jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

TE Vfgh Erkenntnis 2003/10/2 G121/03 ua

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 02.10.2003

Index

58 Berg- und Energierecht
58/02 Energierecht

Norm

B-VG Art18 Abs2
B-VG Art140 Abs1 / Allg
EG Art234
ElWOG §13 Abs2

Leitsatz

Zulässigkeit des amtswegigen Normenprüfungsverfahrens trotz gemeinschaftsrechtlicher Bedenken; kein offenkundiger Verstoß der Norm gegen Gemeinschaftsrecht; Verfassungswidrigkeit der Verordnungsermächtigung der Elektrizitäts-Control GmbH betreffend Stromlieferungsverträge bei Strombezug aus Drittstaaten; im Ergebnis bewirkte Einfuhrsperre für elektrische Energie aus anderen Staaten; Übertragung dieser völkerrechtlichen Maßnahme auf ausgegliederte Rechtsträger verfassungsrechtlich unzulässig

Spruch

§13 Abs2 des Bundesgesetzes, mit dem die Organisation auf dem Gebiet der Elektrizitätswirtschaft neu geregelt wird (Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz - ElWOG), BGBl. I Nr. 143/1998 idF BGBl. I Nr. 121/2000, wird als verfassungswidrig aufgehoben.

Frühere gesetzliche Bestimmungen treten nicht wieder in Wirksamkeit.

Der Bundeskanzler ist zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung im Bundesgesetzblatt I verpflichtet.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Beim Verfassungsgerichtshof sind zu V67/02, V12/03 und V15/03 Verfahren über auf Art139 B-VG gestützte Anträge auf Aufhebung der Verordnung der Elektrizitäts-Control GmbH betreffend Stromlieferungsverträge bei Strombezug aus Drittstaaten (Stromlieferungsvertragsverordnung), kundgemacht im Amtsblatt zur Wiener Zeitung Nr. 243 vom 17. Dezember 2001, idF der Verordnung, mit der die Verordnung der Elektrizitäts-Control GmbH betreffend Stromlieferungsverträge bei Strombezug aus Drittstaaten (Stromlieferungsvertragsverordnung) geändert wird, kundgemacht im Amtsblatt zur Wiener Zeitung Nr. 123 vom 28. Juni 2002, anhängig. Dieser Verordnung ging die Stromlieferungsvertragsverordung vom 13. Dezember 2001, kundgemacht im Amtsblatt zur Wiener Zeitung Nr. 243 vom 17. Dezember 2001, voraus, in der unter der Liste jener Drittstaaten, aus welchen elektrische Energie nicht

importiert werden darf, die Tschechische Republik, nicht aber die Slowakische Republik, die Republik Slowenien und die Republik Ungarn aufschienen, die in Drittstaatenlisten früherer Verordnungen noch enthalten waren. Die Stellungnahme des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit vom 13. Dezember 2001 (vgl. Verordnungsakt ON 58-1) differenziert zwischen der Tschechischen Republik und den anderen drei Beitrittskandidaten, indem zunächst ausgeführt wird, dass in den Beitrittsverhandlungen zwischen den Beitrittskandidatenländern und der Europäischen Union die Energiekapitel mit der Slowakischen Republik, der Republik Slowenien und der Ungarischen Republik abgeschlossen seien, und meint dann:

"Anders ist hingegen der Fall Tschechiens zu beurteilen. Zwar werden auch dort vorerst keine weiteren Verhandlungen über das Kapitel 'Energie' für erforderlich erachtet. Österreich hat dieser Beurteilung jedoch nur unter dem Vorbehalt zugestimmt, 'im Lichte des 'Peer Review' und der von der tschechischen Regierung bis zum Abschluss der Beitrittsverhandlungen gesetzten Maßnahmen auf dieses Kapitel zurückzukommen.'

Schon auf Grund der Bestimmung von Art49 EUV (Erfordernis eines einstimmigen Ratsbeschlusses über den Beitrittsantrag sowie Ratifikationserfordernis für das Beitrittsabkommen gem den nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften) kann kein Zweifel daran bestehen, dass der Beitrittsprozess nicht an vitalen Interessen eines Mitgliedstaates vorbeigehen kann. Insofern ist also obenstehende Erklärung jedenfalls von Relevanz und bringt zum Ausdruck, dass das für den Marktzugang so wesentliche 'level playing field' für Tschechien derzeit noch nicht vorausgesetzt werden kann. Aus diesem Grunde ist das Einfuhrverbot für Strom aus der Tschechischen Republik weiterhin erforderlich."

Der Geschäftsführer der Energie-Control GmbH schloss sich dieser Rechtsansicht an (vgl. hiezu die Ausführungen in der Gegenschrift der Energie-Control GmbH in den Verordnungsprüfungsverfahren, S 6 und 7, sowie die Ausführungen des Geschäftsführers der Energie-Control GmbH in der öffentlichen mündlichen Verhandlung des Verfassungsgerichtshofes vom 12. Juni 2003 in den Anlassverfahren V67/02 ua.).

2. Aus Anlass dieser Verfahren sind beim Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des der genannten Verordnung zugrunde liegenden §13 Abs2 des Bundesgesetzes, mit dem die Organisation auf dem Gebiet der Elektrizitätswirtschaft neu geregelt wird (Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz - ElWOG), BGBl. I 143/1998 idF BGBl. I 121/2000, entstanden. Der Gerichtshof hat daher beschlossen, diese Bestimmung von Amts wegen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen.

II. §13 ElWOG lautet (die aufgehobene Bestimmung ist hervorgehoben):

"Stromlieferungsverträge bei Strombezug aus Drittstaaten

§13. (unmittelbar anwendbares Bundesrecht) (1) Stromlieferungsverträge, die den Bezug von elektrischer Energie zur inländischen Bedarfsdeckung aus Drittstaaten zum Gegenstand haben,

1. die zur Deckung ihres Bedarfes elektrische Energie auch in Anlagen erzeugen, die nicht dem Stand der Technik entsprechen oder von denen eine unmittelbare oder mittelbare Gefahr für das Leben oder die Gesundheit von im Staatsgebiet befindlichen Menschen, Tieren und Pflanzen ausgeht oder

2. die nicht den Nachweis der ordnungsgemäßen Entsorgung der bei der Erzeugung elektrischer Energie anfallenden Abfälle erbringen und kein Konzept für künftig aus der Erzeugung anfallende Abfälle erstellen, sind unzulässig.

(2) Die Elektrizitäts-Control GmbH hat durch Verordnung jene Drittstaaten zu benennen, auf die die Voraussetzungen von Abs1 zutreffen."

1. Im Gesetzesprüfungsverfahren haben sowohl die Bundesregierung als auch die antragstellenden Landesregierungen der Anlassverfahren, die Landesregierung von Vorarlberg, Oberösterreich und Salzburg, eine Äußerung erstattet, in der jeweils beantragt wird, der Verfassungsgerichtshof wolle die in Prüfung gezogene Bestimmung nicht als verfassungswidrig aufheben.

2. a) In seinem Einleitungsbeschluss ist der Gerichtshof davon ausgegangen, dass die Anträge zulässig sind, da die Energie-Control GmbH im gegebenen Zusammenhang funktionell als Behörde des Bundes tätig sei und daher die von ihr erlassenen Verordnungen Verordnungen einer Bundesbehörde iSd Art139 Abs1 B-VG seien.

b) Die Bundesregierung will im Zusammenhang mit der Überlegung des Verfassungsgerichtshofes im Prüfungsbeschluss, dass der Zulässigkeit der Gesetzesprüfung nicht entgegen zu stehen scheint, dass Bedenken

bestehen, ob §13 ElWOG dem Gemeinschaftsrecht entspricht, die Gemeinschaftsrechtskonformität dieser Bestimmung darlegen, geht aber nicht auf die im Prüfungsbeschluss angeschlossene Frage ein, ob es der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts gebietet, Zweifel an der Auslegung des Gemeinschaftsrechts auch dann im Wege des Art234 EG an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) heranzutragen, wenn diese Zweifel die gesetzliche Grundlage einer im abstrakten Normprüfungsverfahren zu prüfenden Verordnung betreffen.

3. a) In der Sache hegte der Gerichtshof das Bedenken, dass die Verordnungsermächtigung des §13 Abs2 ElWOG den Rahmen zulässiger Aufgabenübertragung an ausgegliederte Rechtsträger überschreitet:

"2. Auf den ersten Blick scheint §13 ElWOG so zu verstehen zu sein, dass die nunmehrige Energie-Control GmbH bei der Verordnungserlassung bloß auf den durch ein technisches Gutachten festgestellten und eindeutig objektivierbaren Fakten aufzubauen habe. Der Verfassungsgerichtshof meint jedoch vorläufig, dass die Verordnungsermächtigung der Energie-Control GmbH auch die Möglichkeit gibt, die umwelt- und sicherheitsspezifischen Standards, von denen das Gutachten auszugehen hat, festzulegen und das Ergebnis des Gutachtens dahingehend zu beurteilen, ob die technischen Feststellungen solchen Standards entsprechen. Gerade diese Standards sind aber der wesentliche Streitpunkt in der Auseinandersetzung mit ausländischen Staaten über die Sicherheit und Umweltverträglichkeit von Kraftwerken, sodass vorläufig angenommen wird, dass die Erlassung einer Verordnung der in §13 ElWOG vorgesehenen Art unter dem Anschein des bloßen Reagierens auf objektivierbare Fakten doch das Verhalten ausländischer Staaten unter Boykottdrohung zu steuern versucht und in außenpolitische Auseinandersetzungen und damit in eine Kernaufgabe des Staates eingreift. Diese Deutung scheint auch noch dadurch unterstrichen zu werden, dass das Verbot des Abschlusses von Verträgen über den Bezug von Strom sich nicht bloß auf bestimmte (unsichere) Kraftwerke bezieht, sondern jeweils auf einen ganzen Staat.

3. Mit der Erlassung einer Verordnung auf Grund der Verordnungsermächtigung des §13 Abs2 ElWOG legt die Energie-Control GmbH eine Liste jener Staaten fest, mit denen keine Stromlieferungsverträge über den Import von Strom nach Österreich abgeschlossen werden dürfen. Solch einer Entscheidung, die im Ergebnis einem Boykott von Staaten bei der Lieferung von elektrischer Energie gleichkommt, kommt aber wesentliche außenpolitische Bedeutung zu. Wenngleich der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit durch Ausübung des Weisungsrechtes eingreifen kann, scheint dem Verfassungsgerichtshof vorläufig eine derart weitreichende Verordnungsermächtigung an einen ausgegliederten Rechtsträger verfassungsrechtlich bedenklich zu sein.

Gerade die in der angefochtnen Verordnung zur Differenzierung nach einzelnen Staaten herangezogene Begründung, die der Geschäftsführer der Energie-Control GmbH in der Verhandlung wiederholte, zeigt deutlich auf, dass bei der Verordnungserlassung nach §13 ElWOG außenpolitische Überlegungen unvermeidbar zu sein scheinen."

b) Zu den im Prüfungsbeschluss vorgebrachten Bedenken hinsichtlich einer zu weitreichend gefassten Verordnungsermächtigung vermag die Bundesregierung angesichts des Wortlautes des §13 ElWOG jedoch keinen Spielraum zu erkennen,

"der es dem beliehenen Unternehmen bei Benennung von

Drittstaaten im Sinne des §13 Abs2 leg.cit. gestattete, die umwelt-

und sicherheitsspezifischen Standards selbst festzulegen, die der von

ihm zu erlassenden Verordnung zugrunde zu legen sind, und auf diese

Weise 'Außenpolitik' zu betreiben. Mit der Vorgabe, Drittstaaten zu

benennen, die Energieerzeugungsanlagen betreiben, die 'nicht dem

Stand der Technik entsprechen oder von denen eine unmittelbare oder

mittelbare Gefahr ... ausgeht' oder nicht 'den Nachweis der

ordnungsgemäßen Entsorgung der ... Abfälle erbringen und kein Konzept

für künftig ... anfallende Abfälle erstellen', wurde nach Ansicht der

Bundesregierung in einer dem Determinierungsgebot des Art18 Abs1 B-VG entsprechenden Weise vom Gesetzgeber selbst umschrieben, welche Gruppen von Stromimporten unzulässig sind und unter die Strafsanktion des §64 Abs1 Z2 ElWOG fallen (siehe dazu die näheren Ausführungen unten). Der Entfall des in Prüfung genommenen Abs2 des§13

ElWOG würde lediglich dazu führen, dass die Behörde (das ist im vorliegenden Fall jedenfalls gemäß §48 Abs2 leg.cit. die Bezirksverwaltungsbehörde bzw. die Bundespolizeidirektion) jeden Stromlieferungsvertrag dahingehend untersuchen müsste, ob er den Straftatbestand des §64 Abs1 Z2 ElWOG erfüllt, oder unter Berufung auf Art18 Abs2 B-VG eine entsprechende Verordnung erlässt; diese allgemeine Verordnungsermächtigung dürfte sich allerdings - zumindest in gewissem Umfang - auch auf Beliehene erstrecken (differenzierend Rill in Rill - Schäffer (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, Art18 B-VG, Rz 85, wonach allein die Einräumung von unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt an ein Verwaltungsorgan dieses nicht bereits zu einer Verwaltungsbehörde mit Rechtssetzungsbefugnis mache; andererseits dürfe man aber einer Behörde, die zur Bescheiderlassung berufen ist, ohne dass ihr Wirkungsbereich ausdrücklich auf die Bescheiderlassung beschränkt ist, nur bei besonderen Gründen das Recht der Verordnungsgebung absprechen; vgl. ferner Resch, Die Austro Control GmbH, ZfV 1998, 272 [281ff]). Entfällt im vorliegenden Fall die Verordnungsermächtigung des Abs2 des §13 ElWOG, die genauer gesagt einen Auftrag zur Verordnungserlassung darstellt, so wäre der darauf gestützten Verordnung im Hinblick auf die Bestimmung des §48 Abs1 ElWOG iVm. Art18 Abs2 B-VG lediglich insoweit die gesetzliche Grundlage entzogen, als es der Energie-Control GmbH möglicherweise aus anderen Gründen verwehrt wäre, Verordnungen bestimmten Typs zu erlassen".

Mit dem Umstand, dass das Verbot des Abschlusses von Verträgen über den Bezug von Strom sich jeweils auf einen ganzen Staat beziehe, seien vom österreichischen Gesetzgeber verfolgte energiepolitische Erwägungen angesprochen: Damit solle der - auch für österreichische Rechtsschutzgüter - maßgebliche Strommix aus Netzen von Exportländern - damit sei die Zusammensetzung der im Lieferland benötigten Elektrizität gemeint - beeinflusst werden.

Der "Stand der Technik" stelle in der österreichischen Rechtsordnung ein zentrales Kriterium zur Bestimmung von sicherheits- und umweltbedingten Anforderungen dar, denen insbesondere Anlagen zu entsprechen hätten. Dieses Kriterium wurde vom Verfassungsgerichtshof in in der Äußerung der Bundesregierung teilweise näher erläuterten Zusammenhängen nicht als verfassungsrechtlich bedenklich oder unterdeterminiert aufgegriffen. Vor dem Hintergrund dieser Judikatur des Verfassungsgerichtshofes ließe sich für den zu untersuchenden §13 ElWOG festhalten, dass der Gesetzgeber nicht zuletzt zur Konzentration von technischem Sachverstand die Energie-Control GmbH gegründet und mit der Vollziehung von Teilen des ElWOG wie auch von §13 Abs1 leg. cit. betraut habe. Würde man diese Bestimmung im Zusammenhang mit §1 Abs2 des Bundesverfassungsgesetzes über den umfassenden Umweltschutz lesen, so könne kein Zweifel daran bestehen, dass sich der Stand der Technik hinsichtlich Energieerzeugungsanlagen aus den einschlägigen international anerkannten Richtlinien und Empfehlungen insgesamt ergebe.

§13 ElWOG ließe der Vollziehung daher weder Raum für "außenpolitische Erwägungen" noch für darauf gegründete Steuerungsmöglichkeiten. Eine auf §13 ElWOG gestützte Verordnung, die von "außenpolitischen Erwägungen" geleitet wäre, wäre nach Ansicht der Bundesregierung mit dem Mangel der Gesetzwidrigkeit behaftet, unabhängig davon, ob sie von einer Behörde ieS oder der beliehenen Energie-Control GmbH erlassen worden sei.

Im Zusammenhang mit der Abgrenzung der Übertragung von Aufgaben von "wesentlicher Bedeutung" iSd der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes und dem "Kernbereich der staatlichen Verwaltung" sei unbestritten, dass die "Außenpolitik" auch Aufgaben von "wesentlicher Bedeutung" umfasse, die schon aus diesem Grunde nicht im Wege der Beleihung Privaten zur Besorgung übertragen werden dürften. Die Frage nach der "wesentlichen Bedeutung" stelle sich aber nur dann, wenn die betreffende Aufgabe nicht dem Kernbereich ausgliederungsfester Staatsaufgaben zuzuzählen sei, da sich dort jede Ausgliederung verbiete:

"Zu dem vom Verfassungsgerichtshof in seinem Prüfungsbeschluss erhobenen Bedenken, Verordnungsermächtigungen, die Entscheidungen implizierten, denen 'wesentliche außenpolitische Bedeutung' zukommt, überschritten den Rahmen zulässiger Aufgabenübertragung an ausgegliederte Rechtsträger, stellt sich allerdings die Frage, ob sämtliche Angelegenheiten von außenpolitischer Relevanz von einer Ausgliederung ausgeschlossen sind bzw. wie der Bereich der 'Entscheidungen von wesentlicher außenpolitischer Bedeutung' im Sinne eines ausgliederungsfesten Kernbereichs in seinen wesentlichen Determinanten abgesteckt werden kann, um dem Gebot der Rechtssicherheit Genüge zu tun, zumal hier eine Orientierung etwa an der 'Idee des Gewaltmonopols des Staates' nicht weiterführt.

Hiebei ist nach Ansicht der Bundesregierung von maßgeblicher Bedeutung, dass das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz außenpolitische Belange ausdrücklich im Wesentlichen bloß in drei Bereichen regelt: Abgesehen

vom Kompetenztatbestand des Art10 Abs1 Z2 'äußere Abgelegenheiten mit Einschluss der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland, insbesondere Abschluss von Staatsverträgen', finden sich neben den gemeinschaftsrechtlich bedingten Bestimmungen der Art23d und 23e B-VG betreffend die Tätigkeit Österreichs in der EU in Art16 Abs1 und 2 B-VG (für den Bereich der Länder) und Art50 B-VG ('E. Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates an der Vollziehung des Bundes') Zuständigkeits- und Verfahrensbestimmungen für den Abschluss von Staatsverträgen und regelt Art65 Abs1 B-VG die Vertretung der Republik nach außen. Daraus kann geschlossen werden, dass der Verfassungsgesetzgeber als Angelegenheiten der 'Außenpolitik' im eigentlichen Sinne vornehmlich den Verkehr Österreichs mit Völkerrechtssubjekten einschließlich internationaler Organisationen bzw. die Vertretung Österreichs diesen gegenüber verstanden hat.

Davon unterscheidet sich das weite Spektrum von Angelegenheiten, denen zwar außenpolitische Relevanz bzw. gegebenenfalls sogar (teil- und/oder zeitweise) nicht unwesentliche außenpolitische Bedeutung zukommen mag, die jedoch nicht 'Außenpolitik' im dargestellten Sinne des B-VG darstellen. Dazu zählen etwa Angelegenheiten der Auslandskultur und der Entwicklungszusammenarbeit, Forschungsförderung, Sportförderung, die Außenhandelsstellen sowie zahlreiche andere wirtschaftliche Angelegenheiten, die zu einem Gutteil bereits in bewährter Weise von Privaten besorgt werden (siehe auch den Überblick über bereits erfolgte Ausgliederungen im oben erwähnten Gutachten von Kucsko-Stadlmayer, aa0, 23ff; die Ausgliederung von Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit an die ADA erfolgte jüngst mit Bundesgesetz BGBl. I Nr. 65/2003). Selbst der Flugsicherung und der Durchführung von luftfahrttechnischen Kontrollen durch die Austro-Control GmbH (vgl. Resch, aa0, 279ff) kann teilweise eminente außenpolitische Bedeutung zukommen, wie dies angesichts der Vorkommnisse in der Balkan-Krise augenscheinlich geworden ist, woran sich nichts ändert, dass der Grad der Bedeutung starken zeitlichen Schwankungen unterworfen ist. Die Einbindung der OeKB in die Haftungsübernahme seitens des Bundes im Rahmen der Ausfuhrförderung (vgl. §5 Ausfuhrförderungsgesetz 1981, BGBl. Nr. 215, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 63/2000) stellt zwar keine Ausgliederung im Sinne der Rechtsprechung und Lehre dar, soll aber hinsichtlich ihrer faktischen Stellung iZm. der Erfüllung von Aufgaben von außenpolitischer Relevanz nicht unerwähnt bleiben."

Die Präzisierung gesetzlich allgemein umschriebener Importbeschränkungen zähle nach Ansicht der Bundesregierung nicht zu dem vom B-VG vorausgesetzten Bereich der "Außenpolitik". Überdies ließe §13 Abs1 ElWOG nach Ansicht der Bundesregierung keinen Raum für "außenpolitische Überlegungen" und entspreche insgesamt dem Gebot des Art18 Abs1 B-VG.

c) Sowohl die Vorarlberger als auch die Oberösterreichische Landesregierung gehen davon aus, dass §13 Abs1 ElWOG, der die Voraussetzungen für eine Verpflichtung zur Verordnungserlassung nach §13 Abs2 normiert, hinreichend determiniert sei und der Energie-Control GmbH daher auch keinerlei (außenpolitischen) Spielraum einräume. Die erforderlichen Festlegungen in einer Verordnung in der besagten Art würden allenfalls indirekt auch außenpolitische Wirkungen entfalten können, doch seien diese bereits vom Bundesgesetzgeber selbst getroffen worden. Zwar habe sich die Energie-Control GmbH bei der Verordnungserlassung auf "außenpolitische" Erwägungen gestützt, dieses Vorgehen finde jedoch im Gesetz keine Deckung und müsse daher zur Gesetzwidrigkeit der betreffenden Verordnung und nicht zur Verfassungswidrigkeit des zugrunde liegenden Gesetzes führen, das die außenpolitische Entscheidung selbst getroffen und nicht dem Verordnungsgeber überlassen habe.

Die Salzburger Landesregierung teilt in ihrer Äußerung die Auffassung des Verfassungsgerichtshofes im Einleitungsbeschluss, dass gemeinschaftsrechtliche Bedenken gegen §13 ElWOG der Zulässigkeit des Gesetzesprüfungsverfahrens nicht entgegenstehen. In der Sache qualifiziert die Salzburger Landesregierung §13 Abs2 ElWOG nicht als "außenpolitische Regelung". Mit dem in §13 Abs1 ElWOG herangezogenen "Stand der Technik" sei eine objektivierbare Faktenlage gemeint, welche nicht von der Energie-Control GmbH gesteuert werden könne.

III. 1. Zur Rechtslage und zu den Prozessvoraussetzungen legt die Bundesregierung ausführlich dar, warum - nach ihrer Meinung - die in Prüfung gezogene Gesetzesbestimmung nicht dem Gemeinschaftsrecht widerspricht.

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis VfSlg. 15.215/1998 ("Burgenländisches Tourismusgesetz") ausführlich begründet und in nachfolgenden Erkenntnissen wiederholt, dass er seine Aufgabe zur Normenkontrolle immer dann wahrzunehmen hat, wenn die Behörde ein allenfalls verfassungsrechtlich bedenkliches Gesetz zumindest denkmöglich angewendet hat. Auch das Erfordernis der Effektivität des Gemeinschaftsrechts verlangt keine

einschränkende Interpretation. Es läuft dem Zweck des Anwendungsvorranges gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften nicht entgegen, wenn der Verfassungsgerichtshof für ihn präjudizielle generelle Rechtsnormen auf ihre Verfassungs- bzw. Gesetzmäßigkeit hin prüft und gegebenenfalls aufhebt oder für rechtswidrig erklärt, weil in solchen Normprüfungsverfahren nicht über die Frage entschieden wird, ob der innerstaatlichen Norm der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts entgegensteht.

Bestehen somit Bedenken, dass eine innerstaatliche Norm dem Gemeinschaftsrecht widersprechen könnte, so bildet dies kein Hindernis für die Prüfung dieser Norm nach den Art139 bzw. 140 B-VG, es sei denn, dass die Gemeinschaftswidrigkeit offenkundig ist (vgl. VfSlg. 15.368/1998 - "pharmazeutische Gehaltskasse").

Das bereits im Prüfungsbeschluss erwähnte Mahnschreiben der Europäischen Kommission vom 30. April 2003 zeigt gemeinschaftsrechtliche Bedenken gegen die vom Verfassungsgerichtshof in Prüfung gezogene Bestimmung auf, ohne aber dartun zu können, dass die Gemeinschaftsrechtswidrigkeit offenkundig ist. Die von der Bundesregierung dargelegten Gegenargumente zeigen auf, dass die gemeinschaftsrechtliche Frage nicht bereits durch die Judikatur des EuGH abschließend geklärt ist, sodass der Verfassungsgerichtshof von keinem "offenkundigen" Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht ausgeht, ohne dass er sich im Einzelnen mit den Argumenten auseinanderzusetzen hätte. Da die gemeinschaftsrechtliche Frage auch sonst für die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes unter dem Blickwinkel der nunmehr zu prüfenden Bedenken nicht erheblich ist, war auch von einer Vorlage an den EuGH gemäß Art234 EG Abstand zu nehmen. Hiebei kann dahingestellt bleiben, ob in einem abstrakten Normprüfungsverfahren Gemeinschaftsrecht überhaupt relevant sein kann, da ihm kein Anlassfall zu Grunde liegt und daher auch ein allfälliger Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts nicht zum Tragen kommt (vgl. Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht, 2. Auflage (2001), S 154).

Im Verfahren sind somit keine Prozesshindernisse hervorgekommen, sodass das Gesetzesprüfungsverfahren zulässig ist.

2. Der Prüfungsbeschluss geht zunächst davon aus, dass gegen die Übertragung hoheitlicher Aufgaben an die Elektrizitäts-Control GmbH (nunmehr: Energie-Control GmbH) an sich keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen, doch hegte der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass mit der Übertragung der Kompetenz zur Erlassung einer Verordnung der in §13 ElWOG beschriebenen Art ausgliederungsfeste Kernaufgaben des Staates an eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung übertragen wurden, da bei der Verordnungserlassung nach §13 ElWOG außenpolitische Überlegungen unvermeidbar zu sein scheinen.

Dem begegnet die Bundesregierung im Wesentlichen damit, dass der Gesetzgeber in §13 Abs2 ElWOG bereits selbst die außenpolitische Weichenstellung vorgenommen habe und der Verordnungsgeber keinen Spielraum mehr habe, umwelt- oder sicherheitsspezifische Standards selbst festzulegen. Auch würde die Aufhebung des §13 Abs2 ElWOG lediglich bewirken, dass die Behörde entweder selbst in einem Verwaltungsstrafverfahren die Voraussetzungen des §13 Abs1 ElWOG hinsichtlich jedes einzelnen Stromlieferungsvertrages prüfen müsste oder unter Berufung auf Art18 Abs2 B-VG eine entsprechende Verordnung erlassen könnte, wobei die Bundesregierung meint, dass diese allgemeine Verordnungsermächtigung - in gewissem Umfang - sich auch auf Beliehene erstrecken könnte.

Die Argumente der beteiligten Landesregierungen stimmen im Wesentlichen mit jenen der Bundesregierung überein.

3. Der Verfassungsgerichtshof kann die von der Bundesregierung und den Landesregierungen dargelegten Argumente nicht teilen:

a) Die Bedenken richten sich gegen die Übertragung der Kompetenz zur Verordnungserlassung an eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Dass bei Wegfall einer solchen Bestimmung die Beurteilung der Rechtsmäßigkeit von Stromlieferungsverträgen an staatliche Behörden zurückfallen würde, ist zwar richtig, kann aber kein Argument gegen die Bedenken gegen die Ausgliederung sein. Die Bundesregierung begründet mit ihrem Hinweis auf die Folgen einer Aufhebung nur die Zweckmäßigkeit der Erlassung einer Verordnung, um umfangreiche Untersuchungen in Einzelfällen zu vermeiden.

Im Übrigen vermag der Verfassungsgerichtshof auch nicht die Ansicht zu teilen, dass Beliehene allein gestützt auf Art18 Abs2 B-VG Verordnungen erlassen dürften.

Der Verfassungsgerichtshof hat in mehreren Erkenntnissen ausgesprochen, dass die verfassungsrechtliche Ermächtigung zu Beleihungen nur für "vereinzelte Aufgaben" besteht (VfSlg. 14.473/1996 und 16.400/2001). Daraus

folgt aber, dass diese Aufgaben im Gesetz bezeichnet werden müssen. Soll der ausgegliederte Rechtsträger daher auch Verordnungen erlassen dürften, so ist diese Aufgabe in einer speziellen Verordnungsermächtigung zu bezeichnen. Eine Verordnungserlassung unter bloßer Berufung auf Art18 Abs2 B-VG steht somit einem Beliehenen nicht zu (in diesem Sinne auch Hattenberger, Zur Grenzziehung zwischen Verordnung und Nichtverordnung, ZfV 2001, S 563).

b) §13 Abs1 ElWOG zählt eine Reihe von Kriterien auf, die insgesamt erfüllt sein müssen, damit der Abschluss von Stromlieferungsverträgen mit Unternehmen aus Drittstaaten zulässig ist. Die Sanktion bei Nichterfüllung auch nur eines der Kriterien bezieht sich dann aber nicht auf die einzelnen Erzeuger elektrischer Energie. Von der Sanktion betroffen ist der Drittstaat insgesamt. Nach Abs2 der genannten Bestimmung hat die Elektrizitäts-Control GmbH (nunmehr die Energie-Control GmbH) in der Stromlieferungsvertragsverordnung den Drittstaat zu bezeichnen, auf den die Voraussetzungen des Abs1 zutreffen.

Selbst wenn es - entgegen der Annahme des Verfassungsgerichtshofes im Prüfungsbeschluss - zuträfe, dass Abs1 bloß technische Kriterien aufzählt, so besteht die Sanktion jedenfalls in einer Einfuhrsperre für elektrische Energie aus einem oder mehreren Staaten. Solche Einfuhrsperren gegen einen ganzen Staat laufen aber auf eine völkerrechtliche Retorsionsmaßnahme hinaus, die darauf gerichtet ist, den ausländischen Staat zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen (vgl. Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, 10. Auflage (2000), Rz 1775 bis 1781); eine Entscheidung über derartige völkerrechtliche Maßnahmen ist ein Teil der Außenpolitik und zählt daher zum Kernbereich der Staatsaufgaben. Die für Außenpolitik zuständigen Organe können sich der Verantwortung für solche Maßnahmen nicht dadurch entziehen, dass sie deren Verhängung im Ergebnis einer ausgegliederten Gesellschaft mit beschränkter Haftung überlassen.

Im Übrigen geht - wie die Stellungnahme des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit vom 13. Dezember 2001 zeigt - auch dieser Bundesminister vom gleichen Verständnis der geprüften Norm aus, nämlich dass ein Drittstaat in die nach §13 Abs2 ElWOG aufzustellende Liste aufgenommen werden soll, um diesen zur Änderung seines bisherigen Verhaltens zu veranlassen.

c) Die Bundesregierung zählt einige Beispiele ausgegliederter Rechtsträger auf, denen ebenfalls Entscheidungen von außenpolitischer Relevanz übertragen worden seien, offenbar um darzutun, dass der Verfassungsgerichtshof mit §13 ElWOG vergleichbare Bestimmungen bisher nicht aufgehoben hat. Dem ist Folgendes zu entgegnen:

Auf die Besonderheit der Übertragung hoheitlicher Aufgaben an die Nationalbank, die der Verfassungsgesetzgeber von 1920 bereits als beliehenes Unternehmen vorgefunden hat, hat die Bundesregierung selbst hingewiesen.

Der Hinweis auf die Übertragung von Aufgaben der Finanzmarktaufsicht ist allein deshalb als Vergleichsfall ungeeignet, weil diese letztlich durch Verfassungsbestimmung abgesichert ist (ArtIII des Bundesgesetzes BGBl. I 45/2002), und zwar nachdem der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis VfSlg. 16.400/ 2001 die Übertragung der Wertpapieraufsicht an eine Anstalt des öffentlichen Rechts als verfassungswidrig aufgehoben hat, unter anderem, weil Kernaufgaben des Staates übertragen wurden.

Die Bundesregierung erwähnt unter anderem, dass die "als verfassungsrechtlich bedenklich erachtete Übertragung von Hoheitsrechten betreffend die Genehmigung des Imports elektrischer Energie an beliehene Unternehmen bereits in der Vergangenheit" bestand. Sie verweist auf §5 Abs6 litg des 2. Verstaatlichungsgesetzes 1947, BGBl. 81, idF des Bundesverfassungsgesetzes, mit welchem das 2. Verstaatlichungsgesetz geändert wurde, BGBl. 321/1987. Nach dem letzten Satz dieser Bestimmung bedurften Stromlieferungsverträge mit dem Ausland der Zustimmung der Verbundgesellschaft. Der bloße Hinweis auf den Umstand, dass eine allenfalls vergleichbare Regelung bereits früher bestanden hat, ist jedoch nicht geeignet, die Bedenken hinsichtlich der nunmehr in Rede stehenden Bestimmung auszuräumen, zumal die von der Bundesregierung herangezogene Bestimmung im Kontext der damaligen Rechtslage eine spezifische, der in Prüfung stehenden Ermächtigung nur sehr bedingt vergleichbare Funktion hatte; sie war nämlich im Zusammenhang mit §5 Abs6 litc und e Ausdruck des Import- und Exportmonopols der Verbundgesellschaft, und bezweckte, dem Monopolisten Verbundgesellschaft die Möglichkeit einzuräumen, ausnahmsweise anderen Unternehmen den direkten Stromimport oder -export zu ermöglichen. Auch hatte der Verfassungsgerichtshof keine Gelegenheit die angeführte Bestimmung des §5 Abs6 litg

2. Verstaatlichungsgesetz auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen.

Die von der Bundesregierung angeführten Beispiele sind schon ihrem Inhalt nach mit der vorliegenden

Verordnungsermächtigung nicht vergleichbar. Teilweise sind die genannten Bestimmungen verfassungsrechtlich abgesichert, großteils handelt es sich nicht um Verordnungsermächtigungen. Keine der Bestimmungen ermächtigt Unternehmen zu Maßnahmen mit gravierenden außenpolitischen Konsequenzen.

d) Zusammenfassend ergibt sich daher Folgendes:

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis VfSlg. 14.473/1996 ("Austro-Control GmbH") ausgeführt, dass bloß "vereinzelte Aufgaben" zur hoheitlichen Besorgung an ausgegliederte Rechtsträger übertragen werden dürfen. Er hat dann jene Aufgaben, die dem ausgegliederten Unternehmen übertragen wurden und jene, die bei den staatlichen Organen verblieben sind, gegeneinander abgewogen und kam zu dem Schluss, dass die Ausgliederung verfassungsrechtlich zulässig war, weil keine Kernaufgaben übertragen wurden und bei Gesamtbetrachtung gewichtige Aufgaben bei den staatlichen Organen verblieben sind. Hiebei war von besonderem Gewicht, dass "vor allem auch alle im LFG [Luftfahrtgesetz] vorgesehenen Verordnungserlassungskompetenzen beim zuständigen Bundesminister" verblieben.

Daraus folgt, dass die Übertragung der Befugnis zur Erlassung genereller Normen an einen Beliehenen verfassungsrechtlich besonders sensibel ist. Dennoch hat die Verfassung - wie oben dargetan - die Übertragung der Verordnungserlassung an einen Beliehenen nicht schlechthin ausgeschlossen. Bewegt sich eine solche Übertragung der Aufgaben jedoch in einem Kerngebiet der Staatsaufgaben, wie den außenpolitischen Beziehungen zu anderen Staaten, so ist dies verfassungsrechtlich nicht mehr gedeckt.

Die in §13 Abs2 ElWOG vorgesehene Verordnungsermächtigung erlaubt im Ergebnis die Verhängung einer Einfuhrsperre für elektrische Energie aus anderen Staaten. Eine solche Einfuhrsperre stellt eine völkerrechtliche Maßnahme dar, die zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen der Beziehungen Österreichs zu einem Drittstaat führen kann. Eine Ermächtigung zur Erlassung von Verordnungen solchen Inhalts an einen ausgegliederten Rechtsträger übersteigt den verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen und war daher aufzuheben.

IV. 1. Da die Bundesregierung keine Setzung einer Frist für den Fall der Aufhebung des Gesetzes begehrte, geht der Verfassungsgerichtshof davon aus, dass sie keinen Anlass für eine Ersatzregelung sieht und nimmt daher von der Setzung einer Frist für das Inkrafttreten der Aufhebung Abstand.

2. Angesichts des Umstandes, dass die entscheidungserheblichen Grundlagen bereits in einer mündlichen Verhandlung in den diesem Gesetzesprüfungsverfahren Anlass gebenden Verordnungsprüfungsverfahren erörtert worden sind, konnte diese Entscheidung gemäß §19 Abs4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden.

Schlagworte

Beleihung, Energierecht, Elektrizitätswesen, EU-Recht Vorabentscheidung, Hoheitsverwaltung, Verordnungserlassung, Völkerrecht, Ausgliederung

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:2003:G121.2003

Dokumentnummer

JFT_09968998_03G00121_00

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, http://www.vfgh.gv.at

© 2025 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at