



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM FÜR JUSTIZ

GZ 2.101/2-I.2/1996

An den
Herrn Präsidenten des
Nationalrats

1017 Wien

Museumstraße 7
A-1070 Wien

Briefanschrift
A-1016 Wien, Postfach 63

Telefon
0222/52 1 52-9*

Telefax
0222/52 1 52/2727

Fernschreiber
131264 jusmi a

Teletex
3222548 = bmjust

Sachbearbeiter

Klappe

(DW)

Betrifft: Konsultationsmechanismus;
Ermächtigungsgesetz.
Stellungnahme des Bundesministeriums für Justiz.

GESETZENTWURF	
Zl. 104	-GE/10 P6
Datum: - 8. DEZ. 1996	
12.12.96	

St. Waser

Das Bundesministerium für Justiz beehrt sich, 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu dem im Gegenstand genannten Vorhaben zur gefälligen Kenntnisnahme zu übermitteln.

4. Dezember 1996

Für den Bundesminister:

Kathrein

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

[Handwritten signature]



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM FÜR JUSTIZ

GZ 2.101/2-I.2/1996

An das
Bundeskanzleramt
Verfassungsdienst

Ballhausplatz 2
1014 Wien

Museumstraße 7
A-1070 Wien

Briefanschrift
A-1016 Wien, Postfach 63

Telefon
0222/52 1 52-0*

Telefax
0222/52 1 52/2727

Fernschreiber
131264 jusmi a

Teletex
3222548 = bmjust

Sachbearbeiter

LStA Dr. Kathrein

Klappe 2126

(DW)

Betrifft: Konsultationsmechanismus;
Ermächtigungsgesetz.
Stellungnahme des Bundesministeriums für Justiz.

zu GZ 603.363/47-V/1/96

Mit Beziehung auf das Schreiben vom 19. November 1996 beehrt sich das Bundesministerium für Justiz, zu dem im Gegenstand genannten Vorhaben wie folgt Stellung zu nehmen:

Grundsätzlich ist das dem Vorhaben zugrunde liegende Bemühen, die legislative Tätigkeit von Bund und Ländern im Lichte der budgetären Gebarung der Gebietskörperschaften aufeinander abzustimmen und zu koordinieren, zu begrüßen. Die Umsetzung des Entwurfs einer Vereinbarung nach Art. 15a Bundes-Verfassungsgesetz kann dazu beitragen, die föderalistischen Grundlagen des österreichischen Staats- und Verfassungsrechts weiter auszubauen und mit Leben zu erfüllen. Zu begrüßen ist aus der Sicht des Bundesministeriums für Justiz weiters die im Entwurf einer Vereinbarung nach Art. 15a B-VG vorgesehene Einbindung der Länder und des Bundes in die jeweiligen Gesetzgebungsverfahren. Auch wenn für den Weg der Bundesgesetzgebung die Verfassungsmäßigkeit derzeit bestehender Begutachtungsrechte in Zweifel gezogen werden mag (vgl. *Walter/Mayer*, Grundriß des

österreichischen Bundesverfassungsrechts⁷ Rz 440 mwN), kann die Statuierung von "Mindestbegutachtungsfristen" nicht nur zur besseren Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften, sondern auch zur Steigerung der Qualität der Legislative in Bund und Ländern sowie zur Verbreiterung der föderalistischen Legitimität von Gesetzgebungsvorhaben beitragen.

Allerdings bereitet die Einbindung des vorgesehenen Konsultationsmechanismus in die bestehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben und Gegebenheiten auch Probleme: Aus der Sicht des Bundesministeriums für Justiz ist hier an erster Stelle die Regelung der Vertretung des Bundes im Konsultationsgremium (Art. 3 Abs. 1 Z 1 lit.a und Z 2 lit. b des Entwurfs einer Vereinbarung) zu nennen. Die vorgeschlagene Besetzung (Bundeskanzler, Vizekanzler, die sich jeweils vertreten lassen können, sowie Bundesminister für Finanzen) hinterläßt den Eindruck, daß den genannten Mitgliedern der Bundesregierung im Umweg über den Konsultationsmechanismus eine Art "Richtlinienkompetenz" zugewiesen wird, die diesen weder nach Art. 69 Abs. 1 B-VG noch nach anderen verfassungs- oder einfach-gesetzlichen Regelungen zukommt; weiters wird damit das Prinzip der Verantwortlichkeit des jeweiligen Ressortleiters unterminiert.

Bedenken hegt das Bundesministerium für Justiz ferner gegen die mit der Umsetzung des Entwurfs einer Vereinbarung zwangsläufig verbundene Beschränkung von parlamentarischen Initiativanträgen und von Anträgen eines Ausschusses des Nationalrats. Der Entwurf einer Vereinbarung kann sich nach Auffassung des Bundesministeriums für Justiz hier weder auf eine Bestimmung des Bundes-Verfassungsgesetzes noch auf eine solche des NRGOG stützen. Zudem ist auch die Vertretung von Organen der Gesetzgebung in dem vorgesehenen "Konsultationsgremium" nicht vorgesehen. Die "Gewaltentrennung" zwischen Legislative und Exekutive erscheint damit nicht sichergestellt. Diese Bedenken können sich nicht zuletzt auch auf die Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes über die Mitwirkungsrechte der Bundesregierung bei der Erlassung von Landesgesetzen

stützen (vgl. etwa Art. 15 Abs. 10, Art. 97 Abs. 2, Art. 98 Abs. 2 sowie Art. 116 Abs. 3 B-VG; § 9f FVG). Daraus kann der Umkehrschluß abgeleitet werden, daß ähnliche Mitwirkungsrechte von Organen der Vollziehung der Länder im Wege der Bundesgesetzgebung einer verfassungsrechtlichen Grundlage bedürfen.

Letztlich sei in diesen einleitenden Bemerkungen festgehalten, daß der vorgesehene Konsultationsmechanismus zu gravierenden Erschwerungen im Gesetzgebungsverfahren des Bundes und auch der Länder führen wird. Die den Gebietskörperschaften bzw. den Vertretungen der Gemeinden eingeräumten Stellungnahmerechte werden sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der Verabschiedung von Regierungsvorlagen sowie im parlamentarischen Gesetzgebungsprozeß weitere, zum Teil erhebliche Verzögerungen und bürokratische Schwierigkeiten nach sich ziehen. Aus diesem Grund ist das Bundesministerium für Justiz der Meinung, daß die an sich begrüßenswerten Stellungnahmerechte der Gebietskörperschaften bzw. der Vertretungen der Gemeinden und Städte auf ein angemessenes und sinnvolles Maß zu reduzieren wären.

In diesem Sinn erscheint es fraglich, welchen Sinn die Einleitung des Konsultationsmechanismus im Stadium der Begutachtung macht, zumal hier allfällige Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften zweckmäßigerweise - für den Bund - von den verantwortlichen Ressorts durchgeführt werden können. Wenn an dieser Möglichkeit aber festgehalten werden sollte, so sollte doch die Stellungnahmefrist bei "beschlußreifen Gesetzesentwürfen", mit denen die Gebietskörperschaften bereits vorher befaßt wurden, nur mehr zwei Wochen betragen, dies zur Vermeidung nicht notwendiger Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren.

Im einzelnen ist zu dem Entwurf einer Vereinbarung nach Art. 15a B-VG sowie zum Entwurf für ein Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes folgendes zu sagen:

Zu Art. 1 und 2 des Entwurfs einer Vereinbarung:

Die uneinheitliche Terminologie in Art. 1 Abs. 1, 2 und 4 sowie in Art. 2 Abs. 2 des Entwurfs einer Vereinbarung sollte nach Auffassung des Bundesministeriums für Justiz bereinigt und vereinheitlicht werden. So fällt beispielsweise auf, daß in Art. 2 Abs. 2 des Entwurfs einer Vereinbarung zwar "Gesetzesentwürfe" erwähnt werden, nicht aber "Regierungsvorlagen" (Art. 1 Abs. 4 Z 2) oder "Gesetzesvorschläge der Bundesregierung" (Art. 1 Abs. 1). In diesem Sinn sollte klargestellt werden, daß auch bei solchen "Regierungsvorlagen" bzw. "Gesetzesvorschlägen der Bundesregierung" ein Verlangen nach Art. 2 Abs. 1 gestellt werden kann.

Unklar ist weiters, was der Entwurf unter einem "beschlußreifen Gesetzesentwurf" versteht (Art. 1 Abs. 1 und 2 sowie Art. 2 Abs. 2 des Entwurfs einer Vereinbarung). Das Bundesministerium für Justiz geht davon aus, daß - für die Bundesgesetzgebung - damit ein Entwurf im Stadium des Vortrags an den Ministerrat gemeint ist. Dies könnte noch verdeutlicht werden.

Über die bereits einleitend dargelegten Bedenken gegen die Beschränkung der Rechte des Nationalrats hinaus erscheint die Einbeziehung von Abänderungsanträgen in zweiter Lesung in den Konsultationsmechanismus deshalb fragwürdig, weil solche Anträge erfahrungsgemäß bloß der Berichtigung von Zitatfehlern und ähnlichen redaktionellen Unrichtigkeiten dienen. Sofern diese Fälle nicht bereits in Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs einer Vereinbarung Berücksichtigung finden können, wird wenigstens zu gewährleisten sein, daß hier die Einberufung des Konsultationsgremiums nach Art. 2 Abs. 2 Z 3 des Entwurfs einer Vereinbarung ausgeschlossen ist.

Bedenken hegt das Bundesministerium für Justiz weiters gegen die Verpflichtung, sowohl die Ämter der Landesregierungen als auch die Verbindungsstelle der Bundesländer mit den Entwürfen zu befassen. Hier müßte aus Gründen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit mit der Befassung einer Einrichtung, nämlich der Verbindungsstelle der Bundesländer, das Auslangen gefunden

werden. Wenn man sich dazu nicht durchringen sollte, müßte die Verbindungsstelle in Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs einer Vereinbarung wohl nicht eigens genannt werden.

Festgehalten sei schließlich, daß in der Aufzählung des Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs einer Vereinbarung die in Art. 41 Abs. 1 B-VG vorgesehenen Gesetzesanträge des Bundesrats an den Nationalrat nicht genannt werden.

Zu Art. 3 des Entwurfs einer Vereinbarung:

Wie bereits einleitend erwähnt, bestehen gegen die vorgesehene Zusammensetzung der Vertretung des Bundes Bedenken, weil die vorgeschlagenen Regelungen dem Prinzip der Verantwortlichkeit des zuständigen Bundesministers und dem Grundsatz der Kollegialität der Bundesregierung nicht entsprechen. Daher wäre nach Auffassung des Bundesministeriums für Justiz jedenfalls sicherzustellen, daß der zuständige Bundesminister in das Vertretungsgremium des Bundes aufgenommen wird. Auf die ebenfalls eingangs dargelegten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Beschränkung der Gesetzgebungsrechte der parlamentarischen Körperschaften sei noch einmal verwiesen. Diese Bedenken sind umso gravierender, als dem Konsultationsgremium nur Vertreter der vollziehenden Gewalt angehören sollen.

Zu Art. 4 des Entwurfs einer Vereinbarung:

Das Bundesministerium für Justiz schlägt vor, die Aufgaben und Zuständigkeiten des Konsultationsgremiums näher darzustellen. Im besonderen bleibt nach dem vorliegenden Text unklar, welche "Empfehlungen" das Konsultationsgremium nun im einzelnen erteilen kann. Denkbar und vermutlich gemeint ist, daß sich diese Empfehlungen nur auf die Kostentragung durch die Gebietskörperschaften beziehen. Denkbar ist aber auch, daß mit diesen Empfehlungen auf die inhaltliche Gestaltung des jeweiligen Vorhabens eingegangen werden kann; sollte dem so sein, so wäre nach Auffassung des Bundesministeriums für Justiz die Einbindung des verantwortlichen Bundesministers in den Konsultationsmechanismus unbedingt erforderlich.

Zu Art. 5 des Entwurfs einer Vereinbarung:

Der Ausschluß der Anwendbarkeit der Vereinbarung für rechtssetzende Maßnahmen in Umsetzung zwingender Vorschriften des Gemeinschaftsrechts erscheint unklar. Hier ist zunächst fraglich, was unter dem Begriff "rechtssetzende Maßnahmen" genau verstanden wird und ob damit eine "Deckungsgleichheit" mit den in Art. 1 Abs. 1 angeführten Gesetzesvorhaben besteht. Da nach Art. 189 E-GV Verordnungen der Europäischen Union allgemeine Geltung haben und in allen ihren Teilen in jedem Mitgliedstaat unmittelbar verbindlich sind, bedarf es grundsätzlich keiner Umsetzungsmaßnahmen in das innerstaatliche Recht. Daher kann sich die Wendung "*..... aufgrund zwingender Vorschriften des Gemeinschaftsrechts*" wohl nur auf Richtlinien beziehen. Hinsichtlich dieser Rechtsakte bleibt die Wahl der Form und der Mittel der Umsetzung den Mitgliedstaaten überlassen. Wie nun in den Fällen der Umsetzung von Richtlinien festgestellt werden soll, ob sie zur Gänze oder teilweise über die verpflichtende Umsetzung zwingender Vorschriften des Gemeinschaftsrechts hinausgehen und damit wiederum der Vereinbarung nach Art. 15a B-VG unterliegen, bleibt ebenso offen wie die Frage, ob der Verfassungsgerichtshof nach Art. 137 B-VG (vgl. Art. 4 Abs. 2 des Entwurfs einer Vereinbarung) auch in einem diese Frage betreffenden Streitfall angerufen werden kann.

Im Hinblick auf die zwingende Regelung des § 31a Gerichtsgebührengesetz, die einen Aufschub um vier Wochen nicht zuläßt, sollte jedenfalls klargestellt werden, daß unter dem "*Abgabenrecht*" auch das "*Gerichtsgebührenrecht*" zu verstehen ist.

Weiters sollte klargestellt werden, daß Staatsverträge nicht dem Konsultationsmechanismus unterliegen.

Überhaupt regt das Bundesministerium für Justiz an, den Katalog der Ausnahmen auch auf rechtssetzende Maßnahmen des Bundes und der Länder zu erstrecken, die per se keinerlei Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften haben können. Der Konsultationsmechanismus muß sich nicht auf Bereiche beziehen, in

denen eine Kooperation der Gebietskörperschaften mehr oder weniger vollkommen sinnlos ist. Zu nennen ist hier der Bereich der Schaffung gerichtlicher Strafbestimmungen, die ausschließlich von Justizbehörden vollzogen werden. In ähnlicher Weise wird beispielsweise bei der Verordnung über den Normalkostentarif nach § 24 RATG (die lediglich eine Zusammenstellung der sich aus dem Gesetz ergebenden Kostenbeträge enthält) ebenso wie bei der Verordnung über die Neufestsetzung der vom Bund zu zahlenden Pauschalvergütung für Rechtsanwälte nach § 47 RAO in der Regel nicht einmal innerhalb des Bundes ein Begutachtungsverfahren durchgeführt. Umso weniger besteht ein Bedarf danach, die Länder sowie die Städte und die Gemeinden zu befassen.

Zu dem Entwurf für ein Bundesverfassungsgesetz:

Auf der Grundlage des vorgesehenen Bundesverfassungsgesetzes soll nach Art. 9 des Entwurfs einer Vereinbarung ein Stabilitätspakt unter Einbeziehung des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes geschlossen werden. Dabei sollen als Vertreter der Gemeinden und Städte die jeweiligen Organisationen auftreten. Dieser Stabilitätspakt wird wohl als öffentlich-rechtliches Dauerrechtsverhältnis anzusehen sein.

Aus der Sicht des Bundesministeriums für Justiz geht es nun nicht an, daß ein Vertrag zwischen einigen wenigen Gebietskörperschaften und einer Vielzahl anderer Gebietskörperschaften, die durch zwei besondere Vereinigungen vertreten werden, geschlossen werden kann, daß aber für Änderungen sowie für Erklärungen, die auf das Außerkrafttreten abzielen (wie etwa Kündigungen aus besonderem Grund), eine Verständigung sämtlicher in Österreich vorhandener Gemeinden erforderlich sein soll. Die "Paktfähigkeit" des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes sollte daher zumindest für die Dauer des Stabilitätspaktes perpetuiert und nicht durch das Außerkrafttreten dieses Bundesverfassungsgesetzes beendet werden. Rechtspolitisch wünschenswert könnte allerdings auch eine Perpetuierung der

Vertretungsmacht über die Dauer des Stabilitätspaktes hinaus sein, damit im Fall eines bereits eingetretenen Außerkrafttretens ein neuer Pakt geschlossen werden kann, ohne daß gleichzeitig ein weiteres Bundesverfassungsgesetz erlassen werden muß.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem dem Präsidium des Nationalrats übermittelt.

4. Dezember 1996

Für den Bundesminister:

Kathrein

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:



