



2/SN-414/ME von 1

REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

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

GZ 600.964/2-V/5/94

An das
Präsidium
des Nationalrates

1017 W i e n

Betrifft GESETZENTWURF
Zl. ²⁰-GE/19..... ¹⁹
Datum: 1 3. JAN. 1995
Verteilt 16. Jan. 1995 ¹⁶

H. Schöngl

Betrifft: Entwurf einer Novelle zum Qualitätsklassengesetz;
Entwürfe von Verordnungen aufgrund des
Qualitätsklassengesetzes

In der Anlage übermittelt der Verfassungsdienst 25 Kopien
seiner Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Entwurf eines
Bundesgesetzes.

5. Jänner 1995
Für den Bundeskanzler:
i.V. OKRESEK

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

[Handwritten signature]



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

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

GZ 600.964/2-V/5/94

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

Stubenring
1010 W i e n

19.201/02-IA9/94
15. November 1994

Betrifft: Entwurf einer Novelle zum Qualitätsklassengesetz;
Entwürfe von Verordnungen aufgrund des
Qualitätsklassengesetzes

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

I. Zum Entwurf einer Novelle zum Qualitätsklassengesetz:

A. Allgemein zum vorliegenden Entwurf:

1. Der Entwurf enthält zahlreiche Verordnungsermächtigungen, die in einem Spannungsverhältnis zu Art. 18 Abs. 1 B-VG stehen. Insbesondere gilt dies für diejenigen Verordnungsermächtigungen, die - wie z.B. § 2 Abs. 2 oder § 9 Abs. 5 des Entwurfes - keine selbständigen inhaltlichen Determinanten enthalten, sondern diese ausschließlich aus Rechtsakten der Europäischen Union beziehen, ohne daß im einzelnen klar wäre, ob auf diese Rechtsakte statisch oder dynamisch verwiesen wird. Der Verfassungsdienst übersieht

- 2 -

nicht, daß eine Umsetzung von Verordnungen der EG den Mitgliedstaaten im Regelfall verwehrt ist. Soweit allerdings ein Umsetzungsspielraum besteht - und vom Vorliegen dieses Spielraumes geht auch der vorliegende Entwurf aus - ist es Sache des Gesetzgebers, die inhaltlichen Kriterien für die Verordnungserlassung, allenfalls in Zusammenwirken mit erlaubten Verweisungen auf Akte der Europäischen Union, zu gewährleisten. Es wird daher dringend geraten, die im Entwurf enthaltenen Verordnungsermächtigungen zu präzisieren. In einzelnen Fällen wird auf diese problematischen Verordnungsermächtigungen auch unter B. hingewiesen werden.

2. Da seit dem 1. Jänner 1995 einzelne Bundesministerien neue Namen tragen, erscheint eine Überarbeitung des Entwurfes aus diesem Gesichtspunkt notwendig.
3. Der Entwurf verwendet in einer großen Zahl von Bestimmungen das Wort "gemäß" in der Bedeutung von "im Sinne des/der". Da es unzweckmäßig erscheint, das Wort "gemäß" dort zu gebrauchen, wo die bezogene Bestimmung nicht Rechtsgrundlage eines Aktes ist, wird dringend angeregt, entweder von "Verordnungen im Sinne des § X" oder von "aufgrund des § 2 erlassenen Verordnungen" zu sprechen.
4. Im Hinblick auf das Inkrafttreten des Beitrittsvertrages Österreichs zur Europäischen Union verkehrt sich die im Entwurf vorgesehene Legiskvakanz in eine Rückwirkung. Da der Entwurf auch Strafbestimmungen enthält, wäre eine Rückwirkung zu vermeiden.

B. Zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfes:

Zu Z 2 (§ 2 Abs. 2):

Der Einleitungssatz sollte wie folgt formuliert werden:
"Soweit begleitende oder ergänzende Vorschriften zu Verordnungen des Rates ... erforderlich sind, ..."

- 3 -

Die Wendung "oder ähnlichen Vorschriften, die einer Regelung nach diesen Bundesgesetz entsprechen" erscheint bedenklich unklar.

Daß im Lichte des Art. 18 Abs. 1 B-VG Verordnungen nur auf Grund eines Gesetzes, somit "nach Maßgabe eines Gesetzes" erlassen werden dürfen, erscheint selbstverständlich. Z 1 sollte daher neu formuliert werden. Durch die Gegenüberstellung von Z 1 und Z 2 wird überdies der Eindruck erweckt, als ob die in Z 2 genannten Vorschriften nicht nach Maßgabe des vorliegenden Gesetzes erlassen würden.

Falls die Verordnungen tatsächlich dann erlassen werden sollen, wenn es zur Durchführung von Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften erforderlich ist, erscheint eine Kannbestimmung fehl am Platz.

Zu Z 3 (§ 2a):

Im Einleitungssatz wird zur Erlassung einer Verordnung ermächtigt, ohne daß angegeben wäre, unter welchen Umständen der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft zur Verordnungserlassung befugt ist. Im Lichte des Art. 18 Abs. 1 B-VG erschiene eine Präzisierung zweckmäßig.

Z 1 und Z 2 enthalten überdies Einschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit, weil bestimmte Werbeäußerungen ohne die Angabe der Qualitätsklasse unzulässig sein sollen. Im Lichte der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (vgl. z.B. VfSlg. 10948/1986) sind auch wirtschaftliche Werbungen durch Anzeigen dem Schutz des Art. 10 Abs. 1 MRK unterstellt, sie dürfen allerdings stärker eingeschränkt werden als der Ausdruck politischer Ideen. Dennoch erscheint es zweckmäßig, die Notwendigkeit der ins Auge gefaßten Maßnahme entsprechend zu begründen.

Zu Z 6 (§ 9 Abs. 5):

Auch hier sollte nicht von einer "Durchführung" sondern von "begleitenden und ergänzenden Vorschriften" die Rede sein (vgl. 17020

- 4 -

die Ausführungen zu Z 2). Wie sich aus den Erläuterungen (Seite 13) ergibt, wäre es durchaus möglich, im vorliegenden Entwurf inhaltliche Kriterien für die Verordnungserlassung festzulegen. Auf diese Weise könnte die derzeit bestehende Problematik mangelnder Determinierung (Art. 18 Abs. 1 B-VG) entschärft werden.

Zu Z 8 (§ 11):

In Abs. 2 sollte die Wendung "soweit für sie Qualitätsnormen gelten" präzisiert werden.

Die einleitenden Worte in Abs. 3 sollten wie folgt lauten:

"In einer nach § 2 erlassenen Verordnung kann ..."

Diese Überlegungen gelten auch für Abs. 5.

Zu Z 9 (§ 12 Abs. 1):

In Anlehnung an § 35 des Lebensmittelgesetzes 1975 sollte Abs. 1 wie folgt lauten:

"Die Ein- und Ausfuhrkontrolle obliegt dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, der sich dazu besonders geschulter Organe zu bedienen hat."

Aus verfassungsrechtlicher Sicht erscheint die Zuständigkeit des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft insofern nicht unbedenklich, als im vorliegenden Fall zwar keine Unterlaufung des Instituts der mittelbaren Bundesverwaltung anzunehmen wäre (arg. Art. 102 Abs. 2 B-VG), die Konstruktion einer Zuständigkeit des Bundesministers, der sich zur Führung der Aufsicht dislozierter Kontrollorgane, die an der Staatsgrenze tätig werden, bedient, aber in ein Spannungsverhältnis zum historischen Bild der Zentralstelle "Bundesministerium" geraten könnte. Auf diese Problematik hat der Verfassungsdienst bereits in einzelnen früheren Erledigungen hingewiesen (vgl. zuletzt die Stellungnahme zum Entwurf eines Pflanzenschutzgesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 77/93/EG, GZ 600.917/0-V/5/94 vom

29. November 1994). Diesem Problem kann am ehesten dadurch begegnet werden, daß Kontrolltätigkeiten, die eine Tätigkeit vor Ort erfordern, dem Landeshauptmann übertragen werden.

Zu Z 10 (§ 12 Abs. 5):

Im zweiten Satz ist von "Verfügungen" die Rede, welche die Kontrollorgane zu treffen hätten. Aus dem Wortlaut des Entwurfes ist jedoch nicht erkennbar, ob es sich dabei um Bescheide oder um Akte verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt handeln soll, welche jeweils dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft zuzurechnen wären. Eine Präzisierung erscheint aus rechtsstaatlicher Sicht geboten.

Zu Z 11 (§ 12 Abs. 8):

Die Novellierungsanordnung nach dem Strichpunkt sollte wie folgt lauten:

"Abs. 8 erhält die Bezeichnung "(6)"."

Eine derartige Novellierungstechnik sollte auch in vergleichbaren Bestimmungen des Entwurfes (vgl. z.B. Z 29) verwendet werden.

Zu Z 12 (§ 13 Abs. 1):

Hier sollte die Wendung "der Ausdruck" durch "die Wortfolge" ersetzt werden. Gleiches gilt für Z 15.

Zu Z 15 (§ 16 Abs. 1):

Es erscheint zweckmäßig, den gesamten Abs. 1 neu zu erlassen. Dabei sollte der im geltenden Text verwendete Ausdruck "berechtigt" durch "ermächtigt" ersetzt werden.

Zu Z 18 (§ 16 Abs. 5):

Aus legistischer Sicht wird angeregt, den ersten Halbsatz des ersten Satzes wie folgt zu formulieren:

- 6 -

"Erfolgt keine normgerechte Nachbesserung, so hat das Kontrollorgan ein Beanstandungsprotokoll unter Angabe der von ihm beanstandeten Mängel auszustellen ..."

Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich die Frage nach der Rechtsnatur des Beanstandungsprotokolls. Aus dem Entwurf scheint nämlich - im Zusammenhalt mit den Erläuterungen (vgl. Seite 18 f) - hervorzugehen, daß einem Beanstandungsprotokoll die rechtliche Wirkung zukommt, daß ein Einfuhrvorgang unzulässig wird. Da unklar bleibt, ob es sich dabei um einen Bescheid oder um eine sogenannte faktische Amtshandlung handelt, erscheint es unmöglich, die Rechtsschutzmöglichkeiten des Betroffenen abzuschätzen.

Im zweiten Satz sollte es korrekt "nicht andere gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen" lauten.

Zu Z 20 (§ 18):

In Abs. 3 sollte es statt "berechtigt" besser "ermächtigt" lauten.

Gemäß Abs. 4 gilt ein Antrag als zurückgezogen, wenn der Antragsteller den Verpflichtungen gemäß Abs. 3 nicht nachkommt, somit dem Kontrollorgan nicht jede zur Durchführung der Kontrolle erforderliche Hilfe leistet. Der Verfassungsdienst übersieht nicht, daß diese rechtliche Konsequenz bereits dem geltenden Recht angehört, es stellt sich aber nichtsdestoweniger die Frage nach den Rechtsschutzmöglichkeiten des Betroffenen. Insbesondere bleibt unklar, in welcher Weise beurteilt wird, daß der Antragsteller seinen Verpflichtungen gemäß Abs. 3 nicht nachkommt. Die Erläuterungen geben dazu keinerlei Aufschlüsse.

Entsprechend den Legistischen Richtlinien 1990 sollte in Abs. 6 nicht von einer sinngemäßen Anwendung einer Vorschrift die Rede sein.

- 7 -

Zu Z 22 (§ 20 Abs. 1):

Abs. 1 zweiter Satz ermöglicht die Ausdehnung der Verpflichtung zur Entrichtung einer Kontrollgebühr durch eine nach § 2 erlassene Verordnung. Eine derartige Kontrollgebühr für die Einfuhrkontrolle gegenüber Drittländern ist freilich nur dann im Hinblick auf Art. 12 EGV unproblematisch, wenn sie im Recht der Europäischen Gemeinschaften grundgelegt ist. Diese Frage wäre allerdings zuständigkeitshalber vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft abschließend zu beurteilen.

Zu Z 23 (§ 21 Abs. 1):

Die Festlegung der Behördenzuständigkeit entspricht zwar weitgehend der des geltenden Rechts, erscheint aber gleichwohl verbesserungsfähig. Es wird angeregt, eine Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden zu normieren, weil sich daraus implizit die Zuständigkeit des Landeshauptmannes in zweiter Instanz ergibt.

Zu Z 25 (§ 21 Abs. 6):

Die Rechtsqualität des Beanstandungsprotokolles erscheint unklar.

Zu Z 26 (§ 21a):

Die Festlegung der zuständigen Stelle in Abs. 1 sollte sprachlich überarbeitet werden, weil die mehrfache Verwendung des Wortes "gemäß" irreführend wirkt.

In Z 2 fehlen jegliche Determinanten dafür, welche Angelegenheiten sich der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft zur Vollziehung vorbehalten darf. Es bestehen daher Bedenken im Hinblick auf Art. 18 Abs. 1 B-VG.

In Abs. 2 sollte nicht davon die Rede sein, daß eine Zuständigkeit des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft

- 8 -

"gegeben" ist. Entsprechend der üblichen österreichischen Rechtsterminologie sollte angeordnet werden, daß der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft dafür zuständig ist. Auch in Abs. 2 fällt die gehäufte Verwendung des irreführenden Wortes "gemäß" auf.

Zu Z 28 (§ 23 Abs. 4):

Die mehrfachen Querverweise erschweren die Lesbarkeit des Entwurfes beträchtlich.

Zu Z 29 (§ 25 Abs. 4):

Im Lichte der Legistischen Richtlinien 1990 sollte das Wort "sinngemäß" vermieden werden.

Zu Z 30 (§ 26 Abs. 1 und 2):

Im Einleitungssatz des Abs. 1 sollte die Wortfolge "den Bestimmungen" entfallen.

Abs. 1 und Abs. 2 sehen für die in Abs. 1 Z 1 bis 4 und Abs. 2 Z 1 bis 4 genannten Straftatbestände jeweils eine Höchststrafe von S 500.000,- vor. Aus der Sicht des Verfassungsdienstes erscheint es zweifelhaft, ob sämtliche der angeführten Straftatbestände einen gleichen zu vermutenden Unrechtsgehalt aufweisen, sodaß eine undifferenzierte Strafdrohung erforderlich ist. Im Lichte der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (vgl. z.B. VfSlg. 12151/1989) wird angeregt, die einzelnen Straftatbestände auf ihre Vergleichbarkeit nach dem Unrechtsgehalt der Tat zu überprüfen und allenfalls eine Staffelung der Strafdrohung vorzusehen. Darüber hinaus erscheint es empfehlenswert, die Höchststrafe noch einmal zu überdenken, da sie - ohne nähere aus den Erläuterungen erkennbare Begründung - äußerst hoch erscheint.

Abs. 2 enthält einen aus legistischer Sicht problematischen Einleitungshalbsatz. Es fehlt nämlich die Anordnung, daß

- 9 -

derjenige, der bestimmte Tatbestände verwirklicht, auch eine Verwaltungsübertretung begeht. Dies erscheint insbesondere im Hinblick auf Z 1 auch verfassungsrechtlich problematisch, weil sich erst aus der Strafdrohung implizit ergibt, daß das Inverkehrbringen unter einer Bezeichnung, die den Anschein einer Qualitätsklasse erweckt, verboten ist. Eine Überarbeitung erscheint geboten.

Zu Z 32 (§ 28 Z 2):

Es wird angeregt, Z 2 zur Gänze neuzufassen, weil ansonsten die Übersichtlichkeit der Novellierung gefährdet erscheint.

Zu Z 33 (§ 29):

Abs. 1 sieht ein Inkrafttreten der Novelle gleichzeitig mit dem Vertrag über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union vor. Im Hinblick auf die im Entwurf enthaltenen Verwaltungsstrafbestimmungen sollte von einer (ausnahmslosen) Rückwirkung abgesehen werden.

Da der Vertrag über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union bereits in Kraft getreten ist, erscheint auch Abs. 2 entbehrlich. Falls an die Erlassung rückwirkender Verordnungen gedacht wäre, müßte eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung, die ihrerseits am Gleichheitssatz zu messen wäre, aufgenommen werden.

Aus legistischer Sicht erscheint die Wendung "dieses Bundesgesetzes" verfehlt. Gemeint können nur die von der Novellierung erfaßten Bestimmungen sein.

II. Zu den Entwürfen für Verordnungen aufgrund des
Qualitätsklassengesetzes:

Gegen die vorgelegten Verordnungsentwürfe bestehen grundsätzlich keine Einwände.

- 10 -

Aus legistischer Sicht wird allerdings - wie schon unter I.A. - darauf hingewiesen, daß durch die letzte Novelle zum Bundesministeriengesetz 1986 (BGBl. Nr. 1105/1994) die Namen einzelner Bundesministerien verändert wurden und daß überdies in den Entwürfen regelmäßig das Inkrafttreten gleichzeitig mit dem Vertrag über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union bestimmt wird, was ohne eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage jedenfalls problematisch wäre. Hinsichtlich der sprachlichen Bedenken, die sich gegen die unkritische Verwendung des Wortes "gemäß" richten, wird auf I.A. verwiesen.

5. Jänner 1995
Für den Bundeskanzler:
i.V. OKRESEK

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

