



REPUBLIK ÖSTERREICH
Bundesministerium für Umwelt,
Jugend und Familie

SEKTION II

A-1020 Wien, Untere Donaustraße 11

Telefon: (0222) 211 32-0

Durchwahl: 2035

Telefax Nr. (Sektion II):

(0222) 211 32 / 2008

DVR:0441473

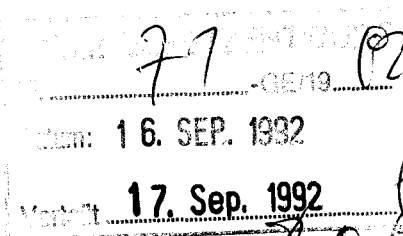
Zl. 14 5530/5-II/5/92

Sachbearbeiter: Petek

Wien, am 15. September 1992

An das
Präsidium des Nationalrates

Parlament
1017 Wien



Betrifft: Europäische Integration/EWR;
Entwurf einer Novelle zum Bundes-
Verfassungsgesetz bezüglich flank-
kierende Maßnahmen,
Stellungnahme des Bundesministeriums
für Umwelt, Jugend und Familie

In der Anlage übermittelt das Bundesministerium für Umwelt,
Jugend und Familie 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zum
Entwurf des BKA für eine Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz
hinsichtlich flankierender bundesverfassungsgesetzlicher Re-
gelungen zum EWR-Abkommen.

Für die Bundesministerin:
U n t e r p e r t i n g e r

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

Altenburger



REPUBLIK ÖSTERREICH
Bundesministerium für Umwelt,
Jugend und Familie
SEKTION II

A-1020 Wien, Untere Donaustraße 11

Telefon: (0222) 211 32-0

Durchwahl: 2035

Telefax Nr. (Sektion II):
(0222) 211 32 / 2008

DVR:0441473

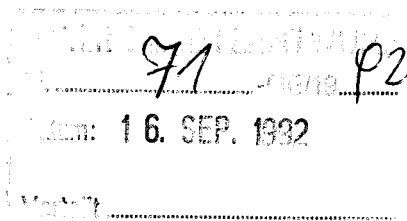
Zl. 14 5530/5-II/5/92

Sachbearbeiter: Petek

Wien, am 15. September 1992

An das
Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst

Ballhausplatz 2
1014 Wien



Betrifft: Europäische Integration/EWR:
Verfassungsfragen;
Entwurf einer Novelle zum Bundes-
Verfassungsgesetzes über flankierende
Regelungen zum EWR-Abkommen;
do. GZ 671.800/20-V/8/92
Stellungnahme des BMUJF

Dr. Abzwanger

Zu dem mit GZ 671.800/20-V/8/92 vom 30. Juni 1992 übermittelten Entwurf einer Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetzes hinsichtlich flankierender Regelungen zum EWR-Abkommen nimmt das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie wie folgt Stellung:

1. Allgemeines

Zusammen mit dem EWR-Vertrag bewirkt die gegenständliche B-VG-Novelle die wohl einschneidendste strukturelle Änderung der österreichischen Bundesverfassung seit der B-VG-Novelle 1929, BGBl. Nr. 392/1929.

- 2 -

Nahezu das gesamte Wirtschaftsrecht sowie weite Teile des Umweltrechts und anderer Gebiete des Verwaltungsrechts sind vom Procedere der Rechtssetzung im EWR betroffen. In den Erläuterungen wird zutreffenderweise festgehalten, daß Art. 9 Abs. 2 B-VG keine geeignete Grundlage für die Transformation von EWR-Recht bietet. Es hätte daher jeweils das Verfahren über den Abschluß von Staatsverträgen Anwendung zu finden, das sich seinerseits wiederum als zu schwerfällig zur prompten Umsetzung von Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses erweist.

Die im gegenständlichen Entwurf vorgeschlagenen Bestimmungen über ein "vereinfachtes Verfahren" zur innerstaatlichen Umsetzung von EWR-Sekundärrecht sind als solche wohl kaum als gesamtändernd zu qualifizieren. In Zusammenhang mit dem EWR-Vertrag bewirken sie jedoch, daß in zentralen Bereichen der österreichischen Rechtsordnung die Rechtssetzung primär von den zuständigen Organen der EG bzw. vom Gemeinsamen EWR-Ausschuß ausgehen wird, während dem Parlament nur noch die Möglichkeit eines Vetos gegen Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses offensteht. Machen der Nationalrat oder der Bundesrat von diesem Einspruchsrecht Gebrauch, so hat dies die teilweise Suspendierung von Vertragsbestimmungen im EWR zur Folge. Unter der Voraussetzung einer materiellen Betrachtungsweise kann darin die Durchbrechung des Gesetzgebungsmonopols des Parlaments und damit eine Änderung des demokratischen Prinzips gesehen werden. Verstärkt wird diese Tendenz noch dadurch, daß es der neue Art. 18 Abs. 2 der Verwaltung ermöglicht, - ohne Zwischenschaltung des Parlaments - nicht unmittelbar anwendbare Rechtsakte im Rahmen der Europäischen Integration unmittelbar durch Verordnung näher durchzuführen.

In den Erläuterungen wird die Frage einer immerhin möglichen gesamtändernden Wirkung der gegenständlichen Novelle im Zusammenhang mit dem EWR-Vertrag nicht erwähnt, obwohl zentrale Bestimmungen wie der Art. 18 B-VG einschneidende Änderungen

- 3 -

erfahren und die Meinung, der Beitritt zum EWR bewirke im Ergebnis eine Gesamtänderung der Bundesverfassung, auch in der verfassungsrechtlichen Literatur vertreten wird. Es wird daher angeregt, in den Erläuterungen auch auf diese Problematik näher einzugehen.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zur Z 1 (Art. 18 Abs. 1 und 2 B-VG):

Um Mißverständnissen vorzubeugen, wäre der erste Satz des neugefaßten Art. 18 Abs. 1 B-VG wie folgt zu fassen:

"Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur aufgrund der Gesetze oder unmittelbar anwendbarer Rechtsakte im Rahmen der europäischen Integration, sofern diese durch Staatsvertrag für verbindlich erklärt sind, ..."

Der neue zweite Satz des Abs. 1 erscheint sehr problematisch. Aus der unmittelbaren Geltung bestimmter Rechtsakte im Rahmen des Europäischen Integration scheint die Ableitung eines verfassungsrechtlichen Verbotes der näheren Durchführung durch Gesetze oder Verordnungen nicht geboten. Da selbst der EWG-Vertrag den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit eröffnet, von unmittelbar anwendbaren Rechtsakten der Europäischen Integration unter bestimmten Bedingungen sogar abzuweichen (siehe Art. 36, Art. 130t EWG-V) und es vielfach für den nationalen Spielraum von der Wahl der Rechtsgrundlage abhängt - für den Umweltbereich z.B. Art. 100a oder Art. 130s -, ob weitergehende Maßnahmen von den Mitgliedsstaaten gesetzt werden können, erscheint das hier nun vorgenommene verfassungsrechtliche Verbot einer näheren inhaltlichen Durchführung von Rechtsakten im Rahmen der Europäischen Integration überschießend. Manche EG-Verordnungen erfordern oder eröffnen geradezu eine weitere nationale Durchführung, vgl. etwa die Verordnung der Rates Nr. 1734/88 betr. die Ausfuhr bestimmter

- 4 -

gefährlicher Chemikalien, ABl. Nr. L 155/2 v. 22.6.1988, insbes. Art. 4 sowie die Fußnote zu Anhang II. Auch Rückfragen bei deutschen Kollegen ergaben, daß eine nähere nationale Durchführung unmittelbar anwendbarer Rechtsakte der EG dann zulässig ist, wenn es sich um sogenannte "hinkende Verordnungen" handelt, die für die Anwendung nicht ausreichende Regelungen enthalten. So gibt es z.B. bereits Pläne, die Verordnung über die Öko-Audits in Deutschland durch ein Gesetz näher durchzuführen, da sie in vielen Teilen zu unbestimmt ist. Gerade im Hinblick darauf, daß viele Verordnungen der EG gemessen am österreichischen Standard sicherlich nicht ausreichend determiniert sind, wird sich in vielen Fällen eine innerstaatliche nähere Durchführung für notwendig erweisen. Weiters wurden in den letzten Jahren in Österreich viele Rechtsvorschriften erlassen, die entsprechende Regelungen der EG - auch unmittelbar anwendbare Rechtsakte - nachvollziehen. Daher besteht die Gefahr, daß diese Bestimmungen durch das nunmehr in Art. 18 vorgesehene Verbot der näheren Durchführung unmittelbar anwendbarer Rechtsakte verfassungswidrig werden. Die Notwendigkeit und Konsequenzen des zweiten Satzes sollten daher nochmals eingehend geprüft werden.

Hinsichtlich des dritten Satzes scheint es fragwürdig, ob hier eine Sonderregelung nur für europäische technische Normen geschaffen werden sollte. Wenn schon verfassungsrechtlich die Möglichkeit eröffnet werden soll, auf Normen einer - wie die Erläuterungen ausführen - "nach der österreichischen Rechtsordnung hierzu nicht ermächtigten Normsetzungsautorität" dynamisch zu verweisen, sollte dies auch für ÖNORMEN erwogen werden. Auch erschiene eine noch etwas generellere Lösung in manchen Bereichen wünschenswert, in denen zwischenstaatliche Gremien international anerkannte Standards setzen. Als Beispiel seien etwa die OECD-Richtlinien für die Prüfung chemischer Stoffe angesprochen, deren explizite Übernahme wohl einen Jahrgang des Bundesgesetzblattes füllen würde, sodaß eine generelle Verweisungsmöglichkeit auf solche Stan-

- 5 -

dardisierungen internationaler Gremien eröffnet werden sollte. In allen Fällen wäre jedoch für ihre innerstaatliche Verfügbarkeit Vorsorge zu treffen.

Zum Abs. 2 ist zunächst auf die bereits unter Allgemeines angeführten demokratiepolitischen Bedenken hinsichtlich einer weiteren Verlagerung der "Gesetzgebung" hin zu Verwaltungsbehörden hinzuweisen sowie darauf, daß es in Zukunft ein Streitpunkt zwischen Parlament und Verwaltung werden könnte, ob nicht unmittelbar anwendbare Rechtsakte der Europäischen Integration "inhaltlich hinreichend bestimmt sind", um auf Basis des neuen Teiles des Art. 18 Abs. 2 Rechtsakte der Europäischen Integration unmittelbar durch Verordnung umgesetzt werden zu können.

Hinsichtlich der Formulierung des Art. 18 Abs. 2 zweiter Satz wird folgender Vorschlag unterbreitet:

"Die zuständigen obersten Organe der Verwaltung des Bundes und der Länder können innerhalb ihres Wirkungsbereiches mit Verordnung nicht unmittelbar anwendbare Rechtsakte im Rahmen der Europäischen Integration näher ausführen, sofern sie inhaltlich hinreichend bestimmt sind."

Das Wort "jeweils" ist überflüssig, denn ein oberstes Organ ist zuständig oder nicht; umgekehrt ist die Einschränkung "innerhalb ihres Wirkungsbereiches" auch im zweiten Satz des Art. 18 Abs. 2 nicht unverzichtbar.

Zur Z 4 (Art. 50a bis 50c):

Zunächst ist zu hinterfragen, warum das Parlament nur in den Fällen, in denen vom Rat ein gemeinsamer Standpunkt festgelegt wird, ein Mitspracherecht bekommen soll. Wie in den Erläuterungen ausgeführt, nimmt der Bereich der Regelungen, die im Verfahren der Zusammenarbeit mit dem Parlament entstehen,

- 6 -

stetig zu, doch gibt es auch noch viele wichtige Bereiche, die nicht diesem Verfahren unterliegen (etwa Umweltschutz Art. 130s), in denen es aber auch wichtig wäre, das Parlament miteinzubeziehen. Es sollte daher erwogen werden, alle Kommissionsvorschläge für Regelungen des Rates dem Parlament zu übermitteln und ihm die Gelegenheit zu geben, sich dazu zu äußern.

Art. 50a Abs. 1 erscheint für Nicht-Insider des Europarechts schwer verständlich. Insbesondere der Begriff des "gemeinsamen Standpunkts" ist dem österreichischen Recht fremd und es fehlt der sprachliche Zusammenhang mit dem darauf bezugnehmenden Wort im nächsten Halbsatz ("diesen Entwurf"). Hier erscheint eine klarere Fassung erforderlich. Weiters erscheint es entbehrlich, in der Verfassung zu regeln, daß der Entwurf "im Wege der Parlamentsdirektion" zu übermitteln ist.

Hinsichtlich Art. 50a Abs. 2 ist unklar, warum er nur auf das Erfordernis der Änderung eines Bundesgesetzes abstellt und nicht auch auf die Neuerlassung. Weiters wäre das Verhältnis zum neuen Teil des Art. 18 Abs. 2 zu klären, also hinsichtlich von Regelungen, die gleich durch Verordnung näher durchgeführt werden könnten.

Hinsichtlich der sprachlichen Fassung sollte die Bedingungsform "würde" mangels erkennbaren Bedingungen durch die Formulierung "handelt es sich um eine Regelung, die die Änderung eines Bundesgesetzes erfordert, ..." ersetzt werden.

Generell darf noch folgende Anregung gemacht werden:

Art. 50 Abs. 3 B-VG enthält in der geltenden Fassung den folgenden Verweis: "Auf Beschlüsse des Nationalrates nach Abs. 1 und Abs. 2 sind Art. 42 Abs. 1 und Abs. 4 und, wenn durch Staatsvertrag Verfassungsrecht geändert oder ergänzt wird, Art 44 Abs. 1 und 2 sinngemäß anzuwenden."

- 7 -

Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung würde Art. 44 Abs. 3 B-VG auf Staatsverträge keine Anwendung finden. Die eher absurde Konsequenz wäre, daß eine Gesamtänderung der Bundesverfassung, sofern sie nur durch Staatsvertrag erfolgt, nicht zwingend einer Volksabstimmung zu unterziehen wäre. Von Teilen der Literatur wird ein Redaktionsversäumnis im Rahmen der B-VG-Novelle 1984, BGBl. Nr. 490, vermutet und dieses Ergebnis interpretativ vermieden. Da die damit angesprochene Frage zumindest für den weiteren Weg der Integrationspolitik Österreichs von entscheidender Bedeutung ist, sollte bereits durch die gegenständliche Novelle eine entsprechende Klarstellung durch den Verfassungsgesetzgeber in Art. 50 Abs. 3 B-VG erfolgen.

Zur Z 5 (Art. 89a):

Im Hinblick auf die vielfache unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit von EWR-Normen erscheint es fraglich, die Möglichkeit der Einholung eines Gutachtens des EFTA-Gerichtshofs auf die Höchstgerichte, die Gerichte zweiter Instanz, die unabhängigen Verwaltungssenate und die Kollegialbehörden einzuschränken. Die Möglichkeit der Einholung eines Gutachtens sollte auch schon den Gerichten bzw. den Verwaltungsbehörden erster oder zweiter Instanz offenstehen, wenn diese es für ihre Entscheidung unbedingt für erforderlich halten; d.h., wenn eine Gerichts- oder Verwaltungsentscheidung ohne dieses Gutachten nicht möglich ist. Die nunmehr vorgeschlagene Regelung hätte zur Folge, daß ein Rechtssuchender in jedem Fall den Instanzenzug durchschreiten müßte, um eine verbindliche Auslegung der in Frage stehenden EWR-Bestimmung zu erhalten, selbst wenn bereits in den Unterinstanzen klar geworden ist, daß auf ein diesbezügliches Gutachten nicht verzichtet werden kann. Es sollte daher erwogen werden, dem Rechtssuchenden das Durchschreiten des Instanzenzuges zu ersparen, wenn schon früher die Unverzichtbarkeit eines Gutachtens des EFTA-Gerichtshofes erkannt worden ist.

- 8 -

Abschließend wird zu der im Anschreiben unter Z 3 aufgeworfenen Frage einer Anregung einer Novelle zum Geschäftsordnungsgesetz 1975 festgehalten, daß diese im Hinblick auf die im EWR vorgesehenen Mechanismen und Sanktionen sehr wohl sinnvoll erscheint, um den durch den EWR bereits ohnehin geschwächten Nationalrat die Möglichkeit zu geben, seinen Standpunkt zeitgerecht darzulegen.

25 Ausfertigungen der Stellungnahme wurden dem Nationalrat übermittelt.

Für die Bundesministerin:
U n t e r p e r t i n g e r

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

Altenburger