

Amt der o.ö. LandesregierungVerf - 300409/96 - Za

Linz, am 16. September 1992

DVR.0069264

Bundesverfassungsgesetz, mit
dem das Bundes-Verfassungsgesetz
in der Fassung von 1929 geändert
wird;
Entwurf - Stellungnahme

Verfassungsdienst:
Bearbeiter Mag. Zahradnik
(0732) 2720/1703

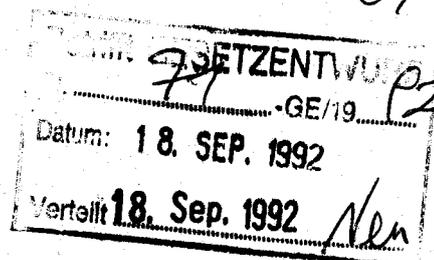
Zu GZ 671.800/20-V/8/92 vom 30. Juni 1992

T e l e f a x

An das

Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2
1014 Wien



Das Amt der o.ö. Landesregierung beehrt sich, zu dem mit der Note vom 30. Juni 1992 versandten Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Art. 18:

Der Abschluß des EWR-Abkommens durch Österreich bedingt - wie dies auch in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage des EWR-Vertrages festgehalten wird -, daß flankierende Verfassungsnormen erlassen werden müssen, um ein reibungsloses Umsetzen bzw. Anwenden der durch den EWR-Vertrag zu übernehmenden EG-Gemeinschaftsnormen zu ermöglichen. Diesem Zweck sollen auch die Änderungen des Art. 18 B-VG dienen. Durch die vorliegende Verfassungsgesetznovelle soll Art. 18 B-VG insbesondere in zwei wesentlichen Punkten geändert werden, nämlich: "Zulassung" der sogenannten "dynamischen Verweisung" sowie Möglichkeit zur Erlassung von Durchführungsverordnungen ohne "gesetzliche Grundlage" lediglich auf Grund

bestimmter, jedoch nicht unmittelbar anwendbarer Rechtsakte im Rahmen der europäischen Integration.

- a) Durch die Neuformulierung des Art. 18 Abs. 1 B-VG - insbesondere durch den zweiten Satz, wonach unmittelbar anwendbare Rechtsakte im Rahmen der europäischen Integration weder durch Gesetz noch durch Verordnung in inhaltlicher Hinsicht näher durchgeführt werden dürfen - wird der Umfang bzw. das Ausmaß des geltenden Art. 18 B-VG modifiziert. Nach der geltenden Verfassungsrechtslage richtet sich das in Art. 18 Abs. 1 B-VG enthaltene Gebot nicht nur an die gesamte Vollziehung, sondern auch an den Gesetzgeber: Verfassungskonforme gesetzliche Grundlagen der Tätigkeit der Vollziehung haben ein gewisses Ausmaß an Bestimmtheit aufzuweisen. Nunmehr hat die Verwaltung auch Rechtsakte im Rahmen der europäischen Integration zu vollziehen (Art. 18 Abs. 1 erster Satz B-VG), die durch den innerstaatlichen Gesetzgeber in inhaltlicher Hinsicht nicht näher durchgeführt werden dürfen (Art. 18 Abs. 1 zweiter Satz des Entwurfes). Folgt man den Ausführungen in den Erläuterungen zu dieser Bestimmung, müssen diese Rechtsakte dem, dem geltenden Art. 18 B-VG zugrundeliegenden Bestimmtheitsgebot nicht unbedingt entsprechen. Somit wird sich in Zukunft ein unterschiedlicher "Handlungsspielraum" für die Vollziehung ergeben, je nach dem, ob Rechtsakte im Rahmen der europäischen Integration oder Rechtsakte des "österreichischen Gesetzgebers" vollzogen werden. Damit verbunden ergeben sich auch unterschiedliche Konsequenzen bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Verwaltung.
- b) Insbesondere die im Art. 18 Abs. 1 dritter Satz des Entwurfes enthaltene und bislang verfassungsrechtlich untersagte "dynamische Verweisung" auf Normsetzungsakte einer anderen, nach der österreichischen Rechtsordnung hiezu

nicht ermächtigten Normsetzungsautorität, bewirkt eine weitere Modifikation des geltenden Legalitätsprinzips. Durch die "Zulässigkeit" der dynamischen Verweisung werden generelle Rechtsnormen innerstaatlich wirksam, die ohne Mitwirkung der demokratisch legitimierten Organe beschlossen wurden. Weiters ist zu bemerken, daß dynamische Verweisungen "lediglich" auf Rechtsakte im Rahmen der europäischen Integration möglich sind, solche Verweisungen auf von österreichischen Gesetzgebungsorganen erlassene Gesetze aber nicht zulässig sind. Eine mit der vorgeschlagenen Regelung verbundene "Begünstigung" von europäischen technischen Normen gegenüber innerstaatlichen Normen scheint außerdem sachlich nicht gerechtfertigt zu sein. Sollte daher die "dynamische Verweisung" für unbedingt erforderlich erachtet werden, sollte eine Zulassung der bisher verfassungsrechtlich verpönten "dynamischen Verweisungen" auch für "inländische" technische Normen vorgesehen werden.

- c) Nach Art. 18 Abs. 2 des Entwurfes sollen die zuständigen obersten Organe der Verwaltung des Bundes und der Länder ermächtigt werden, unmittelbar nicht anwendbare Rechtsakte im Rahmen der europäischen Integration durch Verordnung näher durchzuführen, sofern diese Rechtsakte inhaltlich hinreichend bestimmt sind. Vorauszuschicken ist dazu, daß diese Bestimmung zwar die "Umsetzung" von Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration in innerstaatliches Recht beschleunigt, jedoch auf Grund des EWR-Vertrages nicht geboten ist.

Durch diese Ermächtigung wird jedoch der Umfang des geltenden demokratischen Prinzips und des Legalitätsprinzips maßgeblich berührt. Konnten bisher Verwaltungsorgane nur in ganz bestimmten verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehenen Fällen selbständige bzw. gesetzesergänzende

Verordnung erlassen, so wird nach Art. 18 Abs. 2 des Entwurfes dieses "Recht" auf alle vom EWR-Vertrag erfaßten Lebensbereiche "erweitert", da ein Gesetzgebungsakt - also der Beschluß des demokratisch legitimierten Organs - als Grundlage für eine innerstaatliche Durchführungsverordnung für bestimmte Bereiche nicht mehr erforderlich ist. Mag diese generelle Aussage auch für den Bereich des Bundes nicht in dieser allgemeinen Form beim EWR-Abkommen zutreffen (weil jedenfalls nach den Bestimmungen der Art. 50a und 50b des Entwurfes zumindest eine Genehmigung des Nationalrates und des Bundesrates verlangt ist), so gilt dies uneingeschränkt bei Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration, die grundsätzlich ein Landesgesetz erfordern würden: es erfolgt keine Befassung des demokratisch legitimierten Landesgesetzgebungsorgans, nämlich des Landtages.

Geht man also davon aus, daß der Bundesgesetzgeber selbst den nicht unmittelbar anwendbaren Rechtsakt im Rahmen der europäischen Integration "genehmigt" - wenngleich diese Möglichkeit nicht einem umfassenden Gesetzgebungsakt gleichzusetzen ist -, ist eine solche "Genehmigung" durch den Landtag überhaupt nicht vorgesehen. Der Hinweis in den Erläuterungen auf Art. 10 Abs. 5 B-VG vermag diese - gesamtändernde - Wirkung nicht auszuschließen: Die Länder haben auch nämlich nach Art. 10 Abs. 5 B-VG keine Möglichkeit, Rechtsakte im Rahmen der europäischen Integration "zu verhindern" (der Bund kann aus außen- bzw. integrationspolitischen Gründen von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder abweichen). Hat nun der Gemeinsame EWR-Ausschuß einen Beschluß zur Änderung der Anhänge oder von Protokollen des Abkommens gefaßt und wird dieser vom Hauptausschuß oder vom Nationalrat und Bundesrat als Bundesorgane zur Kenntnis genommen, kann in einer Materie, die bisher ausschließlich der Landesgesetzgebung

vorbehalten war, die Landesregierung nach Art. 18 Abs. 2 des Entwurfes eine Verordnung erlassen, ohne daß der Landtag dies verhindern kann. Die derzeit zur Verfügung stehenden Mittel der Resolution bzw. das Kontrollrecht gegenüber der Landesregierung vermögen diesen "Mangel an demokratischer Legitimation" nicht zu beseitigen. Es wäre daher erforderlich, daß zumindest für die Länder im B-VG eine Bestimmung aufgenommen wird, wonach das Landesverfassungsgesetz vorsehen kann, daß der Landtag bei Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration, die Gesetzgebungskompetenzen des Landes betreffen, beschließen kann, einen nicht unmittelbar anwendbaren Rechtsakt durch Landesgesetz umzusetzen; an diesen Beschluß wäre auch die Landesregierung gebunden.

Zu Art. 50a und 50b:

Wie aus den Erläuterungen ersichtlich, basiert die vorgesehene Regelung auf der Erfahrung, daß das Verfahren nach Art. 149 Abs. 2 des EWG-Vertrages (Festlegen eines gemeinsamen Standpunktes) in der Praxis bei weitem das häufigste ist. Dennoch ist nicht auszuschließen, daß neues EG-Sekundärrecht in einem anderen Verfahren entwickelt wird; Art. 50a des Entwurfes wäre auf diesen Fall nicht anzuwenden. Hingegen könnte gemäß Art. 50b des Entwurfes der Hauptausschuß des Nationalrates diese Neuerung genehmigen, ohne daß der Nationalrat jemals damit "konfrontiert" worden wäre, sofern nicht Verfassungsrecht geändert wird. Im Hinblick auf das demokratische Prinzip, aber auch auf das Legalitätsprinzip wird daher vorgeschlagen, in den Art. 50b Abs. 2 des Entwurfes die Verpflichtung aufzunehmen, daß eine Regelung jedenfalls auch dann dem Nationalrat vorzulegen ist, wenn sie nicht auf einen gemeinsamen Standpunkt des Rates der Europäischen Gemeinschaften beruht.

Zu Art. 50c:

Nach dem Wortlaut des Art. 50c des Entwurfes ist der Art. 42 Abs. 1 bis 4 B-VG hinsichtlich der Mitwirkung des Bundesrates auch auf die Beschlüsse des Hauptausschusses des Nationalrates sinngemäß anzuwenden. Durch die "sinngemäße Anwendung" der Art. 42 Abs. 1 bis 4 B-VG ist der sogenannte "Beharrungsbeschluß" jedoch nicht vom Hauptausschuß, der die Genehmigung nach Art. 50b Abs. 1 erteilt hat, sondern vom Nationalrat zu fassen. Dies sollte zumindest in den Erläuterungen ausdrücklich erwähnt werden.

Zu Art. 89a:

Im Art. 89a des Entwurfes wird die Möglichkeit, ein Gutachten des EFTA-Gerichtshofes über die Auslegung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum einzuholen, von den völkerrechtlichen Voraussetzungen abhängig gemacht. Gemäß Art. 34 des Abkommens zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofes kann ein Gericht eine Anfrage stellen, wenn eine Entscheidung darüber zum Erlaß eines Urteils erforderlich ist. Zur besseren Übersichtlichkeit wird vorgeschlagen, eine diesbezügliche Klarstellung in diesem Sinn in der Novelle vorzunehmen.

Zu der im Anschreiben zum gegenständlichen Begutachtungsverfahren aufgeworfenen Frage, ob eine Anregung an den Nationalrat als zweckmäßig erachtet wird, eine Novelle zum Geschäftsordnungsgesetz 1975 vorzusehen, daß Entwürfe, die dem vorgesehenen Verfahren der Mitwirkung des Nationalrates unterliegen, vom Hauptausschuß des Nationalrates sowie vom

Plenum vordringlich zu behandeln sind, ist folgendes zu bemerken:

Obwohl diese Frage sicherlich nicht in erster Linie an die Adresse der Länder gerichtet ist, wird so eine Anregung an den Nationalrat als zweckmäßig erachtet, da die beschleunigte Behandlung solcher Rechtsakte letztlich im Interesse der Republik und der Wahrnehmung der Interessen Österreichs liegt. Obwohl eine solche Anregung an den "staatliche Souverän" als unüblich bezeichnet werden kann, bestehen von uns keine Bedenken gegen die Aufnahme einer solchen Anregung.

25 Mehrabdrucke dieser Stellungnahme werden u.e. dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die o.ö. Landesregierung:

Dr. E. P e s e n d o r f e r

Landesamtsdirektor

- a) Allen oberösterreichischen ÖVP- und SPÖ-Abgeordneten zum Nationalrat und zum Bundesrat
- b) An das Präsidium des Nationalrates (25-fach)
1017 W i e n , Dr. Karl Renner-Ring 3

- c) An alle Ämter der Landesregierungen
- d) An die Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der NÖ. Landesregierung
1014 W i e n , Schenkenstraße 4

- e) An das Büro des Bundesministers für Föderalismus und Verwaltungsreform
1014 W i e n , Minoritenplatz 3

zur gefälligen Kenntnis.

Für die o.ö. Landesregierung:

Dr. E. P e s e n d o r f e r

Landesamtsdirektor

F. J. R. d. A. :
[Handwritten signature]

