

8/SN-388/ME


**KAMMER DER
WIRTSCHAFTSTREUHÄNDER**

 An das
Präsidium des Nationalrates

 Parlament
1017 Wien

Betrifft GESETZENTWURF	
Zl.	34-GE/19 94
Datum: 31. MAI 1994	
Verteilt 10.6.94 Kc	

Dr. Woser

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Unser Zeichen: Dr.Schn/Fa

Sachbearbeiter: Dr.Schneider

Tel.DW. 232

Datum: 25.05.94

Betreff:

Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundesverfassungsgesetz in der Fassung von 1929 im Sinne einer Strukturreform des Bundesstaates geändert wird sowie andere Bundesgesetze geändert oder aufgehoben werden (Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1994 - B-VGN 1994)

Die Kammer dankt für die Übermittlung des im Betreff angeführten Entwurfes und gestattet sich, hiezu wie folgt Stellung zu nehmen:

I. Zu Art. 10 B-VG in der Fassung des Entwurfes:

1. Zu Z 1 (und Frage 1 der Übersicht): Die in Z 1 vorgesehene umfassende Ausnahme der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit ist abzulehnen. Das Verfahren der Landesverwaltungsgerichte soll jedenfalls durch Bundesgesetz geregelt werden. Es ist durch nichts gerechtfertigt und ein Rückschritt in die Zeit vor 1925, eine Rechtszersplitterung auf dem Gebiete des Verfahrensrechtes vorzusehen. Durch eine solche werden überflüssige und vermeidbare Belastungen der Rechtssuchenden, der rechtsberatenden Berufe und auch des VwGH geschaffen. Es ist nicht ersichtlich, welches rechtspolitische Bedürfnis eine solche Vermehrung von Rechtsvorschriften rechtfertigen könnte.
2. Zu Z 3 (und Frage 2 der Übersicht): Es besteht ein Einwand dagegen, die Vollziehung des Paßwesens in die Vollzugskompetenz der Länder zu übertragen. Für bestimmte Arten von Reisepässen (Diplomatenpässe, Dienstpässe) wäre eine Zuständigkeit des Bundes wohl naheliegender; eine Aufsplitterung der Vollzugskompetenzen soll vermieden werden. Die Bundeskompetenz ist daher beizubehalten.

Das Auswanderungswesen könnte in die Vollzugskompetenz der Länder fallen.

3. Zu Z 8: Die in Z 8 genannten "Wirtschaftstreuhanderkammern" (soll richtig lauten "Wirtschaftstreuhanderkammer", da Bundeskammer!) gehören systematisch zur Z 6, da die Wirtschaftstreuhandler längst ein mit den Notaren und Rechtsanwälten "verwandter Beruf" sind. Es sollte diese Novelle zum Anlaß genommen werden, dies auch im Art 10 B-VG klar zum Ausdruck zu bringen.
4. Zu Z 6 (und Frage 5 der Übersicht): das Pressewesen soll Bundessache bleiben; dies vor allem deshalb, weil in dieser Angelegenheit zahlreiche gerichtliche Zuständigkeiten bestehen.
5. Zu Z 7 (und Frage 8 der Übersicht): Rechtspolitisch verfehlt ist ein besonderer Kompetenztatbestand für die Bundesbetreuung für Asylwerber " in Z 7. Das Asylwesen soll ein einheitlicher Kompetenztatbestand sein und auch als solcher formuliert werden.
6. Zu Z 6 (und Frage 6 der Übersicht): Es soll kein eigener Kompetenztatbestand geschaffen werden; die Akzeszorientät soll auch die Ent-

Bankverbindungen:
Creditanstalt 0049-46000/00
Z-Länderbank Bank Austria AG 238-109-066/00
Erste Österr. Spar-Casse 012-03304
Postsparkassa 1838.848

Bennoplatz 4, A-1081 Wien
Telefon: 0222/40 190 - 0
Telefax: 0222/40 190-255
Telex: 112264 WTK WI A

schädigungsfrage erfassen. Eine weitere Aufsplitterung der Kompetenzen ist zu vermeiden.

7. Zu Z 7 (und Frage 7 der Übersicht): einer Vollzugskompetenz der Länder steht nichts entgegen.
8. Z 9 (und Frage 10 der Übersicht): das Eisenbahnwesen soll insgesamt in die Vollzugszuständigkeit des Bundes fallen; die Zuständigkeiten der Bezirksverwaltungsbehörden sollten bestehen bleiben. Eine Aufsplitterung in "grundsätzliche Vollzugskompetenz" und "Vollzugskompetenz zur Gänze" ist abzulehnen.
9. Zu Z 9 (und Frage 12 der Übersicht): Es ist nicht nachvollziehbar, warum in Angelegenheiten der Schifffahrt eine derart kasuistische Zuständigkeitsordnung herrscht. Es sollte ein einheitlicher Kompetenztatbestand im Art 11 B-VG geschaffen werden.
10. Zu Z 10 (und Frage 14 der Übersicht): Von einer Aufsplitterung des Kompetenztatbestandes "Forstwesen" ist unbedingt Abstand zu nehmen.
11. Zu Frage 15 der Übersicht: Die Wildbachverbauung könnte in den Art 11 übertragen werden.
12. Zu Z 11 (und Frage 19 der Übersicht): Eine Aufsplitterung des Behindertenwesens ist überflüssig. Es mutet geradezu grotesk an, wenn ein eigener Kompetenztatbestand für Behindertenausweise geschaffen wird. Es sollte erwogen werden, einen einheitlichen Kompetenztatbestand "Behindertenwesen" zu schaffen und diesen im Art 15 zu verankern.
13. Zu Abs 2 (und Art 11 Abs 2): Die nicht eingeschränkte Delegationsbefugnis des einfachen Bundesgesetzgebers ist strikte abzulehnen. Zu den zentralen Aufgaben einer bundesstaatlichen Verfassung zählt die "reine Scheidung der gesetzgeberischen Wirkungskreise" (Merkel, ZÖR 2, 1921, 338). Eine Neuregelung der vorgeschlagenen Art könnte in jedem Bundesland ein eigenes Erbrecht, ein eigenes Kartell- oder Patentrecht oder eigene Staatsmonopole ermöglichen. Nach dem Text scheint auch die Bundesverfassung den Ländern zur Regelung übertragen werden zu können. Auch ein eigenes - länderweise ver-

schiedenes - Berufsrecht der Rechtsanwälte, Notare und Wirtschaftstreuhänder ist möglich.

Die vorgeschlagene Formulierung wird mit Entschiedenheit abgelehnt; es ist zu bedenken, daß alles was rechtlich möglich und zulässig ist, irgendwann einmal auch tatsächlich durchgeführt wird. Eine Verfassung hat aber die immanente Aufgabe eine vernünftige, vorausschauende Ordnung zu schaffen und nicht einem Zuständigkeitswirrwarr Vorschub zu leisten.

Die unbeschränkte Kompetenz-Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers wirft aber auch gravierende Bedenken dahingehend auf, ob eine solche Regelung nicht mit dem bundesstaatlichen Grundprinzip in Konflikt gerät. Dieses läßt nicht zu, daß der einfache Bundesgesetzgeber seine Ausgestaltung im einzelnen vornimmt. Daran ändert auch die vorgesehene Zustimmung der Länder nichts. Aus Art 44 Abs 3 B-VG muß abgeleitet werden, daß eine Modifikation eines Grundprinzips durch formelles Bundesverfassungsrecht zu erfolgen hat. Die Annahme, daß Art 10 Abs 3 und Art 11 Abs 2 des Entwurfes eine solche Modifikation bewirken, liegt nahe; denn diese Bestimmungen ermöglichen eine fast vollständige Machtverschiebung im Bereich der Gesetzgebung vom Bund auf die Länder. Ein derart Ermöglichter Bundesstaat, hat mit dem Bundesstaat des geltenden B-VG nur mehr wenig Gemeinsamkeit. Die beiden Bestimmungen wären daher gem Art 44 Abs 3 B-VG einer Volksabstimmung zu unterziehen oder es wäre ihr Anwendungsbereich erheblich einzuschränken.

Grundsätzlich kein Einwand besteht dagegen, den geltenden Art 10 Abs 2 B-VG zu erweitern und auch andere bestimmte Angelegenheiten ausdrücklich einzubeziehen; die bestehende Beschränkung auf "genau zu bezeichnende einzelne Bestimmungen" soll unbedingt erhalten bleiben.

14. Zu Art 10 Abs 3: Im Gegensatz zu vielfachen Behauptungen läßt diese Bestimmung die mittelbare Bundesverwaltung dem Prinzip nach bestehen. Damit wird freilich die Zuständigkeit im Bereich der Verwaltung weiter verkompliziert und unübersichtlich, weil nunmehr der einfache Bundesgesetzgeber die Vollzugskompetenz bestimmen kann.

Auch hier gilt, was zu Art 10 Abs 2 und Art 11 Abs 2 gesagt wurde: es ist nachdrücklich einzumahnen, daß auch die Vollzugskompetenzen möglichst in der Verfassung bestimmt werden. Daß der geltende Art 102 Abs 3 B-VG eine derartige Möglichkeit auch vorsieht, ist nicht mit der vorgeschlagenen Regelung vergleichbar. Denn der geltende Art 102 Abs 3 B-VG ermächtigt, den Grundsatz der mittelbaren Bundesverwaltung auszudehnen und auf eine einheitliche Vollzugszuständigkeit hinzuwirken, während der Art 10 Abs 3 in der vorgeschlagenen Fassung zur offenbar beliebigen Ausnahmen vom vorgesehenen Grundsatz ermächtigt. Dazu kommt, daß die Übergangsbestimmungen - offenbar käme wohl nur Art 150 Abs 2 Z 6 des Entwurfes in Betracht - offenkundig lückenhaft ist. Gelten bestehende Vorschriften, die dem Art 10 Abs 3 zuzuordnen wären als "sinngemäß abgeändert" - wenn ja: wie? Gilt eine Zustimmung der Länder gem Art 10 Abs 3 Entwurf als gegeben? Oder ist sie nachzuholen? Eine Präzisierung ist hier unbedingt erforderlich; Art 150 Abs 2 Z 8 ist unklar, die Regelung muß jedenfalls mit Z 6 besser abgestimmt werden.

II. Zu Art 11 B-VG in der Fassung des Entwurfes:

1. Zu Z 4: Es sollte das Krankenanstaltenwesen jedenfalls in den Art 11 aufgenommen werden. Dies würde auch der Durchführung der schon lange geplanten Spitalsreform dienlich sein. Zu bedenken ist auch, daß damit wenigstens im Bereich der Gesetzgebung eine Rechtsvereinheitlichung zwischen Universitätskliniken und anderen Krankenanstalten möglich wäre; ein Effekt, der - wie die Erfahrungen der letzten Zeit gezeigt haben - jedenfalls wünschenswert wäre.
2. Zu Z 5: Die Übertragung der Vollziehung des Forstwesens und des Wasserrechts in die Zuständigkeit der Länder ist äußerst problematisch. Beide Gesetze haben für den Umweltschutz hervorragende Bedeutung. Verschiedene Vollzugsstandards in den einzelnen Ländern sind nicht nur einem effektiven Umweltschutz abträglich, sondern schaffen auch für die Wirtschaft unterschiedliche Rahmenbedingungen. Besonders das Wasserrecht ist eine komplexe und schwierige Verwaltungsmaterie, die hochqualifizierte Organe erfordert; es muß unbedingt gewährleistet werden, daß solche Organe in den Ländern

tatsächlich in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen. Die praktischen Erfahrungen bei der Vollziehung des Wasserrechts zeigen hier beachtliche Unterschiede in den einzelnen Ländern, die aber derzeit durch die Ministerialinstanz in Ihren Auswirkungen gemildert werden können. Die Übertragung der Vollziehung des Wasserrechts in die Vollzugskompetenz der Länder wird derzeit abgelehnt.

3. Zu Z 7: Die Vollzugszuständigkeit der Länder in Gewerbeangelegenheiten sowie in Wettbewerbsangelegenheiten gem Z 7 ist mit Entschiedenheit als verfehlt zu bezeichnen. Ein - auch in der Vollziehung - einheitliches Betriebsanlagenrecht ist für einen Wirtschaftsstandort Österreich von zentraler Bedeutung. Ausländischen Investoren wird nicht leicht zu erklären sein, warum etwa in Inzersdorf andere Standards gelten als in Vösendorf. Wer die Praxis des Gewerberechts kennt, der weiß, wie sehr hier die Vollzugspraxis von Durchführungserlässen und Sachverständigen bestimmt wird. Es sollte eine Auseinanderentwicklung schon allein - freilich nicht nur - im Hinblick auf die europäische Integration unter allen Umständen verhindert werden.

Gänzlich unverständlich ist die Übertragung der Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs in die Vollzugskompetenz der Länder; damit soll offenbar vor allem eine Kompetenz der Länder zur Erlassung von Durchführungsverordnungen (vgl § 32 UWG) geschaffen werden. Eine derartige Lösung ist nicht akzeptabel; solche VO enthalten meist einschneidende Maßnahmen für die Wirtschaft. Eine länderweise Verschiedenheit hätte weitreichende - derzeit gar nicht genau abzuschätzende - Folgen, insb auch im Hinblick auf Art 30 EWG-Vertrag. Gänzlich unerwünscht wäre aber auch, wenn derartige VO der Länder möglicherweise aus europarechtlichen Gründen nur für österreichische Marktteilnehmer gelten könnten; man denke an länderweise verschiedene Kennzeichnungsvorschriften. Die Landeskompetenz in UWG-Angelegenheiten müßte auch der Vollziehung durch die Gerichte erhebliche Probleme bereiten; stets wäre in diesen Fällen zu prüfen, wo der Wettbewerbsverstoß begangen wurde und wo der Wettbewerbsvorteil eingetreten ist. Dies wäre für die aktive Klagslegitimation der Konkurrenten von Bedeutung. Die Kompetenz der Länder zur Vollziehung des UWG wird entschieden abgelehnt.

4. Zu Z 9 ist zu bemerken, daß das "Elektrizitätswesen" ein wirtschaftlicher Kompetenztatbestand und daher in Z 9 systematisch verfehlt ist; treffender wäre die Aufnahme in Z 7.
5. Zu Abs 3: Das mit dieser Bestimmung verfolgte Anliegen, die Verordnungskompetenz der Länder in gewisser Weise einer "Bundesaufsicht" zu unterwerfen, ist nicht zu verkennen. Es soll dieser Zielsetzung nicht widersprochen werden. Die Formulierung des Abs 3 ist aber nicht glücklich; die Bestimmung muß in der Praxis geradezu zwangsläufig zu erheblicher Rechtsunsicherheit und Konfliktsituation führen. Völlig unklar ist insb, was eine "entgegenstehende" VO sein soll. Man denke etwa an eine Schutzbestimmung nach § 69 GewO; hier kann etwa das Land "Maßnahmen" für bestimmte Waren vorschreiben. Wenn nun der Bund andere Maßnahmen vorschreibt, entsteht die Frage, ob diese zusätzlich zu erbringen sind - diesfalls besteht eben keine "entgegenstehende" VO -, oder ob sie "an Stelle" zu erbringen sind, dann liegt wohl eine "entgegenstehende" VO vor. Die Beurteilung der Frage, ob eine VO einer anderen "entgegensteht" und daher ex lege außer Kraft getreten ist, kann - je nach Inhalt und Formulierung der betreffenden VO - sehr schwierig sein und darf nicht dem Rechtsunterworfenen aufgebürdet werden. Es muß daher gefordert werden, daß eine VO des Bundes die VO der Länder, die sie aufhebt formell derogiert. Nur eine ausdrückliche Bezeichnung der aufgehobenen VO bringt die notwendige Rechtsklarheit und entspricht den Legistischen Richtlinien 1979, Pkt 27; dort heißt es: "Materielle Derogation ist zu vermeiden". Dies sollte auch - und vor allem - für die Verfassungsgesetzgebung gelten.

Der Text des Art 11 Abs 3 des Entwurfes läßt unregelt was rechtens ist, wenn zuerst eine VO des Bundes erlassen wird und die Länder danach eigene VO erlassen. Die Erläuterungen nehmen an, daß eine spätere Landesverordnung, die einer früheren Bundesverordnung widerspricht, gesetzwidrig ist (Seite 37). Dies erscheint nicht unvertretbar, zeigt freilich die erhebliche Rechtsunsicherheit, die diese Bestimmung schafft, neuerlich in aller Schärfe. Wieder muß nämlich der Rechtsunterworfene die schwierige Frage des "Entgegenstehens" prüfen.

Es ist nicht zu verkennen, daß der dem Art 11 Abs 3 des Entwurfes zu Grunde liegende Gedanke vom Ansatz her in eine sinnvolle normative Fassung gebracht werden könnte. Die vorliegende Formulierung wird dem nicht gerecht; sie schafft eine erhebliche Quelle von Rechtsunsicherheit und wird abgelehnt.

6. Zu Abs 4: Die Ermächtigung des Abs 4 schafft eine Befugnis des Bundesgesetzgebers die Vollzugskompetenz von Bund und Ländern zu bestimmen und enthält völlig nichtssagende Determinanten. Es ist auch nicht annähernd genau nachvollziehbar, wann eine "bundeseinheitliche" Vollziehung getroffen werden muß und was es heißen soll, daß mehrere Bundesländer "berührt" werden. Diese untechnischen Begriffe lassen fast jede beliebige Auslegung zu (es wird nicht übersehen, daß Art 10 Abs 3 B-VG derzeit von "berühren" spricht, dort ist die Bedeutung freilich noch eher faßbar). Ganz unklar bleibt, ob die genannten Voraussetzungen beim jeweiligen Akt vorliegen müssen oder ob sie von der betreffenden Angelegenheit erfüllt werden müssen.

Die mit dieser Bestimmung erfolgte Intention, in bestimmten Angelegenheiten den zuständigen Bundesminister als Verwaltungsinstanz zu ermöglichen, ist sinnvoll und richtig; gänzlich mißglückt ist die Verwirklichung durch die vorgeschlagene Formulierung; sie wird abgelehnt. Beizufügen ist auch, daß eine solche Bestimmung dem VfGH weitreichende Entscheidungsbefugnisse gewährt und den Gerichtshof damit zwingend in die Situation bringen müßte, "politische" Fragen zu entscheiden; dies deshalb, weil sich der Verfassungsgesetzgeber, der dazu eigentlich berufen ist, dieser Aufgabe entzogen hat.

III. Zu Art 12 B-VG in der Fassung des Entwurfes:

Man mag den Umstand, daß der Kompetenztypus des Art 12 B-VG erhalten bleibt, unterschiedlich bewerten; es ist nicht zu bestreiten, daß dieser Kompetenztypus ein sinnvolles Instrumentarium der Rechtssetzung sein kann; dafür ist entscheidend, in welchen Angelegenheiten man ihn einsetzt und wie man vor allem die Grundsatzgesetzgebung handhabt.

Der Abs 1 im vorliegenden Entwurf muß freilich die Frage aufwerfen, ob die dort äußerst kasuistisch geregelten Angelegenheiten tatsächlich einen eigenen Kompetenztypus verlangen. Die Regelung gibt beredtes Zeugnis dafür, daß es dem Entwurf nicht gelungen ist, geschlossene und abgerundete Kompetenzen zu schaffen; der Entwurf übernimmt vielmehr bisher geltendes Bundesverfassungsrecht (vgl Art V B-VG-Novelle 1974 und BVG BGBl 1948/139), zersplittert dieses weiter (vgl Art 15 Abs 1 Z 10 des Entwurfes) und läßt damit die Zielsetzungen der zu Grunde liegenden politischen Vereinbarung (Seite 9 der Erläuterungen) außer acht. Die Kompliziertheit - schon der geltenden Rechtslage (vgl zB *Spielbüchler*, FS Strasser [1993] 341) - darf nicht durch eine zusätzliche Abgrenzung weiter "bereichert" werden, sondern sollte zu einer Bereinigung in der Weise führen, daß das gesamte Arbeiterrecht, das von Art 12 Abs 1 des Entwurfes erfaßt ist, ohne die geradezu grotesk anmutende, weithin antiquierte (zB "Harzverarbeitungsstätten") Ausnahme, in den Art 15 Abs 1 aufgenommen wird.

IV. Zu Art 15 B-VG in der Fassung des Entwurfes:

1. Die demonstrative Aufzählung der Landeskompetenzen im Abs 1 ist durch die Generalklausel von fragwürdigen normativen Wert und muß zwangsläufig zu sehr schwierigen Kompetenzfragen Anlaß geben. Genannt sei bloß die Frage der Anwendbarkeit der Versteinerungstheorie überhaupt, die Frage nach einem allfälligen Versteinerungszeitpunkt sowie die Bedeutung der demonstrativen Aufzählung in Verbindung mit einer Generalklausel einerseits sowie die Abgrenzung zu den Art 10 bis 12 andererseits. Demonstrative Aufzählungen sollten grundsätzlich nicht in den Text eines Gesetzes aufgenommen werden, sondern ihren Platz in den Erläuterungen finden (vgl auch ähnlich Punkt 6 der Legistischen Richtlinien 1979).
2. Eine Durchsicht der demonstrativen Aufzählung der Z 1 bis 16 zeigt deutlich, daß das Ziel der Beseitigung von bekannten Querschnittsmaterien nicht gelungen ist. In sieben Ziffern finden sich - zT mehrfach - Kompetenzzuweisungen mit der Einschränkung "soweit" und "unbeschadet". Damit sind die bestehenden Abgrenzungsprobleme

weithin übernommen, von einer Neuordnung kann insofern keine Rede sein.

3. Die im Abs 2 vorgesehene Erweiterung der Landeskompetenz zur Schaffung von Zivilrecht ist strikte abzulehnen; eine derartige Kompetenz muß zu weiterer Rechtszersplitterung beitragen. Damit wären schwierige Abgrenzungsfragen die zwangsläufige Folge. Die vorgeschlagene Formulierung ist geradezu eine Einladung zu kasuistischen Regelungen ohne Rücksicht auf die Grundsätze des allgemeinen Zivilrechts. Dies muß für die Rechtsunterworfenen, die rechtsberatenden Berufe aber auch für die rechtsanwendenden Organe (vor allem die Zivilgerichte) eine erhebliche Belastungssteigerung bewirken und zu einer weiteren Auseinanderentwicklung der Rechtsgebiete führen. Die erforderliche "Zweckmäßigkeit" kann diese gravierenden Nachteile keinesfalls aufwiegen.

Vollkommen abzulehnen ist, daß eine derartige Kompetenz der Länder mit Zustimmung der BReg begründet wird. Damit wird nämlich der BReg als Verwaltungsorgan eine Kompetenz-Kompetenz zur Landesgesetzgebung übertragen und gleichzeitig eine Einschränkung der Bundeskompetenz ermöglicht. Die vorgeschlagene Neuregelung scheint auf die in der neueren Lit von *Jablonek* (Die Mitwirkung der Bundesregierung an der Landesgesetzgebung [1989] 200 f) und - zT gegenteilig - *Öhlinger* (ÖZW 1988, 37 f) aufgezeigten Probleme, die schon die geltende Fassung des Art 15 Abs 9 B-VG aufweist, nicht Bedacht zu nehmen. Die Ausweitung der Befugnis der Länder zur Schaffung von Zivilrecht muß all diese Fragen in aller Schärfe und mit einem erheblich weiteren Anwendungsbereich als bisher aufwerfen, von der Schaffung einer derartigen Ermächtigung muß dringend abgeraten werden.

Die Ermächtigung des Art 15 Abs 2 idF des Entwurfes steht auch mit der Kompetenz-Kompetenz gem Art 10 Abs 2 idF des Entwurfes in einem unklaren Verhältnis; denn auch die letztgenannte Bestimmung bezieht sich auf Zivilrechtswesen.

Zuletzt ist zu bemerken, daß gegen die Kompetenz der BReg, die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers einzuschränken (vgl insb *Öhlin-*

ger, ÖZW 1988, 38) auch gravierende Bedenken aus der Sicht der Gewaltentrennung bestehen. Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß eine derartige Befugnis der BReg eine Gesamtänderung des B-VG darstellt und einer Volksabstimmung bedürfte. Dazu wären sorgfältige Überlegungen anzustellen.

4. Art 15 Abs 4 des Entwurfes übernimmt in modifizierter Form den Art 15 Abs 7 B-VG und erweitert dessen Anwendungsbereich erheblich. Die Bestimmung ist zunächst ohne ersichtlichen Grund unvollständig: dies deshalb, weil auch im Bereich des Art 10 B-VG eine selbständige Vollzugskompetenz der Länder begründet werden kann und nicht ersichtlich ist, warum diesfalls kein einvernehmliches Vorgehen notwendig sein soll.

Dieser Mangel ist freilich vergleichsweise harmlos; viel gravierender ist, daß eine Bestimmung, die schon bei ihrer Schaffung im Jahre 1920 von *Froehlich* zutreffend als "außerordentlich verschwommen" bezeichnet wurde (*Ermacora*, Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht [1920] [1967] 476) und die durch spätere Bemühungen kaum ausreichend geklärt werden konnte (zuletzt etwa *Mayer*, Rechtliche Aspekte landesübergreifender Stromversorgung [1994] 291) nunmehr gleichsam zu einer allgemeinen Kompetenzbestimmung wird; die Erweiterung des Art 11 und die Bezugnahme auf Art 11a macht dies deutlich. Es ist nach wie vor unklar, wann ein Akt der Vollziehung - man denke insb an Bescheide - "für mehrere Länder wirksam werden" soll. Wenn man für solche Fälle eine Regelung schaffen will - was sinnvoll sein kann -, dann wäre zunächst klarzustellen, welcher Fälle, man überhaupt erfassen will.

Dieses Problem kann nicht damit gelöst werden, daß man den letzten Satz des Abs 4 schafft. Dieser Satz will offenbar anordnen, daß Bescheide von Landesbehörden in den Angelegenheiten der Art 11, 11a, 14 Abs 2 und 3 sowie Art 14a Abs 3 und 4 grundsätzlich im gesamten Bundesgebiet gelten; bedeutet nun "gelten" im letzten Satz dasselbe wie "wirksam werden" im ersten Satz? Man wird dies wohl annehmen müssen, was allerdings die Frage aufwirft, warum dann nicht beide Male der gleiche Terminus verwendet wird. Bedeutet es aber

nicht dasselbe - was die unterschiedliche Terminologie nahelegt - so ist die Frage worin der Unterschied besteht; die Erläuterungen beantworten dieses Problem nicht (Seite 43).

Vollkommen unklar ist aber das Verhältnis des letzten Satzes zu den unmittelbar vorstehenden Anordnungen. Wenn nämlich nach dem letzten Satz - grundsätzlich - Bescheide von Landesbehörden im gesamten Bundesgebiet gelten, dann müßte man doch annehmen, daß in diesen Fällen stets das in den ersten Sätzen des Abs 4 vorgesehene Einvernehmen herzustellen ist. Die von den Erläuterungen genannte Genehmigung eines Gefahrguttransportes (Seite 43) ist wohl zweifellos ein Fall, der auch dem Satz 1 unterliegt (vgl. das von *Ringhofer*, Die österr Bundesverfassung [1977] 70, zit. vergleichbare Beispiel eines Radrennens durch mehrere Länder). Wenn aber der Bescheid einer Landesbehörde nach dem letzten Satz ohnehin im gesamten Bundesgebiet gilt - wozu braucht man dann noch einen "einvernehmlichen Bescheid"? Oder: in welchen Fällen findet der letzte Satz, in welchen Fällen finden die ersten beiden Sätze Anwendung? Oder finden diese Regelungen immer nebeneinander Anwendung?

Zum vorgeschlagenen letzten Satz des Abs 4 soll darauf hingewiesen werden, daß er ein sehr schwieriges Problem des Bundesstaates berührt, nämlich: die "Geltung" von Vollzugsakten eines Gliedstaates in einem anderen. Die vorgeschlagene Formulierung vermag dem Problem in keiner Weise gerecht zu werden; sie schafft aber durch ihre scheinbar einfache Formulierung zahlreiche schwierige Fragen neu. Dies hängt damit zusammen, daß die "räumliche Geltung" eines Bescheides sehr differenzierte Rechtswirkungen umfaßt, die meist eng mit der "sachlichen Geltung" zusammenhängen. ZB kann es sinnvoll sein zu fragen, ob jemand, der eine gewerbebehördliche Bewilligung nach § 14 Abs 2 GewO (Gleichstellung) durch einen Vollzugsakt Wiens erlangt hat, auch in Vorarlberg als gleichgestellt anzusehen ist, ob also der Bescheid Wiens auch in Vorarlberg "gilt". Wenig sinnvoll ist diese Frage aber dann, wenn jemand eine Betriebsanlagengenehmigung in Wien erlangt hat. Hier wird sich die Frage, ob diese Genehmigung auch in Vorarlberg gilt jedenfalls zunächst nicht stellen. Sie kann sich aber - in differenzierter Weise - dann stellen, wenn der Bewilli-

gungsinhaber in Wien wegen nicht gehöriger Beachtung der Auflagen des Betriebsanlagengenehmigungsbescheides mehrfach bestraft wurde und er später oder gleichzeitig dasselbe Gewerbe in Vorarlberg ausübt. Soll ein Gewerbeentziehungsverfahren gem § 87 Abs 1 GewO in Vorarlberg eingeleitet werden, so ist zu fragen, ob die Bestrafungen aus Wien "geiten" oder ob sein möglicherweise rechtswidriges Verhalten im Hinblick auf den Bescheid Wiens in Vorarlberg irgendwelche Rechtsfolgen auslöst. Die ganz undifferenzierte Bestimmung des letzten Satzes des Abs 4 kann hier nur zu Mißverständnissen führen. Sie sollte entweder durch eine wohlerrungene Formulierung ersetzt oder eliminiert werden.

V. Zu Art 15a B-VG in der Fassung des Entwurfes:

Der Entwurf will eine generelle Transformation der Gliedstaatsverträge einführen; diesfalls sollte aber verfassungsrechtlich eine Kundmachung im LGBl vorgesehen werden; durch die Verweisung auf Art 98 B-VG (Art 15a Abs 4 des Entwurfes) ist dies nicht erfüllt.

Zusammenfassende Beurteilung

1. Der vorliegende Entwurf einer B-VG-Novelle 1994 hat eine wesentliche verfassungspolitische Zielsetzung, die Schaffung sachlich abgerundeter Kompetenzen, die eine gemeinsame Regelung zusammengehöriger Angelegenheiten ermöglichen, nicht erreicht und nicht einmal in Angriff genommen. Es kommt zu einer weiteren Zersplitterung von Kompetenztatbeständen. Weiterhin bleiben geradezu kuriose kasuistische Regelungen im B-VG bestehen; zu diesen zählen auch die Art 14 und 14a B-VG.
2. Der Entwurf sieht in mehreren Fällen eine Kompetenz-Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers vor (Art 10 Abs 2 und Art 11 Abs 2). Damit wird der einfache Bundesgesetzgeber zur weitreichenden Schaffung von materiellen Bundesverfassungsrecht und zur grundlegenden Veränderung des bundesstaatlichen Prinzips des B-VG 1920 ermächtigt; diese Regelungen dürfen ohne Volksabstimmung nach Art 44 Abs 3 B-VG nicht erlassen werden. Der eingeschlagene Weg, materielles Verfassungsrecht - wie die Bestimmung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern - weithin in Form von einfachen Bundesgesetzen zu ermöglichen, ist grundlegend verfehlt. Der Verfassungsgesetzgeber entkleidet damit wichtige Bereiche des Verfassungsrechts der Verfassungsform und entzieht sich damit seiner wesentlichen Aufgabe, Verfassungsfragen auch selbst zu entscheiden.
3. Verfassungssystematisch verfehlt sind die zahlreichen und weitreichenden Fälle, in denen der Bundesgesetzgeber ermächtigt wird, Bundesgesetze mit "Zustimmung der Länder zu erlassen". Zur Vertretung der Länderinteressen im Bereich der Bundesgesetzgebung ist der Bundesrat berufen; dieser wird damit weiterhin von wichtigen verfassungsrechtlichen Entscheidungen ausgeklammert. Gleichzeitig wird die seit Jahrzehnten fällige Reform des Bundesrates weiterhin verabsäumt. Die vorgesehene "Zustimmung der Länder" löst das seit Jahrzehnten bekannte Problem, welches Landesorgan zur Erteilung der Zustimmung kompetent ist, weiterhin nicht, sondern erweitert es. Auch ist unklar, ob stets alle Länder zustimmen, ob die Mehrheit ge-

nügt oder ob im Falle der Zustimmung einzelner Länder, die betreffende Maßnahme nur für diese Länder wirksam wird.

4. Schwierige kompetenzrechtliche und theoretische Fragen werden durch weithin konzeptlose, nicht ausreichend durchdachte, Regelungen (zB Art 11 Abs 3, Art 15 Abs 4 ua) aufgeworfen. Derartige Regelungen müssen in vorhersehbarer Weise zu erheblichen praktischen Problemen führen; diese werden in der Folge vor allem vom VfGH zu lösen sein. Damit wird der Gerichtshof zwangsläufig in eine "politische" Rolle gedrängt und zu Entscheidungen gezwungen, die vom Verfassungsgesetzgeber zu treffen wären. Hier droht der Balance der Staatsgewalten auf Dauer ein nicht wiedergutzumachender Schaden. Eine sorgsame Verfassungsgesetzgebung hätte durch möglichst klare und genaue Regelungen dem VfGH seinen Charakter als rechtsanwendendes Organ zu belassen.
5. Der weithin vorgesehene Wegfall der Ministerialinstanz hat vielfach problematische Konsequenzen, die vom Entwurf nicht ansatzweise abgewendet werden:

Es ist mit Sicherheit zu erwarten, daß auf den VwGH eine ganz erhebliche Mehrbelastung zukommen wird. Er wird in Zukunft nicht nur angerufen werden, um Vollzugsfehler zu korrigieren - auch hier ist in bestimmten Bereichen durch den Wegfall der korrigierenden Ministerialinstanz mit einem erheblichen Mehranfall zu rechnen -, sondern wird auch dazu benützt werden, eine möglichst bundeseinheitliche Vollziehung zu erwirken.

Die dringend notwendige Einführung einer echten Landesverwaltungsgerichtsbarkeit und einer entsprechenden Reform des VwGH wird vom Entwurf vollkommen ignoriert.

7. Der Bund wird weithin von Informationen über die Vollzugspraxis der von ihm erlassenen Gesetze abgeschnitten; die vorgesehenen Regelungen des Art 102 des Entwurfes scheinen in der Praxis nicht ausreichend.
8. Mit der B-VG-Novelle sind Konsequenzen verbunden, deren Auswirkungen im gegenwärtigen Stand nicht abschätzbar sind; es sei nur



- 15 -

darauf hingewiesen, daß etwa der Anwendungsbereich des § 29a VStG erheblich eingeschränkt wird und damit für den Beschuldigten ein erhöhter Aufwand für seine Verfahrensteilnahme entsteht. Die zahlreichen Ungereimtheiten (verwiesen sei zB auf Art 11 Abs 3 oder auf Art 15 Abs 4 des Entwurfes) und Unklarheiten müssen notwendigerweise jahrelange Rechtsunsicherheit bringen.

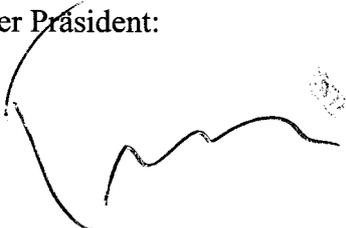
9. Der Entwurf wird abgelehnt.

Die Stellungnahme wird in 25-facher Ausfertigung übermittelt.

Wir verbleiben mit der Bitte um Kenntnisnahme und

vorzüglicher Hochachtung

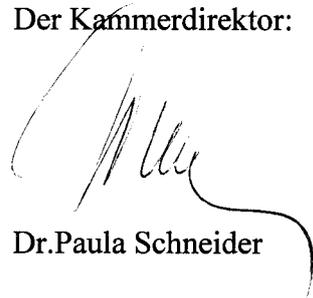
Der Präsident:



Dr. Ernst Traar



Der Kammerdirektor:



Dr. Paula Schneider

Beilagen

Kopie: Bundeskanzleramt/Verfassungsdienst