



AMT DER VORARLBERGER LANDESREGIERUNG

Landhaus, A-6901 Bregenz

Aktenzahl: PrsG-0150
(Bei Antwortschreiben bitte anführen)

Bregenz, am 24.12.1987

An das
Bundeskanzleramt-
Verfassungsdienst

Ballhausplatz 2
1010 Wien

mit GesetzENTWURF
Z 72 - GEV 87

Datum:	- 4. JAN. 1988
Verteilt:	7. JAN. 1988

Dr. Ökzweinger

Betrifft: Bundes-Verfassungsgesetznovelle, Entwurf, Stellungnahme
Bezug: Schreiben vom 8.10.1987, Zl. GZ 600.573/62-V/1/87

Zum übermittelten Entwurf eines Bundes-Verfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird, wird Stellung genommen wie folgt:

I. Allgemeines:

Nach den Erläuterungen soll mit der vorliegenden Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz "der Forderungskatalog der Bundesländer 1985 in einigen wichtigen Teilbereichen verwirklicht werden". Dazu ist folgendes festzuhalten:

- Der zu besprechende Entwurf für eine Bundes-Verfassungsgesetznovelle steht nur zum Teil im Zusammenhang mit den im Forderungskatalog der Länder enthaltenen Begehren. Die Z. 3, 6, 7, 12, 13 und 15 des Art. I sowie die Art. II, VII, VIII und X gehen nicht auf gemeinsame Länderforderungen zurück.

Von den im Entwurf aufgegriffenen Punkten des Forderungskataloges der Länder, nämlich

1. Zwischenstaatliche Verträge
6. Gesetzliche berufliche Vertretungen
7. Sammlungswesen

9. Gemeinsame Organe
11. Sicherheitsdirektion
14. Mitwirkung bei Staatsverträgen
27. Landesbürgerschaft
28. Mitwirkung von Bundesorganen
können nur die weniger bedeutsamen Anliegen 6. und 7. als erfüllt angesehen werden. Auch der Punkt 28. ist nicht zur Gänze erfüllt, die ihn betreffende Regelung ist dennoch die praktisch bedeutsamste des Entwurfes. In den anderen Fällen bleibt der Entwurf hinter den Wünschen der Länder entscheidend zurück. Im Falle des Punktes 27. (Landesbürgerschaft) tritt unter dem Mantel der Erfüllung eines Punktes des Forderungskataloges der Länder in Wahrheit eine Verschlechterung ihrer Position ein.

- b) Nach Ansicht der Vorarlberger Landesregierung bringt der Entwurf bei Beibehaltung der im Art. I Z. 3 vorgesehenen Zentralisierung von Umweltschutzkompetenzen insgesamt keine Stärkung, sondern eine weitere Schwächung der Bundesstaatlichkeit in Österreich. Die Vorarlberger Landesregierung unterbreitet daher im Punkt III. dieser Stellungnahme einen Vorschlag zur Lösung der gegenwärtig anstehenden Kompetenzprobleme im Bereich des Umweltschutzes, der sowohl die Forderung nach einem wirksameren Umweltschutz als auch das bundesstaatliche Prinzip beachtet.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes:

Zu Art. I Z. 1:

Nach Punkt 27 des Forderungskataloges der Länder soll die Landesbürgerschaft im staatsbürgerschaftsrechtlichen Sinn wiederhergestellt werden. Demgegenüber hat der Begriff der Landesbürgerschaft nach Art. 6 Abs. 2 der vorliegenden Unterlage keinerlei staatsbürgerschaftsrechtlichen Gehalt.

Die im Art. III des Entwurfes vorgesehene Aufhebung des § 1 des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985 - einer Verfassungsbestimmung, die die

Unterteilung der Staatsbürgerschaft in eine Bundes- und eine Landesbürgerschaft entsprechend Art. 6 des Bundes-Verfassungsgesetzes in Aussicht stellt - unter dem Vorwand der Erfüllung eines Punktes des Forderungskataloges der Länder wird entschieden abgelehnt.

Zu den Z. 2, 5, 8 und 9:

Die Länder haben im Punkt 1 des Forderungskataloges das Begehr geäußert, ihnen die Möglichkeit zu eröffnen, in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches mit Zustimmung der Bundesregierung zwischenstaatliche Verträge mit Nachbarländern abzuschließen. In der Begründung wurde auf die Beispiele der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz sowie darauf hingewiesen, daß es dem Charakter der Länder als Teilstaaten entspricht, völkerrechtliche Verträge mit fremden Staaten und Teilstaaten schließen zu können.

In Anbetracht der im Entwurf enthaltenen Einschränkungen und Bedingungen eines Vertragsrechtes der Länder kann nicht mehr davon gesprochen werden, daß mit der Regelung des Entwurfes das Verlangen der Länder erfüllt wird. Der vorliegende Vorschlag ist durch Mißtrauen und Rückschrittlichkeit gekennzeichnet.

Die in den westlich-demokratischen Staaten verwirklichte vielfache Gewaltenteilung muß sich angesichts der unaufhaltsam zunehmenden Verflechtungen über die Staatsgrenzen hinweg auch im Verhältnis zu anderen Staaten widerspiegeln. Eingleisige Außenbeziehungen stünden daher in direktem Widerspruch zu den Ordnungsprinzipien dieser Staaten. Für Bundesstaaten gilt das Gesagte auch auf der völkerrechtlichen Ebene. Die auf solche Weise entstehenden gliedstaatlichen Sonderrechtsbeziehungen röhren - wie die deutsche Verfassungstradition zeigt - nicht an Grundprinzipien dieser Staaten (vgl. zum Ganzen Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, 1986).

Der Vorschlag des Entwurfes bleibt weit hinter den entsprechenden Regelungen des Bonner Grundgesetzes zurück. Die Vorarlberger Landesregierung rät dazu, den Entwurf zu überdenken und eine Lösung nach dem

Muster der Bundesrepublik Deutschland zu verwirklichen. Die Regelungen des Bonner Grundgesetzes werden als Vorbild für eine österreichische Lösung jenen der schweizerischen Bundesverfassung vorgezogen, weil letztere - um die Mitte des vorigen Jahrhunderts entstanden -, zwar den damaligen Verhältnissen zu genügen vermochten, den unvergleichbar dichteren Außenbeziehungen der Staaten in der Gegenwart aber nicht mehr angemessen sind. Die schweizerische Staatspraxis setzt sich wohl nicht zuletzt aus solchen Gründen, sowohl was die Gegenstände kantonaler völkerrechtlicher Vertragsfähigkeit aber auch was die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Kantone angeht, gelegentlich über den Wortlaut der dortigen Bundesverfassung hinweg. Den einschlägigen Bestimmungen des Bonner Grundgesetzes - hundert Jahre später geschaffen - gelingt es dagegen, "die föderale Ordnung auch beim völkerrechtlichen Verkehr optimal und praktikabel zu bewahren" (Fastenrath, Kompetenzverteilung, S 264).

Folgende Änderungen wären im Sinne des Ausgeföhrten am Entwurf vorzunehmen:

- o Das Erfordernis der Zustimmung der Bundesregierung zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen hat zu entfallen. Auch in der BRD wurde eine entsprechende Regelung des Herrenchiemseer Entwurfs nicht in das Grundgesetz übernommen. Der Bund sollte erst den Vertragsabschluß selbst verhindern und nicht schon der Aufnahme von Vertragsverhandlungen seitens der Länder widersprechen können.
- o Die Zuständigkeit des Bundespräsidenten zum Abschluß von Länderstaatsverträgen bzw. das Erfordernis einer Ermächtigung der Organe des Landes zum Abschluß solcher Staatsverträgen durch den Bundespräsidenten hat zu entfallen. Nach Art. 59 des Bonner Grundgesetzes ist das völkerrechtliche Vertretungsrecht des Bundespräsidenten auf Angelegenheiten des Bundes beschränkt. Die Staatsverträge der Länder werden nach den jeweiligen landesverfassungsgesetzlichen Bestimmungen von Organen der Länder abgeschlossen. Für Österreich gilt, daß der Bundespräsident auch in anderen Beziehungen - man denke etwa seine Aufgaben bei der Bestellung und Abberufung der Bundesregierung und beachte die auf

- 5 -

die Angelobung des Landeshauptmannes als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung beschränkte Zuständigkeit! - auf Funktionen im Bundesbereich beschränkt ist.

Darüber hinaus ist eine Differenzierung zwischen gesetzesändernden und -ergänzenden sowie anderen Staatsverträgen in diesem Zusammenhang sachlich nicht gerechtfertigt.

- o Das vorgesehene Kündigungsrecht des Bundes ist zu streichen. Für die äußerst seltenen Fälle, in denen völkerrechtliche Verpflichtungen die Kündigung eines Länderstaatsvertrages verlangen, genügt eine Norm, nach der solche Staatsverträge von den Ländern zu kündigen sind.
- o Nach dem Entwurf gelten die Abs. 5 und 6, die ansonsten dem geltenden Art. 16 B.-VG. entsprechen, auch für die Landesstaatsverträge. Es ist aber nicht notwendig, daß dem Bund auch für die Erfüllung dieser Verträge Aufsichtsmittel eingeräumt werden. Beispielsweise wäre die Ausübung eines Weisungsrechtes durch den Bund im Zusammenhang mit der Durchführung eines Länderstaatsvertrages für die Länder nicht zumutbar.

Die Vorarlberger Landesregierung stellt in diesem Zusammenhang klar, daß sie, wenn nicht entscheidene Verbesserungen am Entwurf vorgenommen werden, für eine Streichung der Punkte des Entwurfs über die Länderstaatsverträge eintritt, weil die Verwirklichung der vorgeschlagenen Lösung einer besseren im Wege stünde.

Ergänzend wird bemerkt:

- o Aus der Sicht Vorarlbergs ist es von großer praktischer Bedeutung, daß nicht nur mit unmittelbar angrenzenden Gliedstaaten Verträge abgeschlossen werden können. Es wird daher für den Art. 16 Abs. 1 folgende Formulierung vorgeschlagen: "..... Staatsverträge mit Nachbarstaaten der Republik Österreich und deren Gliedstaaten"
- o Die Regelung des vorgeschlagenen Art. 16 Abs. 3 kann entfallen, weil entsprechende Bestimmungen in den Landesverfassungen aufgrund der Verfassungsautonomie der Länder auch ohne bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigung erlassen werden können.

- 6 -

Zu Z. 3:

Es wird auf die Punkte I. und III. dieser Stellungnahme verwiesen.

Zu den Z. 7 und 15:

Diese Änderungen werden begrüßt. Für einen weiteren Ausbau des Bundesrates zu einer echten Länderkammer sind jedoch folgende Verbesserungen dringlich:

- o Die einzelnen Länder sollen entsprechend dem föderalistischen Prinzip der Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesrat mit einer jeweils gleichen Mitgliederanzahl vertreten sein.
- o Das Recht der Gesetzesinitiative soll auch einer Minderheit des Bundesrates zustehen.
- o Dem Bundesrat ist ein Zustimmungsrecht zu Gesetzen, die den Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften betreffen, einzuräumen.

Zu Z. 8:

Der Punkt 14a des Forderungskataloges der Länder reicht insoferne weiter, als der Abschluß von Staatsverträgen, die Durchführungsmaßnahmen der Länder erfordern oder die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder in anderer Weise berühren, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen soll. Die Formulierung des Diskussionsentwurfes schließt ferner ein Verständnis nicht aus, wonach nur Staatsverträge, die ausschließlich Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder zum Inhalt haben, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß der Punkt 14b des Forderungskataloges der Länder im vorliegenden Entwurf keine Berücksichtigung findet.

Zu Z. 10:

Das Wesentliche wurde bereits zu Z. 1 ausgeführt.

- 7 -

Zu Z. 11:

Die Neufassung des Art. 97 Abs. 2 B.-VG. wird begrüßt. Nach Ansicht der Vorarlberger Landesregierung ist diese Änderung die praktisch bedeutsamste des vorliegenden Entwurfes. Die Zitierung des Koalitionspaktes der Regierungsparteien in den Erläuterungen läßt allerdings den Eindruck entstehen, daß der Bund in Zukunft einen Kostenersatz geltend machen wolle. Ein solches Vorgehen wäre aber schon im Hinblick auf die ständige Zunahme des Aufwandes der Länder für die Erfüllung immer neuer Aufgaben im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung, für die kein Kostenersatz geleistet wird, nicht zumutbar und müßte entschieden abgelehnt werden.

Zu Z. 12:

Es wäre in der Formulierung dieser Bestimmung klarzustellen, daß der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund nur zur Vertretung der Gemeindeinteressen auf Bundesebene berufen sind. Die Regelung über die Interessenvertretung der Gemeinden auf Landesebene kann vom Landesfassungsgesetzgeber vorgenommen werden (vgl. Art. 73 der Vorarlberger Landesverfassung). Dabei muß es sich nicht unbedingt um Landesorganisationen der genannten Bundesverbände handeln.

Zu Z. 13:

Die vorgeschlagene Neuerung geht nicht auf ein Länderbegehren zurück. Der Punkt 28 des Forderungskataloges der Länder geht vielmehr in die Richtung eines Ausbaues der Einrichtungen nach Art. 133 Z. 4 B.-VG. Es wird dort verlangt, daß für die Mitwirkung der richterlichen Mitglieder in Kollegialorganen der Länder keine Zustimmung der Bundesregierung erforderlich sein soll.

Es besteht der Eindruck, daß die vorgesehene Änderung (auch) das Ziel verfolgt, durch die Beseitigung der Bestimmung über die obligatorische Mitgliedschaft wenigstens eines Richters in den betroffenen Kollegialbehörden eine der Besonderheiten dieses Behördentyps abzuschaffen

und ihn damit der übrigen Verwaltung anzunähern, was zum Abbau seinen Sonderstellung auch im Verhältnis zur Verwaltungsgerichtsbarkeit beitragen könnte.

Die Vorarlberger Landesregierung spricht sich für die unveränderte Beibehaltung des Art. 133 Z. 4 B.-VG. aus. Dies jedenfalls insolange, als die Frage der Anpassung der österreichischen Verwaltungsorganisationsstruktur an die Europäische Menschenrechtskonvention nicht weiter geklärt ist.

Zu Z. 14:

Der Vorschlag bleibt insoferne hinter dem Punkt 9. des Forderungskataloges der Länder zurück, als nach diesem den Ländern auch bei der Bestellung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes und des Rechnungshofes ein angemessener Einfluß zukommen soll. Für die Bestellung der Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes bedeutet die genannte Forderung, daß das bestehende Vorschlagsrecht der Bundesregierung auf die Hälfte zu reduzieren und die andere Hälfte (darunter zumindest auch jenes für den Vizepräsidenten) den Ländern zuzuweisen ist. Andererseits wird im Forderungskatalog der Länder keine Änderung des vorgelagerten Vorschlagsrechtes der Vollversammlung des Verwaltungsgerichtshofes verlangt. Die in den Erläuterungen enthaltene Feststellung, die vorgelegte Variante I sei "im abschließenden Gespräch im Kleinen Komitee von Länderseite vorgeschlagen worden", ist irreführend und fordert die Klarstellung heraus, daß die Pläne zur Verkürzung der Vorschlagsrechte der Vollversammlung des Verwaltungsgerichtshofes von Bundesseite in die Beratungen des Kleinen Komitees eingebracht wurden, und zwar schon in der ersten Besprechung dieses Gremiums nach Erlassung der B-VG-Novelle 490/1984 (vgl. die von der Verbindungsstelle der Bundesländer angefertigten Resümeeprotokolle über die Sitzungen des Kleinen Komitees vom 20. März 1986 und vom 11. September 1987).

- 9 -

Im Sinne der Erhaltung der derzeitigen Stellung der Vollversammlung des Verwaltungsgerichtshofes und damit der derzeit gegebenen Unabhängigkeit des Höchstgerichtes kann aus der Sicht der Vorarlberger Landesregierung nur die Variante II in Betracht kommen. Die Streichung der soeben angesprochenen Passage der Erläuterungen wird nachdrücklich verlangt.

Zu Art. V.:

Auf den Punkt IV.1.b der Stellungnahme wird verwiesen.

III. Vorschlag für die Gestaltung der Umweltschutzkompetenzen

Es steht außer Zweifel, daß im Bereich der Umweltschutzgesetzgebung und -vollziehung Defizite bestehen. Diese Defizite sind auch der Anlaß für die Forderung nach einer einheitlichen Bundeskompetenz. Eine sachliche Begründung dafür, warum gerade die Schaffung einer einheitlichen Bundeskompetenz die genannten Defizite beseitigen sollte, konnte aber bisher nicht - insbesondere auch nicht in den Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf - geliefert werden. "Einheitlichkeit" wird offenbar vielfach als Wert für sich angesehen.

Tatsache ist, daß es schon bisher für jede Umweltschutzmaßnahme eine verfassungsrechtliche Kompetenz gegeben hat. Die erwähnten Mängel sind überwiegend darauf zurückzuführen, daß diese Kompetenzen nicht ausgeschöpft wurden. Vor allem der Bund ist bisher säumig gewesen - dies bestätigt auch ein Blick auf die Nebenabrede zur Immissionsschutzvereinbarung, in welcher sich Bund und Länder zur Erlassung noch ausständiger Regelungen im Bereich der Luftreinhaltung verpflichtet haben. Zu beklagen war in der Vergangenheit auch die fehlende Bereitschaft des Bundes, mit den Ländern im Bereich des Umweltschutzes zusammenzuarbeiten. Die erste Forderung im Zusammenhang mit einer Verbesserung der Umweltschutzgesetzgebung müßte es daher sein, daß Bund und Länder ihre bereits bestehenden Möglichkeiten zur Erlassung besserer Regelungen ausschöpfen und dabei eng zusammenarbeiten. Ein erster Schritt in diese Richtung wurde Anfang dieses Jahres mit der Unterzeichnung der bereits erwähnten Nebenabrede zur Immissionsschutzvereinbarung getan.

Gleichzeitig sollen natürlich auch Hemmnisse, die sich aus der bestehenden Kompetenzverteilung ergeben, abgebaut werden. Dabei muß aber vermieden werden, daß durch undifferenzierte Kompetenzkonzentrationen beim Bund neue Barrieren gegen einen effizienten Umweltschutz aufgerichtet werden und das bundesstaatliche Prinzip unnötigerweise weiter zurückgedrängt wird.

Es wird daher statt der im Entwurf vorgesehenen Zentralisierung folgende Lösung, die sich wesentlich am Subsidiaritätsprinzip orientiert, vorgeschlagen:

1. Zuständigkeit für Regelungen betreffend das Entstehen von Luftverunreinigungen, Abfällen und Abwässern.

Umweltschutz ist ein Sammelbegriff für jene Maßnahmen in den verschiedensten Verwaltungsbereichen, die eine Vorbeugung, Milderung oder Behebung von Belastungen des Lebensraumes verfolgen. Die gesetzlichen und administrativen Maßnahmen, die auf das Entstehen von Luftverunreinigungen, Abfällen und Abwässern im Zusammenhang mit Anlagen oder Vorgängen Einfluß nehmen sollen, stehen in unmittelbarem Zusammenhang oder in Wechselwirkung mit den sonstigen Regelungen für diese Anlagen oder Vorgänge. Eine Abtrennung von den Regelungen dieser einzelnen Materien und eine Verselbständigung der umweltschützerischen Maßnahmen würde hier zu Doppelgeleisigkeiten, Disharmonien, ja sogar zu gewissen Frontstellungen zwischen den Vollzugsbehörden führen, die dem Anliegen des Umweltschutzes nur schaden können.

Es soll daher die kompetenzrechtliche Zuständigkeit für eine Anlage oder einen Vorgang auch die Verantwortlichkeit für die Umweltbeeinträchtigung, die im Zusammenhang mit dem Betrieb der Anlage oder dem betreffenden Vorgang entsteht, umfassen. Ein Auseinandernehmen dieser Verantwortlichkeit nach den Vorstellungen des Bundesentwurfs hätte beispielsweise beim Hausbrand nicht nur einen Einbruch des Bundes in das Baurecht der Länder, sondern auch eine schädliche Zersplitterung zur Folge: Dieselbe, möglicherweise sehr einfache Heizungsanlage müßte nach zweierlei Rechtsvorschriften von einer Landes- und einer Bundesbehörde beurteilt werden.

- o Im Bereich der Luftreinhaltung sollen daher die bestehenden Zuständigkeiten in drei Teilbereichen geändert werden:
 - a) Der Bund soll für Alarmmaßnahmen im Falle von Luftverunreinigungen zuständig sein. Dieser Kompetenztatbestand soll Regelungen abdecken, wie sie etwa in der Regierungsvorlage betreffend ein Smogalarmgesetz enthalten sind.
 - b) Der Bund soll die Zuständigkeit erhalten, erforderlichenfalls Mindeststandards der Luftreinhaltung festzulegen und damit zu vereinheitlichen. An diese Bundesvorschriften über Höchstgrenzwerte der Luftverunreinigungen wären die in den einzelnen Sachbereichen zuständigen Gesetzgeber und Vollzugsbehörden gebunden. Soweit dies aber etwa besondere regionale Verhältnisse (z.B. topographischer oder meteorologischer Art) erfordern, können die zuständigen Materiengesetzgeber strengere Luftreinhaltevorschriften erlassen.
 - c) Die Bundeskompetenz für das Gewerberecht soll auch Regelungen zum Schutz der Umwelt gegen Belastungen durch gewerbliche Betriebsanlagen ermöglichen. Nach der in der Rechtswissenschaft vertretenen Auffassung und nach der jüngsten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes muß nämlich davon ausgegangen werden, daß derzeit die Gewerbekompetenz nur die Abwendung von Gefahren für die Nachbarschaft, nicht aber für die Umwelt allgemein zuläßt.
- o Auch die Zuständigkeit für Maßnahmen, die das Entstehen von Abfällen und Abwässern verhindern sollen, liegt derzeit weitgehend bei den Ländern. Dies gilt nach richtiger, in der Rechtswissenschaft vertretener, Auffassung für vorbeugende Maßnahmen im Zusammenhang mit gewerblichen Betriebsanlagen, aber auch für Verbote der Erzeugung oder des Inverkehrbringens umweltbelastender Stoffe.

Tatsächlich ist aber ein bundeseinheitliches Vorgehen bei den Maßnahmen, die das Entstehen von Abfällen und Abwässern im Zusammenhang mit gewerblichen und industriellen Tätigkeiten

verhindern sollen, zweckmäßig. Es soll daher in Übereinstimmung mit dem oben genannten Grundsatz der Einheit von kompetenzrechtlicher Verantwortlichkeit für eine Anlage oder einen Vorgang und für die daraus entstehende Umweltbeeinträchtigung auch hier die Gewerberechtskompetenz des Bundes erweitert werden. Damit könnte die bisher nicht im erforderlichen Umfang gegebene Kompetenzgrundlage beispielsweise für das beabsichtigte Abfallvermeidungsgesetz, für das Düngemittelgesetz und das Chemikaliengesetz geschaffen werden.

2. Zuständigkeit für Regelung betreffend die Beseitigung von Abfällen und des Abwassers:

Die Beseitigung von Abfällen und des Abwassers soll dagegen kompetenzrechtlich nicht nach der Entstehung, sondern nach den unterschiedlichen Erfordernissen der Beseitigung der Abfälle und des Abwassers zugeordnet werden. Die nach Beendigung eines Prozesses zurückbleibenden Abfälle und Abwässer stehen mit der Regelung der Errichtung und des Betriebes der Anlage oder des sonstigen abfall- oder abwassererzeugenden Vorganges in keinem unmittelbaren Zusammenhang mehr. Soweit die Abfall- und Abwasserbeseitigung unter der Verantwortung der Länder besorgt werden kann, bedarf es keiner Bundeskompetenz.

- o Dementsprechend soll die Beseitigung von Abfällen, die im Hinblick auf ihre Beschaffenheit und Menge dezentral erfolgen kann (und heute tatsächlich erfolgt!), in die Landeszuständigkeit fallen. Zu diesen Abfällen gehören die Sonderabfälle im Sinne der Terminologie der Abfallgesetze der Länder und des Sonderabfallgesetzes, soweit sie ungefährlich sind, und zwar gleichgültig woher sie stammen. Weiters gehören dazu alle im Haushalt anfallenden Abfälle; diese einschließlich der im Haushalt regelmäßig nur in geringen Mengen anfallenden Problemabfälle, weil sonst für jeden Haushalt zweierlei Rechtsvorschriften - eine des Landes und eine des Bundes - befolgt bzw. vollzogen werden müßten.

Im übrigen soll eine Bundeskompetenz bestehen, soweit für die Beseitigung der Abfälle zentrale Entsorgungseinrichtungen erforderlich sind. Diese Unterscheidung deckt sich in etwa mit der Unterscheidung in gefährliche und andere Sonderabfälle, wie sie das Sonderabfallgesetz des Bundes trifft. Dieses Gesetz und die dazu ergangenen Verordnungen könnten, soweit sie die Gefährlichkeit definieren, im Versteinerungswege zur näheren Abgrenzung herangezogen werden.

- o Nach den gleichen Grundsätzen soll die Beseitigung von Abwasser, welches - erforderlichenfalls nach einer Vorbehandlung - in einer öffentlichen Abwasserbeseitigungsanlage entsorgt werden kann, in die Landeszuständigkeit fallen. Abweichend von einer diesbezüglichen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes soll es dabei keine Rolle spielen, woher Abwasser, das in öffentliche Abwasserbeseitigungsanlagen eingeleitet werden kann, stammt.

IV. Weitere Vorschläge für eine Ergänzung des Entwurfes:

1. Die Vorarlberger Landesregierung ersucht dringend, in den Entwurf drei wichtige Punkte des Forderungskataloges aufzunehmen, denen - ungeachtet der allgemeinen, weiter unten angeführten Argumente - auch angesichts der derzeitigen Bemühungen um eine Sanierung des Bundeshaushaltes besondere Aktualität zukommen müßte. Es sind dies die Punkte 10. bis 12. des Forderungskataloges, welche für die Bereiche Denkmalschutz, Sicherheitsdirektionen sowie Wildbach- und Lawinenverbauung eine Auflassung der bestehenden bundesunmittelbaren Behörden und eine Eingliederung in die mittelbare Bundesverwaltung vorsehen. Die Verwirklichung dieser Forderungen würde zu einem Abbau von Bürokratien und einer wesentlichen Verwaltungsvereinfachung führen. Die im Zusammenhang mit der Budgetsanierung von Leistungskürzungen betroffene Bevölkerung hat ein Recht darauf, daß solche Möglichkeiten einer sparsameren und bürger näheren Gestaltung der Verwaltungsorganisation ausgeschöpft werden.

a) Denkmalschutz:

Bereits im Forderungsprogramm der Bundesländer des Jahres 1964 war, gestützt auf übereinstimmende Beschlüsse der zuständigen Organe aller neun Bundesländer, das Begehrten formuliert, es wolle die Vollziehung in Angelegenheiten des Denkmalschutzes in die mittelbare Bundesverwaltung überstellt werden. Die der Bundesregierung in den Jahren 1970 und 1976 übergebenen Neufassungen des Forderungsprogrammes sowie der im Jahre 1985 übergebene Forderungskatalog der Bundesländer übernahmen diesen den Denkmalschutz betreffenden Punkt unverändert aus dem Forderungsprogramm 1964.

- o Die immer gleichlautenden Begründungen lassen erkennen, daß es in erster Linie sachliche, an einer möglichst hohen Wirksamkeit des Denkmalschutzes ausgerichtete Erwägungen waren, die die Länder diese Forderung stellen ließen:
Es ist auf den sachlichen Zusammenhang des Denkmalschutzes mit den in der Landeszuständigkeit gelegenen Rechtsbereichen des Bau- und Naturschutzrechtes verwiesen worden.

Die Tatsache, daß Baudenkmäler und deren Umgebung nicht nur Anknüpfungspunkt für die Regelungen des Denkmalschutzgesetzes sind, sondern auch für die Verwaltungsmaterien des Baurechts, der Raumplanung, des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Assanierung, hat zur Folge, daß die gegenseitigen Wirkungen der in diesen Verwaltungsgebieten gesetzten Rechtsakte in günstigen Fällen zu einer Verstärkung des Denkmalschutzes führen, in ungünstigen dagegen zu dessen Schwächung, ja sogar Aufhebung.

Die Verstärkungseffekte, welche zugunsten der Interessen des Denkmalschutzes durch ein mit den Baubehörden abgestimmtes Vorgehen erzielt werden können, erfahren im Anwendungsbereich der landesrechtlichen Altstadterhaltungsvorschriften eine weitere wesentliche Steigerung. Das Baurecht, das auf die

nach solchen Gesetzen festgelegten Schutzzonen anzuwenden ist, ist dem Denkmalschutzrecht derart nahe verwandt, daß ein kooperatives Vorgehen geradezu gefordert ist.

Die Beibehaltung der bestehenden grundsätzlichen Trennung des Denkmalschutzes von den oben erwähnten Rechtsgebieten birgt die Gefahr von Doppelgeleisigkeiten im einen Falle und Spannungen, die bis zu Normenkonflikten reichen können, im anderen Falle.

Es sollte versucht werden, die bestehende Trennung zum Nutzen des Denkmalschutzes zu überwinden. Es zeigt sich, daß mit zunehmender Verflechtung der Lebensbeziehungen, denen die Verflechtung der Rechtsordnung naturgemäß folgt, die Zusammenarbeit der Organe gerade auch in Bundesstaaten mehr und mehr zur Notwendigkeit wird. Der kooperative Bundesstaat ist das Schlagwort dafür. Es mag sein, daß im Jahre 1923 die isolierte Vollziehung des Denkmalschutzgesetzes durch entfernte Zentralbehörden tragbar war. Heute ist sie unangemessen. Die kooperative Bewältigung der Probleme, gerade auch des Denkmalschutzes bietet heute entscheidende Vorteile. Sie fördert nicht zuletzt auch die dringend nötige Harmonisierung der Rechtsvorschriften.

Wenn sich zeigt, daß der Weg der Kooperation zwischen den Behörden des Denkmalschutzes und dem Bau-, Raumplanungs- und Naturschutzbehörden Vorteile für den Denkmalschutz bringt, erscheint es geboten, auch die organisatorischen Vorkehrungen, welche diese Zusammenarbeit erst ermöglichen, zu treffen. Die Lösung dieser organisatorischen Aufgaben ist durch das Bundesverfassungsrecht vorgegeben. Die Ämter der Landesregierungen sind jene Stellen, in denen sich die organisatorischen Hierarchien der Landesverwaltung und der mittelbaren Bundesverwaltung treffen. Zwischen den zur Vollziehung des Baurechtes und des Raumplanungsrechtes hauptsächlich zuständigen Gemeinden und den Ämtern der Landesregierungen bestehen engste Kontakte, welche vor allem dem räumlichen Naheverhältnis, aber auch sachlichen Wurzeln

entspringen, sind die Landesregierungen doch Gemeindeaufsichtsbehörden in Angelegenheiten der Gemeindeorganisation, des Baurechts und des Raumplanungsrechtes.

- o Es kann nicht unerwähnt bleiben, daß die strenge Zentralisierung dem Denkmalschutz hinderlich ist, weil sie - wenigstens in der Vergangenheit - vielfach zu einer unbefriedigenden personellen und fachlichen Betreuung der Maßnahmen des Denkmalschutzes in den Ländern führte.
- o Es darf in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden, daß die Bevölkerung und damit auch die Behörden, die nahe den zu schützenden kulturellen Gütern leben, stärkere Bindungen zu diesen "ihren" Denkmälern anknüpfen.
- o Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Länder zusammen für Denkmalpflege bzw. auch für Altstadterhaltung und Ortsbildpflege wesentlich mehr Mittel aufwenden als der Bund. Die Länder beweisen auch durch diesen finanziellen Einsatz zugunsten des Denkmalschutzes ihr großes Interesse. Es sollte daher auch von dieser Seite Verständnis dafür aufgebracht werden, daß sie wenigstens in bescheidener Form, nämlich jener der weisungsgebundenen Vollziehung, den Denkmalschutz rechtlich mittragen wollen.

b) Sicherheitsdirektionen:

Nach Punkt 11. des Forderungskataloges der Bundesländer aus dem Jahre 1985 sollen die Sicherheitsdirektionen dem Landeshauptmann unterstellt werden. Diese Forderung wird durch den vorliegenden Entwurf einer B.-VG.-Novelle, der lediglich ein Anhörungsrecht der Landesregierung vor Bestellung eines Sicherheitsdirektors sowie bestimmte Informationspflichten (Art. V des Entwurfs) vorsieht, nicht erfüllt.

Zur Begründung dieses Punktes wird im Forderungskatalog darauf hingewiesen, daß das Sicherheitswesen ursprünglich Sache der Länder war. Die Sicherheitsdirektionen wurden erst 1933 wegen

bürgerkriegsähnlicher Zustände in jedem Land als Provisorium eingerichtet. Dieses Provisorium ist heute noch in Kraft. Die Einschaltung des Landeshauptmannes auf diesem Gebiet würde dazu führen, daß ein gewählter Vertreter des Landes in Fragen der Sicherheit direkte Mitverantwortung trägt. Außerdem hat die Erfahrung gezeigt, daß die Einbeziehung der Autorität des Landeshauptmannes in sicherheitspolizeilich Situationen staatspolitisch von erheblicher Bedeutung ist. Sein Einsatz in solchen Angelegenheiten sollte daher verfassungsrechtlich abgedeckt werden.

c) Wildbach- und Lawinenverbauung:

Nach Punkt 12. des Forderungskataloges der Länder aus dem Jahre 1985 sollen die Angelegenheiten der Wildbach- und Lawinenverbauung in mittelbarer Bundesverwaltung bzw. Auftragsverwaltung besorgt werden.

Es gibt keine sachliche Rechtfertigung dafür, daß die Aufgaben der Wildbach- und Lawinenverbauung - im Gegensatz etwa zu den Aufgaben der Flußverbauung, des sonstigen Wasserrechtes oder des Forstrechtes - durch bundesunmittelbare Dienststellen besorgt werden müssen. Die Länder, die bereits bisher aufgrund gesetzlicher Verpflichtung erhebliche finanzielle Mittel für Maßnahmen der Wildbach- und Lawinenverbauung aufgebracht haben, sind durchaus in der Lage, diese Aufgaben selbst wahrzunehmen.

Durch die Verwirklichung dieser Forderung könnten in der Praxis häufig auftretende Koordinierungsprobleme (Abgrenzung Wildbach- und Flußverbauung, Abstimmung der Bauprogramme, räumliche Distanz zu den Zentralbehörden) vermieden werden. Dazu kommt, daß die Wildbach- und Lawinenverbauung so eng mit dem Wasserrecht und Forstwesen verknüpft ist, daß die im Gegensatz zu den vorerwähnten Sachgebieten unterschiedliche Vollziehung durch unmittelbare Bundesbehörden unsystematisch ist.

2. Beschränkung des Verkehrs mit Baugrundstücken:

Für verwaltungsbehördliche Beschränkungen des Verkehrs mit Baugrundstücken sollen die Länder zuständig sein (vgl. VfSlg. 9580/1982, Kärnten Wohnsiedlungserkenntnis). Mit derartigen Regelungen - die nach der zitierten Rechtsprechung gegenwärtig dem Zivilrechtswesen zuzuordnen sind - könnte der spekulativen Hortung von Bau land, welche die Wirksamkeit der Raumplanung in einem zentralen Bereich in Frage stellt, entgegengetreten werden. Es könnte durch die Klarstellung bzw. Einräumung dieser Zuständigkeit eine Abrundung der Zuständigkeiten der Länder zur Regelung und zum Vollzug des Grundverkehrs, des Ausländergrundverkehrs, des Baurechts und der Raumplanung erreicht werden.

3. Dienstrechtskompetenz:

Durch Art. I Z. 19 der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974, BGBI. Nr. 444/1974, wurde die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete des Dienstrechtes der Bediensteten der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände "im Sinne einer Stärkung der Länderrechte" neu geordnet (Beil. 182 des VIII. NR., Abschnitt I, Buchst. D der Erläuterungen). Das bis zum Inkrafttreten dieser Verfassungsänderung bestandene Verfassungsgebot des Art. 21 Abs. 1, wonach das Dienstrecht der Angestellten des Bundes und der Länder, die behördliche Aufgaben zu besorgen haben, "nach einheitlichen Grundsätzen" zu regeln ist, wurde aufgehoben. Die "ausschließliche Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Länder" (Beil. 182 des XIII NR., Abschnitt I, Buchst. C, Z. 1, Buchst. b der Erläuterungen) wurde mit der einzigen hier maßgeblichen Einschränkung eingeführt, daß die in den Angelegenheiten des Dienstrechtes erlassenen Gesetze und Verordnungen der Länder von den das Dienstrecht regelnden Gesetzen und Verordnungen des Bundes nicht in einem Ausmaß abweichen dürfen, daß der gemäß Art. 21 Abs. 4 des Bundes-Verfassungsgesetzes vorgesehene Wechsel des Dienstes wesentlich behindert wird.

Durch das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 3. Dezember 1986, G 117/86, wurde die den Ländern im Jahre 1974 unzweifelhaft zugestandene Erweiterung ihrer Autonomie bei Erlassung dienstrechtlicher Vorschriften auf judikativem Wege wieder rückgängig gemacht. Der Landesgesetzgeber ist nach dieser Rechtsprechung "an bestimmte Strukturprinzipien des Bundesdienstrechtes" (Seite 35 des zitierten Erkenntnisses) gebunden, obwohl das Instrument der durch Bundesgesetz zu schaffenden "einheitlichen Grundsätze" in der entgegengesetzten Absicht aus der Verfassungsordnung eliminiert worden war.

Abgesehen davon ist die im zitierten Judikat mehrfach angewandte Methode der Verfassungsinterpretation mit Hilfe ungeschriebener Prinzipien der Struktur des B.-VG. nicht angemessen und läuft der Rechtssicherheit, dem föderalistischen Prinzip sowie den Notwendigkeiten der Rechtsentwicklung zuwider. Es wird daher vorgeschlagen, im Sinne einer authentischen Interpretation folgende Regelung in den vorliegenden Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird, einzufügen:

"Artikel VII

Die Länder sind bei Erlassung dienstrechtlicher Vorschriften (Art. 21 Abs. 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929) nicht an Strukturprinzipien des Bundesdienstrechtes gebunden."

Die Artikel VII bis XI des Diskussionsentwurfes wären als Artikel VIII bis XII zu bezeichnen.

Für die Vorarlberger Landesregierung:

Dipl.-Vw. Siegfried Gasser, Landesstatthalter

a) Allen

Vorarlberger National- und Bundesräten

b) An das

Präsidium des Nationalrates

1017 Wien

(22-fach)

im Sinne des Rundschreibens des Bundeskanzleramtes vom 24. Mai 1967, Zl. 22.396-2/67

c) An das

Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst

1010 Wien

d) An alle

Ämter der Landesregierungen

z.Hd.d. Herrn Landesamtsdirektors

e) An die

**Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der NÖ. Landesregierung**

1014 Wien

f) An das

Institut für Föderalismusforschung

6020 Innsbruck

zur gefl. Kenntnisnahme.

Für die Vorarlberger Landesregierung:
Der Landesamtsdirektor:

gez. Dr. Ender

F.d.R.d.A.

Mohn