

II-1367 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates  
XI. Gesetzgebungsperiode

29.4.1968

583/A.B.  
zu 571/J

Anfragebeantwortung

des Bundeskanzlers Dr. Klaus  
 auf die Anfrage der Abgeordneten Zingler und Genossen,  
 betreffend Verdacht einer Gesetzesverletzung durch die Bundesregierung.

-.-.-.-.-

Die Abgeordneten zum Nationalrat Zingler, Pay, Moser und  
 Genossen haben am 13. März 1968 die nachstehende

Anfrage

an die Bundesregierung (II-1147 der Beilagen zu den stenographischen  
 Protokollen des Nationalrates, XI. GP., Nr. 571/J) betreffend Verdacht  
 einer Gesetzesverletzung durch die Bundesregierung überreicht:

Die Verordnung der Bundesregierung vom 30. Jänner 1968 über  
 Änderungen in den Sprengeln der Bezirksgerichte Bruck an der Mur,  
 Stainz, Deutschlandsberg, Eibiswald, Feldbach, Fehring, Kirchbach  
 in Steiermark, Fürstenfeld, Bezirksgericht für Zivilrechtssachen Graz,  
 Friedberg, Hartberg, Pöllau, Leibnitz, Wildon, Irdning, Murau, Ober-  
 wölz, Mureck, Voitsberg, Gleisdorf und Weiz ist unter der Nr. 63  
 in dem am 20. Feber 1968 ausgegebenen 18. Stück des Bundesgesetzblattes  
 verlautbart worden. Sie ist nach ihrem § 22 mit 1. Jänner 1968, sohin  
 rückwirkend, in Kraft getreten.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes  
 (vgl. die Erkenntnisse Slg. Nr. 167, 312, 2966) ist die Erlassung einer  
 unselbständigen Verordnung mit rückwirkender Kraft nur unter der Voraus-  
 setzung zulässig, daß eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung hiezu  
 vorliegt. Dasselbe muß aber auch im Falle der Erlassung einer Verordnung  
 gelten, die sich unmittelbar auf eine Verfassungsvorschrift stützt.  
 Da die verfassungsrechtliche Grundlage der von der Bundesregierung  
 erlassenen Verordnung, nämlich § 8 Abs. 5 lit. d des Übergangsgesetzes  
 vom 1. Oktober 1920 in der Fassung des BGBI. Nr. 368 vom Jahre 1925,  
 eine Ermächtigung zur Erlassung einer rückwirkenden Verordnung nicht  
 enthält, hat die Bundesregierung sohin gegen die zitierte Verfassungs-  
 bestimmung verstößen.

Diese offenkundige Gesetzesverletzung kann nicht etwa damit ent-  
 schuldigt werden, daß die Verordnung gleichzeitig mit dem am 1. Jänner 1968  
 in Kraft getretenen Steiermärkischen Landesgesetz vom 18. Dezember 1967,  
 LGBI. Nr. 138, über Gebietsänderungen von Gemeinden wirksam werden sollte.  
 Denn dieses Landesgesetz, das infolge der in ihm verfügten Gebietsände-  
 rungen von Gemeinden die gleichzeitige Änderung von Bezirksgerichtssprengeln  
 erforderlich macht, bedurfte gemäß der vorhin zitierten Gesetzesstelle der

- 2 -

583/A.B.  
zu 571/J

Zustimmung der Bundesregierung. Die Bundesregierung hätte es daher in der Hand gehabt, für ein gleichzeitiges Inkrafttreten der beiden einander bedingenden Rechtsvorschriften in der Weise Sorge zu tragen, daß eine rückwirkende Erlassung der Verordnung vermieden wird.

Die unterfertigten Abgeordneten machen mit Nachdruck darauf aufmerksam, daß das Vorgehen der Bundesregierung sich nicht etwa als eine Gesetzesverletzung ohne praktische Bedeutung darstellt. Durch die in der Verordnung rückwirkend verfügte Änderung der Gerichtssprengel wird nämlich in geradezu widersinniger Weise in Einzelfällen den Bezirksgerichten nachträglich ihre ursprünglich rechtmäßig begründete Zuständigkeit entzogen, gleichviel, ob ab 1. Jänner 1968 angefallene Rechtssachen bereits rechtskräftig entschieden waren oder noch anhängig sind (Wobei wohl anzunehmen ist, daß die Bestimmung des § 29 JN. nicht Anwendung findet). Es treten somit Folgen ein, deren praktische Auswirkungen nicht ohne weiteres überblickbar sind. Die unterfertigten Abgeordneten bezweifeln ernsthaft, daß die Bundesregierung Überlegungen über diese Folgen ihres Vorgehens angestellt hat.

Die unterfertigten Abgeordneten stellen sohin die

#### A n f r a g e

- 1) In welcher Sitzung des Ministerrates hat die Bundesregierung die Zustimmung zur Kundmachung des betreffenden Landesgesetzes erteilt?
- 2) In welcher Weise hat die Bundesregierung hiebei auf die Möglichkeit Bedacht genommen, die Verordnung über die Änderung der Bezirksgerichtssprengel rechtzeitig zu erlassen?
- 3) Wie rechtfertigt die Bundesregierung die Anordnung über das rückwirkende Inkrafttreten der Verordnung?
- 4) Hat die Bundesregierung in Anbetracht der rückwirkenden Erlassung der Verordnung auf die Folgen dieses Vorgehens Bedacht genommen?
- 5) Welches Mitglied der Bundesregierung hat die Erlassung der Verordnung beantragt?

Die Bundesregierung hat in der Sitzung vom 23. 4. 1968 beschlossen, gemäß § 71 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 6. 7. 1961, BGBI. Nr. 178, die nachstehende

#### A n t w o r t

zu erteilen:

Zu 1: Die Zustimmung wurde in der Sitzung vom 20. 12. 1967 erteilt, und zwar gemäß Art. 98 Abs. 3 B.-VG., nicht jedoch gemäß § 8 Abs. 5 lit. d erster Satz B.-VG. Die Grenzen der Gerichtsbezirke sind durch die Gemeindezusammenlegungen nämlich nicht berührt worden.

Zu 2: Der Gesetzesbeschuß des Steiermärkischen Landtages vom 13. Dezember 1967 über Gebietsänderungen von Gemeinden ist am 14. Dezember v.J. im Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst eingelangt. Der § 13 dieses

- 3 -

583/A.B.

zu 571/J

Gesetzesbeschlusses sah das Inkrafttreten des entsprechenden Landesgesetzes mit 1.1.1968 vor. Das Inkrafttreten einer solchen Regelung mit Jahresbeginn ist aus den verschiedensten organisatorischen und finanzausgleichsrechtlichen Gründen unbedingt wünschenwert. Im Hinblick auf die Kürze der zur Verfügung gestandenen Zeit ist es aber nicht möglich gewesen, die gemäß § 8 Abs. 5 lit. d. zweiter Satz, zweiter Satzteil des Übergangsgesetzes vom 1. Oktober 1920 erforderliche Verordnung der Bundesregierung so rechtzeitig vorzubereiten, daß sie gleichzeitig mit dem in Rede stehenden Gesetzesbeschuß des Steiermärkischen Landtages von der Bundesregierung hätte behandelt werden können. Das sachlich zuständige Bundesministerium für Justiz war jedoch bemüht, diese Verordnung zum frühestmöglichen Zeitpunkt der Bundesregierung vorzulegen; der betreffende Ministerratsvortrag des Bundesministeriums für Justiz Zl. 7018/67 ist mit 19.1.1968 datiert.

Zu 3: Es sei zunächst auf die Ausführungen unter 2. verwiesen. Auf dem Boden der Auffassung, daß die Zusammenlegung der steirischen Gemeinden mit 1. Jänner 1968 wirksam werden sollte, ist folgendes festzuhalten:

Die Sprengel der betroffenen Gerichtsbezirke sind durch die Aufzählung bestimmter Gemeinden umschrieben (vgl. RGBl. Nr. 27/1854, 59/1868 und BGBl. Nr. 163/1962). Der Gesetzesbeschuß des Steiermärkischen Landtages vom 13. Dezember 1967 hat nun eine Anzahl neuer Gemeinden geschaffen. Diese neuen Gemeinden tragen zwar zum Teil den gleichen Namen wie die Gemeinden, die in den früheren Rechtsvorschriften über den Sprengel der betroffenen Bezirksgerichte aufgezählt sind. Trotzdem sind diese gleichnamigen neugeschaffenen Gemeinden mit den früher bestandenen Gemeinden juristisch nicht identisch.

Hält man sich dies vor Augen, so ergibt sich mit 1.1.1968 die folgende Sachlage:

a) Die bisher bestandenen Gemeinden, die durch den Gesetzesbeschuß des Steiermärkischen Landtages vom 13.12.1967 zu neuen Gemeinden zusammengelegt worden sind, gingen mit dem genannten Zeitpunkt unter; sie schieden damit auch aus den Rechtsvorschriften aus, die den Sprengel der betroffenen Bezirksgerichte bestimmt haben. Die durch den Gesetzesbeschuß des Steiermärkischen Landtages vom 13.12.1967 neugeschaffenen Gemeinden mußten aber überhaupt erst einem Bezirksgerichtssprengel zugewiesen werden. Wäre dies nicht geschehen, so würden diese Gemeinden überhaupt keinem Bezirksgerichtssprengel angehören.

583/A.B.  
zu 571/j

b) Die Bundesregierung stand somit vor der Wahl, die gemäß § 8 Abs. 5 lit. d zweiter Satz, zweiter Satzteil des ÜG. 1920 erforderliche Verordnung entweder rückwirkend mit 1.1.1968 in Kraft zu setzen oder aber in Kauf zu nehmen, daß die neu geschaffenen Gemeinden bis zum Zeitpunkt der Erlassung der in Rede stehenden Verordnung keinem Bezirksgerichtssprengel zugehören. Obwohl die rückwirkende Erlassung einer solchen Verordnung rechtspolitisch sicher nicht wünschenswert ist, stellt sie doch eindeutig das geringere Übel gegenüber dem unhaltbaren Zustand dar, daß Gemeinden zu keinem Bezirksgerichtssprengel gehören.

c) In der Begründung der Anfrage wird unter Berufung auf die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes über die Zulässigkeit der Rückwirkung unselbständiger Verordnungen die Behauptung aufgestellt, daß eine selbständige Verordnung, die sich unmittelbar auf eine Verfassungsbestimmung stützt, nur bei Vorliegen einer ausdrücklichen verfassungsgesetzlichen Ermächtigung rückwirkend in Kraft gesetzt werden darf. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß diese Rechtsmeinung nicht zutrifft.

Es trifft zu, daß der Verfassungsgerichtshof in den in der Anfrage zitierten Erkenntnissen Slg. 167, 312 und 2966 den Standpunkt vertreten hat, eine Verordnung dürfe nur dann mit rückwirkender Kraft in Geltung gesetzt werden, wenn eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung hiezu vorliegt. Dieser Rechtsstandpunkt des Verfassungsgerichtshofes kann für selbständige Verordnungen nicht gelten. Denn das Wesen einer selbständigen Verordnung liegt darin, daß ihr Inhalt nicht vom Gesetz in einer dem Art. 18 Abs. 2 B.-VG. entsprechenden Weise vorgeschrieben sein muß. Nun gehört die gesetzliche Bestimmung, daß eine Verordnung rückwirkend in Kraft gesetzt werden darf, mit zur materiell-rechtlichen Grundlage der betreffenden Verordnung. Es besteht in dieser Richtung kein Unterschied zwischen der Determinierung des zeitlichen Geltungsbereiches der Verordnung und der Determinierung der anderen Komponenten ihrer Geltung (nämlich der Bestimmung des persönlichen, des räumlichen und des sachlichen Geltungsbereiches). Es ist kein überzeugender Grund dafür zu erkennen, daß einer selbständigen Verordnung gerade die Festlegung ihres zeitlichen Geltungsbereiches verwehrt wäre.

In der Anfrage wird das Verhältnis zwischen einer selbständigen

583/A.B.

zu 571/J

Verordnung und der zu ihrer Erlassung ermächtigenden Verfassungsbestimmung ebenso gesehen wie das Verhältnis zwischen einer Durchführungsverordnung und ihrer gesetzlichen Grundlage. Dies ist aber unzutreffend; denn zum Unterschied vom einfachen Gesetzgeber ist der Verfassungsgesetzgeber keineswegs verpflichtet, den Inhalt einer Verordnung näher zu determinieren. Dies gilt - wie dargelegt wurde - auch für den zeitlichen Geltungsbereich. Die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes Slg. 167, 312 und 2966 können nur im Zusammenhang mit dem Grundsatz des Art. 18 Abs. 2 B.-VG. gesehen werden, wonach der einfache Gesetzgeber zur materiell-rechtlichen Determinierung des Verordnungsinhaltes verpflichtet ist. Wo Art. 18 Abs. 2 B.-VG. nicht anzuwenden ist, können auch keine aus diesen Erkenntnissen gezogenen Schlußfolgerungen gelten.

Gemäß § 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 7.12.1920, BGBI. Nr. 33, über das Bundesgesetzblatt beginnt die rechtsverbindende Kraft von Verlautbarungen im Bundesgesetzblatt, wenn in ihnen oder verfassungsmäßig nicht anderes bestimmt ist, nach Ablauf des Tages der Kundmachung. Die Wendung "wenn in ihnen .... nicht anderes bestimmt ist" muß - soweit es sich um Durchführungsverordnungen handelt - im Zusammenhang mit Art. 18 Abs. 2 B.-VG. gelesen werden. In welchem Umfang das Gesetz den Inhalt der Verordnung vorausbestimmen muß, läßt sich nicht immer allgemein sagen; sicher ist es aber, daß die Zulässigkeit der Rückwirkung einer Verordnung eine wichtige Angelegenheit darstellt, die der Gesetzgeber im Hinblick auf Art. 18 Abs. 2 B.-VG. selbst zu regeln hat. Dem entspricht die vorhin zitierte Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, wie bereits ausgeführt wurde. Die verfassungsgesetzlichen Bestimmungen, die zur Erlassung selbständiger Verordnungen ermächtigen, sind aber *leges speciales* zu Art. 18 B.-VG. Somit bietet auch der Wortlaut des § 4 des Bundesgesetzes über das Bundesgesetzblatt keinen Anhaltspunkt dafür, daß selbständige Verordnungen keine Bestimmungen über ihre Rückwirkung enthalten dürfen.

Der einfache Gesetzgeber darf Bestimmungen über eine solche Rückwirkung selbständiger Verordnungen nicht treffen, weil ihm jede Regelung über den Inhalt und somit auch über den zeitlichen Geltungsbereich selbständiger Verordnungen verwehrt ist.

Zu 4: Wie aus den Ausführungen unter 3. hervorgeht, war es gerade die Bedachtnahme auf die Auswirkungen der mit 1.1.1968 verfügten Gemeindezusammenlegung, die die Bundesregierung zur rückwirkenden Erlassung der Verordnung bewogen hat. In der Begründung

- 6 -

583/A.B.

zu 571/J

der Anfrage wird allerdings ausgeführt, durch die in der Verordnung rückwirkend verfügte Änderung der Gerichtssprengel werde in geradezu widersinniger Weise in Einzelfällen den Bezirksgerichten nachträglich ihre ursprünglich rechtmäßig begründete Zuständigkeit entzogen. Den Ausführungen unter 3. a) ist zu entnehmen, daß diese Rechtsmeinung unzutreffend ist. Den Bezirksgerichten konnte überhaupt keine Zuständigkeit entzogen werden, weil die in Rede stehende Verordnung die örtliche Zuständigkeit der betreffenden Bezirksgerichte für die neugeschaffenen Gemeinden überhaupt erst begründet hat. Im Gegensatz zu der in der Begründung der Anfrage vertretenen Auffassung hätten sich unüberblickbare Auswirkungen ergeben, wenn die Verordnung der Bundesregierung nicht rückwirkend in Kraft gesetzt worden wäre.

Zu 5: Die Erlassung der Verordnung wurde von dem für Fragen der Organisation der ordentlichen Gerichte zuständigen Bundesminister für Justiz beantragt.

- . - . - . -