

Handbuch der Rechtssetzungs- technik

Addendum zu

Teil 1: Ergänzungen zu den
Legistischen Richtlinien 1990
im Zusammenhang
mit der Mitgliedschaft
der Republik Österreich
zur Europäischen Union
(EU-Addendum)

Herausgegeben
vom
Bundeskanzleramt

INHALTSVERZEICHNIS

1. PRIMÄRRECHT

BEGRIFF
BINDUNGSWIRKUNG
FOLGERUNGEN
GEMEINSCHAFTSRECHTLICHE ANFORDERUNGEN
VERFASSUNGSRECHTLICHE UND LEGISTISCHE ANFORDERUNGEN

2. VERORDNUNGEN

RECHTSGRUNDLAGE
VERBOT SPEZIELLER TRANSFORMATION
VERBOT DER INHALTLICHEN PRÄZISIERUNG
VERBOT DER INHALTLICHEN WIEDERHOLUNG EINER VERORDNUNG
ZULÄSSIGKEIT INNERSTAATLICHER DURCHFÜHRUNGSMAßNAHMEN
VERPFLICHTUNG ZUR ANPASSUNG DES INNERSTAATLICHEN RECHTS

3. RICHTLINIEN

RECHTSGRUNDLAGE
BINDUNGSWIRKUNG
RICHTLINIENKONFORME AUSLEGUNG
UMSETZUNG
MITTEL DER UMSETZUNG
Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen
Verfassungsrechtliche und legistische Anforderungen
INHALT DER UMSETZUNG
Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen
Legistische Anforderungen
Umsetzungshinweis

4. VÖLKERRECHTLICHE VERTRÄGE DER GEMEINSCHAFT UND AUF IHRER GRUNDLAGE ERLASSENE BESCHLÜSSE

BEGRIFF
BINDUNGSWIRKUNG
ANPASSUNG

5. VERWEISUNGEN

ALLGEMEIN
VERWEISUNGEN AUF PRIMÄRRECHT
VERWEISUNGEN AUF VERORDNUNGEN
VERWEISUNGEN AUF RICHTLINIEN

6. SANKTIONEN UND ZWANGSMITTEL

GEMEINSCHAFTSRECHTLICHE ANFORDERUNGEN
VERFASSUNGSRECHTLICHE UND LEGISTISCHE ANFORDERUNGEN

7. ZITIERREGELN

Vorwort

Derzeit bilden die Legistischen Richtlinien 1990 (Beschluß der Bundesregierung vom 9. Jänner 1990) die umfassende Grundlage für die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften des Bundes.

Im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft der Republik Österreich zur Europäischen Union erschien es erforderlich, die Legistischen Richtlinien 1990 zu ergänzen, um die notwendige Einheitlichkeit und Übereinstimmung der Rechtsvorschriften des Bundes mit dem Recht der Europäischen Union sowie mit den in diesem Zusammenhang zu beachtenden bundesverfassungsrechtlichen Vorschriften zu gewährleisten.

Die Bundesregierung hat - in diesem Sinne - in ihrer Sitzung am 21. April 1998 beschlossen, daß die vorliegenden Ergänzungen zu den Legistischen Richtlinien 1990 im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft der Republik Österreich zur Europäischen Union (EU-Addendum) bei der Gestaltung von Entwürfen zu Rechtsvorschriften durch die Bundesministerien und die diesen nachgeordneten Dienststellen zu beachten sind.

Da die Legistischen Richtlinien 1990 sich lediglich mit der Gestaltung von Rechtsvorschriften, nicht mit der von Erläuterungen befassen, enthält auch das vorliegende Addendum keine die Gestaltung von Erläuterungen betreffenden Ausführungen. Für diese sind derzeit noch die Legistischen Richtlinien 1979, IV. Abschnitt, maßgeblich.

1. PRIMÄRRECHT

BEGRIFF

- 1 Unter Primärrecht sind der EG-Vertrag - außerdem der EGKS- und der EAG-Vertrag, auf die aber im Folgenden nicht gesondert Bedacht genommen wird - sowie die diesem Vertrag im gegenseitigen Einvernehmen der Mitgliedstaaten beigefügten Protokolle (Art. 239 EGV), ferner die den EG-Vertrag ändernden Verträge (zB Beitrittsverträge), aber auch Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze zu verstehen.

BINDUNGSWIRKUNG

- 2 Primärrecht ist nach der Rechtsprechung des EuGH unmittelbar anwendbar (d.h. der Rechtsunterworfenen kann sich darauf vor Gerichten und Verwaltungsbehörden berufen), wenn die betreffende Vorschrift "ein klares und uneingeschränktes Verbot" (Rs 26/62, van Gend & Loos, Slg. 1963, 1, RNr. 12) enthält (vgl. zB Art. 12 EGV) oder "eine klare und unbedingte Verpflichtung" begründet, deren "Durchführung oder Wirksamkeit auch keiner weiteren Maßnahme der Gemeinschaftsorgane oder der Mitgliedstaaten" bedarf (Rs 57/65, Lütticke, Slg. 1966, 257, RNr. 5), und den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung kein Ermessen einräumt.¹

FOLGERUNGEN

GEMEINSCHAFTSRECHTLICHE ANFORDERUNGEN

- 3 Nach der Rechtsprechung des EuGH stellt die Möglichkeit der Rechtsbürger, sich auf unmittelbar anwendbare Vertragsbestimmungen zu berufen, nur eine Mindestgarantie dar und reicht nicht aus, um für sich allein die uneingeschränkte Anwendung des Primärrechts zu gewährleisten (z. B. Rs C-120/88, Kommission gegen Italien, Slg. 1991, I-621, RNr. 10).

¹) Der EuGH hat bereits einigen Bestimmungen unmittelbare Wirkung zuerkannt (z. B. Art. 6 Abs. 1, Art. 9, Art. 12, Art. 13 Abs. 2, Art. 16, Art. 30, Art. 31 und 32 Abs. 1, Art. 34, Art. 37 Abs. 1, Art. 37 Abs. 2, Art. 48 Abs. 2, Art. 52, Art. 53, Art. 59 Abs. 1 und 60 Abs. 3, Art. 73b, Art. 85, Art. 86 im Rahmen von Art. 90, Art. 93 Abs. 3 letzter Satz, Art. 95 Abs. 1, Art. 95 Abs. 2, Art. 119 EGV). Anderen Normen hat er diese Wirkung versagt (z. B. Art. 32 Abs. 2, Art. 33, Art. 67, Art. 71 Abs. 1, Art. 90 Abs. 2, Art. 97, Art. 102 und 107 EGV).

Ungeachtet der unmittelbaren Anwendbarkeit primären Gemeinschaftsrechts sind entgegenstehende innerstaatliche Normen nach der Auffassung des EuGH aus Gründen der Rechtssicherheit im Rechtstext anzupassen.

Ansonsten liegt eine Vertragsverletzung vor, weil "Unklarheiten tatsächlicher Art bestehen" bleiben und "die betroffenen Normadressaten bezüglich der ihnen eröffneten Möglichkeiten, sich auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen, in einem Zustand der Ungewißheit belassen werden" (Rs 168/85, Kommission gegen Italien, Slg. 1986, 2945, RNr. 11).

- 4** Die Unvereinbarkeit von innerstaatlichem Recht mit gemeinschaftsrechtlichen, daher auch primärrechtlichen Bestimmungen ist durch innerstaatliche Normen zu beseitigen, die (mindestens) denselben rechtlichen Rang haben wie die zu ändernden Bestimmungen.

Eine bloße Verwaltungspraxis (z. B. ein Rundschreiben, in dem die Anwendung des Primärrechts verlangt wird) ist nach Auffassung des EuGH nicht ausreichend (Rs 168/85, RNr. 13). Daher genügt auch eine Regelung im Erlaßweg nicht, um die geforderte Rechtssicherheit herzustellen.

VERFASSUNGSRECHTLICHE UND LEGISTISCHE ANFORDERUNGEN

- 5** Da der EuGH in der Möglichkeit der Rechtsbürger, sich auf unmittelbar anwendbare Vertragsbestimmungen zu berufen, nur eine Mindestgarantie sieht, ist dem Primärrecht durch innerstaatliche Rechtsvorschriften Rechnung zu tragen (vgl. RZ 32). Im Regelfall wird das Primärrecht Bereiche erfassen, die bereits durch österreichische Rechtsvorschriften geregelt sind. Derartige österreichische Rechtsvorschriften sind zu ändern, soweit sie mit dem Primärrecht nicht vereinbar sind (Bereinigungspflicht).
- 6** Zur Vermeidung von Widersprüchen zwischen österreichischen Rechtsvorschriften und Primärrecht genügt es aber nicht, eine umfassende salvatorische Klausel in die österreichische Rechtsvorschrift aufzunehmen. Die Änderung sollte vielmehr so erfolgen, daß sie - insbesondere was den Geltungsbereich anlangt - ausdrücklich auf die Vorgaben des Primärrechts Bezug nimmt (soweit sich aus dem EWR-Abkommen analoge Verpflichtungen ergeben, werden diese sinnvollerweise in ein und dieselbe Regelung aufzunehmen sein).

Beispiele:

statt:

- "Dieses Bundesgesetz gilt nicht, soweit der EG-Vertrag anderes vorsieht."

oder

- "Durch dieses Bundesgesetz werden die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen des EG-Vertrags nicht berührt."

besser:

- "Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder einer anderen Vertragspartei des EWR-Abkommens, die von der Niederlassungsfreiheit gemäß Art. 52 ff des EG-Vertrages oder Art. 31 ff des EWR-Abkommens Gebrauch machen, sind österreichischen Staatsbürgern gleichgestellt."

oder

- "Für Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder einer anderen Vertragspartei des EWR-Abkommens gelten, wenn der Sitz ihres Unternehmens im Gebiet einer anderen Vertragspartei liegt, nur die §§ xy."

2. VERORDNUNGEN

RECHTSGRUNDLAGE

- 7 "Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat" (Art. 189 Abs. 2 EGV).

VERBOT SPEZIELLER TRANSFORMATION

- 8 Soweit eine Angelegenheit durch eine Verordnung geregelt ist, besteht - abgesehen von den in RZ 13 bis 15 behandelten Fällen - keine Rechtssetzungskompetenz der Mitgliedstaaten mehr. Die Erlassung innerstaatlicher Rechtsvorschriften zur Umsetzung von Verordnungen ist daher grundsätzlich nicht zulässig.

"Die unmittelbare Geltung einer Gemeinschaftsverordnung setzt voraus, daß die Verordnung in Kraft tritt und zugunsten oder zulasten der Rechtssubjekte Anwendung findet, ohne daß es irgendwelcher Maßnahmen zur Umwandlung in innerstaatliches Recht bedarf. Die Mitgliedstaaten dürfen aufgrund der ihnen aus dem Vertrag obliegenden Verpflichtungen, die sie mit dessen Ratifizierung eingegangen sind, nicht die unmittelbare Geltung vereiteln, die Verordnungen und sonstige Vorschriften des Gemeinschaftsrechts äußern ... Insbesondere dürfen die Mitgliedstaaten keine Maßnahmen ergreifen, die geeignet sind, die Zuständigkeit des Gerichtshofes zur Entscheidung über Fragen der Auslegung des Gemeinschaftsrechts oder der Gültigkeit der von den Organen der Gemeinschaft vorgenommenen Handlungen zu beschneiden. Infolgedessen sind Praktiken unzulässig, durch die die Normadressaten über den Gemeinschaftscharakter einer Rechtsnorm im Unklaren gelassen werden. Die Zuständigkeit des Gerichtshofes, namentlich aufgrund von Artikel 177 [EGV], bleibt ungeschmälert, unbeschadet aller Versuche, Normen des Gemeinschaftsrechts durch nationales Gesetz in innerstaatliches Recht zu transformieren." (Rs 34/73, Variola, Slg. 1973, 981, RNr. 10 und 11).

- 9** Da Verordnungen aufgrund ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft unmittelbare Geltung erlangen, hat eine nochmalige Kundmachung des Verordnungstextes durch österreichische Organe zu unterbleiben.
- 10**Keinesfalls darf in einer österreichischen Rechtsvorschrift die Geltung einer Verordnung von der Kundmachung in einem österreichischen Kundmachungsorgan abhängig gemacht werden.

VERBOT DER INHALTLICHEN PRÄZISIERUNG

- 11**Verordnungen dürfen nicht durch innerstaatliche Rechtsvorschriften inhaltlich präzisiert werden.

Den Mitgliedstaaten ist es demnach "unbeschadet gegenteiliger Bestimmungen verwehrt, zur Durchführung der Verordnung Maßnahmen zu ergreifen, die eine Änderung ihrer Tragweite oder eine Ergänzung ihrer Vorschriften zum Gegenstand haben" (Rs 40/69, Bollmann, Slg. 1970, 69, RNr. 4).

"Wenn auch eine einzelstaatliche Verwaltung im Falle von Auslegungsschwierigkeiten sich veranlaßt sehen kann, Maßnahmen zur Durchführung einer Gemeinschaftsverordnung zu ergreifen und bei dieser Gelegenheit entstandene Zweifel zu beheben, so ist sie dazu doch nur unter Beachtung der Gemeinschaftsbestimmungen berechtigt, ohne daß die einzelstaatlichen Behörden Auslegungsregeln mit bindender Wirkung erlassen könnten" (Rs 94/77, Fratelli Zerbone, Slg. 1978, 99, RNr. 22/27).

VERBOT DER INHALTLICHEN WIEDERHOLUNG EINER VERORDNUNG

- 12**Die Wiederholung des Inhaltes einer Verordnung in einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift ist grundsätzlich unzulässig.

Ausnahmsweise ist es nach der Rechtsprechung des EuGH jedoch erlaubt, in innerstaatlichen Rechtsvorschriften bestimmte Teile von Verordnungen zu wiederholen. Dies ergibt sich aus der Judikatur des EuGH, wonach etwa ein "System der Erzeugergemeinschaften nicht allein durch die Gemeinschaftsverordnungen ins Werk gesetzt werden (kann); erforderlich ist vielmehr, wie die Kommission eingeräumt hat, das Zusammentreffen einer ganzen Reihe gemeinschaftsrechtlicher, einzelstaatlicher und regionaler Vorschriften. In einem solchen besonderen Fall kann es nicht als ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht angesehen werden, daß Regionalgesetze im Interesse ihres inneren Zusammenhangs und ihrer Verständlichkeit für die Adressaten bestimmte Punkte der Gemeinschaftsverordnungen wiederholen" (Rs 272/83, Kommission gegen Italien, Slg. 1985, 1057, RNr. 27).

ZULÄSSIGKEIT INNERSTAATLICHER DURCHFÜHRUNGSMAßNAHMEN

13 Die Erlassung von innerstaatlichen Durchführungsmaßnahmen ist geboten, falls eine Verordnung die Mitgliedstaaten ausdrücklich dazu verpflichtet.

Beispiel 1:

- Nach Art. 9 der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegulungen, ABl. Nr. L 355 vom 05.12.1992 S. 1, treffen die Mitgliedstaaten "die erforderlichen Maßnahmen, um den Schutz der erhobenen Daten zu gewährleisten".

Beispiel 2:

- Nach Art. 17 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr, ABl. Nr. L 370 vom 31.12.1985 S. 1, erlassen die Mitgliedstaaten "nach Anhörung der Kommission rechtzeitig die zur Durchführung dieser Verordnung notwendigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Diese Vorschriften müssen sich unter anderem auf die Organisation, das Verfahren und die Mittel für die Überwachung sowie auf die Ahndung im Falle von Zuwiderhandlungen beziehen."

14 Die Verpflichtung zur Erlassung innerstaatlicher Durchführungsmaßnahmen kann sich aber auch lediglich implizit oder aus anderen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts (zB Art. 5 EGV) ergeben.

Jedenfalls geboten ist die Erlassung innerstaatlicher Rechtsvorschriften, in denen

— die zur Vollziehung der Verordnung zuständigen Behörden und das von diesen anzuwendende Verfahren,

— die bei Übertretung der Verordnung zu verhängenden Sanktionen

normiert werden.

Vgl. hinsichtlich des Verfahrens Rs 39/70, Fleischkontor, Slg. 1971, 49, RNr. 4, hinsichtlich der Sanktionen Rs C-36,94, Siesse, Slg. 1995, I-3573, RNr. 20.

15 Die Erlassung innerstaatlicher Durchführungsmaßnahmen ist zulässig, soweit im Einzelfall Verordnungen die Mitgliedstaaten dazu ermächtigen, unter bestimmten Voraussetzungen ergänzende oder abweichende Regelungen zu treffen.

Beispiel:

- Nach Art. 8 der Verordnung (EWG) Nr. 2603/69 zur Festlegung einer gemeinsamen Ausfuhrregelung, ABl. Nr. L 324 vom 27.12.1969 S. 25, in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 3918/91, ABl. Nr. L 372 vom 31.12.1991 S. 31, kann ein Mitgliedstaat die Ausfuhr eines Erzeugnisses "von der Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung abhängig machen, die nach den von ihm festzulegenden Modalitäten und zu den von ihm zu bestimmenden Grenzen erteilt wird".

VERPFLICHTUNG ZUR ANPASSUNG DES INNERSTAATLICHEN RECHTS

- 16** Innerstaatliche Rechtsvorschriften, die im Widerspruch zu Bestimmungen einer Verordnung stehen, sind nach der Rechtsprechung des EuGH ungeachtet der unmittelbaren Geltung und des Anwendungsvorrangs von Verordnungen anzupassen.

Die unveränderte Fortgeltung einer nationalen Regelung, die mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar ist, läßt nämlich selbst dann, wenn der fragliche Mitgliedstaat im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht handelt, Unklarheiten tatsächlicher Art bestehen, weil die betroffenen Normadressaten bezüglich der ihnen eröffneten Möglichkeiten, sich auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen, in einem Zustand der Ungewißheit gelassen werden (vgl. Rs C-307/89, Kommission gegen Frankreich, Slg. 1991, I-2903, RNr. 13).

- 17** Die Unvereinbarkeit innerstaatlichen Rechts mit Bestimmungen einer Verordnung ist durch innerstaatliche Normen zu beseitigen, die (mindestens) denselben rechtlichen Rang haben wie die zu ändernden innerstaatlichen Vorschriften.

- 18** Zur Vermeidung von Widersprüchen zwischen österreichischen Rechtsvorschriften und Verordnungen genügt es aber nicht, eine umfassende salvatorische Klausel in die österreichische Rechtsvorschrift aufzunehmen. Die Änderung sollte vielmehr so erfolgen, daß sie - insbesondere was den Geltungsbereich anlangt - ausdrücklich auf eine oder mehrere Verordnungen Bezug nimmt.

Beispiele:
statt:

- "Durch dieses Bundesgesetz werden unmittelbar anwendbare Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft nicht berührt."

oder

- "Das Erfordernis der österreichischen Staatsbürgerschaft gilt nicht, sofern eine Verordnung der Europäischen Gemeinschaft anderes vorsieht."

besser:

- "Die in Art. 11 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, ABl. Nr. L 257 vom 19.10.1968 S. 2, in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 434/92, ABl. Nr. L 50 vom 25.02.1992 S. 14, genannten Personen sind österreichischen Staatsbürgern gleichgestellt."

3. RICHTLINIEN

RECHTSGRUNDLAGE

- 19** "Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel" (Art. 189 Abs. 3 EGV).

BINDUNGSWIRKUNG

- 20** Richtlinien entfalten gegenüber den Mitgliedstaaten grundsätzlich nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels eine bindende Wirkung. Sie können sich an einen einzelnen Mitgliedstaat, an mehrere oder auch an alle Mitgliedstaaten richten.
- 21** Falls eine Richtlinie nicht (Rs 70/83, Kloppenburg, Slg. 1984, 1075) oder nicht ausreichend (Rs 14/83, von Colson und Kamann, Slg. 1984, 1891) umgesetzt worden ist, kann sich der Rechtsunterworfene dann gegenüber dem Staat, insbesondere vor Gerichten und Verwaltungsbehörden, auf Bestimmungen dieser Richtlinie berufen, wenn sie "inhaltlich als unbedingt" und "hinreichend genau" anzusehen sind (Rs 8/81, Becker, Slg. 1982, 53, RNr. 25). Auf Vorschriften einer Richtlinie, die Verpflichtungen für das Handeln (anderer) Privater zum Inhalt haben, kann sich der Normunterworfene jedoch gegenüber anderen Privaten nicht berufen (vgl. z. B. zum Bereich des Konsumentenschutzes Rs C-91/92, Faccini Dori, Slg. 1994, I-3347, RNr. 22).
- 22** Auch wenn eine Vorschrift einer Richtlinie zur unmittelbaren Anwendung geeignet wäre, entbindet dies den Mitgliedstaat nicht von der Verpflichtung zu ihrer Umsetzung in das innerstaatliche Recht.

RICHTLINIENKONFORME AUSLEGUNG

- 23** Nach der Rechtsprechung des EuGH obliegen die sich aus einer Richtlinie ergebende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das in dieser Richtlinie vorgesehene Ziel zu erreichen, sowie die Pflicht der Mitgliedstaaten gemäß Art. 5 EGV, alle zur Erfüllung dieser Verpflichtung geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu treffen, allen Trägern öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten, und zwar im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch den Gerichten (Rs 14/83, von Colson und Kamann, Slg. 1984, 1891, RNr. 26).

Aus dieser Judikatur folgt, daß sich die Auslegung innerstaatlichen Rechts, " - gleich, ob es sich um vor oder nach der Richtlinie erlassene Vorschriften handelt - ... soweit wie möglich am Wortlaut und Zweck der Richtlinie ausrichten muß, um das mit der Richtlinie verfolgte Ziel zu erreichen und auf diese Weise Art. 189 Abs. 3 EWG-Vertrag nachzukommen" (Rs C-106/89, Marleasing, Slg. 1990, I-4135, RNr. 8). Dies gilt freilich nur, soweit das auszulegende innerstaatliche Recht überhaupt einen Interpretationsspielraum läßt.

UMSETZUNG

- 24** Spätestens mit Ablauf der in der Richtlinie vorgesehenen Umsetzungsfrist muß die innerstaatliche Rechtslage mit dem Inhalt der Richtlinie im Einklang stehen. Kein Mitgliedstaat kann sich bei Verzögerung der Umsetzung auf faktische Schwierigkeiten berufen, die sich z. B. aus seiner bundesstaatlichen Struktur ergeben.
- 25** Die Zuständigkeit zur Umsetzung von Richtlinien bestimmt sich nach der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung.

MITTEL DER UMSETZUNG

GEMEINSCHAFTSRECHTLICHE ANFORDERUNGEN

- 26** Gemäß Art. 189 Abs. 3 EGV ist den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel zur Ausführung der Richtlinie überlassen. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist es aber wichtig, "daß jeder Mitgliedstaat die Richtlinien in einer Weise durchführt, die dem Erfordernis der Rechtssicherheit voll entspricht und bei der die Bestimmungen der Richtlinien daher in nationale Vorschriften, die zwingenden Charakter haben, umgesetzt werden" (Rs 239/85, Giftmüll, Kommission gegen Belgien, Slg. 1986, 3645, RNr. 7).
- 27** Nach der Auffassung des EuGH "verlangt die Umsetzung einer Richtlinie nicht notwendigerweise in jedem Mitgliedstaat ein Tätigwerden des Gesetzgebers" (Rs 29/84, Kommission gegen Deutschland, Slg. 1985, 1661, RNr. 23).

Allerdings genügt nach der Judikatur des EuGH die bloße Einhaltung bzw. Anpassung einer "Verwaltungspraxis" (Rs 160/82, Kommission gegen Niederlande, Slg. 1982, 4637, RNr. 4) - sei es auch auf Grund genereller Weisungen - oder ein "Rundschreiben" (Rs 239/85, Kommission

gegen Belgien, Slg. 1986, 3645, RNr. 7) den Anforderungen der Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht nicht.

28 Richtlinien, die dazu verpflichten, den Normunterworfenen Rechte einzuräumen oder Pflichten aufzuerlegen, sind aufgrund des Gemeinschaftsrechts durch „zwingende Vorschriften“ (d.h. Vorschriften, deren rechtsverbindlicher Charakter unbestreitbar ist) so umzusetzen, daß "die Begünstigten in der Lage sind, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen" (Rs C-58/89, Kommission gegen Deutschland, Slg. 1991, I-4983, RNr. 13). Die umsetzende Vorschrift hat demnach subjektive Rechte einzuräumen oder entsprechende Verpflichtungen zu normieren.

29 Nach der Rechtsprechung des EuGH hat die Umsetzung jedenfalls insoweit "in Vorschriften von gleichem Rang" wie eine allenfalls zu ändernde innerstaatliche Vorschrift zu erfolgen, als die Mitgliedstaaten nach der Richtlinie dazu verpflichtet sind, subjektive Rechte einzuräumen (Rs 102/79, Kommission gegen Belgien, Slg. 1980, 1473, RNr. 12).

VERFASSUNGSRECHTLICHE UND LEGISTISCHE ANFORDERUNGEN

30 Nach österreichischem Verfassungsrecht kommen für die Umsetzung von Richtlinien als Rechtssatzformen (Verfassungs-)Gesetze und Verordnungen in Betracht. Die Umsetzung hat im Einzelfall in jener Rechtssatzform zu erfolgen, die nach österreichischem Verfassungsrecht erforderlich ist.

31 Sofern keine Verfassungsgesetze oder Verfassungsbestimmungen erforderlich sind, sollten Richtlinien demnach grundsätzlich durch Gesetze umgesetzt werden. Dies gilt jedenfalls dann, wenn eine gesetzliche Deckung für die Umsetzung der betreffenden Richtlinie fehlt. In einem zur Umsetzung bestimmten Gesetz können für die Präzisierung und Anwendung weitere Rechtsakte (zB Verordnungen, Bescheide, Urteile) vorgesehen werden.

32 Im einzelnen können bei der Umsetzung einer Richtlinie im Bereich der Zuständigkeit des Bundes folgende Fälle unterschieden werden:

1. Fall:

Die Richtlinie regelt einen Bereich, der durch Bundesrecht nicht erfaßt wird. In diesem Fall ist die Richtlinie durch Bundesgesetz umzusetzen.

2. Fall:

Die Richtlinie betrifft einen Bereich, der bereits durch Bundesrecht geregelt wird. In diesem Fall ist weiter zu unterscheiden:

1. Ist ein geltendes Bundesgesetz mit der Richtlinie unvereinbar, so ist das Bundesgesetz entsprechend zu ändern.
2. Ermächtigt ein Bundesgesetz zur Erlassung einer Durchführungsverordnung und bewegt sich der Inhalt der Richtlinie im Rahmen dieser Ermächtigung, so genügt eine Umsetzung durch Verordnung.
3. Steht eine Richtlinie ausnahmsweise im Widerspruch zu bundesverfassungsgesetzlichen Bestimmungen, so ist eine Änderung der Bundesverfassung vorzunehmen.
4. Steht die bestehende Rechtslage bereits mit der Richtlinie im Einklang, so ist kein Rechtssetzungsakt (außer gegebenenfalls die Einfügung eines Umsetzungshinweises, vgl. RZ 37) erforderlich.

33 Sofern dies in einer bestimmten Sachmaterie, in der mit häufigen Änderungen von Richtlinien zu rechnen ist, zweckmäßig ist, kann eine (gemäß Art. 18 Abs. 1 B-VG) hinreichend vorherbestimmte gesetzliche Verordnungsermächtigung vorgesehen werden, die eine Anpassung an künftige Änderungen einer Richtlinie - insbesondere deren Anhänge - ermöglicht. In die Verordnungsdeterminanten sollten dabei auch diejenigen Erwägungen einfließen, die in der betreffenden Richtlinie ausgewiesen sind. Eine Bezugnahme auf die Richtlinie selbst sollte in der Verordnungsermächtigung hingegen unterbleiben.

Beispiel:

- Die Richtlinie des Rates 70/524/EWG über Zusatzstoffe in der Tierernährung, ABl. Nr. L 270 vom 14.12.1970 S. 1, stützt sich auf Art. 43 und 100 EGV. Ihr Ziel ist primär die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft durch Verwendung guter und geeigneter Futtermittel im Rahmen der Tierernährung. Sie regelt im wesentlichen, daß in Futtermitteln nur die in den Anhängen der Richtlinie genannten Zusatzstoffe unter den darin festgelegten Bedingungen enthalten sein dürfen, daß Zusatzstoffe anders als in der Richtlinie vorgesehen nicht verabreicht werden dürfen und daß die Zulassung von Zusatzstoffen bestimmten Anforderungen entsprechen muß. Um den Verbraucher über die verwendeten Zusatzstoffe zu informieren und um ihn gegen Täuschungen zu schützen, muß eine besondere Kennzeichnung der Futtermittel mit Zusatzstoffen vorgesehen werden. Damit im Verkehr die Vorschriften für Zusatzstoffe berücksichtigt werden, müssen die Mitgliedstaaten überdies geeignete Kontrollmaßnahmen vorsehen. Futtermittel, die diesen Vorschriften entsprechen, dürfen nur den in dieser Richtlinie vorgesehenen Verkehrsbeschränkungen unterworfen werden. Die maßgeblichen Anhänge werden regelmäßig geändert und ergänzt.

Um eine häufige Novellierung des Futtermittelgesetzes 1993 zu vermeiden, wurde folgende Verordnungsermächtigung geschaffen:

"§ 9. Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft hat, soweit dies zum Schutz der Gesundheit von Menschen und Tieren, zur Erhaltung oder Verbesserung der Leistung von Nutztieren sowie zum Schutz der Verbraucher vor Täuschung im geschäftlichen Verkehr geboten ist, entsprechend dem Stand der Wissenschaft und Technik durch Verordnung:

1. Bezeichnungen für Futtermittel, Zusatzstoffe und Vormischungen festzulegen,
2. duldbare Abweichungen bei den Angaben über Inhaltsstoffe, Zusatzstoffe und Energiewerte in Futtermitteln, Zusatzstoffen und Vormischungen festzusetzen,

3. Art und Umfang der Kennzeichnung von gewerblich in Verkehr gebrachten Futtermitteln, sowie von Zusatzstoffen und Vormischungen zu bestimmen.“

INHALT DER UMSETZUNG

GEMEINSCHAFTSRECHTLICHE ANFORDERUNGEN

34Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH erfordert die Umsetzung von Gemeinschaftsbestimmungen in innerstaatliches Recht nicht notwendigerweise eine förmliche und wörtliche Übernahme der Bestimmungen in eine ausdrückliche, besondere Rechtsvorschrift. Der Umsetzungspflicht kann - je nach dem Inhalt der Richtlinie - durch einen allgemeinen rechtlichen Kontext entsprochen werden, doch muß dieser Kontext tatsächlich die vollständige Anwendung der Gemeinschaftsbestimmungen hinreichend klar und bestimmt gewährleisten (vgl. Rs 252/85, Kommission gegen Frankreich, Slg. 1988, 2243, RNR. 5, unter Rückgriff auf Rs 29/84, Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1985, 1661, RNR. 23).

Damit soll sichergestellt sein, daß die Begünstigten - soweit eine Richtlinie Ansprüche der Einzelnen begründen soll - in der Lage sind, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen (vgl. Rs C-58/89, Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1991, I-4983, RNR. 13).

Beispiel 1:

- Schreibt eine Richtlinie die Anerkennung bestimmter Diplome für die Ausübung des Berufes eines "Krankenpflegers" zwingend vor, so ist es nicht ausreichend, wenn in einem nationalen Gesetz eine im Ausland erworbene Ausbildung bei "Gleichwertigkeit" mit dem inländischen Ausbildungsstand anerkannt wird, weil durch eine solche rechtliche Konstruktion keine Lage geschaffen wird, die hinreichend bestimmt, klar und transparent wäre, um den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten die Kenntnis und die Durchsetzung ihrer Rechte zu ermöglichen (Rs 29/84, Kommission gegen Deutschland, Slg. 1985, 1661, RNR. 28).

Beispiel 2:

- Ist nach einer Richtlinie die Ableitung bestimmter, in einem Anhang aufgezählter, Stoffe in das Grundwasser zu verhindern, so genügt es nicht, wenn nach einem nationalen Gesetz die wasserrechtliche Bewilligung bei einer "schädlichen Verunreinigung" des Grundwassers oder der "nachteiligen Veränderung seiner Eigenschaften" zu versagen ist (Rs 131/88, Kommission gegen Deutschland, Slg. 1991, I-825, RNR. 19).

Beispiel 3:

- Nach einer Richtlinie sind die Nester bestimmter Vogelarten ohne zeitliche Einschränkung zu schützen. Es liegt keine korrekte Umsetzung vor, wenn der Schutz durch nationale Vorschriften lediglich während der Zeit gewährt wird, in der diese Vogelarten nisten, weil nach der Richtlinie ein ununterbrochener Schutz des Lebensraums der Vögel erforderlich ist, da die in den vorangegangenen Jahren gebauten Nester wieder benützt werden (Rs 252/85, Kommission gegen Frankreich, Slg. 1988, 2243, RNR. 8 und 9).

Beispiel 4:

- Der in einer Richtlinie vorgesehene Schutz bestimmter Vogelarten ist von allen Mitgliedstaaten selbst dann im nationalen Recht in vollem Umfang zu verankern, wenn in einzelnen Mitgliedstaaten manche dieser Vogelarten gar nicht nisten, weil der Schutz der Zugvogelarten den Charakter eines typischen grenzübergreifenden Umweltproblems hat. Die Bedeutung eines vollständigen und wirksamen Schutzes der wildlebenden Vogelarten in der gesamten Gemeinschaft, unabhängig von ihrem Aufenthaltsort oder ihrer Zugstrecke, macht nämlich alle nationalen Rechtsvorschriften, die den Schutz der wildlebenden Vogelarten nach Maßgabe des Begriffs des nationalen Erbes bestimmen, mit der Richtlinie unvereinbar (Rs 252/85, Kommission gegen Frankreich, Slg. 1988, 2243, RNr. 15).

LEGISTISCHE ANFORDERUNGEN

35 Die vollständige Umsetzung einer Richtlinie hat so zu erfolgen, daß sie sich in begrifflicher und systematischer Hinsicht so weit wie möglich in die übrige innerstaatliche Rechtsordnung einfügt. Aus diesem Grund ist eine unreflektierte wörtliche Wiedergabe des Richtlinien textes zu vermeiden und der österreichischen Gesetzessprache, soweit der Richtlinieninhalt mit deren Hilfe ebenfalls korrekt ausgedrückt werden kann, der Vorzug einzuräumen.

36 Ungeachtet des Gebotes richtlinienkonformer Auslegung hat aus Gründen der Rechtsklarheit die Umsetzung durch innerstaatliche Rechtsvorschriften so präzise zu erfolgen, daß ein Rückgriff auf die Richtlinie selbst entbehrlich wird. Insbesondere ist dann, wenn eine Richtlinie erlassen oder geändert wird, eine bereits bestehende innerstaatliche Vorschrift entsprechend anzupassen.

UMSETZUNGSHINWEIS

37 In der umsetzenden Rechtsvorschrift ist auf den Umstand, daß durch sie bestimmte Gemeinschaftsrechtsakte umgesetzt werden, hinzuweisen.

Eine sehr große Anzahl von Richtlinien enthält eine Schlußbestimmung, wonach die Mitgliedstaaten, wenn sie die umsetzenden Vorschriften erlassen, in den Vorschriften selbst und durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf die umzusetzende Richtlinie Bezug nehmen.

Für die systematische Einordnung eines solchen Hinweises bietet sich in der Regel eine Einleitungs- oder Schlußbestimmung an.

Beispiele:

- (Vgl. die Haushaltsgeräte-Verbrauchsangabenverordnung, BGBl. Nr. 568/1994:)

„Zweck

§ 1. (1) Diese Verordnung regelt die Information des Letztverbrauchers mittels Etiketten und Produktinformationen über den Energieverbrauch und den Verbrauch an anderen

wichtigen Ressourcen sowie von zusätzlichen Angaben über bestimmte Arten von Haushaltsgeräten.

(2) Durch die Verordnung wird die Richtlinie 92/75/EWG ABl. L 297/16 vom 13.10.1992, in österreichisches Recht umgesetzt.“

- (Vgl. das Pflanzenschutzmittelgesetz 1997, BGBl. I Nr. 60:)

Bezugnahme auf Richtlinien

§ 39. Durch dieses Bundesgesetz werden folgende Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft umgesetzt:

1. ...“

Die Praxis, bei der Kundmachung von Rechtsvorschriften im Bundesgesetzblatt im Informationsbalken ua. die CELEX-Nummer der umgesetzten Richtlinie anzuführen, wird dadurch nicht berührt.

4. VÖLKERRECHTLICHE VERTRÄGE DER GEMEINSCHAFT UND AUF IHRER GRUNDLAGE ERLASSENEN BESCHLÜSSE

BEGRIFF

- 38** Die Gemeinschaft kann gemäß Art. 228 Abs. 1 EGV völkerrechtliche Abkommen mit "einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen" abschließen. In solchen Abkommen können Organe mit der Befugnis zur Erlassung von verbindlichen Beschlüssen eingesetzt werden.

BINDUNGSWIRKUNG

- 39** Die einzelnen Bestimmungen in den völkerrechtlichen Verträgen der Gemeinschaft entfalten unmittelbare Wirkung, auf die sich die Rechtsunterworfenen berufen können, wenn sie "unbedingt und hinreichend klar gefaßt" sind (Rs 104/81, Kupferberg, Slg. 1982, 3641, RNr. 23).

Bestimmungen eines auf Grund eines solchen Abkommens gefaßten Beschlusses können derartige Wirkungen "nur dann zuerkannt werden, wenn sie dieselben Voraussetzungen erfüllen, wie sie für die Bestimmungen des Abkommens selbst gelten" (Rs C-192/89, Sevince, Slg. 1990, I-3461, RNr. 14).

Beispiele:

- Verleiht ein derartiger Beschluß nach seinem Wortlaut klar, eindeutig und ohne Bedingungen türkischen Arbeitnehmern nach einer bestimmten Anzahl von Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung in einem Mitgliedstaat das Recht auf freien Zugang zu jeder von ihnen gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis, so hat der Beschluß insoweit unmittelbare Wirkung (Rs C-192/89, Sevince, Slg. 1990, I-3461, Rnr. 17).
- Sieht ein derartiger Beschluß hingegen vor, daß die Leistungsansprüche eines Arbeitnehmers, für den nacheinander oder abwechselnd die Rechtsvorschriften von zwei (oder mehreren) Mitgliedstaaten galten, gemäß bestimmten Artikeln einer ausdrücklich genannten Verordnung festgestellt werden, und bedurfte es zur Durchführung der in der genannten Verordnung enthaltenen Grundsätze der vorherigen Erlassung von Durchführungsmaßnahmen, auf die der Beschluß nicht verweist, so ist er seiner Art nach dazu bestimmt, durch einen weiteren Rechtsakt ergänzt und in der Gemeinschaft durchgeführt zu werden, weshalb er für den Einzelnen nicht das Recht begründet, sich vor den innerstaatlichen Gerichten auf ihn zu berufen (Rs C-277/94, Taflan-Met, Slg. 1996, I-4085, RNr. 33).

ANPASSUNG

40 Ungeachtet einer allfälligen unmittelbaren Wirkung von völkerrechtlichen Abkommen und von Beschlüssen von Organen, die durch solche Verträge eingesetzt wurden, sind entgegenstehende innerstaatliche Normen aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sowie zur Gewährleistung der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechtes aufzuheben.

41 Die Anpassung hat dabei durch Vorschriften zu erfolgen, die (mindestens) denselben rechtlichen Rang haben wie die zu ändernden innerstaatlichen Bestimmungen.

5. VERWEISUNGEN

ALLGEMEIN

42 Für Verweisungen auf Gemeinschaftsrecht sind, soweit im folgenden keine abweichenden Richtlinien formuliert sind, die RL 54 bis 61 und 63 sowie 72 bis 74 der Legistischen Richtlinien 1990 maßgeblich.

43 Insbesondere generelle Verweisungsbestimmungen im Sinne der RL 62 der Legistischen Richtlinien 1990 sind nicht so zu formulieren, daß auch Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts „in ihrer jeweiligen Fassung“ anzuwenden sind.

Dies ergibt sich aus der (grundsätzlichen) verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit dynamischer Verweisungen auf Rechtsvorschriften einer anderen normsetzenden Autorität, vgl. RL 63 der Legistischen Richtlinien 1990.

Beispiel:

statt:

- "Verweise in diesem Bundesgesetz auf andere Rechtsvorschriften sind als Verweis auf die jeweils geltende Fassung zu verstehen."

vielmehr etwa

- **"Verweisungen auf andere Bundesgesetze**

§ 18. Verweist dieses Bundesgesetz auf andere Bundesgesetze, so sind diese - soweit nicht ausdrücklich anderes angeordnet wird - in ihrer jeweils geltenden Fassung anzuwenden."

VERWEISUNGEN AUF RICHTLINIEN

44Bei der Umsetzung einer Richtlinie sind Verweisungen auf die Richtlinie zu vermeiden.

Besonders wenn eine Richtlinie keinen nennenswerten Spielraum für ihre Umsetzung läßt, läge es nahe, ihren Inhalt durch eine Verweisung zu rezipieren. Dabei bestehen freilich dieselben Probleme wie bei einer (unreflektierten) wörtlichen Übernahme des Richtlinien textes (siehe oben RZ 35) sowie bei Verweisungen im allgemeinen (vgl. RL 54 ff und 63 der Legistischen Richtlinien 1990). Im Einzelfall kann es dennoch vertretbar sein, auf die Technik der Verweisung zurückzugreifen, so wenn ein bestimmtes Tatbestandselement durch eine (etwa in einem Anhang der Richtlinie enthaltene) umfangreiche Aufzählung spezifiziert wird.

In bestimmten Zusammenhängen liegt freilich eine Bezugnahme auf die umzusetzende Richtlinie in der Natur der Sache, etwa wenn

- die Zielsetzung der Rechtsvorschrift, eine Richtlinie umzusetzen, explizit gemacht werden soll (vgl. die Beispiele zu RZ 37);
- auf Rechtsvorschriften anderer Mitgliedstaaten, die ebenfalls eine Richtlinie umsetzen, Bezug zu nehmen ist.

Beispiel:

- (Vgl. § 2 des Patentanwaltsgesetzes, BGBl. Nr. 214/1967 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 772/1992):

"(2) Bei Staatsangehörigen eines EWR-Staates, welche die in Art. 3 der Richtlinie 89/48/EWG über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, ABl. Nr. L 19 vom 24.01.1989 S. 16, angeführten Voraussetzungen hinsichtlich des patentanwaltlichen Berufs erfüllen, ersetzt die Eignungsprüfung (§§ 15a und 15b) die Erfordernisse gemäß Abs. 1 lit. d bis f."

Verweist eine Richtlinie auf ihre eigenen Bestimmungen, so ist in der umsetzenden Rechtsvorschrift in der Regel nicht auf die Richtlinienbestimmungen, sondern auf die diese umsetzenden innerstaatlichen Bestimmungen zu verweisen.

6. SANKTIONEN UND ZWANGSMITTEL

GEMEINSCHAFTSRECHTLICHE ANFORDERUNGEN

- 45** Vielfach ist in Rechtsakten des Gemeinschaftsrechts eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Setzung von Sanktionen bei Übertretungen dieses Rechtsaktes ausdrücklich vorgesehen.

Enthält eine gemeinschaftsrechtliche Regelung keine besondere Vorschrift, die für den Fall eines Verstoßes gegen die Regelung (im Fall einer Richtlinie: gegen die zu ihrer Umsetzung erlassenen Rechtsvorschriften) eine Sanktion vorsieht, oder verweist sie insoweit auf die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, so sind die Mitgliedstaaten nach Art. 5 EGV "verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Dabei müssen die Mitgliedstaaten, denen allerdings die Wahl der Sanktionen verbleibt, namentlich darauf achten, daß die Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht nach ähnlichen sachlichen und verfahrensrechtlichen Regeln geahndet werden wie nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gegen nationales Recht, wobei die Sanktion jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muß" (Rs 68/88, Kommission gegen Griechenland, Slg. 1989, 2965, RNr. 23, 24; Rs C-36/94, Siesse, Slg. 1995, I-3573, RNr. 20).

Dieses Gebot gilt nicht nur für Verordnungen, sondern auch für Richtlinien (Rs C-382/92, Kommission gegen Vereinigtes Königreich, Slg. 1994, I-2435, RNr. 55; Rs C-383/92, Kommission gegen Vereinigtes Königreich, Slg. 1994, I-2479, RNr. 40).

Beispiel:

- Die Richtlinie Nr. 75/129/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen, ABI. Nr. L 48 vom 22.02.1975 S. 29, sieht eine Informations- und Konsultationspflicht in bestimmten Fällen vor. Nach Auffassung des EuGH stellt es keine angemessene Sanktion dar, wenn nach innerstaatlichem Recht ein Arbeitgeber bei Verletzung dieser Verpflichtungen zu einer "Abfindung" verurteilt werden kann, die dann aber ganz oder teilweise an die Stelle der vom Arbeitgeber dem Arbeitnehmer aufgrund des mit ihm geschlossenen Arbeitsvertrages oder wegen Bruchs dieses Vertrages geschuldeten Beträge tritt. Eine solche Regelung nähme dieser Sanktion weitgehend ihre praktische Wirksamkeit und ihren abschreckenden Charakter (Rs C-383/92, Kommission gegen Vereinigtes Königreich, Slg. 1994, I-2479, RNr. 42).

Nach dieser Rechtsprechung ist ein Mitgliedstaat berechtigt, die Nichteinhaltung der Verpflichtungen strafrechtlich zu ahnden, wenn dies seiner Ansicht nach die geeignetste Art und Weise ist, um die praktische Wirksamkeit dieser Richtlinien zu gewährleisten, sofern die vorgesehenen Sanktionen denen entsprechen, die für nach Art und Schwere gleiche Verstöße

gegen nationales Recht gelten, und sofern sie wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind (Rs C-58/95, Gallotti ua, Slg. 1996, I-4345, RNr. 15).

46Zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hat der EuGH präzisierend ausgeführt, daß die von den Mitgliedstaaten vorgesehenen administrativen oder strafrechtlichen Maßnahmen nicht über den Rahmen des zur Erreichung der verfolgten Ziele unbedingt Erforderlichen hinausgehen dürfen, und daß an die gewählten Kontrollmodalitäten keine Sanktion geknüpft sein darf, die so außer Verhältnis zur Schwere der Tat steht, daß sie sich als eine Behinderung der im Vertrag verankerten Freiheiten erweist (Rs C-210/91, Kommission gegen Griechenland, Slg. 1992, I-6735, RNr. 19 und 20).

47Der Verpflichtung, geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung der Geltung und der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu treffen, wird in der Regel dadurch zu entsprechen sein, daß zivil- oder verwaltungsrechtliche Maßnahmen in ein innerstaatliches Gesetz aufgenommen werden. Diese Maßnahmen werden unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit häufig von Verwaltungsstrafbestimmungen, in schweren Fällen u.U. auch von gerichtlichen Strafbestimmungen zu flankieren sein.

48Aber selbst wenn im Gemeinschaftsrecht eine besondere Rechtsfolge für ein Fehlverhalten (z. B. der Verlust von Förderungen) vorgesehen ist, kann es im Einzelfall geboten sein, daß der Mitgliedstaat zusätzliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts ergreift.

Beispiel:

- Eine Verordnung (die Verordnung (EWG) Nr. 337/79 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein, ABl. Nr. L 54 vom 05.03.1979 S. 1) ermächtigt die Kommission, die obligatorische Destillation von Tafelwein anzuordnen, wenn ein Überschuß besteht. Weinerzeuger, die der Verpflichtung zur Destillation nicht nachkommen, werden von der Inanspruchnahme von Interventionsmaßnahmen ausgeschlossen. Schließlich bestimmt die EG-Verordnung, daß die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen treffen, um die Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften auf den Weinsektor zu gewährleisten. Wird nun eine Destillation durch Verordnung der Kommission angeordnet, so genügt es nach der Judikatur des EuGH nicht, wenn sich der Mitgliedstaat auf die Rechtsfolge eines Förderungs Ausschlusses verläßt. Vielmehr haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, daß die betroffenen Erzeuger die Destillation innerhalb der vorgeschriebenen Frist vornehmen, und alle dazu notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Werden in einem Mitgliedstaat nach dem innerstaatlichen Verfahrensrecht individuelle Verwaltungsakte gegenüber den Erzeugern erlassen, in denen die Destillation vorgeschrieben wird, und haben dagegen eingelegte Rechtsbehelfe nach dem Verfahrensrecht aufschiebende Wirkung, so obliegt es den Behörden des Mitgliedstaates, die aufschiebende Wirkung durch die Anordnung der sofortigen Vollziehung zu beseitigen (Rs C-217/88, Kommission gegen Deutschland, Slg. 1990, I-2879, RNr. 18, 19 und 25).

Erlaubt das innerstaatliche Recht die Anordnung der sofortigen Vollziehung (der Aberkennung der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsmittels) nicht, so wäre zunächst durch gesetzgeberische Maßnahmen vorzusorgen, daß die Behörden die notwendigen Anordnungen treffen können, um die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten.

VERFASSUNGSRECHTLICHE UND LEGISTISCHE ANFORDERUNGEN

49 Soweit eine Strafbestimmung der Umsetzung einer Richtlinie dient, sind RL 89 der Legistischen Richtlinien 1990 sowie RZ 24 bis 36 maßgeblich.

50 Wird eine Strafbestimmung hingegen vorgesehen, um die Wirksamkeit einer Verordnung zu gewährleisten, so sind folgende Fälle zu unterscheiden:

1. Fall:

Ist die Verordnung bereits erlassen worden und kann damit gerechnet werden, daß keine häufigen Änderungen der Verordnung erfolgen werden, so sollte die innerstaatliche Strafbestimmung nach RL 89 der Legistischen Richtlinien 1990 formuliert werden.

Beispiel:

statt:

- "Wer gegen die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 536/93 verstößt, begeht eine Verwaltungsübertretung ..."

besser:

- "Wer entgegen Art. 3 Abs. 4 der Verordnung (EWG) Nr. 536/93 mit Durchführungsbestimmungen zur Zusatzabgabe im Milchsektor, ABl. Nr. L 57 vom 10.03.1993 S. 12, geändert durch die Verordnung 2186/96, ABl. Nr. L 292 vom 15.11.1996 S. 6, als abgabepflichtiger Abnehmer den geschuldeten Betrag nicht rechtzeitig entrichtet, begeht eine Verwaltungsübertretung ..."

2. Fall:

Wird die Verordnung novelliert und durch die Novelle auch das von der innerstaatlichen Strafbestimmung erfaßte Gebot oder Verbot geändert, so ist die Strafbestimmung durch Angabe der Novellen anzupassen.

Beispiel:

- "Wer entgegen Art. 3 Abs. 4 der Verordnung (EWG) Nr. 536/93 mit Durchführungsbestimmungen zur Zusatzabgabe im Milchsektor, ABl. Nr. L 57 vom 10.03.1993 S. 12, geändert durch die Verordnung 2186/96, ABl. Nr. L 292 vom 15.11.1996 S. 6, als abgabepflichtiger Abnehmer ..., begeht eine Verwaltungsübertretung ..."

3. Fall:

Bezieht sich die innerstaatliche Strafbestimmung auf ein Rechtsgebiet der Gemeinschaft, in dem mit häufigen Anpassungen der Verordnung an wechselnde tatsächliche Gegebenheiten zu rechnen ist, so darf dem nicht durch eine dynamische Verweisung auf die Verordnung begegnet werden. Hingegen erscheint folgende Anknüpfung vertretbar:

- "Wer entgegen einem gemeinschaftsrechtlichen Verbot lebende Exemplare von Tieren oder Pflanzen ausführt, begeht eine Verwaltungsübertretung ..."

7. ZITIERREGELN

51 Grundsätzlich gelten RL 131 bis 138 der Legistischen Richtlinien 1990. Insbesondere sind Normen, die im Bundesgesetzblatt verlautbart sind, wie innerstaatliche Rechtsvorschriften zu zitieren.

52 Für bestimmte Rechtsquellen des Primärrechts können die nachstehend angeführten Zitierweisen verwendet werden:

- Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft: „des EG-Vertrages“ (mit dem bestimmten Artikel, vgl. RL 122 der Legistischen Richtlinien 1990) und (nur als Teil des Zitats einer bestimmten Bestimmung) „EGV“;
- Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl: „des EGKS-Vertrages“ und (nur als Teil des Zitats einer bestimmten Bestimmung) „EGKSV“;
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft: „des EAG-Vertrages“ und (nur als Teil des Zitats einer bestimmten Bestimmung) „EAGV“;
- Vertrag über die Europäische Union (nur als Teil des Zitats einer bestimmten Bestimmung): „EUV“.

53 Im übrigen sind gemeinschaftsrechtliche Normen in einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift bei einmaliger Zitierung mit ihrem - verkürzten - Titel und einer Fundstellenangabe zu zitieren.

54 Der Titel der Norm ist dabei unter Entfall der Bezeichnung des erlassenden Organs zu zitieren.

Beispiele:

- Der Titel der Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität, ABI. Nr. L 15 S. 14, ist wie folgt zu verkürzen:

„Richtlinie 97/67/EG über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität“

- Der Titel der oben erwähnten Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegulungen ist wie folgt zu verkürzen:

„Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegulungen“

55 Die Fundstellenangabe soll im Regelfall dem nachstehenden Muster folgen:

- ABl. Nr. L 48 vom 22.02.1975 S. 29,

nicht:

- ABl. Nr. L 48 S. 29,
- ABl. Nr. L 48/29,
- ABl. Nr. L 48 (1975) S. 29,
- ABl. Nr. L 048 vom 22/02/1975, S. 0029.

Dabei bezieht sich die Seitenangabe immer auf die erste Seite des Rechtsaktes, auch wenn sich die zitierte Bestimmung erst auf einer der folgenden Seiten findet.

56 Bei mehrmaliger Zitierung desselben Rechtsaktes ist nach der ausführlichen Zitierung nur mehr der allfällige Kurztitel, in Ermangelung eines solchen die folgende Zitierweise zu verwenden:

- Richtlinie 97/67/EG
- Verordnung (EWG) Nr. 3508/92

57 Ist für einen Rechtsakt ein Kurztitel gebräuchlich oder naheliegend, der nicht im Titel des Rechtsaktes selbst festgesetzt worden ist, so kann er (etwa zwecks Verwendung bei späterer Zitierung) im Anschluß an die Anführung des Titels und die Fundstellenangabe wie folgt eingeführt werden:

- Richtlinie 93/38/EWG zur Koordinierung der Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor (im folgenden: Sektorenrichtlinie), ABl. Nr. L 199 vom 09.08.1993 S. 84, in der Fassung der Richtlinie ...

58 Ist der zitierte Rechtsakt bereits geändert worden, so ist dies nach folgendem Muster auszuweisen:

- Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. Nr. L 302 S. 1, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 82/97, ABl. Nr. L 17 S 1, (bei erst einer Änderung jedoch: in der Fassung der Verordnung ...,) in der Fassung der Berichtigung ABl. Nr. L 179 vom 08.07.1997 S. 11,

