

Gericht

Verfassungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

29.11.1984

Geschäftszahl

B179/81

Sammlungsnummer

10275

Leitsatz

Außenhandelsgesetz 1968; keine Bedenken gegen die Verordnungsermächtigung des §13 zur Festlegung von Warenkontingenten iVm. §8 unter dem Gesichtspunkt des Art18 B-VG; keine Bedenken gegen die V BGBl. 62/1981, mit der bestimmte Warenkontingente festgesetzt werden

Spruch

Die Beschwerde wird abgewiesen.

Begründung**Entscheidungsgründe:**

I. Am 10. Feber 1981 beantragte die bf. Gesellschaft die Erteilung von Einfuhrbewilligungen für 2500 Stück Videorecorder aus dem Ursprungsland Japan. Diesem Antrag gab der Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie mit dem angefochtenen Bescheid nur für insgesamt 46 Stück Folge; im übrigen wies er ihn unter Hinweis auf die von ihm erlassene V vom 2. Feber 1981 über die Festlegung von Warenkontingenten in der Einfuhr (betreffend Videorecorder mit Ursprungs- oder Lieferland Japan für die Zeit vom 15. Feber 1981 bis 14. Feber 1982), BGBl. 62/1981, ab.

In der Beschwerde wird die Rechtsverletzung durch Anwendung einer gesetzwidrigen V und eines verfassungswidrigen Gesetzes gerügt. Die Festlegung von Warenkontingenten entspreche nicht §13 AußenhandelsG 1968, und außerdem verstoße diese Bestimmung gegen Art18 B-VG.

II. Die Beschwerde ist nicht begründet.

Weder gegen die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes noch gegen die Gesetzmäßigkeit der V bestehen Bedenken.

1. Daß AußenhandelsG 1968, BGBl. 314, unterwirft ua. Rechtsgeschäfte oder Handlungen, welche die Aus- oder Einfuhr bestimmter Waren zum Gegenstand haben, der Bewilligungspflicht (§3). Die §§8 - 11 (Abschn. IV des Gesetzes) enthalten Regelungen über die Grundsätze der Bewilligungserteilung. §8 Abs1 lautet:

"Bei der Erteilung der Bewilligung ist insbesondere auf handelsvertragliche Vereinbarungen sowie sonstige internationale Verpflichtungen, die Aufrechterhaltung des innerhalb des Warenverkehrs mit ausländischen Staaten jeweils erforderlichen Gleichgewichtes, die Abwendung schwerer wirtschaftlicher Schäden und die Verhütung oder Behebung von wirtschaftlichen Notständen Bedacht zu nehmen".

§13 (Abschn. VI des Gesetzes) sieht in diesem Zusammenhang die Festlegung von Warenkontingenten vor (Fassung BGBl. 1974/401):

"Die Festlegung von Warenkontingenten für die Aus- und Einfuhr von Waren erfolgt insbesondere unter Bedachtnahme auf die Aufrechterhaltung des innerhalb des Warenverkehrs mit ausländischen Staaten jeweils erforderlichen Gleichgewichtes, die Förderung des österreichischen Exportes, die Abwendung schwerer wirtschaftlicher Schäden und die Verhütung oder Behebung von wirtschaftlichen Notständen durch den Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie, ..." (Rest hier ohne Bedeutung).

Diese Regelung ist die Grundlage der den Bescheid tragenden V. Nach Auffassung der Beschwerde ist sie unzureichend bestimmt: Die Forderung nach Bedachtnahme auf die Abwendung schwerer wirtschaftlicher Schäden und die Verhütung oder Behebung von wirtschaftlichen Notständen sei eine inhaltsleere Formel, die zu Kontingentierungen geradezu herausfordere, und die (arg. "insbesondere") bloß demonstrative Angabe von Gesichtspunkten erlaube die Kontingentierung auch zu beliebigen anderen Zwecken, wenn nur überhaupt auf die genannten Gesichtspunkte Bedacht genommen werde.

Der VfGH teilt diese Bedenken nicht. Die Festlegung von Warenkontingenten ist nur ein technisches Mittel, die Bewilligungspraxis zu erleichtern und überschaubar zu gestalten. Daher richtet sich - wie ein Vergleich des §8 Abs1 mit §13 zeigt - die Festlegung von Warenkontingenten nach den gleichen Grundsätzen wie die Erteilung der Ein- oder Ausfuhrbewilligung. Die Frage kann folglich nur dahin gehen, ob die allgemeine Zielbestimmung des §8 AußenhandelsG die erforderliche Bestimmtheit aufweist.

Nun hängt das Verhalten der Behörde im Bereich des Außenhandelsverkehrs nach dem Willen des Gesetzgebers in hohem Maße von rasch veränderlichen Faktoren auf den Gebieten der Außenhandelsbeziehungen und der Volkswirtschaft ab. Wo aber ein rascher Zugriff und die Berücksichtigung vielfältiger örtlicher und zeitlicher Verschiedenheiten für eine sinnvolle und wirksame Regelung wesensnotwendig sind, darf der Grundsatz der Vorherbestimmung verwaltungsbehördlichen Handelns nicht überspannt werden (VfSlg. 1983/1950; vgl. auch 2660/1954, 2768/1954, 3295/1957, 3860/1960, 4988/1965). Das gilt insbesondere bei der Regelung wirtschaftlicher Tatbestände (VfSlg. 3027/1956, 5923/1969, 7338/1974, 8203/1977 und 8813/1980). Der Gesetzgeber darf die Feststellung sich ändernder volks- und betriebswirtschaftlicher Umstände und sonstiger Faktoren, von denen nach dem Gesetz der Inhalt der V abhängt, dem Verordnungsgeber überlassen (VfSlg. 8212/1977, 9261/1981).

Demgemäß hat der VfGH einem Antrag des VwGH, die einschlägige Bestimmung des AußenhandelsG 1956 wegen Verstoßes gegen Art18 B-VG als verfassungswidrig aufzuheben, keine Folge gegeben (VfSlg. 4156/1962); dabei hatte die Stammfassung dieses Gesetzes nicht einmal jene Bestimmungsgründe formuliert, auf welche die §§8 und 13 AußenhandelsG 1968 abstellen. Die Textierung des AußenhandelsG 1968 geht auf die AußenhandelsGesetzNov. 1962, BGBl. 198, zurück und wird in der RV zu dieser Nov. (672 BlgNR IX. GP, zu §2 Abs1 AußenhandelsG 1956) wie folgt begründet:

"Gemäß §1 ist der Außenhandel grundsätzlich frei, doch erweisen sich aus allgemeinen wirtschaftspolitischen und vor allem aus handelspolitischen Gründen Beschränkungen als notwendig. So muß auf die Erfüllung sowohl der in bilateralen als auch multilateralen Verträgen übernommenen Verpflichtungen gebührend Bedacht genommen werden. Bei der Behandlung der im Außenhandelsgesetz vorgesehenen Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr ist auf die Behandlung österreichischer Waren durch andere Staaten, den Clearingstand, die Versorgungslage, den Beschäftigtenstand, die Preisentwicklung im Inlande und dergleichen Rücksicht zu nehmen.

Durch diese Neufassung des §2 Abs1 werden für die Ermessensentscheidungen der durchführenden Behörde Richtlinien gegeben, die bei der Vollziehung des Gesetzes zu beachten sein werden. Diese Richtlinien werden die für die Durchführung des Gesetzes zuständigen Bundesministerien auch in die Lage versetzen, auf die Entwicklung der Preise jener Waren, die für die Aufrechterhaltung eines stabilen Preisniveaus von Bedeutung und für den Konsum der Bevölkerung bestimmt sind, durch entsprechende Regelung der Einfuhr Einfluß zu nehmen."

Unter dem Blickwinkel des Art18 B-VG können gegen diese, in die §§8 und 13 AußenhandelsG 1968 eingegangene Regelung erst recht keine Bedenken bestehen (vgl. schon das - unveröffentlicht gebliebene - Erk. B48/69 vom 27. November 1969). Daran ändert auch der Umstand nichts, daß (durch die Verwendung des Wortes "insbesondere") die Bedachtnahme auf andere Versagungsgründe zugelassen wird. Es ist eine Frage der Auslegung, ob damit nur auf andere Normen verwiesen oder die Heranziehung nicht ausformulierter, nach Art und Gewicht aber gleichwertiger Gründe ermöglicht wird, und wie sich eine Kontingentierung auf die Bewilligungspraxis im Einzelnen auswirkt.

2. a) Gegen die Gesetzmäßigkeit der V hat die bf. Gesellschaft gleichfalls aus mehreren Gründen Bedenken. Zunächst erhebt sie den Vorwurf, daß die Interessenabwägung zwischen geschützten Produzenten und

betroffenen Wirtschaftszweigen unterlassen worden sei, zumindest aber dem Verordnungstext entnommen werden könne. Dazu wird in der Beschwerde ausgeführt:

"Was nun des näheren die Interessen der einheimischen Produktionszweige betrifft, sind der Bf. Behauptungen zu Ohren gekommen, wonach ein vorgeblicher Inlandsproduzent (P.-Konzern) die für die Entscheidung ... maßgeblichen Verhältnisse durch zu bemängelnde statistische Angaben verzerrt dargestellt habe und überdies, um den österreichischen Markt relativ ungestört als Testmarkt für Videorecorder für eine in Wahrheit im Ausland beabsichtigte Herstellung benützen zu können, die Produktionsstätte, zu deren Schutz die Kontingentfestlegung erfolgt ist, gar nicht im angekündigten Umfang führen werde."

Sodann hält sie die Gleichbehandlung der Antragsteller für anfechtbar. Wesentliche Unterschiede im Tatsachenbereich müßten zu unterschiedlichen Regelungen führen:

"... die ... in Zweifel gezogene VO ... ist ... nicht nur geeignet, etwa einem Neugeborenen, dessen Vater einen entsprechenden Antrag gestellt hat, das gleiche Kontingent zu sichern wie einem auf den Import von Videorecordern eingestellten Handelsbetrieb. Mehr als nur eine Markenvertretung fühlt sich in diesem Sinne auch, wie man hört, existenzgefährdet und stellen Personalreduktionen in Erwägung. Andere Markenvertretungen haben zur Sicherung ihres wirtschaftlichen Bestandes zu krassen Umweggeschäften Zuflucht genommen und unter Mißbrauch eben der im angefochtenen Punkt extrem unzweckmäßig getroffenen Regelung der Kontingentierung andere gewöhnlich nicht mit Importgeschäften befaßte Händler zur Antragstellung auf Gewährung eines Kontingentes veranlaßt."

Die Beschwerde schließt die Rüge der V mit folgender Bemerkung:

"Zu untersuchen, ob die inkriminierte Verordnung den Regelungen des GATT entspricht, und ob sie weiters, bei eventueller Verneinung dieser Frage, im Stufenbau der Rechtsordnung diesem internationalen Vertrag nachgeordnet ist, scheut sich der Beschwerdeführer angesichts der mit dieser Untersuchung verbundenen Unzahl von Zweifelsfragen, und auch aus der Überlegung, daß der VfGH bei anderen als Individualbeschwerden von sich aus die jeweils beschwerdegegenständlichen gesetzlichen Normen auf ihre verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit prüft und die Nennung bestimmter von der Behörde verletzter verfassungsrechtlich gewährleisteteter Rechte nicht die Wirkung einer Einschränkung des Verfahrens auf die behauptete Verletzung hat."

Die bel. Beh. verweist zur Kontingentierung auf die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung des Gleichgewichtes im Warenverkehr und die Förderung des österreichischen Exportes und führt nach einem Hinweis auf die allgemein ungünstige Entwicklung des Warenverkehrs mit Japan aus:

"Daß schließlich die Einfuhr von Videorecordern mit Ursprungs- und Lieferland Japan kontingentiert wurde, ist auf den Umstand zurückzuführen, daß die Firma P. im Jahre 1980 in einem neu errichteten Werk in Wien die Produktion von Videorecordern eines neuen, selbstentwickelten System zu einem Zeitpunkt aufnahm, in dem Japan bereits nahezu den gesamten Weltmarkt auf diesem Sektor beherrschte. So produzierte Japan 1980 4408000 Videorecorder, wovon 3444000 exportiert wurden. 1981 erfolgte eine Produktionsausweitung auf etwa 7 Millionen Videorecorder. Der Anteil japanischer Videorecorder am Weltmarkt war 1980 bereits größer als 95% und entsprach daher einer Monopolstellung. Das in Österreich entwickelte System V 2000 stand 1980/81 und auch noch heute mit den japanischen Systemen VHS und BETAMAX in Konkurrenz. Außer in Japan, der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich gab es 1981 keine Produktionsstätten für Videorecorder. Zum Zeitpunkt der Erlassung der Verordnung mußte befürchtet werden, daß bei einem sehr starken Ansteigen japanischer Lieferungen und Angebotspreise, die unter den vergleichbaren Preisen des österreichischen Herstellers liegen, bereits in der Anfangsphase des Verkaufes Rückschläge am Markt eintreten. Diese Überlegungen wurden angesichts der Beobachtungen auf anderen Märkten angestellt, auf denen japanische Erzeuger von Geräten der Unterhaltungselektronik durch aggressive Preispolitik die heimischen Erzeuger verdrängten, so auch in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo eine selbständige Industrie auf diesem Gebiet praktisch nicht mehr besteht."

Um der mit einem Investitionsaufwand von rund 2,5 Milliarden Schilling unter Inanspruchnahme öffentlicher Förderungsmittel errichteten Produktionsstätte von Videorecordern in Wien auf dem Markt überhaupt eine Chance zu geben und den durch eine Stilllegung des Werkes zweifellos eintretenden schweren wirtschaftlichen Schaden hintanzuhalten, der auch in der Nichtbeschäftigung von rund 3000 Arbeitskräften bei P. und den Zulieferfirmen gelegen wäre, hat die belangte Behörde die Einfuhr von japanischen Videorecordern kontingentiert."

Die Behörde hat im übrigen in Fällen, in denen die Voraussetzungen für die Festlegung von Warenkontingenten weggefallen sind, eine entsprechende Adaptierung der Kontingentierung vorgenommen, was aus der Streichung der Kontingentierung für Batterien nach Einstellung der inländischen Produktion und somit dem Wegfall des Schutzinteresses zu ersehen ist. Die Gleichzeitigkeit der Streichung der Kontingentierung von Batterien und die Einführung einer Kontingentierung von Videorecordern kann den Anschein eines 'Austausches' erwecken, hat jedoch seine Ursache in dem vorstehend aufgezeigten Sachverhalt.

Mit der Kontingentierung der Einfuhr von Videorecordern konnten die Aufnahme und der Fortbestand der Produktion gesichert werden, da zunächst ein kleiner Absatzmarkt gesichert war, der aber auch technisch zur Gewinnung von Erkenntnissen über die Anwendung der in den österreichischen Geräten enthaltenen neuen Technologie Bedeutung hatte, lassen sich doch im Laborversuch zwar die zu erwartenden Betriebsbedingungen simulieren und anschließend in Produktionsnormen umsetzen, doch können notwendige Adaptierungen der Geräte erst nach Erfahrungen aus dem Betrieb in der Praxis vorgenommen werden. Daß auf unerwartetes Betriebsverhalten der Geräte bei einem Markt am Standort des Unternehmens entsprechend rasch reagiert werden kann, liegt auf der Hand. Die Erwartung, daß damit rasch technisch notwendige Weiterentwicklungen in die Wege geleitet werden können, und damit der Aufbau einer Industrie ermöglicht wird, die ganz wesentliche Exporte vornehmen kann, hat sich angesichts der Tatsache, daß der Großteil der von P. erzeugten Videorecorder nunmehr exportiert wird, erfüllt.

Der Verordnungsgeber hat im übrigen an die Erlassung der Verordnung die Erwartung geknüpft, daß Verhandlungen über eine Selbstbeschränkung der Einfuhr japanischer Videorecorder, die vorher von Österreich initiiert worden waren, in Gang kommen würden. Diese Erwartungen wurden nicht erfüllt, Japan hat lediglich seine Ausfuhren gegenüber der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Rahmen einer Vereinbarung beschränkt."

Die Verteilung des Kontingentes wird so begründet:

"Die Verteilung des Kontingentes in der Periode 1981/82 erfolgte durch arithmetische Aufteilung des Gesamtkontingentes von 8500 Stück auf alle einreichenden Firmen. Konkret lagen Anträge von 183 Firmen vor, wobei eine Firma ... nur zwei Stück beantragt hatte. Nach Befriedigung dieser Firma wurde die verbliebene Stückzahl von 8498 durch die Zahl der verbliebenen Antragsteller (182) dividiert, sodaß sich eine Zuteilungsmöglichkeit von 46 Stück pro Firma bei einem Kontingentrest von 126 Stück ergab. Dieser Kontingentrest wurde auf drei Firmen, deren Anträge nach dem 1. März 1981 eingelangt sind, nach dem sogenannten Windhundverfahren, dh. nach Maßgabe des Datums ihres Einlangens, aufgeteilt. Eine Liste der Antragsteller im Rahmen der Erstverteilung liegt bei.

Die Verteilungsregeln der Kontingentverordnungen 1982, 1983 und 1984 (BGBl. Nr. 63/1982, 77/1983 und 76/1984) weichen von jenen der Verordnung BGBl. Nr. 62/1981 insoweit ab, als das Gesamtkontingent in einen Anteil für sogenannte Vorbezieher und einen Anteil für sogenannte Newcomer, das sind Antragsteller, die im Rahmen der jeweils vorhergehenden Verordnung keine Einfuhren getätigt haben, aufgeteilt wurde.

Die Vergabe der Einfuhrbewilligungen an Vorbezieher mußte auf der Höhe des Vorbezuges, erhöht um den sich aus der jeweiligen Aufstockung des Kontingentes ergebenden Prozentsatz. Für Antragsteller, die im jeweils vorangegangenen Kontingentjahr keine Einfuhren tätigten, stand eine Zuteilungsquote aus dem Titel der sogenannten Newcomer zur Verfügung. In Verbindung mit dem sogenannten Windhundverfahren ergaben sich jeweils Aufstockungsmöglichkeiten für einreichende Firmen, die durch Rücklegung abgelaufener sowie nicht oder nur zum Teil ausgenützter Bewilligungen zum Zuge kamen.

In der mit Verordnung BGBl. Nr. 62/1981 festgesetzten Kontingentperiode konnte sich jedermann um einen Anteil aus dem Kontingent bemühen. Infolge der Ausnützung der Verteilungsbestimmungen der Verordnung, die auf dem Gleichheitsgrundsatz basierend jeden Einreicher berücksichtigten, konnte sich ein Markenvertreter einen überproportionalen Kontingentanteil sichern.

Die Überlegungen, wie die Verteilungsgrundsätze der Verordnung BGBl. Nr. 62/1981 bzw. der nachfolgenden Verordnungen aus dem Gesetz abgeleitet werden, stellen sich wie folgt dar:

Die Verteilungsregeln der Verordnung BGBl. Nr. 62/1981 sahen, mangels objektivierbarer Vorbezüge, eine Gleichbehandlung aller Einreicher vor, da vollziehbare Kriterien einer sachlichen Differenzierung nicht vorlagen. Es lag in der Natur dieser Gleichbehandlung aller Importwilligen, daß bei der Kontingentverteilung ua. auch Firmen zum Zuge kamen, die zB vom Generalvertreter zum Antragstellen motiviert wurden. Der Generalvertreter hatte hiebei die Abwicklung seiner Importe so vorgenommen, daß er die bisher verzollt gelieferte Ware dem Kunden nunmehr unverzollt zur Verfügung stellte, mit der gleichzeitigen Aufforderung,

sich um entsprechende Einfuhrbewilligungen zu bemühen. Die Ausnützung dieser Möglichkeit stand allerdings allen Einreichern in gleicher Weise frei. Aufgrund einer von einem Markenvertreter initiierten Einreichungsflut auch branchenfremder Firmen war das Kontingent in verhältnismäßig kleine Zuteilungsquoten aufzuteilen (46 Stück Videorecorder pro Firma)."

b) Die Beschwerde führt nicht aus, worin sie einen Widerspruch zu den für Österreich verbindlichen Regelungen des GATT sieht und welche Folgen dieser allfällige Umstand für die Gesetzmäßigkeit der V haben soll. Unter diesen Umständen kann sich der VfGH mit der Feststellung begnügen, daß er in dieser Richtung keine Bedenken hat.

Auch sonst kann der VfGH nicht finden, daß die Behörde von der gesetzlichen Ermächtigung zu Unrecht Gebrauch gemacht hätte.

c) Was die Verteilung des Kontingentes betrifft, bestimmt die in Rede stehende V folgendes:

"§2

(1) Die Verteilung des Kontingentes erfolgt nach den Bewilligungsgrundsätzen des Außenhandelsgesetzes 1968. Sie erfolgt erstmalig auf der Grundlage aller am 1. März 1981 vorliegenden Anträge, soweit diese ordnungsgemäß und vollständig sind. Liegen mehrere Anträge eines Antragstellers vor, gelten sie für die Verteilung als ein Antrag. Findet der Gesamtwert dieser Anträge im Kontingent Deckung, sind sämtliche Anträge in voller Höhe zu befriedigen.

(2) Übersteigt der Gesamtwert der Anträge die Höhe des verfügbaren Kontingentes, ist das Kontingent durch die Zahl der Anträge zu dividieren. Sodann sind jene Anträge, deren Wert den sich nach dem ersten Satz ergebenden Quotienten nicht überschreitet, in voller Höhe zu befriedigen. Der verbleibende Rest des Kontingentes ist neuerlich durch die Zahl der verbleibenden Anträge zu dividieren und Anträge, die in dem sich so ergebenden Quotienten Deckung finden, sind zu befriedigen. Überschreiten schließlich sämtliche Anträge den Quotienten, so ist das Kontingent bzw. der Kontingentrest auf sämtliche Anträge in gleicher Höhe aufzuteilen.

(3) Ist das Kontingent aufgrund der erstmaligen Verteilung nach Abs1 nicht erschöpft, werden nach dem 1. März 1981 einlangende Anträge nach Maßgabe des Datums ihres Einlangens berücksichtigt, bis das Kontingent erschöpft ist. Liegen mehrere Anträge vor, die am gleichen Tag eingelangt sind und die zusammen den noch nicht zugeteilten Rest des Kontingentes übersteigen, ist dieser Rest nach Maßgabe der Bestimmungen des Abs2 auf die Antragsteller aufzuteilen."

Zieht man in Betracht, daß die Berücksichtigung der Anträge nach dem Zeitpunkt ihres Einlangens dem Zweck der Kontingentierung widersprechen würde, eine Bewilligung im Verhältnis der beantragten Mengen aber ein Lizitieren der Anträge zur Folge hätte, steht die verordnete Vorgangsweise mit dem Sinn des Gesetzes offenbar nicht im Widerspruch. Es enthält keinen Anhaltspunkt dafür, daß bestimmte Interessenten (schon bei der erstmaligen Verteilung) bevorzugt werden sollen. An den Grundsätzen des §13 hat sich nur die Kontingentierung selbst, nicht auch die Verteilung des Kontingentes zu orientieren. Der Möglichkeit des Mißbrauches durch Einschaltung von Stroh Männern muß die Behörde nicht schon bei Festlegung des Verteilungsschlüssels Rechnung tragen. Wie sie einem allfälligen Mißbrauch im Einzelfall begegnen kann, ist hier nicht zu untersuchen. Mit der Gesetzmäßigkeit der V hat diese Frage nämlich nichts zu tun.

Die gerügte Rechtsverletzung durch Anwendung rechtswidriger genereller Normen liegt nicht vor. Das Verfahren hat auch nicht ergeben, daß andere angewendete Normen fehlerhaft sein könnten.

Die Beschwerde ist daher abzuweisen.