Beilage 378/1993 zum kurzschriftlichen Bericht des o.ö. Landtages,
XXIV. Gesetzgebungsperiode

Bericht des Ausschusses für Verfassung und Verwaltung betreffend das Landesverfassungsgesetz über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der europäischen Integration

Landtagsdirektion: L-263/3-XXIV

A. Allgemeiner Teil

1. Anlaß und Inhalt dieses Landesverfassungsgesetzes:

Durch die europäischen Integrationsbestrebungen Österreichs (Abschluß des Vertrages zur Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes bzw. möglicher Beitritt zur EG) sind auch die Interessen des Landes Oberösterreich nachhaltig berührt; unter anderem werden Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeiten der Länder zugunsten zwischenstaatlicher bzw. supranationaler Willensbildung eingeschränkt werden. Als Ausgleich wurden den Ländern Mitwirkungsrechte eingeräumt, die ihre Grundlage in der B-VG-Novelle 1992, BGBl.Nr. 276, bzw. in Art. 15a B-VG-Vereinbarungen haben.

Für die Umsetzung der Art. 15a B-VG-Vereinbarung im Landesrecht sowie die landesverfassungsrechtliche Verankerung der Mitwirkungsmöglichkeit des Landtages bei der "oberösterreichischen Willensbildung" in Angelegenheiten der europäischen Integration ist ein Landesverfassungsgesetz notwendig. Der vorliegende Entwurf eines Landesverfassungsgesetzes über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der europäischen Integration enthält im wesentlichen folgendes:

- Regelung der Mitwirkung des Landes an der Integrationskonferenz der Länder;

- verfassungsrechtliche Verankerung eines (Landtags-)Ausschusses (Ausschusses für EG- und Integrationsfragen);
- Informationsverpflichtungen der Landesregierung bzw. des Landeshauptmannes gegenüber dem Landtag bei europäischen Vorhaben;
- Einräumung eines Stellungnahmerechtes für den Landtag bei Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, die von landespolitischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen von Oberösterreich unmittelbar berühren;
- grundsätzliche Bindung des Landeshauptmannes bzw. der Landesregierung an eine Stellungnahme des Landtages in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung Landessache sind;
- Ermächtigung des Ausschusses für EG- und Integrationsfragen, Stellungnahmen abzugeben.

2. Durch die Teilnahme Österreichs am Europäischen Wirtschaftsraum werden zwar grundsätzlich keine Hoheitsrechte auf supranationale Organe übergehen, da Beschlüsse der Organe des EWR zu ihrem Inkrafttreten der innerstaatlichen Genehmigung bedürfen (vgl. auch EWR-Bundesverfassungsgesetz BGBl.Nr. 115/1993), doch erfolgt diese durch den Nationalrat (soweit Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder betroffen sind mit Zustimmung des Bundesrates). Die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder sind aber auch bei der Teilnahme am EWR-Vertrag betroffen, umso mehr gilt dies für einen allfälligen Beitritt Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften.

Die im vorliegenden Entwurf getroffenen Regelungen beziehen sich auf beide Fälle einer Teilnahme Österreichs an der europäischen Integration und sollen einen Kompetenz- und Partizipationsausgleich für das Land darstellen. Dieses Mitwirkungsverfahren hat seine Grundlage in der B-VG-Novelle 1992, BGBl.Nr. 276, welche den Ländern Informations- und Stellungnahmerechte einräumt; überdies ist der Bund in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung Landessache sind, an eine einheitliche Stellungnahme der Länder gebunden. Die nähere Konkretisierung dieser Mitwirkungsbefugnisse haben Bund und Länder in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration,

BGBl.Nr. 775/1992, getroffen. Zur Koordinierung auf Länderseite wurde durch die Vereinbarung der Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration die Integrationskonferenz der Länder (IKL) eingerichtet.

Die europäische Integration greift aber insbesondere auch in einem nicht vorhersehbaren Maße in die Gesetzgebungs-, Budget- und Kontrollfunktion des Landtages ein, weshalb eine Beteiligung der parlamentarischen Organe des Landes am Willensbildungsprozeß in integrationspolitischen Fragen jedenfalls verfassungspolitisch geboten ist. Die diesbezüglichen Regelungen bedürfen zumindest teilweise einer Durchführung durch Landesverfassungsgesetz, dies gilt besonders für die Betrauung des Landtagspräsidenten mit einer Vertretungsfunktion in der IKL, die Verknüpfung von Landtagspräsident und Landeshauptmann, die gegenstandsbezogene Bindung der Landesregierung bzw. des Landeshauptmannes an ein Parlamentsorgan und die Ermächtigung des Ausschusses, Stellungnahmen "für den Landtag" abzugeben.

In legistischer Hinsicht kommen für die Einordnung der vorliegenden Regelungen in das System der Landesverfassung grundsätzlich zwei Möglichkeiten in Betracht. Einerseits die systematische Zuordnung einzelner verfassungsergänzender bzw. -ändernder Regelungen zu den mit diesen verwandten Regelungen des geltenden Landesverfassungsgesetzes 1991, andererseits die Schaffung eines eigenen Landesverfassungsgesetzes über die Mitwirkung an der europäischen Integration; da es wegen der Neuartigkeit der Bestimmungen an Anknüpfungspunkten fehlt und zudem eine geschlossene Regelung über das Mitwirkungsverfahren aus logisch-systematischen Überlegungen zielführender scheint, wurde letztere Variante gewählt.

3. Finanzielle Auswirkungen:

Die für das Land mit dem hier vorgesehenen Verfahren verbundenen Kosten können derzeit noch nicht im Detail abgeschätzt werden. Es ist nämlich

nicht abzusehen, in welchem Umfang künftig mit EG- bzw. EWR-Vorhaben in den hier maßgeblichen Angelegenheiten zu rechnen ist. Grundsätzlich wird jedoch kein neuer Verwaltungsapparat für diese Angelegenheiten aufgebaut werden, sondern sollen im Rahmen der bestehenden Dienststellen (Landtagsdirektion sowie das Amt der Landesregierung) die Aufgaben wahrgenommen werden.

4. Kompetenz:

Die Kompetenz zur Erlassung dieses Landesverfassungsgesetzes gründet sich auf Art. 99 Abs. 1 B-VG 1929. Nach dieser Bestimmung können Landesverfassungsgesetze, insoweit dadurch die Bundesverfassung nicht berührt wird, beschlossen werden. Die in diesem Landesverfassungsgesetz enthaltenen Regelungen sind einerseits durch die Bundesverfassung geboten und andererseits durch die Verfassungsautonomie der Länder erfaßt (in diesem Sinne auch 372 der Beilagen NR, XVIII. GP, S. 5).

5. EG-Konformität:

Die in diesem Landesverfassungsgesetz getroffenen Regelungen widersprechen keinen bekannten Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere beeinträchtigen sie nicht die Erfüllung der Pflichten eines Mitgliedsstaates, da sie lediglich die innerstaatliche Willensbildung bzw. die Umsetzung auf Landesebene betreffen.

B. Besonderer Teil

Zu Art. 1:

Die B-VG-Novelle 1992, BGBl.Nr. 276, die den Ländern Mitwirkungsrechte am innerstaatlichen Willensbildungsprozeß bei europäischen Integrationsvorhaben einräumt, sieht umfassende Informationspflichten und Berücksichtigungsgebote des Bundes sowie insbesondere eine Bindung des Bundes an eine fristgerechte einheitliche Stellungnahme der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration vor, in denen die Gesetzgebung Landessache ist. Dies

bedingt die Einrichtung eines Koordinierungsinstruments der Länder, welches in Form der Integrationskonferenz der Länder (IKL) auf der Grundlage der genannten 15a B-VG-Vereinbarung geschaffen wurde.

Abs. 2 fußt auf der von der genannten 15a B-VG-Vereinbarung vorgesehenen Mitwirkung von Landesorganen in der Integrationskonferenz der Länder. Die Stimmabgabe durch den Landeshauptmann entspricht der bundesverfassungsrechtlich geregelten Alleinvertretungsbefugnis (Art. 105 Abs. 1 B-VG). Da jedoch auch die Landesparlamente einschneidende Funktionsverluste erleiden, ist - wie eingangs erwähnt - eine Beteiligung parlamentarischer Organe der Länder geboten. Die Betrauung des Ersten Landtagspräsidenten mit einer Vertretungsbefugnis im Rahmen der Integrationskonferenz der Länder bzw. die Schaffung des komplexen Vertretungsorgans Landeshauptmann - Landtagspräsident bedarf eines Verfassungsgesetzes, da auch eine bloß beratende Mitgliedschaft in einem Verwaltungsorgan über die derzeitigen verfassungsmäßigen Funktionen des Landtagspräsidenten, die ihm gemäß O.ö. L-VG 1991 und LGO obliegen, hinausgeht.

Ungeachtet der verfassungsrechtlich verankerten Vertretungsbefugnis des Landeshauptmannes (Art. 50 Abs. 2 L-VG 1991) und des Landtagspräsidenten (Art. 23 Abs. 2 L-VG 1991) sollen auch andere Regierungsmitglieder oder Fachexperten den für Verhandlungen in der Integrationskonferenz der Länder notwendigen Informationsstand besitzen. Abs. 3 ermächtigt daher die Landesregierung, durch Beschluß einzelne Mitglieder der Landesregierung zu ermächtigen, den Landeshauptmann zu den Sitzungen der Integrationskonferenz zu begleiten. Eine Teilnahme auch anderer Regierungsmitglieder an der IKL hat sich bereits bewährt; so nehmen derzeit neben dem Landeshauptmann, dem Landtagspräsidenten auch Regierungsmitglieder der zweitstärksten und der drittstärksten Partei teil; diesen kommt jedoch kein Stimmrecht zu.

Zu Art. 2:

Der aufgrund § 5 Landtagsgeschäftsordnung bereits gebildete Ausschuß für EG- und Integrationsfragen erhält eine verfassungsrechtliche Grundlage, die ihn zwingend vorsieht. Für den Geschäftsgang des Ausschusses gelten die Regelungen der Landtagsgeschäftsordnung, hervorgehoben sei im Zusammenhang

mit der weitgehenden Informationsverpflichtung der Landesregierung § 53 LGO, wonach der Ausschuß schriftlich mit der Landesregierung durch den Obmann verkehrt.

Zu Art. 3:

Dieser Informationsverpflichtung korrespondiert die Verpflichtung des Bundes, die Länder unverzüglich im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer über alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, zu unterrichten. Die Mitwirkung der Länder ist von der Rechtsqualität derartiger Vorhaben im Lichte der innerstaatlichen Kompetenzverteilung und Gewaltengliederung abhängig, den wichtigsten Ansatzpunkt des Mitwirkungsverfahrens stellen Einflußmöglichkeiten der Bundesorgane - als allein gegenüber den Organen der Europäischen Gemeinschaft (allenfalls auch des EWR) Vertretungsbefugten - dar.

Da die Informationsverpflichtung von seiten des Bundes sehr umfassend ist, wird der Landeshauptmann (die Landesregierung) die Auswahl nach den angeführten Kriterien zu treffen haben, wodurch eine bessere Übersichtlichkeit und damit auch effizientere Befassung des Landtages gewährleistet sein soll. Da sich die Information des Bundes gegenüber dem Land am üblichen Aktenstand der EG orientieren wird, wird an diesen Aktenstand auch gegenüber dem Landtag anzuknüpfen sein. Zu den gegenständlichen Vorhaben zählen insbesondere solche, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder in Gesetzgebung (s. auch unten Art. 5 Abs. 2) und Vollziehung berühren; die Privatwirtschaftsverwaltung einschließlich der Förderungsverwaltung, Angelegenheiten, die das Budget und Finanzplanungen oder finanzielle Transfers betreffen; Angelegenheiten, die in mittelbarer Bundesverwaltung, in Auftragsverwaltung unmittelbar oder mittelbar (ausgegliederte Rechtsträger) zu vollziehen oder mitzuvollziehen sind, weiters auch Materien, die nach innerstaatlicher Kompetenzverteilung sogenannte Querschnittsmaterien sind.
Über Angelegenheiten im Sinne des zweiten Satzes kann die Information auch dadurch erfolgen, daß die Beratungsunterlagen und Ergebnisprotokolle der Integrationskonferenz der Länder im Auftrag des Landeshauptmannes durch die Verbindungsstelle der Bundesländer zur Verfügung gestellt werden.

Zu Art. 4:

Sowohl bei einer allfälligen Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Gemeinschaft als auch bei der Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum würden Gesetzgebungsbefugnisse der Länder mehr oder weniger durch Rechtsetzungsbefugnisse europäischer Organe ersetzt, weshalb eine weitgehende Einbindung der Länder und im besonderen der Landtage in die innerösterreichische Willensbildung in bezug auf solche Vorhaben erreicht werden soll.

Wichtig ist eine möglichst frühzeitige Information, die natürlich ihrerseits von der Information durch den Bund abhängig ist. Auch die zu gewährende Frist wird ihre objektive Begrenzung jedenfalls in der vom Land gegenüber dem Bund bzw. in der Integrationskonferenz der Länder zu wahrenden Frist haben, wobei jedoch auch der Landesregierung (dem Landeshauptmann) ein gewisser Überlegungsspielraum eingeräumt werden muß.

Zu Art. 5:

Die Stellungnahme nach Abs. 1 erfolgt in Form eines Beschlusses gemäß § 18 Abs. 1 Landtagsgeschäftsordnung. Die Landesregierung bzw. der Landeshauptmann muß die Argumente des Landtages zur Kenntnis nehmen, in ihre (seine) Entscheidungsfindung einbeziehen und sich mit ihnen auseinandersetzen, ohne jedoch dabei an die Stellungnahme gebunden zu sein.

Bei den im Abs. 2 genannten Kompetenzen handelt es sich um die Gesetzgebungsfunktionen nach Art. 15 Abs. 1 B-VG und sonstige Spezialkompetenzen der Länder (bzw. Art. 10 Abs. 1 Z. 6, 8, 9, 11, 13, .. B-VG), aufgrund besonderer "Systeme" der Kompetenzverteilung (z.B. Art. 14, Art. 14a, Art. 21 B-VG, Finanzverfassungsgesetz 1948 und andere), Gesetzgebungsfunktionen als Ausführungsgesetzgeber nach nationalen Kompetenzen, Gesetzgebungsfunktionen in Zusammenhang mit der Verwaltungsorganisation, dem Dienstrecht der Landesbediensteten sowie Gesetzgebungsfunktionen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung (Selbstbindungsgesetze), insbesondere Organisationsgesetze, Förderungsgesetze, Vergabegesetze und Finanzierungsgesetze.

Ein Abweichen von der Stellungnahme soll in Ausnahmesituationen möglich sein, um dem Landeshauptmann den nötigen Verhandlungsspielraum in der Integrationskonferenz der Länder zu geben, da einerseits außen- und integrationspolitische Erfordernisse umfassender Art bzw. andererseits innerhalb der Länderstandpunkte durch die Verpflichtung zur einheitlichen Stellungnahme ein Kompromißmoment auftreten können und berücksichtigt werden müssen.

Das in Abs. 3 dargelegte "Verfahren" stellt die Einschaltung des Landtages auch in verfahrensmäßiger Hinsicht sicher; zudem kann unter einem eine Ermächtigung zur Stellungnahme gemäß Art. 6 vorgenommen werden. Andererseits ist der Erste Präsident als Mitglied der IKL (neben dem Landeshauptmann) stets automatisch auch landesintern in den formalen Informationsprozeß zwischen Landesregierung und zuständigem Ausschuß eingebunden. Nach Übermittlung der Informationen im Wege des Ersten Präsidenten hat der Landtag bzw. der zuständige Ausschuß auf der Grundlage dieser Informationen zu entscheiden, ob er eine Stellungnahme abgibt. Um - angesichts des Umfanges der zur Verfügung gestellten Informationen - unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, soll der Informationsverpflichtung auch die Übermittlung an die drei Landtagsklubs genügen, welche ihrerseits für die Weitergabe an die betreffenden Abgeordneten verantwortlich sind.

Zu Art. 6:

Die Ermächtigung des Ausschusses ermöglicht eine wesentliche Beschleunigung des Mitwirkungsverfahrens und auch bei kurzfristigen Vorhaben eine effiziente Erledigung. Diesem Postulat würde die Schaffung besonderer Abstimmungsquoren geradezu entgegenstehen; auch die Normierung einer "Sperrminorität", die die Befassung des Landtages erwirken kann, liefe im Endeffekt auf eine Nichterledigung hinaus, da die Ermächtigung des Ausschusses ohnedies nur in den Fällen Platz greifen kann, wo eine rechtzeitige inhaltliche Erledigung durch den Landtag - und damit eine rechtzeitige Stellungnahme des Landes Oberösterreich - nicht möglich ist. Die unmittelbare Zuweisung zur Beschlußfassung an den Ausschuß erfolgt durch den Landtagspräsidenten. Die Einsetzung eines Unterausschusses gemäß § 49 Abs. 13 LGO wird zweckmäßig sein.

Der Ausschuß für Verfassung und Verwaltung beantragt, der Hohe Landtag möge das Landesverfassungsgesetz über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der europäischen Integration beschließen.

Linz, am 18. November 1993

Dr. Frais
Obmann

Sigl
Berichterstatter

Landesverfassungsgesetz

vom .....,

über die Beteiligung des Landes Oberösterreich

an der europäischen Integration

Der o.ö. Landtag hat beschlossen:

Artikel 1

(1) Das Land Oberösterreich wirkt nach Maßgabe der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG 1929 über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, LGBl.Nr. 22/1993, zur Wahrung seiner Interessen im Rahmen der europäischen Integration an der Integrationskonferenz der Länder (IKL) mit.

(2) Das Land Oberösterreich wird in der Integrationskonferenz der Länder durch den Landeshauptmann und den (die) Erste(n) Landtagspräsidenten(in) vertreten. Das Stimmrecht für das Land Oberösterreich übt der Landeshauptmann aus.

(3) Ungeachtet der verfassungsgesetzlich verankerten Vertretungsbefugnis des Landeshauptmannes (Art. 50 Abs. 2 L-VG 1991) und des (der) Ersten Präsidenten(in) (Art. 23 Abs. 2 L-VG 1991) können durch Regierungsbeschluß weitere Regierungsmitglieder oder Fachexperten ermächtigt werden, den Landeshauptmann und den (die) Erste(n) Landtagspräsidenten(in) zu den Sitzungen der Integrationskonferenz der Länder zu begleiten.

Artikel 2

Der Landtag hat zur Behandlung von Angelegenheiten auf dem Gebiete der europäischen Integration den Ausschuß für EG- und Integrationsfragen nach Maßgabe der Bestimmungen der Landtagsgeschäftsordnung einzurichten.

Artikel 3

Die Landesregierung bzw. der Landeshauptmann hat den Landtag bzw. den Ausschuß für EG- und Integrationsfragen über alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, die für das Land Oberösterreich von landespolitischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen von Oberösterreich unmittelbar berühren, zu unterrichten. Insbesondere hat der Landeshauptmann den Landtag bzw. den zuständigen Ausschuß über alle Fragen, die von der Integrationskonferenz der Länder beraten werden, im vorhinein zu informieren.

Artikel 4

Die Landesregierung bzw. der Landeshauptmann hat dem Landtag vor der Abgabe der Stellungnahmen des Landes Oberösterreich gegenüber dem Bund bzw. in der Integrationskonferenz der Länder zu Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, die von landespolitischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen von Oberösterreich unmittelbar berühren, rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Artikel 5

(1) Der Landtag kann seinen Standpunkt zu einem Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, zu dem ihm gemäß Art. 4 Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde, in einer Entschließung äußern. Die Landesregierung bzw. der Landeshauptmann hat diese bei der Darlegung des Landesstandpunktes gegenüber dem Bund bzw. in der Integrationskonferenz der Länder zu berücksichtigen.

(2) Soweit es sich um eine Angelegenheit handelt, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fällt, ist die Landesregierung bzw. der Landeshauptmann gegenüber dem Bund bzw. in der Integrationskonferenz der Länder an die Stellungnahme des Landtages gebunden; von der Stellungnahme des Landtages darf nur aus zwingenden, die Länderinteressen insgesamt betreffenden Überlegungen abgegangen werden. Die Gründe

für eine Abweichung von der Stellungnahme des Landtages sind dem Landtag mitzuteilen.

(3) Die Informationen gemäß Art. 3 bzw. ein Ersuchen um Stellungnahme sind im Wege des (der) Ersten Präsidenten(in) des Oberösterreichischen Landtages an den Ausschuß für EG- und Integrationsfragen weiterzuleiten.

Artikel 6

Ist die dem Landtag für die Abgabe einer Stellungnahme im Sinne des Art. 5 Abs. 1 bzw. 2 zur Verfügung stehende Frist so kurz, daß die ordungsgemäße Behandlung des betreffenden Vorhabens im Landtag nicht möglich ist, so hat der (die) Erste Landtagspräsident(in) nach Anhörung der Obmännerkonferenz dem Ausschuß für EG- und Integrationsfragen das Recht einzuräumen, eine Stellungnahme im Sinne des Art. 5 Abs. 1 bzw. 2 zu beschließen; der Landtag kann auch in anderen Fällen den Ausschuß zur Abgabe der Stellungnahme ermächtigen. Für die Berücksichtigung bzw. Bindung der Landesregierung bzw. des Landeshauptmannes gelten Art. 5 Abs. 1 bzw. 2 sinngemäß, wobei die Gründe für ein Abweichen von der Stellungnahme dem Ausschuß für EG- und Integrationsfragen mitzuteilen sind.

Artikel 7

Dieses Landesverfassungsgesetz tritt mit dem Ablauf des Tages seiner Kundmachung im Landesgesetzblatt für Oberösterreich in Kraft.