



Parlament 1017 Wien
www.konvent.gv.at

8. Juli 2004

Ergänzender Bericht des Ausschusses 7 Strukturen besonderer Verwaltungseinrichtungen

Das Präsidium des Österreich-Konvents hat dem Ausschuss 7 folgendes ergänzendes Mandat zugewiesen:

„Der Ausschuss soll - unvorgreiflich der kompetenzmäßigen Zuordnung auf Bundes- oder Landesebene - Textvorschläge mit folgenden Varianten ausarbeiten:

- 1) Grundsätzliche verfassungsrechtliche Verankerung der nichtterritorialen Selbstverwaltung ohne Nennung bestimmter Gruppen von Selbstverwaltungskörpern
- 2) Verankerung einschließlich ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Absicherung der Kammern der Arbeitnehmer, Wirtschaft und Landwirtschaft
- 3) Verankerung einschließlich ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Absicherung der Kammern der Arbeitnehmer, Wirtschaft und Landwirtschaft sowie der ÖH und der Sozialversicherung
- 4) Verankerung einschließlich ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Absicherung der Kammern der Arbeitnehmer, Wirtschaft und Landwirtschaft sowie der ÖH, der Sozialversicherung und der freien Berufe.

Bei allen Varianten ist auf die demokratische Legitimation und Willensbildung sowie wirksame Kontrollrechte ausdrücklich Bedacht zu nehmen.

Bei den Beratungen des Ausschusses sind auch die Zuweisungen, die der Ausschuss 2 in seinem Zwischenbericht vom 11. Mai 2004 an den Ausschuss 7 vorgenommen hat (Zusammenstellung der in Geltung stehenden Regelungen in bundesverfassungsgesetzlicher Form; Bundesverfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen in Bundesgesetzen), mitzubedenken.

Zeitplan:

Der Ausschuss wird ersucht, dem Präsidium über die Ergebnisse der Beratungen schriftlich bis 30. September 2004 zu berichten.“

Zur Umsetzung dieses Mandats hielt der Ausschuss am 5. Juli 2004 eine Sitzung ab, bei der folgender Konsens erzielt wurde:

Der Ausschuss verweist im Zusammenhang mit Vorschlägen zur nichtterritorialen Selbstverwaltung auf die Seiten 22f seines Berichts vom 16. Februar 2004 sowie die dort angeschlossenen Textvorschläge und Erläuterungen zu Punkt E des Mandats. Da darüber im Ausschuss weitgehend Konsens erzielt wurde, empfiehlt der Ausschuss, diesen Konsens zur Grundlage für weiterführende Überlegungen in der Verfassungsreform zu nehmen. Er sieht darin die aussichtsreichste Variante, zumal sie auch im Plenum des Konvents ausdrücklich als ausgewogen und gelungen bezeichnet wurde.

In Beantwortung der konkreten Punkte des Ersuchens des Präsidiums hat der Vorsitzende unter Inanspruchnahme des Konventssekretariates vier Textvarianten erstellt, die diesem Bericht beigegeben sind. Die Varianten wurden vom Ausschuss ohne positive Beschlussfassung zur Kenntnis genommen.

Der Ausschuss hat sich weiters mit den Zuweisungen des Ausschusses 2 auseinander gesetzt (vgl. Zwischenbericht des Ausschusses 2 vom 11. Mai 2004). Der Ausschuss geht davon aus, dass in systematischer Hinsicht neben den Bestimmungen des Arbeiterkammergesetzes 1992 (§ 10 Abs. 2 Z. 1 AKG und § 10 Abs. 1 Z. 2 AKG betreffend die Zugehörigkeit bzw. Nichtzugehörigkeit zur Arbeiterkammer) auch die korrespondierende Bestimmung des Handelskammergesetzes (Art. IV Abs. 1 der 8. Handelskammergesetznovelle betreffend die Angelegenheiten der Kammern für Handel, Gewerbe und Industrie) – die nur dem Ausschuss 5 zugewiesen wurde – auch von Ausschuss 7 zu berücksichtigen ist. Ansonsten ergeben sich zum Katalog der Zuweisungen keine Bemerkungen seitens des Ausschusses 7.

Grundsätzlich unterstreicht der Ausschuss 7 nochmals die Position seines Berichts vom 16. Februar 2004 in der Frage der Bereinigung der fugitiven Verfassungsbestimmungen zur nichtterritorialen Selbstverwaltung, wonach eine taxative Aufzählung und Umschreibung aller dieser Einrichtungen entbehrlich ist. Mit einer generellen Formulierung auf Verfassungsebene kann aber nur dann das Auslangen gefunden werden, wenn diese sicher stellt, dass die derzeitige Abgrenzung des Kreises der Angehörigen der gesetzlichen Interessenvertretungen der Gewerblichen Wirtschaft und der Arbeitnehmer weiterhin unverändert gültig bleibt.

**Textvorschläge zum Bereich „nichtterritoriale Selbstverwaltung“
(vier Varianten - basierend auf dem Ausschussbericht vom 16. Februar 2004)**

**x. Hauptstück.
Selbstverwaltung**

A. Gemeinden

.....

B. Sonstige Selbstverwaltung

VARIANTE 1

(keine Nennung bestimmter Selbstverwaltungskörper)

**Art. x
(Einrichtung)**

Durch Gesetz können Personengruppen in Selbstverwaltungskörpern zur selbstständigen Wahrnehmung jener öffentlichen Aufgaben zusammengefasst werden, die in ihrem ausschließlichen oder überwiegenden gemeinsamen Interesse gelegen und geeignet sind, durch sie besorgt zu werden.

**Art. y
(Rechtsstellung)**

(1) Selbstverwaltungskörper haben das Recht, ihre Aufgaben im Rahmen der Gesetze und Verordnungen in eigener Verantwortung frei von Weisungen zu besorgen. Den zuständigen staatlichen Organen kommt ihnen gegenüber ein Aufsichtsrecht hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsführung zu.

(2) Selbstverwaltungskörpern können Aufgaben staatlicher Verwaltung übertragen werden. Die Gesetze haben solche Angelegenheiten ausdrücklich als solche des übertragenen Wirkungsbereichs zu bezeichnen und den Instanzenzug zu regeln.

(3) Durch Gesetz können Formen der Mitwirkung der Selbstverwaltungskörper an der staatlichen Vollziehung vorgesehen werden.

[Für den Fall, dass Ausschuss 3 zu den Bestimmungen über den Weg der Gesetzgebung nicht den derzeit vorliegenden Vorschlag unterbreitet, könnte an dieser Stelle ergänzt werden:

(4) Es ist sicherzustellen, dass Selbstverwaltungskörper vor der Einbringung von Regierungsvorlagen in die gesetzgebenden Körperschaften und vor der Erlassung von Verordnungen rechtzeitig angehört werden.]

Art. z
(Organisation)

(1) Die Organe der Selbstverwaltungskörper sind aus dem Kreis der ihnen angehörenden Personen nach demokratischen Grundsätzen zu bilden.

(2) Die Einrichtung der Selbstverwaltungskörper ist so zu gestalten, dass durch Beiträge der ihnen angehörenden Personen und, soweit erforderlich, durch sonstige Mittel die Erfüllung ihrer Aufgaben sichergestellt wird.

VARIANTE 2
(Nennung der Kammern exkl. freie Berufe)

Art. x
(Einrichtung)

(1) Durch Gesetz können Personengruppen in Selbstverwaltungskörpern zur selbstständigen Wahrnehmung jener öffentlichen Aufgaben zusammengefasst werden, die in ihrem ausschließlichen oder überwiegenden gemeinsamen Interesse gelegen und geeignet sind, durch sie besorgt zu werden.

(2) Zur Sicherung einer wirksamen und umfassenden Vertretung beruflicher, wirtschaftlicher und sozialer Interessen sind gesetzliche Interessenvertretungen der gewerblichen Wirtschaft, der Arbeitnehmer und der Land- und Forstwirtschaft als Selbstverwaltungskörper einzurichten.

Art. y
(Rechtsstellung)

(1) Selbstverwaltungskörper haben das Recht, ihre Aufgaben im Rahmen der Gesetze und Verordnungen in eigener Verantwortung frei von Weisungen zu besorgen. Den zuständigen staatlichen Organen kommt ihnen gegenüber ein Aufsichtsrecht hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsführung zu.

(2) Selbstverwaltungskörpern können Aufgaben staatlicher Verwaltung übertragen werden. Die Gesetze haben solche Angelegenheiten ausdrücklich als solche des übertragenen Wirkungsbereichs zu bezeichnen und den Instanzenzug zu regeln.

(3) Durch Gesetz können Formen der Mitwirkung der Selbstverwaltungskörper an der staatlichen Vollziehung vorgesehen werden.

[Für den Fall, dass Ausschuss 3 zu den Bestimmungen über den Weg der Gesetzgebung nicht den derzeit vorliegenden Vorschlag unterbreitet, könnte an dieser Stelle ergänzt werden:

(4) Es ist sicherzustellen, dass Selbstverwaltungskörper vor der Einbringung von Regierungsvorlagen in die gesetzgebenden Körperschaften und vor der Erlassung von Verordnungen rechtzeitig angehört werden.]

Art. z
(Organisation)

(1) Die Organe der Selbstverwaltungskörper sind aus dem Kreis der ihnen angehörenden Personen nach demokratischen Grundsätzen zu bilden.

(2) Die Einrichtung der Selbstverwaltungskörper ist so zu gestalten, dass durch Beiträge der ihnen angehörenden Personen und, soweit erforderlich, durch sonstige Mittel die Erfüllung ihrer Aufgaben sichergestellt wird.

VARIANTE 3

(Nennung der Kammern [exkl. freie Berufe], ÖH und Sozialversicherung)

Art. x

(Einrichtung)

(1) Durch Gesetz können Personengruppen in Selbstverwaltungskörpern zur selbstständigen Wahrnehmung jener öffentlichen Aufgaben zusammengefasst werden, die in ihrem ausschließlichen oder überwiegenden gemeinsamen Interesse gelegen und geeignet sind, durch sie besorgt zu werden.

(2) Zur Sicherung einer wirksamen und umfassenden Vertretung beruflicher, wirtschaftlicher und sozialer Interessen sind gesetzliche Interessenvertretungen der gewerblichen Wirtschaft, der Arbeitnehmer, der Land- und Forstwirtschaft und der Studierenden als Selbstverwaltungskörper einzurichten. Zur Sicherung einer wirksamen und umfassenden Vertretung der gesundheitlichen und sozialen Interessen der Versicherten ist die Sozialversicherung im Bereich der Kranken, Unfall- und Pensionsversicherung als Selbstverwaltungskörper einzurichten.

Art. y

(Rechtsstellung)

(1) Selbstverwaltungskörper haben das Recht, ihre Aufgaben im Rahmen der Gesetze und Verordnungen in eigener Verantwortung frei von Weisungen zu besorgen. Den zuständigen staatlichen Organen kommt ihnen gegenüber ein Aufsichtsrecht hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsführung zu.

(2) Selbstverwaltungskörpern können Aufgaben staatlicher Verwaltung übertragen werden. Die Gesetze haben solche Angelegenheiten ausdrücklich als solche des übertragenen Wirkungsbereichs zu bezeichnen und den Instanzenzug zu regeln.

(3) Durch Gesetz können Formen der Mitwirkung der Selbstverwaltungskörper an der staatlichen Vollziehung vorgesehen werden.

[Für den Fall, dass Ausschuss 3 zu den Bestimmungen über den Weg der Gesetzgebung nicht den derzeit vorliegenden Vorschlag unterbreitet, könnte an dieser Stelle ergänzt werden:

(4) Es ist sicherzustellen, dass Selbstverwaltungskörper vor der Einbringung von Regierungsvorlagen in die gesetzgebenden Körperschaften und vor der Erlassung von Verordnungen rechtzeitig angehört werden.]

Art. z
(Organisation)

(1) Die Organe der Selbstverwaltungskörper sind aus dem Kreis der ihnen angehörenden Personen nach demokratischen Grundsätzen zu bilden.

(2) Die Einrichtung der Selbstverwaltungskörper ist so zu gestalten, dass durch Beiträge der ihnen angehörenden Personen und, soweit erforderlich, durch sonstige Mittel die Erfüllung ihrer Aufgaben sichergestellt wird.

VARIANTE 4

(Nennung der Kammern [inkl. freie Berufe], ÖH, Sozialversicherung)

Art. x**(Einrichtung)**

(1) Durch Gesetz können Personengruppen in Selbstverwaltungskörpern zur selbstständigen Wahrnehmung jener öffentlichen Aufgaben zusammengefasst werden, die in ihrem ausschließlichen oder überwiegenden gemeinsamen Interesse gelegen und geeignet sind, durch sie besorgt zu werden.

(2) Zur Sicherung einer wirksamen und umfassenden Vertretung beruflicher, wirtschaftlicher und sozialer Interessen sind gesetzliche Interessenvertretungen der gewerblichen Wirtschaft, der Arbeitnehmer, der Land- und Forstwirtschaft, der freien Berufe und der Studierenden als Selbstverwaltungskörper einzurichten. Zur Sicherung einer wirksamen und umfassenden Vertretung der gesundheitlichen und sozialen Interessen der Versicherten ist die Sozialversicherung im Bereich der Kranken, Unfall- und Pensionsversicherung als Selbstverwaltungskörper einzurichten.

Art. y**(Rechtsstellung)**

(1) Selbstverwaltungskörper haben das Recht, ihre Aufgaben im Rahmen der Gesetze und Verordnungen in eigener Verantwortung frei von Weisungen zu besorgen. Den zuständigen staatlichen Organen kommt ihnen gegenüber ein Aufsichtsrecht hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsführung zu.

(2) Selbstverwaltungskörpern können Aufgaben staatlicher Verwaltung übertragen werden. Die Gesetze haben solche Angelegenheiten ausdrücklich als solche des übertragenen Wirkungsbereichs zu bezeichnen und den Instanzenzug zu regeln.

(3) Durch Gesetz können Formen der Mitwirkung der Selbstverwaltungskörper an der staatlichen Vollziehung vorgesehen werden.

[Für den Fall, dass Ausschuss 3 zu den Bestimmungen über den Weg der Gesetzgebung nicht den derzeit vorliegenden Vorschlag unterbreitet, könnte an dieser Stelle ergänzt werden:

(4) Es ist sicherzustellen, dass Selbstverwaltungskörper vor der Einbringung von Regierungsvorlagen in die gesetzgebenden Körperschaften und vor der Erlassung von Verordnungen rechtzeitig angehört werden.]

Art. z
(Organisation)

(1) Die Organe der Selbstverwaltungskörper sind aus dem Kreis der ihnen angehörenden Personen nach demokratischen Grundsätzen zu bilden.

(2) Die Einrichtung der Selbstverwaltungskörper ist so zu gestalten, dass durch Beiträge der ihnen angehörenden Personen und, soweit erforderlich, durch sonstige Mittel die Erfüllung ihrer Aufgaben sichergestellt wird.

Erläuterungen:

(Anm: sind entsprechend den Varianten anzupassen)

Das derzeit geltende B-VG enthält lediglich für die territoriale Selbstverwaltung klare Organisationsgrundsätze und Handlungsbefugnisse, jedoch keine allgemeinen Verfassungsbestimmungen über die sonstige Selbstverwaltung. Diese Lücke soll durch Schaffung eines neuen Kapitels im Verfassungstext geschlossen werden.

Die generelle Umschreibung der sonstigen Selbstverwaltung ist so gestaltet, dass sie den derzeit bestehenden Kreis von Selbstverwaltungseinrichtungen erfassen soll.

[Jedenfalls sollen die großen Kammern in ihrer Existenz als Selbstverwaltungskörper gesichert werden. Bei den berufsständischen Organisationen der freien Berufe wird dem einfachen Gesetzgeber ein gewisser Spielraum eingeräumt, was bedeutet, dass nicht jeder sich selbst definierenden Gruppe von Freiberuflern das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht zusteht, als Selbstverwaltungskörper eingerichtet zu werden. Es ist ausreichend, wenn im derzeit bestehenden Umfang die Zugehörigkeit eines Angehörigen eines freien Berufes zu irgendeiner als Selbstverwaltungskörper organisierten berufsständischen Vertretung gesichert ist.]

Zur Frage, wie in diesem Zusammenhang Religionsgesellschaften zu sehen sind, wurde davon Abstand genommen, diese in eine verfassungsrechtliche Regelung über die sonstige Selbstverwaltung einzubeziehen.

Für die Aufgaben der Selbstverwaltung und ihre Zuständigkeiten wurden grundsätzliche Regelungen in Anlehnung an die für die Gemeinden geltenden Regelungen vorgesehen. Die Verankerung eines Begutachtungsrechts für Gesetzentwürfe kann und soll dann entfallen, wenn in den Regelungen über die Entstehung von Gesetzen eine entsprechende allgemeine Transparenz vorgesehen wird.

Auch für die innere Organisation der Selbstverwaltungskörper wurden nur einige wenige grundsätzliche Regelungen getroffen; im Detail bleibt die Regelung dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Die grundsätzlichen Regelungen orientieren sich ebenfalls an den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Gemeinden. Die Anführung des demokratischen Prinzips wurde bewusst vorgenommen.

Zu Art. x:

Abs. 1 legt das sog. Subsidiaritätskriterium nach Maßgabe der bisherigen Leitjudikatur des VfGH fest (vgl. insbesondere VfSlg. 8215/1977).

Mit der Wendung „zusammengefasst werden“ wird die obligatorische Mitgliedschaft als Strukturelement der gesetzlich eingerichteten Selbstverwaltungskörper in ihrer Unterscheidung zu den freiwilligen Vereinigungen betont.

[Im Hinblick auf die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung ist darauf zu verweisen, dass auch juristische Personen zu „Personengruppen“ im Sinne eines Dachverbandes zusammengefasst werden können.]

Mit dem Terminus „öffentliche Aufgaben“ wird im Einklang mit der Lehre (z.B. *Korinek*, Wirtschaftliche Selbstverwaltung, 1970, S. 101; *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, Rz 307; *Öhlinger*, Verfassungsrecht⁵, 2003, Rz 545) darauf hingewiesen, dass Selbstverwaltungskörper für die Besorgung von Gemeinschaftsaufgaben eingerichtet werden. Öffentliche Aufgaben sind Aufgaben, „an deren Erfüllung die Öffentlichkeit maßgeblich interessiert ist“ (vgl. *Korinek*, Wirtschaftliche Selbstverwaltung, 1970, S. 101 unter Verweis auf *Peters*, Öffentliche und staatliche Aufgaben, in: *Dietz/Hübner* (Hrsg.), Festschrift für *H.C. Nipperdey*, Bd. II, 1965). Es sind Aufgaben, die sowohl vom Staat als auch von der Gesellschaft wahrgenommen werden können. Der Begriff der öffentlichen Aufgaben geht damit über den der staatlichen Aufgaben weit hinaus, was u.a. daran augenscheinlich wird, dass es zur vornehmlichen öffentlichen Aufgabe von Selbstverwaltungskörpern zählt, die Interessen ihrer Angehörigen auch gegenüber dem Staat selbst zu vertreten.

Zu Abs 2: Ein wesentlicher Ausfluss „wirksamer“ Vertretung liegt auch in der individuellen Interessenvertretung der Angehörigen (insbesondere Beratung und Rechtsschutz).

Mit dem Begriff „Arbeitnehmer“ soll jener Beschäftigtenkreis erfasst werden, der nach derzeitiger Rechtslage (§ 10 Arbeiterkammergesetz 1992) arbeiterkammerzugehörig ist. Eine Änderung ist nicht beabsichtigt. Dies bedeutet insbesondere, dass die in der derzeitigen Verfassungsbestimmung des § 10 Abs. 2 Z 1 AKG angeführten Arbeitnehmer von Gebietskörperschaften nicht einbezogen werden, sehr wohl aber Arbeitnehmer im Sinne des § 10 Abs. 1 AKG. Die Einbeziehung weiterer Personengruppen in die Zugehörigkeit zur Arbeiterkammer durch Gesetz auf Grundlage des Art x Abs. 1 wird dadurch aber nicht ausgeschlossen.

Unter den Interessenvertretungen der "gewerblichen Wirtschaft" sind jedenfalls jene gesetzlichen Interessenvertretungen zu verstehen, deren Mitgliederkreis durch Art. 10 Abs. 1 Z. 8 B-VG (Angelegenheiten der Kammern für Handel, Gewerbe und Industrie) iVm der Verfassungsbestimmung des Art. IV Abs. 1 der 8. Handelskammergesetznovelle und durch das auf der Grundlage dieser Vorschriften erlassene Wirtschaftskammergesetz 1998 umschrieben wird.

Eine legistische Bereinigung, die die derzeitigen verfassungsrechtlichen *leges fugitivae* in § 10 Abs. 1 Z 2 und Abs. 2 Z 1 AKG und Art. IV Abs. 1 der 8. Handelskammergesetznovelle überflüssig macht, wird angeregt.

Zu Art. z:

Im **Abs. 1** wurde im Hinblick auf die dem Selbstverwaltungsbegriff nach ständiger Rechtsprechung des VfGH innewohnende Befugnis zur Bestellung der eigenen Organe aus der Mitte der Verbandsangehörigen das Erfordernis der demokratischen Organkreation bewusst angeführt. Ein Abgehen von der herrschenden Auffassung in Lehre und Rechtsprechung ist nicht beabsichtigt. Die Selbstverwaltung bleibt daher auch künftig sowohl in der Form der direkten als auch der indirekten (sog. „abgeleiteten“) Selbstverwaltung mit indirekter Organbestellung zulässig (VfGH 10.10.2003, G 222/02, G 1/03). Der Kreis, aus dem die Organe berufen werden können, wird so wie im geltenden Recht derart verstanden, dass auch Vertreter bestimmter juristischer Personen damit erfasst sind (vgl. etwa § 420 ASVG und die korrespondierenden Bestimmungen im GSVG, BSVG, B-KUVG).

Der Vorsitzende des Ausschusses 7:

Dr. Manfred Matzka