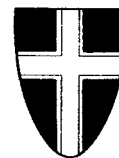


10/SN-185/ME
AMT DER
WIENER LANDESREGIERUNG

Dienststelle MD-Verfassungs- und
Rechtsmittelbüro
Adresse 1082 Wien, Rathaus
Telefonnummer 40 00-82331

MD-VfR - 944/92

Wien, 8. September 1992

Europäische Integration;
Verfassungsfragen;
Entwurf eines Bundesverfassungs-
gesetzes, mit dem das Bundes-Ver-
fassungsgesetz in der Fassung von
1929 geändert wird;
Stellungnahme

zu 671.800/20-V/8/92

An das
Bundeskanzleramt

Auf das do. Schreiben vom 30. Juni 1992 beehrt sich das Amt der Wiener Landesregierung, zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf folgende Stellungnahme bekanntzugeben:

Zu Art. 18 Abs. 1 1. Satz B-VG:

Gemäß dieser Bestimmung soll künftig die gesamte staatliche Verwaltung nicht nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden dürfen, sondern auch auf Grund unmittelbar anwendbarer Rechtsakte im Rahmen der europäischen Integration. Nach den Erläuterungen (S 2 Z 5) ist diese Regelung so formuliert, daß sie auch im Falle einer EG-Mitgliedschaft Österreichs ihre Funktion behalten könnte. Die neue Bestimmung soll somit die Grundlage dafür bilden, daß Rechtsakte, die nicht von entsprechend demokratisch legitimierten gesetzgebenden Organen stammen, die Basis der staatlichen Verwaltung bilden können. Bei einem derartigen Ergebnis ist davon auszugehen, daß das demokratische und das gewaltentrennende Prinzip der Bundesverfassung beeinträchtigt

- 2 -

wird. Das Verfahren gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG erscheint daher anlässlich der Änderung des Art. 18 Abs. 1 1. Satz B-VG unumgänglich; es könnte jedoch unterbleiben, wenn die Formulierung auf EWR-Rechtsakte beschränkt wird, bei denen dem Nationalrat ein absolutes Vetorecht zusteht (Art. 50 b Abs. 3 B-VG idF des Entwurfes).

Zu Art. 18 Abs. 1 2. Satz B-VG:

Diese Bestimmung sieht vor, daß unmittelbar anwendbare Rechtsakte im Rahmen der europäischen Integration durch Gesetze oder Verordnungen in inhaltlicher Hinsicht nicht näher durchgeführt werden dürfen. Ein Gebot für eine solche Bestimmung läßt sich aus Art. 7 lit. a des EWR-Abkommens nicht ableiten und entspricht auch nicht der geltenden EG-Rechtslage. Die EG-Mitgliedstaaten haben hinsichtlich der Durchführungsmaßnahmen, die erforderlich sind, um EG-rechtliche Regelungen zu vollziehen, jedenfalls insoweit eine Kompetenz, als diese Durchführungsmaßnahmen unerläßlich sind (d.h. eine Lücke im Gemeinschaftsrecht besteht und die Durchführungsmaßnahmen nicht den Zweck oder die Wirkung haben, die Tragweite der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen zu ändern; vgl. Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag, RZ 50 zu Art. 189).

Es ist darauf hinzuweisen, daß auch eine ausdrückliche Rechtsbereinigung im innerstaatlichen Recht eine inhaltliche Durchführung bedeuten würde und somit - entgegen der Auffassung des Bundeskanzleramtes im Schreiben vom 3. Dezember 1991, GZ 671.804/28-V/8/91 - unzulässig wäre. Darüber hinaus seien folgende Beispiele genannt, die eine nähere Durchführung unentbehrlich machen:

Art. 7 der EWG-Verordnung Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft spricht von Gleichbehandlung hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen insbesondere im Hinblick auf Entlohnung, Kündigung und, falls der Arbeitnehmer arbeitslos geworden ist, auf berufliche Wiedereingliederung oder Wiedereinstellung. Es ist nicht näher definiert, was unter "Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen"

- 3 -

zu verstehen ist. Diese Begriffe können in verschiedenen Mitgliedstaaten durchaus unterschiedlich ausgelegt werden. Die Rechtssicherheit für den Rechtsunterworfenen würde eine nähere Determinierung verlangen.

Art. 8 der genannten Verordnung sieht vor, daß ein Arbeitnehmer, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates beschäftigt ist, dort von der Teilnahme an der "Verwaltung von Körperschaften des öffentlichen Rechts und der Ausübung eines öffentlich-rechtlichen Amtes" ausgeschlossen werden kann. Auch hier fehlt jede Konkretisierung, unter welchen Voraussetzungen die Anwendung dieser Ermessensbestimmung möglich ist. Die Bestimmung dürfte der Vollziehung eine Willkürentscheidung freistellen. Wenn solche Willkürentscheidungen künftig der Verfassung entsprechen sollen, dann bedürfte die Einführung ihrer verfassungsrechtlichen Basis - im gegenständlichen Fall Art. 18 Abs. 1 2. Satz B-VG - des Verfahrens gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG, da wiederum das gewaltentrennende, das demokratische aber auch das rechtsstaatliche Prinzip sowie der Grundrechtsbereich beeinträchtigt würde.

Zu Art. 18 Abs. 1 3. Satz B-VG:

Gemäß dieser Bestimmung sollen Rechtsakte im Rahmen der europäischen Integration künftig auf europäische technische Normen in ihrer jeweils geltenden Fassung verweisen können. Dazu ist anzumerken, daß in den EG-Richtlinien in der Regel nicht von "europäischen technischen Normen" sondern von "harmonisierten Normen" die Rede ist. Darüber hinaus wird die hier vorgesehene Zulässigkeit einer dynamischen Verweisung zur Folge haben, daß generelle Rechtsnormen in großer Anzahl in Österreich Wirksamkeit erlangen, ohne daß sie von einem demokratisch entsprechend legitimierten Organ ausgearbeitet oder beschlossen wurden. Auch in diesem Fall wird zumindest das demokratische Prinzip erheblich beeinträchtigt, weshalb die Durchführung des Verfahrens gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG notwendig erscheint.

- 4 -

Zu Art. 18 Abs. 2 B-VG:

Die nicht unmittelbar anwendbaren Rechtsakte im Rahmen der europäischen Integration bedürfen der innerstaatlichen Durchführung. Wenn diese künftig anstatt durch Gesetz, wie es die geltende Verfassungslage erfordern würde, durch Verordnung erfolgen kann, ist festzuhalten, daß es sich hierbei um verfassungsunmittelbare Verordnungen handelt, die auch gesetzesändernd oder gesetzsergänzend sein können. Ein deutliches Beispiel, daß dies beabsichtigt ist, bietet der Entwurf für ein Vergabegesetz des Bundes (Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 17. Juli 1992, GZ 600.883/1-V/8/92).

Wenngleich im Hinblick darauf, daß die nicht unmittelbar anwendbaren Rechtsakte des EWR einer parlamentarischen Zustimmung unterliegen (Art. 50 a bis 50 c B-VG idF des Entwurfes), das demokratische Prinzip noch nicht wesentlich geschwächt sein dürfte, so würde eine Beeinträchtigung dieses Prinzips jedenfalls bei einem EG-Beitritt eintreten, bei dem die neue Regelung des Art. 18 Abs. 2 B-VG unverändert beibehalten werden soll (vgl. S 2 Z 5 der Erläuterungen). Angesichts dieser Auswirkungen wäre anlässlich der Änderung des Art. 18 Abs. 2 B-VG das Verfahren im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG notwendig, wenn die Neuregelung auch Angelegenheiten umfassen soll, bei denen dem Nationalrat kein absolutes Vetorecht (Art. 50 b Abs. 3 B-VG idF des Entwurfes) mehr zusteht.

Ferner wäre eine Regelung über die verfassungsgerichtliche Kontrolle der im Art. 18 Abs. 2 B-VG neu vorgesehenen Verordnungen notwendig.

Darüber hinaus werden zahlreiche auch im EWR relevanten EG-Richtlinien für "inhaltlich hinreichend bestimmt" ansehbar sein, sodaß es nach dem geplanten Art. 18 Abs. 2 B-VG vielfach dem Gutdünken der obersten Verwaltungsorgane überlassen bleiben wird, ob die innerstaatliche Rechtsreform durch Einschaltung der Parlamente oder unter deren Ausschaltung im Verordnungsweg erfolgt. Dadurch wäre neben dem demokratischen und gewaltentrennenden auch das föderalistische Prinzip betroffen, da den Län-

- 5 -

dern die parlamentarischen Mitwirkungsrechte im Wege des Bundesrates bei der Erlassung von Verordnungen verloren gingen. Dem kann nicht entgegengehalten werden, daß der Bundesrat gemäß Art. 50 c B-VG bei der Einführung der EWR-Rechtsakte eingeschaltet wird. Denn es ist anzunehmen, daß das Kriterium der "inhaltlich ausreichenden Bestimmtheit" weiter ausgelegt wird, als es der bisherigen Auffassung des Legalitätsprinzips der Bundesverfassung entsprechen würde. Somit bliebe dem Verordnungsgeber ein größerer Spielraum, als er heute bei Durchführungsverordnungen besteht. Um den parlamentarischen Einfluß zu gewährleisten, müßte zumindest der Nationalrat unter Einbeziehung des Bundesrates im Einzelfall anläßlich des geplanten Verfahrens gemäß Art. 50 b und 50 c B-VG verbindlich aussprechen können, daß es sich um einen inhaltlich ausreichend bestimmten EWR-Rechtsakt handelt.

Zu Art. 49 Abs. 4 B-VG:

Art. 49 Abs. 4 B-VG eröffnet die Möglichkeit, daß der Kundmachung im Amtsblatt der EG und dessen Beilagen verbindende Kraft wie der Kundmachung im Bundesgesetzblatt und den Landesgesetzblättern zukommt. Für den Rechtsunterworfenen ergibt sich damit eine große Unübersichtlichkeit, wobei beispielsweise nur die Problematik des Vorranges des EWR-Rechts und der materiellen Derogation zwischen Normen, die im Bundesgesetzblatt oder Landesgesetzblatt bzw. im Amtsblatt der EG kundgemacht sind, genannt sei.

Zu erwägen wäre daher, im Bundesgesetzblatt bzw. in den Landesgesetzblättern wenigstens einen die Verbindlichkeit bewirkenden Hinweis auf den Titel und die Fundstelle jener relevanten Normen zu verlangen, deren Volltext im Amtsblatt der EG erschienen ist.

Zu Art. 50 a bis 50 c B-VG:

Diese Artikel werden neu in das B-VG eingefügt, was im Einleitungssatz der Z 4 des Entwurfes zum Ausdruck kommen sollte.

- 6 -

Zu Art. 50 c B-VG:

Der Einschub "- hinsichtlich der Mitwirkung des Bundesrates -", der auch in Art. 50 Abs. 3 B-VG nicht enthalten ist, sollte unterbleiben, um Unklarheiten bei der künftigen Verfassungsinterpretation zu vermeiden.


Ergänzend ist anzumerken, daß im Protokoll 35 zum EWR-Abkommen der Vorrang des EWR-Rechts vor dem nationalen Recht festgelegt wird. Es wäre zu erwägen, diesen Vorrang auch im Verfassungsrecht zu verankern, um klarzustellen, daß z.B. eine EWR-Verordnung durch Gesetz innerstaatlich nicht aufgehoben oder geändert werden darf.

Abschließend wird ausgeführt, daß eine vordringliche Behandlung der Entwürfe im Zusammenhang mit der europäischen Integration im Nationalrat nach ho. Auffassung zweckmäßig erscheint.

Gleichzeitig werden 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme an das Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für den Landesamtsdirektor:

Dr. Moritz,
Magistratsrat


Dr. Hrasko
Senatsrat