

BUNDESKANZLERAMT  ÖSTERREICH

GZ • BKA-180.310/0096-I/8/2015

ABTEILUNGSMAIL • I8@BKA.GV.AT

BEARBEITER • FRAU MAG. SABRINA GILI

PERS. E-MAIL • SABRINA.GILI@BKA.GV.AT

TELEFON • +43 1 53115-202716

IHR ZEICHEN •

Bundesministerium für
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
Stubenring 1
1010 Wien

Antwort bitte unter Anführung der GZ an die Abteilungsmail

**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Bundesgesetz über das
Normwesen (Normengesetz 2015) erlassen wird
BMWFW - Begutachtung**

Zum Entwurf des Normengesetzes 2015 gibt das Präsidium des Bundeskanzleramtes (BKA) folgende Stellungnahme ab:

Allgemeines

Nach dem vorliegenden Entwurf ist als Normungsorganisation zwingend ein Verein vorgesehen. Die Einschränkung auf die Rechtsform eines Vereins ist verfassungsrechtlich bedenklich. Es ist keine sachliche Rechtfertigung dafür zu erkennen, die Normungsorganisation auf die Rechtsform des Vereines zu beschränken und somit alle anderen selbständigen Rechtsträger, selbst wenn sie alle im Gesetzesentwurf genannten Voraussetzungen erfüllen, von den Aufgaben einer Normungsorganisation auszuschließen. Eine derartige Festlegung auf eine bestimmte Rechtsform ergibt sich auch nicht aus der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012.

Es sollte daher generell statt dem Begriff „Verein“ der Begriff „Rechtsträger“ verwendet werden.

Gemäß § 2 Z 5 des Entwurfes wird der befugte Verein (richtigerweise Rechtsträger) als „Normungsorganisation“ definiert. Dieser Begriff sollte in weiterer Folge im Gesetz generell verwendet werden, da ansonsten diese gesetzliche Begriffsbestimmung ihres Sinns entkleidet wird.

Sollte die im Entwurf vorgesehene Regelung über die innere Organisation des Vereines beibehalten werden, wird dadurch außerdem massiv in den Bestand und in die Rechte eines Vereins eingegriffen. Jeder derartige Eingriff bedarf der sachlichen Rechtfertigung oder des Vorliegens eines der Tatbestände allfälliger Gesetzesvorbehalte im Grundrecht der Vereins- und Versammlungsfreiheit. Beides scheint in mehreren Fällen nicht gegeben zu sein, dies insbesondere nicht in der Ungleichbehandlung eines Vereins mit

allen anderen Rechtsträgern bzw. Nicht-Vereinen, in der Verpflichtung zur Aufnahme staatlicher Repräsentanten in Vereinsorgane, in der Beschränkung der wirtschaftlichen Selbstverwaltung und Einnahmengestion eines Vereins, in der Bindung einer nichtstaatlichen Institution an Weisungen und schließlich darin, dass dort, wo staatliche Eingriffe vorgenommen werden, keinerlei Rechtschutz vorgesehen ist.

Schließlich ist auf die Ergebnisse der Aufgabenreform- und Deregulierungskommission zu verweisen, in der auch das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft vertreten ist, wonach gesetzliche Regelungen nur dort vorgesehen werden sollen, wo sie unabdingbar sind und verzichtbare gesetzliche Regelungen aufgehoben werden sollen. Da bereits derzeit in der Europäischen Union nicht jedes Land ein Normengesetz hat (zB *Deutschland und Finnland*) und bereits ein umfassender internationaler und europäischer Rechtsrahmen für Normung existiert, der direkt in Österreich anwendbares Recht ist, wäre ein österreichisches Gesetz nicht erforderlich. Auch der Erwägungsgrund 15 der EU-Verordnung Nr. 1025/2012 geht in diese Richtung: „*Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Kommission über ihre nationalen Normungsorganisationen zu unterrichten, sollte nicht den Erlass spezieller einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über die Anerkennung dieser Organisationen erforderlich machen.*“

Ungeachtet der generellen Bedenken gegen den vorliegenden Entwurf ist zu den einzelnen Bestimmungen folgendes zu bemerken:

Zu § 1

Der Anwendungsbereich des Gesetzes ist unzureichend normiert.

In Abs. 2 ist lediglich negativ umschrieben für welche Normungsinstitute dieses Gesetz nicht gelten sollte; konkret nicht für den Österreichischen Verband für Elektrotechnik (OVE). In den Erläuterungen wird als Rechtsgrundlage für diesen Verband das Elektrotechnikgesetz angeführt. In diesem Gesetz ist konkret nur ein Halbsatz in Bezug auf den Verband geregelt, nämlich dass er bei der Erlassung von Normen der Aufsicht des zuständigen Bundesministers unterliegt. Der Verband hat sich selbst als Verein konstituiert. In die innere Organisation des Vereines wird gesetzlich jedoch nicht eingegriffen. Der vorgesehene Abs. 2 bietet daher den Beweis dafür, dass ein Normengesetz, wie das vorgeschlagene, nicht erforderlich ist.

Abgesehen davon ist der Anwendungsbereich in die Richtung zu umschreiben, in welchen sachlichen Bereichen Normen nach diesem Gesetz erlassen werden können.

Beispielsweise wird in der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 in Art. 1 der Anwendungsbereich wie folgt geregelt:

„*Diese Verordnung enthält Vorschriften ... für die Erarbeitung von europäischen Normen und Dokumenten der europäischen Normung für Produkte und für Dienstleistungen zur*

Unterstützung von Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen der Union, für die Identifizierung referenzierbarer technischer IKT-Spezifikationen sowie für die Finanzierung europäischer Normung und Beteiligung der Interessenträger an europäischer Normung.“

In Art. 2 „Begriffsbestimmungen“ wird näher festgelegt, was beispielsweise unter „Norm“, „Dokument der europäischen Normung“ oder „technische Spezifikation“ zu verstehen ist.

Zu § 2

Zu Z 5 stellt sich – wie bereits ausgeführt - die Frage, warum die Rolle einer anerkannten österreichischen Normungsinstitution ausschließlich einem Verein vorbehalten und alle anderen Rechtsformen juristischer Personen davon ausgeschlossen sein sollen. Sollte die ausdrückliche Bezugnahme auf den Verein (*gemeinsam mit der Ausnahmebestimmung des § 1 Abs. 2 und im Licht der Erläuterungen, die sich ohne Zweifel ausschließlich auf das Austrian Standards Institute beziehen*) aber bedeuten, dass das Gesetz nicht generell-abstrakt den Zugang von juristischen Personen zum Normungswesen regeln will, sondern eigentlich ausschließlich eine einzige Institution als Normadressaten ansieht und daher deren Struktur und deren Verhaltensweisen regeln will, dann ergeben sich gravierende verfassungsrechtliche Probleme: Es würde sich dann, wenn der Gesetzgeber intentional einen einzigen Normadressaten zu regeln versucht, um ein Individualgesetz handeln, das verfassungsrechtlich insbesondere dann nicht zulässig ist, wenn in subjektive Rechte dieser einen Institution eingegriffen wird.

Bei einem Individualgesetz kann sich der Gesetzgeber im vorliegenden Zusammenhang auch nicht mehr darauf berufen, dass er in § 3 ja nur konditional bestimmte Voraussetzungen für eine Zuerkennung staatlicher Befugnisse vorgegeben hat, es aber jedem potentiellen Bewerber um eine solche Befugnis freistehe, sich zu bewerben und die Voraussetzungen zu erfüllen oder sich nicht zu bewerben. Bei einem Individualgesetz ist nämlich klar, dass es keine Mehrzahl potentieller Normadressaten gibt und daher jede „Bedingung“, die dem einzigen Normadressaten auferlegt wird, in Wahrheit eine Regelung für diesen mit verbindlicher Kraft ist. Sie greift dann, wenn die Nichtunterwerfung durch den Betroffenen zu dessen wirtschaftlichem Untergang oder zum Verlust seiner rechtlichen Unabhängigkeit führte, unmittelbar und ohne Dazwischenreten einer behördlichen Entscheidung in dessen subjektive Rechte ein. Aus dem Gesamtsystem der Regelung geht hervor, dass der Gesetzgeber beabsichtigt, das Austrian Standards Institute und alleine nur diese Einrichtung zu regeln – ansonsten wären die Bezugnahmen in den Erläuterungen, die auf der bisherigen Geschichte des Normenwesens basierende Konstruktionsweise und die Ausnahme des OVE nicht nachvollziehbar. Daher stellen sich die Beschränkungen, die das Gesetz in Hinblick auf die freie Verfügbarkeit über das Eigentum, in Hinblick auf die eigene Organkreation und

auf die Entscheidungsmacht der Organe des einzigen Normadressaten vorsieht, als unmittelbare Eingriffe in dessen Rechtssphäre dar.

Zu § 3

Abs. 2 sieht eine bescheidmäßige verliehene Befugnis vor, die nach Ablauf von fünf Jahren der zuständige Bundesminister offenbar in freier Entscheidung verlängern oder einfach beenden kann. Diese Entscheidung des Bundesministers ist allerdings im Gesetz in keiner Weise determiniert, ein Bescheid ist nicht vorgesehen. Da mit der Erteilung der Befugnis und der Übernahme der Funktion auch beträchtliche Rechtsfolgen für die Institution verbunden sind, stellt die Beendigung der Befugnis einen Eingriff in deren Rechtssphäre dar, der keinesfalls dem unbeschränkten Ermessen des entscheidenden Organs überlassen werden kann. Der die Beendigung verfügende Bescheid bedarf einer sachlichen Begründung, für die das Gesetz keine Anhaltspunkte enthält. Welche Folgen eintreten, wenn gegen den Bescheid ein Rechtsmittel erhoben wird und eine aufschiebende Wirkung gewährt, wird, bleibt unklar. Denn in diesem Fall wird die Normungsorganisation noch weiterhin ihre Rolle wahrnehmen können, obwohl ihr die staatliche Befugnis bereits entzogen und möglicherweise einer anderen Einrichtung verliehen wurde.

Die Übertragung der Befugnis zur Erlassung von Normen sollte daher durch Erteilung einer Konzession (wie sie etwa im Glücksspielgesetz vorgesehen ist) erfolgen und eine Laufzeit von 15 Jahren eingeführt werden. Dies würde auch zu einer erhöhten Planungssicherheit beitragen.

In Abs. 6 ist vorgesehen, dass der zuständige Bundesminister dem Verein „auftragen“ kann, bestimmte Mitgliedschaften zu beenden. Ein derartiger „Auftrag“ stellt einen hoheitlichen Eingriff in die Entscheidungsautonomie der Normungsorganisation dar und hätte mittels Bescheid zu erfolgen, der entsprechend den verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzipien bekämpfbar sein müsste. Dieser Konsequenz wurde im Entwurf nicht Rechnung getragen, da sonst nicht von einem „unverzüglichen“ Austritt gesprochen werden kann.

Die Regelung in Abs. 7 erscheint bedenklich. Da es sich bei den Rechten, die der Normungsorganisation zukommen, um deren Eigentum bzw. um deren erwerbswirtschaftliche Grundlage handelt, stellen Einschränkungen dieser Rechte, wie etwa der Zwang zum sofortigen Widerruf auf Veranlassung staatlicher Behörden, einen Eingriff in die Grundrechte des Eigentums und der Erwerbsfreiheit dar, die im vorigen Zusammenhang unter einen der Tatbestände der hierfür geltenden Gesetzesvorbehalt subsumierbar sein müssen. Es ist zunächst nicht erkennbar, auf welchen Tatbestand hier der Eingriff gestützt werden kann und es ist im Gegensatz zu den allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts keine Entschädigung für das enteignete Vermögen, sondern nur ein Kostenersatz für die Übertragungskosten vorgesehen.

Zu § 4

In Abs. 1 Z 1 wäre die Verordnung nach den legitimen Richtlinien vollständig zu zitieren.

Die Ziffern in Abs. 1 passen sprachlich teilweise nicht mit dem Einleitungssatz zusammen. Das gilt etwa für die Z 3 und die Z 4, da das „*Bieten einer Sicherheit*“ wohl nicht die „*Wahrnehmung einer Aufgabe*“ ist.

Die Regelung greift hier mehrfach in den Kernbereich der Vereinsfreiheit ein, obwohl jeder Verein durch seine grundrechtlich geschützte Position gegen staatliche Eingriffe gesichert ist. Auch wenn der Eingriff nicht ausdrücklich unmittelbar durch das Gesetz erfolgt, ist doch die Auswirkung der Nichtbefolgung der hier festgelegten Vorgaben praktisch der Existenzverlust und der Autonomieverlust des Vereins – womit von einer „*freiwilligen*“ Unterwerfung nicht mehr gesprochen werden kann. Die hier aufgestellten Anordnungen greifen also unmittelbar in die Rechtssphäre des Vereins ein.

Organkreation und wirtschaftliche Gebarung sind die Kernbereiche der rechtlichen Selbständigkeit von Vereinen. In diese beiden Felder durch einfaches Gesetz einzugreifen, bedarf einer fundierten sachlichen Begründung, die hier nicht gesehen wird. Hier wird auch faktisch Unmögliches normiert, da dem Verein einerseits aufgetragen wird, ökonomisch stabil zu sein (Abs. 1 Z 4), was aber angesichts der Abhängigkeit des ökonomischen Erfolges von Außenfaktoren denkmöglichlicherweise nicht angeordnet werden kann. Die Anordnung einer erfolgreichen Wirtschaftsführung wird zudem durch das Gesetz selbst erschwert, wenn nicht verunmöglich, da es ein Veto staatlicher Organe gegen wirtschaftlich relevante Beschlüsse (*auch solche, die ökonomisch notwendig sind*) ermöglicht (Abs. 4 Z 2 und 3) und Einnahmemöglichkeit abschneidet (§ 15 Abs. 2).

Ein weiterer Eingriff in Grundrechte ist die Vorschrift des Abs. 4 Z 2 und 3, wonach dem Verein auferlegt wird, Bund und Ländern eine Zwangsmitgliedschaft in Leitungsorganen einzuräumen. Dies stellt nicht nur einen schweren Eingriff in die Vereinsfreiheit dar, sondern widerspricht darüber hinaus auch dem Grundprinzip des Vereinsrechts, dass der Vorstand von den Vereinsmitgliedern demokratisch zu wählen ist. Wenn darüber hinaus das Einstimmigkeitserfordernis im Vorstand vorgesehen wird, bedeutet dies auch noch die Einräumung eines Vetorechts von Bund und Ländern, was wohl mit der Vereinsfreiheit und der Erwerbsfreiheit noch weniger vereinbar ist.

Zu § 9

Es sollte ex-lege das RIS eingebunden werden und die Veröffentlichung der verbindlich erklärten Normen im RIS durch einen Beitrag des Bundes (§15 Abs. 4) abgegolten werden.

Zu § 10

In Abs. 2 Z 1 ist die Rede von der Erteilung von „Weisungen“. Offen sollen dies Anordnungen sein, die vom Staat an die Normungsorganisation ergehen. Nach der Bundesverfassung und der Lehre handelt es sich bei Weisungen aber um Anordnungen innerhalb der Verwaltung, die von einem übergeordneten an ein untergeordnetes Verwaltungsorgan ergehen. Da die Normungsorganisation kein untergeordnetes Verwaltungsorgan ist, sondern - selbst nach dem Anspruch des Gesetzes - eine eigenständige juristische Person außerhalb des Staates sein soll, sind Weisungen schlichtweg unmöglich.

Die in der Bestimmung normierte Aufsicht geht sehr weit und insofern stellt sich auch hier die Frage, ob nicht auch die übertriebene Aufsichtsintensität eine Verletzung einer grundrechtlichen Position der Normungsorganisation darstellt. Jedenfalls aber ist die hier normierte Aufsicht so deutlich von der Aufsicht über andere Normungsorganisationen - etwa beim OVE - unterschieden, dass sich die Frage stellt, wie diese unterschiedlichen Regelungen in gleichheitsrechtlicher Hinsicht zu rechtfertigen sind.

Zu § 12

Es sollte entsprechend der Regelung der ZPO für Schiedsgerichtsverfahren vorgegangen werden.

Zu § 15

Wenn in Abs. 1 von der Normungsorganisation verlangt wird, dass sie die für ihre Tätigkeit notwendigen finanziellen Mittel aufzubringen hat, dann müssen ihr auch die Möglichkeiten gegeben werden, dies zu tun. In Abs. 2 ist allerdings geregelt, dass für die Mitarbeit an der Normung von der Normungsorganisation keine Kosten gefordert werden dürfen.

Abs. 4 ist kompetenzwidrig, da dem Bund keine Zuständigkeit zukommt, Beiträge der Länder zur Normungsorganisation vorzusehen.

Zu § 18

Die Übergangsbestimmungen sind unklar. Sie sehen vor, dass der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft dann, wenn die nationale Normungsorganisation einen Antrag auf „*Befugniserteilung*“ stellt, diese zu verlängern hat, wenn sie bis zum 31. Dezember 2017 „*allen Anforderungen und Verpflichtungen nach den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes nachkommt*“. Hier ist einerseits unklar, welche einzelnen Pflichten davon umfasst sind, und es ist andererseits unklar, was „*verlängert*“ werden soll, da ja die bestehende Normungsorganisation ihre Stellung nicht aus dem neuen Gesetz, sondern aus der bisherigen Rechtslage bezieht. Schließlich ist unklar, was in dem Zeitraum zu geschehen hat, der der Einrichtung für die Erfüllung der Verpflichtungen offen gelassen wird.

Es scheint damit völlig offen, was in den Jahren 2015, 2016 und 2017 zu geschehen hat.

Ungeachtet der grundsätzlichen rechtlichen Bedenken sollte daher § 18 Abs. 3 aus Gründen der Rechtsklarheit wie folgt lauten:

„(3) Die von der Bundesministerin/vom Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesgesetzes auf Basis des Normengesetzes 1971, BGBI. Nr. 240/1971, dem Österreichischen Normungsinstitut erteilte Befugnis gilt als Befugnis gemäß § 3 Abs. 2, wenn das Österreichische Normungsinstitut sich bis spätestens 31. Dezember 2015 verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2017 allen Anforderungen und Verpflichtungen nach den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes nachzukommen. Kommt das Österreichische Normungsinstitut bis zum 31. Dezember 2017 diesen Anforderungen und Verpflichtungen nicht nach, erlischt die Befugnis, anderenfalls beginnt die fünfjährige Frist gemäß § 3 Abs. 2 mit 1. Jänner 2016. Für den Fall der Beendigung der Befugnis hat die gemäß § 3 neu befugte Normungsorganisation aufgrund des öffentlichen Interesses an der Fortführung der Normungstätigkeit sowie am Zugang zu bestehenden Normen Anspruch auf Einräumung einer Zwangslizenz“

1. an den nationalen und übernommenen Normen des Österreichischen Normungsinstitutes;
2. an den Registerdaten gemäß § 6 Abs. 1 Normengesetz 1971, BGBI. Nr. 240/1971.

Die Zwangslizenz umfasst insbesondere das Recht auf Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung. Ihre Vergütung ist so zu bemessen, dass das Österreichische Normungsinstitut die Kosten seiner nachwirkenden Verpflichtungen aus der Normungstätigkeit abdecken kann.“

Diese Stellungnahme ergeht per elektronischer Post an folgende E-Mail Adresse: post.i11@bmfwf.gv.at. Zudem ergeht eine Abschrift dieser Stellungnahme an das Präsidium des Nationalrates (begutachtungsverfahren@parlament.gv.at).

17. Juli 2015
Für den Bundeskanzler:
LUCZENSKY

Elektronisch gefertigt

Signaturwert	J1oTCJhjYp2YpumNIDHdkfUZK1JtQwUNVA6WB9MoSXuKVogo14AerkvaA+l2hk/fwau3Fe... DGx7JWA==	
	Unterzeichner	serialNumber=812559419344,CN=Bundeskanzleramt,C=AT
	Datum/Zeit	2015-07-21T14:09:09+02:00
	Aussteller-Zertifikat	CN=a-sign-corporate-light-02,OU=a-sign-corporate-light-02,O=A-Trust Ges. f. Sicherheitssysteme im elektr. Datenverkehr GmbH,C=AT
	Serien-Nr.	1026761
Hinweis	Dieses Dokument wurde amtssigniert.	
Prüfinformation	Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur finden Sie unter: http://www.signaturpruefung.gv.at Informationen zur Prüfung des Ausdrucks finden Sie unter: http://www.bka.gv.at/verifizierung	