

REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMTA-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel. (0222) 531 15/0
Telex 1370-900 Telefax 531 15/2699
DVR: 0000019

GZ 600.917/0-V/5/94

An das
Präsidium des
NationalratesParlament
1017 W i e n

May Bohnerl

ESKIR GESETZENTWURF	
2. ...	GE/19
Datum:	2. DEZ. 1994
Verteilt:	6. Dez. 1994

Betrifft: Entwurf eines Pflanzenschutzgesetzes zur Umsetzung
der Richtlinie 77/93/EWG

In der Anlage übermittelt der Verfassungsdienst 25 Kopien
seiner Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf.

29. November 1994
Für den Bundeskanzler:
HOLZINGER

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:





REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

A-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel. (0222) 531 15/0
Telex 1370-900 Telefax 531 15/2699
DVR: 0000019

GZ 600.917/0-V/5/94

An das
Bundesministerium für
Land- und Forstwirtschaft
z.Hd. Herrn Dr. Blauensteiner

Stubenring
1010 W i e n

Sachbearbeiter

Klappe/Dw

Ihre GZ/vom

18.108/04-IAVIII/94
15. September 1994

Betrifft: Entwurf eines Pflanzenschutzgesetzes zur Umsetzung
der Richtlinie 77/93/EWG

Zu den mit oz. Note übermittelten Entwürfen nimmt der
Verfassungsdienst wie folgt Stellung:

I. Zum Entwurf eines Pflanzenschutzgesetzes:

1. Allgemein zum vorliegenden Entwurf:

1.1.

Der Titel erweckt den Eindruck einer umfassenden
(grundsatzgesetzlichen) Regelung auf dem Gebiet des
Pflanzenschutzes iSd Art. 12 Abs. 1 Z 4 B-VG. Im Hinblick
darauf, daß jedoch lediglich unmittelbare bundesrechtliche
Regelungen im Bereich des "Warenverkehrs mit dem Ausland" und
des "forstlichen Pflanzenschutzes" getroffen werden, ist dieser
Titel irreführend.

- 2 -

1.2.

In den Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf (Seite 2f) werden als Kompetenzgrundlagen Art. 10 Abs. 1 Z 2 B-VG ("Warenverkehr mit dem Ausland") sowie Art. 10 Abs. 1 Z 10 B-VG ("Forstwesen") genannt. Dahinter steht anscheinend die Überlegung, daß diejenigen Bestimmungen des Entwurfes, die eine grenzüberschreitende Verbringung von Pflanzen und Pflanzenprodukten regeln, auf Art. 10 Abs. 1 Z 2 B-VG, die Bestimmungen hingegen, die eine Verbringung im Inland selbst regeln, auf Art. 10 Abs. 1 Z 10 B-VG gestützt werden können. Letzteres erscheint freilich nur dann möglich, wenn der Kompetenztatbestand "Forstwesen" tatsächlich derart weitreichende Pflanzenschutzregelungen ermöglicht, wie sie im Entwurf vorgesehen sind.

Das Forstgesetz 1975 regelt in § 43 eine grundsätzliche Anzeigepflicht für Waldeigentümer, Forstorgane und Forstschutzorgane, falls Forstschädlinge auftreten, in § 44 Maßnahmen bei Schädlingsbefall oder gefahrdrohender Schädlingsvermehrung. Als weitestgehende verwaltungspolizeiliche Maßnahme ist in § 44 Abs. 7 vorgesehen, daß Verkehrsbeschränkungen in dem in das Bekämpfungsverfahren einbezogenen Gebiet angeordnet werden können. § 45 Abs. 2 des Forstgesetzes 1975 sieht in lit. b vor, daß durch Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft die Zulässigkeit des Transportes oder der Lagerung bestimmter Hölzer davon abhängig gemacht werden kann, daß sie bestimmten chemischen oder mechanischen Behandlungsweisen unterworfen worden sind.

Der vorliegende Entwurf geht freilich über derartige Bekämpfungsmaßnahmen, wie sie dem Forstpflanzenschutz anscheinend immer zugrunde gelegen sind, weit hinaus und sieht vor, daß die Verbringung bestimmter forstlicher Produkte nur in Begleitung einer entsprechenden Bescheinigung zulässig ist. Darüber hinaus ermöglicht der Entwurf auch "Stichkontrollen" in Betrieben, in denen Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse oder andere

- 3 -

Gegenstände angebaut, erzeugt, gelagert oder zum Verkauf feilgehalten werden, sowie auch in den Betrieben von Käufern. In Frage steht daher, ob auch derartige Regelungen, die im derzeitigen Recht nicht angelegt sind, dem Kompetenztatbestand "Forstwesen" zugeordnet werden können.

Der Verfassungsdienst geht bei seiner kompetenzrechtlichen Überlegung davon aus, daß der gesamte Bereich des Pflanzenschutzes nach der Kompetenzverteilung des B-VG auf zwei Kompetenztatbestände aufgeteilt ist. Es handelt sich dabei um die Tatbestände "Forstwesen" (Art. 10 Abs. 1 Z 10 B-VG) sowie "Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge" (Art. 12 Abs. 1 Z 4 B-VG). Zieht man für die Auslegung dieser Kompetenzbegriffe des B-VG im Lichte der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes die sogenannte Versteinerungstheorie heran, so zeigt sich, daß das im Versteinerungszeitpunkt maßgebliche Forstgesetz, RGBl. Nr. 250/1852, in §§ 50ff zwar grundsätzlich die Vorsorge gegen die Beschädigung des Waldes durch Insekten regelte, daß aber die nunmehr in Rede stehenden Verkehrsbeschränkungen nicht enthalten waren. Anders hingegen stellt sich die Rechtslage im Versteinerungszeitpunkt auf dem Gebiet des sonstigen Pflanzenschutzes dar. Sowohl die Vollzugsanweisung der Staatsämter für Land- und Forstwirtschaft und für Inneres und Unterricht über Maßnahmen zum Zwecke der Feststellung des Auftretens des Kartoffelkrebses in Österreich, StGBI. Nr. 413/1920, als auch das burgenländische Gesetz betreffend die Bekämpfung der Pflanzenkrankheiten und der Pflanzenschädlinge, LGBI. Nr. 56/1924, enthielten neben bloßen Anzeigepflichten und der Anordnung von Bekämpfungsmaßnahmen auch Regelungen über Sperren bestimmter Gebiete mit der Wirkung, daß die Verbringung von Pflanzen oder Pflanzenprodukten aus diesen Gebieten verboten war. Zwar bereits nach dem Versteinerungszeitpunkt erlassen, aber doch in einem engen Zusammenhang mit der Entstehung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung stehend, enthielt auch das Kartoffelkrebsgesetz, BGBI. Nr. 215/1926, derartige Verkehrsbeschränkungen. Besonders bedeutsam im vorliegenden Zusammenhang erscheint, daß dieses Gesetz auch Lagerräume, in

- 4 -

denen Kartoffeln gelagert waren, in seinen Anwendungsbereich einbezog (vgl. §§ 7, 9 und 10 leg.cit.). Damit dürfte gezeigt sein, daß auch relativ einschneidende verwaltungspolizeiliche Vorkehrungen wie die Sperre von Lagerräumen zum Zwecke der Vermeidung der Entfernung von verseuchten Pflanzen oder Pflanzenprodukten als Maßnahme des Pflanzenschutzes gedeutet werden können. Auch wenn derartige gesetzliche Vorkehrungen nur für den Bereich des Kulturpflanzenschutzes, somit im Bereich des Art. 12 Abs. 1 Z 4 B-VG, nachweisbar sind, erscheint es nach Auffassung des Verfassungsdienstes aufgrund der strukturellen Gleichartigkeit des Schutzes von Kulturpflanzen sowie von Forstpflanzen vertretbar anzunehmen, daß derartige verwaltungspolizeiliche Maßnahmen - soweit sie Forstprodukte betreffen und in einem engen Zusammenhang mit der Abwehr von Gefährdungen stehen, die dem Wald sowie der Forstwirtschaft aus der möglichen Verbreitung von Schädlingen entstehen - dem Kompetenztatbestand "Forstwesen" zugeordnet werden können. Wenn aber sogar relativ schwerwiegende Verkehrsbeschränkungen als zulässige verwaltungspolizeiliche Maßnahmen zu qualifizieren sind, wird man annehmen können, daß auch die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Konstruktion eines grundsätzlichen Verbotes der Verbringung, sofern nicht ein Pflanzenschutzzeugnis vorliegt, als kompetenzkonform angesehen werden können.

1.3.

Der vorliegende Gesetzentwurf steht zur Gänze in einem Spannungsverhältnis zu Art. 18 B-VG. Seiner Struktur nach bildet der Entwurf im großen und ganzen ein bloßes "Mantelgesetz", das die entscheidenden Regelungen regelmäßig den Verordnungen des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft überläßt.

Der Verfassungsdienst übersieht nicht, daß die relativ weitreichenden Verordnungsermächtigungen dadurch motiviert sind, daß künftige Abänderungen von Richtlinien der Europäischen Union im Wege von Verordnungen des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft umgesetzt werden sollen. Eine

- 5 -

derartige Vorgangsweise ist jedoch verfassungsrechtlich nur dann unbedenklich, wenn die einfachgesetzliche Ermächtigung zur Verordnungserlassung für sich bereits so determiniert ist, daß sie eine Kontrolle der verordnungsgebenden Gewalt ermöglicht. Dies ist im vorliegenden Entwurf weitgehend nicht der Fall. Eine Bezugnahme auf Richtlinien der Europäischen Union ist nach Auffassung des Verfassungsdienstes nur dann verfassungsrechtlich unproblematisch zu gestalten, wenn innerhalb eines bereits ausreichend determinierten Rahmens für Verordnungen die inhaltlichen Kriterien von Richtlinien vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft als Einschränkung des gesetzlich vorgegebenen Regelungsfreiraumes verstanden werden können. Eine bloße Bezugnahme auf umzusetzende Richtlinien ist hingegen nicht ausreichend.

In diesem Zusammenhang fällt auch auf, daß sich der Entwurf in vielen Fällen auf eine bloße Wiederholung der Richtlinien der Europäischen Union beschränkt, ohne in den von der Richtlinie vorgegebenen Freiräumen selbst gestaltend zu wirken. Eine solche Aufgabe eigener Regelungskompetenz erscheint jedoch wieder aus europarechtlicher Sicht erforderlich noch aus verfassungspolitischer Sicht wünschenswert.

Der Verfassungsdienst geht davon aus, daß die im vorliegenden Entwurf enthaltenen, zumeist mangelhaft determinierten Verordnungsermächtigungen in einer dem Art. 18 Abs. 1 B-VG entsprechenden Weise präzisiert werden.

1.4.

Der vorliegende Entwurf entspricht in etlichen Punkten nicht den Legistischen Richtlinien 1990.

1.4.1. Die Kombination eines neuen Stammgesetzes in Art. I des vorliegenden Entwurfes mit einer Novelle zum Forstgesetz 1975 in Art. II ist nach der von den Legistischen Richtlinien 1990 beabsichtigten strikten Trennung von Stammgesetzen und Novellen abzulehnen.

- 6 -

Diese Regelungstechnik führt einerseits zur Unübersichtlichkeit der Rechtsordnung, andererseits zur Frage nach der richtigen Zitierweise des neuen Stammgesetzes in Art. I.

- 1.4.2. Es wird dringend ersucht Gebote und Verbote in befehlender Form zu fassen (Richtlinie 27).
- 1.4.3. Im Lichte der Richtlinie 28 sollten Hauptwortphrasen durch Zeitwörter ersetzt werden (statt: "... findet ... Anwendung" besser "... ist ... anzuwenden").
- 1.4.4. Sämtliche zitierten Vorschriften, auch solche der Europäischen Union, sollten, allenfalls in einem eigenen Paragraphen, der die Novellierung des Gesetzes erleichtert, unter Angabe ihrer Fundstellen zitiert werden. Die Angaben der Fundstellen im Amtsblatt der Europäischen Union erscheint schon aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten.
- 1.4.5. Es wird davon abgeraten, auf eine eigene Rechtssprache zu verzichten und die der österreichischen Rechtsordnung zum Teil fremde Terminologie der Richtlinien auch dort zu übernehmen, wo dies durch den Inhalt der Richtlinie in keiner Weise indiziert ist. Dies gilt auch für Gliederungsebenen, die in Richtlinien der Europäischen Union zum Teil anders aufgebaut sind als in der österreichischen Rechtsordnung. In diesem Zusammenhang wird auch zu bedenken gegeben, daß bei Zifferngliederungen jeweils erkennbar sein sollte, ob die einzelnen Ziffern durch das logische Prädikat "und" oder durch das Prädikat "oder" getrennt sind. Richtlinien 24 und 25 sollten daher der Klarheit halber eingehalten werden.

2. Zu einzelnen Bestimmungen des Art. I des Entwurfes
(Pflanzenschutzgesetz):

Zu § 1:

Abs. 1 könnte entfallen.

Da Holz nicht "auftritt", sollte Abs. 2 sprachlich verbessert werden. Der Umstand, daß die Formulierung aus der Richtlinie 77/93/EWG stammt, spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle.

Auch Abs. 3 erscheint einer Neuformulierung zugänglich. Die Wendung "auch dann betroffen" ist in ihrer Bedeutung unklar. Wenngleich nicht übersehen wird, daß auch diese Bestimmung auf die oz. Richtlinie zurückgeht, wird zu bedenken gegeben, daß es unzweckmäßig erscheint, wenn die Anwendbarkeit eines Gesetzes davon abhängt, ob eine Rechtsfrage (im vorliegenden Fall, ob eine Gefahr für die Pflanzengesundheit besteht) in bestimmter Weise zu beantworten ist.

Abs. 4 erwähnt forstliche Pflanzen, obwohl diese in § 2 nicht ausdrücklich definiert sind. Da an der Qualifikation einer Pflanze als forstliche Pflanze schwerwiegende Rechtsfolgen, nämlich die Anwendbarkeit bestimmter Teile des Gesetzes geknüpft sind, erscheint eine Legaldefinition zweckmäßig.

Zu § 2:

Entgegen der Überschrift scheinen die aufgezählten Begriffe nicht vollständig; so enthält auch § 4 eine Legaldefinition.

In Z 8 sollte es korrekt "der Europäischen Union" lauten, damit eine Einheitlichkeit des Entwurfes gewahrt bleibt (vgl. § 4 Abs. 1 Z 1). Es fällt im übrigen auf, daß die Kanarischen Inseln in der oz. Richtlinie nicht ausgenommen sind.

In Z 10 sollte es korrekt lauten "die Kommission der Europäischen Union".

- 8 -

Zu § 3:

Sowohl in Z 1 als auch in Z 2 erscheint es entbehrlich, von einer nationalen Ebene oder einer regionalen Ebene zu sprechen.

Unklar erscheint die Wendung "ausschließlich für spezifische öffentliche Aufgaben zuständig sind" in Z 3. Darüber hinaus stellt sich, wie auch bei Z 4, die Frage, aufgrund welcher gesetzlichen Grundlagen und in welcher Rechtsatzform juristische Personen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts ihre amtliche Funktion erlangen. Der Entwurf läßt nicht erkennen, ob Z 4 selbst die gesetzliche Grundlage für die Ermächtigung durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft sein soll. Im übrigen ist die Ermächtigung auch inhaltlich in keiner Weise determiniert.

Wenn in Z 4 die Wendung "und unter Oberaufsicht und Kontrolle der amtlichen Stellen" erwähnt wird, so stellt sich auch hier die Frage, ob durch diese Wendung zum Ausdruck kommen soll, daß die genannten Einrichtungen unter der Oberaufsicht staatlicher Behörden stehen. Da dies bei Privatrechtssubjekten keineswegs selbstverständlich ist (vgl. z.B. VfSlg. 4117/1961), wird dringend angeregt, in einer eigenen Bestimmung die Aufsichtsbefugnisse der staatlichen Behörden gegenüber anderen juristischen Personen klar zu regeln.

Zu § 4:

Sowohl Abs. 3 als auch Abs. 4 enthalten Verordnungsermächtigungen, die unzureichend determiniert erscheinen.

Zu § 5:

Die Regelung über die Kontrollorgane sollte klarstellen, daß diese Kontrollorgane immer nur als Hilfsorgane von Behörden, nämlich den in § 3 genannten Behörden, tätig werden. Der Entwurf verdunkelt diesen Umstand.

In Abs. 2 Z 2 lit. a sollte es korrekt "öffentlich Bedienstete" lauten.

Im Abs. 3 sollten inhaltliche Determinanten angegeben werden.

Abs. 5 enthält Ermächtigungen für schwerwiegende Grundrechtseingriffe der Kontrollorgane. Diese Ermächtigungen zu Eigentumseingriffen oder Eingriffen in Art. 8 MRK bedürften einer hinlänglich klaren Determinierung. Im Hinblick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip erschiene es zweckmäßig, wenn ausdrücklich angeordnet wird, daß die Kontrollorgane nur zu bestimmten Zeiten, zu anderen Zeiten allenfalls nur bei Gefahr im Verzug, von ihren Kompetenzen Gebrauch machen dürfen.

Zu § 6:

Abgesehen von der Problematik der Verordnungsermächtigung, die nur über die Richtlinien der Europäischen Union determiniert ist, erscheint es unklar, weshalb - auch in anderen Bestimmungen des Entwurfs - eine Kann-Bestimmung gewählt wird, wenn offenkundig ist, daß der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft Verordnungen zu erlassen hat.

Zu § 7:

In Abs. 2 sollte - im Gleichklang mit § 10 Abs. 2 - das Wort "oder" anstelle von "bzw." gebraucht werden. Gleiches gilt für § 12 Abs. 1 erster Satz.

Zu § 12:

Abs. 4 enthält eine gänzlich undeterminierte Verordnungsermächtigung und begegnet daher Bedenken im Hinblick auf Art. 18 B-VG.

Zu § 13:

In Abs. 1 bedürfen Z 1 bis 3 einer sprachlichen Neuformulierung (so sollte z.B. "in dem Betrieb" heißen). Wie unter 1.3.5.
15562

- 10 -

ausgeführt, erscheint es nicht notwendig, Richtlinien auch dort zu übernehmen, wo ihre Rechtssprache mit der österreichischen Rechtssprache nicht übereinstimmt.

Die in Abs. 2 enthaltene Verordnungsermächtigung erscheint mangelhaft determiniert.

Zu § 14:

Die Formulierung des Abs. 1 Z 2 läßt nicht erkennen, ob darin nur auf Verordnungen des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft Bezug genommen wird oder ob darin selbst die Verordnungsermächtigung zum Ausdruck kommt.

Abs. 2 enthält bedenklicherweise keine inhaltliche Determinanten.

In Abs. 3 sollte auf eine Kann-Bestimmung verzichtet werden.

Zu § 15:

Die in Abs. 2 enthaltene Verordnungsermächtigung stellt eine formalgesetzliche Delegation dar.

Zu § 16:

Im Einleitungssatz sollte die Wendung "erlassen in Bezug auf" sprachlich überarbeitet werden.

Z 2 erscheint im Hinblick auf Art. 11 Abs. 2 B-VG nicht unproblematisch, falls darin eine Ermächtigung zur Regelung anderer Teile des Verwaltungsverfahrens als des Ermittlungsverfahrens zum Ausdruck kommen soll.

Zu § 18:

In Abs. 1 erscheint eine Kann-Bestimmung auch aus verfassungsrechtlichen Gründen verfehlt. Im übrigen sollte im

- 11 -

Gesetz selbst klargestellt werden, daß die Autorisierung zur Verwendung auch die Erstellung, den Druck und die Aufbewahrung einschließt (vgl. § 8 Abs. 4 der Pflanzenschutzverordnung).

Abs. 2 sollte neu formuliert werden. Es erschiene zweckmäßiger, die Behörde zu ermächtigen, die Autorisierung auch auf bestimmte Gebiete zu erstrecken.

In Abs. 3 sollte die Wendung "in bezug auf" überarbeitet werden.

Z 1 wirft wie § 16 Z 2 die Frage nach der Vereinbarkeit mit Art. 11 Abs. 2 B-VG auf. Mangels Erläuterungen kann nicht beurteilt werden, an welche Regelungen dabei gedacht wird.

Zu § 19:

In Abs. 1 Z 2 sollte es statt "kann" besser "darf" lauten.

Abs. 2 enthält nicht nur eine bedenklich undeterminierte Verordnungsermächtigung, sondern könnte auch im Hinblick auf Art. 11 Abs. 2 B-VG problematisch erscheinen.

Zu § 20:

Abs. 1 erscheint unklar formuliert. Es bleibt offen, ob sich das gesetzliche Verbot der Verwendung eines Pflanzenpasses an ein bestimmtes Ergebnis einer Untersuchung gemäß § 13 Abs. 1 knüpft. Sollte dies intendiert sein, stellt sich die Frage nach dem ausreichenden Rechtsschutz gegen eine Untersuchung.

Abs. 3 läßt nicht erkennen, ob sich die Pflicht zur Durchführung von Behandlungsmaßnahmen direkt an den Rechtsunterworfenen richtet, oder ob die Behörde ermächtigt wird, derartige Maßnahmen vorzuschreiben. Im übrigen bleibt offen, unter welchen Voraussetzungen welche Maßnahmen zu ergreifen sind. Es wird dringend angeregt, die oz. Richtlinie in dieser Hinsicht zu präzisieren.

- 12 -

Abs. 4 enthält eine bedenklich undeterminierte Verordnungsermächtigung.

Zu § 21:

Abs. 1 erscheint unzweckmäßig formuliert. Kontrollen durch Behörden werden nicht durchgeführt, um den Nachweis der Einhaltung von Vorschriften eines Gesetzes zu erbringen. Im übrigen wäre die Formulierung "gelegentliche Kontrollen" ausreichend. Die in Z 1 bis 3 geregelten Überwachungsmaßnahmen sollten, ähnlich wie die Betretungsrechte in § 5 Abs. 5, im Hinblick auf Art. 18 B-VG klar umschrieben werden. Auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird hingewiesen.

In Abs. 2 zweiter Satz sollte auf eine "unechte" Kann-Bestimmung verzichtet werden.

In Abs. 5 sollte präzisiert werden, welche Maßnahmen gemäß § 20 Abs. 3 durchzuführen sein soll.

Aus sprachlicher Sicht fällt auf, daß der Einleitungssatz des Abs. 5 nicht mit demjenigen des Abs. 6 übereinstimmt. Im Abs. 6 sollte es heißen: "... von Schadorganismen ... befallen".

Zu § 22:

In Abs. 1 wird nur der amtliche Pflanzenschutzdienst genannt, ohne daß sich klar ergäbe, welche Behörde im Sinne des Art. 83 Abs. 2 B-VG zuständig ist.

Abs. 2 stellt eine formalgesetzliche Delegation dar. Mangels Erläuterungen bleibt gänzlich offen, welche Aufgaben das erwähnte Informationssystem erfüllen soll.

Zu § 25:

In Abs. 1 erscheint die Wendung "berechtigte Gründe" sprachlich unzweckmäßig.

Abs. 2 bedürfte einer näheren Determinierung.

Zu § 27:

In Abs. 4 sollte auf das Wort "sinngemäß" verzichtet werden.

Zu § 30:

Gemäß Abs. 1 obliegt die amtliche Untersuchung gemäß § 23 und § 24 dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft. Sie soll an der Eintrittsstätte durchgeführt werden. Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft soll sich dazu, wie sich aus Abs. 4 ergeben dürfte, der Kontrollorgane, die ihm beigegeben sind, bedienen. Abgesehen davon, daß der Entwurf an keiner Stelle davon spricht, daß spezifische Kontrollorgane des Bundesministers heranzuziehen sind, wird darauf hingewiesen, daß eine gesetzliche Aufsichtskonstruktion derart, daß Hilfsorgane des Bundesministers mit Aufsichtstätigkeiten betraut werden, einen Grad von Dezentralisation der Aufgaben eines Bundesministers auf relativ selbständig handelnde Hilfsorgane mit sich bringt, die in einem Spannungsverhältnis zu dem nach Art. 77 Abs. 1 B-VG vorgefundenen Organisationsbild eines Bundesministeriums stehen. Aus der Sicht des Verfassungsdienstes wäre es daher zweckmäßig, nach dem Vorbild des Lebensmittelgesetzes 1975 die Aufsicht dem Landeshauptmann zu übertragen. Diese Auffassung hat der Verfassungsdienst bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Futtermittelgesetzes vom 13. Oktober 1992, GZ 600.777/0-V/5/92, vertreten.

In Abs. 2 ist von "spezifischen Garantien" die Rede, ohne daß erkennbar wäre, an welche Garantien dabei gedacht ist. Die im letzten Satz enthaltene Verordnungsermächtigung für den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft erscheint im Hinblick auf Art. 18 B-VG undeterminiert.

- 14 -

Zu § 32:

Abs. 1 regelt die Konsequenzen eines negativen Untersuchungsergebnisses. In diesem Fall soll der Anmelder verpflichtet sein, die Ladung unter Aufsicht des Kontrollorgans unverzüglich einer oder mehrerer der im weiteren genannten Maßnahmen zu unterziehen. Diese Formulierung läßt nicht klar erkennen, ob dahinter ein Akt unmittelbarer Befehlsgewalt des Kontrollorgans - als Hilfsorgan des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft - zu sehen ist. Da andernfalls ein ausreichender Rechtsschutz nicht gegeben wäre, wird man das Vorliegen einer "faktischen Amtshandlung" anzunehmen habe. Liegt freilich eine solche "faktische Amtshandlung" vor, so wäre sie auch im Lichte des Art. 18 Abs. 1 B-VG entsprechend klar zu derterminieren. Insbesondere wäre zu regeln, welche Maßnahmen unter welchen Voraussetzungen angeordnet werden dürfen.

Zu § 33:

Die Überschrift "Einfuhrverbot" findet im Text des § 33 keine Entsprechung.

Zu § 34:

Abs. 2 sieht eine Einziehung durch Zollämter vor, läßt aber nicht erkennen, ob die Zollämter als Behörden oder allenfalls als Hilfsorgane der in § 3 genannten Behörden tätig werden sollen. Eine Präzisierung erscheint im Hinblick auf Art. 18 iVm Art. 83 Abs. 2 B-VG notwendig.

Zu Z 35:

Abs. 1, zu dem auch jegliche Erläuterungen fehlen, erscheint unverständlich.

Abs. 2 läßt Klarheit darüber vermissen, ob im Falle einer Nichtausstellung eines Zeugnisses der Landeshauptmann mit Bescheid vorzugehen hat.

15562

- 15 -

Die in Abs. 3 enthaltene Verordnungsermächtigung erscheint im Hinblick auf Art. 18 B-VG mangelhaft determiniert.

Zu § 36:

Gemäß Abs. 2 kann der Verfall der Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und andere Gegenstände, auf die sich die strafbare Handlung bezieht, ausgesprochen werden, wem immer sie gehören. Eine derartige undifferenzierte Verfallsbestimmung erscheint nicht nur in im Lichte der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs (vgl. insb. VfSlg. 7758) zum "Exzeßverbot" problematisch, sie wirft auch die Frage nach der Rechtfertigung der Abweichung von § 17 VStG im Sinne des Art. 11 Abs. 2 B-VG auf.

Abs. 3 läßt nicht erkennen, für wen die Organe der Zollverwaltung Beschlagnahmen durchführen können.

Zu § 39:

Ein Hinweis auf die oz. Richtlinie erscheint entbehrlich.

Zu § 40:

Die Wendung "Schadorganismen des Anhangs 1" in Abs. 1 erscheint verfehlt.

In Abs. 2 sollt nicht vom amtlichen Pflanzenschutzdienst, sondern von den entsprechenden Behörden die Rede sein.

In Abs. 8 sollte auf das Wort "sinngemäß" verzichtet werden.

Zu § 41:

Da diese Bestimmung in den Erläuterungen nicht näher dargestellt wird, ist ihre Begutachtung außerordentlich erschwert. Im Lichte des Art. 19a der oz. Richtlinie geht der Verfassungsdienst davon aus, daß es Sache der Mitgliedstaaten ist, durch ihre Umsetzungsakte sicherzustellen, daß die

- 16 -

Sachverständigen der Kommission in dem in der Richtlinie angegebenen Umfang tätig werden können. Es bleibt allerdings sowohl nach der oz. Richtlinie als auch nach der Formulierung des § 41 unklar, wer dem Rechtsunterworfenen gegenübertritt. Sollte der Entwurf davon ausgehen, daß dies Organe der Kommission selbst sind, ergibt sich eine Reihe von Fragen wie die nach der Amtshaftung sowie nach Rechtsschutzmöglichkeiten. Sollte sich aus der in Abs. 1 enthaltenen Wendung "in Zusammenarbeit mit dem amtlichen Pflanzenschutzdienst" hingegen ergeben, daß die Sachverständigen der Kommission nur in Begleitung der zuständigen Behörden tätig werden, stellt sich die Frage nach der korrekten Umsetzung der Richtlinie.

Besonders unklar erscheint Abs. 3, der anscheinend davon ausgeht, daß den Sachverständigen eine selbständige Ermächtigung eingeräumt ist. Es wird dringend geraten, diese zentrale Bestimmung des Entwurfs zu präzisieren.

Zu § 42:

Die vorgesehene Verordnungsermächtigung wäre näher zu determinieren.

Zu § 43:

Verweise auf andere Rechtsvorschriften sollen als Verweise auf die jeweils geltende Fassung zu verstehen sein. Soweit andere Bundesgesetze erfaßt werden, erscheint eine solche Technik verfassungsrechtlich unbedenklich. Dynamische Verweise auf Richtlinien der Europäischen Union erscheinen hingegen verfassungsrechtlich nicht gedeckt.

Zu § 44:

Diese Bestimmung erscheint nur dann sinnvoll, wenn die umgesetzten Richtlinien auch unter Angabe ihrer Fundstellen zitiert werden.

Zu § 46:

Abs. 2 zweiter Satz sollte wie folgt lauten: "Sie dürfen jedoch frühestens mit dem in Abs. 1 genannten Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden."

3. Zu den Erläuterungen:

Die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes sollten in der Weise ergänzt werden, daß nicht Wiederholungen des Gesetzestextes vorgenommen werden, sondern daß nähere Erklärungen gegeben und die Motive für die Wahl einer bestimmten Regelungstechnik dargelegt werden.

Überdies wird dringend angeregt, die Aussagen über die Kompetenzgrundlagen zu präzisieren. Sollte tatsächlich davon ausgegangen werden, daß auch von der in Art. 11 Abs. 2 letzter Halbsatz enthaltenen Kompetenz Gebrauch gemacht wird, abweichende Regelungen zu treffen, so wäre einerseits zu begründen, wo dies der Fall ist, andererseits anzugeben, weshalb derartige Regelungen im vorliegenden Zusammenhang zur Regelung des Gegenstandes für erforderlich gehalten werden (vgl. VfSlg. 8583 und 11.564).

II. Zum Entwurf einer Pflanzenschutzverordnung:1. Allgemein zum Verordnungsentwurf:

Was die Vereinbarkeit mit den Legistischen Richtlinien anlangt, wird auf 1.3.2. bis 1.3.5. unter I. verwiesen.

Darüber hinaus fällt auf, daß der Verordnungsentwurf über weite Strecken diejenigen Regelungen enthält, die im Lichte des Art. 18 B-VG im Gesetz enthalten sein sollten.

2. Zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfes:Zu § 2:

Abs. 4 dürfte keine gesetzliche Grundlage haben.

- 18 -

Zu § 3:

Abs. 1 sollte sprachlich überarbeitet werden.

Die Bedeutung der Wendung "in anderer Weise mit dem amtlichen Pflanzenschutzdienst zusammenzuarbeiten" in Z 6 bleibt dunkel.

Abs. 3 erwähnt besondere Verpflichtungen "auf Verlangen des amtlichen Pflanzenschutzdienstes". Es wäre Sache des Gesetzgebers, im vorliegenden Fall zumindest des Verordnungsgebers aufgrund einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage, genau anzugeben, was der amtliche Pflanzenschutzdienst von den Betroffenen verlangen darf.

Zu § 6:

In Abs. 3 sollte das Wort "vorzugsweise" gestrichen werden.

Zu § 9:

Im Hinblick darauf, daß der Einleitungssatz Voraussetzungen für die Anerkennung eines Gebietes als Schutzgebiet verheißt. Sollten die Z 1 und 2 nicht narrativ formuliert werden. Außerdem ist bei den genannten Maßnahmen zum Teil nicht klar, wer sie durchzuführen hat.

Zu § 10:

Die Überschrift "Maßnahmen" erscheint präzisierungsbedürftig.

Zu § 11:

Die Überschrift "Leitlinien" erscheint ebenfalls präzisierungsbedürftig. Zumindest sollte die Überschrift "Leitlinien für die Untersuchungen" lauten.

Zu § 13:

Abs. 1 sieht im Ergebnis eine Überwälzung der Gefahrenabwehr auf den Rechtsunterworfenen vor, ohne daß sich aus den

Rechtsvorschriften klar ergeben würde, wie im einzelnen vorzugehen ist.

Zur Überschrift des 4. Abschnittes:

Die Überschrift "Sonstiges" erscheint wenig aussagekräftig.

Zu § 17:

Abs. 2 spricht von der Verpflichtung zur Entrichtung einer Gebühr, wenn Zuwiderhandlungen gegen Bestimmungen des Gesetzes oder der Verordnung festgestellt wurden. Aus Rechtsschutzgründen stellt sich die Frage, in welcher Weise eine rechtswidrige Feststellung von Zuwiderhandlungen bekämpft werden kann.

Zu § 18:

Anders als § 41 des Gesetzentwurfes sieht § 18 eine Einvernehmenskonstruktion mit den Sachverständigen der Kommission vor. Das Verhältnis beider Vorschriften erscheint unklar.

III. Zum Entwurf einer Novelle zur Forstschutzverordnung:

Zu § 4:

Abs. 4 sollte aktiv formuliert werden: "Die Bezirksverwaltungsbehörde hat ...".

Während Abs. 5 eine Kontrolle durch die Bezirksverwaltungsbehörde vorsieht, ermöglicht Abs. 6 eine Überprüfung bestimmter Betriebe "auch durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft". Auch wenn es sich dabei nur um Überwachungstätigkeiten handelt, erscheint eine mögliche Doppelzuständigkeit von Bezirksverwaltungsbehörde und Bundesminister im Hinblick auf Art. 83 Abs. 2 B-VG verfassungsrechtlich problematisch. Das

- 20 -

Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst vermag zudem keine gesetzliche Grundlage für eine solche Regelung zu erkennen. Sollte die Auffassung vertreten werden, daß die Verordnung diesbezüglich eine gesetzliche Grundlage hat, müßten sich die verfassungsrechtlichen Bedenken auf diese gesetzliche Grundlage beziehen.

IV. 25 Kopien dieser Stellungnahme werden u.e. dem Präsidium des Nationalrates weitergeleitet.

29. November 1994
Für den Bundeskanzler:
HOLZINGER

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:
