

BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN

PRÄSIDIUM

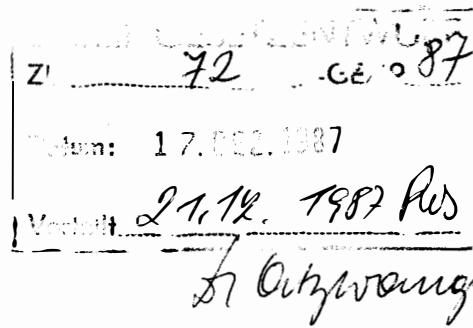
Zl. 05 0301/41-Pr.1/87

Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird;
 Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen

Himmelpfortgasse 4-8
 Postfach 2
 A-1015 Wien
 Telefon 51 433 / Kl. 1312
 Durchwahl

Sachbearbeiter: Dr. Binder

An das
 Präsidium des Nationalrates
 Parlament
 1017 W I E N



Das Bundesministerium für Finanzen beeht sich in der Anlage seine Stellungnahme zu dem vom Bundeskanzleramt mit Note vom 6. Oktober 1987, GZ 600.573/62-V/1/87, versendeten Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird, in 25-facher Ausfertigung zu übermitteln.

25 Beilagen

14. Dezember 1987
 Für den Bundesminister:
 Dr. Horak

Für die Richtigkeit
 der Ausfertigung:

BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN

PRÄSIDIUM

Zl. 05 0301/41-Pr.1/87

Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird;
Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen

Himmelpfortgasse 4-8
Postfach 2
A-1015 Wien 1312
Telefon 51 433 / KI.
Durchwahl

Sachbearbeiter: Dr. Binder

An das
Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2
1014 W I E N

Bezugnehmend auf die do. Note vom 8. Oktober 1987, GZ 500.573/62-V/1/87, betreffend den Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird, beeindruckt sich das Bundesministerium für Finanzen wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Artikel I Z. 1 (Artikel 6 B-VG)

Für die Landesbürgerschaft wird auf den ordentlichen Wohnsitz abgestellt, ohne daß aber näher ausgeführt ist, was darunter zu verstehen ist.

Aus dem Text in der vorgeschlagenen Fassung ergibt sich nicht eindeutig, ob es nur einen Wohnsitz für die Landesbürgerschaft gibt, also für jeden Staatsbürger nur eine Landesbürgerschaft. Da eine gleichzeitige Landesbürgerschaft in verschiedenen Ländern nicht ausgeschlossen werden kann, empfiehlt es sich, das Wort "ihren" durch "einen" zu ersetzen.

Zu Artikel I Z. 3 (Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG)

Da Art. 102 B-VG unverändert bleibt, wird die Voll-

- 2 -

ziehung der nunmehr in den Kompetenzbereich des Bundes fallenden Angelegenheiten der Luftreinhaltung und Abfallwirtschaft im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung erfolgen. Der vollziehungsbedingte Aufwand wird sich daher grundsätzlich im organisatorischen Bereich der Länder (des Landeshauptmannes und der diesem unterstellten Behörden) ergeben. Ein allenfalls erhöhter Personal- und Amtssachaufwand ist somit von den Ländern, ein allfälliger Zweckaufwand und Sachaufwand, der erst mit der konkreten Tätigkeit der Behörde entsteht, vom Bund zu tragen. Die Höhe der Mehrausgaben wird von der Ausgestaltung der einfachgesetzlichen Regelungen abhängen, die sich auf die neue Bundeskompetenz stützen.

Zu Artikel I Z. 5 (Art. 16 Abs. 1 und 2 B-VG)

Unter Staatsverträgen können im österreichischen Bundesverfassungsrecht - im Anschluß an das Völkerrecht - grundsätzlich nur Verträge zwischen Völkerrechtssubjekten verstanden werden. Zum "Abschluß" von Staatsverträgen der Republik Österreich ist nach der Bundesverfassung der Bundespräsident berufen. Das soll gemäß Artikel 16 Abs. 2 letzter Satz B-VG in der Fassung des Entwurfs auch bei Staatsverträgen gelten, deren Verhandlung nunmehr in den Kompetenzbereich der Länder fallen soll. Demgemäß sollte aber im Hinblick auf die Einhaltung einer eindeutigen und klaren Sprachregelung nicht auch davon gesprochen werden, daß die Länder solche Staatsverträge "abschließen".

Wie den Erläuterungen zum Entwurf zu entnehmen ist, sollen den Ländern hinsichtlich der Aufnahme von Verhandlungen und des Abschlusses von Staatsverträgen jene Zuständigkeiten eingeräumt werden, die gemäß geltendem Recht der Bundesregierung bzw. den zuständigen Bundesministern zukommen. Dies ist jedoch keine Kompetenz zum "Abschluß" von Staatsverträgen, sondern lediglich eine solche zur

- 3 -

Vorbereitung noch abzuschließender Staatsverträge. Soweit die Bundesregierung oder zuständige Bundesminister nach geltendem Recht tatsächlich Abschlußakte setzen, tun sie dies aufgrund einer ausdrücklichen Ermächtigung des Bundespräsidenten und vertreten dabei diesen.

Ein Sprachgebrauch, demzufolge die Länder Staatsverträge "abschließen", steht eindeutig im Widerspruch zu den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts (gemäß Artikel 9 B-VG Bestandteil der Bundesverfassung). Denen zu folge können nur Völkerrechtssubjekte, im Falle Österreichs also nur der Bund als Repräsentant der Republik Österreich, gültige Rechtsakte setzen. Im Hinblick darauf, daß die Länder keine Völkerrechtssubjektivität besitzen, erscheint es im Sinne eines begriffslogisch korrekten Sprachgebrauchs nicht zulässig, im innerstaatlichen Recht eine solche Völkerrechtssubjektivität durch den Gebrauch des Wortes "abschließen" zu simulieren.

Richtigerweise wäre davon zu sprechen, daß auch die in Rede stehenden Staatsverträge vom Bundespräsidenten für die Republik Österreich abgeschlossen werden und im Rahmen der zu diesen Staatsverträgen führenden Verhandlungen den Ländern bzw. den für sie handelnden Organen einschlägige Kompetenzen eingeräumt werden. Es sollte jedoch jeder Sprachgebrauch vermieden werden, der den Eindruck erweckt, daß den Ländern Völkerrechtssubjektivität zu kommt oder aber der Bundespräsident diese Staatsverträge als Organ der Länder abschließt.

Jedenfalls wird aber bei künftigen Vorschlägen der Länder betreffend den "Abschluß" von Staatsverträgen Sorge zu tragen sein, daß das Bundesministerium für Finanzen immer befaßt wird, insbesondere wenn durch einen solchen Staatsvertrag der grenzüberschreitende Verkehr berührt wäre, der ja nicht in den selbständigen Wirkungsbereich

- 4 -

der Länder fällt; gerade das in den Erläuterungen erwähnte Beispiel der grenzüberschreitenden Schischulen könnte diesbezüglich Probleme bringen, da man eine solche Einrichtung kaum staatsvertraglich regeln kann, ohne auch den grenzüberschreitenden Verkehr (siehe Artikel 10 Abs.1 Z.2 und 3 B-VG) zu berühren.

Die beabsichtigte Länderkompetenz, Staatsverträge mit den österreichischen Nachbarstaaten "abschließen" zu können, berührt die Interessensphäre des Bundesministeriums für Finanzen auch insoweit, als offensichtlich auch im Bereich der Landes- und Gemeindesteuern derartige autonome Abkommen geschlossen werden könnten. In diesem Zusammenhang sollte sichergestellt werden, daß Österreich im Verhältnis zum Ausland auch nach der Verfassungsänderung im Bereich des Steuerrechtes nur "mit einer einheitlichen Sprache" spricht: Es muß verhindert werden, daß beispielsweise das Land Salzburg mit der Bundesrepublik Deutschland einen Vertrag über Rechtshilfe auf dem Gebiet der Getränkesteuern abschließt, der für die Rechtshilfeleistungen andere Bedingungen vorsieht, als dies heute international üblich ist.

Im übrigen ist im Text nicht deutlich verankert, daß der Antrag auf Bevollmächtigung bzw. Abschluß des Staatsvertrages erst nach Zustimmung der Bundesregierung erfolgen darf, was die Erläuterungen aber festhalten.

Es empfiehlt sich, nach "Bundespräsidenten" im Text hinzuzufügen: "nach entsprechender Zustimmung der Bundesregierung"...

Zu Artikel I Z. 5 (Art. 16 Abs. 4 B-VG)

Da dem Bund ein Kündigungsrecht vorbehalten wird, könnte angeordnet werden, daß dieses Kündigungsrecht unabding-

- 5 -

barer und ausdrücklicher Vertragsinhalt jedes Länderstaatsvertrages sein muß.

Zu Artikel I Z. 9 (Art. 66 Abs. 3 B-VG)

Nach "kann" sollte ergänzt werden: "nach entsprechender Zustimmung der Bundesregierung (Art. 16 Abs. 2)".

Zu Artikel I Z. 11 (Art. 97 Abs. 2 B-VG)

Im Arbeitsübereinkommen zwischen der SPÖ und der ÖVP über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates vom 16. Jänner 1987 wurde in Aussicht gestellt, daß nur dann keine Zustimmung der Bundesregierung für die Heranziehung von Wachkörpern im Bereich der Landesvollziehung erforderlich sein soll, wenn es sich um die üblichen Gendarmeriebefugnisse handelt und Kostenersatz geleistet wird.

Im Sinne dieses Übereinkommens wäre daher in diese Bestimmung eine Verpflichtung zum Kostenersatz für jene Länder aufzunehmen, die eine Mitwirkung von Bundesorganen des öffentlichen Sicherheitsdienstes vorsehen. Dies insbesondere deshalb, weil die "zuständige Gesetzgebung" im Sinne des § 2 F-VG in den Mitwirkungsfällen stets die Landesgesetzgebung ist und die Tragung der Kosten (im Sinne des allgemeinen Grundsatzes des § 2 F-VG) für die Mitwirkung von Bundesorganen - soweit sie sich auf Personal- und Amtsschaufwand beziehen - dem Bund obliegt. Die Zustimmung zur Mitwirkung ist daher das einzige Mittel, eine Überlastung der Bundesorgane durch Erfüllung von Aufgaben im Bereich der Landesvollziehung zu verhindern.

- 6 -

Bei Wegfall dieses Zustimmungsrechtes ginge das einzige, dem Bund im Hinblick auf den Ressourceneinsatz zur Verfügung stehende Steuerungsinstrument verloren.

Zu Artikel I Z. 12 (Art. 115 Abs. 3 B-VG)

Das Bundesministerium für Finanzen hat im Rahmen der Verhandlungen zum Finanzausgleichsgesetz 1989 im Einvernehmen mit dem Städte- und dem Gemeindebund eine Unterkommission eingesetzt, in deren Rahmen die Frage der gesetzlichen Verankerung der beiden Gemeindebünde erörtert werden soll. In dieser Unterkommission sollen u.a. auch Vertreter des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst mitwirken.

Diese Unterkommission wird ihre Tätigkeit voraussichtlich zu Beginn des Jahres 1988 aufnehmen. Es wird daher angeregt, von einer Aufnahme der in Rede stehenden Bestimmung in die in Aussicht genommene Regierungsvorlage abzusehen und zunächst das Ergebnis der Verhandlungen der Unterkommission abzuwarten.

Zur Problematik der gesetzlichen Verankerung der beiden Gemeindebünde wäre zu bemerken, daß diese eng verknüpft ist mit der Frage der "Paktfähigkeit" dieser Vereine: Die einzelnen Gemeinden sollten - zumindest für den Bereich des Finanzausgleiches - an die von den beiden Gemeindebünden getroffenen Vereinbarungen gebunden sein.

Der normative Gehalt der im Entwurf enthaltenen Variante der gesetzlichen Verankerung erscheint im Allgemeinen Teil der Erläuterungen (Seite 2) und im Besonderen Teil (Seite 14) richtig dargestellt: Es soll die "Funktion dieser vereinsmäßigen Organisationen" verfassungsrecht-

- 7 -

lich verankert werden. Keineswegs sollte es sich jedoch um eine verfassungsrechtliche Verankerung dieser vereinsrechtlich organisierten Interessensvertretungen selbst handeln (in diese Richtung gehen aber die Erläuterungen auf Seite 15).

Mit einem solchen Inhalt des geplanten Art. 115 Abs. 3 würde lediglich die bereits in den Vereinsstatuten ausgedrückte Funktion der beiden Vereine verfassungsgesetzlich bestätigt. Es werden hingegen aber weder eine Zwangsmitgliedschaft noch eine Bindung der Mitgliedsgemeinden an Rechtshandlungen der Gemeindebünde vorgesehen. Auch ein Alleinvertretungsrecht wird nicht eröffnet.

Die Bestimmung erscheint daher in der vorliegenden Fassung entbehrlich.

Zu Artikel I Z. 14 (Art. 134 Abs. 2 B-VG)

Die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit im allgemeinen und der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts im besonderen stellt eine der bedeutendsten Errungenschaften der Demokratien westlicher Prägung und zugleich eines der Kernelemente des Rechtsstaates dar. Angesichts der im Parteien- und Verbändestaat weitgehend verschwundenen Polarität von Gesetzgebung und Verwaltung kommt der Kontrolle der Verwaltung durch die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts größere Bedeutung als je zuvor zu.

Vornehmste Aufgabe dieser Kontrolle ist es, mögliche Konzentration von Macht und damit ihren möglichen Mißbrauch zu verhindern, den einzelnen vor staatlichen Übergriffen zu schützen und die Grund- und Freiheitsrechte zu sichern.

- 8 -

Dies setzt nicht nur die Unabhängigkeit, Unversetzbarkeit und Unabsetzbarkeit der Richter voraus, wie sie die österreichische Bundesverfassung in den Art. 87 und 88 B-VG gewährleistet, sondern auch einen Bestellungsvorgang, der Gewähr dafür bietet, daß ausschließlich Persönlichkeiten in das verantwortungsvolle Amt eines Höchstrichters berufen werden, deren fachliche Eignung und persönliche Integrität außer jedem Zweifel stehen, sodaß die Gerichte nicht von vornherein zu Vertrauensstellen der jeweiligen Machthaber werden können.

In weitgehender Verwirklichung dieser Postulate normiert Art. 134 Abs. 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes in der geltenden Fassung, daß der Bundespräsident den Präsidenten, den Vizepräsidenten und die übrigen Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes auf Vorschlag der Bundesregierung ernennt. Die Bundesregierung erstattet ihre Vorschläge, soweit es sich nicht um die Stelle des Präsidenten oder des Vizepräsidenten handelt, ausschließlich auf Grund von Dreievorschlägen der Vollversammlung.

Die Variante I des vorliegenden Entwurfes sieht hingegen vor, das Vorschlagsrecht der Vollversammlung auf ein Drittel der Mitglieder des Gerichtshofes zu reduzieren, während die Bundesregierung und die Landeshauptmänner je ein weiteres Drittel in Eigenregie vorschlagen dürften, ohne an die in diesem Zusammenhang vorgesehenen "Stellungnahmen" der Vollversammlung des Verwaltungsgerichtshofes gebunden zu sein.

Im Ergebnis führt diese weitgehende Umwandlung des Vorschlagsrechtes des Verwaltungsgerichtshofes zu einem bloßen Anhörungsrecht und zu einer überwiegenden Verlagerung der Auswahl der Verwaltungsrichter auf

- 9 -

Instanzen, die selbst der Kontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof unterliegen. Daß dies eine massive Aufweichung des der Bundesverfassung zugrunde liegenden Gewaltentrennungsprinzips bedeutet, muß nicht betont werden. Gerade angesichts des bevorstehenden Gedenkjahres 1988 sollten derartige Effekte unter allen Umständen vermieden werden.

In diesem Zusammenhang sei auch daran erinnert, daß gerade die konstituierende Nationalversammlung im Jahre 1918 die Bedeutung der Mitwirkung der Richter bei der Neubestellung von Richtern in einem Maße zu würdigen wußte, wie dies weder vorher noch nachher je der Fall war. Dementsprechend sah bereits § 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 6. Februar 1919, StGB1. 88, über die Errichtung des Verwaltungsgerichtshofes, vor, daß die Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes aufgrund der vom Personalsenat dieses Gerichtshofes zu erstattenden Besetzungsvorschläge auf Antrag des Staatskanzlers vom Präsidenten der Nationalversammlung ernannt wurden. Der erwähnte Personalsenat war im übrigen sogar damit betraut, Vorschläge für die Besetzung der Stelle des Präsidenten (einen Vize-präsidenten gab es damals nicht) zu erstatten.

Schließlich sei noch darauf verwiesen, daß Pkt. 9 des Forderungskataloges der Bundesländer aus dem Jahre 1985 "ein dem Bund gleichwertiges Vorschlagsrecht für die Besetzung der richterlichen oder leitenden Funktionen" von Bund und Ländern gemeinsamen Organen fordert.

- 10 -

Daß diesem verständlichen Wunsch auch ohne weitgehende Zerstörung des richterlichen Selbstergänzungsrechtes des Verwaltungsgerichtshofes Rechnung getragen werden kann, beweist die Variante II des Entwurfes. Nach dieser Variante würde den Landeshauptmännern das Vorschlagsrecht für die Hälfte der Mitglieder (mit Ausnahme des Präsidenten und Vizepräsidenten, für die das Vorschlagsrecht nach beiden Varianten der Bundesregierung zustehen würde und auch derzeit schon zusteht) zukommen, womit die Länder ein dem Bund fast gleichwertiges Vorschlagsrecht hätten. Des weiteren hätten die Landeshauptmänner nach der Variante II auch ein Vorschlagsrecht für die Senatspräsidenten, wogegen nach der Variante I dieses Vorschlagsrecht ausschließlich bei der Bundesregierung liegen würde.

Aber auch von dem für die Finanzverwaltung wichtigen Standpunkt der fachlichen Eignung der Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes aus gesehen muß der Variante II der Vorzug gegenüber der Variante I eingeräumt werden. Da es heute für eine rechtskundige Person - und dies gilt in gleichem Maße auch für die Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes - immer schwieriger wird, das gesamte Verwaltungsrecht zu überblicken, ist es äußerst wichtig, daß zumindest jeweils ein Senatsmitglied den den Beschwerdegegenstand bildenden Verwaltungszweig nicht nur aus der Theorie, sondern auch aus der Praxis kennt. Es kann daher wohl nur die Vollversammlung des Verwaltungsgerichtshofes selbst am besten beurteilen, für welche Verwaltungszweige ein geeignetes Mitglied benötigt wird.

Es würde aber dem Gerichtshof in keiner Weise gedient sein, wenn - wie bei der Variante I - auf Vorschlag der Bundesregierung bzw. auf gemeinsamen Vorschlag aller Landeshauptmänner ein dem zweiten oder dem dritten Drittel zuzurechnendes Mitglied vom Bundespräsidenten ernannt wird, welches nicht über die theoretischen und praktischen Kenntnisse des bestimmten Verwaltungszweiges verfügt.

Daß nach der Variante I die Ernennung auf der Grundlage von Stellungnahmen der Vollversammlung des Verwaltungsgerichtshofes zu den vorliegenden Bewerbungen vorzunehmen ist, würde dabei wenig hilfreich sein, da die Vollversammlung nur zu den vorliegenden Bewerbungen und damit nur zur Befähigung der sich bewerbenden Personen für die Planstelle eines Mitglieds des Verwaltungsgerichtshofes Stellung beziehen darf. Ein Bewerber kann jedoch durchaus für die Planstelle eines Mitglieds befähigt sein, auch wenn er nicht über die Fachkenntnisse in dem bestimmten Verwaltungszweig verfügt, in dem es sich der Gerichtshof für seine Tätigkeit wünschen würde. Damit könnte nur allzu leicht der Fall eintreten, daß der Gerichtshof für einen bestimmten Verwaltungszweig über zu wenig fachlich höchstqualifizierte Mitglieder verfügt, worunter wiederum die Rechtsprechung und letztlich dann dieser Verwaltungszweig zu leiden hätten.

Letzteres kann bei der Variante II nicht eintreten, da hier - vom Präsidenten und Vizepräsidenten abgesehen - alle Mitglieder nur auf Grund von Dreievorschlägen der Vollversammlung des Verwaltungsgerichtshofes in den Vorschlag der Bundesregierung bzw. der Landeshauptmänner gelangen können und der Gerichtshof schon im eigenen Interesse dafür vorsorgen wird, daß er auf allen Gebieten der Verwaltung über die im Hinblick auf den Arbeitsanfall

- 12 -

notwendige Anzahl von entsprechend fachlich vorgebildeten Mitgliedern verfügt.

Die Variante I ist aus diesem Grund und wegen der aufgezeigten negativen Auswirkungen auf die grundlegenden Prinzipien der Gewaltentrennung und der Unabhängigkeit der Rechtsprechung entschieden abzulehnen.

Jedoch kann auch der Variante II, welche das Vorschlagsrecht der Vollversammlung aufrecht erhält, entgegengehalten werden, daß nach dem Grundkonzept des B-VG die Gerichtsbarkeit vom Bund ausgeht und insoweit eine Dezentralisierung der Staatsaufgaben im Sinn einer Aufteilung auf Bund und Länder nicht vorgesehen ist. Warum dieser Grundsatz bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit durchbrochen werden soll, ist nicht erkennbar. Auch stellt die Herstellung des Konsenses von neun Landeshauptmännern einen Verwaltungsaufwand dar, welcher auf notwendigste Fälle beschränkt sein sollte. Dieser beträchtliche Verwaltungsaufwand wird auch besonders deutlich bei den im Artikel IX vorgesehenen Übergangsbestimmungen.

Zu Artikel IV

Die Regelung des Art. IV stellt eine Kompetenzbestimmung dar und sollte aus Gründen der Systematik in das B-VG selbst, und zwar in Art. 15, eingefügt werden.

Zu Artikel VI

Auch hier liegt eine Kompetenzbestimmung vor, die an der

- 13 -

richtigen Stelle ihren legislativen Niederschlag finden sollte.

14. Dezember 1987

Für den Bundesminister:

Dr. Horak

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

✓ - ✓