REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

An das
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Stubenring 1
1012 Wien

Geschäftszahl: BKA-602.844/0001-V/2/2004
Sachbearbeiterin: Dr. Elisabeth Grois
Pers. e-mail: elisabeth.grois@bka.gv.at
Telefon: 01/53115/2983
Ihr Zeichen vom: 12.601/01-I 2/04 4. März 2004
Antwortschreiben bitte unter Anführung der Geschäftszahl an: v@bka.gv.at

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Saatgutgesetz 1997 geändert wird;
Begutachtung; Stellungnahme

Zur do. oz. Note und zum mit dieser übermittelten Gesetzesentwurf samt Beilagen nimmt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst wie folgt Stellung:

I. Allgemeines:

Zu legistischen Fragen darf allgemein auf die Internet-Adresse http://www.bka.gv.at/bka/legistik/index.html hingewiesen werden, unter der insbesondere

?? die Legistischen Richtlinien 1990 (im folgenden zitiert mit „LRL ...“),

?? das EU-Addendum zu den Legistischen Richtlinien 1990 (im folgenden zitiert mit „RZ .. des EU-Addendums“),

?? der - für die Gestaltung von Erläuterungen weiterhin maßgebliche - Teil IV der Legistischen Richtlinien 1979 und

?? verschiedene, legistische Fragen betreffende Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst

zugänglich sind.

Die Gemeinschaftsrechtskonformität des im Entwurf vorliegenden Bundesgesetzes ist vornehmlich von do. Bundesministerium zu beurteilen.

Die gemeinschaftsrechtlichen Rechtsvorschriften und Fundstellen wären entsprechend RZ 54ff des EU-Addendums (insbesondere unter Entfall der Bezeichnung des/der erlassenden Organs/Organe) zu zitieren.

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zu Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

II. Zum Gesetzesentwurf:

Zu Z 3 (§ 3 Abs. 2 bis 4):

In dieser Bestimmung werden zwei rechtstechnisch nicht zusammengehörende Novellierungsanordnungen (Ersetzungen und Entfall) zusammengefasst. Dies sollte vermieden werden.

Die Novellierungsanordnung bezüglich der zu ersetzenden Wortfolge in Abs. 3 („haben die Behörden“) geht ins Leere, da Abs. 3 diese Wortfolge nicht aufweist; eine solche findet sich hingegen in Abs. 4.

Der Entfall des Abs. 4, der die Anwendbarkeit des AVG statuiert, mit dem Argument der redaktionellen Richtigstellung (siehe die Erläuterungen zu Z 3) ist nicht nachvollziehbar.

Zu Z 4 (§ 5 Abs. 6):

1. In verfassungsrechtlicher Hinsicht:

Nach dem vorgesehenen Abs. 6 Z 1 sind für das Inverkehrbringen und die Zulassung von genetisch verändertem Saatgut und genetisch veränderten Sorten u.a. die Richtlinie 2001/18/EG („Freisetzungsrichtlinie“) sowie zwei EG-Verordnungen anzuwenden. Nach Abs. 6 letzter Satz hat der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung und Durchführung von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft durch Verordnung Vorschriften für das Inverkehrbringen und die Zulassung von genetisch verändertem Saatgut und genetisch veränderten Sorten festzulegen.

In Verbindung mit (dem geltenden) § 78 („Soweit in diesem Bundesgesetz auf andere *Rechtsvorschriften* verwiesen wird, ist dies in der *jeweils geltenden* Fassung zu verstehen.“) handelt es sich um dynamische Verweisungen auf Akte eines anderen Normsetzers (siehe dazu auch die Erläuterungen zu Z 4: „... durch die Verordnungsermächtigung [wird] die Möglichkeit geschaffen, Entwicklungen auf europäischer Ebene .... rasch Rechnung zu tragen.“).

Die allfällige Deutung der in Rede stehenden Verweisungen als – nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (vgl. VfSlg. 8172/1977; 10.715/1985, 11.281/1987, 12.384/1990, 13.501/1993) zulässige „Tatbestandsanknüpfung“ kommt weitgehend schon insofern nicht in Betracht, als nicht nur die Festlegung der

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

Tatbestandsvoraussetzungen, sondern auch die der Rechtsfolgen einem anderen Normsetzer überlassen wird.

Solche dynamische Verweisungen sind nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (vgl. etwa VfSlg. 6290/1970, 7085/1973, 7241/1973; 3.10.2003, G 49/03) verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig; ob Verweisungen auf Gemeinschaftsrecht allenfalls anders zu beurteilen sind als solche im Verhältnis zwischen Bundesrecht und Landesrecht (so etwa *Öhlinger*/*Potacs*, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht, 2. Aufl., 2003, 105; aM *Eisenberger*/*Urbantschitsch*, Die Verweisung als Instrument zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht - Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Fragestellungen, ÖZW 1999, 74; vgl. auch *Irresberger*, Legistische Probleme der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Verweisungs-Problematik, in *Bußjäger–Kleiser*, Legistik und Gemeinschaftsrecht [2001] 115 [123 ff]), erscheint auch durch das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 3. Oktober 2003, G49/03 u.a., nicht als abschließend geklärt; der Verfassungsgerichtshof hat sich lediglich dahin geäußert, dass auf bestimmte Fallgruppen, darunter *„Regelungen über die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts“*, seine Judikatur zum Verweisungsproblem *„von vornherein nicht einfach übertragbar“* sei.

Ob unmittelbar auf die umzusetzenden Richtlinien (dynamisch) verwiesen oder lediglich eine Verordnungsermächtigung durch eine dynamische Verweisung determiniert wird, ist für diese verfassungsrechtliche Problematik ohne Belang.

Weil und insoweit keine Determinanten für die näheren Inhalte der Umsetzungs- und Durchführungsmaßnahmen aufgestellt werden, bestehen gegen die genannten Entwurfsregelungen auch vor dem Hintergrund der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zum Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für Verordnungen Bedenken. Im Sinne dieser Judikatur darf eine Verordnung bloß präzisieren, was in den „wesentlichen Konturen bereits im Gesetz selbst vorgezeichnet ist“ (vgl. VfSlg. 7945/1976, 9226/1981, 9227/1981, 11.639/1988; zur Bindung an das Determinierungsgebot auch bei Verweisungen des innerstaatlichen Gesetzgebers auf Normen des Gemeinschaftsrechts vgl. insbesondere auch das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes G 49/03 ua, vom 3. Oktober 2003).

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst geht davon aus, dass nicht alle Bestimmungen der „Freisetzungsrichtlinie“ dem aus Art. 18 B-VG erfließenden Bestimmt-

Dieses Dokument wurde elektronisch im Auftrag von der Verfasser zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

heitsgebot entsprechen, sodass auch aus diesem Grund eine Verfassungswidrigkeit anzunehmen ist.

Auch insoweit bedürfte es einer näheren Determinierung.

2. In gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht:

Soweit nach dem vorgesehenen Abs. 6 Z 2 und 3 für das Inverkehrbringen und die Zulassung von genetisch verändertem Saatgut und genetisch veränderten Sorten u.a. zwei EG-Verordnungen anzuwenden sind, ist darauf hinzuweisen, dass EG-Verordnungen schon kraft Gemeinschaftsrechts in jedem Mitgliedstaat unmittelbar anzuwenden sind. Eines Befehls des innerstaatlichen Gesetzgebers bedarf es dazu nicht.

Soweit durch Verordnung des Bundesministers auch Bestimmungen zur Durchführung der in Rede stehenden EG-Verordnungen erlassen werden sollen, ist auf das gemeinschaftsrechtliche Verbot der inhaltlichen Präzisierung von Verordnungen durch innerstaatliche Rechtsvorschriften hinzuweisen (vgl. RZ 11 des EU-Addendums).

3. Weitere Bemerkungen:

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst regt daher an, die Verordnungsgebung nicht in Form einer dynamischen Verweisung auf Gemeinschaftsrecht, sondern durch materielle Kriterien zu determinieren, die den Regelungszwecken entsprechen; hiezu darf insbesondere auf RZ 33 des EU-Addendums hingewiesen werden. Eine Bezugnahme auf umzusetzendes Gemeinschaftsrecht selbst sollte auch in der Verordnungsermächtigung unterbleiben.

Im Fall der Umsetzung der Freisetzungsrichtlinie spricht gegen die vorgesehene Konstruktion auch der Umstand, dass eine Umsetzung dieser Richtlinie in Form einer Novellierung des Gentechnikgesetzes erfolgen wird,

Abs. 6 Z 2 wäre auf das Format „52_Ziffer_e1“ umzuformatieren.

Zu Z 8 (§ 25):

In dieser Bestimmung werden mehrere rechtstechnisch nicht zusammengehörende Novellierungsanordnungen zusammengefasst, wobei überdies – im Zusammenhang mit den ebenfalls den § 25 ändernden Z 9 und 10 – der Grundsatz der Einhaltung der

Diese Dokumente wurde mittels e-Mail vom Verfasser zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

Reihenfolge der zu ändernden Bestimmungen missachtet wird. Dies sollte vermieden werden.

Zu Z 9 (§ 25):

Z 1 hat einen leeren Einleitungsteil, was aus legistischer Sicht vermieden werden sollte und auch – ebenso wie die vorkommenden Wiederholungen – unschwer vermieden werden kann:

„1. Saatgutmischungen, die
a) für Zwecke der Verwendung in der Landwirtschaft oder
b) für Zwecke der Verwendung außerhalb der Landwirtschaft oder
c) zur Erhaltung pflanzengenetischer Ressourcen
bestimmt sind,“

Zu Z 10 (§ 25 Abs. 2 Z 1 bis 4):

Die Novellierungsanordnung bringt nicht klar zum Ausdruck, dass Z 2 lediglich umnummeriert werden, nicht auch einen neuen Wortlaut erhalten soll. Statt *„und die Z 1 bis 3 lauten:“* sollte daher *„und wird Z 1 durch folgende Z 1 bis 3 ersetzt:“* formuliert werden.

Zu Z 11 (§ 26):

Die Novellierungsanordnung ist aufgrund des Fehlens eines Anführungszeichens hinsichtlich kursiver und nicht-kursiver Schrift fehlformatiert.

Auch in dieser Bestimmung werden mehrere rechtstechnisch nicht zusammengehörende Novellierungsanordnungen zusammengefasst, wobei überdies der Grundsatz der Einhaltung der Reihenfolge der zu ändernden Bestimmungen nicht eingehalten wird. Dies sollte vermieden werden.

Zu Z 12. (§ 33 Abs. 4):

Nach dem vorgesehenen Wortlaut dürfen Saatgutmischungen eingeführt werden, wenn sie den Anforderungen des § 25 Abs.1 Z 1 entsprechen. § 25 Abs.1 Z 1 (in der vorgesehenen Neufassung) normiert aber gar keine Anforderungen.

Zu Z 14 (§ 69):

Die Z 14 sollte lauten:

„14. In § 69 entfallen die Absatzbezeichnung „(1)“ und Abs. 2.

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

Zu Z 15 (§ 71 Abs. 1 Z 1 lit. m und l):

Die Novellierungsanordnung hätte zu lauten:

„15. § 71 Abs. 1 lit. l wird durch folgende lit. l und m ersetzt:“

Am Ende der lit. m wäre nicht ein Punkt, sondern ein Beistrich zu setzen.

III. Zu Vorblatt, Erläuterungen und Textgegenüberstellung:

1. Zum Vorblatt:

Nach dem Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 19. Februar 1999, GZ 600.824/0-V/2/99 - betreffend: Legistik und Begutachtungsverfahren; Auswirkungen von Rechtssetzungsvorhaben auf die Beschäftigungslage in Österreich und auf den Wirtschaftsstandort Österreich; Gestaltung von Vorblatt und Erläuterungen - hätte der Abschnitt „Finanzielle Auswirkungen“ nicht nur auf „finanziellen Aufwand“, sondern auf die „finanziellen Auswirkungen“ einzugehen.

Im Hinblick auf die neu aufgenommenen dynamischen Verweisungen erscheint die schlichte Aussage, die vorgesehenen Bestimmungen werden keinen zusätzlichen finanziellen Aufwand zur Folge haben, fragwürdig.

2. Zum Allgemeinen Teil der Erläuterungen:

Eine bloße (auch: sinngemäße) Wiederholung (ohne Präzisierung) von Ausführungen des Vorblatts (hier: „Finanzielle Auswirkungen“) hätte zu unterbleiben. Die Begründung für die Verneinung zusätzlicher Kosten erscheint nicht zwingend.

Im Allgemeinen Teil der Erläuterungen wäre auch der konkrete Kompetenztatbestand (nicht bloß die ihn enthaltende Gliederungseinheit des Art. 10 Abs. 1 B-VG) anzuführen, auf den sich die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung der vorgeschlagenen Neuregelungen gründet (Legistische Richtlinien 1979, Pkt. 94).

Im Allgemeinen Teil der Erläuterungen wäre ferner zusammengefasst und (für Zwecke der Gestaltung des Stirnbalkens im Bundesgesetzblatt) unter Angabe der CELEX-Nummer anzugeben, welche Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften durch das im Entwurf vorliegende Bundesgesetz umgesetzt werden sollen (vgl. das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 10. Juni 1992, GZ 671.804/10-V/8/92).

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zu Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

3. Zum Fehlen einer Textgegenüberstellung:

Die Regierungsvorlage hätte – so wie bereits ein Begutachtungsentwurf! – eine **Textgegenüberstellung** zu enthalten (Pkt. 91 der Legistischen Richtlinien 1979).

IV. Zum Aussendungsrundschreiben:

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst darf aus Anlass der vorliegenden Gesetzesbegutachtung an sein Rundschreiben vom 10. August 1985, GZ 602.271/1-V/6/85, erinnern, wonach in einem Aussendungsschreiben, mit dem ein allgemeines Begutachtungsverfahren über den Entwurf eines Bundesgesetzes eingeleitet wird, die begutachtenden Stellen ausdrücklich ersucht werden sollen, 25 Abdrucke ihrer Stellungnahmen dem Präsidium des Nationalrates zuzuleiten, um auf diese Weise der Entschließung des Nationalrates vom 5. Juli 1961 zu entsprechen, wozu das Nähere im Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 13. Mai 1976, GZ 600.614/3-VI/2/76, ausgeführt worden ist.

Sofern es sich bei dem gegenständlichen Begutachtungsverfahren nicht bloß um eine Vorbegutachtung handelt, der noch ein eigentliches allgemeines Begutachtungsverfahren folgen soll, wird das do. Bundesministerium im Sinne des erstzitierten Rundschreibens dafür Sorge zu tragen haben, dass das Präsidium des Nationalrates, trotz Fehlen eines entsprechenden an die begutachtenden Stellen gerichteten Hinweises im Aussendungsrundschreiben, die entsprechenden Kopien der erstatteten Stellungnahmen erhält.

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst weist in demselben Sinn außerdem auf sein Rundschreiben vom 12. November 1998, GZ 600.614/8-V/2/98 - betreffend Begutachtungsverfahren, Rationalisierung; Nutzung der elektronischen Kommunikation, insbesondere auch bei Übersendungen an das Präsidium des Nationalrates - hin. In diesem Rundschreiben werden insbesondere die aussendenden Stellen ersucht, - unabhängig davon, ob das aussendende Bundesministerium selbst die begutachtenden Stellen einlädt, ihm gegenüber die Stellungnahmen in elektronischer Form abzugeben - in jedes Aussendungsrundschreiben zum Entwurf eines Bundesgesetzes an die zur Begutachtung eingeladenen Stellen das Ersuchen aufzunehmen, die (allfällige) Stellungnahme sowohl in 25facher Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates zu übermitteln als auch dem Präsidium des Nationalrates nach Möglichkeit im Wege elektronischer Post an die folgende Adresse zu senden:

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Dem Präsidium des Nationalrats werden unter einem 25 Ausfertigungen und eine elektronische Fassung dieser Stellungnahme übermittelt.

19. April 2004
Für den Bundeskanzler:
OKRESEK

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zu Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.