



RECHTSANWALTSKAMMER FÜR KÄRNTEN

9020 KLAGENFURT · PURTSCHER STRASSE 1/1 · FERNRUF (0 46 3) 51 24 25, 57 67 0

An den
Österreichischen Rechts-
anwaltskammertag
Rotenturmstraße 13/PF 612
1010 W i e n

Herrn
Dr. Hans Pritz
Rechtsanwalt
Schwedenplatz 3-4
1010 W i e n

Betrifft: Ihre Zl. 136/94, Bundes-
Verfassungsgesetznovelle 1994

~~Achtung!~~ Adressenänderung
St. Veit 6000 411
Fax 0463/51 40 41

Klagenfurt, am 1994-05-16

gz. -131/94-Dr. D/J

Österreichischer
Rechtsanwaltskammertag

eing. 19. Mai 1994

fach, mit Beilagen

2. Akt

W, am 19.05.94

Sehr geehrte Herren Kollegen!

Aus der Befassung einzelner Kammermitglieder mit dieser Materie hat sich im wesentlichen ergeben, daß aus der Sicht der Rechtsanwaltskammer keine besonderen Bemerkungen zum Begutachtungsentwurf vom 7. April 1994 erforderlich sind.

Hinsichtlich der **Rechtsanwälte** bleibt es unverändert bei der Bundeskompetenz gemäß Art. 10 (1) 6 B-VG.

Der Entwurf befaßt sich allerdings nicht mit dem gegebenen Widerspruch zwischen Art. 118 (4) B-VG und Art. 129 B-VG betreffend die Zuständigkeit der unabhängigen Verwaltungssenate in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden.

Nach Art. 118 (4) hat die Gemeinde die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches im Rahmen der Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes in eigener

Verantwortung frei von Weisungen und unter Ausschluß eines Rechtsmittels an Verwaltungsorgane außerhalb der Gemeinde zu besorgen, wobei nur die Möglichkeit nach Art. 119 a B-VG eines Aufsichtsrechtes und des Rechtsinstitutes der Vorstellung in diese Rechte der Selbstverwaltung und Selbstentscheidungen eingreifen.

Nach Art. 129 B-VG sind aber auch die unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung, damit doch auch zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der öffentlichen Verwaltungen im Bereich des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden berufen.

Dürfen also die unabhängigen Verwaltungssenate durch zu erlassende einfache Gesetze auch zur Entscheidung in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden für zuständig erklärt werden oder nicht?

In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf die unbefriedigende derzeitige Regelung hingewiesen, daß in Bauangelegenheiten in erster Instanz der Bürgermeister und in zweiter Instanz - wohl immer gleichlautend - der Gemeindevorstand entscheidet, gegen dessen Entscheidung es zwar eine Vorstellung an die Landesregierung gibt, die sich aber mit der Tatsachengrundlage nicht beschäftigen kann. Ein Rechtszug vom Bürgermeister sogleich an den UVS würde hier das Verwaltungsverfahren nicht nur abkürzen, sondern auch von den gerade in Bausachen vorhandenen lokalen Interessen lösen.

Der Entwurf löst auch nicht das **Kompetenzproblem bei Abwehr von Lawinengefahren.**

Eine einzige abgehende Lawine kann nicht nur erheblichen

Personen- und Sachschaden anrichten, sie setzt sich vor allem auch über die gegebenen Kompetenzprobleme bei der Gefahrenabwehr hinweg.

Es ist schon fraglich, ob Lawinengefahr in den der Gemeinde zugeordneten Bereich der örtlichen Sicherheitspolizei fällt. Lawinen kümmern sich aber nicht um Gemeindegrenzen, sodaß nicht nur zwei oder mehrere Gemeinden zuständig sein könnten, sondern sich daraus bereits der Begriff der Überörtlichkeit entwickelt, der allen beteiligten Gemeinden die Zuständigkeit nimmt.

Wenn wie üblich die Lawine Verkehrswege bedroht, so sind für die Sperre dieser Verkehrswege bei Bundesstraßen die Bundesbehörden, bei Landesstraßen die Landesbehörden und bei Gemeindestraßen wiederum die Gemeinden zuständig.

Lawinen kümmern sich aber auch nicht um Landesgrenzen (z.B. am Katschberg, wo das Abbruchgebiet der Lawine in Salzburg und das Fließgebiet in Kärnten liegt). Wer darf in solchen Fällen etwas anordnen oder hätte etwas anordnen sollen, wenn Schaden eingetreten ist?

Wir wollen mit der Anführung dieses Beispiels vor allem aufzeigen, welche Probleme durch die Kompetenzverteilungen und die dadurch verursachten positiven und negativen Kompetenzkonflikte entstehen können.

Mit vorzüglicher kollegialer Hochachtung

Der Vizepräsident





RECHTSANWALTSKAMMER NIEDERÖSTERREICH

A-3100 ST. PÖLTEN ANDREAS-HOFER-STRASSE 6 TELEFON 02742/71650

TELEFAX 02742/71650/17 DVR 0528269

An den
Österr. Rechtsanwaltskammertag
Rotenturmstraße 13
1010 Wien

Betr.: Zl. 136/94

Die gefertigte Rechtsanwaltskammer Niederösterreich erstattet zum Entwurf der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1994 nachstehende

S t e l l u n g s n a h m e

1.) Ob eine Bundesverfassung mehr zentralistisch oder mehr föderalistisch ausgerichtet wird ist immer eine politische Entscheidung, die insoferne schwierig ist, als ihre Beantwortung von Umständen abhängt, die sich in der Zeit ändern. Damit kann es zeitweilig günstiger sein den Zentralismus oder den Föderalismus zu betonen, was bei einer guten Verfassung auch ohne deren Änderung möglich sein müsste.

Richtig ist, daß die Verfassung der Republik Österreich immer eher zentralistisch ausgelegt war und damit auch die Bundeskompetenzen in den Vordergrund rückte. Dies mit gutem Grund: Die Republik Österreich ist --international betrachtet-- ein relativ kleines Sozialsystem, womit die Kompetenzen mehr beim Bundesstaat liegen müssen, als bei großen Sozialsystemen. Eine zu starke Verlagerung der Kompetenzen zu den Gliedstaaten würde die Entwicklung der Gesamtheit, also das Bundesstaates Österreich behindern und gefährden.

Wir sind der Meinung, daß an dieser grundsätzlichen Ausrichtung der Bundesverfassung nichts geändert werden sollte. Die wichtigsten Kompetenzen sollten also auch in Zukunft sowohl in der Gesetzgebung, als auch in der Vollziehung beim Bund liegen und zwar zumindest soweit, als dieser die einheitliche Entwicklung in den wesentlichen Bereichen kontrollieren und steuern soll.

2.) Gewiß verleitet der Begriff der "mittelbaren Bundesverwaltung" gewissermaßen dazu, Bundeskompetenzen in die Vollziehung, aber auch in die Gesetzgebung der Länder zu übertragen. An sich ist dagegen nichts einzuwenden, solange damit nicht wesentliche Regelungsbereiche den Ländern überlassen werden. In der Vergangenheit ist dies vor allem in jenen Fällen geschehen, in denen durch die allgemeine rechtliche oder soziale Entwicklung neue Regelungsbedürfnisse entstanden sind, die nicht unter die bereits bestehender Kompetenzen subsumiert, sondern für die neue Kompetenzen geschaffen wurden.

Es kann keinen Zweifel geben, daß die seit der Schaffung der Verfassung eingetretene rechtliche, soziale und technische Entwicklung eine Neufassung der Kompetenztatbestände zweckmäßig, ja notwendig erscheinen läßt, was nicht nur mit einer "Durchforstung" erreichbar ist. Damit können und müssen sicher Bundes-

aber auch Länderkompetenzen verlagert und neu definiert werden, um den Bedürfnissen der Zeit zu entsprechen. Auch damit sollte aber an der bereits erwähnten grundsätzlichen Ausrichtung der Bundesverfassung nichts geändert werden, d. h. alle Kompetenzen, die für die Entwicklung der Bundesgesamtheit notwendig und wichtig sind, müssten in Gesetzgebung und Vollziehung beim Bund bleiben, bzw. müsste in der Vollziehung dieser Angelegenheiten durch die Länder das Weisungsrecht des Bundes bestehen bleiben.

Dieser Grundsatz scheint uns durch den vorliegenden Entwurf nicht immer konsequent eingehalten zu sein. Er läßt vielmehr den Verdacht entstehen, daß eines der maßgebendsten Motive für den vorliegenden Entwurf die Entlastung des Bundesbudgets war, das ja tatsächlich in die Nähe der Unfinanzierbarkeit geraten ist, allerdings aus Gründen, die gewiß nicht verfassungsbedingt sind. So verständlich dieses Motiv auch sein mag, für die Neuordnung der Kompetenzen im Sinne ihrer Verschiebung zu den Ländern ist es kaum, oder nur sehr bedingt geeignet. Aus den Unterlagen zum vorliegenden Entwurf ist für uns nicht ersichtlich, inwiefern sich die Vorschläge der Strukturreformkommission von der "Politischen Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates" unterscheiden. Wir können uns aber schwer vorstellen, daß das Motiv der Entlastung des Bundesbudgets bei der Strukturreformkommission so stark war, wie dies aus der politischen Vereinbarung sichtbar wird.

3.) Es ist kaum möglich auf der Grundlage der uns zur Verfügung stehenden Unterlagen und in der aufgetragenen kurzen Zeit zu allen Einzelheiten der Verfassungsnovelle Stellung zu nehmen. Daher nur einige Gedanken dazu:

a) Die gewiß wünschenswerte Unterscheidung der Kompetenzen in solche, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind (Art. X) und jene, die in der Vollziehung den Ländern überlassen werden (Art. XI, also "autonome Landesverwaltung") war bisher nicht deutlich genug gezogen. Sie scheint im Entwurf zwar verbessert, aber immer noch nicht gelungen, da es nach wie vor Ausnahmen, Überschneidungen und damit auch Unklarheiten gibt. Es müsste eigentlich möglich sein in der Verfassung durch eindeutige Definitionen die einzelnen Kompetenztypen festzulegen und zwar ohne Rücksicht auf den Ist-Zustand. So ist z. Bsp. nicht einsehbar, warum einzelne Kamern, also Berufsvertretungen in Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund und andere in der Vollziehung den Ländern zugeordnet werden. Die Begründung, daß in diesen Fällen derzeit Landeskammern für zwei oder drei Bundesländer bestehen vermögen nicht zu überzeugen.

b) Die für eine Verfassung notwendige Klarheit der Formulierungen und Definitionen läßt ebenfalls zu wünschen übrig. Dies gilt besonders für alle Bestimmungen die festlegen, daß Bundeskompetenz nur insoweit gegeben ist als "ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften vorhanden ist". Diese Formulierung findet sich zwar bereits in der geltenden Verfassung, allerdings nur bei neuen, bzw. "jungen" Kompetenstatbeständen. Die Möglichkeit, die Vollziehung den Ländern zu übertragen ist gewiß zweckmäßig. Sie sollte allerdings nicht an derartige Formulierungen geknüpft werden, d. h. die Verfassung müsste eindeutig festlegen

in welchen Bereichen die Vollziehung, bzw. die Ausführungsgesetzgebung den Ländern übertragen werden kann. Anstatt diese unklare Formulierung durch eindeutige Definitionen zu ersetzen, wird sie im Entwurf offenkundig dafür verwendet, um "die unmittelbare Bundesverwaltung zu beseitigen" und dadurch das Bundesbudget zu entlasten, was eben nicht unbedingt als Motiv für solche Kompetenzänderungen akzeptiert werden kann.

c) Die Verfassungsautonomie der Länder sollte unserer Ansicht nach nicht so gestärkt werden, daß die Möglichkeit unterschiedlicher Entwicklungen bei wichtigen Kompetenzen entstehen kann. Dazu gehört nach unserer Überzeugung das gesamte Zivilrechtswesen und damit auch der Grundstücksverkehr. Die Tatsache, daß dieser Bereich bereits durch mehrere B-VG Novellen in die Länderkompetenz gegeben wurde (BGBl. Nr. 276/92; Nr. 260/93) ist für die vorgesehene "umfassende Zuständigkeit der Länder auf dem Gebiet des Grundstücksverkehrs" nicht ausreichend.

Nach dem Entwurf scheint aber eben dies beabsichtigt zu sein und zwar in der Form, daß "Regelungen, die den Grundstücksverkehr, einschließlich des Rechtserwerbes von Todes wegen durch Personen, die nicht zum Kreis der gesetzlichen Erben gehören, verwaltungsbehördlichen Beschränkungen" unterworfen werden können, womit sie aber der Länderkompetenz unterliegen. Dazu kommt, daß der Kompetenztatbestand "Enteignung" künftig der Zuständigkeit der Hauptmaterie unterliegen soll, womit sie aber auch Länderkompetenz wäre, wobei Enteignungsentschädigungen gem. dem (neuen) Art. XI a(1)Zif. 4 nur dann durch Bundesgesetz einheitlich zu regeln sind, "soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird" (wovüber man durchaus unterschiedlicher Meinung sein kann).

Abgesehen von den bereits erwähnten Unsicherheiten, die sich durch diese Formulierung ergeben können, eröffnet sich damit sehr wohl die Möglichkeit unterschiedlicher Lösungen und Entwicklungen im Zivilrechtsbereich, vor denen gewarnt werden muß. Wir verkennen nicht, daß die Grundverkehrsregelungen unterschiedliche Länderbedürfnisse berücksichtigen sollten, was aber nicht bedeuten kann, daß damit Privatrechts Eingriffe in Gesetzgebung und Vollziehung Länderebene sein müssen. Dazu kommt, daß Enteignungsentschädigungen auch weiterhin nur für die Entziehung des Eigentums, aber nicht für Eigentumsbeschränkungen gewährt werden sollen, obwohl es bekanntlich bereits Beschränkungen gibt, die einer Eigentumsentziehung durchaus gleichzusetzen sind. Jedenfalls ist nach dem Entwurf vorgesehen, daß künftig sowohl Angelegenheiten des Grundverkehrs, als auch Enteignungsentschädigungen sowie weitgehende Eigentumsbeschränkungen in die Länderkompetenz fallen, womit aber ein sehr wesentlicher Privatrechtsbereich nicht mehr bundeseinheitlich geregelt wäre, was Unbehagen erwecken muß.

d) Grundsätzlich zu begrüßen ist gewiss die Absicht, die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Länder auszubauen. Es müsste allerdings Vorsorge getroffen werden, daß sich auch das Verwaltungsverfahren (samt Verwaltungsstrafverfahren) in allen Ländern einheitlich entwickeln kann, womit die bisherige und auch die vorgesehene Bestimmung, wonach eine bundesgesetzliche Regelung vorgesehen ist, "soweit ein Bedürfnis nach einheitlichen Vorschriften

- 4 -

als vorhanden erachtet wird" (Art. XIa(1)Zif.1) sich als zweischneidig erweisen könnte. Dies umso mehr, als eine zunehmende Tendenz zu beobachten ist, wesentliche Rechtsbereiche von der Justiz in die Verwaltung zu verlagern, wogegen an sich nichts zu sagen ist, sofern a) dies durch eine bundeseinheitliche Regelung geschieht und b) eine Kontrolle durch unabhängige Gerichte vorgesehen ist, was eben den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Länder und der Bundesverwaltungsgerichtsbarkeit als Oberinstanz erfordert.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß eine Neuregelung und -formulierung der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen die Gelegenheit eröffnet hätte, sie den seit der Schaffung der Bundesverfassung zweifellos wesentlich geänderten Verhältnissen und Bedürfnissen anzupassen und damit auch Fehlentwicklungen zu korrigieren. Dem wird durch den vorliegenden Entwurf unserer Meinung nach zu wenig entsprochen, was offenbar darauf zurückzuführen ist, daß es keine nur rechtstheoretische, sondern eine durch verschiedenste Interessen beeinflusste Reform ist, die durch eine politische Vereinbarung geschaffen wird, welche diese Interessen einmal mehr und dann wieder weniger berücksichtigt. Trotzdem sollte bei der Endfassung überlegt werden, daß länder- verschiedene Entwicklungen in allen wichtigen Bereichen, insbesondere aber im Privatrechtsbereich hinten gehalten werden sollte, um die Gefahr des Entstehens mehrerer Regionen zu vermeiden. Dies könnte sich für die Gesamtheit Österreich besonders nach einem EU-Beitritt als verhängnisvoll erweisen, indem damit die Möglichkeit eröffnet wird sich weniger an Bundesinteressen, sondern an regionalen EU-Interessen zu orientieren.

Dr. Karl Claus

Rechtsanwalt

Marktgasse 1-3

2130 Mistelbach

Tel. 02572/2395

Ausschuß der Oberösterreichischen Rechtsanwaltskammer

4020 Linz, Museumstraße 25/Quergasse 4
Telefon 71 7 30

GZ: E 217/94

Linz, am 16. Mai 1994

An den

Österreichischen Rechts-
anwaltskammertag
z.Hd. Hrn. Dr. Johann Pritz
Rechtsanwalt

Schwedenplatz 3-4
1010 W i e n

<p>Österreichischer Rechtsanwaltskammertag eing. 17. Mai 1994fach, mit Beilagen</p>

FK Dr. Pritz *cx*
W, am 17.05.94

Betrifft: Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung vom 1929 im Sinne einer Strukturreform des Bundesstaates geändert wird sowie andere Bundesgesetze geändert oder aufgehoben werden
(Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994)

Sehr geehrter Herr Kollege!

Zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 im Sinne einer Strukturreform des Bundesstaates geändert wird sowie andere Bundesgesetze geändert oder aufgehoben werden (Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994), erlaubt sich die oberösterreichische Rechtsanwaltskammer nachstehende Stellungnahme abzugeben:

1. Grundsätzlich ist die Intention des Gesetzesentwurfes, die mittelbare Bundesverwaltung aufzugeben, zu begrüßen.

Eine klare Trennung, Bundeskompetenzen durch Bundesbehörden und Landeskompetenzen durch Landesbehörden

vollziehen lassen, dient nicht nur dem Föderalismusprinzip, sondern auch einer Rechts- und Vollzugsvereinfachung, die letztlich zu einem besseren Verständnis der Rechtsunterworfenen für Behördenstruktur und -kompetenzen führen wird.

Umso unverständlicher erscheint es, daß der Entwurf den programmierten Grundsatz nicht durchhält und eine Fülle von Ausnahmebestimmungen beinhaltet, die die mittelbare Bundesverwaltung unter einer anderen Bezeichnung aufrecht erhalten; es ist zum Teil sogar zu befürchten, daß sich die vorgeschlagenen Vollzugsmodelle als noch komplizierter und undurchsichtiger gestalten (vgl. insbesondere Art.10 Abs.3 B-VG in der vorgeschlagenen Fassung).

2. Art.10 Abs.1 Z 7 B-VG:

Zu bezweifeln ist, ob sich die kompetenzrechtliche Trennung von Asylwerbern in Bundeskompetenz und Betreuung solcher Fremder, die keinen Asylantrag gestellt haben, in Länderkompetenz, bewähren kann; hier sind Überschneidungen zu erwarten, die durch eine einheitliche Kompetenz ausgeräumt werden könnten.

3. Art.10 Abs.2 B-VG:

Die in Art.10 Abs.2 enthaltene allgemein gefaßte Ermächtigung des Bundesgesetzgebers zur Delegation von Regelungszuständigkeiten an den Landesgesetzgeber (und damit die Landesvollziehung) erscheint systemwidrig.

In den Erläuterungen zu Art.10 Abs.1 wird angeführt, daß bei den Regelungsstatbeständen des Art.10 eine Bundesgesetzgebung und Bundesvollziehung notwendig sei; unter diesem Gesichtspunkt ist nicht verständlich, warum der Landesgesetzgeber zur Gesetzgebung - wenn auch nur für die Ausführungsbestimmungen - und Vollziehung berufen werden soll.

Fraglich ist auch, ob eine solche Regelung - wenn man sie beibehält - vom systematischem Aufbau der Kompetenztatbestände nicht eher bei Art.12 zu finden sein sollte.

4. Art.11 Abs.2 B-VG:

Hier darf auf die zu Art.10 Abs.2 geäußerten Bedenken hingewiesen werden.

5. Art.11 Abs.3 B-VG:

Bei der Art der hier vorgesehenen konkurrierenden Verordnungskompetenz sind aus dem Blickpunkt der Rechtssicherheit doch erhebliche Probleme zu befürchten; zu überlegen wäre, inwieweit bei einer tatsächlichen Inanspruchnahme der verdrängenden Verordnungskompetenz durch den Bund nicht eine Verpflichtung zur Anführung der damit außer Kraft gesetzten Länderverordnungen aufgenommen werden sollte.

6. Art.11 Abs.4 B-VG:

Art.11 Abs.4 läuft der Intention des Gesetzgebers, klare Abgrenzungskonturen zwischen Bundes- und Landeskompetenzen zu schaffen, entgegen.

Auch erscheint Abs. 4 nicht notwendig; durch den Abs.3 des Art.11 hat der jeweils zuständige Bundesminister die Möglichkeit im Verordnungsweg für eine einheitliche Vollzugspraxis zu sorgen.

Sollte -nach Meinung des Gesetzgebers- für bestimmte Materien der Verordnungsweg einer vereinheitlichten Vollziehung nicht genügen können, sodaß sogar die individuellen Behördenakte einheitlich gestaltet werden sollen, so hätten diese Materien eben unter Art.10 subsumiert werden sollen.

7. Art. 11 a B-VG:

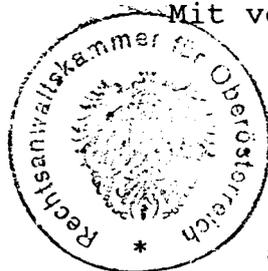
Die Bedarfsgesetzgebungskompetenz des bisherigen Art.11 Abs.2 wurde durch Art.11 a stark erweitert.

Grundsätzlich zeigt jetzt schon die Praxis, daß ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften für verschiedene Materien sinnvoll ist.

Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß Art.11 a dermaßen unbestimmt formuliert ist, daß von einer klaren Trennung der Kompetenzen nicht gesprochen werden kann; insbesondere ist auch nicht nachvollziehbar, nach welchen Kriterien das "Bedürfnis" nach Erlassung einheitlicher Vorschriften zu messen ist.

Da durch die Stärkung der Länderkompetenzen dieser Bedarfskompetenz noch stärkere Bedeutung zukommen wird, wäre eine klare und detailliertere Ausformulierung wünschenswert.

Obwohl eine Reformierung und gleichzeitig klarere Abgrenzung der Kompetenztatbestände als notwendig und sinnvoll zu erachten ist, hat der gegenständliche Gesetzesentwurf diese Vorgaben nur teilweise erreicht: Die Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung ist nur teilweise gelungen, des weiteren wurden wichtige, einer Neuregelung durch den Verfassungsgesetzgeber dringend bedürftige Regelungskomplexe wie die Finanzverfassung bzw. der Finanzausgleich und die kompetenzrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Schulwesen gar nicht in Angriff genommen. Letztlich läßt der gegenständliche Gesetzesentwurf auch eine kompetenzrechtliche Vorbereitung auf eine Integration in die Europäische Union vermissen.



Mit vorzüglicher kollegialer
Hochachtung

Dr. Oskar Welzl

Für die Richtigkeit der Aufsicht

Stellungnahme der Salzburger Rechtsanwaltskammer
=====

zur Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1994
=====

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen!

Der Ausschuß der Salzburger Rechtsanwaltskammer gibt zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz 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) folgende Stellungnahme ab:

Der Ausschuß sieht es nicht als seine Aufgabe an, näher in die vor allem politisch motivierte Auseinandersetzung um die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern geführte Diskussion einzutreten. Als Repräsentant einer Einrichtung, deren vornehmste Aufgabe die Wahrung der Rechtsschutzinteressen der Bevölkerung ist, trägt der Ausschuß aber folgende grundsätzliche Bedenken vor.

1. Die Ersetzung der mittelbaren Bundesverwaltung in ihrem bisherigen durch Artikel 103 Abs. 4 B-VG geprägten Modell durch eine Landesvollziehung von Bundesgesetzen birgt zwei Gefahren in sich:

Zu einem die Entwicklung unabhängiger Vollzugsmaßstäbe durch jedes einzelne Land, die letztendlich erst durch ein mehr oder minder klärendes Wort des Verwal-

tungsgerichtshofes zusammengeführt werden. Zum anderen darf die Auswirkung auf die Gesetzgebung selbst nicht unterschätzt werden. Da allein schon aus rein praktischen Gründen der dafür erforderlichen organisatorischen Voraussetzungen der Großteil der Gesetzesinitiativen von den Bundesministerien ausgeht, ist zu Fragen, wie diese Initiativen auf die tatsächlich bestehenden Regelungs- und Vollzugsdefizite rechtzeitig und adäquat reagieren sollen, wenn der Autor der Gesetzesinitiative vom Vollzugsgeschehen abgeschnitten ist.

Die diese Übertragung der Vollzugszuständigkeit begleitenden Regelungen, die dem Bund „gewisse Einflußmöglichkeiten auf die Vollziehung der Bundesgesetze durch die Länder einräumen“, wie jene des Absatzes 4 des Entwurfs zu Artikel 11 - wobei diese Entwurfsregelung noch dazu als „offen“ bezeichnet wird - erscheinen nicht geeignet, die Bedenken auszuräumen. Fürs erste ist nicht ersichtlich, welche „Akte der Vollziehung bundeseinheitlich getroffen werden müssen“, wenn sogar die Verordnungsgebung (mehr oder minder konkurrierend) den Ländern anheimgestellt sein soll. Es sei daher dahingestellt, ob also dieses zentralstaatliche Füllsel nicht einen Widerspruch zur Modellvorstellung selbst bedeutet, aber jedenfalls wird dadurch oder auch durch ebenso umstrittene Weisungsrechte des Ministers der Informationsstand, der mit der Stellung als letzte Instanz bisher doch immerhin in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung verbunden war, nicht kompensiert.

2. In diesem Zusammenhang ist im Entwurf die Rede davon, daß durch Artikel 11 Abs. 3 ein konkurrierendes Verordnungsrecht des Bundes und der Länder geschaffen werde. Diese Beschreibung ist offenkundig falsch.

Nach dem zweiten Halbsatz des Satzes 1 des Artikels 11 Abs. 3 kommt Bundesverordnungen gegenüber „entgegenstehenden“ Landesverordnungen derogatorische Kraft zu. Dies bedeutet daher, daß das aus Artikel 16 B-VG geläufige Konzept der Bedarfszuständigkeit des Bundes nicht übernommen wird, wonach die Zuständigkeit verloren geht, sobald die Länder selbst aktiv werden. Hier aber soll die derogatorische Kraft nur im Umfang „entgegenstehender“ Landesverordnungen gegeben sein.

Die Regelung erscheint aus der Sicht der Rechtsunterworfenen wie auch der Vollzugsorgane und damit auch der Anwaltschaft geradezu als Quelle stetiger Rechtsstreitigkeiten, die letztendlich nur vom Verfassungsgerichtshof geklärt werden können. Denn es muß sodann in jedem Einzelfall, also zu jeder einzelnen Regelung das Verhältnis zwischen der Bundesverordnung und den möglicherweise neun Landesverordnungen (die bis dahin ergangen sind) geklärt werden, ob hier ein die

Derogation auslösender Widerspruch vorliegt oder die Landesverordnungen mangels eines solchen Widerspruchs durch die nachträgliche Bundesverordnung unberührt bleiben. Dazu kommt die weitere - gleichfalls nicht hinreichend deutlich zum Ausdruck gebrachte - Deutungsmöglichkeit, daß bei Landesverordnungen, die zwar einen Bereich erfassen, den auch die spätere Bundesverordnung abdeckt, ohne daß die Landesverordnungen aber der Bundesverordnung inhaltlich widersprechen, zwischen den beiden Verordnungen von einer Stufung auszugehen wäre: Die Landesverordnungen würden sodann als Durchführungsverordnungen zu den Verordnungen des Bundes zu betrachten sein.

Nur solche Landesverordnungen, die Themen erfassen, zu denen die spätere Bundesverordnung keine Anordnung enthält, blieben völlig unberührt.

Wenn man alles dies aber aus dem zweiten Halbsatz des Satzes 1 im Artikel 11 Abs. 3 des Entwurfes herauslesen will, um dieser Regelung einen sinnvollen Inhalt zuzumessen, dann trifft es aber nicht zu, daß zwischen Bund und Ländern durch den ersten Halbsatz eine konkurrierende Verordnungskompetenz geschaffen werde. Eine solche konkurrierende Kompetenz hätte nämlich vor allem zur Folge, daß der Bundesverordnung durch spätere Landesverordnungen nach dem Grundsatz der lex posterior derogiert würde. Einem solchen Verständnis widerspricht aber der zuvor besprochene zweite Halbsatz. Dieser zweite Halbsatz läßt vielmehr den dem Bonner Grundgesetz geläufigen Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ anklingen.

Es ist daher wohl eher davon auszugehen, daß der Eindruck, den die Erläuterungen dadurch zu vermitteln suchen, daß sie von der „Einführung eines konkurrierenden Verordnungsrechts der Länder“ sprechen, der offenbar auf die Interpretation der Wendung „Durchführungsverordnung können sowohl vom Bund als auch von den Ländern erlassen werden“ im ersten Halbsatz 1 des Artikel 11 Abs. 3 des Entwurfes abzielt, irreführend ist.

Referent: Dr. Aichlreiter

Für den Ausschuß der Salzburger Rechtsanwaltskammer
der Präsident


(Dr. Karl Ludwig Vavrovsky)

Ausschuß der Steiermärkischen Rechtsanwaltskammer

8011 Graz, Salzamtsgasse 3/IV, Postfach 557, Tel. 0 31 6/83 22 90, Telefax 0 31 6/82 97 30



G. Zl.: 136/94
 Obige Nummer bei Rückantworten erbeten

An den
 Österreichischen
 Rechtsanwaltskammertag

Rotenturmstraße 13
1010 Wien

Österreichischer Rechtsanwaltskammertag eing. 17. Mai 1994 _____ fach, mit _____ Beilagen
--

FK Dr. Prib
 Wien 17.05.94
 11.5.1994

Betrifft: Zl. 136/94
 Novelle des Bundes-Verfassungs-
 gesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren Kollegen!

Seitens des Ausschusses der Steiermärkischen Rechtsanwaltskammer wird die Auffassung vertreten, daß dem vorliegenden Entwurf der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1994 nicht zugestimmt werden kann:

1. Eine derart umfangreiche Strukturreform des Bundesstaates kann nicht nur aus dem Blickwinkel der hierzu notwendigen Änderungen der Bundesverfassung gesehen werden. Eine Umschichtung von Vollzugskompetenzen des Bundes auf die Länder führt zwangsläufig zu einer erhöhten Kostenbelastung der Länder, weshalb sinnvollerweise zusammen mit einer solchen strukturellen Reform des Bundesstaates auch eine entsprechende Reform des Finanzausgleiches vorgenommen werden muß.

Bis heute liegt ein ausgereiftes Modell einer solchen Änderung des Finanzausgleiches nicht vor. Es macht daher wenig Sinn, einer Änderung (=Strukturreform des Bundesstaates) zuzustimmen, die zu ihrer Umsetzung doppelter Maßnahmen (= Änderung des B-VG und des Finanzausgleiches) bedarf, solange nicht beide Maßnahmen in einem vollständigen und überprüfbareren Konzept vorliegen.

- 2 -

2. Es ist bedingt durch die Verlagerung von Vollzugskompetenzen auf die Länder im Zusammenhalt mit der zu erwartenden Einrichtung von "Landesverwaltungsgerichtshöfen" gerade in so sensiblen Bereichen, wie Staatsbürgerschaft, Forstwesen, Wasserrecht und Gewerberecht mit einer die Rechtssicherheit nachteilig beeinträchtigenden länderweise unterschiedlichen Vollzugspraxis zu rechnen!
3. Die geplante Änderung des Wortlautes des Artikel 131 Abs. 1 Zl 2 B-VG bringt eine nicht gerechtfertigt erscheinende Möglichkeit des jeweiligen zuständigen Bundesministers, sich in Akte der Rechtssprechung des Verwaltungsgerichtshofes mit einer für den Verwaltungsgerichtshof imperativen Wirkung einzumengen. Diese geplante Bestimmung führt ferner dazu, daß nicht nur in die Vollzugshoheit des jeweiligen Landes, sondern auch in die Gestion des jeweiligen Beschwerdeführers, wobei besonders bemerkenswert ist, daß diese Eingriffsmöglichkeit dem jeweiligen zuständigen Bundesministers ja ungeachtet des Umstandes, daß er gar nicht Partei im jeweiligen Beschwerdeverfahren ist, zustehen soll!

Allgemein ist festzuhalten, daß es angesichts der Komplexität der gegenständlichen Materie und angesichts des Umstandes, daß in Ermangelung eines adäquaten Konzeptes zur Umsetzung der Reformbestrebungen auch im finanz-verfassungsrechtlichen Teil fehlt, unverständlich ist, daß seitens des Bundeskanzleramtes nur eine knapp 1-monatige Frist zur Erstattung einer Stellungnahme eingeräumt wird!

Für den Ausschuß der
Stmk.Rechtsanwaltskammer

Der Präsident:

Dr.Werner Thurner eh.

Referent: Dr.Forcher

F.d.R.d.A.: Haller

Haller

Der Ausschuß
der Stmk.Rechtsanwaltskammer
8011 Graz, Salzberggasse 2/1.

~~11-03-1994 15:39~~

H. 136/94

VORARLBERGER RECHTSANWALTSKAMMER

6800 Feldkirch, Vorstadt 26, Telefon 05522/71122, Telefax 05522/31345

Bregenz, am 11.5.1994-Lä/1\Örakbvgn

Österreichischer
RechtsanwaltskammertagRotenturmstraße 13
1010 WIEN

Österreichischer Rechtsanwaltskammertag eing. 11. Mai 1994 ____ fach, mit _____ Beilagen

FK Ref. Dr. Pinz

W, am 11.05.94

Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes - B-VGN 94

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

der Vorarlberger Rechtsanwaltskammer scheint die vorgeschlagene Strukturreform des Bundesstaats aus grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Überlegungen unannehmbar.

Jede moderne Verfassung definiert sich vor allem nach zwei Gesichtspunkten, nämlich zum einen der Verteilung und zum anderen der Kontrolle der Macht.

Es stellt daher ein prinzipielles Ünding dar, eine Reform der Machtverteilung zwischen dem Bund und den Ländern vorzunehmen, ohne gleichzeitig die seit langem auf den Nägeln brennende Problematik der Rechtskontrolle der Verwaltung einer fundierten und dauerhaften menschenrechtskonformen Lösung zuzuführen.

Fachleute sind sich längst darüber einig, daß Österreich eine dezentrale Verwaltungsgerichtsbarkeit einführen muß.

Die Straßburger Rechtsprechung der letzten zehn Jahre läßt nicht den geringsten Zweifel daran, daß weite Bereiche des österreichischen Verwaltungsrechts, darunter das Baurecht, das Gewerberecht, das Bergrecht, das Enteignungsrecht, das Natur- und Landschaftsschutzrecht, das Wasserrecht, das

- 2 -

Forstrecht, das Agrarrecht, das Grundverkehrsrecht, Teile des Verkehrsrechts und das Verwaltungsstrafrecht.

Für diese Rechtsgebiete gewährleistet Art. 6 EMRK die Existenz einer echten Gerichtsinstanz mit unabhängigen Richtern, öffentlicher Verhandlung, Tatsachenkognition, meritorischer Entscheidungsbefugnis und Unparteilichkeit.

Nach Einschätzung von Verfassungsjuristen, aber auch etwa des Leiters des Völkerrechtsbüros, der dies schon öffentlich geäußert hat, werden beide Vorbehalte Österreichs zur EMRK, sowohl jener zu Art. 5 als auch jener zu Art. 6, den strengen Anforderungen des Art. 64 EMRK nicht standhalten und daher fallen.

Zwar hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bestätigt, daß der Verwaltungsgerichtshof für manche Entscheidungssachverhalte ein Gericht im Sinne des Art. 6 EMRK sein kann, etwa dann, wenn mit einer kassatorischen Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs ausreichender Rechtsschutz gewährt werden kann - für manche Sachverhalte ist er es aber, wie sich z.B. aus dem Urteil Obermeier gegen Österreich des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte klar ersehen läßt, wiederum eindeutig nicht,.

Die Verpflichtung zur regelmäßigen Durchführung von Verfahren, die Art. 6 EMRK entsprechen, würde den Verwaltungsgerichtshof vollkommen überfordern.

Wenn man berücksichtigt, daß der Verwaltungsgerichtshof in den Jahren 1989 bis 1992 keine einzige mündliche Verhandlung durchgeführt hat und dennoch nach der sogar schon der Tagespresse zu entnehmenden Beurteilung seines Präsidenten bereits jenseits der Belastungsgrenze überlastet ist, dann wird für jedermann einsichtig, daß der Verwaltungsgerichtshof nicht jenes Gericht sein kann, das in jedem Verfahren

- 3 -

eine mündliche Verhandlung, oft an Ort und Stelle, mit Zeugen - und Sachverständigenanhörungen, durchführen kann, ganz abgesehen davon, daß der Verwaltungsgerichtshof ja von Anfang an als Revisionsinstanz konzipiert war und nicht als Tatsacheninstanz, die er zu keinem Zeitpunkt je war.

Es sind daher dem Verwaltungsgerichtshof vorgeschaltete Verwaltungsgerichte erster Instanz zu schaffen.

Die Aufgaben dieser neuen Verwaltungsgerichte werden dann exakt definiert werden müssen, um endlich individuelle Rechtsansprüche und gesetzliche Bindungen der Verwaltung gegenüber politischen Ermessensspielräumen klar abzugrenzen.

Diese Abgrenzung zwischen völlig legitimen politischen Ermessensspielräumen und abzuschaffender tagtäglich zu beobachtender Verwaltungswillkür, die individuelle Rechtsansprüche verletzt, stellt die schwierigste Herausforderung an ein Gleichgewicht zwischen dem demokratischen und dem rechtsstaatlichen Prinzip dar.

Erst wenn die Abgrenzung zwischen dem rechtsstaatlichen und dem demokratischen Prinzip gelungen ist, kann sinnvollerweise innerhalb der demokratischen Institutionen die föderalistische Gewaltenteilung stattfinden.

Die Festschreibung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit in der B-VG-Novelle, ohne deren Organisation näher zu definieren oder auch nur wenigstens ihr Inkrafttreten zu einem bestimmten Zeitpunkt zu garantieren, bedeutet somit einen fundamental verfehlten Grundansatz.

Erfahrungen etwa der Volksanwaltschaft zeigen übrigens, daß sich die meisten Beschwerden keineswegs gegen die mittelbare Bundesverwaltung richten, sondern daß sich größere Probleme im Bereich der Selbstverwaltung und der Kollegialbehörden

- 4 -

mit richterlichem Einschlag ergeben, die zwischenzeitlich sogar deren früher vehementester Befürworter, der Leiter des Förderalismusinstitut in Innsbruck, als "Brutstätten der Willkür" taxiert.

Es ist daher schwer nachvollziehbar, warum gerade die mittelbare Bundesverwaltung abgeschafft werden soll, ohne gleichzeitig auch nur zu versuchen, die klassischen Problemzonen des Rechtsschutzes wie die Selbstverwaltung oder die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag anzugehen.

Diese Stellungnahme enthält sich im übrigen bewusst politischer Wertungen.

Aus der Vorarlberger Wirtschaft ist allerdings allgemein größte Skepsis gegen die weitere Verländerung von wirtschaftlich sensiblen Materien zu vernehmen.

Generell lehrt die Erfahrung, daß manche Kompetenz besser bei einer spezialisierten, möglichst unpolitischen Einheit untergebracht ist, als bei einer allumfassend zuständigen Lokaleinheit, deren Entscheidungsträger oft tausend lokalen Interessen verpflichtet und durch politische Realitäten an der Durchsetzung des objektiven Rechts gehindert sind (derartige Bedenken äußern Facheute beispielsweise gegen die Verländerung der Lawinen- und Wildbachverbauung).

Jede Kompetenz sollte daher nach sachlichen und nicht nach nur politischen Gesichtspunkten daraufhin untersucht werden, bei welcher Gebietskörperschaft sie am besten zu exekutieren ist.

Der Entwurf scheint allzusehr politischen und weniger rechtsstaatlichen Interessen verpflichtet zu sein. Es sollte die Gelegenheit wahrgenommen werden, eine ausgewogene Verfassungsreform ohne die Hektik von Vorwahlzeiten umzusetzen.

Mit besten kollegialen Grüßen