

# Beschlüsse internationaler Organe im österreichischen Staatsrecht\*)

*Christoph Schreuer \*\*)*

## *I. Einleitung*

Aufmerksamen Abonnenten des österreichischen Bundesgesetzblatts ist in den letzten Jahren die ständig wachsende Zahl der Verlautbarung von Beschlüssen internationaler Organisationen aufgefallen. Zwar finden diese Beschlüsse schon seit geraumer Zeit ihren Niederschlag im Bundesgesetzblatt, doch spätestens seitdem die Gemischten Ausschüsse gemäß den Abkommen mit den Europäischen Gemeinschaften ihre Arbeit aufgenommen haben, zeigt sich an der Häufigkeit solcher Kundmachungen, daß Beschlüsse internationaler Organe zu einer wichtigen

---

\*) Erweiterte Fassung eines am 11. 6. 1977 vor der International Law Association und dem 3. Österreichischen Völkerrechtlerstag in Wien gehaltenen Vortrags. Folgenden Herren bin ich für Hinweise und Informationen zu Dank verpflichtet: Min.Rat Dr. Klemens Bachmayer, BM für Handel, Gewerbe und Industrie; Min.Rat Dr. Richard Havlasek, BM für Gesundheit und Umweltschutz; Min.Sekr. Dr. Roland Miklau, BM für Justiz; Min.Koär. Dr. F. W. Schmidt, Bundeskanzleramt; Dr. Johannes Müller, Amt der Vorarlberger Landesregierung.

\*\*\*) Dr. iur., LL. B., Dozent, Universität Salzburg.

Abkürzungen: AJIL = American Journal of International Law; BGBl. = österreichisches Bundesgesetzblatt; Blg. = Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats; B-VG = Bundesverfassungsgesetz; BYIL = British Year Book of International Law; Erstes StV-San.Ges. = Erstes Staatsverträge-Sanierungsgesetz; F.2d = Federal Reporter, Second Series; GP = Gesetzgebungsperiode; i.d.F. = in der Fassung; JBl. = Juristische Blätter; LGBl. = Landesgesetzblatt; MRK = Europäische Menschenrechtskonvention; ÖZöR = Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht; RV = Regierungsvorlage; Slg. = Sammlung; U.S.C. = United States Code; VerfGH = Verfassungsgerichtshof; VerwGH = Verwaltungsgerichtshof; WVRK = Wiener Vertragsrechtskonvention.

neuen Rechtsquelle für Österreich geworden sind. Eine Durchsicht der seit 1945 in Österreich veröffentlichten völkerrechtlichen Verträge zeigt eine verblüffende Anzahl und Vielfalt von Entscheidungsbefugnissen, welche internationalen Organen eingeräumt werden. Sie reichen von der Abänderung völkerrechtlicher Verträge<sup>1)</sup>, über autonome Normsetzungen in technischen Fragen<sup>2)</sup>, autoritative Interpretationen<sup>3)</sup>, Entscheidungen gerichtlicher und schiedsgerichtlicher Organe<sup>4)</sup> bis zu einer unmittelbaren Kontrolltätigkeit internationaler Organe auf österreichischem Territorium<sup>5)</sup>, um nur einige der wichtigsten Typen zu nennen. Aus dieser Tätigkeit internationaler Organe ergibt sich eine Reihe staatsrechtlicher Probleme. Auf einige der wichtigsten soll hier eingegangen werden. Sie betreffen die verfassungsrechtliche Seite der Übertragung von hoheitlichen Befugnissen an internationale Organe, die Methoden der staatlichen Durchführung von internationalen Organbeschlüssen, die Kundmachung solcher Beschlüsse sowie schließlich ihre Stellung in der österreichischen Rechtsordnung. Zu vielen dieser Fragen ist die wissenschaftliche Diskussion in Österreich noch nicht in Gang gekommen oder erst in einem sehr frühen Stadium. Die folgenden Gedanken sollen daher keineswegs als Versuch einer abschließenden Stellungnahme, sondern vielmehr als Beitrag zu einer hoffentlich bald lebhafteren Diskussion verstanden werden.

---

1) Die Änderung von völkerrechtlichen Verträgen durch internationale Organe ist die häufigste Form solcher Entscheidungsbefugnisse. Sie ist in mehreren Dutzend Verträgen vorgesehen, denen Österreich beigetreten ist. Siehe etwa zuletzt Art. 33 der Satzung der World Tourism Organization, BGBl. 1976/343.

2) Z. B.: Art. 21 und 22 WHO, BGBl. 1949/96; Art. 37 und 38 ICAO, BGBl. 1949/97; Art. 7 und 8 WMO, BGBl. 1958/64; eine Reihe von Bestimmungen im EFTA- und FINEFTA-Vertrag, BGBl. 1960/100 und 1961/193, siehe dazu Art. II Ziff. 8 und 11 BGBl. 1964/59; Art. 5 a) OECD, BGBl. 1961/248; Art. 29 Abkommen Österreich – EWG, BGBl. 1972/466; Art. 26 Abkommen Österreich-EGKS, BGBl. 1972/467.

3) Z. B.: Art. XVIII Internationaler Währungsfonds und Art. IX Weltbank, beide BGBl. 1949/105; Art. VIII Internationale Finanz-Corporation, BGBl. 1956/204; Art. X Internationale Entwicklungsorganisation, BGBl. 1961/201; Art. 60 Asiatische Entwicklungsbank, BGBl. 1967/13; Art. 35 Staatsvertrag, BGBl. 1955/152.

4) Z. B.: nach der MRK, BGBl. 1958/210; durch den Internationalen Gerichtshof, Unterwerfungserklärung, BGBl. 1971/249; Investitionsstreitigkeiten-Abkommen, BGBl. 1971/357.

5) Siehe dazu insbes. die Bestimmungen über Kontrollen durch internationale Organe auf dem Gebiet der Kernenergie: BGBl. 1957/216, 1960/20, 1960/57, 1966/2, 1967/15, 1970/85, 1970/258, 1971/103, 1972/239, 1975/132. Vgl. auch Art. 6 (3) und 17 (3) der Ausführungsbestimmungen zur Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten, BGBl. 1964/58.

## II. Die Übertragung hoheitlicher Befugnisse an internationale Organe

Bis etwa um das Jahr 1960 scheinen in Österreich keine besonderen verfassungsrechtlichen Probleme in der Übertragung von Hoheitsrechten an internationale Organe gesehen worden zu sein. So kommt es, daß in dieser Zeit Verträge, welche solche Bestimmungen enthielten, ohne Verfassungsbestimmungen, ja oft sogar ohne Genehmigung des Nationalrats<sup>6)</sup>, ratifiziert und kundgemacht wurden. In diese Periode fällt der österreichische Beitritt zu einer Reihe wichtiger internationaler Organisationen mit autonomen Entscheidungsbefugnissen wie WHO<sup>7)</sup>, ICAO<sup>8)</sup>, Weltbank<sup>9)</sup>, Internationaler Währungsfonds<sup>9)</sup>, GATT<sup>10)</sup> und Vereinte Nationen<sup>11)</sup>.

Um das Jahr 1960 trat, offenbar vor allem unter dem Einfluß zweier Gutachten der Sozialwissenschaftlichen Arbeitsgemeinschaft<sup>12)</sup>, in dieser Frage ein Umschwung im Verfassungsverständnis ein. Praktische Auswirkungen zeigte dieser Umschwung erstmals bei der Genehmigung des EFTA-Vertrags<sup>13)</sup>. Dieser Vertrag sieht in einer Reihe von Bestimmungen selbständige Entscheidungsbefugnisse des Rats, einschließlich der Änderung des Vertrages selbst, vor. Die Vertragsbestimmungen, welche diese Befugnisse vorsehen, wurden vom Parlament mit Verfassungsrang genehmigt. Zur Begründung dieses Vorgehens heißt es in den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage:

»Welche Organe für Österreich verbindliche Erklärungen nach außen abgeben und welche Organe berechtigt sind, für die österreichische nationale Rechtsordnung verbindliche Akte zu setzen, bestimmt die österreichische Bundesverfassung. Da in der Bundesverfassung nicht vorgesehen ist, diese Rechte, sei es auch nur in einem sehr beschränkten Umfang, an Staatengemeinschaftsorgane zu delegieren, müssen alle jene Bestimmungen des Vertragswerks, die für die Mitgliedstaaten unmittelbar verbindliche Beschlüsse des Rats vorsehen, als verfassungsändernd betrachtet werden«<sup>14)</sup>.

<sup>6)</sup> Das steht für die Zeit bis 1955 wohl auch im Zusammenhang mit den alliierten Kontrollabkommen. Dazu siehe insbes. St. Verosta, Die internationale Stellung Österreichs 1938 bis 1947 (1947).

<sup>7)</sup> BGBl. 1949/96.

<sup>8)</sup> BGBl. 1949/97.

<sup>9)</sup> BGBl. 1949/105.

<sup>10)</sup> BGBl. 1951/254.

<sup>11)</sup> BGBl. 1956/120.

<sup>12)</sup> Rechtsgutachten Nr. 7, Über die verfassungs- und gesetzändernden Staatsverträge; Rechtsgutachten Nr. 21, Bundesverfassung und supranationale Organisationen.

<sup>13)</sup> BGBl. 1960/100.

<sup>14)</sup> 156 Blg. IX. GP, S. 318.

Diese Auffassung hat sich seither weitestgehend durchgesetzt. Die zitierte Formel taucht in gleicher oder ähnlicher Form immer wieder in den Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats auf<sup>15</sup>). Auch das österreichische Schrifttum vertritt die Ansicht, daß die Verfahren zur Setzung hoheitlicher Akte für Österreich und die hiezu zuständigen Organe in der Bundesverfassung lückenlos angeführt sind<sup>16</sup>). Jede auch noch so geringe Abweichung von diesem Prinzip erfordere eine Verfassungsänderung. Das gilt selbst für den Fall einer einstimmigen Beschlußfassung im internationalen Organ, da die österreichische Delegation regelmäßig nicht das verfassungsrechtlich zuständige Organ zur Setzung der entsprechenden, meist legislativen, Hoheitsakte ist<sup>17</sup>).

Die Lückenlosigkeitstheorie läßt drei mögliche Varianten der Lösung des Problems zu.

1. Die Erhebung jeder einzelnen Vertragsbestimmung, welche Hoheitsbefugnisse für ein internationales Organ vorsieht, in Verfassungsrang.
2. Ist dies nicht geschehen, den Nachvollzug jedes internationalen Hoheitsaktes durch ein vom B-VG dazu befugtes Organ, also insbesondere durch den Gesetzgeber, oder

---

<sup>15</sup>) Z. B.: 393 Blg. IX. GP, S. 28; 417 Blg. IX. GP, S. 22; 959 Blg. XI. GP, S. 148; 985 Blg. XI. GP, S. 113 f.; 1231 Blg. XI. GP, S. 26; 1232 Blg. XI. GP, S. 19; 1245 Blg. XI. GP, S. 27; 361 Blg. XII. GP, S. 94; 74 Blg. XIII. GP, S. 38; 122 Blg. XIII. GP, S. 8; 123 Blg. XIII. GP, S. 2; 485 Blg. XIII. GP, S. 329; 486 Blg. XIII. GP, S. 48; 743 Blg. XIII. GP, S. 82; 1604 Blg. XIII. GP, S. 24.

<sup>16</sup>) D. B ö s, Staatsverträge und innerstaatliches Recht, Berichte und Informationen No. 932 (1964), S. 3 f.; W. H u m m e r, Österreichs »besondere Beziehungen« zur EWG und EGKS in rechtlicher Sicht, in: Esterbauer/Hinterleitner, Die Europäische Gemeinschaft und Österreich (1977), S. 56; H. R. L a u r e r, Der Beitritt Österreichs zu internationalen Organisationen als Problem der innerstaatlichen Normerzeugung, ÖZöR 20 (1970), S. 355; F. M a n h a r t, Zwischenstaatliches Zollrecht zwingt zur Anpassung der österreichischen Bundesverfassung, Österreichische Zoll- und Steuer Nachrichten 20 (1976), S. 213 f.; G. M u t z, Die rechtlichen Probleme der EG-Abkommen, in: Probleme der Abkommen zwischen Österreich und der Europäischen Gemeinschaft, Schriftenreihe der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft 20 (1973), S. 35 f.; T. Ö h l i n g e r, Verfassungsrechtliche Probleme eines Vertrages zwischen Österreich und der EWG, in: Mayrzedt/Binswanger, Die Neutralen in der Europäischen Integration (1970), S. 256; d e r s., Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht (1973), S. 202 ff.; d e r s., Institutionelle Grundlagen der österreichischen Integrationspolitik in rechtlicher Sicht, in: Öhlinger/Mayrzedt/Kucera, Institutionelle Aspekte der österreichischen Integrationspolitik (1976), S. 135 ff.

<sup>17</sup>) L. A d a m o v i c h, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts (1971), S. 119; T. Ö h l i n g e r, Der völkerrechtliche Vertrag, S. 203; d e r s., Institutionelle Grundlagen, S. 135; anderer Ansicht B ö s (Anm. 16), S. 4.

3. die Schaffung einer generellen Ermächtigung im B-VG für die Übertragung von hoheitlichen Befugnissen an internationale Organe.

Die bisherige österreichische Praxis folgt der ersten und zweiten Variante.

1. In zahlreichen seit 1960 ratifizierten Verträgen werden oft beträchtliche Teile des Vertragstexts in Verfassungsrang erhoben. Anlässlich der Verfassungsnovelle BGBl. 1964/59 über die Staatsverträge wurde die Bezeichnung der solcherart bis dahin als verfassungsändernd beschlossenen, aber nicht als verfassungsändernd kundgemachten Verträge nachgeholt<sup>18)</sup>.

Im Jahre 1971 war die Neufassung der von der WHO beschlossenen Gesundheitsregelungen<sup>19)</sup> schließlich Anlaß für den Versuch einer Generalsanierung des Problems, insbesondere in Bezug auf jene Verträge, die noch vor 1960 abgeschlossen worden waren. Ein Entwurf zu einem »Ersten Staatsverträge-Sanierungsgesetz«<sup>20)</sup> enthält eine lange Liste von Vertragsbestimmungen, welche internationalen Organisationen Entscheidungsbefugnisse mit Wirkung für Österreich übertragen und daher in Verfassungsrang zu erheben wären. Neben der Lückenlosigkeitstheorie wird als Grund für einige dieser Bestimmungen der Art. 3 Abs. 1 B-VG angeführt, welcher das Setzen von Hoheitsakten durch zwischenstaatliche Organisationen auf österreichischem Territorium verbiete<sup>21)</sup>.

Die Schwierigkeiten, welche dieser Versuch einer verfassungsrechtlichen Sanierung aller solcher Vertragsbestimmungen mit sich bringt, zeigt schon allein die Tatsache, daß es nicht einmal im Zuge dieses umfangreichen Gesetzesentwurfs möglich war, alle einschlägigen Verträge einzubeziehen. Die Satzung der Vereinten Nationen<sup>22)</sup> und das GATT<sup>23)</sup> wurden ausdrücklich ausgenommen und einer späteren Sanierung vorbehalten<sup>24)</sup>. Eine weitere Regierungsvorlage für ein Bundesverfassungsgesetz vom selben Tag sieht die g e n e r e l l e Übertragung von Zuständigkeiten auf dem Gebiete des Patentwesens sowie des Schutzes von

<sup>18)</sup> Allgemein dazu siehe M. von Grünigen, Die österreichische Verfassungsnovelle über Staatsverträge vom 4. März 1964, 25 ZaöRV (1965), S. 76.

<sup>19)</sup> BGBl. 1971/377.

<sup>20)</sup> 122 Blg. XIII. GP. Der Entwurf ist nicht über das Stadium der Regierungsvorlage hinausgediehen.

<sup>21)</sup> 122 Blg. XIII. GP, S. 8.

<sup>22)</sup> S. 6.

<sup>23)</sup> S. 13 f.

<sup>24)</sup> Darüber hinaus fehlen etwa auch die einschlägigen Bestimmungen der ICAO- und WMO-Satzungen (vgl. Anm. 2), ohne daß für diese Auslassungen Gründe angeführt werden.

Mustern, Marken und anderen Warenbezeichnungen auf internationale Organisationen oder sonstige internationale Einrichtungen vor<sup>25)</sup>. Als Begründung für die generelle Ermächtigung auf diesem sachlich beschränkten Gebiet wird angeführt<sup>26)</sup> die große Anzahl der einschlägigen Vertragsbestimmungen (über 100 bei einem Vertragswerk) sowie die Schwierigkeit festzustellen, welche Vertragsbestimmungen im einzelnen verfassungsändernd sind.

In dieser Begründung sind die wichtigsten Argumente, gegen die bisherige Übung jede einzelne solche Vertragsbestimmung in Verfassungsrang zu erheben, enthalten. Vor allem der Umstand, daß jede auch noch so geringfügige Änderung eines in Österreich gültigen Vertrages durch ein internationales Organ einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung bedarf, hat zu einer Unzahl völlig banaler Verfassungsbestimmungen geführt, die materiellrechtlich kaum zu rechtfertigen sind. Ein besonders anschauliches Beispiel liefert das Straßburger Abkommen über die Internationale Patentklassifikation<sup>27)</sup>. Die in diesem Vertrag vorgesehene Befugnis eines Sachverständigenausschusses, eine Abkürzung für die Worte »Internationale Patentklassifikation« zu beschließen, wurde in Österreich als Verfassungsbestimmung genehmigt<sup>28)</sup>.

Die Schwierigkeit der Beurteilung, welche Vertragsbestimmungen verfassungsändernd sind, haben auch sonst zu merkwürdigen Lösungen geführt. Unter dem Eindruck der Vielzahl der in Frage kommenden Bestimmungen wurde eine Doktrin entwickelt, welche bestimmte Kategorien von Entscheidungsbefugnissen internationaler Organe nicht als verfassungsändernd betrachtet, da sie von den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts und somit von Art. 9 B-VG gedeckt seien<sup>29)</sup>. Das wird etwa für sämtliche Bestimmungen angenommen, welche sich auf die internationale Gerichtsbarkeit und Schiedsgerichtsbarkeit beziehen<sup>30)</sup>.

---

<sup>25)</sup> 123 Blg. XIII. GP.

<sup>26)</sup> S. 2.

<sup>27)</sup> BGBl. 1975/517.

<sup>28)</sup> Art. 4 (5).

<sup>29)</sup> Siehe insbes. die Erläuterungen zur Regierungsvorlage für das Erste StV-San.Ges., 122 Blg. XIII. GP, S. 10 ff.

<sup>30)</sup> In diesem Sinne auch Öhlinger, Verfassungsrechtliche Probleme (Anm. 16), S. 259; ders., Institutionelle Grundlagen (Anm. 16), S. 135 f. Schiedsklauseln in von Österreich abgeschlossenen Verträgen werden nicht in Verfassungsrang erhoben. Siehe aber die Erläuterungen zum Weltpostvertrag 885 Blg. X. GP, S. 426, wo dies zunächst als notwendig bezeichnet wurde. Anlässlich der österreichischen Unterwerfungserklärung zum Internationalen Gerichtshof, BGBl. 1971/249, wurden keine

So hat z. B. der Art. 54 des Übereinkommens zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Staaten und Angehörigen anderer Staaten<sup>31)</sup>, welcher für die internationalen Schiedssprüche in den Mitgliedstaaten eine Vollstreckung wie für rechtskräftige inländische Urteile vorschreibt, keinen Verfassungsrang. Art. 2 jedoch, welcher nur die Verlegung des im Abkommen erwähnten Amtssitzes<sup>32)</sup> durch Beschluß des Verwaltungsrats vorsieht, hat Verfassungsrang.

In ähnlicher Weise werden Kompetenzen auf dem Gebiet des internen Organisationsrechts im allgemeinen nicht als verfassungsändernd empfunden<sup>33)</sup>. Bestimmte Entscheidungsbefugnisse jedoch, wie etwa die Delegation gewisser Kompetenzen von einem Organ auf das andere<sup>34)</sup> oder die Veränderung der Zusammensetzung eines Organs durch Beschluß eines anderen Organs<sup>35)</sup>, gelten in Österreich als verfassungs-

---

verfassungsrechtlichen Probleme gesehen: 137 Blg. XII. GP. Bezüglich der Überwachungsorgane der MRK ergab sich das Problem nicht, da die gesamte Konvention aus anderen Gründen in Verfassungsrang erhoben wurde. Bestimmungen über Individualbeschwerden an internationale Organe werden aber als verfassungsändernd betrachtet: Art. 24 der Satzung der ILO, BGBl. 1949/223, siehe dazu Art. 3 (2) 3. der RV zum Ersten StV-San.Ges. (Anm. 20); Art. 14 der Rassendiskriminierungskonvention, BGBl. 1972/377.

<sup>31)</sup> BGBl. 1971/357.

<sup>32)</sup> Bestimmungen über die Verlegung des Amtssitzes einer internationalen Organisation durch Beschluß eines ihrer Organe werden immer dann als verfassungsändernd betrachtet, wenn der Amtssitz im Abkommen ausdrücklich angeführt ist. Es handelt sich dann technisch um eine Vertragsänderung: Art. 13 Donaukonvention, BGBl. 1960/40, siehe dazu Art. 3 (2) 6. der RV zum Ersten StV-San.Ges.; Art. 18 OECD, BGBl. 1961/248, siehe dazu Art. 2, 11. der RV zum Ersten StV-San.Ges.; Art. 7 (2) des Internationalen Kaffeeübereinkommens, BGBl. 1969/342; Art. I (2) CERN, BGBl. 1971/176; Art. 10 Weltorganisation für geistiges Eigentum, BGBl. 1973/397.

<sup>33)</sup> 122 Blg. XIII. GP, S. 12. In diesem Sinne auch Öhlinger, Der völkerrechtliche Vertrag (Anm. 16), S. 202; ders., Institutionelle Grundlagen (Anm. 16), S. 135.

<sup>34)</sup> Art. 29 WHO, BGBl. 1949/96, siehe dazu Art. 2, 3. der RV zum Ersten StV-San.Ges.; Art. XII, 2, b IMF, BGBl. 1949/105, siehe dazu Art. 3 (2) 1. der RV zum Ersten StV-San.Ges.; Art. V, 2, b Weltbank, BGBl. 1949/105, siehe dazu Art. 3 (2) 2. der RV zum Ersten StV-San.Ges.; Art. IV, 2, c Internationale Finanz-Corporation, BGBl. 1956/204, siehe dazu Art. 3 (2) 5. der RV zum Ersten StV-San.Ges.; Art. VI, 2, c Internationale Entwicklungsorganisation, BGBl. 1961/201, siehe dazu Art. 3 (1) 3. der RV zum Ersten StV-San.Ges.; Art. 28, 2 Asiatische Entwicklungsbank, BGBl. 1967/13, siehe dazu Art. 3 (2) 9. der RV zum Ersten StV-San.Ges.; Art. 17, 2 und 3 Internationales Kaffeeübereinkommen, BGBl. 1969/342, siehe dazu Art. 3 (2) 10. der RV zum Ersten StV-San.Ges. Art. 8, 1 *lit.* I Internationales Institut für Führungsaufgaben in der Technik, BGBl. 1975/516.

<sup>35)</sup> Art. XII, 3, b IMF; Art. V, 4, b Weltbank; Art. IV, 4, g Internationale Finanz-Corporation; Art. VI, 4, g Internationale Entwicklungsorganisation; Art. 30,

ändernd. In der österreichischen Praxis herrscht ferner Unklarheit über den verfassungsändernden Charakter von Entscheidungskompetenzen internationaler Organe in Bezug auf die Mitgliedschaft in den betreffenden Organisationen. Die Bestimmungen über Aufnahme und Ausscheiden werden, offenbar vor allem wegen der dadurch bedingten Änderung des Anwendungsbereichs des Abkommens<sup>36)</sup>, meist als verfassungsändernd empfunden<sup>37)</sup>. In anderen Fällen hat sich aber die Ansicht durchgesetzt, auch diese Bestimmungen seien durch eine allgemein anerkannte Regel des Völkerrechts gedeckt<sup>38)</sup>.

Die Beispiele für diese Abgrenzungsschwierigkeiten und die dadurch bedingten Unsicherheiten könnten fast beliebig ergänzt werden. Angesichts dieser praktischen Probleme ist es nicht verwunderlich, daß sich die Auffassungen darüber, welche Vertragsbestimmungen Verfassungsrang haben müßten, auch immer wieder ändern. So führen die Erläuterungen zum Entwurf für das Erste Staatsverträge-Sanierungsgesetz etwa an, daß auf Grund der sich wandelnden Rechtsauffassung auch in Verträgen, in denen bereits ursprünglich einzelne Bestimmungen als verfassungsändernd bezeichnet wurden, nunmehr andere gefunden worden sind, die ebenfalls verfassungsändernd sind<sup>39)</sup>. Andererseits würden gewisse Bestimmungen, welche als verfassungsändernd bezeichnet worden sind, nunmehr nicht mehr für verfassungsändernd

---

1, ii Asiatische Entwicklungsbank; Art. 59, 3, a Internationales Kaffeeübereinkommen (für die Fundstellennachweise siehe die vorangehende Anmerkung); Art. 6 Europarat, BGBl. 1956/121, siehe dazu Art. 3 (2) 4. der RV zum Ersten StV-San.Ges.

<sup>36)</sup> Vgl. auch Öhlinger, Der völkerrechtliche Vertrag (Anm. 16), S. 359 ff.

<sup>37)</sup> Art. II, 2 IMF; Art. II, 1, b Weltbank; Art. II, 1, b Internationale Finanz-Corporation; Art. II, 1, b Internationale Entwicklungsorganisation; Art. 3, 2 Asiatische Entwicklungsbank; Art. 3, 2 und 3 Internationales Kaffeeübereinkommen (für die Fundstellennachweise siehe Anm. 34); Art. III, 2, a und Art. XIII CERN, BGBl. 1971/176, vgl. dazu 1245 Blg. XI. GP, S. 28 f.; Art. IX, e Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See, BGBl. 1972/380; Art. 29, 3, d und Art. 29, 4, d Internationales Freibord-Übereinkommen, BGBl. 1972/381; Art. VII, c, viii, X, a, xxvi, XVI, b, i und ii INTELSAT, BGBl. 1973/343; Art. 11 IMCO, BGBl. 1975/464; bei den zuletzt genannten vier Verträgen wird als Begründung für den Verfassungsrang die Möglichkeit eines Ausscheidens Österreichs ohne Einhaltung des Verfahrens nach Art. 50 B-VG angeführt.

<sup>38)</sup> Siehe die Erläuterungen zur RV zum Ersten StV-San.Ges. 122 Blg. XIII. GP, S. 11 f.; vgl. auch Art. II UNESCO, BGBl. 1949/49; Art. 4-6 WHO, BGBl. 1949/96; Art. II FAO, BGBl. 1950/181; Art. 1 ILO, BGBl. 1949/223; Art. 4 Europarat, BGBl. 1956/121; Art. 71, 1 Übereinkommen über ein Internationales Energieprogramm, BGBl. 1976/317; Art. 5, 3 WTO, BGBl. 1976/343.

<sup>39)</sup> 122 Blg. XIII. GP, S. 8 und 16.

gehalten<sup>40)</sup>. Offensichtlich hat diese Unsicherheit bisweilen auch zu »Verfassungsbestimmungen auf Verdacht« geführt<sup>41)</sup>. Ja manchmal läßt sich sogar feststellen, daß erst später entdeckte Verfassungsbestimmungen schon früher aus anderen Gründen – sozusagen zufällig – in Verfassungsrang erhoben worden sind<sup>42)</sup>. Ein Beispiel dafür liefert das sogenannte Accordino mit Italien über den erleichterten Warenaustausch zwischen Tirol und Vorarlberg und Trentino-Alto Adige<sup>43)</sup>. Das ganze Abkommen wurde ursprünglich wegen Art. 4 B-VG (»Das Bundesgebiet bildet ein einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet«) in Verfassungsrang erhoben<sup>44)</sup>. Man hatte dabei, ohne sich dessen bewußt zu sein, gleich auch die Bestimmungen über die Entscheidungsbefugnisse der Ständigen Gemischten Kommission<sup>45)</sup> saniert.

Eine zusätzliche Schwierigkeit bei der Feststellung, ob eine Vertragsbestimmung, die Entscheidungsbefugnisse eines internationalen Organs vorsieht, verfassungsändernden Charakter hat, ist die Ungewißheit darüber, in welcher Weise und in welchem Umfang das internationale Organ von seinen Kompetenzen Gebrauch machen, insbesondere wie extensiv es seine *implied powers* interpretieren wird.

Neben den enormen Schwierigkeiten der praktischen Abgrenzung solcher Verfassungsbestimmungen sprechen aber auch allgemeine verfassungspolitische Gesichtspunkte gegen eine weitere Zersplitterung des formellen Verfassungsrechts und seine Aufblähung durch materiell verfassungsunerhebliche Bestimmungen. Diese Technik hat ein Stadium erreicht, in welchem sehr häufig nur einzelne Sätze, ja Halbsätze, in Verfassungsrang erhoben werden, die ihren Sinn nur aus dem Zusammenhang mit Vertragsbestimmungen erhalten, die nicht im Verfassungsrang stehen. Diese Verfassungsbestimmungen werden keineswegs wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung mit erhöhter Bestandsgarantie ausgestattet, sondern lediglich zum Zwecke ihrer formalen Absicherung gegen

<sup>40)</sup> Z. B.: Art. 3 (2) 10, 11 und 12 der RV zum Ersten StV-San.Ges. mit Erläuterungen auf S. 16 und 18.

<sup>41)</sup> 122 Blg. XIII. GP, S. 12. Dazu auch Mutz (Anm. 16), S. 41.

<sup>42)</sup> Zur MRK vgl. oben Anm. 30.

<sup>43)</sup> BGBl. 1957/125.

<sup>44)</sup> 185 Blg. VIII. GP, S. 7. Auch die Begründung für die später nachgeholte Bezeichnung als verfassungsändernd in BGBl. 1964/59 verweist nur auf Art. 4 B-VG: 287 Blg. X. GP, S. 11.

<sup>45)</sup> Art. 6. Die Protokolle der Gemischten Kommission werden im BGBl. verlaublich, z. B. 1976/455.

eine Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof<sup>46)</sup>. Von Rechtsklarheit im Sinn einer Übersicht über diesen Typus von Verfassungsrecht internationalen Ursprungs kann angesichts von hunderten bereits bestehender oder geplanter Verfassungsbestimmungen in Verträgen keine Rede sein<sup>47)</sup>.

Schließlich führt die derzeitige Situation auch zu erheblichen außenpolitischen Schwierigkeiten. In Vertragsverhandlungen sind die österreichischen Delegationen wegen ihres ständigen Bestrebens, formalverfassungsrechtliche Schwierigkeiten zu vermeiden, oft erheblich behindert<sup>48)</sup>.

2. Die zweite Lösung, die der Lückenlosigkeitstheorie entspricht, ist der Nachvollzug jeder internationalen Entscheidung entsprechend einem im B-VG vorgesehenen Verfahren<sup>49)</sup>. Die häufigste Methode besteht darin, den Beschluß des internationalen Organs wie einen Staatsvertrag zu behandeln, ihn also zunächst vom Nationalrat genehmigen und dann vom Bundespräsidenten ratifizieren zu lassen<sup>50)</sup>. Bisweilen wird der Inhalt solcher Organbeschlüsse auch nachträglich als Bundesgesetz beschlossen<sup>51)</sup>. Daß es sich dabei meist um einen bloß formalen Nachvollzug ohne materiellen Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers handelt, muss nicht eigens betont werden<sup>52)</sup>. Die Behandlung durch den Nationalrat könnte allenfalls dann auch eine materielle Bedeutung haben, wenn der Beschluß des internationalen Organs eine Zustimmung

---

<sup>46)</sup> Vgl. Manhart (Anm. 16), S. 237. H. R. Klecatsky, Die Bundesverfassungsnovelle vom 4. März 1964 über die Staatsverträge, JBl. 86 (1964), S. 349, spricht in diesem Zusammenhang von Verfassungsgesetzen als »Instrumenten des Verfassungsbruchs«.

<sup>47)</sup> Vgl. auch Öhlinger, Der völkerrechtliche Vertrag (Anm. 16), S. 206 f.; ders., Institutionelle Grundlagen (Anm. 16), S. 143 f.

<sup>48)</sup> Manhart (Anm. 16), S. 238; Öhlinger, Institutionelle Grundlagen (Anm. 16), S. 145.

<sup>49)</sup> Vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrechtliche Probleme (Anm. 16), S. 257.

<sup>50)</sup> Siehe z. B. eine Reihe von Empfehlungen des Rates für die Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Zollwesens, BGBl. 1961/172, 1963/47 und 48, 1972/100; die Änderung der Statuten der IAEA, BGBl. 1974/163; die Änderung des Anhangs G zum EFTA-Abkommen, BGBl. 1976/620.

<sup>51)</sup> Z. B.: Bundesgesetz über den Beitritt Österreichs zum EFTA-Industrieentwicklungsfonds für Portugal, BGBl. 1976/302. Österreich hatte den entsprechenden Beschluß des EFTA-Ministerrats vorbehaltlich der parlamentarischen Genehmigung angenommen.

<sup>52)</sup> Öhlinger, Der völkerrechtliche Vertrag (Anm. 16), S. 357 f.

oder einen Widerspruch seitens der beteiligten Staaten vorsieht<sup>53</sup>). Die österreichische Praxis zeigt allerdings, daß die dafür bisweilen vorgesehenen Fristen bei einem parlamentarischen Verfahren oft gar nicht eingehalten werden können. Das heißt, die Zustimmung des Nationalrats kommt zu einem Zeitpunkt, an dem der internationale Beschluß ohnedies bereits in Kraft getreten ist<sup>54</sup>); die Genehmigung wird so wiederum zu einem reinen Formalakt<sup>55</sup>).

Die Komplikationen, die dieses Verfahren der Übernahme internationaler Beschlüsse verursacht, zeigt folgendes Beispiel: Art. 8 des Übereinkommens über die gegenseitige Anerkennung von Beschußzeichen für Handfeuerwaffen<sup>56</sup>) sieht Beschlüsse einer Ständigen Internationalen Kommission vor, die in Kraft treten, wenn kein Mitglied Einspruch erhebt oder Vorbehalte macht. Dieser Artikel hat in Österreich nicht Verfassungsrang. Als ein solcher Beschluß gefaßt wurde, erklärte Österreich sofort einen Vorbehalt. Dieser diente jedoch bloß dazu, die Genehmigung des Beschlusses durch den Nationalrat zu ermöglichen<sup>57</sup>). Nachdem diese Genehmigung erteilt war, zog Österreich fast drei Jahre später den Vorbehalt zurück<sup>58</sup>).

Diese zweite Lösung der Übernahme jedes einzelnen Beschlusses eines internationalen Organs durch den Gesetzgeber ist noch umständlicher als die Erhebung der Kompetenzbestimmungen für das internationale Organ in Verfassungsrang und daher ebenfalls unbefriedigend.

3. Der dritte angeführte Weg, um der Lückenlosigkeitstheorie zu entsprechen, bestünde in einer generellen Verfassungsbestimmung, welche die Übertragung gewisser Hoheitsrechte an internationale Einrichtungen

<sup>53</sup>) Z. B.: Art. XVI der Konvention über das Zolltarifschema für die Einreihung der Waren in die Zolltarife, BGBl. 1960/103, abgeändert BGBl. 1963/48; Art. XXV des Zollabkommens über Carnets E. C. S. für Warenmuster, BGBl. 1957/203; Art. 22 WHO, BGBl. 1949/96; Art. 38 ICAO, BGBl. 1949/97; Art. 8 WMO, BGBl. 1958/64.

<sup>54</sup>) Siehe z. B. die Empfehlung des Rats für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens vom 9. 6. 1970, BGBl. 1972/100, in Kraft 1. 1. 1972, ratifiziert am 11. 2. 1972, die Einspruchsfrist war bereits am 30. 6. 1971 abgelaufen: 19 Blg. XIII. GP; Änderung der Statuten der IAEA, BGBl. 1974/163, in Kraft 1. 6. 1973, ratifiziert am 11. 2. 1974. Die Änderung war hier bereits vor der Beschlußfassung im Nationalrat in Kraft. Es erscheint zweifelhaft, ob dieser Umstand dem Nationalrat überhaupt bekannt war.

<sup>55</sup>) Vgl. auch Manhart (Anm. 16), S. 215.

<sup>56</sup>) BGBl. 1971/269.

<sup>57</sup>) 1200 Blg. XIII. GP.

<sup>58</sup>) BGBl. 1975/476.

vorsieht. Im Lichte der in Österreich bisher gemachten Erfahrungen ist dieser Lösung sicherlich der Vorzug zu geben. Sie wird von der neueren österreichischen Literatur gestützt<sup>59)</sup>, und es gibt Anzeichen dafür, daß auch der Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt ihr nunmehr zuneigt.

Ein Blick über die Grenzen zeigt, daß diese Lösung von einer Reihe anderer europäischer Staaten gewählt wurde<sup>60)</sup>. Dazu gehören die Bundesrepublik Deutschland<sup>61)</sup>, die Niederlande<sup>62)</sup>, Belgien<sup>63)</sup>, Italien<sup>64)</sup>, Luxemburg<sup>65)</sup>, Norwegen<sup>66)</sup>, Dänemark<sup>67)</sup> und Schweden<sup>68)</sup>. In den meisten Fällen hängt die Geschichte dieser Verfassungsbestimmungen mit der Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften zusammen. Die Mitgliedschaft bei internationalen Organisationen mehr traditionellen Typs, wie sie in Österreich von Bedeutung ist, wird dort meist nicht als verfassungsrechtlich problematisch empfunden<sup>69)</sup>. Angesichts des in Österreich herrschenden Verfassungsverständnisses und der Einmütigkeit, mit welcher die Lückenlosigkeitstheorie vertreten wird, erscheint es aber derzeit nicht sinnvoll, diese Frage neu aufzurollen<sup>70)</sup>.

Vor allem Öhlinger<sup>71)</sup> hat sich mit der Schaffung einer Generalklausel im B-VG beschäftigt, welche dem einfachen Gesetzgeber die Befugnis einräumt, der Übertragung von Hoheitsrechten an internationale Organe zuzustimmen. Er schlägt einen Art. 9b vor, welcher lauten soll:

»(1) Durch Staatsvertrag oder auf Grund eines Staatsvertrages können einzelne Angelegenheiten der Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes und der Länder auf internationale Organisationen oder sonstige Einrichtungen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit übertragen werden.

---

<sup>59)</sup> Öhlinger, Der völkerrechtliche Vertrag (Anm. 16), S. 208 ff.; ders., Institutionelle Grundlagen (Anm. 16), S. 148 ff.; Manhart (Anm. 16), S. 241.

<sup>60)</sup> Ausführlicher dazu C. Schreuer, Die Behandlung internationaler Organakte durch staatliche Gerichte (1977), S. 183 ff.; L. Wildhaber, Treaty-Making Power and Constitution (1971), S. 384 ff.

<sup>61)</sup> Art. 24 Grundgesetz.

<sup>62)</sup> Art. 67 der Verfassung.

<sup>63)</sup> Art. 25bis der Verfassung.

<sup>64)</sup> Art. 11 der Verfassung.

<sup>65)</sup> Art. 49bis der Verfassung.

<sup>66)</sup> Art. 93 des Grundgesetzes.

<sup>67)</sup> Art. 20 (1) des Grundgesetzes.

<sup>68)</sup> Art. 81/3 der Verfassung.

<sup>69)</sup> Literaturnachweise für diese ausländischen Verfassungsbestimmungen bei Schreuer (Anm. 60) *loc. cit.*

<sup>70)</sup> Öhlinger, Der völkerrechtliche Vertrag (Anm. 16), S. 208 f.

<sup>71)</sup> Institutionelle Grundlagen (Anm. 16), S. 148 ff.

(2) Ein Staatsvertrag im Sinne des Abs. 1 bedarf der Genehmigung des Nationalrats gemäß Art. 50«.

Diesem Vorschlag ist grundsätzlich zuzustimmen. Er würde die zum Großteil noch ungelösten verfassungsrechtlichen Probleme der Übertragung von Hoheitsrechten an internationale Organe generell lösen und die bisher notwendige Anhäufung von Verfassungsbestimmungen in Verträgen überflüssig machen. Angesichts der Vielzahl und relativen Gleichmäßigkeit der Übertragungen von Entscheidungsbefugnissen an internationale Organe erscheint es aus der Perspektive der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungstechnik sinnvoller, dieses Phänomen in der Form einer Generalklausel im B-VG selbst zu regeln als durch eine Unzahl verfassungsrechtlicher Ausnahmebestimmungen. Die Ausnahme ist hier längst zur Regel geworden. Anlässlich dieser Novelle zum B-VG wäre durch eine zusätzliche Verfassungsbestimmung auch die rückwirkende Sanierung der schon geltenden einschlägigen Vertragsbestimmungen durchzuführen<sup>72)</sup>.

Allerdings wäre noch zu erwägen, ob Öhlingers Vorschlag nicht noch gewisse Klarstellungen und Verbesserungen im Detail zuließe. Die Formulierung »Angelegenheiten der Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes und der Länder« sieht keine Beschränkung auf bestimmte Staatsfunktionen vor. Sie schließt daher nicht nur die Gesetzgebung und die Verwaltung, sondern auch die Gerichtsbarkeit ein. Das ist zu begrüßen. Die Auffassung, wonach die Tätigkeit internationaler rechtssprechender Organe vom Art. 9 B-VG gedeckt sei und daher keiner verfassungsrechtlichen Ermächtigung bedürfe<sup>73)</sup>, ist nicht überzeugend<sup>74)</sup>. Auch die einschlägigen Verfassungsbestimmungen anderer europäischer Staaten schließen die internationale Gerichtsbarkeit und Schiedsgerichtsbarkeit durchwegs entweder durch ausdrückliche Erwähnung oder durch einen allgemeinen Begriff, wie »Hoheitsbefugnisse«, mit ein<sup>75)</sup>. Der Ausschluß der Rechtsprechung wäre auch im Hinblick auf die sich immer wieder ändernden Rechtsauffassungen zu dieser Frage<sup>76)</sup> nicht ratsam.

<sup>72)</sup> Vgl. auch Manhart (Anm. 16), S. 241.

<sup>73)</sup> Vgl. oben Anm. 30.

<sup>74)</sup> Siehe auch D. Schindler, Supranationale Organisationen und schweizerische Bundesverfassung, Schweizerische Juristen-Zeitung 57 (1961), S. 198.

<sup>75)</sup> Für eine Wiedergabe der Texte dieser Bestimmungen siehe Schreuer (Anm. 60), S. 184 ff.

<sup>76)</sup> Vgl. oben Anm. 39 und 40.

Allerdings scheint der Vorschlag Öhlingers etwas zu stark von staatsrechtlichen und zu wenig von völkerrechtlichen Gesichtspunkten geprägt zu sein. Zwar umfaßt die »Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes und der Länder« die Gesamtheit der staatlichen Aufgaben, doch werden internationale Organe bisweilen mit Hoheitsaufgaben betraut, die sich nicht unbedingt unter die herkömmlichen Kompetenzen des Bundes und der Länder subsumieren lassen, sondern welche auch gegenüber den herkömmlichen Staatsfunktionen neu sind<sup>77)</sup>. Man denke etwa an die Befugnis des Sicherheitsrats, bindende Entscheidungen, insbesondere im Zusammenhang mit Zwangsmaßnahmen, zu fällen. Es wäre daher an dieser Stelle den flexibleren Begriffen »Hoheitsakte« oder »hoheitliche Befugnisse« der Vorzug zu geben. Was als Hoheitstätigkeit betrachtet wird, unterliegt einem Wandel<sup>78)</sup> und sollte nicht durch die im B-VG umschriebenen Staatsfunktionen versteinert werden. Andernfalls müßte nämlich damit gerechnet werden, daß die derzeit offenen Probleme um die fehlende verfassungsrechtliche Grundlage für die Entscheidungstätigkeit internationaler Organe in einigen Jahren in veränderter Form wieder auftreten.

Daraus ergibt sich selbstverständlich die Frage, ob es sich bei der Schaffung hoheitlicher Befugnisse für internationale Organe tatsächlich um eine »Übertragung« im Sinne eines abgeleiteten Erwerbs handelt. Es gibt einige Argumente dafür, daß die Hoheitsgewalt internationaler Organe originär und autonom ihrer eigenen Rechtsordnung entspringt und nicht wie ein Mosaik aus Elementen der mitgliedstaatlichen Staatsgewalten zusammengefügt ist<sup>79)</sup>. Die Vorstellung einer Übertragung staat-

---

<sup>77)</sup> Allgemein zur Problematik einer Übertragung der Begriffswelt der Staatsfunktionen auf internationale Einrichtungen siehe Schreuer (Anm. 60), S. 72 f. mit weiteren Hinweisen.

<sup>78)</sup> Vgl. auch F. Münch, Internationale Organisationen mit Hoheitsrechten, in: Rechtsfragen der internationalen Organisation, Festschrift für Hans Wehberg (1956), S. 308 f.

<sup>79)</sup> Zur deutschen Diskussion um diese Frage siehe insbes. K. H. Klein, Die Übertragung von Hoheitsrechten (1952), S. 29 ff.; H. Krüger, Über die Herkunft der Gewalt der Staaten und der sogenannten supranationalen Organisationen, Die Öffentliche Verwaltung 12 (1959), S. 721 ff.; H. J. Glaesner, Übertragung rechtsetzender Gewalt auf internationale Organisationen in der völkerrechtlichen Praxis, Die Öffentliche Verwaltung 12 (1959), S. 653, 657; G. Erler, Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 18 (1960), S. 19 ff.; H. v. Mangoldt/E. Klein, Das Bonner Grundgesetz (2. Aufl.), S. 657 ff.; T. Maunz/G. Dürig/R. Herzog, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 24, S. 5 ff.; siehe auch P. Hay, Federalism and Supranational Organizations (1966), S. 273 ff.

licher Hoheitsgewalt an internationale Organe erinnert ein wenig an die heute kaum noch vertretene Theorie vom Völkerrecht als einem Außenstaatsrecht. Für die originäre Hoheitsgewalt internationaler Organe spricht zunächst die Schaffung auch inhaltlich eigenständiger Befugnisse, welche nicht durch die Grenzen einzelstaatlicher Kompetenzen beschränkt sind. Ebenso wenig können die in den beteiligten Staaten geltenden Regeln für die Art und Weise der Ausübung hoheitlicher Gewalt auf internationale Hoheitsträger übertragen werden. Schließlich würde eine Übertragung im Sinne einer Abtretung auch den völligen Verlust der entsprechenden hoheitlichen Befugnisse auf Seiten der Mitgliedstaaten bedeuten. Eine zumindest subsidiäre Kompetenz der Mitgliedstaaten, die Hoheitsaufgaben im Falle der Untätigkeit des internationalen Organs selbst wahrzunehmen, scheint jedoch ebenso notwendig wie der Rückfall hoheitlicher Befugnisse im Falle der Auflösung der internationalen Einrichtung<sup>80</sup>). Aus diesen Gründen scheint es ratsamer, die Formulierung »Zustimmung zur Ausübung hoheitlicher Befugnisse« zu wählen.

Der Vorschlag Öhlinger's geht von der Erfahrung aus, daß als Form für die Übertragung oder Zustimmung bisher »Staatsverträge« gewählt wurden. Dabei handelt es sich regelmäßig um den Abschluß von oder Beitritt zu Verträgen, durch die eine internationale Einrichtung geschaffen wird. Auch die Form eines Vertrages nicht mit anderen Staaten, sondern mit der internationalen Organisation selbst, wäre wohl noch unter den Begriff des »Staatsvertrags« zu subsumieren. Für die Zukunft ist allerdings auch die Einräumung hoheitlicher Befugnisse an internationale Organe in anderer Form denkbar. Ein neues Organ mit Entscheidungsbefugnis kann, statt durch einen Staatsvertrag, auch durch den Beschluß einer schon bestehenden internationalen Organisation errichtet werden. Die für Österreich angemessene Form der Annahme eines solchen Beschlusses wäre ein Bundesgesetz<sup>81</sup>). Dies würde dem Erfordernis der Zustimmung durch den Bundesgesetzgeber in gleicher Weise entsprechen wie die Genehmigung durch den Nationalrat gemäß Art. 50 B-VG.

---

<sup>80</sup>) Vgl. auch F. Münch, Die Abgrenzung des Rechtsbereiches der supranationalen Gemeinschaft gegenüber dem innerstaatlichen Recht, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 2 (1957), S. 78 f.; J.-V. Louis, L'article 25bis de la Constitution belge, Revue du Marché Commun 13 (1970), S. 411 f.; R. Senelle, Kommentar der belgischen Verfassung, Informationsbericht, Sammlung »Ideen und Studien« No. 95 (1974), S. 77 f.

<sup>81</sup>) Ansätze in diese Richtung zeigt etwa das Bundesgesetz über den Beitritt Österreichs zum EFTA-Industrieentwicklungsfonds für Portugal, BGBl. 1976/302.

Die wohl wichtigste Frage in diesem Zusammenhang ist die nach Umfang und Grenzen der Zustimmung zur Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch internationale Einrichtungen. Der Vorschlag Öhlinger sieht nur die Übertragung »einzelner Angelegenheiten« vor<sup>82</sup>). Dies entspricht der bisherigen österreichischen Praxis, nur internationalen Organisationen mit sachlich eng umschriebenen Entscheidungsbefugnissen beizutreten. Eine allfällige Einräumung größerer und wichtigerer Bereiche hoheitlicher Tätigkeit an internationale Organe wäre zum Unterschied von den Entscheidungsbefugnissen, denen Österreich bisher zugestimmt hat, von derart grundsätzlicher Bedeutung, daß sie auch weiterhin dem Verfassungsgesetzgeber vorbehalten bleiben sollte<sup>83</sup>). Auch einige der einschlägigen Bestimmungen in den Verfassungen anderer europäischer Länder kennen diese Differenzierung<sup>84</sup>).

Die Beschränkung auf »einzelne Angelegenheiten« kommt auch jenen Bedenken entgegen, die in der Übertragung hoheitlicher Befugnisse an internationale Organe eine Durchbrechung oder Einschränkung der leitenden Grundsätze des B-VG sehen, welche allenfalls sogar eine Gesamtänderung der Verfassung im Sinne des Art. 44 Abs. 2 B-VG notwendig machen würde<sup>85</sup>). Das demokratische Prinzip könnte gefährdet sein, da durch die Rechtsetzung durch internationale Organe anstelle des Parlaments die dem B-VG immanente Repräsentationsidee durchbrochen wird. Das bundesstaatliche Prinzip könnte durch den Übergang von Länderkompetenzen auf internationale Einrichtungen und die Ausschaltung des Bundesrats beeinträchtigt sein. Dem rechtsstaatlichen

---

<sup>82</sup>) Rechtsvergleichend siehe dazu etwa den Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 24, S. 4; W. Thieme, Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 18 (1960), S. 57; S. V. Anderson, Article Twenty of Denmark's New Constitution, AJIL 50 (1956), S. 656.

<sup>83</sup>) So z. B. der Beitritt zu einer supranationalen Organisation wie den Europäischen Gemeinschaften.

<sup>84</sup>) Art. 67 Niederländische Verfassung; Art. 25*bis* Belgische Verfassung; Art. 49*bis* der Luxemburgischen Verfassung sieht die Übertragung staatlicher Befugnisse an völkerrechtliche Einrichtungen nur »vorübergehend« vor; Art. 93 Norwegisches Grundgesetz; Art. 81/3 Schwedische Verfassung.

<sup>85</sup>) Vgl. dazu Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft, Gutachten Nr. 21 (Anm. 12), S. 4 ff.; T. Öhlinger, Europäische Integration und Bundesverfassung, JBl. 90 (1968), S. 175 ff.; Adamovich (Anm. 17), S. 119 f.; Mutz (Anm. 16), S. 37; Hummer (Anm. 16), S. 45 f. Allgemein zur Gesamtänderung siehe zuletzt H. Schreiner, Probleme um die Gesamtänderung der Bundesverfassung, in: Dimensionen des Rechts, Gedächtnisschrift für René Marcic (1974), S. 905.

Prinzip schließlich wird durch die oft rein formelle Blankorechtsetzungsmächtigung an das internationale Organ und durch das Fehlen eines wirksamen Rechtsschutzes widersprochen. Der bisher sachlich sehr begrenzte Umfang dieser Hoheitsbefugnisse internationaler Organe, denen Österreich zugestimmt hat, scheint diese Bedenken beim derzeitigen Stand der internationalen Integration schwerlich zu rechtfertigen. Allerdings könnte mit einer erheblichen quantitativen Zunahme der Entscheidungsbefugnisse internationaler Organe das Gesamtproblem eines Tages eine veränderte Qualität erhalten. Die Sorge um die Vereinbarkeit internationaler hoheitlicher Akte mit den Grundsätzen der staatlichen Verfassungsordnung<sup>86)</sup> sollte sich dabei nicht darauf beschränken, allenfalls notwendige Einschränkungen der leitenden Verfassungsprinzipien formal abzusichern. Gleichzeitig müßte auch in Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten versucht werden, diesen Prinzipien im Rahmen internationaler Organe stärkere Geltung zu verschaffen. Internationale normsetzende Organe, die bisher überwiegend mit Vertretern der staatlichen Verwaltung beschickt werden, könnten durch den stärkeren Einsatz gewählter parlamentarischer Organe eine demokratische Legitimation erhalten. In die österreichischen Delegationen zu Organen, welche sich überwiegend mit Angelegenheiten befassen, die nach der Kompetenzaufteilung des B-VG Ländersache sind, könnten in entsprechendem Maße Ländervertreter entsandt werden. Die Tätigkeit internationaler Organe könnte, wo erforderlich und möglich, ähnlich wie in den Europäischen Gemeinschaften, der Kontrolle eines wirksamen Rechtsschutzes unterworfen werden.

Neben der sachlichen Begrenzung auf »einzelne Angelegenheiten« sieht der Vorschlag Öhlingers im Bereiche der Normsetzung durch internationale Organe offenbar eine Beschränkung auf die einfache Gesetzgebung vor<sup>87)</sup>. Eine Normsetzung im Bereich des österreichischen Verfassungsrechts wäre damit ausgeschlossen<sup>88)</sup>. Die Erfahrung hat aber

---

<sup>86)</sup> Diese Frage wird in der deutschen Literatur unter dem Schlagwort der »strukturellen Kongruenz« debattiert. Siehe insbes. v. Mangoldt/Klein (Anm. 79), S. 663 f. mit weiteren Hinweisen.

<sup>87)</sup> Nach der Terminologie des B-VG bedeutet »Gesetzgebung« stets einfache Gesetzgebung.

<sup>88)</sup> Mehrere der einschlägigen Verfassungsbestimmungen anderer europäischer Staaten folgen diesem Modell: Art. 93 Norwegisches Grundgesetz; Art. 81/3 Schwedische Verfassung; Art. 67 Niederländische Verfassung. Zur letztgenannten Bestimmung siehe insbes. H. F. van Panhuys, *The Netherlands Constitution and International Law*, AJIL 58 (1964), S. 98.

gezeigt, daß Beschlüsse internationaler Organe in Österreich manchmal auch verfassungsändernden Charakter haben, insbesondere dann, wenn eine der zahlreichen Vertragsbestimmungen, die in Österreich Verfassungsrang haben, durch das internationale Organ abgeändert wird<sup>89)</sup>. Die für das österreichische Verfassungsrecht charakteristische Vielzahl von Normen im Verfassungsrang macht diese einfache Form einer Grenzziehung für die Normsetzungsbefugnis internationaler Organe unmöglich. Andererseits ginge es aber zu weit, die Einräumung einer uneingeschränkten Verfassungsgesetzgebungskompetenz für internationale Organe vorzusehen. Die Notwendigkeit, den organisatorischen Teil der Verfassung an gewisse Entscheidungsbefugnisse internationaler Einrichtungen anzupassen, bedeutet nicht auch die Notwendigkeit einer Selbstaufgabe der Verfassung gegenüber dem Inhalt solcher internationaler Entscheidungen. Es wäre daher ratsam, einen bestimmten vorbehaltenen Bereich des Verfassungsrechts von vorneherein ausdrücklich von einer Einräumung hoheitlicher Befugnisse durch internationale Organe auszunehmen<sup>90)</sup>. Dazu sollte einmal der Kernbereich der leitenden Grundsätze des B-VG, also des demokratischen, des bundesstaatlichen und des rechtsstaatlichen Prinzips, gehören. Diese Grundsätze sind für die österreichische Verfassung von derart fundamentaler Bedeutung, daß sie nicht der Dispositionsgewalt internationaler Organe überlassen werden dürfen. Dem einfachen Gesetzgeber eine Blankoermächtigung dafür zu geben, einer uneingeschränkten Verfassungsgesetzgebungskompetenz internationaler Organe zuzustimmen, erscheint nicht nur rechtspolitisch unerwünscht, sondern auch in Hinblick auf Art. 44 Abs. 2 B-VG undurchführbar. Eine solche Blankoermächtigung könnte selbst nur auf dem für eine Gesamtänderung der Bundesverfassung vorgesehenen Weg beschlossen werden.

---

<sup>89)</sup> Z. B.: Beschlüsse des EFTA-Rats und des FINEFTA-Rats, BGBl. 1971/37-39, über eine Neufassung des Art. 20 des EFTA-Übereinkommens, dessen frühere Fassung zum Teil verfassungsändernd war. Die Erläuterungen zur RV zum Ersten StV-San.Ges. 122 Blg. XIII. GP, S. 10, bezeichnen auch folgende Beschlüsse internationaler Organe als verfassungsändernd: Beschlüsse des Internationalen Kaffeerates, BGBl. 1970/360; Ausführungsordnung zum Madrider Abkommen über die internationale Registrierung von Fabrik- oder Handelsmarken, BGBl. 1970/293. Ein Beschluß des EFTA-Rates über die Änderung des Anhangs G zum EFTA-Abkommen, BGBl. 1976/620, wurde wie ein verfassungsändernder Staatsvertrag vom Nationalrat genehmigt, siehe dazu 134 Blg. XIV. GP.

<sup>90)</sup> Zu den Grenzen bei der Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 24 GG vgl. etwa: Maunz/Dürig/Herzog (Anm. 79), S. 13; Glaesner (Anm. 79), S. 653; Hay (Anm. 79), S. 280 ff.

Ein weiterer Bereich, der als vorbehaltener Verfassungsbereich unantastbar bleiben sollte, ist der Schutz der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte<sup>91</sup>). Solange ein wirksamer Individualrechtsschutz im Rahmen der entsprechenden internationalen Organe nicht verwirklicht ist, scheint es bei aller Völkerrechtsfreundlichkeit rechtspolitisch unerläßlich, auf der Unantastbarkeit der Grundrechte auch gegenüber internationalen Hoheitsträgern zu beharren<sup>92</sup>). Hier wäre allenfalls noch zu überlegen, ob dabei der gesamte Bereich der in Österreich verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte oder ein internationaler Standard, etwa die Europäische Menschenrechtskonvention, heranzuziehen wäre<sup>93</sup>).

Im Hinblick auf den stark außenpolitischen Charakter der Übertragung hoheitlicher Befugnisse wäre schließlich auch noch die Aufnahme eines ausdrücklichen Neutralitätsvorbehalts in den Art. 9 b zu erwägen<sup>94</sup>).

Diesen Vorschlägen zur ausdrücklichen Begrenzung einer Verfassungsbestimmung über die Zustimmung zur Ausübung von Hoheitsakten durch internationale Organe könnte entgegengehalten werden, daß sie überflüssig seien, da durch eine Verfassungsbestimmung, welche nicht im Verfahren nach Art. 44 Abs. 2 B-VG beschlossen wurde, auch keine Ermächtigung zu einer Einschränkung leitender Prinzipien des B-VG gegeben werden könne, daß diese Begrenzung in einem Art. 9 b B-VG also ohnedies implizit wäre. Es gibt jedoch auch ein gewichtiges Argument aus dem völkerrechtlichen Vertragsrecht für die ausdrückliche Erwähnung dieser Begrenzungen. Art. 46 der Wiener Vertragsrechtskonvention<sup>95</sup>) sieht vor, daß sich ein Staat nur dann darauf berufen

<sup>91</sup>) Vergleichend dazu: Münch (Anm. 80), S. 88; Erl er (Anm. 79), S. 43, 111; F. Castberg, *Histoire de l'interprétation d'une disposition constitutionnelle*, in: *Mélanges Rolin* (1964), S. 38; N. M. Hunnings, *Constitutional Implications of Joining the Common Market*, *Common Market Law Review* 6 (1968/69), S. 62 f.; vgl. auch Art. 28 Abs. 3 der neuen griechischen Verfassung von 1975.

<sup>92</sup>) Zur Rolle der Gerichte in diesem Zusammenhang siehe Schreuer (Anm. 60), S. 246 ff. mit Hinweisen auf die Auseinandersetzung um diese Frage im Bereich des Europarechts.

<sup>93</sup>) Siehe bereits Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft, Gutachten Nr. 21 (Anm. 12), S. 10.

<sup>94</sup>) Vgl. auch Öhlinger, *Institutionelle Grundlagen* (Anm. 16), S. 150 f.

<sup>95</sup>) "Art. 46. Provisions of internal law regarding competence to conclude treaties:  
1. A State may not invoke the fact that its consent to be bound by a treaty has been expressed in violation of a provision of its internal law regarding competence to conclude treaties as invalidating its consent unless that violation was manifest and concerned a rule of its internal law of fundamental importance.

2. A violation is manifest if it would be objectively evident to any State conducting itself in the matter in accordance with normal practice and in good faith".

kann, daß seine Zustimmung zu einem Vertrag unter Verletzung seines innerstaatlichen Rechts ausgedrückt wurde und daher ungültig sei, wenn die Verletzung offenkundig war und eine innerstaatliche Rechtsvorschrift von grundlegender Bedeutung betraf. Im Falle der ausdrücklichen Erwähnung von Grenzen für die Ausübung von Hoheitsrechten durch internationale Organe in jener Verfassungsbestimmung, welche die österreichische Zustimmung vorsieht, wäre nicht nur der grundlegende Charakter der begrenzenden Bestimmungen klargelegt, sondern auch dem Erfordernis der Offenkundigkeit genüge getan. Die begrenzenden Bestimmungen in einem Art. 9 b hätten also eine zweifache Bedeutung: sie umreißen einmal die äußeren Grenzen für die Zustimmung des einfachen Gesetzgebers zur Ausübung von Hoheitsrechten durch internationale Organe. Überdies sollen sie aber auch für das internationale Entscheidungsorgan eine Schranke bei der extensiven Auslegung der *implied powers* oder bei einer Satzungsänderung ohne die Zustimmung des österreichischen Gesetzgebers darstellen. In der Praxis wird ein allfälliger Konflikt vermutlich nicht sofort zur Einleitung eines Nichtigkeitsverfahrens nach der WVRK führen. Österreich hätte aber zunächst das starke Argument, daß eine bestimmte Interpretation oder Revision der Satzung einer internationalen Organisation durch das Zusammenwirken von Art. 9 b B-VG und Art. 46 WVRK zur Nichtigkeit für Österreich führen kann. Vor allem anlässlich des Beitritts zu Organisationen, die eine mehrheitliche Satzungsänderung vorsehen, bei denen also gar nicht abzusehen ist, welche Kompetenzen allenfalls später noch in Anspruch genommen werden, wäre noch eine zusätzliche Vorsichtsmaßnahme erwägenswert. Sie könnte in einem ausdrücklichen Verweis auf die Grenzen der Zustimmung, wie sie Art. 9 b vorsieht, in der Form eines Interpretationsvorbehaltes, bestehen.

Bei der legislativen Ausgestaltung der Begrenzungen für die Zustimmung zur Ausübung von hoheitlichen Befugnissen bereitet vor allem die Umschreibung des rechtsstaatlichen Prinzips Schwierigkeiten. Dieser Grundsatz läßt sich zum Unterschied vom demokratischen und vom bundesstaatlichen Prinzip nicht auf einen bestimmten Artikel des B-VG zurückführen, sondern stellt ein Ordnungsprinzip dar, welches der gesamten Verfassung immanent ist<sup>96</sup>). Durch einen Verweis auf das Legalitätsprinzip, wie es in Art. 18 Abs. 1 und 2 zum Ausdruck kommt, auf die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte und auf die

---

<sup>96</sup>) Vgl. Adamovich (Anm. 17), S. 94 ff.; R. Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972), S. 111 ff.

Garantien der Verfassung und Verwaltung durch die Gerichtsbarkeit öffentlichen Rechts im sechsten Hauptstück des B-VG könnten allerdings die für Österreich wichtigsten Aspekte des Rechtsstaats umschrieben werden. Diese Grenzen werden den Nationalrat aber nicht hindern, auch in anderen Fällen, in welchen grundsätzliche Fragen der Verfassungsordnung bei der Zustimmung zu hoheitlichen Befugnissen internationaler Organe auf dem Spiel stehen, das Verfahren nach Art. 44 B-VG zu wählen<sup>97)</sup>.

Im Lichte der angeführten Erwägungen könnte der geplante Art. 9b B-VG lauten:

»(1) Durch Bundesgesetz, durch Staatsvertrag oder auf Grund eines Staatsvertrags kann die Zustimmung zur Ausübung einzelner hoheitlicher Befugnisse durch internationale Organisationen oder sonstige Einrichtungen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit gegeben werden.

(2) Die Grundsätze der Art. 1, 2, 9a und 18 Abs. 1 und 2, die Garantien der Verfassung und Verwaltung des sechsten Hauptstücks sowie die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte im Sinn des Art. 144 werden dadurch nicht berührt.

(3) Ein Staatsvertrag im Sinne des Abs. 1 bedarf der Genehmigung des Nationalrats gemäß Art. 50«.

### *III. Die Durchführung internationaler Organbeschlüsse in der österreichischen Rechtsordnung*

Die internationalen Einrichtungen traditionellen Typs, denen Österreich angehört, fordern, zum Unterschied von den Europäischen Gemeinschaften, keine direkte Wirkung oder »Durchgriffswirkung« für ihre Beschlüsse normativer Natur. Art. 29 (1) des Abkommens zwischen Österreich und der EWG<sup>98)</sup> etwa führt ausdrücklich an, daß die Vertragsparteien die Beschlüsse des Gemischten Ausschusses nach ihren eigenen Bestimmungen durchführen. Die österreichische Praxis zu dieser Frage ist nicht einheitlich. Sowohl die Methode der generellen Transformation oder Adoption als auch die der speziellen Transformation wird angewandt.

---

<sup>97)</sup> Zur Frage der Anwendbarkeit des Art. 44 Abs. 2 B-VG (Volksabstimmung) auf völkerrechtliche Verträge siehe Öhlinger, Der völkerrechtliche Vertrag (Anm. 16), S. 211 ff.

<sup>98)</sup> BGBl. 1972/466.

Die von den Staatsverträgen her bekannte Methode der generellen Transformation besteht in einer Kundmachung des Beschlusses im Bundesgesetzblatt<sup>99)</sup>. Dieses Verfahren wird etwa für die Gesundheitsregelungen der WHO<sup>100)</sup>, für EFTA-Ratsbeschlüsse<sup>101)</sup> und für die Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse nach den Verträgen zwischen Österreich und den Europäischen Gemeinschaften<sup>102)</sup> angewandt. Allerdings besteht Raum für Zweifel, ob es sich dabei wirklich um eine Transformation im Sinne einer konstitutiven Normsetzung für die österreichische Rechtsordnung handelt<sup>103)</sup>. Die Methode der generellen Transformation für Staatsverträge beruht auf Art. 49 B-VG und wird *per analogiam* auf Beschlüsse internationaler Organe ausgedehnt. Da Art. 49 sich allerdings nur auf Gesetze und auf nach Art. 50 genehmigte Staatsverträge bezieht, erschiene es angebracht, Beschlüsse internationaler Organe ausdrücklich in den Art. 49 aufzunehmen<sup>104)</sup>.

Die Methode der speziellen Transformation besteht in der Erlassung innerstaatlicher Normen, welche die Rechtsordnung materiell an die völkerrechtlichen Bestimmungen, hier Beschlüsse internationaler Organe, anpassen soll. Der Grund für dieses Verfahren liegt nicht nur in der bisweilen unzureichenden inhaltlichen Ausgestaltung der internationalen Organbeschlüsse, sondern auch in der Notwendigkeit, diese Rechtsbefehle

---

<sup>99)</sup> H. Hanreich, Die Beschlüsse internationaler Wirtschaftsorganisationen im österreichischen Rechtsquellensystem, ÖZöR 26 (1975), S. 182, 194 ff., hält diese Praxis für verfassungswidrig. Vgl. auch Bernard (Anm. 120), S. 356, für die ICAO Beschlüsse.

<sup>100)</sup> BGBl. 1953/97, 1971/377, 1974/46.

<sup>101)</sup> Z. B.: BGBl. 1974/37, 38, 189, 190, 191, 192, 193, 540, 541, 542, 543.

<sup>102)</sup> Z. B.: BGBl. 1974/2, 3, 4, 95, 133, 134, 549, 550, 757, 758, 812, 813.

<sup>103)</sup> Anlässlich der Verlautbarung der »Internationalen Sanitätsregelungen« im BGBl. 1953/97 wurde eine Formulierung gebraucht, welche zum Ausdruck bringt, daß diese Normen bereits in Österreich in Kraft gewesen seien. In den Erläuterungen zum Abkommen Österreich-EWG 485 Blg. XIII. GP, S. 329, heißt es: »Bei den ›Beschlüssen‹ des Gemischten Ausschusses handelt es sich um völkerrechtlich verbindliche Normen, die für Österreich unmittelbar in Kraft treten, ohne daß es dazu einer Transformation in die innerstaatliche Rechtsordnung bedürfte. Diese Beschlüsse bilden daher die Rechtsgrundlage für die Akte der Vollziehung in Österreich. Nur soweit derartige Beschlüsse nicht unmittelbar vollziehbar sind, werden noch zusätzliche innerstaatliche Rechtssetzungsakte erforderlich sein«. Allgemein zum Erfordernis einer Transformation internationaler Organbeschlüsse siehe Schreuer (Anm. 60), S. 177–230.

<sup>104)</sup> Vgl. auch T. Öhlinger, Rechtsfragen des Freihandelsabkommens zwischen Österreich und der EWG, ZaöRV 34 (1974), S. 682 ff.; ders., Institutionelle Grundlagen (Anm. 16), S. 123 ff., 146; Manhart (Anm. 16), S. 238. Der Entwurf einer Verfassungsnovelle in diesem Sinne ist derzeit in Beratung.

nicht-österreichischen Ursprungs der Systematik und Terminologie der österreichischen Rechtsordnung anzupassen, um so ihre Anwendung zu erleichtern. Die Methode der speziellen Transformation ist also unter Umständen »völkerrechtsfreundlicher« als die der einfachen Adoption durch Kundmachung<sup>105)</sup>.

Diese spezielle Transformation tritt manchmal an die Stelle der generellen Transformation, manchmal wird sie aber auch kumulativ eingesetzt, also für Organbeschlüsse, welche durch Kundmachung im Bundesgesetzblatt bereits transformiert sind. Die spezielle Transformation kann durch die Erlassung eines eigenen Durchführungsgesetzes erfolgen. Beispiele sind das EFTA-Ausgleichsabgabengesetz<sup>106)</sup>, welches in Durchführung von EFTA-Ratsbeschlüssen erging<sup>107)</sup>, oder das Bundesgesetz über sanitätspolizeiliche Grenzkontrollen<sup>108)</sup>, welches die internationalen Gesundheitsregelungen<sup>109)</sup> konkretisiert und weiter ausführt. Auch die Anpassung bereits bestehender Gesetze kommt hier in Betracht. Hier sind vor allem mehrere Zolltarifgesetznovellen<sup>110)</sup> und EFTA-Durchführungsgesetze<sup>111)</sup> zu nennen, welche den österreichischen Zolltarif an Veränderungen der sogenannten Brüsseler Zollnomenklatur anpassen, die vom Rat für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens<sup>112)</sup> beschlossen worden sind<sup>113)</sup>.

In einem weiteren Sinne sind auch jene Gesetze Durchführungsmaßnahmen für internationale Organbeschlüsse, die auf die freiwillige Erfüllung nicht bindender Entscheidungen ausgerichtet sind. Beispiele sind Bundesgesetze für die Zeichnung weiterer Kapitalanteile bei inter-

<sup>105)</sup> Vgl. auch H. Miehsler, Alfred Verdross' Theorie des gemäßigten Monismus und das Bundesverfassungsgesetz vom 4. März 1964, BGBl. Nr. 59, JBl. 87 (1965), S. 571 f.

<sup>106)</sup> BGBl. 1970/418.

<sup>107)</sup> Vgl. auch das Bundesgesetz über den Beitritt Österreichs zum EFTA-Industrieentwicklungsfonds für Portugal BGBl. 1976/302. Dazu vgl. auch oben Anm. 81.

<sup>108)</sup> BGBl. 1975/15.

<sup>109)</sup> BGBl. 1971/377. Dazu vgl. auch Anm. 100.

<sup>110)</sup> BGBl. 1963/123, 1964/278, 1971/454.

<sup>111)</sup> BGBl. 1965/339, 1971/457. Vgl. auch das Bundesgesetz mit dem die Liste XXXII-Österreich zum GATT abgeändert wird, BGBl. 1971/456.

<sup>112)</sup> Errichtet durch die Konvention über das Zolltarifschema für die Einreihung der Waren in die Zolltarife, BGBl. 1960/103. Der in diesem Zusammenhang wichtige Art. XVI wurde später abgeändert: BGBl. 1963/48.

<sup>113)</sup> Diese Beschlüsse waren zuvor eigens ratifiziert und im BGBl. kundgemacht worden: 1963/47, 1972/100. Dazu vgl. auch oben Anm. 50.

nationalen Finanzorganisationen<sup>114</sup>), die auf Einladungen der zuständigen internationalen Organe beruhen, oder das Entwicklungshilfegesetz<sup>115</sup>), das unter anderem auf Bemühungen im Rahmen der Vereinten Nationen zurückgeht. Spezielle Transformationsmaßnahmen werden aber nicht nur durch Gesetze, sondern auch durch Verordnungen ergriffen. Diese Verordnungen bezeichnen den internationalen Organbeschluß bisweilen unmittelbar als ihre Grundlage<sup>116</sup>). Nicht selten enthalten Bundesgesetze auch ausdrückliche Verordnungsermächtigungen, wobei der Inhalt der Verordnungen auch von künftigen Beschlüssen internationaler Organe abhängen soll. Das Außenhandelsgesetz<sup>117</sup>) etwa sieht im § 5 Abs. 1 vor, daß »auf Grund sonstiger internationaler Verpflichtungen« durch Verordnung die Aus- und Einfuhr von Waren, welche sonst nicht der Bewilligungspflicht unterliegen, vorübergehend für bewilligungspflichtig erklärt wird. § 12 Abs. 1 *lit. a* dieses Gesetzes sieht Verordnungen vor, mittels derer die Vorlage von Ursprungszeugnissen angeordnet werden kann, wenn dies auf Grund von Beschlüssen internationaler Organisationen notwendig ist. Sowohl auf der Grundlage

---

<sup>114</sup>) Z. B.: 1972/149, 1974/30, 1976/141 (Asiatische Entwicklungsbank); 1964/25, 1968/278, 1970/374, 1974/31, 1974/408 (Internationale Entwicklungsorganisation); 1974/405, 1975/365 (Fonds des Umweltprogramms der Vereinten Nationen). Die in den Erläuterungen (z. B.: 225 Blg. XIII. GP; 1101 Blg. XIII. GP) gegebene Begründung für diese Gesetze, die zusätzliche Beitragsleistung sei freiwillig, es handle sich daher um eine »innerstaatliche Angelegenheit der einzelnen Mitgliedsländer«, ist nicht glücklich.

<sup>115</sup>) BGBl. 1974/474. Vgl. auch das Vorarlberger Landesgesetz über die Bodenseefischerei, LGBl. 1976/34, welches zu einem großen Teil auf Empfehlungen der Bevollmächtigten gemäß Art. 14 der Bregenzer Übereinkunft betreffend die Anwendung gleichartiger Bestimmungen für die Fischerei im Bodensee, vom 5. 7. 1893, zurückgeht. Die Übereinkunft wurde in Österreich nicht amtlich verlautbart. Siehe dazu 22. Beilage im Jahre 1976 zu den Sitzungsberichten des XXII. Vorarlberger Landtages.

<sup>116</sup>) Z. B.: Verordnung des Bundesministers für Gesundheit und Umweltschutz, mit der die Gebühren für Impfungen nach den Internationalen Gesundheitsregelungen festgesetzt werden, BGBl. 1973/14; Verordnung des Bundesministers für Verkehr über die Schifffahrt auf dem Bodensee, BGBl. 1976/93, erlassen »unter Bedachtnahme auf den Beschluß der Internationalen Schifffahrtskommission für den Bodensee vom 14. Jänner 1976 gemäß Art. 19 Abs. 2 lit. a erster Halbsatz des Übereinkommens über die Schifffahrt auf dem Bodensee«, BGBl. 1975/632.

<sup>117</sup>) BGBl. 1968/314 i.d.F. 1974/401.

des § 5 Abs. 1<sup>118)</sup> als auch des § 12 Abs. 1 *lit. a*<sup>119)</sup> wurden Verordnungen erlassen, um Beschlüsse internationaler Organe in Österreich durchzuführen. In ähnlicher Weise werden auch die Beschlüsse der ICAO über den Zivilflugverkehr durchgeführt<sup>120)</sup>. Das Luftfahrtgesetz<sup>121)</sup> enthält zahlreiche Verordnungsermächtigungen, deren Zweck es ist, die Rechtslage in Österreich an die sich häufig ändernden ICAO-Normen anzupassen<sup>122)</sup>. Von diesen Verordnungsermächtigungen wurde reichlich Gebrauch gemacht<sup>123)</sup>. Auch in mehreren EFTA-Durchführungsgesetzen<sup>124)</sup> und in Gesetzen zur Durchführung der Abkommen mit den Europäischen Gemeinschaften<sup>125)</sup> finden sich eine ganze Reihe von Verordnungsermächtigungen, in denen ausdrücklich auf künftige Beschlüsse der entsprechenden internationalen Organe verwiesen wird.

Die verfassungsrechtliche Problematik dieser Delegation der materiellen Grundlage für Verordnungen an internationale Organe scheint erst relativ spät erkannt worden zu sein<sup>126)</sup>. Neuerdings werden solche

<sup>118)</sup> Verordnung des Bundesministers für Handel, Gewerbe und Industrie betreffend die Ausfuhr von Waren nach Rhodesien und die Einfuhr von Waren aus Rhodesien, BGBl. 1974/652. Diese Verordnung dient der Durchführung der Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrats. Sie sieht eine Bewilligungspflicht vor. Den Sicherheitsratsbeschlüssen wird dadurch entsprochen, daß die Bewilligungen nicht erteilt werden, soweit dies völkerrechtlich geboten erscheint. Vgl. dazu auch die Verordnung des Bundesministers für Handel, Gewerbe und Industrie über die Ermächtigung der Zollämter zur Erteilung von Aus- und Einfuhrbewilligungen in vereinfachter Form, BGBl. 1974/691. Gemäß § 1 Abs. 2 *lit. b* dieser Verordnung sind von der Ermächtigung Rechtsgeschäfte oder Handlungen ausgenommen, bei denen Rhodesien das Bestimmungsland oder das Abnehmerland ist.

<sup>119)</sup> Z. B.: Verordnungen des Bundesministers für Handel, Gewerbe und Industrie über die Ursprungszeugnispflicht bei der Ein- oder Ausfuhr von Kakao, BGBl. 1973/514, 1974/421, 1974/620, 1974/710, 1975/339, 1975/653. Die Verordnungen berufen sich auf die Beschlüsse des Internationalen Kakaorates bzw. Exekutivkomitees, BGBl. 1973/503 und 1975/534.

<sup>120)</sup> Ausführlich dazu P. Bernard, Die Transformation der Normen der ICAO in die österreichische Rechtsordnung, Zeitschrift für Verkehrsrecht 17 (1972), S. 353.

<sup>121)</sup> BGBl. 1957/253.

<sup>122)</sup> Vgl. 307 Blg. VIII. GP, S. 30 ff.

<sup>123)</sup> Z. B.: die Luftverkehrsregeln, BGBl. 1967/56 (mehrfach novelliert); Zivilflugplatz-Verordnung, BGBl. 1972/313.

<sup>124)</sup> Z. B.: § 2 des 2. EFTA-Durchführungsgesetzes, BGBl. 1964/315; §§ 7, 10 und 14 des EFTA-Durchführungsgesetzes 1973, BGBl. 1973/118.

<sup>125)</sup> Z. B.: §§ 11, 15 (3), 16 und 20 des EG-Abkommen-Durchführungsgesetzes, BGBl. 1972/468; § 8 des Versandverfahren-Durchführungsgesetzes, BGBl. 1973/600.

<sup>126)</sup> In den Erläuterungen zum Vertrag Österreich – EWG und zum EG-Abkommen-Durchführungsgesetz heißt es ausdrücklich, die Beschlüsse des Gemischten Ausschusses

Verordnungsermächtigungen, die für den materiellen Inhalt der Verordnung auf künftige Beschlüsse internationaler Organe abstellen, in Verfassungsrang erhoben<sup>127)</sup>, da, wie es in den Erläuterungen heißt, »es gegenwärtig noch nicht möglich ist, den Verordnungsinhalt genau zu determinieren«<sup>128)</sup>. Diese verfassungsrechtlichen Bedenken entsprechen durchaus der strengen Auslegung, die der Verfassungsgerichtshof dem Art. 18 B-VG in Bezug auf die Kompetenz zur Erlassung von Gesetzen beilegt. Zur Frage der Delegierung von Gesetzgebungsbefugnissen erklärt der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung:

»Es ist aber mit der Verfassung unvereinbar, daß der Gesetzgeber des Bundes oder eines Landes nicht selbst den Inhalt der Norm festlegt, sondern dies einem anderen Gesetzgeber überläßt, indem er für die Zukunft die jeweiligen Gesetzesbefehle des anderen Gesetzgebers als eigene Gesetzesbefehle erklärt, obwohl ihr Inhalt noch gar nicht feststeht und daher auch nirgends umschrieben ist«<sup>129)</sup>.

Dieser Grundsatz wurde im Verhältnis von Bundesgesetzgeber und Landesgesetzgeber im Zusammenhang mit Landesgesetzen, die auf Bundesgesetze »in der jeweils geltenden Fassung« verweisen, ausgesprochen<sup>130)</sup>. Er muß in noch viel stärkerem Maße für den Versuch einer Verweisung auf Normen nicht-österreichischen Ursprungs gelten<sup>131)</sup>. Die notwendige Folge wäre, daß es dem einfachen Gesetzgeber verwehrt ist, die Schaffung der von Art. 18 Abs. 2 B-VG geforderten gesetzlichen Grundlage für die Erlassung von Verordnungen internationalen Organen zu überlassen. Das bedeutet nicht nur, daß einfachgesetzliche Verordnungsermächtigungen, welche für den Verordnungsinhalt auf künftige internationale Organbeschlüsse verweisen, verfassungswidrig sind, sondern auch ganz allgemein, daß Durchführungsverordnungen für internationale Organbeschlüsse, die keine ausreichende

---

bilden »unmittelbar die Rechtsgrundlage für Akte der Vollziehung in Österreich«: 485 Blg. XIII. GP, S. 329; 499 Blg. XIII. GP, S. 34.

<sup>127)</sup> §§ 10 und 15 (6) 1. EFTA-Durchführungsgesetz-Novelle, BGBl. 1974/792; §§ 13, 17 (6) und 18 (7) 1. EG-Abkommen-Durchführungsgesetz-Novelle, BGBl. 1974/791.

<sup>128)</sup> 1283 Blg. XIII. GP, S. 3; 1282 Blg. XIII. GP, S. 3.

<sup>129)</sup> Slg. 1970/6290, S. 705 f. Vgl. auch Slg. 1973/7085, S. 465, und Slg. 1973/7241, S. 535.

<sup>130)</sup> Siehe auch das Erkenntnis Slg. 1955/2828, in welchem die Zulässigkeit der Delegierung von Gesetzgebungsbefugnissen an einen Landesjagdverband verneint wird.

<sup>131)</sup> Eine gründliche Untersuchung dieser Frage bezüglich des Internationalen Privatrechts findet sich bei F. Mänhardt, Die Kodifikation des österreichischen Internationalen Privatrechts (Habilitationsschrift, Salzburg 1977), S. 46 ff.

inhaltliche Deckung in österreichischen Normen in Gesetzesrang finden, unzulässig sind<sup>132</sup>). Die höchst unerfreuliche Konsequenz daraus wäre, die Notwendigkeit entweder einer Vielzahl von Verfassungsbestimmungen, welche in Durchbrechung des Art. 18 Abs. 2 B-VG zur Erlassung solcher »selbständiger« Verordnungen ermächtigen, oder der Rezeption des Inhalts der internationalen Organentscheidung in formelles österreichisches Gesetzesrecht, um solcherart die gesetzliche Grundlage für Durchführungsverordnungen zu schaffen. Beide Verfahren erscheinen wenig praktikabel und ähneln den unbefriedigenden Versuchen, die verfassungsrechtlichen Probleme der Übertragung von Hoheitsrechten zu bewältigen.

Angesichts der Tatsache, daß Beschlüsse internationaler Organe eine neuartige und selbständige Rechtsquelle in der österreichischen Rechtsordnung darstellen, erschiene es sinnvoller, diesen Beschlüssen auch die Funktion einer selbständigen Grundlage für Durchführungsverordnungen einzuräumen. Dies würde eine Anpassung des Art. 18 Abs. 2 erfordern, welche normative Beschlüsse internationaler Einrichtungen, gleich den Gesetzen, als Grundlage für die Erlassung von Verordnungen zuließe. Will man dem Legalitätsprinzip in der bisher in Österreich praktizierten Form treu bleiben, müßten dafür allerdings zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Das Erfordernis der ausreichenden materiellen Bestimmtheit müßte hier in ähnlicher Weise wie für Gesetze im formellen Sinn gelten. Das Konzept der *self-executing*-Normen aus dem Völkerrecht berührt hier das des Legalitätsprinzips. Überdies wäre eine Durchführungsverordnung, die unmittelbar auf einem internationalen Organbeschluß beruht nur dann zulässig, wenn der internationale Beschluß durch Kundmachung im Bundesgesetzblatt »adoptiert« ist.

Ein Blick über die Grenzen zeigt übrigens, daß die Methode der Inkorporation internationaler Organbeschlüsse mittels einer gesetzlichen Verordnungsermächtigung auch in anderen Staaten praktiziert wird. Der United Nations Participation Act der USA<sup>133</sup>), der britische United

<sup>132</sup>) Vgl. VerfGH Slg. 1961/3908. In diesem Erkenntnis wurden Teile einer Verordnung der Vorarlberger Landesregierung aufgehoben, deren Grundlage Beschlüsse der Bevollmächtigten gemäß Art. 14 der Bregenzer Übereinkunft (siehe Anm. 115) waren. Allerdings waren diese Beschlüsse lediglich Empfehlungen, welche in Österreich nicht amtlich verlautbart waren. Der VerfGH beschränkt sich darauf festzustellen, diese Beschlüsse seien keine Staatsvertragsnormen im Gesetzesrang. Eine Grundlage für die Verordnung gemäß Art. 18 Abs. 2 B-VG sei daher nicht vorhanden.

<sup>133</sup>) 22 U.S.C. § 287-287 c. Vgl. dazu J. P. Bianchi, Security Council Resolutions in United States Courts, Indiana Law Journal 50 (1974), S. 104 f.

Nations Act<sup>134</sup>) und ein griechisches Gesetz<sup>135</sup>) etwa sehen vor, daß Beschlüsse der Vereinten Nationen, insbesondere des Sicherheitsrats, durch Verordnungen durchgeführt werden.

Besondere Probleme der staatlichen Durchführung treten bei gewissen atypischen internationalen Organbeschlüssen auf. Das sind Beschlüsse, welche sich nicht in der Form generell abstrakter und bindender Normen unmittelbar an Österreich richten.

Dazu gehören einmal die Entscheidungen internationaler rechtsprechender Organe. Wie die österreichische Praxis zur Europäischen Menschenrechtskonvention zeigt, sind bereits mehrmals Gesetzänderungen als Reaktion auf die Tätigkeit von Kommission und Gerichtshof für nötig gehalten worden<sup>136</sup>). Bei pekuniären Verpflichtungen aus internationalen Urteilen und Schiedssprüchen ist die Rechtslage etwas unklar<sup>137</sup>). Probleme könnten etwa bei der Exekution eines Schiedsspruchs des Internationalen Zentrums für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten auftreten. Österreich hat sich nach Art. 54 der Konvention<sup>138</sup>) zur unmittelbaren Exekution dieser Schiedssprüche gleich österreichischen rechtskräftigen Urteilen verpflichtet. Im Unterschied zu anderen Staaten<sup>139</sup>) fehlen jedoch in Österreich dazu ausführende Bestimmungen. Es bleibt abzuwarten, ob ein österreichisches Exekutionsgericht solche und ähnliche internationale Titel als Schiedssprüche im Sinne des § 1 Ziff. 16 Exekutionsordnung akzeptieren würde.

---

<sup>134</sup>) 9 & 10 Geo. VI, c. 44, zit. nach BYIL 23 (1946), S. 412.

<sup>135</sup>) No. 92 aus 1967, zit. nach C. P. Economides, *Nature juridique des actes des organisations internationales et leurs effets en droit interne*, *Revue Hellénique de Droit International* 23 (1970), S. 232.

<sup>136</sup>) Strafprozeßnovelle 1962, BGBl. 1962/229; Bundesgesetz über die Erneuerung von Berufungsverfahren in Strafsachen, BGBl. 1963/66; Strafrechtliches Entschädigungsgesetz, BGBl. 1969/270; Strafrechtsänderungsgesetz, BGBl. 1971/273; Verfahrenshilfegesetz, BGBl. 1973/569. Vgl. auch *Europarecht konkret 1976*, hrsg. vom Bundesministerium für Justiz, S. 74 f. Siehe auch das Rundschreiben des Bundesministers für Justiz vom 5. 3. 1970 über die Auslegung des Art. 5 Abs. 3 MRK durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, *Amtsblatt der österreichischen Justizverwaltung 1970*, S. 79. Zur Beachtung der Entscheidungspraxis der Straßburger Organe durch staatliche Gerichte siehe Schreuer (Anm. 60), S. 105 ff.

<sup>137</sup>) Zur Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen auf Grund von Urteilen des Gerichtshofs der MRK gemäß Art. 50 siehe Schreuer, *The Impact of International Institutions on the Protection of Human Rights in Domestic Courts*, *Israel Yearbook on Human Rights* 4 (1974), S. 66 ff.

<sup>138</sup>) BGBl. 1971/357.

<sup>139</sup>) Nachweise bei Schreuer (Anm. 60), S. 202.

Ein weiteres Problem sind nicht bindende Beschlüsse internationaler Organe. Wie bereits erwähnt, wird Empfehlungen und Ermächtigungen in Österreich manchmal durch Gesetze Rechnung getragen<sup>140)</sup>. Damit verlieren sie natürlich für die österreichischen Vollzugsorgane ihren unverbindlichen Charakter. Eine vergleichende Analyse zeigt, daß Vollzugsorgane, insbesondere Gerichte, immer wieder auch unmittelbar auf Empfehlungen internationaler Organe zurückgreifen<sup>141)</sup>. Insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wird häufig herangezogen<sup>142)</sup>. In Österreich ist das nach der derzeit vorherrschenden Rechtsquellenauffassung schwer vorstellbar und vom Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof auch bereits mehrfach abgelehnt worden<sup>143)</sup>. Es wäre daher angebracht zu überlegen, auf welche Weise nicht bindende aber dennoch rechtserhebliche Beschlüsse internationaler Organe in die österreichische Rechtsordnung eingeführt werden könnten. Dies könnte etwa durch eine Form der Weiterempfehlung<sup>144)</sup> geschehen oder durch eine Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt oder einem anderen amtlichen Promulgationsorgan<sup>145)</sup> unter Anführung des bloß empfehlenden Charakters des internationalen Beschlusses.

Schließlich zeigt ein Blick auf die Praxis, daß staatliche Vollzugsorgane auch mit Beschlüssen internationaler Organe in Berührung kommen können, welche gar nicht an den Forumstaat gerichtet sind und für die aus diesem Grund keine Durchführungsmaßnahmen ergriffen werden<sup>146)</sup>. Solche Beschlüsse treten oft in Zusammenhang mit prozesualen Vorfragen auf und betreffen etwa das interne Recht internationaler Organisationen oder internationale Statusentscheidungen über Territorialfragen. In solchen Situationen kann eine staatliche Durchführung oder Transformation natürlich nicht erwartet werden. Die einzige adäquate Lösung dürfte hier in einem selbständigen Vorgehen

---

<sup>140)</sup> Vgl. oben Anm. 114 und 115. Vgl. auch VerfGH Slg. 1971/6357, wo auf Interpretationsempfehlungen des Brüsseler Zollrats Bezug genommen wird, welche in der Form von Erläuterungen zum österreichischen Zolltarif von Zeit zu Zeit an die österreichischen Vollzugsorgane weitergeleitet werden.

<sup>141)</sup> Ausführlich dazu Schreuer (Anm. 60), S. 128 ff., 222 ff.

<sup>142)</sup> K. Skubiszewski, Recommendations of the United Nations and Municipal Courts, BYIL 46 (1972-73), S. 353; Schreuer (Anm. 137), S. 76 ff.

<sup>143)</sup> VerfGH Slg. 1950/2030, 1970/6260; VerwGH Slg. 1966/7045 A.

<sup>144)</sup> In diesem Sinne Bernard (Anm. 120), S. 357.

<sup>145)</sup> Rechtsvergleichend dazu Schreuer (Anm. 60), S. 222 ff.

<sup>146)</sup> Ausführlich dazu Schreuer (Anm. 60), S. 160 ff.

der Organe der Vollziehung nach kollisionsrechtlichen Gesichtspunkten liegen. Auch hier wäre allerdings noch zu prüfen, ob die positive Rechtslage in Österreich ausreichende Grundlagen bietet<sup>147)</sup>.

#### IV. Die Kundmachung internationaler Organbeschlüsse in Österreich

Wie bereits ausgeführt, entspricht es seit einiger Zeit der ständigen Praxis in Österreich, Beschlüsse internationaler Organe unmittelbar im Bundesgesetzblatt zu publizieren<sup>148)</sup>. Die Rechtsgrundlage dafür war nach dem Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt in seiner ursprünglichen Fassung<sup>149)</sup> nicht einwandfrei geklärt. Die Novelle 1972 bezieht sich nunmehr ausdrücklich auch auf Beschlüsse internationaler Organe<sup>150)</sup>. Ähnlich wie bei Staatsverträgen ist auch die Möglichkeit der Kundmachung auf eine andere geeignete Weise<sup>151)</sup> – etwa durch Auflage im Bundeskanzleramt – vorgesehen. Eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Kundmachung von internationalen Organakten fehlt allerdings bisher. Sie könnte durch die bereits erwähnte Erweiterung des Art. 9 B-VG geschaffen werden<sup>152)</sup>.

In den Erläuterungen zur Novelle 1972 zum Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt heißt es, die Kundmachung von Rechtsvorschriften, welche von internationalen Organen mit unmittelbarer Wirkung für Österreich geschaffen wurden, sei ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit und sei bisher auch stets erfolgt<sup>153)</sup>. Letztere Feststellung ist vielleicht ein wenig zu optimistisch. Hier nur zwei Beispiele für fehlende Kundmachungen: Eine bindende Interpretationserklärung der Exekutivdirektoren des Internationalen Währungsfonds aus dem Jahre 1949<sup>154)</sup>, die für die Beachtung ausländischer Devisenbestimmungen durch staatliche Gerichte von großer Bedeutung ist, findet sich nirgendwo im

<sup>147)</sup> Dazu insbes. M ä n h a r d t (Anm. 131).

<sup>148)</sup> Oben Anm. 100–102. Rechtsvergleichend dazu S c h r e u e r (Anm. 60), S. 230 ff.

<sup>149)</sup> BGBl. 1920/33. § 2 Abs. 2 dieses Gesetzes sah lediglich die Verlautbarung »sonstige(r) Kundmachungen der Bundesregierung oder der Bundesministerien, sofern sie rechtsverbindlichen Inhalt haben«, vor.

<sup>150)</sup> BGBl. 1972/106, § 2 Abs. 1 lit. c. Wiederverlautbart als Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 1972, BGBl. 293.

<sup>151)</sup> § 2 Abs. 5.

<sup>152)</sup> Vgl. oben Text zu Anm. 104.

<sup>153)</sup> 34 Blg. XIII. GP, S. 2.

<sup>154)</sup> Dazu S c h r e u e r (Anm. 60), S. 118 ff. mit weiteren Hinweisen.

Bundesgesetzblatt<sup>155</sup>). Dieser Umstand hat auch bereits negative Auswirkungen auf die österreichische Rechtsprechung gehabt<sup>156</sup>). Der zweite Fall betrifft die Verfahrensordnung der Europäischen Menschenrechtskommission. Sie wurde zwar zusammen mit der Verfahrensordnung des Gerichtshofs für Menschenrechte in ihrer ursprünglichen Fassung im Bundesgesetzblatt verlautbar<sup>157</sup>). Die späteren Änderungen wurden jedoch nicht mehr kundgemacht, wohl aber die Änderungen der für den Einzelnen weniger wichtigen Verfahrensordnung des Gerichtshofs<sup>158</sup>). Diese Beispiele sollen nicht so sehr dazu dienen, die österreichische Verlautbarungspraxis zu kritisieren, die insgesamt sehr großzügig ist. Es sollen damit nur die großen Schwierigkeiten aufgezeigt werden, im Einzelfall festzustellen, was publikationsbedürftig und publikationswürdig ist. Das gilt ganz besonders auch für die oben angeführten sogenannten atypischen Beschlüsse internationaler Organe. Die verwirrende Vielfalt der Aktivitäten internationaler Einrichtungen macht es praktisch unmöglich, immer mit Sicherheit vorherzusagen, welche ihrer Beschlüsse für die staatliche Vollziehung bedeutsam werden könnten.

Ein weiteres Problem ist der Zeitpunkt der Kundmachung internationaler Organbeschlüsse im Bundesgesetzblatt. Wie die Praxis zeigt, erfolgt die Kundmachung nicht selten mit Verzögerungen, jedenfalls oft erst nachdem der Beschluß in Kraft getreten ist<sup>159</sup>). Bisweilen verweisen solche Kundmachungen sogar ausdrücklich auf ihren bloß deklaratorischen Charakter<sup>160</sup>).

Alle diese Umstände sprechen gegen ein strenges formelles Publizitätsprinzip, nach welchem die Wirkung der internationalen Beschlüsse

<sup>155</sup>) Vgl. auch H. Aufricht, Das Abkommen des Internationalen Währungsfonds und die Unerzwingbarkeit bestimmter Verträge, ÖZöR 6 (1955), S. 539; I. Seidl-Hohenveldern, Probleme der Anerkennung ausländischer Devisenbewirtschaftungsmaßnahmen, ÖZöR 8 (1957/58), S. 90 ff.

<sup>156</sup>) Oberster Gerichtshof 2. 7. 1958, JBl. 81 (1959), S. 73. Siehe auch die Kritik zu diesem Urteil bei J. Gold, The Fund Agreement in the Courts (1962), S. 109 ff.

<sup>157</sup>) BGBl. 1963/108.

<sup>158</sup>) BGBl. 1966/123, 1967/105, 1967/315, 1969/166, 1970/299, 1971/268, 1972/53, 1974/480. Die Verlautbarung der revidierten Verfahrensordnung der Kommission wurde neuerdings nachgeholt: BGBl. 1977/495.

<sup>159</sup>) Z. B.: Änderungen der Satzung des Europarats, BGBl. 1963/151, 1965/253, 1971/40, 1971/150, 1975/111, 1976/619; Änderungen der Statuten der EUROFIMA, BGBl. 1971/159, 1976/617; Änderungen der Satzung der Vereinten Nationen, BGBl. 1965/294, 1968/258.

<sup>160</sup>) Vgl. oben Anm. 103.

stets von der Kundmachung im Bundesgesetzblatt abhängen würde<sup>161</sup>). Erfordernisse der Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit verlangen eine möglichst umfassende und rasche Kundmachung<sup>162</sup>) internationaler Organbeschlüsse in einem amtlichen Verlautbarungsorgan. Andererseits wird es sich nicht vermeiden lassen, daß die Vollziehung bisweilen auch auf nicht im Bundesgesetzblatt kundgemachte Beschlüsse internationaler Organe zurückgreift<sup>163</sup>).

#### *V. Das Verhältnis internationaler Organbeschlüsse zu materiellem österreichischen Recht*

Zur Frage des »Ranges« internationaler Organbeschlüsse<sup>164</sup>) im österreichischen Stufenbau der Rechtsordnung bietet das B-VG keine Anhaltspunkte. Eine analoge Anwendung der Bestimmungen über Staatsverträge erscheint kaum sinnvoll, da es ja eben ein Wesensmerkmal von Beschlüssen internationaler Organe ist, daß sie unabhängig von einer Genehmigung durch den Nationalrat zustande kommen<sup>165</sup>). Die Folge könnte allenfalls sein, daß sie daher eben nur Verordnungsrang hätten<sup>166</sup>). Daß diese Lösung nicht den Realitäten entsprechen kann, zeigt schon die Tatsache, daß in den zahlreichen Fällen, in denen internationale Organe selbständig Vertragsbestimmungen ändern, diese Vertragsbestimmungen häufig Gesetzesrang oder sogar Verfassungsrang haben, die Abänderungsbeschlüsse also zumindest gleichrangig sein müssen<sup>167</sup>).

---

<sup>161</sup>) Vgl. dazu auch 33 Blg. XIII. GP, S. 2, wo erklärt wird, es »... kann nämlich eine Überspitzung des formellen Publizitätsprinzips zu einer Verschlechterung der materiellen Publizität... führen...«.

<sup>162</sup>) Grundsätzlich zu rechtsstaatlichen Aspekten der Kundmachung siehe VerfGH Slg. 1956/3130.

<sup>163</sup>) Vgl. auch Schreuer (Anm. 60), S. 234.

<sup>164</sup>) Rechtsvergleichend dazu Schreuer (Anm. 60), S. 234 ff.

<sup>165</sup>) Vgl. dazu Öhlinger (Anm. 85), S. 181; ders., Institutionelle Grundlagen (Anm. 16), S. 129 f.; Hummer (Anm. 16), S. 59. Für die Beschlüsse des Gemischten Ausschusses Österreich-EG wird bisweilen Gesetzesrang postuliert: 1282 Blg. XIII. GP, S. 4; Manhart (Anm. 16), S. 216.

<sup>166</sup>) In diesem Sinne: Mutz (Anm. 16), S. 38 ff.

<sup>167</sup>) Vgl. oben Anm. 89. Eine Bezeichnung solcher Beschlüsse als »verfassungsändernd« anlässlich der Kundmachung im BGBl. gemäß Art. 50 Abs. 3 B-VG findet nicht statt. Die Erläuterungen zur RV zum Ersten StV-San.Ges. halten eine solche Bezeichnung für unzulässig: 122 Blg. XIII. GP, S. 10.

Als Alternative böte sich die vor allem von Ermacora<sup>168)</sup> für das Völkergewohnheitsrecht vertretene Theorie an, wonach Beschlüsse internationaler Organe in der österreichischen Rechtsordnung den Rang haben, den sie haben müßten, um als österreichische Rechtsnormen gesetzt zu werden. Doch befriedigt auch diese Lösung nicht. Sie würde zwar bedeuten, daß internationale Organbeschlüsse zunächst jedenfalls in Kraft treten<sup>169)</sup>. Späteres gleichrangiges österreichisches Recht würde ihnen jedoch wiederum derogieren. Die Anwendung des *lex posterior*-Prinzips zur Lösung eines Konflikts zwischen Normen, welche von verschiedenen und voneinander unabhängigen Normsetzungsorganen stammen, ist nicht nur theoretisch bedenklich, sondern kann auch in der Praxis zu unbefriedigenden Ergebnissen führen. Theoretisch bedenklich ist diese Lösung, weil das *lex posterior*-Prinzip von der Vorstellung eines einheitlichen Gesetzgebers ausgeht, dessen jeweils späterer Wille zu gelten hat. Praktisch unbefriedigend ist sie, weil das Nebeneinander gleichrangiger Gesetzgebungsorgane mit sachlich gleichen Kompetenzen bei einem Gegensatz leicht in ein legislatives Bockspringen ausarten kann, bei dem immer der jeweils zuletzt Handelnde die Oberhand hat. Daß diese Befürchtung nicht bloß eine theoretische Spielerei ist, zeigt ein Fall, welcher den Kongress der Vereinigten Staaten und den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen betrifft<sup>170)</sup>. Selbst wo kein bewußter Gegensatz zwischen internationalem Organ und staatlichem Gesetzgeber besteht, birgt der oft technische und schwer überschaubare Regelungsbereich internationaler Organbeschlüsse ständig die Gefahr unbeabsichtigter materieller Widersprüche, die durch das *lex posterior*-Prinzip eine höchst aleatorische Lösung finden würden.

Die Antwort auf die schwierige Frage des Verhältnisses zwischen Beschlüssen internationaler Organe und staatlichem Recht könnte in einem ganz anderen Bereich liegen<sup>171)</sup>. Sie hätte dieses Verhältnis nicht aus der Perspektive der Zuordnung eines Ranges im staatlichen Stufenbau der Rechtsordnung zu sehen, sondern als ein Frage der Abgrenzung

<sup>168)</sup> Der Verfassungsgerichtshof (1956), S. 353.

<sup>169)</sup> Vgl. auch ausdrückliche Bestimmungen in Gesetzen, wonach bestimmte gesetzliche Regelungen außer Kraft treten, sobald die zuständigen internationalen Organe etwas anderes beschließen: §§ 6 (2) und 7 (1) der EFTA-Durchführungsgesetz-Novelle 1967, BGBl. 1967/47; § 16 (4) des EFTA-Durchführungsgesetzes 1973, BGBl. 1973/118.

<sup>170)</sup> *Diggs v. Shultz*, US Court of Appeals D.C. Cir., 470 F. 2d 461. Vgl. dazu auch Schreuer (Anm. 60), S. 243.

<sup>171)</sup> Vgl. auch Krüger (Anm. 79), S. 725 f.

von Kompetenzen. Für die Angelegenheiten, in denen eine Zustimmung zur Setzung von Hoheitsakten durch internationale Organe vorliegt, wären dann nicht Bund oder Länder zuständig, sondern das betreffende internationale Organ. Dieser Lösung würde übrigens auch die systematische Placierung des Art. 9 b unmittelbar vor den Kompetenzartikeln des B-VG entgegenkommen.

Allerdings wird es zumindest vorläufig unerlässlich sein, eine subsidiäre staatliche Kompetenz für den Fall zu behalten, daß das internationale Organ seine Kompetenz nicht oder noch nicht ausübt. Sofern jedoch ein Beschluß des zuständigen internationalen Organs vorliegt, müßte er Anwendungsvorrang gegenüber entgegenstehenden staatlichen Normen genießen. Das heißt, dem widersprechenden staatlichen Rechtsbefehl würde durch den internationalen Organbeschluß nicht derogiert, er unterläge auch keinem Normaufhebungsverfahren wegen Widerspruchs zu einer höherrangigen Norm. Bei der Anwendung wäre jedoch der internationale Organbeschluß als der vom zuständigen Normsetzungsorgan herrührende Rechtsbefehl heranzuziehen. Eine ähnliche Lösung hat sich für das Verhältnis von europäischem Gemeinschaftsrecht und den staatlichen Rechten der Mitgliedstaaten weitgehend durchgesetzt<sup>172</sup>).

Eine entscheidende Frage für das Funktionieren dieser Lösung ist natürlich der Rechtsschutz, insbesondere die Rolle des Verfassungsgerichtshofs<sup>173</sup>). Ein den Art. 139–140 a B-VG entsprechendes Normprüfungsverfahren käme nach den hier skizzierten Vorstellungen nicht in Frage. Doch wäre zu erwägen, dem Verfassungsgerichtshof eine Kompetenz zu übertragen, die ihn berechtigt, die Einhaltung der Grenzen der Zustimmung zur Setzung von Hoheitsakten durch internationale Organe gemäß Art. 9 b B-VG zu überprüfen. Eine solche neue Kompetenz könnte allenfalls zur Feststellung führen, daß ein Beschluß eines internationalen Organs die Grenzen des Art. 9 b, etwa über den Schutz verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte<sup>174</sup>), überschreitet und daher unanwendbar sei. Die Möglichkeit einer Bekämpfung individueller Grundrechtsverletzungen durch österreichische Verwaltungsbehörden in Vollziehung internationaler Organbeschlüsse gemäß Art. 144 B-VG bliebe dadurch unberührt.

---

<sup>172</sup>) Hinweise auf Judikatur und Literatur bei Schreuer (Anm. 60), S. 247 ff.

<sup>173</sup>) Vgl. auch Hummer (Anm. 16), S. 55.

<sup>174</sup>) Zur Diskussion dieser Frage in der Bundesrepublik siehe vor allem die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 29. 5. 1974, BVerfGE 37, 271, und die umfangreiche Literatur dazu. Nachweise bei Schreuer (Anm. 60), S. 248.

*VI. Schluß*

Die neue Rechtsquelle »Beschlüsse internationaler Organe« hat dem österreichischen Staatsrecht eine ganze Reihe noch ungelöster Probleme beschert, die sich mit dem herkömmlichen Instrumentarium des österreichischen Verfassungsrechts nicht befriedigend lösen lassen. Bei der kritischen Auseinandersetzung mit den hier skizzierten Vorschlägen ist daher zu bedenken, daß angesichts der Andersartigkeit von Beschlüssen internationaler Organe gegenüber den traditionellen Rechtsquellen des österreichischen Staatsrechts die Annahme unorthodoxer Lösungen unabweichlich sein wird. Die dabei auftretenden Fragen sind nicht nur von großem praktischen Interesse für das österreichische Verfassungsrecht, sondern geben auch gleichzeitig ein anschauliches Bild von den Problemen der Anpassung einer gewachsenen traditionellen Verfassung an die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit.

## Summary

## Decisions of International Institutions in Austrian Law

I. The growing number of decisions of international organs promulgated in the Austrian Federal Gazette indicates the increasing importance of this legal phenomenon for Austrian law. This new source of law has created a number of as yet unresolved constitutional problems.

II. It is generally accepted by Austrian doctrine and practice that the Constitution exhaustively prescribes the organs and procedures for the exercise of sovereign powers. This means that any exercise of sovereign power by an international institution requires a constitutional amendment. Since the concept of sovereign powers is interpreted extremely widely in Austria, a large number of treaty provisions vesting international organs with decision making powers have to be incorporated into Austrian law as constitutional amendments. The disadvantages of this procedure lie not only in a confusing proliferation of

constitutional provisions in treaties, but also in the considerable difficulties in determining exactly which treaty provisions require constitutional amendments.

Another method, which is sometimes used to overcome these constitutional difficulties, is the parliamentary approval of the international decision as if it were a treaty or its enactment by statute. In view of the large number of international decisions involved and of the considerable delay caused by parliamentary procedures, this method too is unsatisfactory.

The only acceptable solution appears to be a general provision in the Constitution authorising parliament to agree by simple majority to the exercise of sovereign powers by international institutions. A number of European constitutions already have such provisions. Such a general constitutional provision should, however, set certain limits to the decision making powers of international organs to which Austria is prepared to submit. These limits include the leading principles of the Austrian Constitution (democracy, federalism, rule of law), the permanent neutrality and the inviolability of human rights.

III. The incorporation of decisions of international institutions into Austrian law has not been uniform. Some international decisions are simply promulgated in the Federal Gazette, others are incorporated by legislation, still others by regulations. The method of incorporation by regulation creates certain constitutional difficulties. In Austria a regulation requires a statute as its material basis. It is therefore doubtful whether a decision of an international organ is an appropriate basis for a regulation.

Certain types of international decisions, like judgments or arbitral awards, recommendations and decisions determining an international status *erga omnes* are not normally the object of implementing measures. They should nevertheless be taken into account by Austrian courts and authorities.

IV. The proper publication of decisions of international institutions in Austria is yet another problem. A recent amendment to the Federal Gazette Act specifically provides also for the promulgation of decisions of international organs. In spite of Austria's liberal policy in publishing international decisions, their multitude and variety defies any attempt to promulgate all such decisions with a possible effect on Austrian law.

V. The relation of decisions of international institutions to material provisions of Austrian law is another unresolved question. The fact that these international decisions are not usually formally approved by Parliament would indicate that they rank below ordinary statutes. On the other hand, the purpose of a large number of international decisions is to amend treaty provisions which under Austrian law enjoy the rank of statutes or even constitutional law. A better way to solve this problem would probably be to abandon the attempt to fit international decisions into the Austrian hierarchy of norms and rather to view their relation to Austrian law as a question of delimitation of material competences.

Chr. Schreuer