

**BMVIT - I/PR3 (Recht und Koordination)**

Postanschrift: Postfach 201, 1000 Wien

Büroanschrift : Radetzkystraße 2, 1030 Wien

E-Mail : pr3@bmvit.gv.at



Bundesministerium
für Verkehr,
Innovation und Technologie

GZ. BMVIT-17.967/0004-I/PR3/2008 DVR:0000175

An das
Bundeskanzleramt
Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform

E-Mail: v@bka.gv.at
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, am 2. Mai 2008

Betrifft: Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Zweites Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird

Seitens des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie wird zum og. Betreff wie folgt Stellung genommen:

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die mit den vorgeschlagenen Änderungen des B-VG verbundenen Folgewirkungen aus Sicht des BMVIT in keiner Weise abschätzbar sind. So wird in ein seit langem bestehendes System, das nicht zuletzt auf Grund umfangreicher Judikatur im Großen und Ganzen klargestellt ist, eingegriffen. Es stellt sich daher die Frage, ob dadurch nicht neue Rechtsfragen aufgeworfen werden, die erst nach langwierigen Verfassungsgerichtshofverfahren gelöst werden können.

Darüber hinaus erscheint auf Grund der relativ vagen Erläuterungen der Mehrwert der nunmehr vorgeschlagenen Änderungen nicht ersichtlich. Insbesondere ist ohne Begründung nicht klar, welche Verbesserungen der Begriff „Verkehrsrecht“ gegenüber dem Begriff „Verkehrswesen“ bringen soll. Es ist nicht nachvollziehbar, warum der bisherige Begriff des Verkehrswesens nicht beibehalten werden soll, wozu im Übrigen Interpretationsergebnisse der Höchstgerichte vorliegen.

Abgesehen davon, dass der Vorteil einer Begriffsänderung nicht dargelegt ist, ist der Inhalt des Wortlautes des neuen Begriffes „Verkehrsrecht“ aus dem Zusammenhang im Entwurf nicht klar. Neben dem Begriff Verkehrsrecht werden nur Straßen erwähnt, hier die Bundesstraßen. Das führt schon vom Wortlaut her zu mehr Auslegungsfragen als damit geklärt werden:

Wenn „Verkehrsrecht“ umfänglich dasselbe umfassen soll wie das „Verkehrswesen“ bisher, nämlich sowohl die Angelegenheiten der Verkehrstätigkeit als Verkehr im engeren Sinn als auch

die der Infrastruktur des jeweiligen Verkehrsträgers als gesamthafter Verkehrsbegriff, müsste der Begriff „Verkehrsrecht“ also auch die Infrastrukturen einschließen. Das sind zunächst diejenigen, die vom bisherigen „Verkehrswesen bezüglich....“ erfasst sind, nämlich die im Bereich der Eisenbahnen, der Luftfahrt und der Schifffahrt. Vom neuen Wort „Verkehrsrecht“ ohne Zusatz sind aber nicht nur die bisher ausdrücklich erfassten Bereiche Eisenbahnen, Luftfahrt und Schifffahrt, sondern auch die Verkehrsrechtsangelegenheiten generell erfasst, also insbesondere auch die Angelegenheiten im Bereich des Straßenverkehrs, das Kraftfahrwesen und die Straßenpolizei. Bei einem umfassenden Verständnis des „Verkehrs“rechts inklusive Infrastruktur wären damit im Bereich des Straßenverkehrs per se aber auch die Infrastrukturen Straßen mitumfasst.

Wenn aber „Verkehrsrecht“ nur die Angelegenheiten der Verkehrstätigkeit umfassen soll, dann müssten in der Neuformulierung des Tatbestandes in Art. 10 Abs. 1 Z. 9 neben der dem Bund zugeordneten Infrastruktur der Bundesstraßen auch die gesamthaft dem Bund zugeordneten Infrastrukturen im Bereich der Schifffahrt, der Luftfahrt und der Eisenbahnen gesondert genannt werden.

Zusammenfassend erscheint es aber zweckmäßiger, beim Begriff Verkehrswesen zu bleiben und diesen um die hier neu zu erfassenden bzw. zu transferierenden Kompetenzbereiche erweitert zu formulieren und auch entsprechend zu erläutern.

Weiters sollte jedenfalls nochmals überprüft werden, ob die Zuordnung der „Raumordnung“ zu den Ländern tatsächlich keinen Einfluss auf die bisherigen beim Bund gelegenen Raumplanungs- und Widmungszuständigkeiten hat.

Schließlich sollte eine Novellierung des B-VG zum Anlass genommen werden, tatsächlich bestehende unklare Begriffe zu streichen. Dies gilt zum Beispiel für den bisher im Art. 11 Abs. 4 enthaltenen Begriff „Handhabung“ von Gesetzen, der im vorliegenden Entwurf unverändert übernommen wird (nunmehr in Art. 14 Abs. 3).

Aus dem Bereich Schiene und Wasser ist zum Entwurf Folgendes anzumerken:

Zu Art. 10 Abs. 1 Z 6 und 8

Anstelle des bisherigen Art. 10 Abs. 1 Z 6 soll dem vorliegenden Entwurf zufolge das wirtschaftliche „Assoziationswesen“ zum Zivilrecht gehören (Z 6) und die „Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“ sowie „öffentliche Agentien und Privatgeschäftsvermittlungen“ im neu geschaffenen Tatbestand „Wirtschaftsrecht und Wirtschaftslenkung“ (Z 8) aufgehen.

Es wird davon ausgegangen, dass dieser neue Tatbestand die bisher im Tatbestand Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie mit enthaltenen Rohrleitungen im Sinne des Rohrleitungsgesetzes einschließen soll. Das sollte erläuternd klargestellt werden, denn dem bloßen Wortlaut „Verkehrsrecht“ als solches nach in Z 9 wäre auch ein Transfer der Rohrleitungen als Verkehrsträger in diesen Tatbestand denkbar.

Zu Art. 10 Abs. 1 Z 9

Anstelle der bisherigen Formulierung „Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen und der Luftfahrt sowie der Schifffahrt, soweit diese nicht unter Artikel 11 fällt“ soll dem vorliegenden Entwurf zufolge der Begriff „Verkehrsrecht“ ohne Zusatz verwendet werden.

Das bedeutet bei gleichzeitigem Entfall der bisher in Art. 11 Abs. 1 Z. 6 genannten Binnenschifffahrtangelegenheiten zunächst einen inhaltlichen Transfer dieser Angelegenheiten in den Tatbestand in Art. 10 Abs. 1 Z.9. Erläuterungen dazu und zu den Auswirkungen fehlen im vorliegenden Entwurf.

Zu Art. 11 Z 11

Nach den Erläuterungen zu Art. 11 Z 11 („Landessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung im Boden-, Natur- und Landschaftsschutz sowie der Raumordnung“) wird vom Kompetenztatbestand „Raumordnung“ nicht zugleich die Kompetenz auf dem Gebiet der Fachplanung umfasst. Das sollte auch so bleiben. Anlässlich der vorliegenden Überarbeitung wäre es aber klarer, wenn dies auch aus dem Gesetzestext hervorgeht.

Zu Art. 12 Abs. 1 Z 3 und Abs. 2

Umweltverträglichkeitsprüfungen für Eisenbahn-Hochleistungsstrecken und Bundesstraßen, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, sind nach Art. 10 Abs. 1 Z 9 bisher kompetenzrechtlich dem Bund zugeordnet.

Nach dem vorliegenden Entwurf ist ein Transfer der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz im Bereich dieser Umweltverträglichkeitsprüfungsangelegenheiten in die sogenannte dritte Säule (Zuständigkeit von Bund und Land in Gesetzgebung und Vollziehung) in Art. 12 vorgesehen, in der offenbar alle Umweltverträglichkeitsprüfungsangelegenheiten konzentriert werden sollen. Die Gesetzgebung im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung ist nur dann Landessache, solange und soweit der Bund von der Zuständigkeit zur Gesetzgebung nicht Gebrauch macht. Nach dem vorliegenden Entwurf könnte also zwar die Zuständigkeit beim Bund verbleiben, aber auch den Ländern zukommen, was für die genannten Verkehrsinfrastrukturvorhaben nicht zweckmäßig ist. In den Erläuterungen wird erwähnt, dass sich einige Mitglieder überhaupt gegen eine Zuordnung der „Umweltverträglichkeitsprüfung“ zur dritten Säule und für eine Zuordnung zum Bund ausgesprochen haben. Diese Ansicht wird hier insofern unterstützt, als eine einheitliche Vorgangsweise gerade angesichts der praktischen Erfahrungen für die tatbestandsmäßig typischerweise überregionalen Verkehrsträger und die Vorhaben für Eisenbahn-Hochleistungsstrecken und Bundesstraßen jedenfalls beibehalten werden muss.

Weiters wird aus Sicht des Bereichs Straße Folgendes bemerkt:

Zu den finanziellen Auswirkungen des Entwurfs allgemein:

Die Ausführungen beschränken sich auf die lapidare Feststellung, dass mit der Novelle die Voraussetzung für Einsparungen geschaffen wird. Schon angesichts der evidenten,

unumgänglichen Umstrukturierungen rein organisatorischer Natur durch die in weiten Bereichen völlig geänderten Behördenzuständigkeiten erscheint es geradezu grotesk, dass (nicht nur mögliche, sondern unvermeidliche) Kosten nicht einmal erwähnt werden. Dieser Teil der Erläuterungen vermag nicht einmal in den rudimentärsten Ansätzen den Anforderungen des B-HG genüge zu tun und ist daher entschieden abzulehnen.

Zu den finanziellen Auswirkungen i.V. m. Z 1 (Art. 10 Abs. 1 Z 9):

Der neu geschaffene Kompetenztatbestand der Z 9 „Verkehrsrecht“ soll den Erläuterungen zufolge auch den bisherigen Tatbestand „Straßenpolizei“ umfassen. Nachdem diese Kompetenzmaterie bisher nur in Gesetzgebung Bundessache, in der Vollziehung jedoch Landessache war, fielen im Bereich des Bundes keinerlei Zahlungen aus dem Titel der Amtshaftung an. In Zukunft wird diese Materie jedoch in mittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehen sein, was zur Folge hat, dass Amtshaftungsansprüche, die sich aus einem (Fehl-)verhalten von (in mittelbarer Bundesverwaltung tätigen) Landesbehörden ergeben, den Bund treffen werden. Aufgrund eines Vergleich mit dem Bereich des Kraftfahrwesens, in dem diese Rechtslage bereits jetzt besteht, ist für das BMVIT mit durchaus ernstzunehmenden, zusätzlichen Kosten zu rechnen. Die Ausführungen über die finanziellen Auswirkungen sind daher in dieser Hinsicht in höchstem Maße ergänzungsbedürftig, zumal auch davon auszugehen ist, dass die geschilderten Folgen nicht nur für den Bereich der Straßenpolizei eintreten werden.

Zu Z 1 (Art. 10 Abs. 1 Z 9):

Durch die Schaffung des neuen Kompetenztatbestandes „Verkehrsrecht“ bei gleichzeitiger Aufhebung einiger Teile des Art. 11 B-VG wird der bisherige Tatbestand „Straßenpolizei“ aus Art. 11 in Art. 10 B-VG verschoben. Damit wird auch eine Kompetenzverschiebung im Bereich der Vollziehung bewirkt, die weitreichende Folgen hat. Nicht nur ändern sich die Instanzenzüge in Verwaltungsverfahren aufgrund der neuen Zuständigkeiten weg von der Landesvollziehung hin zur mittelbaren Bundesverwaltung, auch umfangreiche organisatorische Änderungen werden dadurch notwendig werden. Es ist auch durchaus mit einem vermehrten Arbeitsanfall beim BMVIT zu rechnen, ist doch im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung das fachlich zuständige Ressort auch „oberste fachlich in Betracht kommende Oberbehörde“. Auch ist nicht erkennbar, welche „Parallelstruktur“ durch diese Änderung eigentlich beseitigt werden soll, hat doch eine solche überhaupt nicht bestanden: es wird vielmehr eine äußerst umfangreiche Vollzugszuständigkeit von den Ländern auf den Bund übertragen, was sich bestenfalls (wenngleich unwahrscheinlicherweise) als kostenneutral, keinesfalls aber als eine Kosteneinsparung darstellen kann. Weitere Begründungen für diese Änderungen bleibt der Entwurf schuldig.

Weiters soll hier auch auf ein weiteres Manko des Entwurfs hingewiesen werden: Art. 131 Abs. 2 Z 2 B-VG sieht die Möglichkeit einer sog. „Amtsbeschwerde“ vor – ein Rechtsinstrument, von dem im Bereich der StVO regelmäßig Gebrauch gemacht wird. Für Rechtsmaterien, die dem Art. 10 B-VG unterfallen, müsste die Möglichkeit der Amtsbeschwerde in dem jeweiligen Materiengesetz explizit vorgesehen sein. Da Art. 131 B-VG durch die vorliegende Novelle nicht geändert wird, hätte die Verschiebung der Materie „Straßenpolizei“ zur Folge, dass Amtsbeschwerden in Angelegenheiten der Straßenverkehrsordnung in Hinkunft nicht mehr möglich sind, weil aufgrund der bisherigen

Kompetenzverteilung das Gesetz klarerweise dieses Rechtsinstitut nicht ausdrücklich vorsieht; Alternative wäre, die StVO entsprechend zu ändern – hierfür fehlt es allerdings an einer Übergangsbestimmung. Ähnlich die Situation im Bereich des Verwaltungsverfahrens: unter der Annahme, dass aufgrund der Übergangsbestimmungen an die Stelle der Landesregierung als erstinstanzliche Behörde der Landeshauptmann treten soll, wäre somit ohne erkennbare gesetzliche Änderung der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie Berufungsbehörde. Wollte man dies vermeiden, müsste dies in der StVO ausdrücklich ausgeschlossen werden, wofür eine Frist fehlt.

Weitere Beispiele, wo eine Änderung der StVO zeitgleich mit dem Inkrafttreten der vorliegenden B-VG-Novelle notwendig wäre, um „Lücken“ im Vergleich der neuen mit der alten Rechtslage zu vermeiden, gibt es mehrere; die vorgesehenen Übergangsbestimmungen tragen dieser Problematik (die sicher nicht nur im Bereich der StVO auftritt) jedoch überhaupt nicht Rechnung. Es entsteht der Eindruck, dass man sich bei der Erarbeitung des vorliegenden Entwurfs auf die Ausarbeitung eines „schönen“ oder „schlanken“ B-VG-neu konzentriert und Folgewirkungen bewusst ignoriert hat.

Zu Art. 10 Abs. 1 Z 9 „Verkehrsrecht“ und „Bundesstraßen“ sowie Art. 11 Z 9

Im Allgemeinen Teil der Erläuterungen wird darauf hingewiesen, dass – abweichend von der bisherigen Systematik der Kompetenzartikel – auf Ausnahmen in anderen Kompetenzartikeln, die von einer umfassend formulierten Kompetenz bestehen, im Verfassungstext selbst nicht hingewiesen wird; Regel-/Ausnahmeverhältnisse werden aber so weit wie möglich in den Erläuterungen zu den Einzelbestimmungen offen gelegt. In diesem Sinne wird in den Erläuterungen zu der den Ländern zufallenden Kompetenz „Straßen“ in Art. 11 Z 9 zutreffend auf die in Art. 10 Abs. 1 Z 9 bestehende Ausnahme der „Bundesstraßen“ hingewiesen.

Aus Sicht des BMVI wäre zuvor in den Erläuterungen in diesem Sinne zusätzlich darauf hinzuweisen, dass bereits die Kompetenztatbestände Verkehrsrecht in Art. 10 Abs. 1 Z 9 und Straßen in Art. 11 Z 9 ebenfalls in einem Regel-/Ausnahmeverhältnis stehen. Nach h. Auffassung handelt es sich beim neuen, erweiterten Kompetenztatbestand Verkehrsrecht um einen derartigen umfassend formulierten Tatbestand, der – ausgehend von einem gesamthaften Verkehrsbegriff – sowohl die Verkehrstätigkeit als Verkehr im engeren Sinn als auch die jeweilige Infrastruktur der verschiedenen Verkehrsträger erfasst. Die Zuständigkeit des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung wird durch Art. 11 Z 9 jedoch auf das Verkehrsrecht exklusive des Straßeninfrastrukturrechts beschränkt. Auf dieses Regel-/Ausnahmeverhältnis wäre hinzuweisen, bevor noch die Gegen Ausnahme („Bundesstraßen“) zur Ausnahme („Straßen“) dargelegt wird. Um die Verklammerung von Bundesstraßen zum Verkehrsrecht deutlicher als im vorliegenden Entwurf zum Ausdruck zu bringen, wird vorgeschlagen in Art. 10 Abs. 1 Z 9 statt „Verkehrsrecht; Bundesstraßen“ die Formulierung „Verkehrsrecht einschließlich Bundesstraßen“ zu verwenden.

Zu Z 50 (Art. 151 Abs. 41):

Im Bereich der Straßenpolizei besteht die Konstruktion der sog. „paktierten Gesetzgebung“; demnach können Angelegenheiten der Landesvollziehung nur durch übereinstimmende Gesetze

des Bundes und des betreffenden Landes auf Bundespolizeidirektionen übertragen werden (Art. 15 Abs. 4 B-VG). Derartige Gesetze gibt es für die im § 95 StVO genannten Angelegenheiten für jede BPD in Österreich, wobei auf Bundesebene § 95 Abs. 1a StVO das entsprechende Bundesgesetz darstellt. Art. 15 B-VG wird durch die vorliegende Novelle ersatzlos aufgehoben, die Z 1 und 2 des Art. 151 Abs. 41 scheinen jedoch nicht geeignet zu klären, wie die Novelle sich auf die geschilderte Rechtslage auswirkt. Ist die Zuständigkeit der BPDs sichergestellt, reicht § 95 StVO hierfür aus? Gelten die genannten Landesgesetze als aufgehoben oder als solche des Bundes (das eine wäre nicht argumentierbar und das andere wäre sinnlos)?

Auch die Übergangsbestimmungen in Z 5 dieser Bestimmung erscheinen sowohl unklar als auch als ungenügend. Zum Einen erscheint die Anordnung, dass Rechtsvorschriften, die in Fällen eines Übergangs der Vollzugszuständigkeit eine der neuen Verfassungsrechtslage nicht entsprechende Behördenzuständigkeit vorsehen, „als entsprechend abgeändert“ gelten, als völlig inhaltsleer. Welchem Maßstab soll die Abänderung „entsprechen“? Da es keine grundsätzliche Aussage über die (sachliche) Zuständigkeit der in Österreich bestehenden Behörden(-typen) gibt, ist aus dieser Bestimmung nichts zu gewinnen.

Beispiel Straßenverkehrsordnung: straßenpolizeiliche Verordnungen, deren örtlicher Geltungsbereich über den Bereich einer Bezirksverwaltungsbehörde hinausreicht, sind von der Landesregierung zu erlassen (§ 94b Abs. 1 i.V.m. § 94a StVO). Welchen Behörden würden bei „entsprechender Abänderung“ diese Zuständigkeiten zukommen?

Auch die Bestimmungen über den Instanzenzug im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung helfen nicht weiter, weil es sich nicht um ein Verwaltungsverfahren handelt.

Weiters ist auch das Verhältnis der beiden Sätze „Akte der Vollziehung in Angelegenheiten, in denen die Zuständigkeit übergeht, gelten als solche der nach dem Zuständigkeitsübergang zuständigen Behörden.“ und „Soweit bundesgesetzlich nicht anderes bestimmt wird, haben die Behörden die bei ihnen anhängigen Verwaltungsverfahren zu Ende zu führen.“ zueinander unklar. Bedeutet dies, dass anhängige Verfahren zwar von der „alten“ Behörde zu Ende zu führen sind, sich die „neue“ Behörde aber das Ergebnis des Verfahrens zurechnen lassen muss?

Abschließend darf mitgeteilt werden, dass die im Art. 10 Z 8 getroffene Formulierung „gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht“ begrüßt wird und eine wesentliche Verbesserung des Textes darstellt. Dieser Gedanke konsequent vor dem Hintergrund der internationalen Terminologie in diesem Bereich zu Ende gedacht bedeutet aber, dass der Begriff „geistiges Eigentum“ wohl unzweifelhaft angebrachter wäre, da er sich als international akzeptierter Überbegriff für „gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht“ etabliert hat.



Für den Bundesminister:

Mag. Heinrich Knab

elektronisch gefertigt

Ihr(e) Sachbearbeiter(in):

Sandra Hoentzsch

Tel.Nr.: +43 (1) 71162 65 7415

E-Mail: sandra.hoentzsch@bmvit.gv.at