

28/SN-388/ME



Industriellenvereinigung

An das
Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2
A-1014 Wien

Betrifft GESETZENTWURF	
Zl.	34-GE/1994
Datum: 26. MAI 1994	
Verteilt	26. Mai 1994

Wien, 1994 05 16
Dr.Gru/Ho/49-1

Dr. Moser

Betrifft: Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundesverfassungsgesetz in der Fassung von 1929 im Sinne einer Strukturreform des Bundesstaates geändert wird sowie andere Bundesgesetze geändert oder aufgehoben werden (Bundesverfassungsgesetznovelle 1994)

Bezugnehmend auf das Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 7.4.1994, GZ 603.363/63-V/1/94, mit welchem der Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundesverfassungsgesetz in der Fassung von 1929 im Sinne einer Strukturreform des Bundesstaates geändert sowie andere Bundesgesetze geändert oder aufgehoben werden, zur Stellungnahme übersandt wurde, erlaubt sich die Industriellenvereinigung folgendes mitzuteilen:

I. ALLGEMEINES:

Der unterschiedliche Vollzug zentraler, wirtschaftrechtlicher Materien führt zum Entstehen uneinheitlicher Rahmenbedingungen für das Wirtschaften im Bundesstaat. Die im Entwurf vorgesehenen Kompensationen dieser Entwicklung sind nicht ausreichend, um jenes Maß an Einheitlichkeit, Übersichtlichkeit und Vorhersehbarkeit des Vollzugs sicherzustellen, das für die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Österreich notwendig ist.

- 2 -

Der weitgehende Wegfall der ministeriellen Letztinstanz als Instrument zur Vereinheitlichung der Judikatur muß durch entsprechende Reorganisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgeglichen werden.

Das konfliktträchtige Modell der parallelen Verordnungskompetenz von Bund und Ländern (Art. 11 Abs 3 des Entwurfs) führt ohne ausreichende zusätzliche Konfliktregelungsinstrumente zu größter Rechtsunsicherheit.

Die Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes auf die Länder durch einfaches Bundesgesetz wird abgelehnt. Die Kompetenz-Kompetenz muß beim Verfassungsgesetzgeber bleiben.

Die Abschneidung des Bundesgesetzgebers von der Kontrolle der Vollziehung der Bundesgesetze (Interpellationsrecht, Entschlie-
bungsrecht, Rechnungshofkontrolle, Volksanwaltschaft) ist aus der Sicht der Gewaltentrennung problematisch und läßt Schwierigkeiten für eine ausreichende Informationsbeschaffung des Bundesgesetzgebers und auch weitere negative Einflüsse auf die Gesetzgebung befürchten. Für geeignete Ausgleichsmaßnahmen dieses Informations- und Kontrolldefizits ist zu sorgen.

Die Informationsrechte der Bundesminister (Art. 102 B-VG des Entwurfs) sind nicht ausreichend. Sie gehen über die selbstverständliche Verpflichtung gemäß Art. 22 B-VG idGF kaum hinaus. Eine profunde Informationsbeschaffung ohne die engen Grenzen der Ziffern 1 bis 4 des Art. 102 des Entwurfes muß ermöglicht werden. Das Recht der Bundesminister, unverbindliche Empfehlungen zur Interpretation von Bundesgesetzen (bzw. zur gesetzeskonformen und einheitlichen Vollziehung) abzugeben, müßte ausdrücklich verankert werden.

Das Instrument der Ersatzvornahme (Art. 103 B-VG im Entwurf) ist nicht geeignet, rasche und wirksame Sofortmaßnahmen zu gewährleisten.

- 3 -

Die in Art. 11 Abs 4 B-VG des Entwurfs vorgesehene Möglichkeit, den bundeseinheitlichen Vollzug in besonderen Fällen sicherzustellen, sollte jedenfalls - unbeschadet des Art. 103 des Entwurfs - verwirklicht und ausgebaut werden, und zwar

- o wenn mehrere Bundesländer berührt sind oder
- o wenn völkerrechtliche Anknüpfungspunkte bestehen oder
- o wenn ein Bedürfnis nach einheitlicher Vollziehung, insbesondere im Interesse des einheitlichen Wirtschaftsgebietes, als vorhanden erachtet wird.

Entgegen der Absichtserklärung von Perchtoldsdorf wurde unterlassen, die anstehenden, bekannten, im Umweltschutz und anderen Querschnittsmaterien besonders hinderlichen Kompetenzzersplitterungen zusammenzuführen und Auslegungsfragen zu Kompetenztatbeständen in Angriff zu nehmen. Hingegen wurde noch zusätzliche Rechtsunsicherheit durch die neue beispielhafte Aufzählung der Kompetenztatbestände in Art. 15 des Entwurfs sowie durch veränderte Formulierungen und einzelne inhaltliche Änderungen bestehender Kompetenztatbestände hervorgerufen.

Äußerst bedenklich ist außerdem der außerordentliche Zeitdruck, unter dem eine Verfassungsreform dieses Ausmaßes durchgeführt werden soll.

Insbesondere sollte nach dem Begutachtungsverfahren eine genaue und profunde Auseinandersetzung mit den rechtspolitischen Bedenken der Sozialpartner und der Lehre stattfinden.

Rechtspolitisch äußerst bedenklich sind auch die sehr dürftigen Ausführungen zur Frage der Kosten, die durch die Bundesstaatsreform zu erwarten sind. Die erläuternden Bemerkungen des Ministerialentwurfs erschöpfen sich in der kryptischen Bemerkung, daß die Auflassung der mittelbaren Bundesverwaltung eine - vorerst noch nicht bezifferbare - Entlastung des Bundeshaushaltes erwarten läßt. Sie führen weiters aus, daß die Auflassung der unmittelbaren Bundesverwaltung jedenfalls insoweit kostenwirksam

- 4 -

sei, als der mit der Besorgung der betroffenen Angelegenheiten verbundene Zweckaufwand künftig von den Ländern zu tragen sein wird.

Überhaupt stellt sich bei der geplanten Reform die Frage, ob diese eine Gesamtänderung der Bundesverfassung darstellt und nach Art. 44 Abs 3 B-VG eine Volksabstimmung notwendig ist. Zwar ist zutreffend, daß die mittelbare Bundesverwaltung, die hier beseitigt wird, kein Grundprinzip der Bundesverfassung ist, doch liegt nach Walter-Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts (7. Auflage), S. 61, eine solche Gesamtänderung der Verfassung auch dann vor, wenn die Verfassung so umgestaltet wird, daß ein der ihr zugrundeliegenden leitenden Prinzipien aufgegeben wird, oder wenn das Verhältnis der Prinzipien zueinander wesentlich verändert wird, wie z.B. durch radikale Verstärkung eines Prinzips zu Lasten eines anderen. Wie bereits oben erwähnt, wird durch diese Novelle der Bundesgesetzgeber von der Kontrolle der Vollziehung der Bundesgesetze (Interpellationsrecht, Entschließungsrecht, Rechnungshofkontrolle, Volksanwaltschaft) abgeschnitten, sodaß die Verstärkung des föderalistischen Prinzips radikal zu Lasten der Gewaltentrennung und des demokratischen Grundprinzips erfolgt.

I. ZU EINZELNEN BESTIMMUNGEN:

Im folgenden soll nun auf einzelne kritische Bestimmungen eingegangen werden:

zu Art. 10 Abs 1 Ziff 6:

Diese Regelung enthält eine Neufassung des Tatbestandes, der gewisse grundverkehrsrechtliche Regelungen von der auf dem Gebiet des Zivilrechtswesens bestehenden Bundeskompetenz ausnimmt; dem Länderanliegen nach einer Ausweitung der Landeskompetenz auf dem Gebiet des Grundstücksverkehrs wurde hinsichtlich des Verkehrs mit bebauten oder zur Bebauung bestimmten Grundstücken bereits

- 5 -

durch die B-VG-Novelle 1992 Rechnung getragen. Nunmehr soll eine nicht auf bestimmte Arten von Grundstücken beschränkte, sondern in diesem Sinne umfassende Zuständigkeit der Länder auf dem Gebiet des Grundstücksverkehrs geschaffen werden. Betrachtet man nun die gesellschaftspolitisch und verfassungsrechtlich bedenklichen Regelungen, die die Bundesländer bisher im Grundverkehrsbereich getroffen haben, so ist eine weitere Föderalisierung in diesem Bereich abzulehnen.

Sinnvoll wäre aus Sicht der Industriellenvereinigung die Schaffung eines Kompetenztatbestandes "Vergabewesen" in Art. 10 oder in Art. 11. Ein derartiger Tatbestand sollte das gesamte Vergabewesen erfassen und die Gesetzgebung in diesem Bereich ausschließlich dem Bund vorbehalten. Schon für das Bundesvergaberecht ist unbefriedigend, daß bei geltender Verfassungsrechtslage keine einheitliche Kompetenzgrundlage gegeben ist (siehe dazu Gölles-Grussmann-Huber-Pachner, Bundesvergabegesetz, S. 99 ff., wonach teilweise der Kompetenztatbestand Zivilrechtswesen, teilweise aber (für öffentlich rechtliche Rechtsträger) die jeweils einschlägigen materienspezifischen Organisations- und Sachkompetenzen des Bundes eine kompetenzrechtliche Grundlage für vergaberechtliche Regelungen ("Monopolwesen", die Straßenkompetenzen und die übrigen Verkehrskompetenzen des Bundes, das "Post- und Fernmeldewesen", die staatlichen Wasserbaukompetenzen des Bundes, das "Sozialversicherungswesen", das Stiftungs- und Fondswesen und viele andere mehr) bilden). Die Rechtszersplitterung durch neun verschiedene Landesvergabegesetze wird von der Industriellenvereinigung abgelehnt.

Weiters stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit dreier Kompetenztatbestände für das Stiftungswesen in Art. 10 Abs 1 Ziff 6, Art. 11 Abs 1 Ziff 10 und Art. 15 Abs 1 Ziff 8.

- 6 -

Zu Art. 10 Abs 1 Ziff 8 und Art. 11 Abs 1 Ziff 7:

Die Vollzugszuständigkeit der Länder in Gewerbeangelegenheiten sowie in Wettbewerbsangelegenheiten gem. Z 7 ist mit Entschiedenheit als verfehlt zu bezeichnen. Ein - auch in der Vollziehung - einheitliches Betriebsanlagenrecht ist für einen Wirtschaftsstandort Österreich von zentraler Bedeutung. Ausländischen Investoren wird nicht leicht zu erklären sein, warum etwa in Inzersdorf andere Standards gelten als in Vösendorf. Wer die Praxis des Gewerberechts kennt, der weiß, wie sehr hier die Vollzugspraxis von Durchführungserlässen und Sachverständigen bestimmt wird. Es sollte eine Auseinanderentwicklung schon allein - freilich nicht nur - im Hinblick auf die europäische Integration unter allen Umständen verhindert werden. Die geplante Verlängerung bedeutet weiters einen Wegfall des Instanzenzuges zum Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten in verwaltungsbehördlichen Verfahren. Ähnlich wie im Wasserrecht, das ebenso Art. 11-Materie wird, geht der Kontakt zu den Gesetzesmachern verloren, d.h., daß in verwaltungsbehördlichen Verfahren das in letzter Instanz entscheidende Organ (die Landesregierung) eben nicht der Autor des Gesetzes ist.

Ein weiteres damit zusammenhängendes Problem ist die Frage der Sachverständigen. In den Ländern herrscht weitestgehend Mangel an Sachverständigen, sodaß bei Begutachtung eines konkreten Falles durch ein und denselben Sachverständigen in beiden Instanzen im Land der Instanzenzug wertlos wird. Ob dieses Problem durch die Änderung des AVG zur erleichterten Beiziehung nicht amtlicher Sachverständiger in den Griff gebracht werden kann, erscheint äußerst fraglich.

Problematisch ist weiters die Kostenexplosion, die dadurch entsteht, daß jedes Bundesland vermehrt Sachverständige benötigt.

Ebenso problematisch erscheint die Abwanderung des Kompetenztatbestandes "Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes" in den Art. 11

- 7 -

Abs 1 Ziff 7. Dies bedeutet, daß die einschlägigen Verordnungen nach dem Gesetz zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes in Hinkunft von Landesorganen zu erlassen sind. Es ist ganz klar abzulehnen, daß die Kennzeichnungsverordnungen nach § 32 UWG in Hinkunft länderweise unterschiedlich geregelt werden sollen. Nicht nur den Unternehmen, sondern auch den Konsumenten ist dadurch in keiner Weise gedient, daß z.B. in Salzburg für bestimmte Waren andere Verkaufsmengen oder Verpackungen gelten als in Oberösterreich.

zu Art. 10 Abs 1 Ziff 9:

Eine Verländerung des Vollzugs im Eisenbahnwesen (die Frage wird im Entwurf als offene Frage behandelt) ist abzulehnen. Eine derartige Verländerung würde dazu führen, daß die Vollzugskompetenz in nicht sachgerechter Weise zersplittert würde. Im Falle einer Abwanderung dieser Materie in den Art. 11 wären offenbar grundsätzlich für eine Eisenbahnstrecke Wien-Salzburg für die Genehmigung zum Bau vier Landesregierungen zuständig. Es ist entschieden abzulehnen, daß Unternehmen Genehmigungen für Sicherungsanlagen und Bahnbaumaschinen bei mehreren Landesregierungen einholen müssen. Betroffen wären dann auch Bauunternehmen, die mit Bahnbaumaschinen Eisenbahnbau betreiben. Dieser Argumentation der Industriellenvereinigung wurde mit Telefax-Mitteilung des BM für Föderalismus und Verwaltungsreform vom 23. Februar 1994 entgegengehalten, daß

1. eine Möglichkeit geschaffen werden soll, auch in Angelegenheiten des Art. 11 B-VG eine im einzelnen Zusammenhang erforderliche, behördliche Zuständigkeit des Bundesministers zu begründen, und
2. die Möglichkeit geschaffen werden soll, daß Bescheide einer Landesregierung in Vollziehung von Bundesgesetzen gem. Art. 11 B-VG über den Bereich des betreffenden Landes hinaus Geltung haben sollen.

Das erste Argument bezieht sich auf den Art. 11 Abs 4 des Entwurfs. Die Industriellenvereinigung tritt dafür ein, daß der Art.

- 8 -

11 Abs 4 des Entwurfs auch tatsächlich in die Novelle Eingang findet (der Punkt ist ja im Entwurf nach wie vor offen), weist aber hier ausdrücklich darauf hin, daß Art. 11 Abs 4 des Entwurfs kein ausreichendes Koordinierungsinstrument des Bundes darstellt und daher ausgebaut werden müßte (siehe dazu die Ausführungen weiter unten).

Das zweite Argument betrifft den Art. 15 Abs 4 des Entwurfs (zur Problematik und den Unzulänglichkeiten dieses Artikels siehe weiter unten).

Schon hier bleibt festzuhalten, daß die Unsicherheiten in bezug auf das Eisenbahnwesen befriedigend nur durch eine Belassung des Eisenbahnwesens in Art. 10 B-VG beseitigt werden können.

zu Art. 10 Abs 1 Ziff 10 und Art. 11 Abs 1 Ziff 5:

Die Verlängerung des Vollzugs im Wasserrecht wird von der Industriellenvereinigung abgelehnt.

Wenn das Wasserrecht eine Art. 11-Materie wird, entfällt der Bundesminister als Instanz im wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren. Dies kann bedeuten, daß Unternehmen negativ gesinnten Landesräten gegenüberstehen, die als letzte Instanz entscheiden und keine Möglichkeit der Überprüfung durch den außerhalb der Tagespolitik des Bundeslandes stehenden Bundesminister gegeben ist.

Dem wird entgegengehalten, daß jedes Verwaltungsorgan schon von verfassungswegen gehalten ist, eine gesetzmäßige Entscheidung zu treffen und daß auch die letztinstanzlichen Entscheidungen der Verwaltungsbehörden der Länder in Angelegenheiten des Art. 11 der nachfolgenden Kontrolle durch die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts unterliegen.

Daß jedes Verwaltungsorgan schon von verfassungswegen gehalten ist, eine gesetzmäßige Entscheidung zu treffen, ist ein rein theoretisches Argument. Die politische Praxis zeigt, daß speziell

- 9 -

für Wasserrecht zuständige Landesräte - bei grundsätzlicher oder ideologischer Abneigung gegenüber Unternehmen - Unternehmen großen Schaden zufügen können, sodaß speziell hier ein Instanzenzug bis zum Bundesminister sinnvoll wäre.

Auch das Argument des Rechtsschutzes vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts geht fehl, da der Verwaltungsgerichtshof jetzt schon überlastet ist und der Entwurf nichts unternimmt, um der in Zukunft noch viel stärkeren Beanspruchung des VwGH abzu- helfen (siehe dazu weiter unten).

Auf die Problematik der Sachverständigen wurde bereits oben hin- gewiesen.

Auf die Bemerkung der Industriellenvereinigung, daß der Mangel an Sachverständigen und die oftmals gegebene Situation, daß derselbe Sachverständige in beiden Instanzen im Land entscheidet (und der Instanzenzug damit wertlos wird) wurde seitens des BM für Födera- lismus und Verwaltungsreform am 23. Feber 1994 faxeschriftlich mitgeteilt, daß "es letztlich an der entscheidenden Behörde liegt, die Beweise entsprechend zu würdigen und die letztinstanz- liche Entscheidung - jedenfalls grundsätzlich - auch in dieser Hinsicht der nachprüfenden Kontrolle durch den VwGH unterliegt". Abgesehen davon, daß vor dem VwGH keine Beweiswürdigung mehr stattfindet, geht auch das erste Argument fehl, weil in der Pra- xis in der Regel das Sachverständigengutachten die Entscheidung des Verwaltungsorgans klar determiniert. Die freie Würdigung des Gutachtens durch die Behörde ist reine Theorie.

Auch hier ist darauf hinzuweisen, daß der Kontakt zwischen ober- sten Vollzugsbehörden und den Gesetzesmachern (Beamte im Ministe- rium) nicht mehr gegeben ist. In bezug auf unterschiedliche Durchführungverordnungen wird auf die Ausführungen zu Art. 11 Abs 3 des Entwurfs verwiesen (siehe unten).

zu Art. 11 Abs 3:

Im wesentlichen kann davon ausgegangen werden, daß durch die

- 10 -

Bundesstaatsreform, im Wege der Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung, eine Verländerung des Vollzuges des gesamten Anlagenrechts erfolgt. Daher ist besonderes Gewicht darauf zu legen, der entstehenden Aufsplitterung des Vollzuges durch andere begleitende Maßnahmen und Regelungen entgegen zu wirken. Daher erscheint äußerst bedenklich, daß die Durchführungsverordnungen zu den nach Art. 11 ergehenden Bundesgesetzen nach dem Wortlaut des Entwurfs sowohl vom Bund als auch von den Ländern erlassen werden können, soweit in diesen Gesetzen nicht anderes bestimmt ist.

Aus Sicht der Industriellenvereinigung ist abzulehnen, daß in für die Wirtschaft zentralen Rechtsmaterien die Länder eine Kompetenz zur Erlassung von Durchführungsverordnungen haben sollen, da gerade durch länderweise unterschiedliche Durchführungsverordnungen das einheitliche Wirtschaftsgebiet gefährdet erscheint. Zwar wird in Art. 11 Abs 3 des Entwurfs durch die Wendung

"Sobald der Bund eine Durchführungsverordnung erläßt, treten entgegenstehende Verordnungen der Länder außer Kraft."

versucht, dieser Entwicklung gegenzusteuern, doch ist keine Regelung für den Fall getroffen, daß die Verordnung der Länder nicht "entgegensteht", sondern "danebensteht". Was soll gelten, wenn eine Durchführungsverordnung des Landes einer Durchführungsverordnung des Bundes nicht widerspricht aber unvollständig ist? Gilt dann die Verordnung des Bundes oder die des Landes oder beide?

Die Beurteilung der Frage, ob eine VO einer anderen "entgegensteht" und daher ex lege außer Kraft getreten ist, kann - je nach Inhalt und Formulierung der betreffenden VO - sehr schwierig sein und darf nicht dem Rechtsunterworfenen aufgebürdet werden.

zu Art. 11 Abs 4:

Die in Art. 11 Abs 4 B-VG im Entwurf vorgesehene Möglichkeit, den bundeseinheitlichen Vollzug in besonderen Fällen sicherzustellen,

- 11 -

sollte jedenfalls - unbeschadet des Art. 103 im Entwurf - gewahrt bleiben, und zwar

- o wenn mehrere Bundesländer berührt sind oder
- o wenn völkerrechtliche Anknüpfungspunkte bestehen oder
- o wenn ein Bedürfnis nach einheitlicher Vollziehung, insbesondere im Interesse des einheitlichen Wirtschaftsgebietes, als vorhanden erachtet wird.

Die in Art. 11 Abs 4 des Entwurfs enthaltene, für die Wirtschaft sehr wichtige Bestimmung, die in den Art. 11-Materien für eine gewisse bundeseinheitliche Regelung und damit für mehr Rechtssicherheit sorgen würde, soll, wenn es nach dem Wunsch der Länder geht, dahingehend abgeschwächt werden, daß lediglich "durch Bundesgesetz bestimmt werden kann, daß genau zu bezeichnende einzelne Aufgaben von der Bundesregierung oder von einem Bundesminister in erster und letzter Instanz wahrgenommen werden können, wenn dies unerlässlich ist." Dieser Ländervorschlag wird von der Industriellenvereinigung klar abgelehnt, da dieses Koordinierungsinstrument des Bundes bei einem derartigen Wortlaut - arg. "unerlässlich" - in der Praxis wohl nie zur Anwendung käme.

Selbst wenn es bei dem im Entwurf enthaltenen Wortlaut ("In den nach Abs 1 ergehenden Bundesgesetzen können Akte der Vollziehung, die bundeseinheitlich getroffen werden müssen oder die mehrere Bundesländer berühren, dem zuständigen Bundesminister vorbehalten werden.") bleibt, ergeben sich Probleme:

Wird z.B. das Eisenbahnrecht, bei dem es bisher eine Zuständigkeit des Bundesministers in erster und letzter Instanz gab, tatsächlich im Vollzug verländert, so ist keineswegs sicher, ob aufgrund dieses Art. 11 Abs 4 Akte der Vollziehung im Eisenbahnrecht dem Verkehrsminister vorbehalten werden:

Erstens sieht Art. 11 Abs 4 vor, daß dem zuständigen Bundesminister ein Akt der Vollziehung vorbehalten werden kann (nicht muß), wenn dieser Akt bundeseinheitlich getroffen werden muß. Außerdem unterliegt Art. 11 Abs 4 der Kontrolle durch den Verfas-

- 12 -

sungsgerichtshof, sodaß es sein könnte, daß ein Bundesgesetz, mit dem ein Akt der Vollziehung dem Bundesminister vorbehalten wird, als dem Geist der Bundesstaatsreform widersprechend aufgehoben wird, weil der VfGH die Frage der Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung anders sieht, als die Abgeordneten im Parlament.

Abgesehen von diesen rein rechtlichen Erwägungen wird es im Parlament jedesmal, wenn durch Bundesgesetz ein derartiger Akt dem Bundesminister in erster und letzter Instanz vorbehalten werden soll, zu politischen Auseinandersetzungen kommen, sodaß zumindest fraglich ist, ob der Wortlaut des Entwurfs zur Wahrung einer gewissen Bundeseinheitlichkeit von Regelungen in den für die Wirtschaft so wichtigen Materien des Art. 11 beiträgt. (All dies spricht nochmals dafür, das Eisenbahnrecht im Art. 10 zu belassen.) In bezug auf die Formulierung des Art. 11 Abs 4 sollte die Zuständigkeit des BM in den genannten Fällen **zwingend** sein.

zu Art. 15 Abs 1:

Die Industriellenvereinigung tritt dafür ein, daß die in Art. 15 Abs 1, erster Satz, enthaltene Generalklausel weiterhin so verstanden wird, wie bisher. Ein Auslegungsverständnis, daß die nunmehr in Art. 15 Abs 1 Ziff 1-12 enthaltenen Materien versteinert, steht im Widerspruch zur bisherigen Funktion der Generalklausel und wird aus Sicht der Industrie abgelehnt. Besser wäre es, die demonstrative Aufzählung der Ländermaterien nicht in das B-VG, sondern in die Erläuterungen zu geben.

zu Art. 15 Abs 2:

Die in Art. 15 Abs 2 vorgesehene Erweiterung der Landeskompetenz zur Schaffung von Zivilrecht ist strikte abzulehnen; eine derartige Kompetenz muß zu weiterer Rechtszersplitterung beitragen. Damit wären schwierige Abgrenzungsfragen die zwangsläufige Folge. Die vorgeschlagene Formulierung ist geradezu eine Einladung zu kasuistischen Regelungen ohne Rücksicht auf die Grundsätze des allgemeinen Zivilrechts.

- 13 -

zu Art. 15 Abs 4:

Art. 15 Abs 4 sieht vor, daß, wenn ein Akt der Vollziehung in den Angelegenheiten der Art. 11, 11a, 14 Abs. 2 und 3 sowie 14a Abs 3 und 4 für mehrere Länder wirksam werden soll, die beteiligten Länder zunächst einvernehmlich vorzugehen haben. Wird ein einvernehmlicher Bescheid nicht innerhalb von sechs Monaten seit dem Anfall der Rechtssache erlassen, geht die Zuständigkeit dafür auf Antrag eines Landes oder einer an der Sache beteiligten Partei an den zuständigen Bundesminister über. Das Nähere können die in dieser Angelegenheit ergehenden Bundesgesetze regeln. Soweit sie nicht anderes bestimmen, gelten von einer Landesbehörde erlassene Bescheide im gesamten Bundesgebiet.

Diese Bestimmung, die es in der derzeit geltenden Fassung (Art. 15 Abs 7) - mit Ausnahme des letzten Satzes - bereits gibt, spielte im Bereich des Art. 11 bisher eine untergeordnete Rolle, da der Art. 11 nur wenige Materien enthielt. Da aber jetzt zahlreiche wirtschaftsbezogene Materien in den Art. 11 abwandern, sind Regelungen, die bei länderübergreifenden Vorgängen eine möglichst rasche, unkomplizierte und unbürokratische Entscheidung einer Stelle notwendig machen, besonders wichtig. Art. 15 Abs 4 des Entwurfs wird jedoch dieser Anforderung keineswegs gerecht. Zunächst haben nämlich die Länder sechs Monate Zeit einen einvernehmlichen Bescheid zu erlassen und wenn dies nicht gelingt, hat der Bundesminister nochmals sechs Monate Zeit, eine Entscheidung zu treffen. Dies bedeutet für die Wirtschaft eine unzumutbare Verfahrensverzögerung.

Weiters ist die Regelung aus folgenden Gründen schlecht durchdacht:

Es ist unklar, wann ein Akt der Vollziehung - man denke insbesondere an Bescheide - "für mehrere Länder wirksam werden" soll. Wenn man für solche Fälle eine Regelung schaffen will - was sinnvoll sein kann -, dann wäre zunächst klarzustellen, welche Fälle man überhaupt erfassen will.

Folgende Probleme ergeben sich beim letzten Satz des Abs 4: Dieser Satz will offenbar anordnen, daß Bescheide von Landesbe-

- 14 -

hörden in den Angelegenheiten der Art 11, 11a, 14 Abs 2 und 3 sowie Art 14a Abs 3 und 4 grundsätzlich im gesamten Bundesgebiet gelten; bedeutet nun "gelten" im letzten Satz dasselbe wie "wirksam werden" im ersten Satz ? Man wird dies wohl annehmen müssen, was allerdings die Frage aufwirft, warum dann nicht beide Male der gleiche Terminus verwendet wird. Bedeutet es aber nicht dasselbe - was die unterschiedliche Terminologie nahelegt -, so ist die Frage, worin der Unterschied besteht; die Erläuterungen beantworten dieses Problem nicht.

Vollkommen unklar ist aber das Verhältnis des letzten Satzes zu den unmittelbar vorstehenden Anordnungen. Wenn nämlich nach dem letzten Satz - grundsätzlich - Bescheide von Landesbehörden im gesamten Bundesgebiet gelten, dann müßte man doch annehmen, daß in diesen Fällen stets das in den ersten Sätzen des Abs 4 vorgesehene Einvernehmen herzustellen ist. Wenn aber der Bescheid einer Landesbehörde nach dem letzten Satz ohnehin im gesamten Bundesgebiet gilt - wozu braucht man dann noch einen "einvernehmlichen Bescheid" ? Oder: in welchen Fällen findet der letzte Satz, in welchen Fällen finden die ersten beiden Sätze Anwendung ? Oder finden diese Regelungen immer nebeneinander Anwendung ? Dies zeigt die groben Unsicherheiten des Art 15 Abs 4, der gründlich überdacht werden muß.

Problematisch ist weiters das Verhältnis zwischen Art. 15 Abs 4 des Entwurfs und Art. 11 Abs 4 des Entwurfs. Die Industriellenvereinigung gibt den im Art. 11 Abs 4 grundgelegten Gedanken den Vorzug, allerdings müßte, wie bereits oben ausgeführt, der Art. 11 Abs 4 besser ausgebaut werden.

zu Art. 16 Abs.5:

Dem Bund kommen bei Durchführung völkerrechtlicher Verträge auch in solchen Angelegenheiten, die zum selbständigen Wirkungsbereich der Länder gehören, die in Artikel 103 festgesetzten Rechte zu. Hier ist äußerst fraglich, ob die in Artikel 103 festgesetzten Rechte ausreichen, um einen völkerrechtskonformen Zustand im

- 15 -

Einzelfall herzustellen (zu Artikel 103 siehe unten).

zu Art. 102:

Die Informationsrechte des Bundes (Art. 102 B-VG des Entwurfs) sind nicht ausreichend. Sie gehen über die selbstverständliche Verpflichtung gem. Art. 22 B-VG idGF nicht hinaus. Eine profunde Informationsbeschaffung ohne die engen Grenzen der Ziff 1-4 des Entwurfes muß ermöglicht werden. Das Recht der Bundesminister unverbindliche Empfehlungen zur Interpretation von Bundesgesetzen (bzw. zur gesetzeskonformen und einheitlichen Vollziehung) abzugeben, müßte ausdrücklich verankert werden.

zu Art. 103:

Es ist, wie auch in anderen Bundesstaaten, notwendig, daß unter bestimmten Voraussetzungen der Bund in die selbständige Vollziehung der Bundesgesetze durch die Länder eingreifen kann. So sieht Artikel 103 vor:

"Wenn in einer bestimmten Angelegenheit, in der die Gesetzgebung Bundessache, die Vollziehung Landessache ist, von Amts wegen ein Akt der Vollziehung zu setzen wäre, der zur Beseitigung von das Leben oder die Gesundheit von Menschen gefährdenden Mißständen, zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit oder zur Vermeidung eines schwerwiegenden finanziellen Schadens für den Bund erforderlich ist, das zuständige Organ des Landes aber **rechtswidrigerweise** untätig bleibt, dann kann der zuständige Bundesminister die Landesregierung unter Bestimmung einer angemessenen Frist auffordern, für die Setzung des erforderlichen Aktes zu sorgen. Verstreicht die Frist ungenützt, dann kann der zuständige Bundesminister durch eine gegenüber der Landesregierung abzugebende Erklärung verfügen, daß die Zuständigkeit zur Setzung des betreffenden Aktes auf ihn übergeht."

Dieses Instrument der Ersatzvornahme ist ganz offensichtlich nicht geeignet rasche Sofortmaßnahmen zu gewährleisten, da zu viele Voraussetzungen für seine Anwendbarkeit erfüllt sein müs-

- 16 -

sen. Insbesondere kann es nur dann eingesetzt werden, wenn dem Bund ein "schwerwiegender" finanzieller Schaden droht, nicht jedoch wenn ein bedeutender finanzieller Schaden zu entstehen droht, der "noch nicht schwerwiegend" ist. Zudem muß, bevor der Bund die Sache an sich ziehen kann, feststehen, daß das zuständige Organ des Landes "rechtswidrigerweise" untätig bleibt.

Neben dieser Möglichkeit hat der Bundesminister im Falle der Säumnis eines Landes die Möglichkeit einer Säumnisbeschwerde (Art. 132). Weiters besteht die Möglichkeit einer Amtsbeschwerde, mit der der Bescheid einer Landesverwaltungsbehörde wegen Rechtswidrigkeit beim Verwaltungsgerichtshof angefochten werden kann (Art. 131).

Im übrigen erschöpfen sich die Erläuternden Bemerkungen zu diesem Punkt in der knappen Aussage, daß es dem Bund nach wie vor vorbehalten bleibt, im Wege von Empfehlungen auf die Einheitlichkeit des Vollzuges der Bundesgesetze hinzuwirken. Im wesentlichen laufen all diese Rechtsbehelfe darauf hinaus, dem Bund Einflußmöglichkeiten zu geben, wenn ein oder mehrere Länder säumig sind. Das Problem eines aktiven aber, unterschiedlichen Tätigwerdens der Länder in wirtschaftsbezogenen Bereichen kann dadurch natürlich nicht gelöst werden.

zu Artikel 104:

Zu begrüßen ist hier, daß eine Übertragung der Verwaltung des Bundesvermögens an die Länder jederzeit ganz oder teilweise widerrufen werden kann. Abzulehnen ist jedoch, daß hiebei eine einjährige Frist einzuhalten ist.

zu Artikel 129:

Die Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung und die nunmehrige Endigung des Instanzenzuges in vielen wirtschaftsbezogenen Materien im jeweiligen Bundesland wird zur totalen Überlastung des Verwaltungsgerichtshofes führen, bei dem diese Entscheidungen der einzelnen Bundesländer dann angefochten werden. Die Einrich-

- 17 -

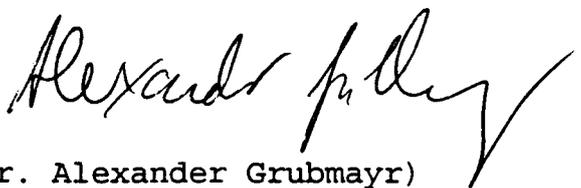
tung von Landesverwaltungsgerichten bleibt nach dem Entwurf jedoch einer besonderen bundesverfassungsgesetzlichen Regelung vorbehalten. Daß hier keine näheren Regelungen über die Landesverwaltungsgerichte getroffen werden, erscheint aus Rechtsschutzgründen äußerst bedenklich.

Die Einführung von Landesverwaltungsgerichten mag nicht die einzige Lösung für die Strukturprobleme des VwGH, die durch die Bundesstaatsreform drastisch verschärft werden, sein. In Betracht käme auch die Einführung von Verwaltungsgerichten des Bundes 1. Instanz in den Sprengeln der Oberlandesgerichte - eine Lösung, die vom verwaltungsökonomischen Standpunkt einiges für sich hätte. Der vorliegende Entwurf bewirkt allerdings ein Doppeltes: die Festlegung auf Landesverwaltungsgerichte, zugleich aber deren Nichterrichtung für einen unabsehbaren Zeitraum.

Insgesamt weist der Entwurf also gravierende Mängel auf, die den Wirtschaftsstandort Österreich gefährden und sollte daher gründlich unter Einbeziehung der Sozialpartner und der Lehre überarbeitet werden.

VEREINIGUNG ÖSTERREICHISCHER INDUSTRIELLER


(Dr. Franz Ceska)


(Dr. Alexander Grubmayr)