

521 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates X. GP.

7. 10. 1964

Regierungsvorlage

Bundesverfassungsgesetz über die verfassungsmäßige Kundmachung von Gesetzesbeschlüssen der Landtage.

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel I.

(1) Landesgesetze einschließlich von Landesverfassungsgesetzen, die bis zum Inkrafttreten dieses Bundesverfassungsgesetzes gemäß § 3 Abs. 1 des Übergangsgesetzes vom 1. Oktober 1920 in der Fassung des BGBl. Nr. 368 vom Jahre 1925 kundgemacht worden sind oder gemäß Art. 97 Abs. 2 oder gemäß Art. 98 Abs. 2 und 3 des Bundesverfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 vor Ablauf der achtwöchigen Frist kundgemacht worden sind, gelten vom Inkrafttreten dieses Bundesverfassungsgesetzes an nicht deshalb als verfassungswidrig, weil namens der Bundesregierung der Bundeskanzler allein oder im Einvernehmen mit den sachlich beteiligten Bundes-

ministern die Zustimmung zur Kundmachung, zur vorzeitigen Kundmachung oder zur Mitwirkung von Bundesorganen erteilt hat.

(2) Ausgenommen von den Bestimmungen des Abs. 1 sind Landesgesetze einschließlich von Landesverfassungsgesetzen, die vom Verfassungsgerichtshof vor der Kundmachung dieses Bundesverfassungsgesetzes mit der Begründung aufgehoben worden sind, daß die Bundesregierung eine den Bestimmungen des § 3 Abs. 1 des Übergangsgesetzes vom 1. Oktober 1920 in der Fassung des BGBl. Nr. 368 vom Jahre 1925, des Art. 97 Abs. 2 oder des Art. 98 Abs. 2 und 3 des Bundesverfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 gemäße Zustimmung nicht erteilt hat.

Artikel II.

Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

Erläuternde Bemerkungen

I.

Art. 98 B.-VG. räumt der Bundesregierung das Recht ein, gegenüber Gesetzesbeschlüssen von Landtagen wegen Gefährdung von Bundesinteressen binnen acht Wochen von dem Tag, an dem der Gesetzesbeschuß beim zuständigen Bundesministerium eingelangt ist, einen mit Gründen versehenen Einspruch zu erheben. Vor Ablauf der Einspruchsfrist ist die Kundmachung nur zulässig, wenn die Bundesregierung ausdrücklich zustimmt.

Insoweit ein Landesgesetz bei der Vollziehung die Mitwirkung von Bundesorganen vorsieht, muß zufolge Art. 97 Abs. 2 B.-VG. zu dieser Mitwirkung die Zustimmung der Bundesregierung eingeholt werden. Die Zustimmung gilt als gegeben, wenn die Bundesregierung nicht binnen acht Wochen von dem Tage, an dem der Gesetzesbeschuß beim zuständigen Bundesministerium eingelangt ist, dem Landeshauptmann mitgeteilt hat, daß die Mitwirkung der Bundesorgane verweigert wird. Vor Ablauf dieser Frist darf ein solcher Gesetzesbeschuß nur kundgemacht werden, wenn die Bundesregierung ausdrücklich zugestimmt hat.

Vor Inkrafttreten des Bundes-Verfassungsgesetzes erlassene Landesgesetze, die die in Art. 12 B.-VG. aufgezählten Angelegenheiten regeln, sind zufolge des Übergangsgesetzes vom 1. Oktober 1920 in der Fassung des BGBl. Nr. 368 vom Jahre 1925 weiter Landesgesetze im Sinne der Bundesverfassung geblieben. Solange nicht durch Bundesgesetz in diesen Angelegenheiten Grundsätze festgesetzt werden, darf die Landesgesetzgebung allerdings solche Landesgesetze abändern. Jedoch darf ein solches Landesgesetz nur mit Zustimmung der Bundesregierung kundgemacht werden, deren Erteilung an keine Frist gebunden ist, sodaß die Zustimmung anders als dies bei Art. 97 B.-VG. der Fall ist, nicht etwa fingiert werden kann.

II.

Als anlässlich des erstmaligen Zustandekommens des Bundes-Verfassungsgesetzes im Jahre 1920 die der Bundesregierung zugebilligte Einspruchsfrist gegenüber Gesetzesbeschlüssen der Landtage mit acht Wochen bemessen worden war — bis

dahin betrug diese Frist gemäß Art. 14 und 15 des Gesetzes über die Volksvertretung vom 14. März 1919, StGBI. Nr. 179, zwei Wochen —, wurde den Ländern die Zusage gemacht, daß die Erledigung der Gesetzesbeschlüsse der Landtage in der Regel schon nach Ablauf von drei bis vier Wochen erfolgen werde, der weitere Teil der Einspruchsfrist aber nur für besondere Ausnahmefälle gedacht sei. Nur in Erwartung der Einhaltung dieser Zusage haben sich die Länder in den dem Zustandekommen des Bundes-Verfassungsgesetzes vorangegangenen Verhandlungen mit dieser achtwöchigen Frist abgefunden. Tatsächlich wurde später aber die achtwöchige Einspruchsfrist durch die Bundesregierung regelmäßig voll in Anspruch genommen, so daß erst knapp vor Ablauf dieser Frist dem Landeshauptmann der Standpunkt der Bundesregierung gegenüber dem Gesetzesbeschuß mitgeteilt worden ist. Hiergegen haben die Länder im Laufe des Jahres 1921 wiederholt bei der Bundesregierung Vorstellungen erhoben.

Die Bundesregierung hat sich deshalb in ihrer Sitzung vom 4. November 1921 veranlaßt gesehen, ein Verfahren für die Behandlung von Gesetzesbeschlüssen der Landtage im Verfahren nach Art. 98 B.-VG. in Zukunft zu beobachten, das eine raschere Erledigung sicherstellen sollte.

Dieses Verfahren bestand im wesentlichen in einem technischen Vorgang für das Zustandekommen einer aus der Summe der Meinungen der Bundesminister entstehenden Willensbildung der Bundesregierung. Demnach hatte das Bundeskanzleramt zunächst das sachlich zuständige Bundesministerium einzuladen, den Gesetzesbeschuß des Landtages sämtlichen Bundesministerien zur Äußerung zuzuleiten. Erklärten diese so befragten Bundesministerien, keine Notwendigkeit für die Erhebung eines Einspruches gemäß Art. 98 B.-VG. zu erkennen und fand auch das Bundeskanzleramt keine Gründe hierfür, so war das folgende weitere Verfahren einzuhalten:

Das Bundeskanzleramt gab eine diesbezügliche Erklärung, die in Übereinstimmung mit dem Standpunkt des sachlich führenden Bundesmini-

steriums und der übrigen Bundesministerien über die Nichtgeltendmachung eines Einspruches und über die Erteilung der Zustimmung zur vorzeitigen Kundmachung steht, dem Landeshauptmann gegenüber ab.

Auf Grund dieser allgemeinen Beschlußfassung der Bundesregierung ist das Bundeskanzleramt im Einvernehmen mit den sachlich beteiligten Bundesministerien bei der Behandlung von Gesetzesbeschlüssen im Verfahren nach Art. 98 beziehungsweise 97 B.-VG. und § 3 des Übergangsgesetzes regelmäßig in der Vergangenheit vorgegangen. Insbesondere hat die Bundesregierung nach Wiederinkrafttreten des Bundes-Verfassungsgesetzes im Jahre 1945 mit Beschluß vom 5. März 1946 die bisher geübte Praxis bei der Behandlung von Gesetzesbeschlüssen der Länder durch die Bundesregierung zustimmend zur Kenntnis genommen.

III.

Der Verfassungsgerichtshof hat anlässlich der Behandlung einer Wahlanfechtung die Verfassungsmäßigkeit des Zustandekommens der Novelle zur Tiroler Gemeindewahlordnung, LGBl. Nr. 7/1962, im Verfahren nach Art. 140 B.-VG. geprüft und gleichzeitig die Gesetzmäßigkeit des Beschlusses des Ministerrates vom 5. März 1946, betreffend das Verfahren bei der Geltendmachung des Einspruchsrechtes gegenüber Gesetzesbeschlüssen der Länder durch die Bundesregierung im Verordnungsprüfungsverfahren nach Art. 139 B.-VG., untersucht.

Wiewohl die Bundesregierung in der gemäß Beschluß vom 30. April 1963 dem Verfassungsgerichtshof gegenüber erstatteten Äußerung den Charakter dieses Beschlusses der Bundesregierung vom 5. März 1946 als Verordnung bestritten hat, hat der Verfassungsgerichtshof mit Erkenntnis vom 29. Juni 1963, V 62/62, diesen Beschluß der Bundesregierung als Verordnung generell normativen Charakters angesehen und seine Gesetzwidrigkeit festgestellt, nachdem die Bundesregierung diesen Beschluß schon vorher, und zwar am 30. Jänner 1962, aufgehoben hatte. Der Verfassungsgerichtshof sieht die Gesetzwidrigkeit dieses Beschlusses vor allem darin, daß damit die Bundesregierung allgemein mit bindender Rechtswirkung Dritten gegenüber die ihr verfassungsgesetzlich durch Art. 98 B.-VG. zugewiesene Zuständigkeit auf andere Organe — nämlich auf die einzelnen Bundesminister — übertragen hätte, ohne daß hiezu eine verfassungsgesetzliche Grundlage vorhanden wäre.

IV.

Ohne sich im gegebenen Zusammenhang mit der Argumentation des Verfassungsgerichtshofes gegenüber diesem Beschluß der Bundesregierung vom 5. März 1946, der seinerseits auf dem Be-

schluß der Bundesregierung vom 4. November 1921 aufbaut und ausschließlich von dem Bestreben geleitet ist, ein der Verfassung gemäßes, den föderalistischen Interessen besser entsprechendes beschleunigtes Verfahren im Schoße der Bundesregierung gegenüber Gesetzesbeschlüssen der Landtage zu gewährleisten, auseinanderzusetzen, ergibt sich nunmehr folgende Situation:

- a) Die Bundesregierung hat den inkriminierten Beschluß vom 5. März 1946 — wie gesagt — am 30. Jänner 1962 bereits aufgehoben, sodaß seither jedweder Gesetzesbeschluß eines Landtages der Bundesregierung in jedem einzelnen Fall im Verfahren nach Art. 98 beziehungsweise 97 B.-VG. beziehungsweise § 3 des Übergangsgesetzes zur Fassung eines einschlägigen konkreten Beschlusses vorgelegt wird.
- b) Jedweder Gesetzesbeschluß eines Landtages, der in der Zeit zwischen dem 4. November 1921 und dem 30. Jänner 1962 gefasst und von der Bundesregierung in dem mit Beschluß vom 4. November 1921 vereinfachten Verfahren behandelt worden ist, setzt sich dem Vorwurf des verfassungswidrigen Zustandekommens aus, da der Verfassungsgerichtshof in jedem dieser Fälle ebenso wie gegenüber der Novelle zur Tiroler Gemeindewahlordnung das Zustandekommen des Gesetzesbeschlusses zu überprüfen hat und wohl auf das verfassungswidrige Zustandekommen eines solchen Gesetzesbeschlusses erkennen würde, falls der Gesetzesbeschluß in dem vereinfachten Verfahren vor Ablauf der achtwöchigen Einspruchsfrist (Art. 98) beziehungsweise vor Ablauf der achtwöchigen Zustimmungsfrist (Art. 97) vom Landeshauptmann kundgemacht worden ist. Der Verfassungsgerichtshof müßte, da diese Tatsache gerichtsbekannt ist, sogar in jedem Falle von Amts wegen das Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des betreffenden Gesetzesbeschlusses einleiten, um festzustellen, ob etwa in dem vereinfachten, vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig erkannten Verfahren die Kundmachung des Gesetzesbeschlusses erfolgt ist.

Ein solches Vorgehen würde zu einer ungeheuren Rechtsunsicherheit führen müssen, da die überwiegende Zahl der in der Vergangenheit beschlossenen Landesgesetze diesem Vorwurf ausgesetzt wäre. Damit wäre aber auch eine wesentliche Mehrbelastung in der Tätigkeit des Verfassungsgerichtshofes verbunden, wenn er anlässlich eines bei ihm anhängigen Verfahrens, in dem er ein Landesgesetz anzuwenden hätte, von Amts wegen oder auf Grund von Anträgen der hiezu berechtigten Stellen die Verfassungsmäßigkeit des Zustandekommens solcher Landesgesetze zu prüfen hätte.

Sämtliche Landesregierungen haben daher mit Recht auf Grund eines Hinweises des Bundeskanzleramtes die Ansicht vertreten, daß eine rasche und endgültige verfassungsrechtliche Sanierung des geltenden und durch das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes betroffenen Landesrechtes gefordert wird. Da den Landesgesetzgeber an dem nunmehr offenbar gewordenen, vom Verfassungsgerichtshof aufgezeigten verfassungsrechtlichen Mangel kein Verschulden treffen kann, vielmehr die Ursache dieses Mangels — nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes — ausschließlich im Bereich des Bundes gelegen war, kann dem Landesgesetzgeber wohl nicht zugemutet werden, etwa durch Wiederholung aller in Frage kommenden Gesetzesbeschlüsse — und zwar müßte diese Wiederholung mit rückwirkender Kraft ausgesprochen werden — diesen Mangel zu heilen.

Eine förmliche Beschlußfassung durch die Bundesregierung im Verfahren nach Art. 98 Abs. 3 beziehungsweise Art. 97 Abs. 2 B.-VG. beziehungsweise § 3 des Übergangsgesetzes gegenüber den in Betracht kommenden Gesetzesbeschlüssen der Landtage im gegenwärtigen Augenblick scheidet von vornherein schon deshalb aus, weil die der Bundesregierung in den erstgenannten Verfassungsstellen eingeräumte Frist längst abgelaufen, die Gesetzesbeschlüsse der Landtage bereits kundgemacht und damit jeder Einwirkungsmöglichkeit der Bundesregierung entzogen sind.

Unter den gegebenen Umständen bleibt lediglich eine bundesverfassungsgesetzliche Lösung als Ausweg übrig, durch die der dargestellte verfassungsrechtliche Mangel von Landesgesetzen (einschließlich von Landesverfassungsgesetzen) mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorgeschlagenen bundesverfassungsgesetzlichen Regelung beseitigt wird. Die in dem Entwurf vorgesehene Konstruktion schafft eine Zäsur innerhalb eines und desselben Landesgesetzes dergestalt, daß ein von dem Entwurf erfaßtes Landesgesetz für die Vergangenheit mit dem Mangel der Verfassungswidrigkeit behaftet bleibt, während für die Zukunft die bisher mangelnde Zustimmung der Bundesregierung fingiert wird.

Die Notwendigkeit einer solchen verfassungsgesetzlichen Maßnahme ist deshalb begründet, weil die Landesgesetzgebung aus dem in Betracht kommenden Zeitraum nicht dauernd mit dem vom Verfassungsgerichtshof erkannten Mangel behaftet sein darf und es weder aus Gründen der Rechtssicherheit noch der Ökonomie verantwortet werden kann, daß solche Gesetzesbeschlüsse in jedem Einzelfall erst durch den Verfassungsgerichtshof behoben werden.

Die im Begutachtungsverfahren gehörten Landesregierungen haben sich überwiegend aus den angeführten Gründen für eine bundesverfassungsgesetzliche Maßnahme mit Nachdruck ausgesprochen. Daß aus dem angegebenen Zeitraum eine Fülle von Gesetzesbeschlüssen heute noch in Geltung steht, ist nicht nur amtsbekannt, sondern ist auch durch die befragten Landesregierungen mit Nachdruck unterstrichen worden.

V.

Es ist nun noch Auskunft zu geben über die Methode, die für eine verfassungsgesetzliche Regelung gewährt wird: Es wird hiemit ein Weg vorgeschlagen, den der Verfassungsgerichtshof selbst in seinen Erkenntnissen Slg. 1845/49, 1908/50 und 2009/50, im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz vom 5. Juli 1950, BGBl. Nr. 145, betreffend die Abschöpfung von Mehrerlösen, Ausgleichs- und Unterschiedsbeträgen, gutgeheißen hat. Ein ähnlicher Weg wurde erst jüngst vom Bundesverfassungsgesetzgeber im Art. II des Bundesverfassungsgesetzes vom 4. März 1964, BGBl. Nr. 59, beschritten. Eine namentliche Aufzählung der von der verfassungsgesetzlichen Maßnahme erfaßten Gesetzesbeschlüsse ist aus zwei Gründen nicht geboten, und zwar:

Der Verfassungsgerichtshof hat in anderem Zusammenhang (vgl. Erkenntnis Slg. 3130/56) eine solche namentliche Aufzählung von Vorschriften für Maßnahmen auf verfassungsrechtlicher Ebene nicht gefordert.

Abgesehen davon, ist eine Kenntnis der im einzelnen in Betracht kommenden Rechtsvorschriften deshalb nicht geboten, weil es lediglich darum geht, die Kundmachung sämtlicher aus einem bestimmten Zeitraum herrührender Gesetzesbeschlüsse der Landtage verfassungsgemäß zu erklären. Um welche Vorschriften im Einzelfall es sich handelt, ist dabei für die Rechtskenntnis unerheblich. Auf eine nähere Konkretisierung und Individualisierung der Gesetzesbeschlüsse kann daher verzichtet werden, weil nicht eine Vorstellung von einzelnen konkreten Normen des Landesgesetzgebers vermittelt werden soll, sondern lediglich eine vom Verfassungsgerichtshof allgemein als mangelhaft erkannte Kundmachungsmethode ratihabiert wird.

Von der vorgeschlagenen Regelung werden jene Gesetzesbeschlüsse der Landtage ausgeschlossen sein, die etwa vor der Kundmachung des hiemit vorgeschlagenen Bundesverfassungsgesetzes vom Verfassungsgerichtshof aus den früher dargelegten Gründen aufgehoben worden sind.