

LAND  
OBERÖSTERREICH

Amt der Oö. Landesregierung  
4021 Linz • Landhausplatz 1

Geschäftszeichen:  
Verf-2015-51888/3-Gm

An das

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,  
Umwelt und Wasserwirtschaft  
Abteilung Fremdlegistik und Rechtskoordination  
Stubenring 1  
1010 Wien

Bearbeiter: Mag. Dr. Manfred Griebler  
Tel: (+43 732) 77 20-11700  
Fax: (+43 732) 77 20-21 17 13  
E-Mail: verfd.post@ooe.gv.at

[www.land-oberoesterreich.gv.at](http://www.land-oberoesterreich.gv.at)

Linz, 13. April 2015

**Gentechnik-Anbauverbots-Rahmengesetz;  
Entwurf - Stellungnahme**

(Zu GZ BMLFUW-LE.4.3.1/0003-RD 2/2015  
vom 11. März 2015)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Das Amt der Oö. Landesregierung teilt zum vorliegenden Entwurf Folgendes mit:

**I. Allgemeines:**

1. Einleitend halten wir ausdrücklich fest, dass die Zielsetzungen des Vorhabens - Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen durch Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts beim Anbau von gentechnisch verändertem Saat- und Pflanzgut - grundsätzlich begrüßt werden, nimmt doch gerade das Land Oberösterreich hinsichtlich der gesetzlichen Verankerung eines Verbots von GVO in der Landwirtschaft eine Vorreiterrolle ein (vgl. den Entwurf für ein Oö. Gentechnik-Verbotsgesetz 2002 sowie das Oö. Gentechnik-Vorsorgegesetz 2006).
2. **Der vorliegende Gesetzentwurf wird allerdings in seiner Form ebenso kategorisch abgelehnt**, wie die Vorgangsweise des Bundesministeriums bei dessen Erstellung. Dies insbesondere deshalb, weil die verfassungsgesetzliche Verankerung einer vom Bund einseitig definierten Regelungsverpflichtung in dieser Form weder gerechtfertigt noch mit den Ländern abgestimmt ist. Gerade bei Fragen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung war es bisher gute Übung, mit den Ländern vorherige Gespräche auf gleicher Augenhöhe anzustreben. Im Übrigen sollte eine Änderung der Kompetenzverteilung ausschließlich im Rahmen des B-VG erfolgen. Überdies wird im Hinblick auf die grundsätzlich feststellbaren Tendenzen einer schleichenden Aushöhlung der Landeskompetenzen eine derartige Kompetenzbestimmung generell abgelehnt. Wir verweisen dazu auf die Beschlüsse der Landeshauptleuterkonferenz.

3. Der vorliegende Gesetzentwurf wird aber auch vor dem Hintergrund allgemeiner Deregulierungsbestrebungen abgelehnt, ist doch insbesondere bei der Vorbereitung der Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union darauf zu achten, dass die vorgegebenen Standards nicht ohne Grund übererfüllt werden (vgl. § 1 Abs. 1 Deregulierungsgesetz 2001). Auch die unnötige Schaffung zusätzlicher Gremien widerspricht den Grundsätzen und Zielen der Deregulierung und des Bürokratieabbaus (vgl. dazu inhaltlich noch unten).
4. Eine denkbare Alternative zu der mit diesem Gesetzentwurf einseitig geplanten Vorgangsweise könnte allenfalls darin bestehen, die Verpflichtung zu einem gemeinsamen Vorgehen an Stelle dieses Gesetzentwurfs im Rahmen einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung festzulegen. Diese Vorgehensweise wäre insofern zu begrüßen, als damit die Vertragspartner jeweils in ihrem Wirkungsbereich zur Umsetzung verpflichtet wären, wobei den Ländern durch das Instrument einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung die notwendige Mitsprachemöglichkeit - im Sinn einer partnerschaftlichen Vorgehensweise - eingeräumt ist bzw. werden könnte.

## II. Grundlagen des Gesetzentwurfs:

5. Ein - wie im Entwurf bezeichnetes - "Rahmengesetz" ist nach dem System des B-VG nicht vorgesehen und weicht von den allgemeinen Grundsätzen der Kompetenzverteilung in gravierender Art und Weise ab. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass nach den Erläuterungen dieses Rahmengesetzes sichergestellt werden soll, dass die Anbauverbote in allen Bundesländern abgestimmt und im Sinn des verfassungsrechtlichen Berücksichtigungsgebots umgesetzt werden sollen.
6. Die im Art. 12 B-VG vorgesehene Möglichkeit einer Grundsatzgesetzgebung - deren Begriffe teilweise verwendet werden und an deren Bestandteile zum Teil angeknüpft wird - ist auf die im Abs. 1 leg.cit. taxativ aufgelisteten Kompetenztatbestände beschränkt. Der im Entwurf genannte Regelungsbereich "Landwirtschaft und insbesondere der Anbau von Saat- und Pflanzgut" wird im Rahmen des Art. 12 Abs. 1 B-VG aber jedenfalls nicht aufgelistet. Insofern bietet Art. 12 B-VG keine taugliche Kompetenzgrundlage.
7. Nach Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG - auf den im Entwurf ausdrücklich Bezug genommen wird - kommt dem Bund nur die Kompetenz zur "Regelung des geschäftlichen Verkehrs mit Saat- und Pflanzgut, Futter-, Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie mit Pflanzenschutzgeräten, einschließlich der Zulassung und bei Saat- und Pflanzgut auch der Anerkennung" zu. Die Regelung des Anbaus von Saat- und Pflanzgut fällt hingegen gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG in die Kompetenz der Länder (vgl. näher dazu *Marktler*, Gentechnikvorsorge, in: Pürgy (Hrsg.), *Das Recht der Länder II/2*, 277 ff., aber auch die Feststellungen in den Erläuterungen des Entwurfs auf Seite 2 selbst).

8. Sollte nunmehr beabsichtigt sein, eine Verschiebung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern vorzunehmen, wird - neben der grundsätzlichen Ablehnung einer derartigen Änderung der Kompetenzbestimmungen - überdies auf das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrats gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG hingewiesen. Nach dieser Bestimmung bedürfen Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird, der in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen zu erteilenden Zustimmung des Bundesrats. Im § 4 des Entwurfs ist nämlich vorgesehen, dass die Landesgesetzgebung die Erlassung bestimmter Maßnahmen - konkret die Untersagung des GVO-Anbaus im gesamten Landesgebiet oder in Teilen davon - zwingend vorzusehen hat, was so aber nicht von den einschlägigen Rechtsakten der Europäischen Union verlangt wird. Dadurch wird der den Ländern aus der Kompetenzverteilung zustehende gesetzgeberische Freiraum zur Regelung des Anbaus von Saat- und Pflanzgut bzw. eines entsprechenden Verbots eingeschränkt, weshalb wohl die Zustimmung des Bundesrats gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG erforderlich ist. Diese "Besonderheit im Gesetzgebungsverfahren" fehlt auch in den Erläuterungen.
9. Abgelehnt wird weiters, dass durch den als Verfassungsbestimmung bezeichneten § 4 des Entwurfs, der der inhaltlichen Umsetzung des Art. 26b Abs. 3 und 4 der Richtlinie (EU) 2015/412 dienen soll, die Länder ausdrücklich dazu verpflichtet werden, Bestimmungen einer EU-Richtlinie umzusetzen. Die Länder sind bereits grundsätzlich Adressat der Richtlinie in ihrem Zuständigkeitsbereich, weshalb sich eine derartige Regelung, wonach die Länder ein weiteres Mal zur Umsetzung einer Richtlinie (die überdies selbst nicht zwingend die Erlassung von Regelungen verlangt) angehalten werden, erübrigt (vgl. auch Art. 23d Abs. 5 B-VG) und auch dem für diesen Bereich geltenden Grundsystem der Bundesverfassung widerspricht.
10. Insgesamt entsteht somit der Eindruck, als seien bei diesem Gesetzesvorhaben aus verschiedenen Kompetenzverteilungsbestimmungen stammende Elemente vermengt worden, die so aber nicht zusammenpassen und ein systemwidriges Modell zur Folge haben. Auch werden die Länder in ihrer verfassungsgesetzlich gewährleisteten Autonomie eingeschränkt, weil sie durch diese (neue) Verfassungsbestimmung dazu verpflichtet werden sollen, eine EU-Richtlinie umzusetzen, obwohl diese - wie bereits ausgeführt - selbst nicht zwingend die Erlassung von Regelungen verlangt. Diese "Aufgabenverteilung" zwischen Bund und Länder ist dem B-VG bislang fremd, wobei aber die Verteilung der staatlichen Funktionen zwischen Bund und Ländern als ein wesentliches Element des bundesstaatlichen Prinzips einzustufen ist. Daher könnten in der partiellen Beseitigung des substantiellen autonomen Wirkungsbereichs der Länder durchaus hinreichende Gründe gesehen werden, die sogar zur Annahme **einer volksabstimmungspflichtigen Gesamtänderung der Bundesverfassung (vgl. Art. 44 Abs. 3 B-VG)** führen könnten. Sicherlich werden die maßgeblichen Kompetenzen der Länder generell nicht beseitigt, allerdings erfolgt eine Bindung an bundesgesetzliche bzw. unionsrechtliche Festlegungen und somit eine weitgehende Einschränkung der grundsätzlichen Gestaltungsfreiheit der Länder. Der

Gesetzentwurf wird daher auch deswegen entschieden abgelehnt, weil er wohl eine Gesamtänderung der Bundesverfassung mit sich brächte.

### III. Zum Entwurf im Einzelnen:

11. Ungeachtet der grundsätzlichen Ablehnung des Gesetzentwurfs ist auch verfassungsrechtlich bedenklich, dass durch das sog. "Bund-Länder-Komitee" ein gemeinsames Organ des Bundes und der Länder außerhalb des B-VG eingerichtet werden soll, welches selbst - zumindest teilweise - wiederum aus obersten Organen gebildet wird. Darüber hinaus sollen von diesem Gremium primär Aufgaben wahrgenommen werden, die vor allem den Anbau von GVO betreffen und die somit ausschließlich in die Zuständigkeit der Länder fallen.
12. Zudem dürfte es sich bei der Wahrnehmung von Aufgaben durch Mitglieder der Landesregierung im Bund-Länder-Komitee um eine Form der Mitwirkung von (obersten) Landesorganen an der Vollziehung des Bundes handeln, welche vom B-VG so aber nicht vorgesehen ist. Wird nämlich Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG als Kompetenzgrundlage für § 2 des Gesetzentwurfs herangezogen - nach den Art. 12 und 15 B-VG stünde die Vollzugskompetenz ohnehin den Ländern zu -, so kann diese Angelegenheit nach Art. 102 Abs. 2 B-VG unmittelbar von Bundesbehörden vollzogen oder - sofern keine eigenen Bundesbehörden eingerichtet sind - nach Art. 102 Abs. 1 B-VG vom Landeshauptmann und den ihm unterstellten Landesbehörden im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung wahrgenommen werden. Darüber hinaus verbietet es das Prinzip der mittelbaren Bundesverwaltung aber, weitere Vollzugskonstruktionen zu erfinden, die dieses System unterlaufen. Daher könnten auch in der Einschränkung des Systems der mittelbaren Bundesverwaltung - das zu den wesentlichen Elementen der Realisierung des bundesstaatlichen Prinzips zählt - durchaus hinreichende Gründe gesehen werden, die (insbesondere im Zusammenwirken mit den unter Punkt 10. dargestellten Argumenten) zur Annahme einer volksabstimmungspflichtigen Gesamtänderung der Bundesverfassung (vgl. Art. 44 Abs. 3 B-VG) führen könnten.
13. Auch muss hinterfragt werden, ob mit der Einrichtung des gemeinsamen Bund-Länder-Komitees (§ 2) einerseits und des Gentechnik-Vorsorge-Beirats (§ 3) andererseits der richtige Weg beschritten wird, zumal dadurch weitere Entscheidungs- bzw. Beratungsgremien geschaffen werden würden, die dem grundsätzlichen Bestreben nach einem Bürokratieabbau zuwiderlaufen.
14. Zudem würde die Entscheidungsfindung insgesamt verkompliziert werden, weshalb zu überlegen wäre, die Entscheidung bzw. Abstimmung hinsichtlich der autonomen Länderzuständigkeiten auf politischer Ebene im Rahmen bereits vorhandener Gremien wie zB der Landeshauptleutekonferenz oder der Landesagrarreferentenkonferenz vorzunehmen (unter Teilnahme des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und

Wasserwirtschaft) und in deren Auftrag die fachlichen Vorgaben in der bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe Gentechnik umzusetzen (unter Beiziehung von Experten sämtlicher in Frage kommender Bundesministerien). Auch wäre einerseits die Beschickung des Bund-Länder-Komitees auf Grund der unterschiedlichen Geschäftsverteilungen der Landesregierungen problematisch und andererseits die Bestellung der Mitglieder des Gentechnik-Vorsorge-Beirats durch den Bundesminister eine überflüssige Erschwerung.

15. Ungeachtet der Frage der Regelungszuständigkeit ist weiters unklar, ob und wie in diesen Gremien Beschlüsse bzw. Empfehlungen gefasst werden können und welche Bindungswirkungen bzw. Auswirkungen diese haben sollen, insbesondere deren Nichtbeachtung. Der Landesgesetzgeber kann jedenfalls nicht gebunden werden.
16. Sollte letztlich trotz der vorgebrachten Bedenken weiterhin an den vorliegenden Bestimmungen festgehalten werden, wäre auch für die Vertretung der Landesregierung vorzusehen, dass in das Komitee ein hochrangiger Vertreter der jeweiligen Landesregierung entsendet wird, damit hier jedenfalls ein Gleichklang mit dem Bund hergestellt ist. Zudem sollte bei der stellvertretenden Vorsitzführung (lediglich) auf den "Vorsitz im Bundesrat" abgestellt werden (die Wendung "im Rahmen" ist hier entbehrlich und könnte wohl sogar zu Unklarheiten führen).

Vor dem Hintergrund der skizzierten gravierenden verfassungsrechtlichen Bedenken schlagen wir abschließend vor, zu der bereits vereinbarten Bund-Länder-Besprechung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/412 am 5. Mai 2015 jedenfalls auch eine Vertreterin bzw. einen Vertreter des Bundeskanzleramts-Verfassungsdienst einzuladen.

Mit freundlichen Grüßen!

Für die Oö. Landesregierung:

Dr. Erich Watzl  
Landesamtsdirektor

**Erght abschriftlich an:**

1. das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst
2. alle Ämter der Landesregierungen
3. die Verbindungsstelle der Bundesländer
4. die Mitglieder der Oö. Landesregierung
5. das Institut für Föderalismus

**Hinweise:**

Dieses Dokument wurde amtssigniert. Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur und des Ausdrucks finden Sie unter:

<https://www.land-oberoesterreich.gv.at/thema/amtssignatur>

Wenn Sie mit uns schriftlich in Verbindung treten wollen, richten Sie Ihr Schreiben bitte an das Amt der Oö. Landesregierung, Direktion Verfassungsdienst, Landhausplatz 1, 4021 Linz, und führen Sie das Geschäftszeichen dieses Schreibens an.