



Teil 3

Beratungsergebnisse

Inhaltsverzeichnis

Ausschuss 1 Staatsaufgaben und Staatsziele	12
I. Allgemeines.....	13
II. Zur Frage staatlicher Kernaufgaben	13
III. Verankerung von Staatszielen in der Bundesverfassung.....	14
III.1. Normative Bedeutung von Staatszielen	14
III.2. Verhältnis zu den Grundrechten.....	15
IV. Arbeitsergebnisse zu den Staatszielen.....	16
IV.1. Behandlung von derzeitigen Staatszielen	16
IV.1.1. Die sicherheitspolitische Diskussion	20
IV.2. Behandlung von Staatszielkandidaten der Ausschussmitglieder	24
IV.3. Behandlung von Staatszielvorschlägen anderer Konventsmitglieder.....	26
IV.4. Behandlung von Staatszielwünschen der gesellschaftlichen Organisationen.....	27
V. Zur Frage einer Präambel.....	29
Ausschuss 2 Legistische Strukturfragen	31
I. Formale Grundstruktur und Inhalt einer neuen Bundesverfassung.....	31
I.1. Allgemeine Bemerkungen	31
I.2. Formale Grundstruktur der Bundesverfassung	31
I.3. Inhalt einer künftigen Verfassung.....	33
II. Formale Erzeugungsbedingungen von Verfassungsrecht	33
III. Verbot von Sammelgesetzen	35
IV. Strategien zur Bereinigung des formellen Bundesverfassungsrechts	36
V. Zur Frage der Grenzänderung	42
VI. Einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet	44
VII. Staatssymbole	44
VIII. Mitgliedschaft in der EU und Ratifizierung der Änderungen des Primärrechts der EU.....	44
IX. Art. 50 B-VG – Innerstaatliche Genehmigung von Staatsverträgen, die zu ihrer Änderung ermächtigen	45
X. Art. 9 Abs. 2 B-VG – Mitwirkungsrechte bei der Übertragung von Hoheitsrechten durch Staatsvertrag.....	47
X.1. Mitwirkung der Länder (nach dem Muster des Art. 23d B-VG).....	47

X.2. Mitwirkung des Nationalrates (nach dem Muster des Art. 23e B-VG).....	48
XI. Völkerrecht, Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen, Beziehungen zum Internationalen Strafgerichtshof	49
XI.1. Art. 9 Abs. 1 B-VG	49
XI.2. Mitgliedschaft Österreichs bei den Vereinten Nationen.....	49
XI.3. Beziehungen zum Internationalen Strafgerichtshof sowie Verpflichtungen aus der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes	49
XI.4. Verhältnis zwischen der Genehmigung völkerrechtlicher Verträge und der Volksabstimmungspflicht bei einer Gesamtänderung des B-VG	50
XII. Vermögenssubstanzsicherung	50
XII.1. Allgemeine Überlegungen.....	50
XII.2. Vermögenssubstanzsicherung im Bereich der Bundesforste.....	51
XII.3. Vermögenssubstanzsicherung im Bereich der Elektrizitätsunternehmen.....	52
XIII. Bezügebegrenzung	53
XIV. Verfassungsbestimmungen im Universitätsrecht.....	55
Ausschuss 3 Staatliche Institutionen	57
I. Sitz der obersten Organe.....	57
II. Wahlen	57
II.1. Wahlrechtsgrundsätze.....	57
II.2. Einheitliche Wahlrechtsbestimmung.....	58
II.3. Wahlverfahren	58
II.4. Kreis der Wahlberechtigten	59
II.5. Briefwahl / E-Voting	59
III. Nationalrat	60
III.1. Zahl der Abgeordneten.....	60
III.2. Dauer der Gesetzgebungsperiode.....	60
III.3. Kontinuität und Diskontinuität zwischen den Gesetzgebungsperioden.....	60
III.4. Organisation des Nationalrates.....	61
IV. Bundesrat.....	61
V. Bundesversammlung.....	62
VI. Weg der Bundesgesetzgebung.....	63
VI.1. Begutachtungsverfahren.....	63
VI.2. Gesetzesinitiativrecht.....	63

VII. Stellung von Abgeordneten	64
VII.1. Unvereinbarkeit – Mandat auf Zeit – Rückkehrrecht von Regierungsmitgliedern	64
VII.2. Sonderregelungen für öffentlich Bedienstete	64
VIII. Bundespräsident	65
IX. Bundesregierung	66
IX.1. Bestellung von Regierungsmitgliedern	66
IX.2. Geschäftsordnung und Willensbildung	67
IX.3. Vertretung von Mitgliedern der Bundesregierung	67
IX.4. Einstweilige Bundesregierung	68
X. Legislative der Länder	68
XI. Exekutive der Länder	69
XII. Sonderregelungen für die Bundeshauptstadt Wien	70
XIII. Gemeinden	71
XIII.1. Reduzierung der bundesverfassungsgesetzlichen Vorgaben für die Gemeinden	71
XIII.2. Änderungen im Bestand von Gemeinden	72
XIII.3. Statutarstädte – Regionen mit eigenem Statut	72
XIII.4. Verhältnis zwischen Gemeinde- und Bezirksebene – Zahl der staatlichen Ebenen	73
XIII.5. Gemeindeverbände	74
XIII.6. Übertragung von Gemeindeaufgaben auf staatliche Behörden	74
XIII.7. Verordnungsrecht der Gemeinde	74
XIII.8. Aufsichtsrecht	74
XIV. Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam betreffende Fragen	75
XIV.1. Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG	75
XIV.2. Gemeinsame Einrichtungen	75
XV. Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung – Legalitätsprinzip	76
XV.1. Neuformulierung des Art. 18 B-VG	76
XV.2. Erfordernis der gesetzlichen Umsetzung von EU-Richtlinien	77
XVI. Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union	77
XVI.1. Mitwirkung an der Ernennung von Organen gemäß Art. 23c B-VG	77
XVI.2. Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates gemäß Art. 23e B-VG	78

XVII. Politische Parteien	79
Ausschuss 4 Grundrechtskatalog.....	80
I. Allgemeines.....	80
II. Analyse der geltenden Verfassungsrechtslage (Texte und Quellen).....	81
III. Grundrechtliche Gewährleistungen.....	81
III.1. Fundamentalgarantien	82
III.2. Gleichheitsrechte	84
III.3. Freiheitsrechte	87
III.4. Soziale Rechte	94
III.5. Politische Rechte	100
III.6. Verfahrensrechte	102
III.7. Allgemeine Bestimmungen	105
IV. Rechtsschutz	105
Ausschuss 5 Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden	108
I. Strukturierung und Formulierung neuer Kompetenztatbestände	108
I.1. Ziele	108
I.2. Zwei-Säulen Modell versus Drei-Säulen-Modell	109
I.3. Gesetzgebungsmechanismus in der dritten Säule	110
I.4. Kompetenzfelder und ihre Verteilung auf Bund und Länder	114
I.5. Privatwirtschaftsverwaltung	123
I.6. Umsetzung von Gemeinschaftsrecht.....	124
II. Rechtsbereinigung im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen	124
III. Rechtstechnik der Zuordnung bisheriger Kompetenztatbestände zu neuen Kompetenzfeldern	125
IV. Grundsätze für die Auslegung neuer Kompetenztatbestände.....	126
V. Mitwirkung der Länder /des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung.....	127
V.1. Wechselseitige Informationspflichten über Gesetzesvorhaben / Konsultationsmechanismus	127
V.2. Zusammensetzung des Bundesrates	127
V.3. Gebundenes Mandat	128
V.4. Einspruchsrecht des Bundesrates	128
V.5. Zustimmungsrechte des Bundesrates	129

V.6. Keine Mitwirkung des Bundesrates - Art. 42 Abs. 5 B-VG.....	131
VI. Mitwirkung des Bundes an der Landesgesetzgebung	131
VII. Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG.....	131
VIII. Teilnahme der Länder an der Europäischen Union (Art. 23d B-VG).....	132
IX. Länderstaatsverträge (Art. 16 B-VG).....	132
X. Behandlung im Präsidium	133
Ausschuss 6 Reform der Verwaltung	134
I. Mittelbare Bundesverwaltung	134
II. Oberste Verwaltungsorgane.....	136
II.1. Differenzierte Betrachtung von obersten Organen und öffentlichen Funktionären	136
II.2. Oberste Organe übergreifende Behördenstrukturen	137
II.3. Bund-Länder-Bindungen betreffend die Organisationsstruktur	138
III. Öffentlicher Dienst	139
III.1. Allgemeine Bestimmung für den öffentlichen Dienst.....	139
III.2. Besonderer Funktionsschutz	140
III.3. Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat	140
III.4. Disziplinarrecht	141
III.5. Diensthöheit	141
IV. Öffentliches Haushaltswesen	142
IV.1. Finanzverwaltung.....	143
V. Ein erweitertes verfassungsrechtliches Effizienz- und Transparenzgebot	144
V.1 Effizienzgebot	144
V.2. Transparenz- und Partizipationsgebot	145
VI. Schulverwaltung.....	147
VI.1. Modell „Regionales Bildungsmanagement“	147
VI.2. Modell „Autonome Schule und Bildungsregion“	150
VI.3. Weitere Vorstellungen zur Schulverwaltung	151
VII. Sicherheitsverwaltung.....	152
VII.1. Modell „Kombinierte Behördenstruktur“	152
VII.2. Modell „Sicherheitsregionen“	152
VII.3. Keine spezielle verfassungsrechtliche Determinierung der Sicherheitsverwaltung	153

VII.4. Beratungsergebnis.....	153
VIII. Zu den Agrarbehörden.....	155
IX. Gesundheitsverwaltung.....	155
X. Bundesheer.....	156
XI. Gemeindeverwaltung – Gebietsgemeinden.....	156
XII. E-Government.....	157
XIII. Legalitätsprinzip.....	157
Ausschuss 7 Strukturen besonderer Verwaltungseinrichtungen.....	158
I. Regulatoren und sonstige unabhängige Behörden (exklusive UVS, UBAS und Art. 133 Z. 4 B-VG Behörden).....	158
I.1. Unabhängige Behörden und weisungsfreie Verwaltung.....	158
I.2. Regulatoren.....	159
II. Ausgliederte Rechtsträger und gemeinsame Fragen zu unabhängigen Behörden und Ausgliederungen.....	161
II.1. Vorschläge für die Gesetzgebung.....	161
II.2. Ausgliederung und Personalwesen.....	163
II.3. Kontrolle.....	164
II.4. Amtshaftung.....	165
III. Privatwirtschaftsverwaltung.....	165
III.1. Grundsatzfragen.....	165
III.2. Legalität und Kontrolle.....	166
III.3. Kompetenzverteilung.....	167
III.4. Grundrechtsfragen.....	167
III.5. Förderungen.....	168
III.6. Rechtsschutz.....	169
IV. Nicht-territoriale Selbstverwaltung.....	170
IV.1. Grundsätze einer Regelung.....	170
IV.2. Der Kreis der nicht-territorialen Selbstverwaltungskörper.....	171
IV.3. Staatsziel Sozialpartnerschaft.....	171
Ausschüsse 6 und 7 (Gemeinsame Beratungen).....	173
I. Weisungsbindung und weisungsfreie Verwaltung.....	173
II. Ausgliederung.....	174
Ausschuss 8 Demokratische Kontrollen.....	176

I. Rechte der Parlamente (Nationalrat, Bundesrat, Landtage).....	176
I.1. Interpellations- und Kontrollrechte des Bundes und „Entschlagungsrechte“ der Regierungsmitglieder bei Beantwortung von Fragen.....	176
I.2. Kontrolle österreichischer Vertreter in internationalen Organisationen	177
I.3. Ausbau der Akte der besonderen Gebarungsprüfung durch den RH-Unterausschuss sowie Schaffung eines „Kontrollausschusses“	177
I.4. Reform der Ministeranklage gemäß Art. 142 B-VG sowie Kontrolle von Ministerentscheidungen in „eigener Sache“	178
I.5. Kontrollrechte in den Ländern	178
I.6. Kontrolle der mittelbaren Bundesverwaltung im Falle der Verländerung.....	179
I.7. Amtsverschwiegenheit gegenüber den Parlamenten	180
I.8. Untersuchungsausschüsse	180
I.9. Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen	181
I.10. Immunität.....	181
I.11. Unvereinbarkeitsrecht	182
II. Kontrollrechte der Gemeinden (Art. 115ff B-VG).....	184
III. Rechnungshof.....	184
III.1. Organisation, Wahl und Abwahl der Leitungsorgane (Art. 122 ff B-VG)	184
III.2. Prüfungskompetenzen und Prüfungsverfahren	185
III.3. Parlamentarische Mitwirkungsrechte (Art. 123a B-VG) und Beratung von Regierung und Parlament	187
III.4. Budgetrecht	187
III.5. Entfall des Einkommensberichtes	187
IV. Volksanwaltschaft.....	188
IV.1. Organisation, Wahl und Abwahl der Mitglieder.....	188
IV.2. Wahlmöglichkeit der Länder zur Errichtung volksanwaltschaftlicher Einrichtungen	189
IV.3. Berichterstattung, Prüfungskompetenzen und Prüfungsverfahren.....	189
IV.4. Parlamentarische Rechte der VA und Budgetrecht.....	190
V. Landesrechnungshöfe	190
VI. Amtsverschwiegenheit und Transparenz der Verwaltung	190
VII. Instrumente der direkten Demokratie und der Bürgerinitiative auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene	191
VII.2. Volksbefragungen.....	192

VII.3. Volksabstimmungen	193
VII.4. Petitionen und Bürgerinitiativen.....	194
VII.5. Gesetzesbegutachtungsrecht für Bürger	194
VII.6. Möglichkeit der Abberufung direkt gewählter Amtsträger bzw der Auflösung des Nationalrates durch das Volk	195
VII.7. Direkte Demokratie auf Landes- und Gemeindeebene.....	195
VIII. Besondere Kontrollorgane	195
IX. Zuweisungen des Ausschusses 2 an den Ausschuss 8	196
Ausschuss 9 Rechtsschutz, Gerichtsbarkeit.....	197
I. Ordentliche Gerichtsbarkeit.....	197
I.1. Gerichtsorganisation – Neuordnung (OGH – OLG – Eingangsgerichte) ?	197
I.2. Straffung der Art. 82 bis 95 B-VG über die ordentliche Gerichtsbarkeit ?	197
I.3. Zur Bindungswirkung der Besetzungsvorschläge der richterlichen Personalsenate	198
I.4. Einführung eines „Unabhängigen Justizsenates“	199
I.5. Flexibilisierung des Richtereinsatzes ?	200
I.6. Verankerung einer Bestands- und Funktionsgarantie der Staatsanwaltschaft in der Bundesverfassung.....	201
I.7. Weisungsrecht des Bundesministers für Justiz.....	201
I.8. Mitkompetenz der Landesregierungen bei Sprengeländerungen der Gerichte – Entfall des § 8 Abs. 5 lit. d) ÜG 1920 ?	202
I.9. Laiengerichtsbarkeit: Grundsätzliche Beibehaltung unter gleichzeitiger Prüfung der Möglichkeit einer Weiterentwicklung der derzeitigen Form; Überdenken des verfassungsrechtlichen „Splittings“ zwischen Schöffen und Geschworenen	203
II. Gerichtshöfe öffentlichen Rechts – Höchstgerichte	204
II.1. Konzentration der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Gesetzesbeschwerde und Verfassungsbeschwerde	204
II.2. Anfechtungslegitimation vor den Verwaltungsgerichten und dem VfGH – Erweiterung des Kreises der Beschwerde- und Anfechtungsberechtigten.....	207
II.3. „Dissenting opinion“	209
II.4. Zusammensetzung der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts; Bestellvorgang – Transparenz – Amtsdauer.....	209
II.5. Organstreitverfahren vor dem VfGH.....	210
III. Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz.....	210

IV. Sondersenate – Eingliederung möglichst vieler Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag (Art. 133 Z. 4 B-VG-Behörden) und sonstiger weisungsfreier Verwaltungsbehörden in die Verwaltungsgerichte erster Instanz	217
V. Rechtsschutz – verfassungsrechtliche Verankerung der Staatshaftung	218
VI. Zur Erweiterung des Rechtsschutzes durch Rechtsschutzbeauftragte und Beiräte	220
VI.1. Rechtsschutzbeauftragte.....	220
VI.2. Beiräte, insbesondere der Menschenrechtsbeirat	221
Ausschuss 10 Finanzverfassung	222
I. Reduktion der Komplexität der Finanzverfassung	222
II. Inkorporierung in die Bundesverfassung	222
III. Staatsziele	222
III.1. Prinzip des ausgeglichenen Haushalts.....	223
III.2. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht	226
III.3. Parität der Gebietskörperschaften	230
III.4. Zusammenführung von Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung	231
III.5. Daseinsvorsorge	233
III.6. Gleichwertige Lebensverhältnisse.....	234
III.7. Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern, Gender Budgeting	234
IV. Haushaltswesen; Globalbudgetierung	235
V. Grundsätze betreffend Finanzausgleich, Steuerpolitik, Stabilitätspakt und Konsultationsmechanismus	238
V.1. Parität und Mittelaufbringung (Verantwortung für Mittelaufbringung)	238
V.2. Verhandlungsgebot – Verhandlungspflicht.....	240
V.3. Zustandekommen des Finanzausgleichs und Nachfolgeregelungen	241
V.4. Abschluss eines Paktums.....	242
VI. Regelung des Finanzausgleichs.....	242
VII. Stabilitätspakt.....	244
VIII. Konsultationsmechanismus	245
IX. Kostenverantwortung und Kostentragung.....	245
X. Transparenz und Finanzstatistik.....	246
XI. Abgaben	247
XII. Mitwirkungsrechte der Gebietskörperschaften bei der Gesetzgebung anderer	248

XIII. Transfers	249
XIV. Kreditwesen	250
XV. Leistungs- und Kostenrechnung	251
XVI. Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit und Ausbau der Rechtsstellung „Stadt mit eigenem Statut“ (Zuweisung von Ausschuss 3)	251
XVII. Nicht-territoriale Selbstverwaltung (Zuweisung von Ausschuss 7)	251
Expertengruppe „Handlungsformen und Rechtsschutz in der öffentlichen Verwaltung“	252
I. Einführung und Anwendungsbereiche verwaltungsrechtlicher Verträge	252
I.1. „Bescheidersetzender Vertrag“:.....	252
I.2. Vereinbarungen zwischen öffentlichen Rechtsträgern untereinander sowie zwischen öffentlichen Rechtsträgern und selbständigen privaten wie öffentlichen Rechtspersonen über Rechtspositionen, die nicht Gegenstand zivilrechtlicher Vereinbarungen sein können.	252
I.3. Verwaltungsrechtliche Verträge im „nicht hoheitlichen“ Bereich, wenn es um die unmittelbare Erfüllung spezieller Verwaltungsaufgaben geht.....	253
II. Rechtsschutz gegen die Verwaltung – Zugang zu den Verwaltungsgerichten	254
III. Textvorschläge	255

Anmerkung

Im Teil 3 des Berichtes werden die Ergebnisse der Ausschüsse sowie der vom Präsidium eingesetzten Expertengruppe wiedergegeben.

Bei jenen Themenbereichen, die auch im Präsidium behandelt worden sind, wird darüber hinaus auch das Ergebnis der Beratungen im Präsidium dargelegt.

Hinsichtlich der zu den einzelnen Themenbereichen vorliegenden Textvorschläge wird jeweils auf jene Kapitel des Teils 4 verwiesen, in denen die betreffenden Textvorschläge enthalten sind.

Ausschuss 1

Staatsaufgaben und Staatsziele

I. Allgemeines

Die Mitglieder des Ausschusses 1 vertraten hinsichtlich der gegebenen Aufgabenstellung des Mandats eine mehrheitlich reduktionistische Auffassung. Sie beschränkten den Fokus auf die Behandlung verfassungsrechtlich festzulegender Staatsaufgaben und Staatsziele und verzichteten einvernehmlich auf eine intensive Analyse der Staatsaufgaben. Dabei wurde von der überwiegenden Anzahl der Mitglieder eine Unterscheidung zwischen Staatsaufgaben und Staatszielen in der verfassungsrechtlichen Diskussion als entbehrlich angesehen, da Staatsaufgaben als verdichtet formulierte Staatsziele – auch unter dem Aspekt der wechselseitigen Bedingtheit – zu verstehen und daher mit Politik gleichzusetzen sind.

Demgegenüber bestanden im **Präsidium** über die Frage der Unterscheidung zwischen Staatsaufgaben und Staatsziele geteilte Auffassungen.

II. Zur Frage staatlicher Kernaufgaben

Die Frage der Kernaufgaben des Staates hat Ausschuss 1 vor allem in der zweiten und dritten Ausschusssitzung diskutiert. Eine abschließende, konsentierende Stellungnahme der Mitglieder wurde nicht erzielt, folgende Positionen der Ausschussmitglieder wurden jedoch entwickelt:

Der Begriff der nicht ausgliederbaren „Kernaufgaben“ des Staates wurde durch den VfGH in seinem „Austro Control Erkenntnis“ (VfSlg. 14.473/1996) geprägt und seither in der VfGH - Judikatur weiterentwickelt. Als privatisierungsfeste Aufgaben des Staates wurden vor allem die allgemeine Sicherheitspolizei, das Militärwesen, zentrale verwaltungspolizeiliche Aufgaben und die Aufgaben von Verwaltungsstrafbehörden demonstrativ genannt.¹

Demgegenüber wurde von den Ausschussmitgliedern überwiegend eine Differenzierung zwischen Staatsaufgaben im Allgemeinen und „Kernaufgaben“ als weder zweckmäßig noch möglich angesehen. Eine ausdrückliche Festlegung von „Kernaufgaben“ wäre somit verfassungsrechtlich nicht erforderlich. Es wurde festgehalten, dass die Frage der ausgliederungsfesten Bereiche mit den hoheitlichen Aufgaben verknüpft sind, wobei vor allem die Bereiche Außenpolitik und Sicherheit (Strafen, Gefängnisse) genannt wurden. Auch wurde die Frage aufgeworfen, ob ausgegliederte Rechtsträger Verordnungen erlassen dürfen; auf das Ordnungsproblem Regulierungsbehörde wurde verwiesen. Die Aufgabenstellung „Ausgliederung von Staatsaufgaben“ wäre jedoch grundsätzlich dem Aufgabenbereich des Ausschusses 7, der

¹ Vgl auch den im Ausschuss angesprochenen Bericht der Aufgabenreformkommission von *Raschauer*, März 2001.

auch den verfassungsgesetzlichen Rahmen für Ausgliederungen determinieren sollte, zuzuordnen.

Der Ausschuss verständigte sich darauf, dass die Festlegung einer Staatsaufgabe nicht eo ipso bedeutet, dass diese Aufgabe unmittelbar von staatlichen Organen besorgt werden muss. Der Staat kann seine Verantwortung auch dadurch erfüllen, dass er sicherstellt, dass diese Aufgabe überhaupt – zB auch von Privaten oder von einer außerhalb der Staatsorganisation bestehenden Einrichtung – besorgt wird.

III. Verankerung von Staatszielen in der Bundesverfassung

In der Frage, ob die Verantwortungsbereiche des Staates in der Verfassung festgeschrieben oder als genuin politische Fragen herausgenommen bzw ausschließlich auf einfachgesetzlicher Ebene geregelt werden sollen, konnte kein grundsätzlicher Konsens im Ausschuss erzielt werden. Auch die Frage einer allfälligen Systematisierung wurde nicht abschließend beantwortet (einzelne Staatsziele oder abgerundeter Staatszielkatalog). Der Ausschuss setzte sich in seinen Beratungen mit dem Reformbedarf der **derzeitigen**, unsystematisch zugewachsenen **Staatsziele** auseinander und beschäftigte sich darüber hinaus mit einzelnen, **zusätzlich eingebrachten** „Kandidaten“ für Staatsziele, die entweder

- **von Ausschussmitgliedern eingebracht wurden,**
 Z11: Daseinsvorsorge (Leistungen im öffentlichen Interesse) von *Häupl, Wittmann*²
 Z12: Soziale Sicherheit (Grundrecht auf Existenzsicherung, Bekämpfung von Armut) von *Verzetnitsch*
 Z14: Arbeit: von *Verzetnitsch*
 Z15: Wirtschaftliches Staatsziel: von *Voith*
- **von anderen Konventsmitgliedern eingebracht wurden,**
 Z13: Diskriminierungsverbot aufgrund des Alters (*Böhmendorfer*)
 Z16: Verankerung der Sozialpartnerschaft in der Verfassung (*Ausschuss 7*)
 Z17: Verankerung der Sonn- und Feiertagsruhe (*Schausberger*)
- **oder im Rahmen der Hearings von gesellschaftlichen Organisationen an den Konvent herangetragen wurden (insgesamt 41 Wünsche nach Staatszielen).**

III.1. Normative Bedeutung von Staatszielen

Überwiegend wurde die Auffassung vertreten, dass verfassungsrechtlichen Festlegungen von Staatsaufgaben und Staatszielen ein normativer Gehalt zukommen sollte. Über den Umfang der normativen Wirkung wurde kein Konsens erzielt. Die Mehrheit der Mitglieder ging davon

² Die Nummerierungen wurden aus Gründen der leichteren Vergleichbarkeit mit denen des Ausschussberichtes ident belassen.

aus, nur rechtsverbindliche Bestimmungen in die Verfassung aufzunehmen. Demgegenüber wurde auch angeführt, dass Staatsziele als Maßstab für Abwägungsnormen sehr wohl effektiv sein können.

Ein Teil der Mitglieder sprach sich für einen Staatszielkatalog im Haupttext der Bundesverfassung und damit mit klarer normativer Wirkung aus. Andere wünschten eine Präambel mit Signalwirkung.

Der Ausschuss entwickelte unterschiedliche Kategorien der normativen Wirkung (sog. „harte“ und „weiche“ Formulierungen), kam jedoch zum Ergebnis, dass die einzelnen Staatsziele nicht mit einheitlicher normativer Kraft, sondern individuell ausgestaltet sein sollten.

Auch im **Präsidium** bestand über die Frage eines eigenen Staatszielkataloges und/oder einer Präambel kein Konsens.

III.2. Verhältnis zu den Grundrechten

Die überwiegende Meinung der Ausschussmitglieder ging dahin, dass die Inhalte, die als verfassungsrechtlich schützenswert angesehen werden, möglichst als durchsetzbare subjektive Rechte (Grundrechte) ausgestaltet werden sollen. Nur dort, wo dies nicht möglich ist, soll ein Schutz durch eine Verankerung als Staatsziel gewährleistet werden. Einige Mitglieder vertraten die Auffassung, dass Staatszielbestimmungen ergänzend zu Grundrechten sinnvoll sein könnten. Eine Verankerung von Staatszielen in einer Präambel wurde von einigen Mitgliedern als ungenügend angesehen, von anderen als ausreichend.

In diesem Zusammenhang wurde auch die Schaffung von Gewährleistungsstandards bzw. Gewährleistungspflichten des Staates auch für den Rechtsschutzbereich diskutiert. Die Amtshaftung wurde als eine alte Kategorie angesehen und sollte von der Staatshaftung abgelöst werden, wobei auch eine erweiterte rechtliche Verantwortlichkeit politischer Organe denkbar wäre. Dies wurde umfassend am Beispiel des Lawinenunglücks Galtür erörtert.

Viele Inhalte standen sowohl als Staatsziele als auch als Grundrechte, insbesondere soziale Grundrechte im Konvent in Beratung. Das **Präsidium** verständigte sich darauf, sich in diesen Fällen in einem ersten Schritt mit der Verankerung als Grundrecht zu befassen, weil damit die Dimension als Staatsziel mitabgedeckt sei. In einem zweiten Schritt sollte in jenen Fragen, in denen keine Einigung über eine Verankerung als Grundrecht erzielt werden konnte, über die Festschreibung als Staatsziel beraten werden; dazu ist es aus zeitlichen Gründen nicht mehr vollständig gekommen.

IV. Arbeitsergebnisse zu den Staatszielen

IV.1. Behandlung von derzeitigen Staatszielen

Z 1: Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht

Rechtsquelle: Art. 13 Abs. 2 B-VG, in Kraft getreten am 1.1.1987, zugleich mit Bundeshaushaltsgesetz (BHG, BGBl. Nr. 213/1986), als Teil der Haushaltsrechtsreform 1986

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt III.6)

Zur Klärung der Bedeutung des Art. 13 Abs. 2 B-VG und seines Reformbedarfs wurde ein Experte des Finanzministeriums geladen (9. Ausschusssitzung). Demnach wäre diese haushaltspolitische Zielbestimmung aufgrund der Bedachtnahme auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als konjunkturpolitischer Koordinierungsansatz aller öffentlichen Haushalte zu sehen, der eine erhöhte Abstimmung der Vorgangsweisen und Zielsetzungen bzw zumindest eine gegenseitige Information der Gebietskörperschaften verlangt. Darüber hinaus schränkt Art. 13 Abs. 2 B-VG den budgetären Spielraum von Bund, Länder und Gemeinden in keiner Weise ein. In formaler Hinsicht ist die Justiziabilität durch den VfGH grundsätzlich gegeben, inhaltlich ist sie aufgrund der unbestimmten Begriffe praktisch nicht möglich.

Eine konkrete Verstärkung des Informationsaustausches der Gebietskörperschaften erfolgte erst ab 1995 mit der Vorbereitung auf die WWU. Die Zielbestimmung des Art. 13 Abs. 2 B-VG wurde von den gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Grundsätzen (Art. 2 bis 4 EGV, Art. 127) sowie dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (WWU/Haushaltsdisziplin, Art. 104 und Protokoll, VO 1457/97, WWU/Wirtschaftspolitische Koordination, Art. 98f, VO 1466/97) überlagert. Der Österreichische Stabilitätspakt (Ermächtigungs-BVG, BGBl. I Nr. 61/1998; öStP 1999, BGBl. I Nr. 101/1999; öStP 2001, BGBl. I Nr. 39/2002) brachte durch die Ermächtigung zum Abschluss von Vereinbarungen der Gebietskörperschaften zur Umsetzung der gemeinschaftlichen Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes eine Konkretisierung, jedoch auch eine inhaltliche Einschränkung der Geltung des Art. 13 Abs. 2 B-VG.

Die Verfassungsbestimmung des Art. 13 Abs. 2 B-VG wird vom Ausschuss zum Teil in der Nähe des „toten Rechts“ gesehen; auch ein Bezug zur Budgetpolitik fehlt. Über einen etwaigen Reformbedarf konnte kein Konsens erzielt werden. Die Befürworter der Verschärfung der normativen Wirkung des Art. 13 Abs. 2 B-VG nahmen Bezug auf die mangelhafte Koordination (zB Datenaustausch zwischen den Gebietskörperschaften) und möchten diese über die Informationspflicht hinaus verstärken, auch mit Sanktionsmöglichkeit. Die Steuerung der Haushalte im Zeitraum des Konjunkturabschwunges sollte forciert werden (Finanzpolitik), wobei sich die Frage nach einer Neuinterpretation der Bestimmung stellt. Eine Ausweitung über den Budgetvollzug hinaus, auch als Anweisung für bestimmte Verfahren, wurde als Möglichkeit genannt. Die Gegner einer Aufwertung verweisen auf den damit implizierten Eingriff in die Autonomie der Länder, da zB die Landesbudgets Zweckbestimmungen enthal-

ten. Koordinationen sollten im Verhandlungsweg und ohne normierter Koordinationskompetenz erfolgen.

Zu dieser Thematik wurden im Ausschuss zwei Textvorschläge (*Mayer* und *Verzetnitsch*) vorgelegt, die eine Verschärfung im Sinne obiger Ausführungen beinhalten. Zu beiden Entwürfen konnte kein Konsens erzielt werden, wobei die Aufgabenstellung und die erstatteten Textvorschläge Ausschuss 10 zur weiteren Behandlung überantwortet worden sind.

Einige Präsidiumsmitglieder haben im Rahmen eines Textvorschlages zu den Grundprinzipien der Verfassung einen Vorschlag für eine Neuformulierung des Art. 13 Abs. 2 B-VG vorgelegt, der in der 40. Sitzung des Präsidiums beraten wurde. Dazu konnte im **Präsidium** kein Konsens erzielt werden. (Siehe auch die Beratungen zum selben Thema im Ausschuss 10. Teil 3 Ausschuss 10 Punkt III.1 und III.2)

Z 2: Gleichbehandlung von Mann und Frau

Rechtsquelle: Art. 7 Abs. 2 und 3 B-VG, BGBl. I Nr. 68/1998 vom 15. Mai 1998

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt III.5)

Diskutiert wurden die vom *Österreichischen Frauenring* und von *Wittmann* eingebrachten Textvorschläge. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass das Recht auf tatsächliche Gleichstellung ein aktives Tun des Staates erfordert, um gesellschaftliche Ungleichheiten auszugleichen. Einvernehmlich hielten die Mitglieder fest, dass aufgrund der noch immer bestehenden Benachteiligungen der Frauen, va in der Arbeitswelt, dieses Staatsziel einer normativen Verstärkung unterzogen werden sollte, über das Ausmaß einer solchen Verstärkung konnte kein Konsens erzielt werden. Einzelne Mitglieder forderten in diesem Zusammenhang die Geschlechterverträglichkeitsprüfungen und die Verbandsklage. Der Ausschuss überarbeitete in der Sitzung einen neuen Textvorschlag mit stärkerem normativen Gehalt, der von der überwiegenden Anzahl der Mitglieder befürwortet wurde.

Dieses Thema wurde vom Ausschuss 4 zur Verankerung als Grundrecht und vom Ausschuss 10 für das Staatsziel des Art. 13 Abs. 2 B-VG, Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht, aufgegriffen (vgl Teil 3 Ausschuss 10 Punkt III.7 und Ausschuss 4 III.2).

Z 3: Gleichbehandlung von Behinderten

Rechtsquelle: Art. 7 Abs. 1 B-VG , BGBl. I Nr. 87/1997, vom 13. August 1997

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt III.1)

Die vorliegende Formulierung des Art. 7 Abs. 1 B-VG schließt Menschen ohne österreichische Staatsbürgerschaft aus und stellt ein reines Diskriminierungsverbot dar: Es beinhaltet keine Verpflichtung zur tatsächlichen Gleichstellung und damit zu einem aktiven Tun des Staates. Daher wird von einigen Ausschussmitgliedern eine normative Verstärkung gefordert. Es wurde kein Einvernehmen in der Frage erzielt, ob ein Staatsziel zusätzlich zum Grundrecht

überhaupt erforderlich sei (Behandlung im Ausschuss 4). Ein gemeinsamer Textvorschlag von *Lichtenberger /Verzetnitsch* blieb ohne Konsens (vgl Teil 3 Ausschuss 4 III.2).

Z 4: Umfassender Umweltschutz

Rechtsquellen: BGBl. Nr. 491/1984: Bundesverfassungsgesetz vom 27. November 1984 über den umfassenden Umweltschutz; BGBl. I Nr. 149/1999: BVG für ein atomfreies Österreich.

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt III.13)

Zu den Ausschussberatungen wurden insgesamt fünf Textierungen für eine Novellierung des BVG Umfassender Umweltschutz eingebracht, die auf eine Weiterentwicklung bzw Modernisierung der bestehenden Staatszielbestimmung abzielten. (zwei Textvorschläge von *Raschauer* (der zweite als Überarbeitung), *Verzetnitsch* (als Änderungsvorschlag des Abs. 1 des Textvorschlages *Raschauer*), *Lichtenberger* und *Petrovic/Raschauer*). Der Textvorschlag *Lichtenberger* berücksichtigte die Wünsche der gesellschaftlichen Organisationen und enthielt eine normative Verstärkung, den Vorsorgegrundsatz, das Verursacherprinzip, Informations- und Beteiligungsrechte, Einrichtung von Umweltschutzorganisationen, die Sicherung des freien Zuganges zur Natur sowie einen Verbleib von Trinkwasserreserven in öffentlicher Hand. Der überarbeitete Textvorschlag *Raschauer* beabsichtigte demgegenüber eine Verankerung des ökologischen Ansatzes und eine Integration und Reduktion des BVG umfassender Umweltschutz und des BVG atomfreies Österreich in drei Absätzen. Während der Beratungen in der 10. Ausschusssitzung wurde ein gemeinsamer Kompromissvorschlag von *Petrovic/Raschauer* vorgelegt. Aufgrund der Bedenken hinsichtlich der Einschränkung von Eigentumsrechten und der Konstituierung verfassungsmäßiger Durchsetzbarkeit wurde im Ausschuss 1 nur über einen geänderten Textentwurf zu Absatz 1 des Textvorschlages *Petrovic/Raschauer* Konsens erzielt, aber nicht zu Abs. 2 und 3. Dieser lautet:

„(1) Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) schützt die Umwelt. Sie bewahrt Mensch, Tier, Pflanze und ökologische Systeme vor vermeidbaren nachteiligen Einwirkungen und verbessert ihre Lebensgrundlagen und Bedingungen unter Zugrundlegung des Verursacherprinzips. Natürliche Ressourcen sind sparsam zu nützen.“

Darüber hinaus bestand Konsens, dass das BVG atomfreies Österreich in der textlichen Fassung der Abs. 2 und 3 des *Raschauer*-Vorschlages in die Verfassung aufgenommen werden sollte (vorbehaltlich des Ergebnisses des Ausschusses 2). Der konsentierten Teil der Textvorschläge ist auch im Ausschuss 4 behandelt worden.

Ausschuss 1 hat aufgrund einer neuerlichen Beauftragung durch das Präsidium (Fragestellung des Ausschusses 2, 2. Ergänzungsmandat) auf sein bereits erzielt Ergebnis hingewiesen und vermerkt, dass bei Übernahme der vorgeschlagenen Textierungen das BVG über den umfassenden Umweltschutz und das BVG für ein atomfreies Österreich als obsolet zu betrachten wären.

Das **Präsidium** hat in seiner 33. Sitzung einvernehmlich festgehalten, dass die Bestimmungen über den umfassenden Umweltschutz im Verfassungstext und nicht als Trabant zu verankern

sind. Abs. 2 und 3 über die Atomfreiheit des Textvorschlages *Raschauer* im Ausschuss 1 wären in den Verfassungstext aufzunehmen. Im Präsidium wurden zwei Textvorschläge für „Grundprinzipien der Verfassung“ vorgelegt, die beide Texte zur Verankerung des Umweltschutzes enthalten. In der 40. Sitzung wurde der Textvorschlag der ÖVP beraten, dessen Abs. 5 der im Ausschuss 1 konsentierten Fassung weitgehend (Ausnahme: „Rohstoffe“ statt „Ressourcen“ im letzten Satz) entspricht. Ein ergänzender Textvorschlag zur Atomkraftfreiheit wurde von *Glawischnig* in der 42. Präsidiumssitzung vorgelegt. Zu all diesen Vorschlägen konnte kein Konsens erzielt werden.

Zu **Z 5 Umfassende Landesverteidigung** und **Z 6 Neutralität** siehe IV.1.1

Z 7: Verbot nationalsozialistischer Wiederbetätigung (BVG, BGBl. Nr. 152/1955):

(Siehe dazu Teil 4A Punkt III.12)

Dieses Verbot ist nicht nur im Staatsvertrag von Wien, sondern auch im Verbotsgesetz verfassungsrechtlich verankert. Der Ausschuss folgte einhellig dem Anliegen, dass keine Änderung vorzunehmen sei. Ebenso spricht er sich – unvorgreiflich der Beratungsergebnisse des Ausschusses 2 - im Konsens dafür aus, das Verbotsgesetz in die neu formulierte Verfassung zu integrieren.

Das **Präsidium** erzielte Konsens, das Verbotsgesetz als Bestandteil der Bundesverfassung, aber außerhalb der Verfassungsurkunde als Verfassungstrabant und ohne zusätzliche Nennung in der Urkunde zu verankern (vgl dazu die Ausführungen zu Teil 3, Ausschuss 2).

Z 8: Rundfunk als öffentliche Aufgabe

Rechtsquelle: Bundesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks (BVG - Rundfunk) BGBl. Nr. 396/1974

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt III.19)

Überwiegend bestand im Ausschuss die Auffassung, dass diese Verfassungsbestimmung unverändert bestehen bleiben soll; vereinzelt wurde die Auffassung vertreten, dass die Formulierung besser mit dem Grundrecht auf Meinungs- und Informationsfreiheit abgestimmt werden sollte (vgl Teil 3 Ausschuss 4 III.3).

Z 9: Bildung

Rechtsquellen: Art. 17 Staatsgrundgesetz, Art. 2 des ersten Zusatzprotokolls zur MRK

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt III.17)

Zu diesem Thema wurden insgesamt vier Textvorschläge erarbeitet und diskutiert (zwei von *Gehrer*, einer von *Verzetnitsch* und ein gemeinsamer). Es wurde allgemein im Ausschuss die Bedeutung der Bildung als Staatsaufgabe hervorgehoben und die Notwendigkeit eines umfassenden Bildungsbegriffes postuliert. Nach einvernehmlicher Ansicht der Mitglieder sollte die Bildung als „umfassende Bildung“ neben dem Grundrecht Bildung in die Verfassung aufge-

nommen werden. Die Frage wäre zu klären, ob die Verankerung als institutionelle Absicherung oder als Auftrag zu einem aktiven Tun des Staates durchgeführt werden sollte. Der Ausschuss sprach sich einhellig für die Aufnahme der Abs. 1 und 2 des Textvorschlages *Gehrer/Verzetnitsch* aus:

„(1) Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) strebt eine umfassende Bildung für alle im Staatsgebiet wohnhaften Menschen an.

(2) Die Sicherung von chancengleichen, leistungsstarken Bildungsangeboten und deren Qualität in allen Bildungsbereichen ist eine öffentliche Aufgabe.“

Das Thema Bildung wurde im Ausschuss 4 behandelt. Das **Präsidium** erzielte Konsens, die Bildung als Grundrecht in die Verfassung aufzunehmen. Über die Aufnahme als Staatsziel wurde nicht weiter beraten (vgl Teil 3 Ausschuss 4 III.4).

Z 10: Volksgruppen

Rechtsquelle: Art. 8 Abs. 2 B-VG

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt III.4)

Diskutiert wurde im Ausschuss eine Änderung der bestehenden verfassungsrechtlichen Regelung in Richtung einer Erweiterung über die autochthonen Minderheiten hinaus, insbesondere die Frage, ob eine Staatszielbestimmung auch auf Gruppen von Zuwanderern Bedacht zu nehmen hat und deren kulturelle und sprachliche Eigenart berücksichtigen muss. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die Erweiterung der Europäischen Union und auf die sich daraus ergebende Gleichbehandlungspflicht hingewiesen. Zu den insgesamt drei Textvorschlägen (*Wittmann, Lichtenberger* und *Mayer*) wurde kein Konsens erzielt. Das Thema wird von den Mitgliedern überwiegend den Grundrechten zugeordnet (siehe auch im Ausschussbericht Z 20 : Minderheitenschutz; weiterführend Ausschuss 4) (vgl Teil 3 Ausschuss 4 III.2).

IV.1.1. Die sicherheitspolitische Diskussion

Zur synoptischen Darstellung der Positionen in der sicherheitspolitischen Diskussion siehe Anlage 2 des Teiles 4.

Der Bereich Sicherheitspolitik betrifft folgende Rechtsgrundlagen und Aufgabenstellungen:

- Z 6: Immerwährende Neutralität (BVG vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs, BGBl. Nr. 211/1955)

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt III.8)

- Z 5: Umfassende Landesverteidigung: Art. 9a Abs. 1 und 2 B-VG (B-VG-Novelle vom 9. Juli 1975)

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt III.10 und III.11)

- Die Wehrpflicht: Art. 9a Abs. 3 und 4 B-VG

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt III.10)

- Die Aufgaben des Bundesheeres: Art. 79 Abs. 1 bis 3 B-VG (gemeinsam mit der umfassenden Landesverteidigung in der B-VG-Novelle vom 9. Juli 1975 beschlossen), vom Präsidium dem Ausschuss 6 zugeteilt

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt VIII.5.1)

- Die Frage der Teilnahme an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP), gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen (EUV, noch nicht ratifizierte EU-Verfassung), Art. 23f B-VG, in Kraft getreten mit dem EU-Vertrag von Amsterdam am 1. Mai 1999

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt III.8 und V.9)

- Der Auslandseinsatz des Bundesheeres: BVG über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG, StF: BGBl. I Nr. 38/1997, zuletzt geändert mit BGBl. I Nr. 30/1998), vom Präsidium dem Ausschuss 6 zugeteilt

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt VIII.5.4)

- Die von den gesellschaftlichen Organisationen geäußerten Wünsche nach Gewährleistung einer Friedensordnung (Z28) bzw Verankerung einer friedenspolitischen Zielsetzung (Z58), und die Vorsorge für die innere und äußere Sicherheit Österreichs (Z30)

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt III.9 und V.3)

- Die Berücksichtigung der Ergebnisse der Bundesheerreformkommission, präsentiert am 14. Juni 2004

Art. 9a B-VG wurde in der Novelle vom 9. Juli 1975 gemeinsam mit einer Neufassung des Art. 79 Abs. 1 bis 3 B-VG beschlossen (Gesamtkonzept). Demgemäß ist die Unabhängigkeit nach außen sowie die Unverletzlichkeit und Einheit des Bundesgebietes zu schützen, insbesondere zur Aufrechterhaltung und Verteidigung der immerwährenden Neutralität. Mit dem Begriff der umfassenden Landesverteidigung sollte – nach dem Vorbild der schweizerischen Gesamtverteidigung – ein staatspolitisches Bekenntnis zum expliziten Beitrag der Bevölkerung postuliert werden. Die der Verfassungsnovelle beigelegte EntschlieÙung (Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin) normierte die Grundsätze der umfassenden (= militärische, geistige, zivile und wirtschaftliche) Landesverteidigung:

Der Beitrag zur umfassenden Landesverteidigung sollte durch die Erfüllung der allgemeinen Wehrpflicht (vor der Novelle war diese nur einfachgesetzlich im Wehrgesetz geregelt), durch entsprechende finanzielle Mittel des Staates, durch zivile Schutzvorkehrungen, durch wirtschaftliche Bereitschaftsmaßnahmen (zB Lebensmittelbevorratung) und durch eine ausreichende Information der Bevölkerung über Notwendigkeit, Aufgaben und Ziele der umfassenden Landesverteidigung (in den Schulen) geleistet werden. Sicherheitspolitisch wurden drei

Bedrohungsfälle definiert: Der Zustand internationaler Spannung und Konfliktfall (Krisenfall), Krieg in der Nachbarschaft (Neutralitätsfall) und der militärische Angriff auf Österreich. Während vor der Novelle des Art. 79 B-VG dem Bundesheer der Schutz der Grenzen der Republik oblag, kommt ihm nach der neuen Konzeption von 1975 die militärische Landesverteidigung und damit grundsätzlich die Abwehr von Gefahren von außen als Aufgabe zu.

Die politischen Ereignisse der Jahre 1989/1990 und das Ende des Kalten Krieges änderten jedoch die strategische Lage in Europa. Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union bedingte auch eine schrittweise Teilnahme an der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hat sich Österreich auch verpflichtet, an den Petersberg-Aufgaben – die auch Kampfeinsätze für die Friedenssicherung vorsehen – teilzunehmen. Dies wurde durch eine Novelle zum B-VG, Art. 23f B-VG, die gemeinsam mit dem EU-Vertrag von Amsterdam am 1. Mai 1999 in Kraft trat, ermöglicht.

Ausschuss 1 stellte sich somit der Frage, inwieweit die Staatszielbestimmung des Art. 9a B-VG obsolet wäre. Es wurde in der Diskussion festgehalten, dass der Begriff der umfassenden Landesverteidigung keine Klarheit hätte und eine Konstruktion aus der damaligen nationalstaatlichen Sicht darstelle, die aus heutiger Sicht nicht mehr aktuell ist. Die Mitglieder erzielten zunächst Konsens, dass Art. 9a Abs. 1 und 2 obsolet sind. Die Frage der verfassungsrechtlichen Verankerung der Wehrpflicht wäre vom Ausschuss 6 zu beantworten.

Hinsichtlich der Frage der Neutralität wurde im Ausschuss kein Konsens erzielt. Einige Mitglieder vertraten die Ansicht, dass die GASP noch nicht realisiert sei und daher vorläufig am bestehenden status quo der Neutralität festgehalten werden solle. Andere Mitglieder hielten das B-VG Neutralität durch nachfolgende Verfassungsänderungen (Art. 23f B-VG) zumindest teilweise für derogiert. Ein diesbezüglich klarstellender Textvorschlag von *Mayer* zur Änderung des Neutralitätsgesetzes wurde vorgelegt. Der Vorschlag einer dritten Gruppe von Mitgliedern ging dahin, die Teilnahme Österreichs an den Kampfeinsätzen zur Krisenbewältigung an die Vorlage eines UNO-Mandats zu binden, womit nach ihrer Auffassung die Vereinbarkeit mit dem Neutralitätsgesetz auch textlich nachvollzogen würde (Textvorschlag zur Änderung des Art. 23f B-VG von *Specht*). In der Diskussion wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, die zukünftige europäische Sicherheitsarchitektur mitzugestalten. Die Neutralität dürfe nicht geopfert, sondern eine neue Friedenspolitik entworfen und das Verhältnis zu NATO geklärt werden. Einige Mitglieder gingen davon aus, das geltende Neutralitäts-BVG in den Text der Verfassungsurkunde zu integrieren.

Eine zusätzliche Verankerung einer friedenspolitischen Zielsetzung (bzw Gewährleistung einer Friedensordnung) wurde vom Ausschuss zunächst einvernehmlich als nicht erforderlich angesehen, ebenso wenig wie die Vorsorge für die innere und äußere Sicherheit. Diese Begriffe seien zu weit gefasst und bedürften als unbestrittene Staatsaufgabe keiner zusätzlichen Verankerung.

Nach Vorstellung der Beratungsergebnisse des Ausschusses 1 im Plenum des Konvents am 16. Februar 2004 äußerten einige Mitglieder in einer abweichenden Stellungnahme zum Ausschussbericht das Anliegen, die umfassende Landesverteidigung nicht bloß zu streichen, sondern im Zusammenhang mit der Staatsaufgabe der „Inneren und äußeren Sicherheit“ und dem Thema Neutralität im Text der Bundesverfassung weiterzuentwickeln. Das Präsidium beauftragte den Ausschuss 1 mit diesbezüglichen ergänzenden Beratungen (1. Ergänzungsmandat), behielt sich jedoch die Entscheidungen über die weitere Behandlung der Themen Neutralität und Mitwirkung an der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vor (20. Sitzung).

Zu den Beratungen des Ergänzungsmandats wurden die Vertreter der Bundesheerreformkommission eingeladen, im Ausschuss 1 ihren Abschlussbericht vorzustellen. Sie führten dabei aus, dass die Basis der Tätigkeit der Kommission die geltende Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin darstellte. Diese wurde am 12. Dezember 2001 als EntschlieÙung vom Nationalrat mit den Stimmen der Regierungsparteien beschlossen und postulierte, dass die umfassende Landesverteidigung zu einem System der umfassenden Sicherheitsvorsorge mit Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen weiterzuentwickeln sei. Damit sollte die österreichische Sicherheits- und Verteidigungspolitik den geänderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Konkrete Vorschläge oder Empfehlungen zur Neuformulierung des Art. 9a B-VG waren im Bericht der Bundesheerreformkommission nicht enthalten, da der verfassungsrechtliche Anpassungsbedarf erst in weiterer Folge geprüft wird.

Die Vertreter der Bundesheerreformkommission legten Beamtenentwürfe des BMLV für eine Neufassung der Art. 9a und 79 B-VG vor. Darüber hinaus wurden zwei Textvorschläge zur Sicherheitsvorsorge, einer von *Gehrer* und einer von *Haupt*, ein Textvorschlag von *Voith* zu den Aufgaben des Bundesheeres sowie ein Textvorschlag zur Friedenspolitik von *Wittmann* den Beratungen zugrunde gelegt. Für keinen der vorgelegten Entwürfe konnte Konsens erzielt werden.

Das **Präsidium** hat in seiner 28. Sitzung beschlossen, sich die Themen umfassende innere und äußere Sicherheitsvorsorge, GASP sowie Organisationsstruktur des Bundesheeres (Berufsheer, Wehrpflicht, Ersatzdienst) vorzubehalten und in weiterer Folge die Fraktionen um Darstellung ihrer Positionen ersucht. Im Ergebnis konnte nur Konsens darüber erzielt werden, dass das B-VG Neutralität in unveränderter Form als Verfassungstrabant verankert wird. Es wurde sowohl im Ausschuss 1 als auch im Präsidium die Notwendigkeit einer Abstimmung mit den gemeinschaftsrechtlichen Regelungen betont. Im folgenden sind die einzelnen Positionen, über die kein Konsens gefunden werden konnte, angeführt (siehe auch Synopse zur Sicherheit in der Anlage 2 Teil 4A):

Art. 9a Abs. 1 und 2 B-VG (Umfassende Landesverteidigung):

ÖVP und FPÖ plädierten für die Streichung des derzeitigen Art. 9a Abs. 1 und 2 B-VG und entwickelten eigene Textvorschläge zur „umfassenden Sicherheit“. Gemäß SPÖ und Grüne sollte der Art. 9a Abs. 1 und 2 B-VG beibehalten werden.

Art. 9a Abs. 3 und 4 B-VG (Wehrpflicht):

ÖVP und FPÖ präsentierten eigene Textvorschläge zur verfassungsrechtlichen Neuformulierung der Wehrpflicht, wobei im FPÖ-Vorschlag die Möglichkeit einer Sistierung der Wehrpflicht bei Einführung eines Berufsheeres vorgesehen ist. Die SPÖ ist für die Beibehaltung der derzeitigen Verfassungsbestimmung. Die Grünen plädierten für die Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht, ansonsten wäre es um das Recht auf Zivildienst zu ergänzen.

Zur Neutralität:

Konsens bestand darin, das Neutralitätsgesetz als Verfassungstrabant unverändert zu verankern. ÖVP und FPÖ traten dafür ein, im Verfassungstext einen textlichen Hinweis auf das Neutralitätsgesetz durchzuführen (Textvorschlag der ÖVP und Stellungnahme FPÖ). Dem konnte sich die SPÖ nicht anschließen. In der 42. Präsidiumssitzung wurde Konsens erzielt, auf einen Hinweis zu verzichten. Sowohl SPÖ als auch Grüne befürworteten ein zusätzliches Staatsziel „Friedenspolitik“ und legten dazu je einen neuen Textvorschlag vor (angelehnt an Textvorschlag *Wittmann* im Ausschuss 1).

Teilnahme an der GASP:

Die FPÖ hielt fest, dass die bisherigen Art. 23f und 79 bis 81 B-VG gemeinsam mit den wesentlichen Bestimmungen des KSE-BVG in einem eigenen Regelungsbereich in der neuen Verfassung zusammengeführt werden sollten. Für die ÖVP ersetzen die vorgelegten Textvorschläge den Art. 23f B-VG. Sowohl SPÖ als auch Grüne traten für eine Novellierung des Art. 23f B-VG gemäß Textvorschlag von *Specht* im Ausschuss 1, demnach militärische Einsätze an ein UNO-Mandat zu binden wären, ein.

Aufgaben des Bundesheeres und Auslandseinsatz:

Alle Fraktionen befürworteten die Integration des KSE-BVG im Zusammenhang mit dem geltenden Artikel 79 B-VG. Unterschiedliche Vorschläge wurden erstattet, wie das zu passieren hätte. Die ÖVP legte einen diesbezüglichen Textvorschlag vor, die anderen Fraktionen erstatteten Stellungnahmen (siehe weiterführend Ausschuss 6 und Synopse Anlage 2 Teil 4A).

IV.2. Behandlung von Staatszielkandidaten der Ausschussmitglieder**Z11: Daseinsvorsorge (Leistungen im allgemeinen Interesse)**

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt III.16)

Zu dieser Thematik wurden von *Häupl* zwei Textvorschläge, von *Wittmann* ein Textvorschlag sowie ein Textvorschlag akkordiert mit *Häupl* eingebracht. Beabsichtigt war, die Verantwort-

lichkeit von Bund, Ländern und Gemeinden für die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge als Staatsaufgabe in der Verfassung zu verankern, um den Tendenzen der EU entgegenzutreten, die Marktliberalisierung auf den nahezu gesamten Bereich der öffentlichen Dienstleistungen, wie zB Telekommunikation, Post, Energie, Verkehr, Hörfunk und Fernsehen, Bildung, Wasserversorgung, Abfallentsorgung (vgl Grünbuch zu den Leistungen im allgemeinen Interesse, Europäische Kommission 2003b; internationale Regulierungsebene: General Agreement on Trade in Services, „GATS-Verhandlungen“) auszuweiten. Der Staat soll verpflichtet werden, die Leistung selbst zu erbringen oder die Erbringung durch Dritte sicherzustellen. Der Inhalt des Staatsziels soll auch Maßstab einer möglichen Gesetzes- bzw. Verordnungsprüfung durch den VfGH sein.

Der Ausschuss hat sich intensiv mit dieser Thematik auseinandergesetzt. Er gelangte zur Auffassung, dass im Falle eines Staatszielkataloges jedenfalls auch die Verantwortung des Staates für die Sicherung der Grundbedürfnisse der Menschen festzulegen sei. In den Beratungen wurden zwei zusätzliche alternative Textvorschläge dazu entworfen. Es wurde unter anderem festgehalten, dass der öffentlichen Hand der Einfluss auf die Leistungen im allgemeinen Interesse gesichert bleiben muss. Problematisch erwies sich die Frage der konkreteren Ausgestaltung der Leistungen im allgemeinen Interesse (Frage der Aufzählung oder Festlegung der Kriterien), des Begriffsinhalts der Grundversorgung bzw des Gemeinwohles vor allem im Hinblick auf den gesellschaftlichen Wandel, die Gewährleistung eines bestimmten Niveaus der Grundversorgung und die Kontrollmechanismen. Mehrheitlich verständigte man sich auf keine inhaltliche Präzisierung, sondern auf die Festlegung des Prozedere, wie diese Leistungen zu erbringen sind, wobei auch Gesundheitsleistungen zu subsumieren wären. Der Konnex zur Europäischen Diskussion wäre zu wahren. In einem eventuellen Staatszielkatalog sollten zuerst das Bekenntnis zu den Leistungen im allgemeinen Interesse und dann die einzelnen Beispiele angeführt werden, wobei die Bildung gesondert hervorzuheben wäre.

Der Ausschuss erzielte Konsens, dass folgende Formulierung (Abs. 1 und 2 des 3. Textvorschlages *Häupl*) im Falle eines Staatszielkataloges in die Verfassung aufgenommen werden sollte:

„(1) Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) gewährleistet die Erbringung von Leistungen im allgemeinen Interesse (Daseinsvorsorge).

(2) Derartige Leistungen stellen einen anerkannten, nicht diskriminierenden Mindeststandard der Teilhabe an jenen Lebensbereichen sicher, die gesellschaftlich regelmäßig vorkommen.“

Das **Präsidium** (37. Sitzung) erzielte Konsens, dass Leistungen im allgemeinen Interesse als Grundrecht in die Verfassung aufzunehmen wären (vgl Teil 3 Ausschuss 4 III.4).

Z12: Soziale Sicherheit (Grundrecht auf Existenzsicherung, Bekämpfung von Armut):

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt III.21)

Der Ausschuss diskutierte vorerst zwei von *Verzetnitsch* eingebrachte Textvorschläge. Zu diesen konnte kein Konsens gefunden werden. Ein Teil der Mitglieder führte an, dass verschiedene Gruppen von Berufstätigen, zB die „working poor“, Scheinselbständigen und Zuschusspflichtigen sowie sonstige nicht einzuordnende Gruppen mit eingeschlossen werden sollten, für andere war das implizierte öffentlich-rechtliche System der sozialen Absicherung zu weitgehend. Die Frage der Definition bzw Abgrenzung der Armut wurde erörtert. Zwei alternativ von *Mayer* entworfene Textvorschläge waren im Ausschuss ebenso nicht konsensfähig. Eine abschließende Stellungnahme wäre nach Ansicht der Ausschussmitglieder erst nach Vorlage des Grundrechtskataloges möglich, wobei einige Mitglieder sowohl ein soziales Grundrecht als auch ein korrespondierendes Staatsziel befürworten (vgl Z 14 unten). Siehe weiterführend Ausschuss 4 (vgl Teil 3 Ausschuss 4 III.4).

Z14: Arbeit

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt III.22)

Zu dieser Thematik wurden zwei Textvorschläge von *Verzetnitsch* vorgelegt. Zu beiden konnte in den Beratungen kein Konsens gefunden werden. Eine abschließende Stellungnahme wäre erst nach Vorlage des Grundrechtskataloges möglich, wobei einige Mitglieder sowohl ein soziales Grundrecht als auch ein korrespondierendes Staatsziel befürworten, da Arbeit eine Staatsaufgabe ist (zB Arbeitnehmerschutz). Siehe weiterführend Ausschuss 4 (vgl Teil 3 Ausschuss 4 III.4).

Z15: Wirtschaftliches Staatsziel

(Textvorschlag siehe Teil 4A Punkt III.23)

Zu dem von *Voith* aus Gründen der Ausgewogenheit eingebrachten Textvorschlag erzielte der Ausschuss keinen Konsens (vgl Teil 3 Ausschuss 4 III.4).

IV.3. Behandlung von Staatszielvorschlägen anderer Konventsmitglieder

Z13: Diskriminierungsverbot aufgrund des Alters:

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt II.2.5)

Ein diesbezüglicher Textvorschlag wurde von *Böhmendorfer* eingebracht. Der Ausschuss sah diesen Textvorschlag einhellig als zu eng an und befürwortete die Aufnahme im Staatsziel (oder Grundrecht) „Soziale Sicherheit“. Dieser Textvorschlag wurde von Ausschuss 4 weiter behandelt (vgl Teil 3 Ausschuss 4 III.2).

Z16: Verankerung der Sozialpartnerschaft in der Verfassung:

(Siehe dazu Teil 4A Punkt III.24)

Das Anliegen wurde von Ausschuss 7, der darüber Konsens erzielte, übermittelt. Die Mitglieder des Ausschuss 1 schlossen sich diesem Anliegen nicht an (Dissens), da zum Teil eine zu starke Einengung des sozialen Dialogs auf die traditionelle Sozialpartnerschaft befürchtet

wurde bzw man abwarten wollte, bis die Grundlagen der sozialpartnerschaftlichen Einrichtungen abschließend formuliert und verfassungsrechtlich verankert wären (vgl Teil 3 Ausschuss 7 IV.3).

Z17: Verankerung der Sonn- und Feiertagsruhe

Dieses Anliegen wurde von *Schausberger* in den Ausschuss eingebracht (ohne Textvorschlag). Es wurde Konsens erzielt, dass von einer Verankerung als eigenes Staatsziel Abstand zu nehmen sei, und auf den Grundrechtsausschuss verwiesen (zB Berücksichtigung beim Recht auf Arbeit) (vgl Teil 3 Ausschuss 4 III.4).

IV.4. Behandlung von Staatszielwünschen der gesellschaftlichen Organisationen

Das Plenum des Konvents hat in seinen Sitzungen am 21. November 2003, am 15. Dezember 2003 und am 26. Jänner 2004 verschiedene Vertreter von gesellschaftlichen Organisationen eingeladen, den von ihnen gesehenen verfassungsgesetzlichen Reformbedarf den Konventmitgliedern vorzutragen. Ausschuss 1 hat die dabei geäußerten Staatszielwünsche in sein Aufgabenprogramm übernommen und diese den Ausschussmitgliedern zur Beratung vorgelegt.

Dabei wurde **Konsens erzielt, dass folgende Anliegen nicht in der Form von zusätzlichen Staatszielen aufgenommen werden sollten:**

Z19: Verankerung der Familie (Unterstützung auch der kleinen zivilgesellschaftlichen Einheiten), Z21: Die Förderung der gemeinnützigen Träger der freien Wohlfahrt, Z22: Das Recht auf adäquate Gesundheitsversorgung, Z23: Das Recht auf menschenwürdiges Altern und Sterben, Z24: Die Verankerung der Patientenrechte in der Verfassung, Z26: Änderung des Art. 7 B-VG: Aufnahme von Kategorien: Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, ethnische Herkunft, soziale Herkunft, genetische Merkmale, Sprache, Religion, Weltanschauung, politische oder sonstige Anschauung, Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe, nationale Minderheit, Vermögen, Behinderung, Alter, Familienstand, sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität, Z27: Verankerung der christlichen Wurzeln in der Verfassung, Bezug auf Gott, Z28: Die Gewährleistung einer Friedensordnung (siehe oben unter Z5, Sicherheitspolitik), Z29: Die Verantwortung in der Schöpfung, Z30: Die Vorsorge für die innere und äußere Sicherheit Österreichs (siehe unter Z5, Sicherheitspolitik), Z31: Die nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung, Wohlfahrt und Wettbewerbsfähigkeit, Z32: Die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, der Solidarität und eines Lebens in Beziehungen, Z33: Die Anerkennung und Förderung der kulturellen, religiösen, sprachlichen, ethnischen und politischen Vielfalt, Z34: Der Schutz und die Förderung des kulturellen Erbes, Z35: Verankerung der Menschenwürde, Z36: Freiheit, Gleichheit, Geschwisterlichkeit, Z39: Verankerung eines regelmäßigen Dialogs mit den Kirchen, Z40: Die Beibehaltung des laizistischen Prinzips, Z47: Verankerung des Sports in der Verfassung, Z48: Verankerung der Freiheit der Wissenschaft, Forschung und Lehre, Z49: Bekenntnis des Staates zur Förderung der Forschung und Wissenschaft, Z52: Schutz des

geistigen Eigentums in der Verfassung, Z53: Verankerung des Rechts auf Kultur, Z55: Schutz des Redaktionsgeheimnisses, Z58: Verankerung einer friedenspolitischen Zielsetzung (siehe unter Z5, Sicherheitspolitik).

Folgende Staatszielwünsche wurden überwiegend abgelehnt:

Z51: Bekenntnis zur Zivilgesellschaft und ihren Anliegen, Z54: Garantie der Meinungs- und Medienvielfalt (Textvorschlag von *Wittmann* wurde vorgelegt, vgl dazu Teil 4A Punkt III.20), Z56: Verankerung des dualen Rundfunksystems in der Verfassung, Z57: Sicherung der regionalen Medienvielfalt.

Konsens im Ausschuss wurde darüber hinaus für folgende Anliegen erzielt:

Z38: Verankerung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Z45: Verankerung des Rechtsstaatsprinzips.

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt I.1 und I.6)

Die Mitglieder des Ausschusses kamen überein, den Begriff des Rechtsstaats neben dem der Demokratie explizit in der Verfassung zu nennen. Dazu wurde in weiterer Folge kein Textvorschlag ausgearbeitet. Es wurde festgehalten, dass eine Garantie des Rechtsweges erwogen werden könnte, dies gehört jedoch zum Aufgabenbereich des Ausschusses 9.

Im **Präsidium** wurden zwei Textvorschläge (ÖVP und FPÖ) eingebracht und in der 40. Sitzung beraten (Grundprinzipien der Verfassung). Es konnte dazu kein Konsens erzielt werden.

Z18: Verankerung des Sozialstaats

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt I.7).

Der Ausschuss war einhellig der Meinung, dass im Falle eines Staatszielkataloges diesem Anliegen durch eine indirekte Verankerung in anderen Staatszielen Rechnung getragen wird, und lehnt daher die explizite Verankerung des Begriffs „Sozialstaat“ ab.

Im **Präsidium** wurden insgesamt drei Textvorschläge (ÖVP, SPÖ und FPÖ) vorgelegt. Dazu wurde keine Einigung erzielt.

Z50: Erfordernis der Staatssprachenbestimmung, Sprachenfreiheit

(Vgl dazu Teil 4A Punkt IV.5)

Der Ausschuss vertrat die Auffassung, dass eine verfassungsrechtliche Verankerung der Amtssprache Deutsch zwar notwendig ist, dass dadurch aber keine Beeinträchtigung der Verwendung von Fremdsprachen außerhalb des amtlichen Bereiches im engeren Sinn (Behördenverkehr) stattfinden soll. Rechte von sprachlichen und anderen Minderheiten und vergleichbare andere Schutzrechte sollten jedenfalls berücksichtigt bleiben. Ob die derzeitige Verfassungsbestimmung in dieser Form verbleiben oder umformuliert werden soll, wurde weder explizit beraten noch wurde ein Textvorschlag vorgelegt.

Z25: Verankerung des Schutzes und der Vertretung der Interessen der deutschen Altösterreicher in der Verfassung

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt III.25)

Das Anliegen des Verbandes der volksdeutschen Landmannschaften wurde vom Ausschuss zur Kenntnis genommen. Es wurde zunächst Konsens erzielt, dass es nicht angebracht sei, eine solche Zielsetzung als Staatsziel in der Bundesverfassung zu verankern.

Das **Präsidium** beauftragte den Ausschuss 1 nach Vorlage des Ausschussergebnisses zum Grundmandat mit der Fortsetzung der Beratungen (3. Ergänzungsmandat). Bei Behandlung dieses Themas in der 15. Sitzung wurde ein Textvorschlag von *Gehrer* für eine Präambelformulierung zum Schutz der deutschsprachigen Altösterreicher und Südtiroler vorgelegt. Dazu konnte kein Konsens erzielt werden; die Aufnahme einer eigenen Staatszielbestimmung wurde nur vereinzelt befürwortet.

Zum in weiterer Folge von der FPÖ im **Präsidium** eingebrachten neuen Textvorschlag (33. Sitzung) als Staatsziel wurde kein Konsens erzielt.

Z46: Die Aufnahme eines Südtirol-Paragrafen in die Verfassung

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt V.10)

Der Ausschuss vertrat in seinen Beratungen zum Grundmandat zunächst einhellig die Meinung, dass keine explizite Verankerung als Staatsziel vorgenommen werden sollte. Nach neuerlicher Beauftragung durch das Präsidium (3. Ergänzungsmandat) erzielte der von *Gehrer* vorgelegte Textvorschlag keinen Konsens. Eine Verankerung als Staatsziel wurde nur vereinzelt befürwortet.

In der 33. Sitzung des **Präsidiums** wurde von der FPÖ ein Textvorschlag zur Verankerung der Altösterreicher eingebracht. Dieser Textvorschlag wurde von der ÖVP hinsichtlich einer Südtirolbestimmung ergänzt und in einer weiteren Sitzung noch modifiziert. Im Präsidium wurde kein Konsens darüber erzielt, ob dieses Anliegen überhaupt zu verankern ist, noch zur Frage, ob diese Bestimmung als Grundprinzip, Präambel oder Staatsziel aufgenommen werden soll.

V. Zur Frage einer Präambel

(Textvorschläge siehe Teil 4A Punkt 0)

Sowohl die generelle Frage, ob eine Präambel der Verfassung vorangestellt werden und ob sie Staatziele enthalten solle, als auch der von *Wutte* und einigen anderen Ausschussmitgliedern vorgelegte Textvorschlag, der eine Verankerung von Staatszielen und ein Bekenntnis zu den achtenden Werten beinhaltete, wurde nach kontroversiellen Erörterungen mehrheitlich abgelehnt.

In der 40. Sitzung des **Präsidiums** legte ein Teil der Mitglieder einen überarbeiteten Textvorschlag für eine Präambel vor, es wurde aber kein Konsens erzielt.

Ausschuss 2

Legistische Strukturfragen

I. Formale Grundstruktur und Inhalt einer neuen Bundesverfassung

I.1. Allgemeine Bemerkungen

Konsens bestand im **Ausschuss 2**, dass die derzeit bestehende **Zersplitterung des formellen Bundesverfassungsrechts** äußerst unbefriedigend ist und die Erkennbarkeit der Verfassung besonders erschwert. Es bestand daher sowohl Einvernehmen darüber, dass dieser Zustand beseitigt werden müsse, als auch, dass eine neue Verfassung so strukturiert werden müsse, dass sie nicht wieder zu derartigen Entwicklungen führen kann.

Dazu bestand auch im **Präsidium** Konsens.

I.2. Formale Grundstruktur der Bundesverfassung

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkte VII.9, XIV.1 und XV.1)

Konsens bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium**, dass in einer künftigen Verfassung **keine** Möglichkeit mehr vorgesehen sein soll, **Verfassungsbestimmungen in einfache Bundesgesetze** aufzunehmen. Diese Möglichkeit ist derzeit zweifelsohne der Hauptgrund für die Uneinheitlichkeit und mangelnde Überschaubarkeit des Bundesverfassungsrechts.

Der **Ausschuss 2** hat daher ein **relatives Inkorporationsgebot** empfohlen. Neben einer Verfassungsurkunde kann es noch einige wenige besondere Verfassungsgesetze („**Verfassungstrabanten**“) geben, mit denen Regelungen in Verfassungsrang beibehalten bzw getroffen werden können, die aus bestimmten Gründen nicht in die Verfassungsurkunde aufgenommen werden sollen. Diese außerhalb der eigentlichen Urkunde, aber dennoch in Verfassungsrang stehenden Regelungen sollen in der Urkunde selbst taxativ aufgezählt sein.

Einvernehmlich vorgeschlagen wurden vom **Ausschuss 2** als „Verfassungstrabanten“ insbesondere historisch bedeutsame Verfassungsgesetze, wie das Adelsaufhebungsgesetz und das Habsburgergesetz. Hinsichtlich einer Verankerung des Wiederbetätigungsverbot es bestand im Ausschuss die einhellige Auffassung, dass ein solches auch künftig Bestandteil des formellen Verfassungsrechts sein sollte. Ein Teil der Mitglieder des Ausschusses sprach sich in diesem Zusammenhang für eine Rezeption des Art. I des Verbotsgesetzes 1947 als „Verfassungstrabant“ aus.³

³ Vgl dazu den Ausschussbericht (im Folgenden: AB) vom 9.7.2004, S. 11, sowie den AB vom 3.12.2004, S. 25.

Nachdem im **Präsidium** erst Konsens bestand, die drei genannten Gesetze – **Adelsaufhebungsgesetz**, **Habsburgergesetz** und **Verbotsgesetz** – sowohl als Trabanten zu verankern als auch in der Verfassungsurkunde selbst zu nennen, schloss sich das Präsidium in weiterer Folge der Meinung des Ausschusses an, die Gesetze lediglich als Trabanten zu verankern (vgl. weiters zu den Trabanten Punkt II – Formale Erzeugungsbedingungen).

Hinzuweisen ist auch darauf, dass in anderen Ausschüssen mögliche Kandidaten für Verfassungstrabanten behandelt wurden (vgl. etwa zur Neutralität Teil 3 Ausschuss 1 Punkt IV.1.1.).

Unbestritten war im **Ausschuss 2** schließlich, dass es neben der Verfassungsurkunde und den „Verfassungstrabanten“ auch ein **Verfassungsbegleitgesetz** geben muss, in dem insbesondere notwendige Übergangsvorschriften, Vorschriften bloß temporärer Natur und rein technische begleitende Regelungen ihren Platz finden sollen. Formell sollte auch das Verfassungsbegleitgesetz in die Liste der Trabanten aufgenommen werden; auf diese Weise wären alle Rechtsvorschriften des Bundes, denen Verfassungsrang zukommt, in der Urkunde selbst angeführt. Dies wurde auch vom **Präsidium** befürwortet.

Der **Ausschuss 2** war weiters einhellig der Ansicht, dass es auch „**verfassungsausführende Bundesgesetze**“ geben soll, für deren Erlassung und Abänderung zwar erschwerte Erzeugungsbedingungen (erhöhtes Beschlussquorum) vorzusehen wären, die aber nicht Bestandteil des formellen Verfassungsrechts sein sollen. Denkbar wären derartige Gesetze insbesondere dort, wo es um die Schaffung von Spielregeln für das demokratische Zusammenleben geht, die abzuändern der einfachen Mehrheit nicht möglich sein soll. Vorgeschlagen wurden etwa das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates, das Unvereinbarkeitsgesetz oder der Regelungskomplex der Bezüge öffentlicher Funktionäre. Im **Präsidium** bestand hierzu Konsens.

Einvernehmen wurde im **Ausschuss 2** sowie im **Präsidium** über die folgende Formulierung für eine **Definition der Erzeugungsbedingungen** für verfassungsausführende Bundesgesetze erzielt:⁴

„**Artikel Z.** Verfassungsausführende Bundesgesetze können vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden; sie sind unter Anführung des ausgeführten Artikels ausdrücklich zu bezeichnen.“

Aus Gründen der Transparenz und der nachträglichen Überprüfbarkeit erachtete der Ausschuss eine **Bezeichnungspflicht** für verfassungsausführende Bundesgesetze als zweckmäßig.

Der **Ausschuss** war überwiegend der Ansicht, dass die Frage der **Mitwirkung des Bundesrates** bei der Erlassung eines verfassungsausführenden Bundesgesetzes nicht generell geregelt werden kann, sondern im jeweiligen Sachzusammenhang zu entscheiden ist.

Im **Präsidium** bestand dazu Konsens.

⁴ Vgl. dazu näher die Ausführungen von *Wiederin* in Anlage XII. im AB vom 3.12.2004.

I.3. Inhalt einer künftigen Verfassung

Der **Ausschuss 2** hat sich auch mit der Frage der elementaren Regelungsbereiche einer Verfassungsurkunde befasst. Dabei wurden Verfassungsinhalte aus **verfassungsvergleichender Sicht** entwickelt sowie auf die **spezifisch österreichische rechtsstaatliche Tradition**, auf die bei der Revision der österreichischen Verfassung nicht verzichtet werden soll, Bedacht genommen.

Das **Präsidium** hat die zuletzt genannte Festlegung unterstützt.

Der **Ausschuss** war weiters der Ansicht, dass die Fragen der Gliederung einer neuen Verfassung erst nach Vorliegen der inhaltlichen Ergebnisse des Konvents diskutiert werden können und hat sich daher auf eine Zusammenstellung der möglichen Regelungsinhalte einer neuen Verfassung beschränkt.⁵

Das **Präsidium** hat das vorläufige Inhaltsverzeichnis als Arbeitsbehelf zur Überprüfung der Vollständigkeit der Konventsarbeiten herangezogen und im Einzelnen noch Ergänzungen angefügt.

II. Formale Erzeugungsbedingungen von Verfassungsrecht⁶

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkte XIV.1., XV.1.)

1. Der **Ausschuss** war der Auffassung, dass eine Reihe von Vorkehrungen erforderlich ist, um das **Grundkonzept einer überschaubaren Verfassung** im Sinne eines relativen Inkorporationsgebotes nicht zu verletzen.

Das Ziel einer Aufrechterhaltung dieses Systems verlangt jedenfalls, dass es in Hinkunft **nicht mehr möglich** ist, **Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen zu erlassen oder einzelne Bestimmungen in Staatsverträgen oder in Bund-Länder-Vereinbarungen mit Verfassungsrang auszustatten**. Auch Sondergesetze in Verfassungsrang (Verfassungstrabanten) sollten nur ausnahmsweise erlassen werden; Gleiches gilt für Staatsverträge (und allenfalls Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG). Der Ausschuss bezweifelte, dass es möglich ist, die Zulässigkeit von solchem Sonderverfassungsrecht von inhaltlichen Vorgaben abhängig zu machen; daher bedarf es entsprechender **formaler Schranken**.

Die Erlassung, Abänderung und Aufhebung von Verfassungsrecht sollte nur zulässig sein, wenn dies im Nationalrat bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen wird (**qualifizierte Mehrheit**), das Erfordernis der entsprechenden Mitwirkung des Bundesrates eingehalten

⁵ Siehe dazu die Ausführungen im AB vom 9.7.2004 auf S 6 ff.

⁶ Vgl dazu näher AB vom 9.7.2004, S. 30 ff; AB vom 3.12.2004, S. 31 ff.

wird, die **Verfassungsurkunde selbst geändert** wird und ein **eigenes Gesetz erlassen** wird, das (ausschließlich) den Text der Verfassungsurkunde ausdrücklich ändert.⁷

2. Der **Ausschuss** hat daher folgende Formulierung für die Normierung der formalen Erzeugungsbedingungen von Verfassungsrecht vorgeschlagen:⁸

„**Artikel X. (1)** Dieses Bundes-Verfassungsgesetz kann nur durch ein Bundesgesetz geändert werden, das sich darauf beschränkt, dessen Text abzuändern oder zu ergänzen.

(2) Ein solches Gesetz kann vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden.

(3) Sofern ein solches Gesetz die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung einschränkt, bedarf es überdies der in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen zu erteilenden Zustimmung des Bundesrates.

(4) Jede Gesamtänderung der Bundesverfassung, eine Teiländerung nur, wenn dies von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates verlangt wird, ist vor ihrer Beurkundung durch den Bundespräsidenten einer Volksabstimmung zu unterziehen.

Artikel Y. Folgende Gesetze sind Bestandteil dieses Bundes-Verfassungsgesetzes:

1. das Gesetz vom 3. April 1919, betreffend die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen, StGBI. Nr. 209 i.d.F. BGBl. I Nr. 194/1999;

2. das Gesetz vom 3. April 1919, über die Aufhebung des Adels, der weltlichen Ritter- und Damenorden und gewisser Titel und Würden, StGBI. Nr. 211 i.d.F. StGBI. Nr. 484/1919;

3. Artikel I des Verbotsgesetzes 1947, StGBI. Nr. 13/1945 i.d.F. BGBl. Nr. 148/1992;

...

X. das Bundesverfassungsgesetz betreffend den Übergang zum Bundes-Verfassungsgesetz 200 ■ (Verfassungsübergangsgesetz 200 ■ – VÜG), BGBl. I Nr. ■.“

Vorgeschlagen wurde von einigen Ausschussmitgliedern, das erhöhte Beschlussquorum (2/3-Mehrheit) als „qualifizierte Mehrheit“ zu bezeichnen, es an einer Stelle im B-VG zu definieren und ansonsten nur auf das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit zu verweisen.⁹

Zu Art. X Abs. 3 wurde festgehalten, dass dieser Vorschlag lediglich die geltende Rechtslage widerspiegelt und keine Aussage darüber treffen soll, wie die **Mitwirkung des Bundesrates** bzw der Länder in der Gesetzgebung des Bundes in Hinkunft ausgestaltet sein soll.

⁷ Vgl dazu näher AB vom 9.7.2004, S. 30 ff.

⁸ Vgl dazu die von *Wiederin* ausgearbeitete Unterlage in Anlage XII. im AB vom 3.12.2004.

⁹ Vgl dazu näher die Ausführungen in Anlage XII. zu Art. Z im AB vom 3.12.2004.

Im **Präsidium** wurde von einem Teil der Mitglieder ein Modell eingebracht, nach dem dem Bundesrat bei allen Verfassungsgesetzen ein Zustimmungsrecht eingeräumt wird. Dazu konnte kein Konsens erzielt werden.

Der **Ausschuss** empfahl, die geltende, differenzierende Regelung zwischen **Gesamtänderung und Teiländerung der Bundesverfassung** beizubehalten und für Gesamtänderungen auch künftig eine zwingende Volksabstimmung vorzusehen.

Der Textvorschlag wurde im **Präsidium** grundsätzlich befürwortet, wobei diese Zustimmung unter dem Vorbehalt stand, dass über die endgültige Liste der Trabanten nur vereinzelt Konsens erzielt werden konnte. (So hat das Präsidium Konsens erzielt, dass das Neutralitätsgesetz unverändert als Trabant verankert werden soll – vgl Teil 3 Ausschuss 1 Punkt IV.1.1. Vgl zur Debatte über die Europäischen Menschenrechtskonvention Teil 3 Ausschuss 4 Punkt II.) Festgehalten wurde, dass eine abschließende Klärung der Frage, welche Verfassungsgesetze letztlich im Rang eines Verfassungstrabanten stehen sollen, noch aussteht.

3. Zur Frage der Änderung bzw Erlassung von Trabanten erzielte der **Ausschuss** nach eingehender Diskussion schließlich Einvernehmen in folgender Richtung:

- Die **Abänderung eines Trabanten** erfolgt dergestalt, dass der Text des Trabanten, der Bestandteil des Bundes-Verfassungsgesetzes ist, geändert oder ergänzt und mit demselben Bundesgesetz die Zitierung in der betreffenden Ziffer des Art. Y geändert wird.
- Die **Neuerlassung eines Trabanten** erfolgt dergestalt, dass die Aufzählung der Trabanten im vorgeschlagenen Art. Y um eine weitere Ziffer ergänzt und im selben Bundesgesetz der Trabant erlassen wird. Nach dem Verständnis des Ausschusses stellt auch die Erlassung eines neuen Trabanten lediglich eine Ergänzung des Textes des Bundes-Verfassungsgesetzes dar; es kommt daher zu keiner Abweichung von dem in Art. X Abs. 1 normierten Verbot für Verfassungsänderungen in Sammelgesetzen.

III. Verbot von Sammelgesetzen¹⁰

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkte VII.5.7)

Im **Ausschuss** wurde die derzeitige Praxis, wonach in so genannten „Sammelgesetzen“ sehr viele Gesetzesnovellen verschiedensten Ursprungs und Inhalts zusammengefasst werden, als verfassungslegistisch unbefriedigend und für den Rechtsanwender unzumutbar bezeichnet.

Einigkeit bestand im Ausschuss darüber, dass man das Problem der Sammelgesetze sowohl unter materiellrechtlichen als auch unter formalrechtlichen Gesichtspunkten angehen könne:

¹⁰ Vgl dazu näher AB vom 3.12.2004, S. 34 f.

- In **materiellrechtlicher Hinsicht** könnte man etwa anordnen, dass in Sammelgesetzen nur solche Gesetzesänderungen zusammengefasst werden dürfen, die einen sachlichen Bezug zueinander haben (Grundsatz der „Einheit der Materie“); im Ausschuss bestand jedoch weitgehend Übereinstimmung, dass ein derartiger materiellrechtlicher Ansatz weitere Probleme aufwerfe und eine solche Abgrenzung jedenfalls unscharf sei.
- In **formaler Hinsicht** könnte die Erlassung von Sammelgesetzen zumindest erschwert werden: So könnte man anordnen, dass in Sammelgesetzen jedenfalls keine Verfassungsrechtsänderungen vorgenommen oder keine neuen Gesetze (Stammgesetze) erlassen werden dürfen bzw dass nur solche Gesetzesentwürfe zu einem Sammelgesetz zusammengefasst werden dürfen, die demselben Bundesministerium entspringen oder aber von demselben parlamentarischen Ausschuss behandelt werden. Einigkeit bestand, dass den formalen Schranken gegenüber materiellrechtlichen Schranken der Vorzug zu geben sei, wiewohl auch dadurch die Praxis der Sammelgesetzgebung nur erschwert, aber nicht verhindert werden kann.

Letztlich bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** große Skepsis gegenüber einer Verankerung eines Verbotes von Sammelgesetzen. Überwiegend wurde die Ansicht vertreten, dass das zugrunde liegende Problem ein solches der **rechtspolitischen Kultur** darstellt und durch eine positivrechtliche Regelung nicht bewältigt werden kann.¹¹ Im **Präsidium** wurde trotzdem vereinzelt die Aufnahme einer programmatischen Norm befürwortet.

Hinsichtlich der Sanktionsfolgen wurde überwiegend die Meinung vertreten, dass eine entgegen einem allfälligen Verbot von Sammelgesetzen erlassene Bestimmung nicht schlichtweg nichtig, sondern bloß anfechtbar bzw vernichtbar (durch Erkenntnis des VfGH) wäre.

IV. Strategien zur Bereinigung des formellen Bundesverfassungsrechts

1. Eine der wichtigsten und aufwendigsten Arbeiten des Ausschusses war es, das neben der Verfassungsurkunde (dem B-VG) geltende positive Verfassungsrecht durchzuarbeiten und **Vorschläge zur Bereinigung** des kaum mehr überschaubaren Bestands an Verfassungsrecht zu entwickeln. Grundlage für diese Arbeit des Ausschusses war die von *A. Martin* besorgte Zusammenstellung des gesamten fugitiven, in Geltung stehenden formellen Bundesverfassungsrechts, also der Bundesverfassungsgesetze, der Verfassungsbestimmungen in Bundesgesetzen, der Staatsverträge in Verfassungsrang sowie der Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen und in Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG.¹² Auf Basis dieser Zusammenstel-

¹¹ Sollte der Wunsch nach einer expliziten Regelung bestehen, wird auf die in den Anlagen XII. und XIII. im AB vom 3.12.2004 enthaltenen Formulierungsvorschläge zur Beschränkung von Sammelgesetzen verwiesen.

¹² Siehe näher AB vom 9.7.2004, S. 12 ff. Die beiden Tabellenteile I und II sind integrierte Bestandteile des Ausschussberichtes: Tabellenteil I umfassend Bundesverfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen in Bundesgesetzen; Tabellenteil II umfassend verfassungsrangige Staatsverträge, Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen und Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG.

lung konnte sich der Ausschuss ein **genaues Bild vom derzeitigen Zustand des formellen Verfassungsrechts** machen, die Gründe für die gegebene Situation analysieren und Vorschläge zur weiteren Bearbeitung des Rechtsstoffes machen.

Der **Ausschuss** hat bei der Analyse der Normen eine **eigene Typologie** hinsichtlich der Vorgangsweise bei den einzelnen Normen entwickelt („**Sigel**“). Diese Sigel werden in den Legenden der unten folgenden Graphiken kurz beschrieben.

2. Die **Gründe für die Anzahl an Bestimmungen im Rang von Bundesverfassungsrecht** sind vielfältig. Um in Hinkunft bei der Verfassungsgesetzgebung ähnliche Entwicklungen zu vermeiden, wurden einige häufiger auftretende Ursachen beispielhaft genannt.¹³

- Vielfach stehen bestimmte **verfassungsrechtliche Vorgaben** einem konkreten Regelungsbedürfnis **hindernd** im Wege (Bedürfnis nach Schaffung weisungsfreier Behörden der Verwaltung; Bedürfnis, punktuell die bundesstaatlichen Kompetenzverteilungsbestimmungen oder auch die Zuordnung zur mittelbaren oder unmittelbaren Bundesverwaltung zu ändern). Anstatt in solchen Fällen die rechtspolitischen Gestaltungsakte an den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu orientieren oder die Regeln der Verfassung entsprechend zu adaptieren, wurden häufig die rechtspolitisch gewünschten Neuerungen in Verfassungsrang beschlossen.
- Häufig finden sich **Verfassungsbestimmungen, die keine Bedeutung mehr haben**. Sie sind in den Graphiken mit den Sigeln F01, F02, F03 und F04 bezeichnet.
- Vielfach sind Verfassungsbestimmungen auf **Fehler in der Verfassungslegistik** und auf einen Mangel an Überblick über das Verfassungsrecht zurückzuführen.
- Schließlich gibt es so genannte „**Absicherungsgesetze**“, die dazu dienen, politisch gefundene (Kompromiss-)Lösungen „abzusichern“ oder Regelungen gegen eine allfällige Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof zu immunisieren.

3. Der **Ausschuss** hat nach Erörterung der Bedeutung der einzelnen Verfassungsbestimmungen für jede einzelne Verfassungsbestimmung eine bestimmte Vorgangsweise vorgeschlagen.

- Ein Teil der Bestimmungen kann aus dem Bestand an formellem Bundesverfassungsrecht **ausgeschieden** oder des Verfassungsranges entkleidet werden.¹⁴
- Andere Bestimmungen sind nach wie vor inhaltlich von Bedeutung und wurden – da sie im Kontext mit jeweils allgemeinen Regelungen des B-VG stehen – dem **Beratungsgegenstand anderer Ausschüsse** zugeordnet.

4. Hinsichtlich der **Staatsverträge** in Verfassungsrang und der Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen erscheint der Verfassungsrang dieser Bestimmungen oft verzichtbar.

¹³ Siehe dazu im Einzelnen AB vom 9.7.2004, S. 13 ff.

¹⁴ Siehe AB vom 9.7.2004, S. 16 f.

4.1. So können Bestimmungen, die vor 1981 als verfassungsändernd genehmigt werden mussten, weil sie Hoheitsrechte an internationale Einrichtungen oder ihre Organe übertragen oder grenzüberschreitende Tätigkeiten staatlicher Organe regeln, ihres Verfassungsranges entkleidet werden, da solche Ermächtigungen nunmehr durch Art. 9 Abs. 2 B-VG gedeckt sind.¹⁵

4.2. Ein **Gebot der Konzentration allen Rechts mit Verfassungsrang in der Urkunde** schließt es zwar nicht aus, einzelne Staatsverträge, wie beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention, durch eine Rangzuweisung in der Urkunde weiterhin im Verfassungsrang zu belassen. Von dieser Möglichkeit sollte aber nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden. Sachliche Gründe für eine derartige Vorgangsweise sieht der Ausschuss etwa beim **Staatsvertrag** betreffend die **Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich**. Erwägenswert ist ferner, die **Europäische Menschenrechtskonvention** sowie andere staatsvertragliche Bestimmungen mit grundrechtlichem Gehalt im Verfassungsrang zu belassen (vgl dazu Teil 3 Ausschuss 4 Punkt II.). Soll in Hinkunft ein völkerrechtlicher Vertrag mit Verfassungsrang ausgestattet werden, so muss er zum Bestandteil des Bundes-Verfassungsgesetzes erklärt werden.

5. Weiters war der Ausschuss der Ansicht, dass **Gliedstaatsverträge** – hinsichtlich der Frage ihres möglichen Verfassungsranges – nicht anders zu behandeln sind als Staatsverträge. In zukünftigen Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG dürften jedenfalls keine Verfassungsbestimmungen enthalten sein.

6. Im Ausschuss 2 bestand Konsens, dass eine abschließende Beurteilung des Umfangs der aus dem Bestand des formellen Verfassungsrechts auszuscheidenden Bestimmungen zum Zeitpunkt der Vorlage des ergänzenden Berichtes ebenso wenig möglich war wie ein exakter Formulierungsvorschlag für die rechtstechnische Umsetzung dieses Ausscheidens.¹⁶ Für den Fall des Zustandekommens einer neuen Verfassungsurkunde könnte eine **mögliche Lösung** darin bestehen, alle zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des neuen B-VG in Geltung stehenden und vom Ausschuss 2 mit den Sigeln „F01“ bis „F04“ bedachten Bundesverfassungsgesetze, Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen, verfassungsrangigen Staatsverträge, Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen und Verfassungsbestimmungen in Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG „en bloc“ aufzuheben bzw als nicht (mehr) geltend festzustellen, sofern sie in den nachfolgenden Übergangsbestimmungen nicht ausdrücklich genannt werden. Eine solche Übergangsbestimmung müsste jedenfalls auch eine taxative Aufzählung jener Regelungen enthalten, die derzeit noch im Verfassungsrang stehen, jedoch aufgrund der Ergebnisse der Beratungen des Ausschusses 2 (nur) ihres Verfassungsranges entkleidet werden sollen (Sigel „F11“).

¹⁵ Weitere Gründe für die Entkleidung des Verfassungsranges: AB vom 9.7.2004, S. 19 f.

¹⁶ Vgl dazu näher AB vom 9.7.2004, S. 30 ff; AB vom 3.12.2004, S. 23 ff sowie der nicht näher erörterte Pkt. IV. der Anlage XII., im AB vom 3.12.2004.

Das Ziel einer umfassenden Verfassungsbereinigung wurde vom **Präsidium** prinzipiell ebenso außer Streit gestellt wie die vom Ausschuss 2 vorgezeichneten grundsätzlichen Vorgangsweisen. Im **Präsidium** wurde dazu teilweise die Auffassung vertreten, dass die aufgehobenen bzw als nicht mehr geltend festgestellten Normen – aus Gründen der Rechtssicherheit – in den Erläuterungen taxativ aufgelistet werden sollten. Weiters wurde die Ansicht vertreten, dass die Gründe, aus denen einzelne Bestimmungen des Verfassungsranes entkleidet werden können, in den Erläuterungen dargelegt werden sollten.

Auch im **Präsidium** bestand Konsens darüber, dass die legistischen Abschlussarbeiten der Verfassungsbereinigung einer späteren Phase vorbehalten bleiben müssen.

7. Ebenso konnte auch die endgültige **Behandlung der Antworten der anderen Ausschüsse** auf die vom Ausschuss 2 vorgenommenen Zuweisungen nicht erfolgen. Der Ausschuss hat dazu eine erste „Grobprüfung“ vorgenommen.¹⁷

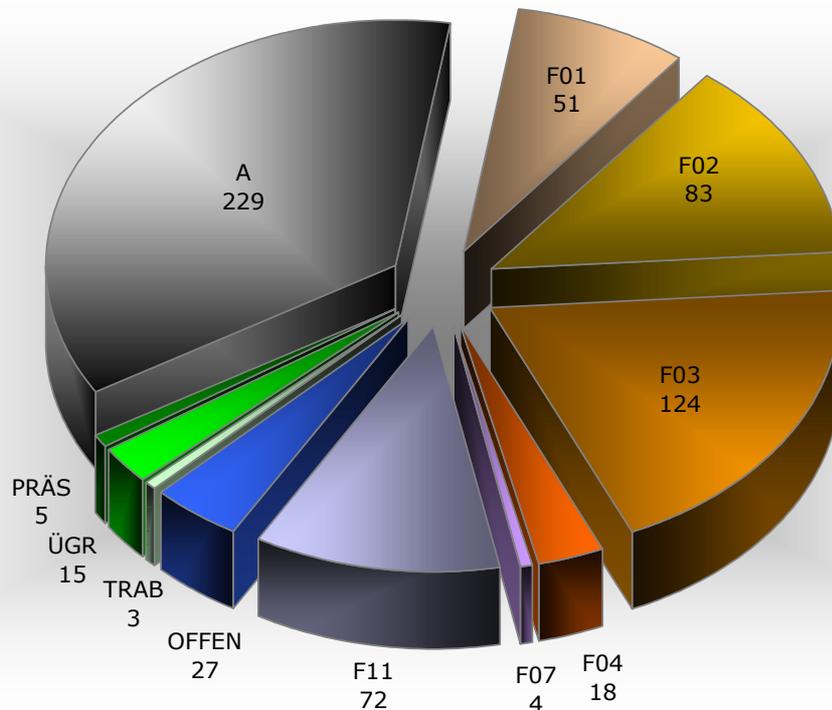
Ebenfalls offen blieben einige notwendig werdende **Adaptionen der Tabellen**; darunter fallen insbesondere Revisionen, die der Ausschuss auf Grund der von *Glawischnig* erhobenen **Einwände** hinsichtlich der rechtstechnischen Vorgangsweise bei einzelnen Normen vorgenommen hat,¹⁸ sowie Vorschläge zur Behandlung von **im Jahr 2004 erlassenen Verfassungsbestimmungen**.

Die nachstehend angeführten Übersichten zu den Tabellenteilen I und II sollen helfen, das Gesagte zu veranschaulichen.

¹⁷ Vgl dazu näher das Protokoll über die 18. Sitzung/Teil II vom 13.11.2004, S. 3 ff.

¹⁸ Vgl dazu näher Anlage VIII. im AB vom 3.12.2004 und das Protokoll über die 18. Sitzung/Teil I vom 12.11.2004, S. 6 ff.

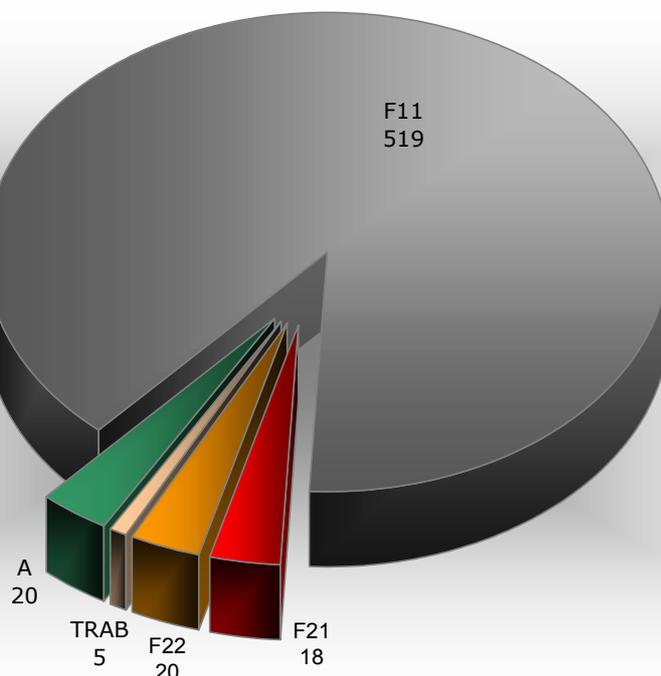
Tabellenteil I Graphische Übersicht (Bundesverfassungsgesetze, Verfassungsbestimmungen in Bundesgesetzen)



Legende

Verwendete Sigel	absolut	relativ
A: Bekanntgabe an den inhaltlich zuständigen Ausschuss mit der Bitte um Berücksichtigung bzw materielle Prüfung vor der weiteren Behandlung durch Ausschuss 2.	229	36,3%
PRÄS: Befassung des Präsidiums.	5	0,8%
F01: Reine Derogationsnorm, die ihren normativen Gehalt mit der Außerkraftsetzung der aufgehobenen Norm erschöpft hat. Da solche Normen per se nicht mehr dem Rechtsbestand angehören, ist nichts weiter zu veranlassen.	51	8,1%
F02: Wird als gegenstandslos geworden festgestellt und gilt nicht mehr.	83	13,2%
F03: Rezipierende (in Kraft setzende; einordnende) Norm wird für gegenstandslos geworden erklärt („ist konsumiert“); die Geltung der rezipierten (in Kraft gesetzten, eingeordneten) Norm bleibt unberührt.	124	19,7%
F04: Vorschlag, Bestimmung(en) aufzuheben.	18	2,9%
F07: Einbau in die Verfassungsurkunde.	4	0,6%
F11: Entkleidung des Verfassungsranges.	72	11,4%
OFFEN	27	4,3%
TRAB: Weiterbestand als Bundesverfassungsgesetz neben der Verfassungsurkunde („Trabant“).	3	0,5%
ÜGR: Übernahme in Verfassungsbegleitgesetz / Übergangsrecht.	15	2,4%
Gesamt	631	100%

Tabellenteil II Graphische Übersicht (Verfassungsranigige Staatsverträge, Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen, Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG)



Legende

Verwendete Sigel	absolut	relativ
A: Bekanntgabe an den inhaltlich zuständigen Ausschuss mit der Bitte um Berücksichtigung bzw materielle Prüfung vor der weiteren Behandlung durch Ausschuss 2.	20	3,4%
F11: Entkleidung des Verfassungsranges.	519	89,2%
F21: Obsolete Bestimmung; mit der völkerrechtlichen Geltung haben solche Bestimmungen auch ihre innerstaatliche Geltung eingebüßt.	18	3,1%
F22: Bei Staatsverträgen nichts zu veranlassen; Aufhebung des den Verfassungsrang herbeiführenden Bundesverfassungsgesetzes. Mit ihrer Derogation entfällt ipso iure auch der Verfassungsrang der verwiesenen staatsvertraglichen Bestimmungen.	20	3,4%
TRAB: Weiterbestand als Bundesverfassungsgesetz neben der Verfassungsurkunde („Trabant“).	5	0,9%
Gesamt	582	100%

Erläuterungen zu den graphischen Übersichten

Tabellenteil I bietet einen graphischen Überblick über jene 631 Datensätze, die Bundesverfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen zum Inhalt haben. Eine Norm kann auf mehrere Datensätze aufgeteilt sein. In der graphischen Darstellung wurden „Mehrfachzuweisungen“ im Interesse der Übersichtlichkeit nicht berücksichtigt.

In Tabelle I können sechs große Gruppen unterschieden werden:

- Gruppe A: Zuweisung an andere Ausschüsse (aus inhaltlichen Gründen).
- Präsidium: Zuweisung an das Präsidium, da nicht ersichtlich war, welcher Ausschuss zuständig war.
- Gruppe F: Sehr oft sind rechtstechnisch-formale Lösungen möglich (Derogationsnormen, gegenstandslos, Entkleidung des Verfassungsranges etc.).
- Offen: Insgesamt 27 Fälle, davon sind 21 formaler Natur (sie betreffen das vom Ausschuss bereits zum Einbau in die Verfassungsurkunde empfohlene Universitätsrecht und müssen im Tabellenteil noch entsprechend berücksichtigt werden).
- „Trabanten“: Bundesverfassungsgesetze, die im B-VG aufgelistet werden sollen.
- Übergangsrecht: Aufnahme in das Verfassungsbegleitgesetz wird vorgeschlagen.

Tabellenteil II enthält 582 Datensätze, die verfassungsrangige Staatsverträge, Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen und Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG betreffen.

In Tabelle II können drei große Gruppen unterschieden werden:

- Gruppe A: Zuweisungen an andere Ausschüsse.
- Gruppe F: 557 Normen können des Verfassungsranges entkleidet werden, sind obsolet oder verlieren durch die Aufhebungen von Bundesverfassungsgesetzen ihren Verfassungsrang.
- „Trabanten“: Verfassungsbestimmungen im Staatsvertrag von Wien.

Die Zuordnungen beziehen sich auf den Stand zum Zeitpunkt der Vorlage des ergänzenden Berichtes des Ausschusses 2 und können sich noch ändern, die Graphiken sind daher nicht abschließend.

V. Zur Frage der Grenzänderung

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.1)

Nach **geltendem Verfassungsrecht** bedarf jede Änderung des Bundesgebietes, aber auch jede Änderung von Landesgrenzen innerhalb des Bundesgebietes **übereinstimmender Verfassungsgesetze des Bundes und der betroffenen Länder**. Im Interesse der Vereinfachung des Bestandes an formellem Verfassungsrecht sowie einer systematisch klaren Lösung des Regelungskomplexes der Staats- und Landesgrenzen hielt es der Ausschuss für notwendig,

einerseits eine **Neuregelung vorzuschlagen** und andererseits Vorschläge für das **rechtliche Schicksal der derzeit geltenden bundesverfassungsrechtlichen Regelungen** zu erstatten.¹⁹

Der Ausschuss hatte davon auszugehen, dass eine **Änderung der Staatsgrenzen** (die naturgemäß immer auch Veränderungen der Landesgrenzen bedeutet) stets auf völkerrechtlichen Verträgen beruht, sodass insofern sowohl Vorkehrungen für eine Einschaltung des Bundesparlamentes als auch für eine Zustimmung der jeweils betroffenen Länder am Zustandekommen des völkerrechtlichen Grenzänderungsvertrages zu treffen waren.

Anders stellte sich hingegen das Problem der **Veränderung der Landesgrenzen** als bloß innerstaatliche Frage dar. Letztlich setzte sich im Ausschuss die Auffassung durch, dass eine differenzierende Lösung sachgerecht erscheint, die insbesondere die Mitwirkung der Bundesorgane von der Intensität der Änderung der Grenzen abhängig macht.

Der Ausschuss war überwiegend der Meinung, dass es zwischen **Änderungen im Bestand der Bundesländer** (zB Zusammenlegung oder Trennung von Bundesländern oder Neuaufnahme eines Bundeslandes), **Grenzänderungen** und bloßen **Grenzbereinigungen** zu unterscheiden gilt.

Die schließlich gefundene (Kompromiss-)Lösung, die vom Ausschuss überwiegend befürwortet wurde, sieht folgenden Vorschlag für eine Neuregelung der Art. 2 und 3 B-VG vor:

„**Artikel 2. (1)** Österreich ist ein Bundesstaat.

(2) Der Bundesstaat wird gebildet aus den selbständigen Ländern: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien.

(3) Veränderungen im Bestand der Länder oder eine Verminderung der in diesem Absatz und in Art. 3 vorgesehenen Rechte der Länder bedürfen neben der Änderung der Bundesverfassung auch verfassungsgesetzlicher Regelungen der Länder.

Artikel 3. (1) Das Bundesgebiet umfasst die Gebiete der Bundesländer.

(2) Völkerrechtliche Verträge, mit denen die Bundesgrenzen geändert werden, bedürfen der Zustimmung der betroffenen Länder.

(3) Grenzbereinigungen innerhalb des Bundesgebietes bedürfen übereinstimmender Gesetze oder Verträge der betroffenen Länder. Andere Grenzänderungen innerhalb des Bundesgebietes bedürfen übereinstimmender Gesetze oder Verträge des Bundes und der betroffenen Länder.

(4) Sofern es sich nicht um Grenzbereinigungen handelt, bedürfen Beschlüsse des Nationalrates bei Grenzänderungen gemäß Abs. 2 und 3 der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.“

Zur Begründung im Einzelnen wird auf das Papier von *Poier* verwiesen.²⁰

¹⁹ Siehe dazu näher AB vom 9.7.2004, S. 26 ff, sowie die Arbeitsunterlagen von *Öhlinger, Poier* und *Schnizer*, Anhang IV., V., VII. und VIII. zum AB vom 9.7.2004.

²⁰ Siehe dazu Anlage VIII. zum AB vom 9.7.2004.

Das **Präsidium** erzielte Konsens über die grundsätzliche Differenzierung zwischen Bestandsänderungen, Grenzänderungen und Grenzbereinigungen. Dissens besteht darüber, ob eine Änderung im Bestand der Bundesländer in jedem Fall eine Gesamtänderung der Verfassung darstellt. Das Präsidium erzielte weiters Konsens über den angeführten Textvorschlag zu Art. 2 und 3 B-VG. Art. 3 Abs. 3 stellt kein Präjudiz darüber dar, ob in Hinkunft die unmittelbare Anwendbarkeit von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG vorgesehen werden soll.

VI. Einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt IV.4)

Der **Ausschuss 2** war überwiegend der Ansicht, dass die verfassungsrechtliche Verankerung der **Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes beibehalten** werden soll, da eine derartige Bestimmung als korrespondierende Regelung zum Europäischen Binnenmarkt zweckmäßig sei.

Weiters war der **Ausschuss 2** überwiegend der Ansicht, dass die Frage des einheitlichen Währungs- und Zollgebietes durch die EU-Mitgliedschaft Österreichs hinfällig geworden ist und die diesbezügliche verfassungsrechtliche Verankerung daher entfallen kann.

Im **Präsidium** konnte zu beiden Fragen – Beibehaltung des einheitlichen Wirtschaftsgebietes, Entfall des einheitlichen Währungs- und Zollgebietes – Konsens erzielt werden.

VII. Staatssymbole

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt IV.7)

Konsens bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium**, dass die Verankerung der Staatssymbole im B-VG auf die Regelung betreffend die **Farben der Republik Österreich** (rot-weiß-rot) beschränkt werden soll. Die weiteren Bestimmungen über die Staatssymbole (Flagge, Wappen, Siegel, Hymne) sollen durch ein verfassungsausführendes Bundesgesetz getroffen werden.²¹

VIII. Mitgliedschaft in der EU und Ratifizierung der Änderungen des Primärrechts der EU²²

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt I.4.)

Das so genannte **EU-BeitrittsBVG** hat zum Beitritt Österreichs zur Europäischen Union ermächtigt und ist daher mit dem EU-Beitritt vollzogen worden. Seine Aufrechterhaltung ist daher nicht mehr erforderlich. Andererseits besteht keine Verfassungsbestimmung, die die

21 Zum Begriff des verfassungsausführenden Bundesgesetzes siehe Pkt. I.2..

22 Vgl dazu näher AB vom 9.7.2004, S. 21 f.

Mitgliedschaft Österreichs zur Europäischen Union festlegt. Eine solche ist nach einhelliger Auffassung des Ausschusses in die Verfassungsurkunde aufzunehmen.

In diesem Zusammenhang sollte auch die Frage der **Übernahme der Änderungen des Primärrechts der Europäischen Union** in österreichisches Recht generell geregelt werden; die derzeitige Praxis, zu jeder Änderung ein eigenes BVG zu beschließen, ist nach einhelliger Ansicht des Ausschusses unzweckmäßig, da auf diese Weise immer neues formelles Bundesverfassungsrecht produziert wird. Der **Ausschuss** sprach sich daher einhellig für eine generelle Ermächtigung aus, die sich inhaltlich an den bisher beschlossenen einschlägigen Gesetzen (BVG Amsterdam, BVG Nizza, EU-ErweiterungsbVG) orientieren sollte.

Nach weit überwiegender Auffassung der Mitglieder des Ausschusses soll eine solche Ermächtigung einen **Volksabstimmungsvorbehalt für den Fall einer Gesamtänderung** enthalten. Der Ausschuss hat daher die Aufnahme eines neuen Artikels vorgeschlagen:

„(1) Österreich ist Mitglied der Europäischen Union.

(2) Änderungen der Verträge über die Europäische Union bedürfen, unbeschadet des Art. 44 Abs. 3 B-VG, der Genehmigung des Nationalrates und der Zustimmung des Bundesrates. Diese Beschlüsse bedürfen jeweils der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Art. 50 Abs. 2 und Abs. 3 B-VG ist nicht anzuwenden.“

In den Erläuterungen könnten als denkbare Fälle einer Volksabstimmungspflicht die Umwandlung der Europäischen Union von einer supranationalen Institution zu einem echten Bundesstaat oder eine Änderung des Primärrechts der Europäischen Union in eine Richtung angeführt werden, die eines der Baugesetze der Verfassung grundlegend verändert.

Im **Präsidium** besteht zum Textvorschlag des Ausschusses Konsens (vgl. allerdings Teil 3 Ausschuss 2 Punkt IX).

IX. Art. 50 B-VG – Innerstaatliche Genehmigung von Staatsverträgen, die zu ihrer Änderung ermächtigen

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt V.1.2)

Die in multilateralen Staatsverträgen häufig vorgesehenen **vereinfachten Vertragsänderungsverfahren** werfen spezifische Probleme auf.²³ Nach Überzeugung des Ausschusses sollte eine neue Bundesverfassung für derartige Staatsverträge, die im Rahmen des international Üblichen liegen, einen hinreichenden Spielraum lassen. Der Ausschuss hat daher eine Ergänzung der Bestimmungen über die parlamentarische Genehmigung von Staatsverträgen gemäß Art. 50 B-VG in Gestalt eines neuen Abs. 2a folgenden Wortlauts vorgeschlagen:

²³ Vgl. dazu näher AB vom 9.7.2004, S. 24 f, sowie AB vom 3.12.2004, S. 26 ff.

„(2a) Soweit ein Staatsvertrag zu seiner Änderung ermächtigt, bedarf eine derartige Änderung keiner Genehmigung nach Abs. 1 [, es sei denn, dass sich der Nationalrat oder der Bundesrat dies vorbehält].“²⁴

Gegen den letzten Halbsatz wurde eingewandt, dass er an der eigentlichen verfassungsrechtlichen Problematik vorbeigehe, da solche im Grundvertrag vorgesehenen vereinfachten Änderungsverfahren regelmäßig an Fristen gebunden seien, die im Gesetzgebungsverfahren nur schwer eingehalten werden können (meist 60 oder 90 Tage).

Daher empfahl der Ausschuss (mit großer Mehrheit) in weiterer Folge die Aufnahme folgender Ergänzung des Art. 50 B-VG:²⁵

„**Artikel 50. (X)** Der Nationalrat (und der Bundesrat) ist (sind) über den beabsichtigten Abschluss eines Staatsvertrages gemäß Abs. 1 ehest möglich zu unterrichten. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.“

- Es bestand sowohl im **Ausschuss 2** wie auch im **Präsidium** Konsens, dass ein **Informationsrecht des Parlaments** im Sinne des oben angeführten Textvorschlages (Art. 50 Abs. X) verfassungsrechtlich verankert werden sollte.
- Dieser Textvorschlag sollte nach überwiegender Ansicht sowohl des **Ausschusses 2** wie auch des **Präsidiums** auf die Staatsverträge gemäß Art. 50 Abs. 1 B-VG, also auf alle **politischen, gesetzändernden und Gesetzesergänzenden Staatsverträge** eingeschränkt werden, da eine Informationspflicht über jeden beabsichtigten Staatsvertrag jedenfalls überschießend wäre.
- Hinsichtlich der Frage, ob nur der Nationalrat oder auch der Bundesrat über den beabsichtigten Abschluss eines Staatsvertrages ehest möglich zu unterrichten ist (sind), waren die Meinungen im Ausschuss geteilt. Im **Präsidium** bestand Konsens, den Bundesrat nicht in die Regelung betreffend die Informationspflicht einzubeziehen.
- Schließlich war der **Ausschuss** bezüglich der Frage, ob sich der Nationalrat (und/oder der Bundesrat) sein (ihr) Genehmigungs- oder Zustimmungsrecht vorbehalten können solle(n) (Textvorschlag zu Art. 50 Abs. 2a), überwiegend der Ansicht, dass ein solcher parlamentarischer Vorbehalt²⁶ auch im Hinblick auf das umfassende Informationsrecht des Parlaments (verbunden mit dem Recht zur Abgabe entsprechender Resolutionen) nicht notwendig sei. Allenfalls könnte angesichts der kurzen Fristen im vereinfachten Änderungsverfahren²⁷ die Befassung eines Ausschusses des Nationalrates (Bundesrates) vorgesehen werden. Im **Präsidium** konnte zur Frage, ob dem Nationalrat und dem Bundesrat ein derartiger Vorbehalt eingeräumt werden soll, kein Konsens erzielt wer-

²⁴ Siehe AB vom 9.7.2004, S. 25.

²⁵ Vgl dazu näher Anlage IX. im AB vom 3.12.2004.

²⁶ Dieser wurde im AB vom 9.7.2004 auf S. 25 in eckiger Klammer angeführt.

²⁷ Vgl die Ausführungen von *Öhlinger* in Anlage IX. im AB vom 3.12.2004.

den. Vereinzelt wurde in diesem Zusammenhang gefordert, dass ein allenfalls einzufügender Abs. 2a jedenfalls nicht für Änderungen des Primärrechts der Europäischen Union maßgeblich sein darf. Diesfalls wäre eine Adaptierung des Artikels über die EU-Mitgliedschaft (Abs. 2 letzter Satz) notwendig.

Verwiesen wird auf einen weiteren zu diesem Themenkomplex präsentierten Textvorschlag.²⁸

X. Art. 9 Abs. 2 B-VG – Mitwirkungsrechte bei der Übertragung von Hoheitsrechten durch Staatsvertrag

X.1. Mitwirkung der Länder (nach dem Muster des Art. 23d B-VG)

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt V.2.)

Der Ausschuss hat die in Art. 9 Abs. 2 B-VG enthaltene Ermächtigung zur **Übertragung von Hoheitsrechten** und zur **Regelung grenzüberschreitender Tätigkeiten staatlicher Organe** insofern kritisiert, als diese zwar die Flut von Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen einzudämmen, aber nicht alle Probleme zu lösen vermochte, da er auf die Übertragung von **Hoheitsrechten des Bundes** beschränkt ist.²⁹ Diese Beschränkung ist systemwidrig, weil der Bund durch Art. 10 Abs. 1 Z 2 und 50 B-VG zum Abschluss von Staatsverträgen ohne Bindung an die innerstaatliche Kompetenzverteilung ermächtigt wird. Der Ausschuss schlug vor, diese Beschränkung ersatzlos zu streichen. Ein zweiter Mangel liegt in der Beschränkung der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Art. 9 Abs. 2 B-VG soll entsprechend erweitert werden. Eine explizite Ermächtigung österreichischer Behörden, für fremde Staaten tätig zu werden, wurde demgegenüber als nicht erforderlich angesehen.

Der Ausschuss hat deshalb die folgende Formulierung des Art. 9 Abs. 2 B-VG vorgeschlagen:

„(2) Durch Gesetz oder Staatsvertrag können einzelne Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen oder fremde Staaten übertragen werden. In gleicher Weise kann die Tätigkeit von Organen zwischenstaatlicher Einrichtungen oder fremder Staaten im Inland sowie die Tätigkeit österreichischer Organe im Ausland geregelt werden. [Dabei kann auch vorgesehen werden, dass österreichische Organe der Weisungsbefugnis der Organe fremder Staaten oder zwischenstaatlicher Einrichtungen oder diese der Weisungsbefugnis österreichischer Organe unterstellt werden.]“³⁰

Aufgrund dieser vorgeschlagenen Änderung, die es explizit ermöglichen würde, auch Hoheitsrechte der Länder mit Staatsvertrag des Bundes zu übertragen, ohne dass dieser Staatsvertrag des Verfassungsrangs bedürfte, hat der Ausschuss die Frage der **Mitwirkung der Länder beim Abschluss von Staatsverträgen des Bundes** erörtert.³¹

²⁸ Vgl dazu näher die Stellungnahme von *Leidenmühler*, Anlage X. im AB vom 3.12.2004.

²⁹ Vgl dazu näher AB vom 9.7.2004, S. 22 ff, sowie AB vom 3.12.2004, S. 29 f.

³⁰ Siehe AB vom 9.7.2004, S. 24, sowie die von *Öhlinger* ausgearbeitete Unterlage, Anhang IX..

³¹ Variante 1: neuer Abs. 4 in Art. 10 B-VG; Variante 2: neue Abs. 4 und 5 in Art. 10 B-VG; im Einzelnen vgl dazu näher die von *Germann* ausgearbeitete Unterlage, Anlage XI. im AB vom 3.12.2004.

Ein Teil des Ausschusses hielt die dazu vorgelegten Textvorschläge überhaupt für überflüssig und lehnte eine Mitwirkung der Länder in diesem Bereich ab.

Ein anderer Teil des Ausschusses hielt die Normierung der Mitwirkung der Länder für notwendig und sprach sich für die folgende Formulierung aus:

„(4) Liegt dem Bund eine einheitliche Stellungnahme der Länder zu einem Staatsvertrag vor, der Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, so ist der Bund beim Abschluss des Staatsvertrages an diese Stellungnahme gebunden. Der Bund darf davon nur aus zwingenden außenpolitischen Gründen abweichen. Der Bund hat diese Gründe den Ländern unverzüglich mitzuteilen.“

In der Diskussion wurde kritisiert, dass der vorgeschlagene Abs. 4 einen sehr weiten Anwendungsbereich eröffnen und eine sehr „kräftige Föderalisierung“ bedeuten würde. Das vorgeschlagene Verfahren sei schwerfällig und die Hürde, dass der Bund von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder nur „aus zwingenden außenpolitischen Gründen abweichen“ dürfe, sei eine sehr hohe. Dem wurde jedoch entgegen gehalten, dass die vorgeschlagene Änderung in der Praxis nur marginale Dinge betreffe.

Im **Präsidium** konnte zu dieser Formulierung letztlich Konsens erzielt werden.

Nicht befürwortet wurde vom **Präsidium** hingegen der von einigen Ausschussmitgliedern eingebrachte Textvorschlag eines neuen Abs. 5 in Art. 10 B-VG (Einbeziehung der Landtage):

„(5) Die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Länder nach Abs. 4 obliegt den Landtagen. Die näheren Bestimmungen hiezu werden vom Landesverfassungsgesetzgeber getroffen.“

Erläuternd angemerkt wurde, dass die Länder im Regelfall ohnehin eine Einbindung der Landtage für solche Verträge vorsehen, die Änderungen auf gesetzlicher Ebene betreffen.

X.2. Mitwirkung des Nationalrates (nach dem Muster des Art. 23e B-VG)³²

Der Ausschuss war einhellig der Meinung, dass die Einräumung eines Mitwirkungsrechtes des Nationalrates in Form einer bindenden Stellungnahme systemwidrig wäre, da es ja der Nationalrat selbst ist, der letztlich die Entscheidung trifft; insofern „passt“ das Verfahren gemäß Art. 23e B-VG nicht. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf den Textvorschlag für einen neuen Art. 50 Abs. X B-VG, durch den zumindest dem Anliegen nach einer Stärkung der Informationsrechte des Parlamentes weitgehend entsprochen wird.

Das **Präsidium** hat sich der Auffassung des Ausschusses angeschlossen.

³² Vgl dazu näher AB vom 3.12.2004, S. 30 f.

XI. Völkerrecht, Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen, Beziehungen zum Internationalen Strafgerichtshof

XI.1. Art. 9 Abs. 1 B-VG

Konsens bestand, dass die bestehende Regelung keine praktischen Probleme aufwirft und Art. 9 Abs. 1 B-VG daher unverändert bestehen bleiben soll.

Im **Präsidium** bestand Konsens zur Beibehaltung der Bestimmung.

XI.2. Mitgliedschaft Österreichs bei den Vereinten Nationen³³

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt I.5.)

Einvernehmen wurde im **Ausschuss 2** darüber erzielt, dass die Mitgliedschaft Österreichs bei den Vereinten Nationen auf verfassungsgesetzlicher Ebene verankert werden soll. Überwiegend wurde dabei die folgende Formulierung befürwortet:

„**Artikel X. (1)** Österreich ist Mitglied der Vereinten Nationen und unterstützt insbesondere die Ziele der Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit sowie der weltweiten Achtung der Menschenrechte.“

Im **Präsidium** wurde über diese Variante Einvernehmen erzielt.

XI.3. Beziehungen zum Internationalen Strafgerichtshof sowie Verpflichtungen aus der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes³⁴

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt I.5.)

Der Ausschuss 2 war überwiegend der Ansicht, dass die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen, die eine Abweichung von den bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen betreffend die Immunität darstellen, mit dem geltenden Verfassungsrecht vereinbar sind.

Konsens bestand im **Ausschuss 2** sowie im **Präsidium** darüber, dass der Textvorschlag für eine verfassungsrechtliche Verankerung der Mitgliedschaft Österreichs bei den Vereinten Nationen um einen Absatz ergänzt werden soll, durch den sichergestellt wäre, dass Durchbrechungen der bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen betreffend die Immunität, soweit sie aus den Beziehungen Österreichs zum Internationalen Strafgerichtshof resultieren, jedenfalls zulässig sind:

„Österreich anerkennt die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs und anderer von den Vereinten Nationen eingerichteter internationaler Gerichte.“

³³ Siehe dazu insbesondere die Ausführungen im AB vom 3.12.2004 auf S. 15 f sowie die als Anlage IV. angefügte Beratungsunterlage.

³⁴ Siehe dazu auch die Ausführungen im AB vom 3.12.2004 auf S. 16 f.

Weiters bestand im **Ausschuss 2** sowie im **Präsidium** Konsens darüber, dass eine Zuständigkeit internationaler Gerichte – wie sie Art. VI der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vorsieht – in keinem Spannungsverhältnis zu Art. 143 B-VG steht.

XI.4. Verhältnis zwischen der Genehmigung völkerrechtlicher Verträge und der Volksabstimmungspflicht bei einer Gesamtänderung des B-VG

Da es gemäß der vom Ausschuss 2 vorgeschlagenen formalen Struktur des B-VG in Hinkunft keine verfassungsergänzenden oder -ändernden Staatsverträge mehr geben soll, besteht – so die überwiegende Ansicht im Ausschuss 2 – **kein Bedarf für eine bundesverfassungsrechtliche Regelung** betreffend die Frage nach der Notwendigkeit einer Volksabstimmung im Zuge der Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages, der eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zum Inhalt hat.

Anders stellt sich – so die überwiegende Meinung im Ausschuss – lediglich die Situation im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft Österreichs in der EU dar, da dem unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrecht Anwendungsvorrang zukommt.³⁵

Das **Präsidium** schloss sich der Auffassung des Ausschusses an.

XII. Vermögenssubstanzsicherung³⁶

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt III.14.)

XII.1. Allgemeine Überlegungen

Im Ausschuss 2 wurden **zwei Modelle** einer Einordnung der Verfassungsbestimmungen betreffend die Vermögenssubstanzsicherung in das B-VG diskutiert.

Zunächst wurde eine **generelle Regelung über die staatliche Vermögenssubstanzsicherung** vorgeschlagen, der zu Folge eine erhebliche Minderung des staatlichen Vermögens entweder durch eine qualifizierte Mehrheit beschlossen werden oder in Zusammenhang mit einer entsprechenden, wirtschaftlich angemessenen Substanzvermehrung stehen muss. Dagegen wurde von einem Teil der Ausschussmitglieder eingewandt, dass eine generelle Regelung überschießend und darüber hinaus mit vielen Unklarheiten verbunden wäre sowie die Gebietskörperschaften in ihrem Gestaltungsspielraum zu stark einschränken würde.

Der Ausschuss hat vielmehr einen grundsätzlichen Konsens darüber erzielt, durch **zwei getrennte Bestimmungen** die bestehenden Regelungen betreffend die Vermögenssubstanzi-

³⁵ Siehe dazu den Textvorschlag in Pkt. VIII. sowie die Ausführungen im AB vom 9.7.2004 auf S. 21 f.

³⁶ Siehe dazu die Ausführungen im AB vom 3.12.2004 auf S 9 ff sowie das von *Holoubek/Lang* erstellte Expertengutachten – Anlage I. im AB vom 3.12.2004.

cherung im Bereich der Bundesforste sowie der Elektrizitätsunternehmen in die zu schaffende Struktur des Bundesverfassungsrechts einzubauen.

XII.2. Vermögenssubstanzsicherung im Bereich der Bundesforste

Der Ausschuss 2 war überwiegend der Ansicht, dass die Einordnung der Verfassungsbestimmungen aus dem Bundesforstegesetz in das B-VG – und zwar am ehesten bei der Verankerung des Umweltschutzes – durch eine Bestimmung folgenden Inhaltes erfolgen kann:

„**Artikel X. (1)** Der von der Österreichischen Bundesforste AG für den Bund verwaltete Liegenschaftsbestand ist im Eigentum des Bundes zu erhalten.

(2) Die Österreichische Bundesforste AG kann im Rahmen der dem Bundesminister für Finanzen im jährlichen Bundesfinanzgesetz eingeräumten Ermächtigungen Liegenschaften aus dem von ihr verwalteten Liegenschaftsbestand im Namen und auf Rechnung des Bundes veräußern.

(3) Erlöse aus Veräußerungen der von der Österreichischen Bundesforste AG für den Bund verwalteten Liegenschaften sind zum Ankauf neuer Liegenschaften oder zur sonstigen Verbesserung der Vermögenssubstanz zu verwenden.

(4) Der Österreichischen Bundesforste AG kommt an den von ihr für den Bund verwalteten Liegenschaften ein entgeltliches Fruchtgenussrecht zu, das bei Ausscheiden einer Liegenschaft aus dem Liegenschaftsbestand entschädigungslos erlischt.“

Erläuternd wurde dazu angemerkt, dass sich die in Abs. 1 normierte Substanzerhaltungspflicht auf **alle Liegenschaften** bezieht, die sich **in der Verwaltung der Österreichischen Bundesforste AG** befinden. Zu Abs. 4 wurde festgehalten, dass ein Fruchtgenussrecht des Bundes auch an solchen Liegenschaften besteht, die erst zu einem späteren Zeitpunkt in die Verwaltung der Bundesforste AG gelangt sind.

Über die Übernahme der bestehenden Bestimmungen hinaus wurden vereinzelt noch folgende Forderungen erhoben, über die im Ausschuss kein Konsens erzielt werden konnte:

- In Abs. 1 soll vorgesehen werden, dass die Aktien der Österreichischen Bundesforste AG beim Bund verbleiben müssen; dem wurde allerdings entgegengehalten, dass eine derartige Ausweitung der geltenden Regelung einer Vermögensaufteilung gemäß § 11 Abs. 2 ÜG 1920, die etwa durch Übertragung von Anteilen an der Österreichischen Bundesforste AG an die Länder erfolgen könnte, entgegenstehen würde.
- Es soll ausdrücklich festgeschrieben werden, dass die Nutzung der von der Bundesforste AG verwalteten Liegenschaften im öffentlichen Interesse erfolgen muss.
- Das derzeit in § 1 Abs. 3 Bundesforstegesetz vorgesehene (mittelbare) Vetorecht des Bundesministers für Finanzen soll durch einen Genehmigungsvorbehalt der Bundesregierung ersetzt werden.

Das **Präsidium** erzielte Konsens über den Textvorschlag des Ausschusses 2, ergänzt um die Unternehmensziele im Sinne der lit. a) bis d) des Abs. 1 des Textvorschlags der Grünen (siehe Teil 4A Punkt III.14.). Darin sollen die für die Verwaltung der Bundesforste maßgeblichen

Zielvorgaben – wie die Nutzung im öffentlichen Interesse und die nachhaltige Bewirtschaftung – in kurzer Form dargestellt werden. Ein in diesem Sinne überarbeiteter Textvorschlag konnte aus Zeitgründen nicht mehr vorgelegt werden.

XII.3. Vermögenssubstanzsicherung im Bereich der Elektrizitätsunternehmen

Der Ausschuss 2 war überwiegend der Ansicht, dass die Einordnung der Verfassungsbestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes, mit dem die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der Österreichischen Elektrizitätswirtschaft geregelt werden, in das B-VG durch eine Bestimmung folgenden Inhaltes erfolgen kann:³⁷

„**Artikel X. (1)** Von den Anteilsrechten der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft (VERBUND) müssen 51 v.H. im Eigentum des Bundes verbleiben. Von den Unternehmen zur Erzeugung und Übertragung von elektrischer Energie, die sich im Zeitpunkt ... im Mehrheits- oder Alleineigentum des Bundes oder der VERBUND befinden, müssen mindestens 51 v.H. im Eigentum des Bundes oder der Verbund verbleiben.

(2) Von den Anteilsrechten der Landeselektrizitätsgesellschaften müssen 51 v.H. im Eigentum von Gebietskörperschaften oder von Unternehmen verbleiben, an denen Gebietskörperschaften mit mindestens 51 v.H. beteiligt sind.

(3) Der Landesvertrag 1926 in der Fassung 1940 und der Tiroler Landesvertrag 1949 mit seiner Ergänzung 1962, das Illwerkevertragswerk 1952 und das Illwerkevertragswerk 1988 bleiben durch die Regelungen des Elektrizitätswirtschaftsrechtes unberührt.“

Durch diesen Vorschlag soll an Stelle einer taxativen Aufzählung der erfassten Unternehmen eine **allgemeine, am Unternehmenszweck oder -gegenstand orientierte Regelung** getroffen werden, durch die der Anwendungsbereich auf den schützenswerten Inhalt reduziert wird. In diese Variante könnte auch die teilweise für wichtig erachtete geltende verfassungsrechtliche Absicherung der Illwerke-Verträge Eingang finden.

Im **Präsidium** konnte über diesen Vorschlag keine Einigung erzielt werden, da für einen Teil der Mitglieder jegliche Verankerung einer Vermögenssubstanzsicherung im Bereich der Elektrizitätsunternehmen auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene abzulehnen ist.

Vorgeschlagen wurde im Ausschuss 2 auch das Modell, die bestehenden Regelungen lediglich insofern zu bereinigen, als mittlerweile vorgenommene Umbenennungen und Umgründungen berücksichtigt werden sollen. Dagegen wurde kritisch eingewandt, dass eine derartige Regelung zu kasuistisch sei und dass allfällige zukünftige Umbenennungen oder Umgründungen zur Notwendigkeit von Novellierungen auf Verfassungsebene führen würden.³⁸

Hinsichtlich des Regelungsortes einer derartigen Bestimmung wurde im Ausschuss 2 überwiegend die Ansicht vertreten, dass eine **Einordnung in das Verfassungsbegleitgesetz** erfolgen soll; dies sei insbesondere deshalb gerechtfertigt, da auf Grund der Entwicklungen

³⁷ Siehe näher zu diesem Textvorschlag Anlage III. zum AB vom 3.12.2004.

³⁸ Siehe näher zu diesem Modell Anlage II. zum AB vom 3.12.2004.

im Gemeinschaftsrecht fraglich sei, ob die derzeitigen Regelungen betreffend die Vermögenssubstanzsicherung im Bereich der Elektrizitätswirtschaft auf Dauer mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

Schließlich wurde im **Ausschuss 2** auch eine **rein verfahrensrechtliche Lösung** vorgeschlagen. Danach könnte der Einbau der Verfassungsbestimmungen betreffend die Vermögenssubstanzsicherung in das B-VG dergestalt erfolgen, dass die Veräußerung des betreffenden Vermögens an die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit gebunden und somit der Gestaltungsspielraum der einfachen Mehrheit eingeschränkt wird. Eine derartige verfahrensrechtliche Lösung würde allerdings keine dem status quo entsprechende Garantiefunktion beinhalten und wurde daher überwiegend abgelehnt.³⁹ Auch das **Präsidium** lehnte einhellig eine verfahrensrechtliche Regelung ab.

XIII. Bezügebegrenzung⁴⁰

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VI.7.)

Im Ausschuss 2 bestand Einvernehmen darüber, dass hinsichtlich der Bezügebegrenzung im B-VG eine Ermächtigung zur **Erlassung eines Verfassungsausführungsgesetzes** enthalten sein soll. Der Ausschuss 2 hat die Aufnahme der folgenden Bestimmung in das B-VG vorgeschlagen:

„**Artikel X. (1)** Für öffentliche Funktionäre des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie für Funktionäre von Rechtsträgern, die im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art erfüllen und der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, [Variante: sowie für das höchste Organ der Oesterreichischen Nationalbank, die obersten Funktionäre der gesetzlichen beruflichen Vertretungen auf Bundes- und Landesebene und die Präsidenten und Obleute der Sozialversicherungsträger] können durch Verfassungsausführungsgesetz Obergrenzen hinsichtlich der Höhe und der Anzahl der Bezüge, Ruhebezüge und Versorgungsbezüge festgelegt werden.

(2) Durch das in Abs. 1 genannte Gesetz können dem Rechnungshof Aufgaben im Zusammenhang mit der Anpassung der darin angeführten Bezüge übertragen werden.

(3) In dem in Abs. 1 genannten Gesetz können auch nähere Bestimmungen über die Höhe und die Kontrolle von Bezügen von öffentlich Bediensteten, die zu Mitgliedern des Nationalrates, des Bundesrates oder des Europäischen Parlaments gewählt wurden, getroffen sowie ein Organ zur Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften geschaffen werden.“

In die Ermächtigung zur Erlassung eines verfassungsausführenden Bundesgesetzes sollen die **wesentlichen Inhalte des Bundesverfassungsgesetzes** über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (**BezügebegrenzungsBVG**), die dem Rechnungshof zu übertragen-

³⁹ Ein dahingehender Textvorschlag findet sich im AB vom 3.12.2004 auf S. 13. In dieses Modell könnte auch eine entsprechende „verfahrensrechtliche Lösung“ für eine Vermögenssubstanzsicherung im Bereich der Bundesforste integriert werden.

⁴⁰ Siehe dazu insbesondere die Ausführungen im AB vom 3.12.2004 auf S. 18 ff sowie die als Anlage V. angefügte Beratungsunterlage.

den Aufgaben sowie eine Ermächtigung zur Regelung der bezügerechtlichen Konsequenzen der Ausübung des Mandates durch einen öffentlich Bediensteten gemäß Art. 59a und 59b B-VG aufgenommen werden (vgl auch Teil 3 Ausschuss 3 Punkt VII.2.).

Die Kompetenznorm in Abs. 1 soll kein Präjudiz darüber darstellen, hinsichtlich welcher Funktionäre der Verfassungsausführungsgesetzgeber tatsächlich Regelungen erlässt. Den Ländern steht es frei, für Funktionäre der Länder selbst Obergrenzen festzulegen, wenn der Bund die ihm eingeräumte Kompetenz nicht ausübt. Daneben können die Länder auch dann niedrigere Bezüge vorsehen, wenn der Bund Obergrenzen festgelegt hat.

Zur Frage der Einbeziehung von Funktionären von – der Rechnungshofkontrolle unterliegenden – Rechtsträgern wurde im Ausschuss letztlich Einvernehmen dahingehend erzielt, keine zu weitgehende Ermächtigung vorzuschlagen. Insbesondere solche Rechtsträger, die erwerbswirtschaftlich auf dem Markt auftreten und in Konkurrenz zu anderen Rechtsträgern stehen, sollen davon nicht erfasst sein. Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung können entweder die erfassten Rechtsträger allgemein umschrieben oder die erfassten Funktionäre in Anlehnung an den geltenden § 10 Abs. 1 BezügebegrenzungsBVG taxativ aufgelistet werden.

Im Ausschuss 2 wurde schließlich Konsens erzielt, die Frage der Erstellung von Einkommensberichten sowie der Pflicht zur Offenlegung von Einkommen nicht in die Ermächtigung zur Erlassung eines verfassungsausführenden Bundesgesetzes betreffend die Bezügebegrenzung aufzunehmen, da es sich dabei um unterschiedliche Regelungsgegenstände handelt (vgl dazu Teil 3 Ausschuss 8 Punkt III.5.).

Zur Frage des **Zustimmungsrechts der Länder** zu einem verfassungsausführenden Bundesgesetz betreffend die Bezügebegrenzung vertrat der überwiegende Teil des **Ausschusses** die Ansicht, dass ein solches Zustimmungsrecht der Länder (in Gestalt eines qualifizierten Mehrheitsbeschlusses im Bundesrat) hinsichtlich aller der zukünftigen Regelung unterliegenden Funktionäre (sowohl des Bundes als auch der Länder) vorgesehen werden sollte.

Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auf die Erörterung der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung im Ausschuss 5 (vgl Teil 3 Ausschuss 5 Punkt V.).

Im **Präsidium** konnte letztlich Konsens über folgende Formulierung erzielt werden:

„**Artikel X. (1)** Durch Gesetz sind für öffentliche Funktionäre des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände, für von der Republik Österreich entsandte Abgeordnete zum Europäischen Parlament sowie für das höchste Organ der Oesterreichischen Nationalbank, die obersten Funktionäre der gesetzlichen beruflichen Vertretungen auf Bundes- und Landesebene und die Präsidenten und Obleute der Sozialversicherungsträger Obergrenzen hinsichtlich der Höhe und der Anzahl der Bezüge, Ruhebezüge und Versorgungsbezüge und nähere Bestimmungen über deren Kontrolle festzulegen. Soweit solche Regelungen durch den Bund getroffen werden, erfolgt dies durch verfassungsausführendes Bundesgesetz.

(2) Durch das in Abs. 1 genannte verfassungsausführende Bundesgesetz können dem Rechnungshof Aufgaben im Zusammenhang mit der Anpassung der darin angeführten Bezüge übertragen werden.“

Der Abs. 3 des Textvorschlages des Ausschusses 2 soll nicht übernommen werden; die Frage der Kontrolle von Bezügen öffentlich Bediensteter, die politische Mandatäre sind, soll nicht im Zusammenhang mit der allgemeinen Bezügebegrenzungsregelung behandelt, sondern weiterhin im Konnex mit den Art. 59a und 59b B-VG, die von der erzielten Einigung über die Bezügebegrenzung unberührt bleiben sollen, geregelt werden. Abweichend vom Vorschlag des Ausschusses 2 soll zwingend vorgegeben werden, dass gesetzliche Regelungen zu treffen „sind“, weiters sollen die Abgeordneten zum Europäischen Parlament sowie nähere Bestimmungen über die Kontrolle in die Regelung des Abs. 1 aufgenommen werden.

XIV. Verfassungsbestimmungen im Universitätsrecht

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VIII.8.4.)

Den Ausschussberatungen lag ein Formulierungsvorschlag zugrunde, in dem aus den zahlreichen – über verschiedene Gesetze verstreuten – Verfassungsbestimmungen im Bereich des Universitätsrechts die wesentlichen Inhalte herausgefiltert und in einer eigenständigen Bestimmung in allgemeiner Form kodifiziert worden sind.⁴¹

Im **Ausschuss** bestand die überwiegende Meinung, dass folgende generelle Regelung für den Universitätsbereich in die neue Verfassung aufgenommen werden sollte, wobei der erste Satz des Abs. 1 aus dem Grundrechtskatalog des SPÖ-Grundrechtsforums entstammt und um den Bereich der „Kunst“ ergänzt wurde:

„**Artikel U. (1)** Die öffentlichen Universitäten sind Stätten freier wissenschaftlicher Forschung, Lehre und Bildung sowie der Entwicklung, Erschließung und Lehre der Kunst mit dem Recht auf Selbstverwaltung. Sie sind im Rahmen der Gesetze und Verordnungen weisungsfrei und autonom und können Satzungen erlassen.

(2) Die Mitglieder universitärer Kollegialorgane sind in Ausübung dieser Funktion auch innerhalb der Universität weisungsfrei.

(3) Tätigkeiten an der Universität sowie die Mitwirkung in Organen der Universität und Studierendenvertretung sind nicht nur österreichischen Staatsbürgern vorbehalten.

[Variante: **(3)** Tätigkeiten an der Universität sowie die Mitwirkung in Organen der Universität und Studierendenvertretung stehen auch nicht österreichischen Staatsbürgern offen.]

(4) In Dienstrechtsangelegenheiten beamteter Universitätsangehöriger geht der Instanzenzug an den zuständigen Bundesminister.

(5) Abs. 1 gilt nicht für Aufgaben der Universitäten im Rahmen öffentlicher Krankenanstalten.“

Ein – auch von der Rektorenkonferenz beratener – Alternativvorschlag, in dem insbesondere die Wortfolge „öffentliche Universitäten“ durch den Ausdruck „staatliche Universitäten“

⁴¹ Vgl dazu näher AB vom 3.12.2004, S. 21 ff, sowie das von *Kucsko-Stadlmayer* zum Thema „Verfassungsbestimmungen im Universitätsrecht“ erstellte Experten-Gutachten – Anlage VI. im AB vom 3.12.2004.

ersetzt wurde, wurde im Ausschuss mehrheitlich als zu unscharf abgelehnt.⁴² Angemerkt wurde, dass jedenfalls klarzustellen wäre, dass der Begriff der „öffentlichen Universitäten“ im Sinne der derzeit bestehenden 21 Universitäten zu verstehen ist. Klarzustellen sei weiters, dass mit dem Begriff der „öffentlichen Universitäten“ weder ein freier Zugang zu den Universitäten noch die Gebührenfreiheit automatisch verbunden seien.

Im **Präsidium** bestand zum Abs. 1 Dissens, es wurden sowohl die vom Ausschuss überwiegend befürwortete Fassung, die oben erwähnte Alternativvariante sowie ein im Präsidium vorgelegter Ergänzungsvorschlag betreffend Fragen der Gebührenfreiheit und der Vertretung aller Angehörigen der Universität in all ihren Organen vertreten.⁴³

Teilweise wurden im Präsidium gegen die in Abs. 3 vorgesehene Öffnung der Mitwirkung in der Studierendenvertretung auch für Ausländer Bedenken erhoben. Vorgeschlagen wurde von einer Reihe von Präsidiumsmitgliedern, den Abs. 4 betreffend den Instanzenzug in das Verfassungsbegleitgesetz zu transferieren. Obwohl die Abs. 2, 4 und 5 für sich genommen konsensfähig erschienen, konnte über eine Gesamtlösung letztlich kein Einvernehmen erzielt werden.

⁴² Vgl dazu näher Anlage VII. im AB vom 13.12.2004.

⁴³ Vgl dazu den in der Sitzung des Präsidiums vom 13.12.2004 vorgelegten Textentwurf von *Kostelka*.

Ausschuss 3

Staatliche Institutionen

I. Sitz der obersten Organe⁴⁴

Im **Ausschuss** besteht Konsens, dass der Nationalrat, der Bundespräsident, die Bundesregierung sowie die drei Höchstgerichte ihren Sitz weiterhin in Wien haben sollten. Unterschiedliche Auffassungen bestehen allerdings darüber, ob zu diesem Zweck eine ausdrückliche bundesverfassungsgesetzliche Vorschrift über den Sitz der obersten Organe erforderlich ist.

Im **Präsidium** bestand Konsens darüber, dass **Wien** weiterhin **durch verfassungsgesetzliche Regelung als Sitz der obersten Organe festgelegt** werden soll. Allerdings soll zum Begriff „Sitz“ in den Erläuterungen näher ausgeführt werden, dass durch die Festlegung des Sitzes nähere Regelungen betreffend die Abhaltung von Tagungen in der Geschäftsordnung des jeweiligen Organs nicht ausgeschlossen sind (so sollen in Einzelfällen Tagungen von Ausschüssen des Nationalrates oder des Bundesrates auch außerhalb von Wien stattfinden bzw. Beschlüsse der Bundesregierung außerhalb von Wien getroffen werden können).

Dem im **Ausschuss** eingebrachten Vorschlag, hinsichtlich des Bundesrates keine Festlegung des Sitzes vorzunehmen und damit etwa auch **Sitzungen des Bundesratsplenums** ohne Einschränkung in den Ländern zu ermöglichen, wurde im **Präsidium** nicht beigetreten.

Die ausdrückliche Festschreibung des Sitzes der obersten Organe soll es allerdings nicht hindern, neu geschaffene weisungsfreie Sonderbehörden außerhalb von Wien anzusiedeln.

Im Ausschuss wurde in diesem Zusammenhang vereinzelt vorgeschlagen, das in Art. 25 Abs. 2 B-VG enthaltene Antragsrecht der Bundesregierung für den Fall der Sitzverlegung auf den Präsidenten des Nationalrates zu übertragen (vgl. dazu auch die Befugnisse des Bundespräsidenten, Teil 3 Ausschuss 3 Punkt VIII.).

II. Wahlen⁴⁵

II.1. Wahlrechtsgrundsätze

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VII.2.1 Varianten 1 bis 4, 10 und 12)

Konsens bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** darüber, dass **sämtliche Wahlrechtsgrundsätze** – auch der Grundsatz der freien Wahl – im B-VG **kodifiziert** werden sollten.

⁴⁴ Siehe Ergänzungsbericht vom 7.10.2004, S 9.

⁴⁵ Zu einer Vielzahl der dargelegten Positionen wurden im Ausschuss 3 Textvorschläge erarbeitet. Siehe näher Ausschussbericht (AB) vom 9.2.2004, S 6 ff, 23 f, Ergänzungsbericht vom 7.10.2004, S 12 ff.

Nachdem die Beibehaltung des **Grundsatzes der Verhältniswahl** anfangs umstritten war (und insbesondere für die Landesebene ein erhöhter Gestaltungsspielraum gefordert wurde), wurde im **Präsidium** schließlich Einvernehmen darüber erzielt, diesen Grundsatz weiterhin im B-VG zu normieren. Darüber hinaus wurde zwar grundsätzlich Einvernehmen darüber erzielt, dass Parteien, die zumindest 5% der Stimmen erhalten, jedenfalls Mandate zuzuweisen sind, wobei der jeweilige Wahlrechtsgesetzgeber auch eine niedrigere **Mindestprozentklausel** festlegen kann und die derzeit bestehende 4%-Klausel für die Nationalratswahl jedenfalls beibehalten werden soll. Eine Einigung auf einen dahingehenden Textvorschlag konnte allerdings nicht erzielt werden.

Kein Konsens (dies weder im **Ausschuss** noch im **Präsidium**) bestand darüber, die bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen betreffend das Wahlrecht auf die Normierung der Wahlrechtsgrundsätze zu beschränken und nähere Regelungen dem jeweiligen Wahlrechtsgesetzgeber – allenfalls mit der Auflage eines erhöhten Beschlussquorums – zu überantworten.

II.2. Einheitliche Wahlrechtsbestimmung

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VII.2.1, Varianten 4, 10 und 12)

Ein Teil der Mitglieder des **Ausschusses** trat dafür ein, eine einheitliche Regelung über die Grundsätze des Wahlrechts für die Wahlen zum Nationalrat, zu den Landtagen, zu den Gemeinderäten sowie der von Österreich zu entsendenden Abgeordneten zum Europäischen Parlament zu schaffen. Dadurch würde die **Einheitlichkeit der diesbezüglichen Standards** für sämtliche „staatliche“ Ebenen gestärkt, allerdings der Gestaltungsspielraum der Länder zur Regelung der Wahlen zu den Landtagen und zu den Gemeinderäten beschränkt werden.

Kein Konsens bestand über eine **Stärkung der Verfassungsautonomie** der Länder im Bereich des Wahlrechts sowie darüber, ob für die Regelung der **Wahlen zu den Gemeinderäten größere Regelungsspielräume** eingeräumt werden sollen.

Das **Präsidium** hat zu diesem Punkt um die Ausarbeitung von Textvorschlägen ersucht, eine Einigung auf einen Text konnte letztlich nicht erzielt werden.

II.3. Wahlverfahren

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VII.2.1 Varianten 1 bis 3, 10 und 12)

Weder im **Ausschuss** noch im **Präsidium** bestand Konsens darüber, ob die **Zahl der Abgeordneten je Wahlkreis** im Verhältnis zur Zahl der Wahlberechtigten, der Staatsbürger oder der Wohnbevölkerung festgelegt werden soll.

Im **Präsidium** bestand – anders als noch im **Ausschuss** – Konsens über die Beibehaltung der Regelung des Art. 26 Abs. 3 B-VG betreffend den **Wahltag**.

Konsens bestand sowohl im **Ausschuss** als auch im **Präsidium** darüber, dass die Regelung des Art. 26 Abs. 7 B-VG (Anlegung der **Wählerverzeichnisse**) auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene entbehrlich ist.

II.4. Kreis der Wahlberechtigten

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VII.2.1 Varianten 1 bis 3, 8 bis 10 und 12)

Wahlalter: Konsens wurde im **Präsidium** über eine Senkung des passiven Wahlalters auf das vollendete 18. Lebensjahr erzielt; kein Einvernehmen bestand allerdings über eine allfällige Absenkung des passiven Wahlalters für die Wahl zum Bundespräsidenten. Dissens bestand sowohl im **Ausschuss** als auch im **Präsidium** über die generelle Absenkung des aktiven Wahlalters auf das vollendete 16. Lebensjahr. Allerdings wurde im **Präsidium** Einvernehmen insoweit erzielt, dass das Wahlalter für die Wahlen zu den Gemeinderäten auf das vollendete 16. Lebensjahr herabgesenkt werden sollte.

Die im **Ausschuss** vereinzelt vorgeschlagene Einführung des „Familienwahlrechts“ wurde im **Präsidium** nicht befürwortet.

Ausschließung vom Wahlrecht: Während im **Ausschuss** vereinzelt gefordert wurde, die Regelung des Art. 26 Abs. 5 B-VG betreffend die Ausschließung vom Wahlrecht aufzuheben, bestand im **Präsidium** Konsens über die Beibehaltung dieser Bestimmung.

Ausländerwahlrecht: Über die Forderung, das Wahlrecht auch in Österreich ansässigen Ausländern einzuräumen, konnte weder im **Ausschuss** noch im **Präsidium** Konsens erzielt werden. Für eine Ausdehnung insbesondere auf kommunaler Ebene wurde ins Treffen geführt, dass den von den Entscheidungen unmittelbar Betroffenen ein Mitspracherecht eingeräumt werden sollte, gegen eine Ausdehnung wurde vorgebracht, dass (auch) das kommunale Wahlrecht nicht vom generellen Recht der Staatsbürger auf demokratische Mitbestimmung abgekoppelt werden sollte.

II.5. Briefwahl / E-Voting

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VII.2.1 Varianten 1 bis 3, 5 bis 7 und 10 bis 12)

Im **Ausschuss** wurde von einem Teil der Mitglieder gefordert, die Briefwahl als eine gleichwertige Form der Stimmabgabe neben der Stimmabgabe vor einer Wahlbehörde vorzusehen und die Einführung von E-Voting zumindest zu ermöglichen. Dagegen wurden Bedenken im Hinblick auf die Einhaltung der Grundsätze der persönlichen, geheimen und freien Wahl vorgebracht.

Im **Präsidium** konnte man sich vorerst grundsätzlich darauf verständigen, dass die **Briefwahl** zumindest **in eingeschränkter Form zugelassen** werden sollte; demnach soll Briefwahl zulässig sein, wenn der Wahlberechtigte sich am Wahltag nicht im Wahlgebiet aufhält und seine Stimme auch nicht vor einer Wahlbehörde außerhalb des Wahlgebietes abgeben kann.

Eine Einigung auf einen dahingehenden Textvorschlag konnte allerdings nicht erzielt werden. Teilweise wurde ein ausdrücklicher Hinweis darauf verlangt, dass sicherzustellen sei, dass der Wahlberechtigte die Wahlentscheidung persönlich und in einer für Dritte nicht erkennbaren Weise getroffen hat. In der Sitzung des Präsidiums am 21. Dezember 2004 konnte jedoch letztlich kein Konsens über die Briefwahl erzielt werden.

Desgleichen konnte über die Ermöglichung von E-Voting im **Präsidium** kein Konsens herbeigeführt werden.

III. Nationalrat

III.1. Zahl der Abgeordneten

Sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** bestand Konsens, dass die Zahl der Abgeordneten zum Nationalrat weiterhin nicht auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene normiert werden soll. Weiters bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** Konsens, dass hinsichtlich der geltenden einfachgesetzlichen Regelung der Zahl der Abgeordneten kein Änderungsbedarf gegeben sei.

III.2. Dauer der Gesetzgebungsperiode

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VII.2.2 zu Art. 27)

Einige Mitglieder traten dafür ein, die Dauer der Gesetzgebungsperiode des Nationalrates auf fünf Jahre zu verlängern, wodurch der für die „politische Arbeit“ de facto zur Verfügung stehende Zeitraum verlängert werden könnte. Dem wurde entgegen gehalten, dass eine Verlängerung der Legislaturperiode eine erhebliche Einschränkung der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung darstelle. Ein Konsens über diesen Vorschlag konnte letztlich weder im **Ausschuss** noch im **Präsidium** erzielt werden.

III.3. Kontinuität und Diskontinuität zwischen den Gesetzgebungsperioden

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkte VII.2.2 zu Art. 28 sowie VII.5.3)

Konsens bestand im **Ausschuss**, dass zwischen zwei Gesetzgebungsperioden weiterhin der Grundsatz der Diskontinuität bestehen sollte. Abweichendes soll nur für Volksbegehren gelten, die nicht abschließend behandelt worden sind; diese sollen jedenfalls nicht verfallen, sondern vom neu gewählten Nationalrat erneut in Behandlung genommen werden.

Dieser Konsens wurde im **Präsidium** bestätigt.

Darüber hinaus wurde im **Präsidium** Konsens darüber erzielt, dass eine **ausdrückliche Regelung** betreffend die Kontinuität innerhalb einer Gesetzgebungsperiode bzw die Diskontinuität zwischen zwei Gesetzgebungsperioden **auf verfassungsgesetzlicher Ebene nicht erforderlich** ist. Die Regelung des Art. 28 Abs. 4 B-VG kann daher auf verfassungsgesetzlicher Ebene

entfallen und durch eine Regelung in der Geschäftsordnung des Nationalrates (GOG-NR) ersetzt werden. Dissens bestand darüber, ob die neuerliche Behandlung eines nicht abschließend behandelten Volksbegehrens auf verfassungsgesetzlicher Ebene ausdrücklich normiert werden soll (vgl dazu auch Teil 3 Ausschuss 8 Punkt VII.1.).⁴⁶

III.4. Organisation des Nationalrates

Im **Ausschuss** bestand Konsens, dass die Regelungen des Art. 28 Abs. 1 bis 3 sowie 5 und 6 B-VG nicht auf verfassungsgesetzlicher Ebene getroffen werden müssen. Im **Präsidium** wurde Konsens darüber erzielt, dass die gesamte Regelung des **Art. 28 B-VG auf verfassungsgesetzlicher Ebene entfallen** und statt dessen im GOG-NR getroffen werden kann; die darin vorgesehenen Befugnisse des Bundespräsidenten können auf den Präsidenten des Nationalrates übergehen (vgl ansonsten zu den Befugnissen des Bundespräsidenten im Zusammenhang mit der Einberufung zu Tagungen des Nationalrates sowie mit der Auflösung des Nationalrates Teil 3 Ausschuss 3 Punkt VIII.).

Im **Ausschuss** bestand Konsens über den Entfall der Regelung des Art. 27 Abs. 2 zweiter Satz sowie des Art. 29 Abs. 1 zweiter Satz B-VG (Anordnung von Neuwahlen durch die Bundesregierung) auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene; dieser Konsens wurde im **Präsidium** allerdings nicht bestätigt.

Konsens bestand im **Präsidium** über die **Beibehaltung der Art. 29 Abs. 2 und 3** (Selbstaufhebungsrecht des Nationalrates bzw Permanenz des Nationalrates für diesen Fall), **30 Abs. 1 und 2** (Nationalratspräsidenten, Geschäftsordnung des Nationalrates), **31** (Beschlussquorum), **32** (Öffentlichkeit der Sitzungen) und **33** (sachliche Immunität) B-VG auf verfassungsgesetzlicher Ebene.

IV. Bundesrat

Im **Ausschuss** bestand Einvernehmen darüber, „dass in diesem Bereich ein besonders dringender Änderungsbedarf besteht, weil der Bundesrat derzeit seine primäre Aufgabe, die Interessen der Länder in der Bundesgesetzgebung zu wahren, nicht ausreichend effektiv wahrnehmen kann, was freilich nicht allein an den einschlägigen bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen liegt.“⁴⁷ Konsens bestand im Ausschuss auch darüber, dass die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung weiterhin im Wege des Bundesrates erfolgen soll.

Aufgaben: Überwiegend wurde im **Ausschuss** die Auffassung vertreten, dass der Bundesrat zu einem **früheren Zeitpunkt** als bisher **in den Gesetzgebungsprozess eingebunden** werden

⁴⁶ Siehe dazu die Ausführungen und den Textvorschlag im Ergänzungsbericht vom 7.10.2004, S. 16 f.

⁴⁷ Siehe die Ausführungen im AB vom 9.2.2004, S. 11 ff. Der Ausschuss war sich darüber im klaren, dass die Aufgaben und die Zusammensetzung des Bundesrates in untrennbarem Zusammenhang mit der Neuregelung der Kompetenzverteilung stehen.

soll; teilweise wurde dazu die gleichzeitige, parallele Befassung des Nationalrates und des Bundesrates mit einer Gesetzesvorlage vorgeschlagen. Angeregt wurde auch, Bundesratsmitgliedern die Möglichkeit der Teilnahme an den Ausschussberatungen im Nationalrat einzuräumen.

Das nahezu generelle **suspensive Veto** nach der Beschlussfassung durch den Nationalrat wurde im **Ausschuss** überwiegend als nicht zweckmäßig erachtet. Gegen eine mögliche Ausweitung des **absoluten Vetos** wurden von mehreren Ausschussmitgliedern Bedenken geäußert. Vereinzelt wurde die Einschränkung auf ein absolutes Veto (in etwa bisherigen Rahmen) und die Ergänzung der Bundesratsaufgaben um die (freiwillige) Koordination von Landesgesetzgebungsangelegenheiten vorgeschlagen. Teilweise wurde die Möglichkeit gefordert, gegebenen Falles bloß gegen einen Teil des Gesetzesbeschlusses (etwa bei Sammelgesetzen gegen einzelne der darin enthaltenen Gesetze) Einspruch zu erheben.

Von **mehreren Ausschussmitgliedern** wurde angeregt, den Bundesrat als das **zentrale Organ der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes** zu installieren und ihm die Ausübung auch der anderen, derzeit vorgesehenen Mitwirkungsmechanismen zu Gunsten der Länder in Bundesangelegenheiten (etwa Zustimmung der einzelnen Länder zur Kundmachung von Bundesgesetzen, Konsultationsmechanismus u.a.) zu übertragen.

Zusammensetzung: Zur Frage der Bestellung der Mitglieder des Bundesrates wurde von **mehreren Ausschussmitgliedern** die **Entsendung von Landtagsabgeordneten** vorgeschlagen. Verschiedentlich wurde die Einbeziehung der Landeshauptleute bzw weiterer Mitglieder der Landesregierung als zweckmäßig angeregt. Dagegen wurden vereinzelt Bedenken im Hinblick auf die Vermischung von Legislative und Exekutive vorgebracht.

Andacht wurde auch die Möglichkeit, die Bestellung der Mitglieder des Bundesrates zur Gänze in die Verfassungsautonomie der Länder zu übertragen.

Von **einigen Ausschussmitgliedern** wurde die Auffassung vertreten, dass der Bundesrat zu einer **Länder- und Gemeindekammer** umgestaltet werden sollte.

Diskutiert wurde im **Ausschuss** schließlich die Frage, ob die Länder im Bundesrat in Zukunft paritätisch (oder zumindest weniger stark differenzierend) vertreten sein sollen, sowie die Frage, ob es möglich sein soll, die Mitglieder des Bundesrates an ein Mandat des jeweiligen Landes zu binden.

Das **Präsidium** hat den Bereich „Bundesrat“ in weiterer Folge dem Ausschuss 5 zugewiesen und selbst auch im Zusammenhang mit der Kompetenzverteilung diskutiert (vgl daher Teil 3 Ausschuss 5 Punkt V.).

V. Bundesversammlung

Sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** bestand Konsens darüber, dass die Bundesversammlung als eigenes Organ bestehen bleiben soll. Weiters bestand Konsens, dass die Rege-

lung betreffend eine Beschlussfassung über eine Kriegserklärung gemäß Art. 38 B-VG entfallen soll. In den Erläuterungen soll darauf hingewiesen werden, dass im Falle eines Angriffes auf Österreich der Verteidigungsfall eintritt und daher keine Kriegserklärung zu erfolgen hat.

Kein Konsens – dies weder im **Ausschuss** noch im **Präsidium** – bestand darüber, der Bundesversammlung neue Aufgaben, wie die Wahl des Rechnungshofpräsidenten oder der Volksanwälte, zu übertragen.

Der im **Ausschuss** eingebrachte Vorschlag, der Bundesversammlung die Kontrolle von militärischer Gewaltanwendung durch Truppen des Österreichischen Bundesheeres im Ausland zu übertragen, wurde im **Präsidium** nicht befürwortet.⁴⁸

VI. Weg der Bundesgesetzgebung

VI.1. Begutachtungsverfahren

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkte VII.5.1 und XI.1.9)

Während im **Ausschuss** zur Frage, ob in das B-VG eine Regelung über das Begutachtungsverfahren aufgenommen werden soll, unterschiedliche Positionen bestanden, wurde im **Präsidium** Konsens darüber erzielt, dass im B-VG eine Regelung betreffend die **allgemeine Zugänglichkeit der Vorbereitung von Regierungsvorlagen** enthalten sein soll. Weiters soll festgelegt werden, dass jede Person binnen einer zumindest vierwöchigen Frist eine Stellungnahme abgeben kann (einzelne begutachtende Institutionen sollen nicht genannt werden). In begründeten Fällen kann von der Einräumung einer Stellungnahmefrist abgesehen werden; die notwendige Flexibilität der Bundesregierung bei der Vorbereitung ihrer Gesetzesinitiativen soll daher nicht über Gebühr eingeschränkt werden. Konsens bestand auch darüber, dass ein Verstoß gegen die Pflicht zur allgemeinen Zugänglichmachung keine Auswirkungen auf das verfassungsmäßige Zustandekommen eines Gesetzes haben soll.

VI.2. Gesetzesinitiativrecht

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VII.5.2)

Der im **Ausschuss** vereinzelt eingebrachte Vorschlag, dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund das Recht der Gesetzesinitiative einzuräumen, wurde im **Präsidium** einhellig abgelehnt.

Dissens bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** darüber, ob den Ländern bzw. einer Mindestanzahl von Gemeinden ein Gesetzesinitiativrecht eingeräumt werden soll.⁴⁹

⁴⁸ Zu den Befugnissen des Bundespräsidenten im Zusammenhang mit der Einberufung der Bundesversammlung siehe die Ausführungen zum Bundespräsidenten in Pkt. VIII..

⁴⁹ Siehe dazu die Ausführungen sowie den Textvorschlag im AB vom 9.2.2004, S. 15, 33.

VII. Stellung von Abgeordneten

VII.1. Unvereinbarkeit – Mandat auf Zeit – Rückkehrrecht von Regierungsmitgliedern

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VII.12.2)

Überwiegend wurde im **Ausschuss** die Ansicht vertreten, dass das in Art. 56 Abs. 2 bis 4 B-VG normierte **Rückkehrrecht für Regierungsmitglieder in ihre Stellung als Nationalratsabgeordnete** beibehalten werden sollte. Nationalratsabgeordnete, die auf Grund des Eintritts in die Bundesregierung auf ihr Mandat verzichten, sowie gewählte Bewerber, die auf Grund ihrer Zugehörigkeit zur Bundesregierung ihr Mandat nicht annehmen können, sollen wie bisher einen Anspruch auf erneute Zuweisung ihres Mandates für den Fall des Ausscheidens aus der Bundesregierung haben. Teilweise wurde die Ansicht vertreten, dass die Regelung auf verfassungsgesetzlicher Ebene vereinfacht und der einfache Gesetzgeber zur Erlassung der näheren Regelungen ermächtigt werden sollte.

Dissens bestand zur Frage, ob dem Landes(verfassungs)gesetzgeber ein größerer Spielraum im Zusammenhang mit dem **Rückkehrrecht in den Landtag** eingeräumt werden soll. Vorgeschlagen wurde in diesem Zusammenhang, den Ländern die Möglichkeit einzuräumen, für Abgeordnete der Landtage ein entsprechendes Rückkehrrecht aus einer Funktion in der Bundesregierung vorzusehen.

Im **Präsidium** wurde um die Ausarbeitung eines Textvorschlages ersucht, eine abschließende Behandlung dieses Textvorschlages erfolgte nicht. Konsens bestand, dass zwischen der **Zugehörigkeit zur Bundesregierung** und einem **Mandat im Nationalrat** eine **ausdrückliche Unvereinbarkeitsregelung** getroffen werden soll.

VII.2. Sonderregelungen für öffentlich Bedienstete

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VII.12.5)

Während im **Ausschuss** noch Einvernehmen bestand, diejenigen Bestimmungen des Art. 59a B-VG, die der **Absicherung der politischen Betätigung öffentlich Bediensteter** vor allem gegenüber vorgesetzten Organen dienen (Art. 59a Abs. 1, Abs. 2 erster Satz sowie Abs. 3 erster Satz B-VG), im Verfassungsrang zu belassen, war die Frage, inwieweit es zur Absicherung der politischen Betätigung für öffentlich Bedienstete auf verfassungsgesetzlicher Ebene **besonderer Garantien** bedarf, im **Präsidium** umstritten.

Konsens bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium**, dass diejenigen Bestimmungen der Art. 59a und 59b B-VG, welche die **bezüglichen Konsequenzen** der Ausübung eines politischen Mandates durch einen öffentlich Bediensteten regeln (Art. 59a Abs. 2 zweiter und dritter Satz, Abs. 3 zweiter Satz sowie insbesondere Art. 59b B-VG), nicht im Verfassungsrang stehen müssen. Diesfalls reicht eine Ermächtigung zur Erlassung der näheren Regelungen durch ein verfassungsausführendes Bundesgesetz (vgl auch Teil 3 Ausschuss 2 Punkt XIII.).

Nicht abschließend geklärt werden konnte die Frage, inwieweit in die neu zu schaffende Sonderregelung die korrespondierenden Bestimmungen für Abgeordnete zum Europäischen Parlament bzw für Landtagsabgeordnete in Art. 23b Abs. 1 und 2 sowie 95 Abs. 4 B-VG integriert werden sollen. Dissens bestand insbesondere darüber, ob die Erlassung von Regelungen für Landesbedienstete, die zu Landtagsabgeordneten gewählt wurden, allein dem Landes(verfassungs)gesetzgeber übertragen werden soll.

VIII. Bundespräsident

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VIII.1.7)

Konsens bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium**, die **Volkswahl** des Bundespräsidenten beizubehalten. Die im **Ausschuss** vereinzelt angeregte Verlängerung der Amtsperiode des Bundespräsidenten ohne Wiederwahlmöglichkeit wurde vom **Präsidium** abgelehnt; vielmehr bestand Konsens, dass Art. 60 Abs. 5 (ebenso wie Abs. 6) B-VG bestehen bleiben soll.

Die Frage der Immunität des Bundespräsidenten wurde im Ausschuss 8 beraten (vgl Teil 3 Ausschuss 8 Punkt I.10.).

Der von einer Reihe von Ausschussmitgliedern eingebrachte Vorschlag, dem Bundespräsidenten – nach Art eines „Ombudsmannes“ – die Befugnis einzuräumen, Missstände aufzuzeigen, bei Gesetzes- oder Vollziehungsmängeln Abhilfe zu schaffen und positivrechtlich entstandene Härten zu beseitigen (dies ohne Bindung an einen Antrag durch die Bundesregierung), wurde vom **Präsidium** abgelehnt.

Konsens bestand im **Ausschuss** sowie im **Präsidium**, dass die Befugnisse des Bundespräsidenten zur **Einberufung des Nationalrates** gemäß Art. 28 Abs. 1 bis 3 (sowie 70 Abs. 3) B-VG auf den Präsidenten des Nationalrates übergehen sollen. Kein Konsens konnte im **Präsidium** allerdings über den Entfall der Befugnis zur erstmaligen Einberufung des neu gewählten Nationalrates gemäß Art. 27 Abs. 2 B-VG, zur Einberufung der Bundesversammlung gemäß Art. 39 Abs. 1 sowie zur Verlegung des Sitzes oberster Organe (Art. 5 Abs. 2 und 25 Abs. 2 B-VG) erzielt werden.

Weder im **Ausschuss** noch im **Präsidium** bestand Konsens über den Entfall der Befugnis des Bundespräsidenten, den **Nationalrat aufzulösen** (Art. 29 Abs. 1 B-VG). (Gleiches gilt hinsichtlich der Befugnis gemäß Art. 100 Abs. 1 B-VG, die Landtage aufzulösen.) Dissens bestand im **Ausschuss** sowie im **Präsidium** auch über die Beibehaltung der Befugnis zur **Ernennung und Entlassung der** (Mitglieder der) **Bundesregierung** (Art. 70 B-VG). Für den Entfall dieser Bestimmungen wurde vorgebracht, dass dem Bundespräsidenten als einem monokratischen Organ kein dominierender Einfluss gegenüber (direkt) demokratisch legitimierten Kollegialorganen eingeräumt werden sollte. Von den Befürwortern einer Beibehaltung der geltenden Regelung wurde dagegen ins Treffen geführt, dass der durch die Volks-

wahl legitimierte Bundespräsident gegenüber dem Nationalrat und der Bundesregierung über eine gewisse Unabhängigkeit verfüge und somit eine kontrollierende Funktion ausüben könne.

Konsens bestand im **Präsidium** hingegen über die Beibehaltung der Befugnisse des Bundespräsidenten im Zusammenhang mit der Ernennung von Mitgliedern einer einstweiligen Bundesregierung (Art. 71 B-VG). Kein Konsens bestand im **Präsidium** über den Entfall der Befugnisse des Bundespräsidenten im Zusammenhang mit der Vertretung von Regierungsmitgliedern (insb. Art. 73 B-VG).

Konsens bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** darüber, die Befugnis zur **Legitimation unehelicher Kinder** gemäß Art. 65 Abs. 2 lit. d B-VG entfallen zu lassen. Weder im **Ausschuss** noch im **Präsidium** bestand allerdings Konsens über den Entfall weiterer Kompetenzen, wie

- der in Art. 65 Abs. 2 lit. c B-VG geregelten Befugnis der **Begnadigung** und der Niederschlagung sowie
- der in Art. 65 Abs. 3 B-VG vorgesehenen Befugnis, **außerordentliche Zuwendungen**, Zulagen und Versorgungsgenüsse zu gewähren.

Sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** bestand aber Konsens darüber, für den Fall der Beibehaltung des Gnadenrechts die fugitiven Verfassungsbestimmungen betreffend das Gnadenrecht in Disziplinarsachen (§ 10 HDG sowie § 25 Abs. 3 ÜG 1920) in Art. 65 Abs. 2 lit. c B-VG zu integrieren.

Von einem **Teil der Präsidiumsmitglieder** wurde angeregt, die **dienstrechtlichen Befugnisse** des Bundespräsidenten hinsichtlich der Bediensteten der Präsidentschaftskanzlei insofern zu erweitern, als die Vorschlagsbindung und die Pflicht zur Gegenzeichnung für diese Befugnisse entfallen sollten.

Konsens bestand im **Präsidium** schließlich darüber, die Regelungen über das **Notverordnungsrecht** (Art. 18 Abs. 3 bis 5 B-VG) unverändert beizubehalten.

IX. Bundesregierung

IX.1. Bestellung von Regierungsmitgliedern

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VIII.2.4)

Über die Bestellung der Mitglieder der Bundesregierung bestand – wie bereits im Zusammenhang mit den dahingehenden Befugnissen des Bundespräsidenten gemäß Art. 70 Abs. 1 B-VG ausgeführt – sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** Dissens. Die Befürworter

eines Entfalls der dahingehenden Befugnisse des Bundespräsidenten traten für eine Wahl der Regierungsmitglieder durch den Nationalrat ein.⁵⁰

Im **Präsidium** bestand Konsens, dass den im Ausschuss vereinzelt vorgebrachten Wünschen nach einer verfassungsgesetzlichen Verankerung des Regierungsbildungsauftrages, einer Vertrauensabstimmung im Nationalrat, einer Höchstgrenze für die Zahl der Regierungsmitglieder sowie einer Regelung betreffend die Öffentlichkeit von Ministerratssitzungen nicht nachgekommen werden soll.

IX.2. Geschäftsordnung und Willensbildung

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkte VIII.2.1 und VII.2.3)

Es bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** Konsens, dass in das B-VG eine Regelung betreffend die **Erlassung einer Geschäftsordnung** durch die Bundesregierung aufgenommen werden soll. Nach einhelliger Auffassung des **Präsidiums** sollen in dieser Geschäftsordnung die näheren Bestimmungen über den Geschäftsgang sowie die Veröffentlichung der Tagesordnungen der Sitzungen der Bundesregierung und ihrer Beschlüsse (wie etwa Regierungsvorlagen) getroffen werden.

Im **Präsidium** bestand weiters Konsens, dass das B-VG wie bisher eine Regelung betreffend das **Anwesenheits- bzw Teilnahmequorum** für Beschlüsse der Bundesregierung enthalten soll, wobei **Umlaufbeschlüsse** nicht ausgeschlossen sein sollen; Dissens bestand darüber, ob an Umlaufbeschlüssen alle Regierungsmitglieder mitwirken müssen. Konsens bestand darüber, das **Einstimmigkeitsprinzip** in der Bundesregierung positivrechtlich im B-VG zu verankern.⁵¹

IX.3. Vertretung von Mitgliedern der Bundesregierung⁵²

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VIII.2.2)

Konsens bestand im **Ausschuss** sowie im **Präsidium** über die Beibehaltung des Art. 69 Abs. 2 B-VG (Vertretung des Bundeskanzlers durch den Vizekanzler). Dissens bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** hingegen darüber, ob die Vertretungsregelungen vereinfacht werden sollen, insbesondere darüber, ob

- die nähere Regelung der Vertretung – allenfalls auch nur der Übertragung einzelner Aufgaben wie etwa die Teilnahme an Ministerratstagungen oder das Stimmrecht in der

⁵⁰ Siehe dazu den Textvorschlag im AB vom 9.2.2004, S 34.

⁵¹ Siehe zu all dem die Ausführungen und Textvorschläge im AB vom 9.2.2004, S. 18 f, 34, sowie im Ergänzungsbericht vom 7.10.2004, S. 18 f.

⁵² Siehe dazu die Ausführungen und Textvorschläge im Ergänzungsbericht vom 7.10.2004, S. 19 ff.

Bundesregierung – der **Geschäftsordnung** der Bundesregierung überlassen werden kann;

- die **Einvernehmensbindung** mit dem zu vertretendem Bundesminister oder dem Vizekanzler aufgehoben werden kann.

Konsens bestand im **Präsidium**, dass die Möglichkeit, die **Wahrnehmung der Angelegenheiten im Nationalrat** und im Bundesrat auf leitende Beamte zu übertragen, nicht eingeräumt werden soll.

IX.4. Einstweilige Bundesregierung⁵³

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VIII.2.5)

Konsens bestand im **Präsidium**, dass im Zusammenhang mit der einstweiligen Bundesregierung ausdrücklich klargestellt werden soll, dass ein mit der Fortführung der Verwaltung Betrauter allen die **Verantwortlichkeit** eines Regierungsmitgliedes betreffenden Vorschriften, somit auch jener über das Misstrauensvotum gemäß Art. 74 B-VG, unterliegt.

Weiters bestand im **Präsidium** Konsens, dass auf verfassungsgesetzlicher Ebene eine ausdrückliche Regelung getroffen werden soll, der zu Folge ein Regierungsmitglied, dem vom Nationalrat das Misstrauen ausgesprochen worden ist, nicht mit der Fortführung der Amtsgeschäfte betraut werden darf.

Dem wurde allerdings von einem **Teil der Ausschussmitglieder** entgegengehalten, dass durch die ausdrückliche Erstreckung des Misstrauensvotums auf einstweilige Regierungsmitglieder die Betrauung eines Regierungsmitgliedes, dem bereits einmal das Vertrauen versagt worden ist, mit der Fortführung der Verwaltung rein praktisch kaum denkbar ist, da der Bundespräsident damit rechnen müsste, dass diesem Mitglied erneut das Misstrauen ausgesprochen wird.

X. Legislative der Länder

Zur Frage der **Verfassungsautonomie der Länder** bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** Konsens darüber, dass Art. 99 Abs. 1 B-VG im Sinne der in der Regierungsvorlage 14 BlgNR 20.GP zur Bundesstaatsreform enthaltenen Fassung geändert werden und daher in Hinkunft wie folgt lauten sollte:⁵⁴

„**Artikel 99.** (1) Die durch Landesverfassungsgesetz zu erlassende Landesverfassung darf der Bundesverfassung nicht widersprechen.“

⁵³ Siehe dazu die Ausführungen und Textvorschläge im Ergänzungsbericht vom 7.10.2004, S. 21 ff.

⁵⁴ Siehe den AB vom 9.2.2004, S. 37.

Zum Themenbereich „**Wahlen zu den Landtagen**“ wird auf die Ausführungen zum Thema Wahlrecht (vgl Pkt. II.) hingewiesen. (Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IX.2)

Zum **Zustimmungsrecht der Bundesregierung**, insoweit ein Landesgesetz die Mitwirkung von Bundesorganen bei der Vollziehung vorsieht (Art. 97 Abs. 2 B-VG) wurde im **Ausschuss** vereinzelt angeregt, dem Landesgesetzgeber durch eine klarere Regelung mehr Sicherheit zu geben, ob mit einer Zustimmung der Bundesregierung gerechnet werden kann. Eine Beibehaltung des Zustimmungsrechtes wurde insbesondere für den Fall der Mitwirkung von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes gefordert.

Kein Konsens konnte im **Ausschuss** über den Entfall des **Einspruchsrechtes der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage** (Art. 98 B-VG) erzielt werden. Für einen Entfall wurde ins Treffen geführt, dass die Bestimmung in der Praxis ohnehin kaum mehr Anwendung finde; dem wurde entgegengehalten, dass die Frage der Mitwirkung des Bundes an der Landesgesetzgebung nur im Zusammenhang mit der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung beurteilt werden könne.

Fragen der Mitwirkung des Bundes an der Landesgesetzgebung wurden auch im Ausschuss 5 beraten (vgl Teil 3 Ausschuss 5 Punkt VI.).

Zur **Befugnis des Bundespräsidenten, einen Landtag aufzulösen** (Art. 100 B-VG) wird auf die Ausführungen zu den Befugnissen des Bundespräsidenten in Pkt. VIII. verwiesen. Hingewiesen wurde im Ausschuss darauf, dass bei einem Entfall des Auflösungsrechtes hinsichtlich des Nationalrates die entsprechende Befugnis betreffend die Landtage jedenfalls auch zu entfallen habe.

XI. Exekutive der Länder

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkte X.1, X.2., X.3, X.4 und X.5)

Hinsichtlich der **Wahl der Mitglieder der Landesregierung** (Art. 101 Abs. 1 B-VG) bestanden sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** die folgenden divergierenden Positionen:

- Beibehaltung der geltenden Regelung, die ausdrücklich die Wahl durch den Landtag vorsieht;
- Änderung des Art. 101 Abs. 1 B-VG dahin gehend, dass die Bestellung der Mitglieder der Landesregierung durch Landesverfassungsgesetz zu regeln ist, was insbesondere auch ermöglichte, die Direktwahl des Landeshauptmannes vorzusehen.

Im Übrigen bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** Konsens darüber, die Regelungen des B-VG betreffend die Exekutive der Länder zu reduzieren und die Bestimmungen des **Bundesverfassungsgesetzes über die Ämter der Landesregierung** bzw des § 8

Abs. 5 des Übergangsgesetzes 1920 – orientiert an der Regierungsvorlage 14 BlgNR 20.GP zur Bundesstaatsreform – in das B-VG zu inkorporieren.⁵⁵

Abweichend von dem vom **Ausschuss** vorgelegten Textvorschlag bestand im **Präsidium** Konsens, dass Art. 101 Abs. 4 B-VG (**Angelobung des Landeshauptmannes** durch den Bundespräsidenten) unverändert beibehalten werden sollte.

Konsens bestand im **Präsidium** auch darüber, dass im B-VG keine Regelung betreffend die **Landeshauptmännerkonferenz** getroffen werden sollte.

XII. Sonderregelungen für die Bundeshauptstadt Wien

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt X.7)

Einvernehmen im **Ausschuss** sowie im **Präsidium** bestand in diesem Bereich lediglich insofern, dass Sorge dafür zu tragen ist, dass Wien auch in Zukunft nicht in mehrere Gemeinden gegliedert werden muss. Daher sei im Hinblick auf Art. 116 Abs. 1 B-VG jedenfalls eine Sonderregelung erforderlich.

Darüber hinaus bestand aber im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** über die Zweckmäßigkeit bzw die Notwendigkeit der weiteren bundesverfassungsgesetzlichen Sonderregelungen betreffend Wien Dissens. Eine Reihe von Mitgliedern war der Auffassung, dass die weiteren Regelungen entfallen können und dem Landesverfassungsgesetzgeber diesbezüglich Regelungsaufonomie eingeräumt werden sollte. Dem wurde von einer Reihe anderer Mitglieder entgegengehalten, dass sich die Notwendigkeit bundesverfassungsgesetzlicher Sonderregelungen daraus ergibt, dass Wien zugleich Land und Gemeinde ist, während die Bundesverfassung ansonsten davon ausgeht, dass Länder und Gemeinden getrennte Gebietskörperschaften mit getrennten Organen sind.

So bestanden unterschiedliche Ansichten darüber, ob es dem Landesverfassungsgesetzgeber bei einem Entfall des Art. 108 B-VG möglich wäre, eine **Identität der** wichtigsten bundesverfassungsgesetzlich vorgesehenen **Landes- und Gemeindeorgane** vorzusehen. Getrennte Organe in Wien seien aber – so die Ansicht derer, die für eine Beibehaltung der Rechtslage eintreten – ebenso wenig zweckmäßig, wie eine Identität von kontrollierenden und kontrollierten Organen im Bereich der Gemeindeaufsicht, die sich aus der gleichfalls verlangten Aufhebung des Art. 112 B-VG ergeben würde.

Von den Befürwortern einer Aufhebung der Sonderregelungen wurde insbesondere vorgebracht, dass für den Fall der Einführung von Verwaltungsgerichten erster Instanz, verbunden mit der grundsätzlichen Abschaffung des administrativen Instanzenzuges sowie der Möglichkeit für die Länder, besondere Verwaltungsgerichte zu errichten, die Regelungen des Art. 109

⁵⁵ Siehe dazu den Textvorschlag im AB vom 9.2.2004, S 35 f.

(Sonderregelung für den Instanzenzug in der mittelbaren Bundesverwaltung in Wien) und des Art. 111 (besonderen Kollegialbehörden in Bau- und Abgabensachen für Wien) B-VG jedenfalls entbehrlich wären.

Letztlich konnte über die Aufhebung der Art. 108, 109 und 112 B-VG weder im **Ausschuss** noch im **Präsidium** Konsens erzielt werden.⁵⁶ Die Frage der besonderen Kollegialbehörden (Art. 111 B-VG) wurde auch im Ausschuss 9 behandelt (vgl Teil 3 Ausschuss 9 Punkt III.).

XIII. Gemeinden

XIII.1. Reduzierung der bundesverfassungsgesetzlichen Vorgaben für die Gemeinden

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt XI.1)

Über eine Reduzierung der bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen betreffend die Gemeinden (Art. 115 bis 120 B-VG), die weitaus detaillierter sind als vergleichbare Bestimmungen in anderen Staaten, konnte weder im **Ausschuss** noch im **Präsidium** Einvernehmen erzielt werden.

Allerdings wurden im Zuge der Beratungen über diesen Themenbereich **drei Textvorschläge für eine Neufassung der Art. 115 bis 120 B-VG** vorgelegt, die – neben legislatischen und systematischen Verbesserungen sowie vereinzelt inhaltlichen Änderungen – in unterschiedlichem Ausmaß auch eine Reduktion der bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen betreffend die Gemeinden bedeuten würden.⁵⁷ Eine Einigung auf einen dieser Textvorschläge konnte allerdings weder im **Ausschuss** noch im **Präsidium** erzielt werden.

Vorgebracht wurde in diesem Zusammenhang, dass eine Beschränkung der bundesverfassungsgesetzlichen Vorgaben eine **größere Gestaltungsfreiheit des Organisationsgesetzgebers** und eine **Stärkung der Gemeindeautonomie** mit sich bringen würde.

Vereinzelt wurde angeregt, die beispielhafte Aufzählung der Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches mehr als bisher der zeitgemäßen Wertigkeit der Gemeindeaufgaben und den neu zu formulierenden Kompetenztatbeständen anzupassen.

Neben einer Reduzierung der Vorgaben wurde vereinzelt aber auch eine **Ergänzung der betreffenden Regelungen in einzelnen Punkten gefordert**, etwa

- die verpflichtende Schaffung eines Organs der Rechnungs- und Gebarungskontrolle;
- die Vertretungsmöglichkeit für Gemeinderäte;
- bundesverfassungsgesetzlich garantierte Mindestaufgaben für den Gemeinderat;

⁵⁶ Siehe dazu die Ausführungen im AB vom 9.2.2004, S 21 f, sowie im Ergänzungsbericht vom 7.10.2004, S 23 f.

⁵⁷ Siehe dazu den Ergänzungsbericht vom 7.10.2004, S 35 ff, sowie die dem Präsidium in der 34. Sitzung am 8.11.2004 vorgelegte Textgegenüberstellung.

- Mindestrechte des Beschwerdeführers im Aufsichtsbeschwerdeverfahren;
- Konkretisierung der Ausnahmen von der Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen;
- Ausweitung der Kontrollrechte des Gemeinderates gegenüber dem Gemeindeverband.

(Textvorschläge dazu: siehe Teil 4A Punkte XI.1., XI.1.3 zu Art. 118 Abs. 4a und 4b, XI.1.4 zu Art. 117 Abs. 3 und 4, XI.1.8 zu Art. 119a Abs. 4)

Hinzuweisen sind auf die damit in Zusammenhang stehenden Fragen der Kontrollrechte in den Gemeinden sowie der Möglichkeit der Abberufung direkt gewählter Bürgermeister, die im Ausschuss 8 behandelt wurden (vgl Teil 3 Ausschuss 8 Punkte II. und VII.6.).

XIII.2. Änderungen im Bestand von Gemeinden

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkte XI.1 und XI.1.2)

Im **Präsidium** bestand Konsens, dass auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene Vorsorge dafür getroffen werden sollte, dass Änderungen im Bestand von Gemeinden nur mit Zustimmung durch die betroffene Bevölkerung (im Wege von Volksabstimmungen) möglich sein sollen.⁵⁸

Im **Ausschuss** wurde dazu erläuternd angemerkt, dass eine Bestandsänderung nur dann vorliegt, wenn zwei oder mehr Gemeinden zusammengelegt bzw eine Gemeinde oder mehrere Gemeinden getrennt werden sollen.

XIII.3. Statutarstädte – Regionen mit eigenem Statut

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkte XI.1 und XI.1.5)

Konsens bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium**, dass die in § 4 der B-VG-Novelle 1962 enthaltene verfassungsgesetzliche **Garantie der damals bestehenden Statutarstädte** bestehen bleiben soll. Nach Ansicht des **Präsidiums** soll die Integration dieser Regelung in das B-VG durch eine Regelung erfolgen, der zu Folge ein einmal verliehenes Statut nur mit Zustimmung der betreffenden Stadt wieder entzogen werden kann.

Dissens bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** über einen **Ausbau des Instruments der Stadt mit eigenem Statut**. Vorgeschlagen wurde in diesem Zusammenhang,⁵⁹

- Gemeinden schon ab 10 000 Einwohnern die Möglichkeit auf Statuterteilung einzuräumen;
- Gemeinden ab 20 000 Einwohnern einen **Rechtsanspruch auf Statuterteilung** einzuräumen; (dem wurde entgegen gehalten, dass das Statut derzeit durch Landesgesetz

⁵⁸ Siehe dazu die Textvorschläge im Ergänzungsbericht vom 7.10.2004, S 25.

⁵⁹ Siehe dazu die Ausführungen und die Textvorschläge im Ergänzungsbericht vom 7.10.2004, S 27 f, 35 ff.

verliehen wird, ein Anspruch auf Erlassung eines Gesetzes nach dem geltenden Rechtssystem aber nicht durchsetzbar wäre;)

- die Verleihung des Statuts nicht mehr daran zu knüpfen, ob dadurch Landesinteressen gefährdet wären;
- das Erfordernis der **Zustimmung der Bundesregierung** entfallen zu lassen;
- die Schaffung von **Regionen mit eigenem Statut**, die als besondere Gemeindeverbände die Aufgaben der Bezirksverwaltung übernehmen können, zu ermöglichen.⁶⁰

Zu diesen Vorschlägen wurde kritisch angemerkt, dass die vermehrte Übertragung von Aufgaben an Statutarstädte oder Regionen mit eigenem Statut zu einer komplizierten und für den einzelnen schwer durchschaubaren Behördenstruktur führen würde. Vorgeschlagen wurde weiters, den Antrag auf Verleihung eines Statutes auf Grund der damit verbundenen Kostenfolgen an eine vorangegangene Volksabstimmung in der betreffenden Gemeinde zu knüpfen.

XIII.4. Verhältnis zwischen Gemeinde- und Bezirksebene – Zahl der staatlichen Ebenen

Während im **Ausschuss** unterschiedliche Auffassungen darüber bestanden, ob im Verhältnis zwischen Gemeinde- und Bezirksebene Änderungen vorgenommen werden sollten, bestand im **Präsidium** Konsens, dass es zu keiner Aufgabenverlagerung von der Bezirksebene auf die kommunale Ebene kommen soll.

Divergierende Auffassungen gab es sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** darüber, ob eine **Demokratisierung auf der Bezirksebene** wünschenswert ist.

Dissens bestand im **Ausschuss** sowie im **Präsidium** auch darüber, ob Art. 120 B-VG (Schaffung von „Gebietsgemeinden“) aktiviert oder die Regelung gänzlich entfallen soll.

Die Frage der Gebietsgemeinden wurde auch im Ausschuss 6 behandelt (vgl Teil 3 Ausschuss 6 Punkt XI.)

Konsens bestand allerdings sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** darin, vom **Modell der „abstrakten Einheitsgemeinde“** – mangels realistischer Alternative – nicht abzugehen.

Konsens bestand im **Ausschuss** sowie im **Präsidium**, dass keine der staatlichen Ebenen abgeschafft werden sollte; im Ausschuss wurde dazu festgehalten, dass letztlich nicht die **Zahl der staatlichen Ebenen** an sich entscheidend sei, sondern die möglichst zweckmäßige Zuweisung der staatlichen Aufgaben zu den einzelnen Ebenen und die Schaffung möglichst kurzer Instanzenzüge.

⁶⁰ Siehe dazu den Textvorschlag im Ergänzungsbericht vom 7.10.2004, S 45 (Art. 120 Abs. 2).

XIII.5. Gemeindeverbände

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkte XI.1 und XI.1.7)

Konsens bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** darüber, die **Möglichkeit zur Bildung von Gemeindeverbänden** grundsätzlich zu **erweitern**. Vorgeschlagen wurde in diesem Zusammenhang, die Bildung von Gemeindeverbänden auch ländergrenzenübergreifend vorzusehen und nicht mehr bloß auf die Besorgung einzelner Aufgaben zu beschränken.⁶¹ Divergierende Auffassungen bestanden sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** darüber, ob und – bejahenden Falles – wie in diesem Zusammenhang die **demokratische Struktur von Gemeindeverbänden** und ihrer Kontrolle durch den Gemeinderat allenfalls verbessert und die unterschiedliche Größe der verbandsangehörigen Gemeinden Berücksichtigung finden müsste.

XIII.6. Übertragung von Gemeindeaufgaben auf staatliche Behörden

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt XI.1)

Ein im **Ausschuss** weitgehend akzeptierter Vorschlag, den Gemeinden einen **Anspruch auf Übertragung** der Besorgung von Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches auf staatliche Behörden (sowie auf Aufhebung der Übertragungsverordnung) einzuräumen (Art. 118 Abs. 7 B-VG), wurde im **Präsidium** nicht befürwortet.⁶²

XIII.7. Ordnungsrecht der Gemeinde

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt XI.1)

Auch ein im **Ausschuss** weitgehend akzeptierter Vorschlag, den Gemeinden im Rahmen des ortspolizeilichen Ordnungsrechtes die Möglichkeit einzuräumen, **Verwaltungsstrafbestimmungen zu erlassen und zu vollziehen** (Art. 118 Abs. 6 B-VG), wurde im **Präsidium** nicht befürwortet.⁶³

XIII.8. Aufsichtsrecht

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkte XI.1 und XI.1.8)

Angesprochen wurden in diesem Zusammenhang der mögliche **Entfall der Vorstellung** für den Fall der Einführung von Verwaltungsgerichten erster Instanz sowie generell eine **Reduzierung der Aufsichtsrechte** (etwa der Entfall der Rechtmäßigkeitskontrolle von Verordnungen gemäß Art. 119a Abs. 6 B-VG). Konsens konnte weder im **Ausschuss** noch im **Präsidium** erzielt werden.

⁶¹ Siehe dazu die Ausführungen und die Textvorschläge im Ergänzungsbericht vom 7.10.2004, S 28 f, 35 ff.

⁶² Siehe dazu den Textvorschlag im AB vom 9.2.2004, S 36.

⁶³ Siehe dazu den Textvorschlag im AB vom 9.2.2004, S 36.

Der Bereich „Vorstellung“ (Art. 119a Abs. 5 B-VG) wurde auch im Ausschuss 9 behandelt (vgl den Textvorschlag A09 Teil 4A Punkt XI.1.8 zu Art. 119a Abs. 5).

XIV. Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam betreffende Fragen

XIV.1. Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG⁶⁴

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.12)

Sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium** bestand Konsens darüber, das Regelungsinstrument der Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG jedenfalls beizubehalten.

Dissens bestand im **Ausschuss** sowie im **Präsidium** darüber, ob die Möglichkeit von **unmittelbar anwendbaren Vereinbarungen** vorgesehen werden soll. Für eine dahingehende Änderung wurde ins Treffen geführt, dass das Regelungsinstrument in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung kompliziert und umständlich zu handhaben sei. Dem wurde entgegen gehalten, dass die Ermöglichung von unmittelbar anwendbaren Vereinbarungen Probleme hinsichtlich der demokratischen Legitimation sowie der Kontrollmöglichkeiten durch den Verfassungsgerichtshof mit sich bringen würde.

Im **Präsidium** bestand darüber Konsens, weder einzelne **Gemeinden** noch den **Gemeinde- oder Städtebund** in das Regime des Art. 15a B-VG einzubeziehen. Ergänzend wurde dazu angemerkt, dass Gemeinden jedenfalls – unabhängig von Art. 15a B-VG – ermächtigt werden sollen, untereinander oder mit anderen Gebietskörperschaften öffentlich-rechtliche Verträge abzuschließen.

XIV.2. Gemeinsame Einrichtungen

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.13)

Während die Frage der Ermöglichung gemeinsamer Einrichtungen zwischen Gebietskörperschaften im **Ausschuss** noch kontroversiell diskutiert wurde, bestand im **Präsidium** Konsens, dass die Schaffung von gemeinsamen Einrichtungen – angesichts des in der Praxis bestehenden Bedarfs – prinzipiell – durch Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG oder durch öffentlich-rechtlichen Vertrag – ermöglicht werden sollte; ein Präjudiz über die unmittelbare Anwendbarkeit von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG wird dadurch nicht geschaffen. Eine textliche Ausformulierung dieses Themenbereiches ist nicht erfolgt.

⁶⁴ Siehe zu all dem die Textvorschläge im AB vom 9.2.2004, S 36 f, sowie im Ergänzungsbericht vom 7.10.2004, S 30.

XV. Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung – Legalitätsprinzip

XV.1. Neuformulierung des Art. 18 B-VG

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VI.1)

Konsens bestand sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium**, dass in Art. 18 B-VG der Begriff „Verwaltung“ durch den Begriff „Vollziehung“ ersetzt werden soll.

Hinsichtlich der Einschätzung der **gegenwärtigen Gesetzgebungspraxis** bestand im **Ausschuss** Konsens darüber, dass die Gesetze in Österreich tendenziell zu kasuistisch formuliert sind und zu viele Detailregelungen enthalten. Kontroversiell beurteilt wurde hingegen die Frage, ob die Ursachen dafür allein rechtsetzungstechnischer Natur sind – denen letztlich nur durch eine Änderung der Gesetzgebungspraxis begegnet werden kann – oder ob dafür (auch) das in Art. 18 Abs. 1 B-VG geregelte Legalitätsprinzip und das darin enthaltene Determinierungsgebot für den Gesetzgeber verantwortlich ist.

Dementsprechend wurde von einer Reihe von Mitgliedern des Ausschusses die Auffassung vertreten, dass Art. 18 Abs. 1 B-VG in einer Weise neu formuliert werden sollte, durch die der **Handlungsspielraum der Verwaltung** erweitert und somit eine größere Flexibilität erzielt wird. Vorgeschlagen wurde etwa, den Gesetzgeber dazu zu ermächtigen, das Verhalten der Verwaltungsbehörden durch die Festlegung von Zielen vorherzubestimmen. Weiters wurde – orientiert an der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes – angeregt, den Determinierungsgrad eines Gesetzes nach seiner Eingriffsnähe jeweils unterschiedlich festzulegen.⁶⁵

Dem wurde von einer Reihe anderer Ausschussmitglieder entgegengehalten, dass die geltende Regelung des Art. 18 B-VG – im Sinne der (jüngeren) Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (differenziertes Legalitätsprinzip) – dem Gesetzgeber ohnehin die Möglichkeit eröffnet, sich auf die Regelung des (rechtspolitisch) Wesentlichen zu beschränken. Überdies würde bei einer Lockerung der Gesetzesbindung das Problem der „Normenflut“ lediglich von der Ebene des Gesetzes auf die der Verordnung bzw auf die Ebene von Einzelfallentscheidungen verlagert werden. Dies würde aber die Auffindbarkeit des Rechts sowie die **Vorhersehbarkeit von Entscheidungen** für den Einzelnen beeinträchtigen. Nicht zuletzt sollte eine Änderung des Art. 18 B-VG auch aus grundsätzlichen verfassungspolitischen Erwägungen unterbleiben, da diese Bestimmung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung ein wesentlicher Bestandteil des demokratischen und des rechtsstaatlichen Prinzips sei.

Letztlich konnte dazu weder im **Ausschuss** noch im **Präsidium** Konsens erzielt werden.

Die von einem **Teil der Ausschussmitglieder** erhobene Forderung, Art. 18 Abs. 2 B-VG dahin gehend zu ergänzen, dass Verordnungen ihre gesetzliche Grundlage angeben müssen, wurde im **Präsidium** abgelehnt.

⁶⁵ Siehe dazu die Textvorschläge im AB vom 9.2.2004, S 37 f.

Ebenfalls vom **Präsidium** abgelehnt wurde der im **Ausschuss** vereinzelt erstattete Vorschlag – unabhängig von der Zukunft des Art. 18 B-VG – den Handlungsspielraum der Gemeinden im Rahmen der Selbstverwaltung zu erweitern.

XV.2. Erfordernis der gesetzlichen Umsetzung von EU-Richtlinien

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VI.2)

Da die Umsetzung von gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, die einer innerstaatlichen Konkretisierung zugänglich sind, derzeit dem Gesetzgeber vorbehalten ist, wurde von einer Reihe von Mitgliedern (sowohl im **Ausschuss** wie auch im **Präsidium**) vorgeschlagen, die Möglichkeit der innerstaatlichen **Umsetzung von EU-Richtlinien durch Verordnung** vorzusehen und den Gesetzgeber von der Erlassung von zumeist rein „technischen“ (Umsetzungs-)Regelungen zu entlasten.⁶⁶ Vorgeschlagen wurde in diesem Zusammenhang folgende Modelle:

- Der Gesetzgeber soll in jedem Fall befasst werden, er soll aber die Möglichkeit erhalten, die Verwaltung zur Umsetzung der Richtlinie durch Verordnung – gegebenen Falles auch bloß „formell“ – zu ermächtigen.
- Die Umsetzung durch Verordnung soll von Verfassungs wegen (nur) dann zulässig sein, wenn die Richtlinie inhaltlich derart determiniert ist, wie dies Art. 18 B-VG in der geltenden Fassung für innerstaatliche Gesetze fordert.
- Die Umsetzung durch Verordnung soll dann zulässig sein, wenn der Hauptausschuss des Nationalrates gemäß Art. 23e B-VG mit dem entsprechenden Vorhaben befasst war und dazu eine Stellungnahme abgegeben hat.

Eine Reihe von Mitgliedern stand diesen Vorschlägen ablehnend gegenüber und sprach sich vor allem aus grundsätzlichen demokratiepolitischen Erwägungen für die Beibehaltung des diesbezüglichen „Parlamentsvorbehaltes“ aus.

Letztlich konnte dazu weder im **Ausschuss** noch im **Präsidium** Konsens erzielt werden.

XVI. Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union

XVI.1. Mitwirkung an der Ernennung von Organen gemäß Art. 23c B-VG

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt V.7)

Im **Präsidium** bestand – anders als noch im **Ausschuss** – Konsens darüber, dass die Regelung der Mitwirkung österreichischer Organe an der Ernennung von Mitgliedern von Organen

⁶⁶ Siehe dazu die Ausführungen im AB vom 9.2.2004, S 29 f, sowie die Textvorschläge im Ergänzungsbericht, S 32 f.

der Europäischen Union in Art. 23c B-VG zu detailliert sei und daher vereinfacht werden sollte.

Konsens wurde im **Präsidium** auch darüber erzielt, die **Aufzählung der einzelnen Organe** durch einen generellen Verweis auf die Organe der Europäischen Union zu ersetzen.

Konsens bestand im **Präsidium** auch darüber, dass die derzeit bestehenden Mitwirkungsrechte des **Hauptausschusses des Nationalrates** jedenfalls weiterhin im B-VG normiert werden sollten; Dissens bestand im **Präsidium** hingegen darüber, ob eine Bindung an das Einvernehmen mit dem Hauptausschuss in Hinkunft auch für die Fälle vorgesehen werden soll, in denen dem Nationalrat bislang nur Informationsrechte zukommen.

Kein Konsens (dies weder im **Ausschuss** noch im **Präsidium**) konnte darüber erzielt werden, ob die **Anführung der einzelnen Mitwirkungsberechtigten** (wie etwa Länder, Städte- und Gemeindebund, Sozialpartner) auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene ebenfalls entfallen kann oder – wie dies im **Ausschuss** vereinzelt gefordert wurde – jedenfalls beibehalten werden soll. Der **Ausschuss** hat dazu einen – nicht konsensualen – Textvorschlag vorgelegt, nach dem durch Bundesgesetz geregelt werden kann, inwieweit die Bundesregierung an die Vorschläge anderer Stellen gebunden ist.⁶⁷

Schließlich bestand im **Präsidium** auch Konsens, dass – abweichend von der geltenden Regelung – die Mitwirkung an der Ernennung von **Mitgliedern des Rechnungshofes der Europäischen Union** – nicht der Bundesregierung, sondern allein dem Hauptausschuss des Nationalrates obliegen soll.

XVI.2. Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates gemäß Art. 23e B-VG

Im **Ausschuss** wurde von einem Teil der Mitglieder die Praxis der Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates an der nationalen Willensbildung zu Vorhaben der Europäischen Union gemäß Art. 23e B-VG als wenig befriedigend kritisiert, da die Befugnisse in der Realität zu wenig effektiv seien. Bezweifelt wurde allerdings auch von Seiten dieser Mitglieder, dass dieses Problem durch eine Neufassung der Bestimmung gelöst werden könne.

Das **Präsidium** hat diese Frage nicht näher behandelt.

Hinzuweisen ist darauf, dass Fragen der Mitwirkung der Länder gemäß Art. 23d B-VG im Ausschuss 5 behandelt worden sind (vgl Teil 3 Ausschuss 5 Punkt VIII.).

⁶⁷ Siehe dazu im Ergänzungsbericht vom 7.10.2004, S 33 f.

XVII. Politische Parteien⁶⁸

Im **Ausschuss** konnte nur über den Einbau der Abs. 1 bis 3 des § 1 Parteiengesetz Einvernehmen erzielt werden, während hinsichtlich der Zukunft der Abs. 4 und 5 Dissens bestand.

Demgegenüber bestand im **Präsidium** Konsens, die **Verfassungsbestimmung des § 1 Parteiengesetz** in das B-VG zu integrieren, wobei teilweise angemerkt wurde, dass vor einer endgültigen Entscheidung die Frage des Regelungsstandortes dieser Bestimmung geklärt werden müsste. Gegen eine vorgeschlagene Einordnung im Zusammenhang mit dem demokratischen Grundprinzip wurden vereinzelt erhebliche Bedenken vorgebracht.

Konsens bestand im **Präsidium** auch dahingehend, für die näheren Bestimmungen im **Parteiengesetz** ein **erhöhtes Beschlussquorum** vorzusehen.

Konsens bestand im **Präsidium** weiters darüber, dass – über die geltende Regelung hinaus – **keine strengeren Kontrollen** hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit von Parteien vorgesehen werden sollen.

Dissens bestand im **Präsidium** darüber, ob – über die Regelung des § 1 Abs. 5 Parteiengesetz hinaus – auf verfassungsgesetzlicher Ebene Regelungen betreffend die **Veröffentlichung von Parteispenden** sowie – als neuer Regelungsgegenstand – allenfalls auch Regelungen über die **Begrenzung von Wahlkampfkosten** getroffen werden sollen.

Im **Präsidium** bestand Konsens, dass Parteien, die sich nicht an Wahlen beteiligen, deshalb nicht automatisch ihren Status als Partei verlieren sollen.

⁶⁸ Siehe dazu die Ausführungen im Ergänzungsbericht vom 7.10.2004, S 8 f.

Ausschuss 4

Grundrechtskatalog

I. Allgemeines

Der **Ausschuss 4** beschränkte sich bei seinen Beratungen nicht nur auf die Behandlung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Grundrechte, sondern ging von einem materiellen Grundrechtsverständnis aus.

Bei der Abgrenzung der Grundrechte von den Staatszielen ergaben sich eine Reihe von thematischen Überschneidungen mit dem Ausschuss 1 (Staatsaufgaben und Staatsziele), insbesondere bei den Fundamentalgarantien, den Gleichheitsrechten und den sozialen Rechten. Dabei stellte sich die Frage, inwieweit sich die Festlegung von Staatszielbestimmungen in der Verfassung erübrigt, wenn entsprechende grundrechtliche Gewährleistungen vorliegen (und umgekehrt). Über eine parallele Festschreibung von Grundrechten und Staatszielen waren die Auffassungen im Ausschuss 4 geteilt.

Der Ausschuss orientierte sich bei der Behandlung der einzelnen Grundrechte vorwiegend an der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie an der EU-Grundrechte-Charta; manche Bestimmungen der EMRK wurden sprachlich modifiziert bzw darüber hinaus an bestehende Verhältnisse angepasst.

Die Vorgangsweise bei der Erarbeitung der Textentwürfe war sehr unterschiedlich: Während der Ausschuss anfangs geltende Texte weitgehend unverändert zusammenstellte und um neue Texte ergänzte, unternahm er es in der Folge, die verschiedenen Texte in jeweils einen Grundrechtsartikel zusammenzuführen. Der Ausschuss orientierte sich dabei in unterschiedlichem Ausmaß an Formulierungen bestehender Texte. Neben zahlreichen Textvorschlägen aus den Reihen der Ausschussmitglieder wurden zwei Gesamtvorschläge für Grundrechtskataloge vorgelegt (Sozialdemokratisches Grundrechtsforum, *Grabenwarter*).

Bei der Behandlung der Themen wurden die Konsenschancen mit fortschreitendem Schwierigkeitsgrad dünner. Dies galt vor allem für den Bereich der leistungsstaatlichen Garantien, namentlich in Form von sozialen Grundrechten. Hier standen einander die Modelle subjektiver Rechte versus gesetzvermittelter Gewährleistungen mitsamt den jeweiligen Konsequenzen im Bereich der Implementierung durch Rechtsschutz, Kontrolle und Haftung gegenüber. In diesen Fragen gab es durchwegs Dissens – nicht nur über die Modelle, sondern auch über allfällige Kompromissvarianten. Gleiches gilt für die Frage der Einbindung von zumeist völkerrechtlichen Grundrechtsquellen ohne Verfassungsrang und/oder ohne unmittelbare Anwendbarkeit.

Das **Präsidium** orientierte sich bei seinen Beratungen über die Grundrechte überwiegend an den Textvorschlägen und -varianten des Ausschusses 4. Zu einigen Themenbereichen wurden

neue Textvorschläge eingebracht bzw erarbeitet; dies betraf insbesondere die sozialen Grundrechte und die speziellen Gleichbehandlungsgebote/Diskriminierungsverbote.

II. Analyse der geltenden Verfassungsrechtsslage (Texte und Quellen)

Im Zusammenhang mit diesem Thema behandelte der **Ausschuss 4** die Zuweisungen des Ausschusses 2 bezüglich

- der in Geltung stehenden Regelungen in bundesverfassungsgesetzlicher Form (Bundesverfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen in Bundesgesetzen), sowie bezüglich
- der in Geltung stehenden Regelungen in verfassungsrangigen Staatsverträgen und Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen.⁶⁹

Der Ausschuss 4 merkte dazu an, dass es keinen Rückschritt hinter die bestehende Rechtslage geben soll. Es wurden daher bei den Beratungen die in den Aufstellungen des Ausschusses 2 enthaltenen Grundrechtsquellen inhaltlich berücksichtigt und tendenziell transformiert. Der Ausschuss 4 behandelte aber nicht alle grundrechtlichen Gewährleistungen. Manche Themenbereiche blieben unerledigt bzw fanden keinen Konsens. In diesen Fällen wäre die Übereinstimmung der vorgeschlagenen neuen Verfassungstexte mit den inhaltlichen Garantien der Grundrechtsquellen im Einzelnen zu prüfen.

Im **Präsidium** wurden die unterschiedlichen Auffassungen zur Frage diskutiert, ob die EMRK neben einem neuen österreichischen Grundrechtskatalog, der alle Garantien der EMRK abdeckt, weiterhin in Verfassungsrang stehen soll. Dazu konnte kein Konsens erzielt werden.

III. Grundrechtliche Gewährleistungen

Die folgende Darstellung entspricht der Gliederung der Gesamtsynopse des Ausschusses⁷⁰ und gibt die Beratungsergebnisse zu den einzelnen Themen in verkürzter Form wieder. Die grundrechtlichen Gewährleistungen wurden zu Beratungszwecken untergliedert in Fundamentalgarantien, Gleichheitsrechte, Freiheitsrechte, soziale Rechte, politische Rechte und Verfahrensrechte.

⁶⁹ siehe Anlagen D und E zum Ergänzenden Bericht des Ausschusses 4 vom 22. November 2004

⁷⁰ siehe Anlage C zum Ergänzenden Bericht des Ausschusses 4 vom 22. November 2004

III.1. Fundamentalgarantien

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt II.1)

Unter diesem Titel wurden das Recht auf Menschenwürde, das Recht auf Leben und das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit, das Folterverbot, das Asylrecht und das Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit behandelt.

Ergebnisse der Beratungen zu den Fundamentalgarantien:

Fundamentalgarantien		Ergebnisse der Beratungen
1	Recht auf Menschenwürde	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Textvorschlag <i>Präsidium:</i> Konsens über Ausschussvorschlag
2.1	Recht auf Leben	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Textvorschlag (ausgenommen Ergänzungsvorschlag zu Abs. 1) <i>Präsidium:</i> siehe Ausschussergebnis
2.2	Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Textvorschlag <i>Präsidium:</i> Konsens über Ausschussvorschlag
3	Folterverbot	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Textvorschlag <i>Präsidium:</i> Konsens über Ausschussvorschlag
4	Asylrecht	<i>Ausschuss:</i> Dissens (drei Textvarianten) <i>Präsidium:</i> Dissens
5	Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Textvorschlag <i>Präsidium:</i> Konsens über Ausschussvorschlag

Dazu gab es folgende Anmerkungen:

Beim **Recht auf Menschenwürde** gab es im Ausschuss zwar Einvernehmen über den Textvorschlag, aber keinen allgemeinen Konsens in der Frage einer ausdrücklich ausgesprochenen Drittwirkung (Geltung in allen Rechtsbeziehungen). Auf den Zusammenhang mit sozialstaatlichen Gewährleistungen und Anliegen des Tierschutzes wurde hingewiesen.

Im **Präsidium** bestand Konsens über das Recht auf Menschenwürde als einklagbares Grundrecht. Kein Konsens wurde in der Frage erzielt, ob die Grundrechtsbeschwerde beim Obersten Gerichtshof als ausreichend für die Rechtsdurchsetzung angesehen wird oder ob dieses Grundrecht unmittelbar einklagbar sein soll.

Beim Textvorschlag zum **Recht auf Leben** gab es im Ausschuss Konsens. Eine Verankerung des Verbotes der aktiven Sterbehilfe fand überwiegend Zustimmung (Verweis auf den Entschließungsantrag des Gesundheitsausschusses des Nationalrates vom 13.12.2001, XXI.GP, 115/E), wobei diese Frage im Zusammenhang mit der Verankerung eines Rechts auf menschenwürdiges Sterben gesehen wurde. Weiters wurde festgehalten, dass die bestehende verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Fristenregelung unberührt bleiben soll. Im Zusammen-

hang mit dem Verbot der Todesstrafe wäre noch zu klären, ob die Formulierung des Art. 85 B-VG zusätzlich beibehalten werden soll. Einhellige Auffassung gab es über die verfassungsrechtliche Verankerung des Rechts auf Sicherstellung der Voraussetzungen für einen würdevollen Tod. Die Diskussion über entsprechende Formulierungen konnte nicht abgeschlossen werden.

Im **Präsidium** bestand Konsens über die Verankerung des Rechts auf Leben als Grundrecht. Über die vom Ausschuss vorgeschlagenen Absätze 1, 2 und 3 erzielte das Präsidium Konsens, aber nicht über den Ergänzungsvorschlag zu Abs. 1. Die gegenwärtige Rechtslage zur Fristenlösung soll nicht geändert werden. Zum zusätzlichen Vorschlag zur Aufnahme eines Rechts der Frauen auf Selbstbestimmung über ihre eigene Reproduktionsfähigkeit gab es keinen Konsens. Grundsätzlich bestand Übereinstimmung über eine verfassungsrechtliche Verankerung eines Verbotes der Sterbehilfe in Verbindung mit einem Recht auf menschenwürdiges Sterben unter Festschreibung sozialer Garantien, ohne dass es hiebei zu einer konsentierten Lösung im Detail kam.

Beim konsentierten Textvorschlag zum **Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit** übernahm der Ausschuss den Gesetzesvorbehalt von Art. 8 Abs. 2 EMRK; einzelne Ziele in den Eingriffstatbeständen wurden vom Ausschuss gestrichen, weil sie als entbehrlich erschienen.

Im **Präsidium** bestand Konsens über die Verankerung des Rechts auf körperliche und geistige Unversehrtheit als Grundrecht und zum Textvorschlag des Ausschusses. Auf Überschneidungen zum Recht auf Gesundheitsschutz wurde hingewiesen.

Art. 3 EMRK wurde vom Ausschuss in gleich lautender Textierung als Textvorschlag für das **Folterverbot** übernommen; über diesen Textvorschlag gab es Einvernehmen.

Im **Präsidium** bestand Konsens über die Verankerung des Folterverbotes als Grundrecht und zum Textvorschlag des Ausschusses.

Beim **Asylrecht** bestand Dissens über die Formulierung. Teilweise wurde die Ansicht vertreten, dass das Asylrecht nicht unter Verweis auf die Genfer Flüchtlingskonvention zu verankern sei, weil diese kein Recht auf Asyl gewähre. Im Zusammenhang mit dem Asylrecht diskutierte der Ausschuss auch Vorschläge bezüglich eines verfassungsrechtlichen Anspruches auf Grundversorgung und den Schutz vor Aufenthaltsbeendigung (Non-Refoulement-Prinzip) einschließlich des Verbotes von sog. „Kettenabschiebungen“.

Im **Präsidium** bestand Konsens, das Asylrecht als Menschenrecht zu verankern, nicht jedoch über die genaue Ausgestaltung und Textierung.

Der Textvorschlag zum **Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit** übernimmt inhaltlich im Wesentlichen Art. 4 EMRK und fand im Ausschuss allgemeine Zustimmung.

Im **Präsidium** bestand grundsätzlicher Konsens über die Verankerung des Verbotes der Sklaverei und Zwangsarbeit als Grundrecht und zum Textvorschlag des Ausschusses.

III.2. Gleichheitsrechte

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt II.2)

Diesem Titel wurden der allgemeine Gleichheitssatz und das allgemeine Diskriminierungsverbot, die Gleichheit von Frau und Mann, die Rechte von Menschen mit Behinderung, die Rechte von Kindern, die Rechte von älteren Menschen und die Rechte der Volksgruppen zugeordnet.

Ergebnisse der Beratungen zu den Gleichheitsrechten:

Gleichheitsrechte		Ergebnisse der Beratungen
1	Allgemeiner Gleichheitssatz, allgemeines Diskriminierungsverbot	<i>Ausschuss:</i> Konsens bei Abs. 1 (allgemeiner Gleichheitssatz); Dissens bei Abs. 2 (allgemeines Diskriminierungsverbot) mit überwiegender Zustimmung zu Variante 2 <i>Präsidium:</i> Konsens bei Abs. 1 (allgemeiner Gleichheitssatz); Dissens bei neuem Abs. 2 (allgemeines Diskriminierungsverbot)
2	Gleichheit von Frau und Mann	<i>Ausschuss:</i> Konsens bei Abs. 1 und 2; Dissens bei Abs. 3 bis 5 <i>Präsidium:</i> Konsens bei neuem Abs. 1; Dissens bei neuen Abs. 2 bis 4
3	Rechte von Menschen mit Behinderung	<i>Ausschuss:</i> Dissens (insgesamt sechs Textvarianten) <i>Präsidium:</i> Konsens bei neuem Abs. 1 und 3; Dissens bei neuem Abs. 2 und neuem Ergänzungsvorschlag zu Abs. 3
4	Rechte von Kindern	<i>Ausschuss:</i> Konsens bei Abs. 1 bis 3; Dissens bei Abs. 4 bis 6 <i>Präsidium:</i> Konsens zu neuem Textvorschlag
5	Rechte von älteren Menschen	<i>Ausschuss:</i> Dissens (vier Textvarianten) <i>Präsidium:</i> Konsens zu neuem Textvorschlag
6	Rechte der Volksgruppen	<i>Ausschuss:</i> Dissens (zwei Textvarianten) <i>Präsidium:</i> Dissens

Dazu gab es folgende Anmerkungen:

Der Ausschuss war überwiegend der Meinung, dass über den **allgemeinen Gleichheitssatz** und das **allgemeine Diskriminierungsverbot** hinaus weitere besondere Diskriminierungsverbote (Gleichheit von Frau und Mann, Rechte von Menschen mit Behinderung, Rechte von Kindern, Rechte von älteren Menschen) verfassungsrechtlich zu verankern sind. Teilweise gab es dagegen Bedenken. Beim allgemeinen Diskriminierungsverbot gab es überwiegend Zustimmung, diese Bestimmung durch Beispiele von unzulässigen Diskriminie-

rungsfällen anzureichern. Teilweise wurde hingegen eine generelle Formulierung für ausreichend gehalten.

Im **Präsidium** bestand Konsens, den allgemeinen Gleichheitssatz als Menschenrecht zu verankern. Der Textvorschlag des Ausschusses zum allgemeinen Gleichheitssatz fand allgemeine Zustimmung. Dissens bestand über die zusätzliche Anführung einzelner Diskriminierungsverbote. Auch das Präsidium konnte keinen Konsens über die Textierung des allgemeinen Diskriminierungsverbotes finden.

Bei der Regelung der **Gleichheit von Frau und Mann** wurden im Ausschuss folgende Themenbereiche behandelt: Die konsentierten Abs. 1 und 2 des Textvorschlages enthalten neben dem Gleichstellungsgebot auch eine Regelung über Förder- und Ausgleichsmaßnahmen für Menschen des benachteiligten Geschlechts. Keine Einigkeit gab es bei Abs. 3 (Geschlechterverträglichkeitsprüfung) und bei Abs. 4 (Verbandsklagemöglichkeiten zur Durchsetzung von Rechten der Gleichbehandlung der Geschlechter, allenfalls einschließlich der Anrufbarkeit des Verfassungsgerichtshofes). Bei Abs. 5 (Amtsbezeichnungen) waren die Auffassungen über die Annahme eines neuen Textvorschlages oder die Beibehaltung der bestehenden Rechtslage (Art. 7 Abs. 3 B-VG) geteilt. Auch wurde angeregt, diese Bestimmung an einer anderen Stelle der Verfassung zu verankern. Bei der Neugestaltung der Verfassung und bei der weiteren Entwicklung der Rechtsordnung wäre jedenfalls auf geschlechtsbezeichnungsverträgliche Amts- und Funktionsbezeichnungen zu achten.

Im **Präsidium** bestand Konsens, die Gleichheit von Frau und Mann als Menschenrecht zu verankern und in diesem Zusammenhang auch das Recht auf gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit festzuschreiben. Kein Konsens bestand über die Verbandsklage, die Geschlechterverträglichkeitsprüfung und die Verpflichtung zur geschlechtsspezifischen Verwendung von Amtsbezeichnungen. Dazu wurde ein in Teilbereichen konsentierter Textvorschlag erarbeitet (vgl Teil 3 Ausschuss 1 Punkt IV.1 und Ausschuss 10 Punkt III.7).

Bei der Behandlung der **Rechte von Menschen mit Behinderung** wurde im Ausschuss teilweise die Auffassung vertreten, keine Sonderregelungen für Menschen mit Behinderung in die Verfassung aufzunehmen, weil die entsprechenden Garantien bereits im allgemeinen Gleichheitssatz und den dort aufgezählten besonderen Diskriminierungsverboten enthalten seien. Ein Teil der Mitglieder des Ausschusses meinte, dass es genüge, wenn die bestehenden Garantien des Art. 7 B-VG in Verbindung mit Art. II-26 der EU-Grundrechte-Charta in zusammengefasster Form festgehalten werden. In der Frage weitergehender Gewährleistungen, vor allem auch von subjektiven Rechten, sowie einer verfassungsrechtlichen Verankerung der Gebärdensprache für gehörlose Menschen, waren die Auffassungen im Ausschuss geteilt. Auffassungsunterschiede gab es überdies hinsichtlich des Ortes einer verfassungsrechtlichen Verankerung der Gebärdensprache. Verschiedentlich wurde eine Verankerung bei der Staatssprache (Art. 8 B-VG) vorgeschlagen. Im Zusammenhang mit der Gebärdensprache wurde auch auf den Initiativantrag 431/A, XXII.GP verwiesen.

Im **Präsidium** bestand Konsens, die Rechte von Menschen mit Behinderung als Menschenrecht zu verankern. Dazu wurde ein in Teilbereichen konsentierter Textvorschlag erarbeitet.

Im Ausschuss gab es Konsens, die **Rechte von Kindern** als verfassungsrechtliche Gewährleistungen in einem eigenen Artikel zu formulieren, aber systematisch im Zusammenhang mit Gewährleistungen für Ehe und Familie und Elternrechten auszuweisen. Über die Inhalte von Mindestgewährleistungen (Abs. 1 und 2 des Textvorschlages) und das Recht auf Partizipation (Abs. 3) gab es Einvernehmen. Die Ausschussmitglieder waren sich auch einig, dass ein Recht auf gewaltfreie Erziehung (Abs. 4) ausdrücklich in der Verfassung garantiert werden soll; hiezu lagen mehrere Textvarianten vor. Über die Erforderlichkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung von besonderen Rechten von Kindern ohne familiäre Umgebung (Abs. 5) waren die Auffassungen geteilt. Staatszielbestimmungen und spezielle Garantien für Kinder (individuelle Entwicklung und Entfaltung, Freizeit und Spiel) erschienen als entbehrlich.

Im **Präsidium** bestand Konsens, die Rechte von Kindern als Menschenrecht zu verankern. Dazu wurde ein konsentierter Textvorschlag erarbeitet.

Die **Rechte von älteren Menschen** wurden vom Ausschuss einhellig als verfassungsrelevantes Anliegen beurteilt. Über einen Grundrechtstext konnte kein Konsens erzielt werden. Die vorgeschlagenen Textvarianten umfassen subjektive Rechte mit unmittelbarem Geltungsanspruch, durch Gesetzbefehl vermittelte subjektive Rechte, eine in Anlehnung an Art. II-25 der EU-Grundrechte-Charta formulierte Staatszielbestimmung mit unmittelbarem Geltungsanspruch, sowie ein spezielles Diskriminierungsverbot in Verbindung mit einer als Gewährleistungsauftrag formulierten Staatszielbestimmung, welche ausdrücklich auf das Anliegen einer „angemessenen Alterssicherung“ verweist.

Im **Präsidium** bestand Konsens, die Rechte von älteren Menschen als Menschenrecht zu verankern. Dazu wurde ein konsentierter Textvorschlag erarbeitet.

Im Ausschuss bestand Einigkeit, dass es bei den **Rechten der Volksgruppen** neben Staatszielbestimmungen auch Grundrechtsgewährleistungen geben soll, die über den derzeitigen Bestand hinausgehen. Über den konkreten Inhalt solcher Grundrechtsgewährleistungen bestand jedoch Dissens. Verschiedene Auffassungen gab es hinsichtlich des Volksgruppenbegriffs einerseits und verfassungsrechtlicher Inhaltsbestimmungen andererseits. Konsens gab es darüber, auf verfassungsrechtlicher Ebene auf eine Legaldefinition des Volksgruppenbegriffs zu verzichten.

Der Ausschuss vertrat die Auffassung, dass es eine verfassungsrechtliche Garantie der Freiheit des Bekenntnisses zu einer Volksgruppe geben soll. Aus der Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe als solcher darf kein Nachteil erwachsen. Von Teilen des Ausschusses wurden Änderungen vorgeschlagen, wie insbesondere den interkulturellen Dialog als tragendes Grundprinzip des Volksgruppenschutzes festzuschreiben, eine Gleichstellung aller Volksgruppen herbeizuführen und weitere Ausgleichs- und Fördermaßnahmen sowie einen erweiterten Anspruch auf Gebrauch der Volksgruppensprache vorzusehen. Zum Teil wurde hinge-

gen die Auffassung vertreten, dass über die bestehende Verfassungsrechtslage hinausgehende Rechte in die Disposition der einfachen Gesetzgebung gestellt werden sollen und es im Übrigen bei den Garantien des Art. 7 Staatsvertrag von Wien bleiben soll. Beim kollektiven Rechtsschutz war sich der Ausschuss überwiegend einig, dass entsprechende verfassungsrechtliche Regelungen aufgenommen werden sollen. Für den Fall der Untätigkeit des einfachen Gesetzgebers könnte ein Staatshaftungsanspruch, allenfalls auch die Folge einer unmittelbaren Anwendbarkeit von Verfassungsrecht, in Erwägung gezogen werden. Institutionelle Garantien für Volksgruppenvertretungen erschienen als entbehrlich, weil die vorgeschlagenen Texte zum Rechtsschutz dieses Anliegen ausreichend berücksichtigen.

Bei den Beratungen im **Präsidium** wurden die beiden Textvorschläge des Ausschusses zu den Rechten der Volksgruppen diskutiert. Über die grundrechtliche Verankerung dieser Rechte gab es Konsens. Dissens bestand darüber, ob die über verschiedene Rechtsquellen verstreuten bestehenden Garantien textlich zusammengeführt werden sollen oder ob der Volksgruppenschutz inhaltlich ausgebaut werden soll (offener Volksgruppenbegriff, Gleichstellung aller Volksgruppen, Aufnahme des interkulturellen Dialogs, Verbandsklagerecht).

III.3. Freiheitsrechte

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt II.3)

Zu den Freiheitsrechten werden hier der Schutz der persönlichen Freiheit, die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (einschließlich Recht auf Wehrersatzdienst), die Aufenthaltsfreiheit, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Schutz des Hausrechts, der Schutz der Vertraulichkeit privater Kommunikation, das Grundrecht auf Datenschutz, die Freiheit der Meinungsäußerung/Kommunikationsfreiheit, die Rundfunkfreiheit, die Freiheit der Wissenschaft, die Kunstfreiheit, die Vereins- und Versammlungsfreiheit und Koalitionsfreiheit, die Berufsfreiheit und unternehmerische Freiheit, die Eigentumsgarantie (einschließlich Liegenschaftsverkehrsfreiheit) sowie das Recht auf Ehe und Familie und der Schutz von Ehe und Familie gezählt.

Ergebnisse der Beratungen zu den Freiheitsrechten:

Freiheitsrechte		Ergebnisse der Beratungen
1	Schutz der persönlichen Freiheit	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Textvorschlag <i>Präsidium:</i> grundsätzlicher Konsens über Ausschussvorschlag
2	Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (einschließlich Recht auf Wehrersatzdienst)	<i>Ausschuss:</i> Konsens bei Abs. 1 ausgenommen die Ergänzungsvarianten, bei Abs. 2 und bei Abs. 4; Dissens bei den Ergänzungsvarianten zu Abs. 1, bei Abs. 3 und bei Abs. 5 bis 7 <i>Präsidium:</i> Konsens bei Abs. 1 mit beiden Ergänzungsvarianten, bei Abs. 2 und bei

		Abs. 6/Variante 2; Dissens bei Abs. 4, 5 und 7. Abs. 3 (Recht auf Wehersatzdienst) wurde in einem anderen Zusammenhang behandelt.
3	Aufenthaltsfreiheit	<i>Ausschuss:</i> Dissens (zwei Textvarianten) <i>Präsidium:</i> Dissens
4	Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Textvorschlag <i>Präsidium:</i> Konsens über Ausschussvorschlag
5	Schutz des Hausrechts	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Textvorschlag <i>Präsidium:</i> Konsens über Ausschussvorschlag (modifiziert – ohne EMRK-Verweis)
6	Schutz der Vertraulichkeit privater Kommunikation	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Textvorschlag <i>Präsidium:</i> Konsens über Ausschussvorschlag (modifiziert – ohne EMRK-Verweis)
7	Grundrecht auf Datenschutz	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Textvorschlag <i>Präsidium:</i> Konsens über Ausschussvorschlag (modifiziert – ohne EMRK-Verweis)
8	Freiheit der Meinungsäußerung, Kommunikationsfreiheit	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Textvorschlag <i>Präsidium:</i> Konsens über Ausschussvorschlag
9	Rundfunkfreiheit	<i>Ausschuss:</i> weitgehender Konsens über Textvorschlag (ausgenommen die Alternativvariante und der Ergänzungsvorschlag zu Abs. 1 sowie Abs. 3) <i>Präsidium:</i> Konsens über gesamten Ausschussvorschlag (Abs. 1 mit Alternativvariante und Ergänzungsvorschlag, Abs. 2 und Abs. 3)
10	Freiheit der Wissenschaft	<i>Ausschuss:</i> Konsens bei Abs. 1; Dissens bei Abs. 2 (zwei Textvarianten) <i>Präsidium:</i> siehe Ausschussergebnis
11	Kunstfreiheit	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Textvorschlag <i>Präsidium:</i> Konsens über Ausschussvorschlag
12.1	Vereins- und Versammlungsfreiheit	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Textvorschlag <i>Präsidium:</i> Konsens über Ausschussvorschlag
12.2	Koalitionsfreiheit	<i>Ausschuss:</i> bedingter Konsens bei Abs. 1 und 3; Dissens bei Abs. 2 <i>Präsidium:</i> siehe Ausschussergebnis
13	Berufsfreiheit und unternehmerische Freiheit	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Textvorschlag <i>Präsidium:</i> Konsens über Ausschussvorschlag

14	Eigentumsgarantie (einschließlich Liegenschaftsverkehrsfreiheit)	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Textvorschlag <i>Präsidium:</i> Konsens über Ausschussvorschlag
15	Recht auf Ehe und Familie, Schutz von Ehe und Familie	<i>Ausschuss:</i> Konsens bei Abs. 3; Dissens bei Abs. 1 und 2 sowie bei Abs. 4 <i>Präsidium:</i> Dissens

Dazu gab es folgende Anmerkungen:

Bei der Diskussion über eine Neukodifikation des Grundrechts zum **Schutz der persönlichen Freiheit** kam der Ausschuss überein, dass die Rechtslage aufgrund des BVG zum Schutz der persönlichen Freiheit beibehalten und allenfalls durch Ergänzungen (insbesondere mit Rücksicht auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte) sowie durch Verzicht auf überflüssige und überholte Wendungen modifiziert werden soll. Zwecks besserer Übersicht erfolgte eine Gliederung in mehrere einzelne Artikel (Schutz der persönlichen Freiheit, Verfahrensgarantien im Freiheitsentzug, Haftprüfung/Recht auf Haftentschädigung). Auf die Problematik im Zusammenhang mit dem österreichischen Vorbehalt zu Art. 5 EMRK wurde verwiesen. Angeregt wurde eine Verkürzung der 48-Stundenfrist für die Festnahme ohne richterlichen Befehl.

Im **Präsidium** bestand Konsens über die Verankerung des Schutzes der persönlichen Freiheit als Grundrecht und zum Textvorschlag des Ausschusses. Ein Teil der Präsidiumsmitglieder sprach sich für eine Verkürzung der 48-Stundenfrist aus.

Der Textvorschlag des Ausschusses zur **Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit** fand nur in Teilbereichen Konsens. Der in Abs. 1 umschriebene Schutzbereich des Grundrechts orientiert sich an Art. 9 Abs. 1 EMRK. Das Grundrecht schließt die Bekenntnis- und die Weltanschauungsfreiheit mit ein. Die Freiheiten des privaten und des öffentlichen Bekenntnisses sind einander gleichgestellt. Der Vorschlag, den Tierschutz im Gesetzesvorbehalt in Abs. 2 zu berücksichtigen, fand keine ungeteilte Zustimmung. Vorgeschlagen wurde eine Regelung im Zusammenhang mit den Bestimmungen über Menschenwürde und das Verbot unmenschlicher Behandlung. Bei Abs. 3 (Recht auf Wehersatzdienst) wurde auf den Zusammenhang mit den allgemeinen Bürgerpflichten verwiesen. In Abs. 4 bis 6 werden die (Vertrags-)Rechte und die Organisationsautonomie einschließlich des Rechts auf Beitragseinhebung der gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften geregelt. Der Textvorschlag zu Abs. 7 (Dialogklausel) bezieht sich auf die Zusammenarbeit des Staates mit den gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften; dieser Vorschlag weicht inhaltlich vom korrespondierenden Art. 51 der EU-Verfassung ab.

Im **Präsidium** bestand Konsens über Abs. 1 des Textvorschlages zur Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit mit beiden Ergänzungsvarianten, über Abs. 2 (ohne den Begriff „Moral“) und über Abs. 6 in der Variante 2. Abs. 3 (Recht auf Wehersatzdienst) wäre in einem anderen Zusammenhang zu regeln (vgl Teil 3 Ausschuss 1 Punkt IV.1.1). Hingegen bestand über Abs. 4, 5 und 7 Dissens, wobei eine Verankerung der Abs. 4 und 5 vorstellbar wäre. Bei

der Ergänzungsvariante 1 zu Abs. 1 wurde auf den Zwischenbericht des Ausschusses verwiesen, wonach die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit das Recht beinhaltet, keine religiöse Anschauung zu haben (negative Religions- und Bekenntnisfreiheit). Dies gilt auch für besondere Rechtsverhältnisse, die früher als „besondere Gewaltverhältnisse“ bezeichnet wurden (bspw. Militärdienst, Schulverhältnis). Ein Teil des Präsidiums gab dazu seine Zustimmung unter dem Vorbehalt, dass die Anwesenheit bei religiösen Feiern zB aus dienstlichen Gründen angeordnet werden kann; dies bedeute jedoch nicht die „Teilnahme“ an diesen Feiern.

In der Frage der verfassungsrechtlichen Verankerung des **Tierschutzes** gab es unterschiedliche Auffassungen: Verankerung als „Grundprinzip“ (kein Baugesetz im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG), als Staatsziel oder als allgemeiner Gesetzesvorbehalt zu den Grundrechten. *Funk* und *Grabenwarter* wurden ersucht, dazu Textvorschläge auszuarbeiten. Diese wurden vom **Präsidium** nicht mehr beraten.

Bei der **Aufenthaltsfreiheit** bestand Dissens über die Formulierung dieses Grundrechts. Dabei diskutierte der Ausschuss auch über die Notwendigkeit gebietsbezogener Beschränkungsmöglichkeiten. Im Zusammenhang mit dem persönlichen Geltungsbereich des Auslieferungsschutzes wurden der „Europäische Haftbefehl“ und Möglichkeiten einer allfälligen Erstreckung des Auslieferungsschutzes für Nicht-Staatsbürger mit verfestigtem Aufenthalt im Bundesgebiet angesprochen. Über die Beibehaltung einer Regelung gemäß Art. 1 Z 2 des 7. Zusatzprotokolls zur EMRK (Ausweisung auch ohne Gewährleistung der vorangehenden allgemeinen Verfahrensgarantie) bestand kein Konsens. Im Zusammenhang mit der Frage des individuellen Auslieferungsschutzes und des Refoulment-Verbotes erfolgte der Hinweis auf die aus der Judikatur ableitbare „Kettenwirkung“ der Gewährleistung. Ein weiteres Thema war das Verbot von Kollektivausweisungen.

Bei den Beratungen des **Präsidiums** zu den Aufenthaltsfreiheiten fand die zweite Textvariante des Ausschusses überwiegende Zustimmung, teilweise allerdings mit Vorbehalten hinsichtlich der räumlichen Beschränkung von Migrantinnen und Migranten (bei Art. 1 Abs. 4) und hinsichtlich der Ausdrücke in eckigen Klammern (bei Art. 2 Abs. 3). Es konnte jedoch kein Konsens über einen Textvorschlag erzielt werden, weil auch die erste Textvariante des Ausschusses – insbesondere in Bezug auf das Aufenthaltsrecht von Opfern von Menschenhandel – befürwortet wurde.

Der Textvorschlag des Ausschusses zum **Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens** entspricht Art. 8 EMRK.

Über den vom Ausschuss vorgelegten konsentierten Textvorschlag zum Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens bestand auch im **Präsidium** Konsens, jedoch ohne den in eckige Klammern gestellten Begriff „Moral“.

Der Textvorschlag zum **Schutz des Hausrechts** geht von der Rechtslage des Staatsgrundgesetzes aus 1867 (Art. 9 StGG) und des Gesetzes zum Schutze des Hausrechts aus und übernimmt deren Garantien, soweit sie über Art. 8 EMRK hinausgehen.

Über den vom Ausschuss vorgelegten konsentierten Textvorschlag zum Schutz des Hausrechts bestand auch im **Präsidium** Konsens. Die Verweisungen auf Art. 8 Abs. 2 EMRK wären jedoch prinzipiell zu vermeiden.

Die Textierung des Ausschusses zum **Schutz der Vertraulichkeit privater Kommunikation** integriert das Grundrecht auf Schutz des Fernmeldegeheimnisses (Art. 10a StGG) und des Briefgeheimnisses (Art. 10 StGG) unter Berücksichtigung neuer Formen von Eingriffen, wie Lausch- und Spähangriff. Der Ausschuss vertrat die Ansicht, dass präventive Gefahrenabwehr von diesem Grundrecht nicht berührt wird. Uneinigkeit bestand hinsichtlich der Frage, ob äußere Gesprächsdaten in den Schutzbereich des Grundrechts fallen.

Über den vom Ausschuss vorgelegten konsentierten Textvorschlag zum Schutz der Vertraulichkeit privater Kommunikation bestand auch im **Präsidium** Konsens. Die Verweisungen auf Art. 8 Abs. 2 EMRK wären jedoch prinzipiell zu vermeiden.

Der Textvorschlag des Ausschusses zum **Grundrecht auf Datenschutz** entspricht Art. 1 des Datenschutzgesetzes 2000.

Über den vom Ausschuss vorgelegten konsentierten Textvorschlag zum Grundrecht auf Datenschutz bestand auch im **Präsidium** Konsens. Die Verweisungen auf Art. 8 Abs. 2 EMRK wären jedoch prinzipiell zu vermeiden.

Beim Textvorschlag des Ausschusses zur **Freiheit der Meinungsäußerung/Kommunikationsfreiheit** umschreibt Abs. 1 den Schutzbereich (Meinungs-, Medien- und Informationsfreiheit). Weiters definiert der Absatz die staatliche Verpflichtung zur Gewährleistung der Pluralität in den Medien (Schutz- und Förderungspflicht) und das Zensurverbot. Abs. 2 enthält eine Schrankenregelung.

Über den vom Ausschuss vorgelegten konsentierten Textvorschlag zur Freiheit der Meinungsäußerung/Kommunikationsfreiheit bestand auch im **Präsidium** Konsens, jedoch ohne den in eckigen Klammern gestellten Begriff „Moral“.

Bei der **Rundfunkfreiheit** bestand im Ausschuss Einvernehmen, dass die Legaldefinition des Rundfunks verzichtbar sei. Uneinigkeit gab es hinsichtlich der Frage, ob ein öffentlich-rechtlicher, gebührenfinanzierter Rundfunk auf Verfassungsebene sicherzustellen sei und ob der Versorgungsauftrag in die Verfassung mit aufzunehmen wäre. Der Textvorschlag zur Rechtswegegarantie wurde nicht einvernehmlich angenommen. Diskutiert wurde dabei auch über die Festlegung verfahrensrechtlicher Garantien für bestimmte Gruppen (Möglichkeit von Kollektivbeschwerden).

Über den vom Ausschuss vorgelegten Textvorschlag zur Rundfunkfreiheit bestand im **Präsidium** sowohl hinsichtlich Abs. 1 (einschließlich Alternativvariante und Ergänzungsvorschlag) als auch hinsichtlich Abs. 2 und 3 Konsens.

Die **Wissenschaftsfreiheit** und die **Kunsthfreiheit** wurden in den Textvorschlägen des Ausschusses nach eigenen Artikeln getrennt und die Universitätsautonomie im Rahmen der Wissenschaftsfreiheit festgeschrieben. Im Ausschuss bestand Uneinigkeit, ob auch eine explizite teilinstitutionelle Garantie für (Fach-)Hochschulen vorzusehen sei.

Im **Präsidium** gab es über den Textvorschlag des Ausschusses zur Wissenschaftsfreiheit bei Abs. 1 Konsens; bei Abs. 2 gab es – wie im Ausschuss – Vorbehalte. Abs. 1 wurde so verstanden, dass auch die Fachhochschulen mitumfasst sind. Auf die Beratungen des Ausschusses 2 zu diesem Thema wurde verwiesen (vgl. Teil 3 Ausschuss 2 Punkt XIV). Über den vom Ausschuss 4 vorgelegten konsentierten Textvorschlag zur Kunstfreiheit gab es im Präsidium Konsens.

Der Textvorschlag des Ausschusses zur **Vereins- und Versammlungsfreiheit** enthält auch Regelungen über Beschränkungsmöglichkeiten und einen Gesetzesvorbehalt. Entsprechend geltender Verfassungsrechtslage wird im Textvorschlag festgehalten, dass das Konzessionsystem bei der Vereinsbildung und bei Versammlungen ausgeschlossen ist.

Über den vom Ausschuss vorgelegten konsentierten Textvorschlag zur Vereins- und Versammlungsfreiheit bestand auch im **Präsidium** Konsens.

Die Textierung der **Koalitionsfreiheit** basiert auf einem Vorschlag der Sozialpartner. Diese Regelung stellt klar, dass die Gründung von freiwilligen Vereinigungen zur Vertretung von Interessen für jede Person gleich zugänglich ist. Im Besonderen wird das Recht für beide Seiten verankert, Maßnahmen im Arbeitskampf zu setzen. Rechte anderer freiwilliger oder gesetzlicher Interessenvertretungen werden dadurch nicht berührt. Die Zulässigkeit gesetzlicher Mindeststandards (bspw. Mindestlöhne) wird durch die Möglichkeit, Angelegenheiten der Arbeitswelt kollektivvertraglich zu regeln, nicht ausgeschlossen. Im Ausschuss gab es unterschiedliche Ansichten, ob die Koalitionsfreiheit im Kontext mit der allgemeinen Vereinigungsfreiheit (wie in der EMRK) oder im Zusammenhang mit den sozialen Grundrechten (wie in der EU-Grundrechte-Charta und im Sozialpartner-Vorschlag) zu regeln wäre. Dissens bestand auch hinsichtlich der Frage eines Gesetzesvorbehaltes. Grundrechtliche Garantien betreffend politische Parteien wurden unter Hinweis auf die Behandlung im Ausschuss 3 (Staatliche Institutionen) nicht näher erörtert (vgl. Teil 3 Ausschuss 3 Punkt XVII).

Im **Präsidium** bestand Konsens, die Koalitionsfreiheit als Menschenrecht zu verankern. Rechte von anderen Formen freiwilliger oder gesetzlicher Interessenvertretungen sollen dadurch nicht eingeschränkt werden. Die Frage eines allfälligen Gesetzesvorbehaltes wurde nicht endgültig geklärt.

Der Ausschuss vertrat überwiegend die Auffassung, dass die **Berufsfreiheit und unternehmerische Freiheit** als allgemeines Menschenrecht zu verankern sei, und kam überein, den Vorbehalt in Art. 39 Abs. 4 des EG-Vertrages („Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung“) nicht im konsentierten Textvorschlag abzubilden. Die gesonderte Hervorhebung der Freiheiten zur Gründung und Führung von Unternehmen nach dem Muster des Rechts auf eingerichteten Gewerbebetrieb folgt Artikel II-16 der EU-Verfassung und lässt sich damit begründen, dass es in diesem Bereich einer speziellen Garantie bedarf, die sich gegen staatliche Eingriffe richtet.

Im **Präsidium** bestand Konsens, die Berufsfreiheit und unternehmerische Freiheit als Menschenrecht zu verankern. Der vom Ausschuss vorgeschlagene Text fand Zustimmung.

Die **Eigentumsgarantie** wurde vom Ausschuss als allgemeines Menschenrecht formuliert. Auf die Zulässigkeit von Beschränkungen gegenüber Ausländern wurde verwiesen. Der Textvorschlag normiert auch Grundrechtsschranken (getrennt nach den beiden Kategorien der Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen) und beinhaltet eine Entschädigungspflicht. Auf eine gesonderte Normierung der Liegenschaftsverkehrsfreiheit wurde verzichtet; sie geht im allgemeinen Schutz der Eigentumsgarantie auf.

Über den vom Ausschuss vorgelegten konsentierten Textvorschlag zur Eigentumsgarantie bestand auch im **Präsidium** Konsens.

Die vorgeschlagenen Textvarianten des Ausschusses zum **Recht auf Ehe und Familie/Schutz von Ehe und Familie** unterschieden sich dahingehend, ob mit der Institution der „Ehe“ eine heterosexuelle Partnerschaft im Sinne einer „auf Dauer angelegten rechtsförmlichen Verbindung von Frau und Mann“ angesprochen wird, oder ob diese Institution auch für gleichgeschlechtliche Partnerschaften offen sein soll. Die Auffassungen über den Begriff „Familie“ waren ebenfalls unterschiedlich: Ein Teil der Ausschussmitglieder war der Meinung, dass „Familie“ nur in Verbindung mit Elternschaft zu verstehen sei. Weiters wurde diskutiert, ob für Kinder, die aus dem Familienverband herausgelöst sind, ein Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand im Zusammenhang mit der Garantie des staatlichen Schutzes von Ehe und/oder Familie verankert werden soll. Der Ausschuss kam überein, dass Erziehungsrechte unter der Voraussetzung der Verankerung spezieller Kinderrechte in einen künftigen Grundrechtskatalog aufgenommen werden sollen.

Über den vom Ausschuss vorgelegten und teilweise (hinsichtlich Abs. 3) konsentierten Textvorschlag zum Recht auf Ehe und Familie/Schutz von Ehe und Familie konnte im **Präsidium** kein Konsens erzielt werden.

III.4. Soziale Rechte

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt II.6)

Diesem Titel wurden das Recht auf Bildung (einschließlich Recht auf kulturelle Teilhabe), der Schutz der Gesundheit und der Schutz der Umwelt, das Recht auf existenzielle Mindestversorgung und das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Verbraucherschutz, das Recht auf Wohnung, das Recht auf Arbeit und das Recht auf Arbeitsvermittlung, das Recht auf Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie das Recht auf Zugang zu Leistungen von allgemeinem Interesse zugeordnet.

Die Behandlung der sozialen Rechte war von gegensätzlichen Standpunkten geprägt. Ein Teil der Ausschussmitglieder sprach sich für verfassungsgesetzlich gesicherte Ansprüche mit unmittelbar ableitbaren subjektiven Rechten aus. Ein anderer Teil der Ausschussmitglieder vertrat hingegen den Standpunkt, dass soziale Rechte in Form von Gesetzaufträgen an den einfachen Gesetzgeber festzuschreiben seien.

Der Ausschuss einigte sich trotz dieser gegensätzlichen Positionen auf einige **vorläufige Arbeitshypothesen** für eine künftige Kodifikation sozialstaatlicher Garantien und sozialer Grundrechte:

- Eine erneuerte österreichische Bundesverfassung sollte jedenfalls sozialstaatliche Gewährleistungen enthalten.
- Eine etwaige verfassungsrechtliche Verankerung sozialstaatlicher Verantwortung in einem neuen Grundrechtskatalog sollte primär in Form von individuell durchsetzbaren Gewährleistungen erfolgen.
- Ein Rückschritt hinter die europäische Verfassungsentwicklung, insbesondere in Form der EU-Grundrechte-Charta, sollte vermieden werden. Dazu kommt, dass nach herrschender, durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und staatlicher Gerichte geprägter Rechtsauffassung, bereits in Abwehr-Grundrechten staatliche Schutz- und Gewährleistungspflichten enthalten sind, durch welche die konfrontierende Gegenüberstellung von (klassischen) Abwehrrechten und (neuen) Leistungsansprüchen bereits nach geltender Verfassungsrechtslage relativiert wird. Solche Ansprüche werden überdies durch Diskriminierungsverbote garantiert, die schon jetzt Bestandteil der Verfassung sind und weiter ausgebaut werden sollten.
- Sozial- und leistungsstaatliche Verfassungsgarantien sollten in differenzierter und kombinierter Form eingeführt werden. In Betracht kommen Staatszielbestimmungen, Gesetzaufträge, institutionelle Garantien, sowie Grundrechte mit individuellem und kollektivem Garantiegehalt.
- Der Ausschuss trat für eine möglichst konkrete Fassung sozial- und leistungsstaatlicher Verfassungsgarantien als Grundrechte „im technischen Sinne“ ein. Formulierung-

gen wie ein „Recht auf Gesundheit“ sollten daher als ausschließliche Gewährleistungen vermieden und in genaue, rechtlich geschützte Positionen, zB ein Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge oder einen Anspruch auf medizinische Notfallversorgung, übersetzt und durch diese ergänzt werden. Dabei wären ein allgemeines Missbrauchsverbot sowie Gesetzesvorbehalte vorzusehen, die den Staat davor schützen, zur Leistung von „Unerfüllbarem“ verpflichtet zu sein. Die Schranken wären jedoch so zu gestalten, dass Mindeststandards nicht unter Berufung auf fehlende Mittel unterschritten werden können.

- Das rechtliche Instrumentarium zur Durchsetzung sozial- und leistungsstaatlicher Verfassungsgarantien sollte ebenso differenziert gestaltet sein wie die Verankerung solcher Garantien.
- Die Aufnahme von sozial- und leistungsstaatlichen Verfassungsgarantien wird sich auch in den Bereichen der Normenkontrolle und des Staatshaftungsrechts auswirken müssen.

Im Ausschuss gab es keine allgemeine Zustimmung zu weitergehenden Überlegungen hinsichtlich der Schaffung von zusätzlichen Mechanismen kollektiver Rechtsdurchsetzung, der Betonung der Gerichtsbarkeit in Zivil-, Arbeits-, Sozialrechts- und Strafsachen bei der Effektivierung sozial- und leistungsstaatlicher Verfassungsgarantien und einer neu zu schaffenden Verfassungsklausel für die ausdrückliche Verankerung der Grundrechtspflichtigkeit sämtlicher Staatsfunktionen. Dissens gab es auch bei der Diskussion, ob bei den neuen Gewährleistungen Überlegungen in die Richtung begrenzter Normsetzungsbefugnisse des Verfassungsgerichtshofes anzustellen sein werden, und ob das bestehende Privileg des Ausschlusses von außervertraglicher Staatshaftung gegenüber rechtswidrigem Verhalten von Legislativorganen zu hinterfragen sein wird.

In weiterer Folge erörterte der Ausschuss grundsätzliche Fragen der Auslegung verfassungsrechtlicher Garantien und ihrer Umsetzung mit Blick auf unterschiedliche **Regelungstechniken bei leistungsstaatlichen Gewährleistungen**. Diese allgemeinen Erwägungen haben jedoch keine Bindungswirkung auf die Interpretation einzelner diskutierter Garantien.

Aus den vorliegenden Vorschlägen zur Gestaltung solcher Gewährleistungen lassen sich zwei Grundtypen von Regelungsmustern ableiten:

- **Muster Eins:** Positive Formulierung eines subjektiven verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts in Form einer Generalklausel („Jeder Mensch hat das Recht auf ...“) in Verbindung mit einer den Staat in die Pflicht nehmenden, zumeist demonstrativ formulierten, die Generalklausel ausführenden Aufzählung von Einzelgarantien („Der Staat gewährleistet dieses Recht [insbesondere] durch ...“)
- **Muster Zwei:** Gewährleistung von Rechten von vornherein in gesetzesvermittelter Form („Durch Gesetz ist zu gewährleisten ...“).

Das erste Regelungsmuster kann unterschiedlich ausgelegt werden:

Variante 1: Mediatisierung von Ansprüchen durch Gesetz (einschließlich gesetzlicher Generalklausel) oder gesetzesfunktionelle Vorschriften wie Kollektivverträge

Variante 2: Unmittelbar anwendbare Grundlage für subjektive verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte, welche für alle Staatsfunktionen unmittelbar verbindlich sind und insbesondere auch im Gerichtsweg im Verhältnis zwischen Privaten unmittelbar durchsetzbar sind.

Nach dem zweiten Regelungsmuster sind subjektive Rechte nur aus der Verbindung von verfassungsrechtlichen Gewährleistungen und gesetzlichen Regelungen ableitbar.

Sämtliche Regelungsmuster und Varianten sind bezüglich ihrer Auswirkungen auf die Umsetzung, den Rechtsschutz und die Normenkontrolle differenziert zu beurteilen, wobei im Verhältnis vom ersten Regelungsmuster/Variante 1 und vom zweiten Regelungsmuster eine Konvergenz besteht.

Ergebnisse der Beratungen zu den einzelnen sozialen Rechten:

Soziale Rechte		Ergebnisse der Beratungen
1.1	Recht auf Bildung	<i>Ausschuss:</i> Konsens bei Abs. 1 bis 3 (ausgenommen die Ergänzungsvarianten zu Abs. 3) sowie bei Abs. 5 und 6; Dissens bei den Ergänzungsvarianten zu Abs. 3 und bei Abs. 4 <i>Präsidium:</i> Konsens bei neuen Abs. 1 und 3 (ausgenommen Ergänzungsvorschlag zu Abs. 3); Dissens bei neuen Abs. 2, Ergänzungsvorschlag zu Abs. 3 und Abs. 4 bis 7
1.2	Recht auf kulturelle Teilhabe	<i>Ausschuss:</i> Dissens, ob grundrechtliche Gewährleistung erforderlich ist <i>Präsidium:</i> siehe Ausschussergebnis
2.1	Schutz der Gesundheit	<i>Ausschuss:</i> Dissens (sechs Textvarianten) <i>Präsidium:</i> Konsens bei neuem Abs. 1; Dissens bei neuen Abs. 2 bis 4 und bei einem ergänzend vorgeschlagenen Artikel
2.2	Schutz der Umwelt	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Abs. 1 bis 3 (entspricht dem konsentierten Teil des Textvorschlages von Ausschuss 1); Dissens über die drei Ergänzungsvarianten <i>Präsidium:</i> Dissens, ob Verankerung als Grundrecht, Grundprinzip oder Staatsziel
3.1	Recht auf existenzielle Mindestversorgung	<i>Ausschuss:</i> Dissens (drei Textvarianten) <i>Präsidium:</i> Dissens (drei neue Textvarianten)

3.2	Recht auf soziale Sicherheit	<i>Ausschuss:</i> Dissens (zwei Textvarianten) <i>Präsidium:</i> siehe Ausschussergebnis
4	Recht auf Verbraucherschutz	<i>Ausschuss:</i> Dissens, ob grundrechtliche Gewährleistung erforderlich ist <i>Präsidium:</i> siehe Ausschussergebnis
5	Recht auf Wohnung	<i>Ausschuss:</i> Dissens (vier Textvarianten) <i>Präsidium:</i> grundsätzlicher Konsens [Ausschussvariante 4]
6.1	Recht auf Arbeit	<i>Ausschuss:</i> Dissens (drei Textvarianten) <i>Präsidium:</i> Konsens [Ausschussvariante 1]
6.2	Recht auf Arbeitsvermittlung	<i>Ausschuss:</i> Dissens (zwei Textvarianten) <i>Präsidium:</i> Konsens [Ausschussvariante 1]
7	Recht auf Vereinbarkeit von Beruf und Familie	<i>Ausschuss:</i> Dissens (vier Textvarianten) <i>Präsidium:</i> Konsens zu neuem Textvorschlag, ausgenommen Abs. 2 Z 4
8	Recht auf Zugang zu Leistungen von allgemeinem Interesse	<i>Ausschuss:</i> Dissens (drei Textvarianten) <i>Präsidium:</i> Dissens (zwei neue Textvarianten)

Dazu gab es folgende Anmerkungen:

Der Textvorschlag des Ausschusses zum **Recht auf Bildung** fand nur in Teilbereichen Konsens. Die Bestimmungen über die Unentgeltlichkeit und soziale Verträglichkeit der Bildung (Abs. 2) schließen Studiengebühren nicht aus. Bei der Regelung des Elternrechts (Abs. 3) gab es keinen Konsens über eine verfassungsrechtliche Verankerung eines Objektivitätsgebotes im Sinne der Förderung selbständigen kritischen Denkens und einer Missbrauchsverhinderung. Bei der Frage der verfassungsrechtlichen Regelung der Schulpartnerschaft (angemessene Mitsprache von Eltern und Schülerinnen/Schülern) und des Integrationsauftrages (integratives Schulwesen) waren die Auffassungen im Ausschuss ebenfalls geteilt. Die in Abs. 4 enthaltene Einrichtungsgarantie wurde von einigen Ausschussmitgliedern abgelehnt. Die Privatschulfreiheit (Abs. 5) wurde einvernehmlich als allgemeines Menschenrecht definiert; die verfassungsrechtliche Verankerung von staatlichen Aufsichtsregelungen und Befähigungsnachweisen wurde als entbehrlich erachtet. Über die Regelung für den Religionsunterricht (Abs. 6) gab es Konsens. Dabei wurde auf die Bedeutung des Themas für Fragen staatlicher Ersatzleistungen für Privatschulen, Förderungen von konfessionellen und nichtkonfessionellen Schulen und eines überkonfessionellen Religionsunterrichts bzw auch eines Ethikunterrichts als Alternative verwiesen.

Im **Präsidium** bestand Konsens, das Recht auf Bildung als Menschenrecht zu verankern. Dazu wurde ein in Teilbereichen konsentierter Textvorschlag erarbeitet.

Über eine verfassungsrechtliche Verankerung des **Rechts auf kulturelle Teilhabe** gab es im Ausschuss keinen Konsens. Zum Textvorschlag wurde angemerkt, dass diese Regelung in ihrer Formulierung sehr diffus sei, und dass die darin enthaltene staatliche Förderungsverpflichtung in ihren konkreten Auswirkungen ambivalent sein könnte.

Auch im **Präsidium** konnte über die grundrechtliche Verankerung des Rechts auf kulturelle Teilhabe kein Konsens erzielt werden.

Der Ausschuss kam überein, dass in einem künftigen Grundrechtskatalog Regelungen enthalten sein sollen, die den **Schutz der Gesundheit** betreffen. Unterschiedliche Auffassungen gab es in der Frage, ob die Spezialgarantien in den Textvarianten zum Schutz der Gesundheit inhaltlich bereits durch die generellen Gewährleistungen im Textvorschlag zum Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit abgedeckt sind. Weiters wäre auf die Vereinbarkeit mit anderen Gewährleistungen, insbesondere mit dem Recht auf existenzielle Mindestversorgung und dem Recht auf soziale Sicherheit, zu achten. Der Ausschuss diskutierte einzelne Elemente aus den vorgeschlagenen Texten (Zugangsrechte, unmittelbar ableitbares subjektives Recht oder Umsetzung durch Gesetz, inhaltliche Präzisierung von Leistungen, Festlegung von Staatsverantwortung, Recht auf Einhaltung objektiven Rechts einschließlich Normenkontrolle und dessen Durchsetzung in einem Verfahren sowie Recht auf ein Tätigwerden der Gesetz- und Verordnungsgebung, Gesundheitsanwaltschaft). Bei den Beratungen wurden auch die Ergebnisse des Ausschusses 1 zum Thema „Gesundheitsversorgung“ mitberücksichtigt (vgl. Teil 3 Ausschuss 1 Punkt IV.4).

Im **Präsidium** bestand Konsens, den Schutz der Gesundheit als Grundrecht zu verankern. Dazu wurde ein in Teilbereichen konsentierter Textvorschlag erarbeitet.

Bei den Beratungen zum **Schutz der Umwelt** bestand im Ausschuss kein Konsens, über die vom Ausschuss 1 vorgeschlagenen Zielbestimmungen zum „Umweltschutz“ hinaus oder zusätzlich zu diesen weitere grundrechtliche oder grundrechtsnahe Regelungen vorzuschlagen. Einvernehmen gab es darüber, die vom Ausschuss 1 in Aussicht genommenen Staatszielbestimmungen betreffend Atomenergie in die Verfassung aufzunehmen (vgl. Teil 3 Ausschuss 1 Punkt IV.1).

Im **Präsidium** bestand grundsätzlich Konsens, den Umweltschutz zu verankern. Diskutiert wurde, ob eine Verankerung als Grundrecht, als Grundprinzip (kein „Baugesetz“ im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG) oder als Staatsziel erfolgen soll.

Bei der Behandlung der vorgeschlagenen Textvarianten zum **Recht auf existenzielle Mindestversorgung** diskutierte der Ausschuss, ob Leistungen über die existenzielle Mindestversorgung hinaus zulässig sind bzw. ob eine darüber hinaus gehende Grundsicherung möglich ist. Ein weiteres Thema war die Frage nach Rechtsschutz und Durchsetzbarkeit. Angemerkt wurde, dass mit den vorgeschlagenen Gewährleistungen Mindestlohnregelungen nicht ausgeschlossen werden und dass damit kein bestimmtes System für die Umsetzung der Garantien vorgegeben wird.

Im **Präsidium** bestand Konsens, das Recht auf existenzielle Mindestversorgung auf Basis eines Textentwurfes der Sozialpartner zu verankern. Über eine Textierung dieses Grundrechts konnte kein Konsens gefunden werden.

Im Zusammenhang mit dem **Recht auf soziale Sicherheit** behandelte der Ausschuss zunächst Fragen im Zusammenhang mit individueller Befindlichkeit („selbstverschuldete Not“) und Fragen des Rechtsschutzes und der Durchsetzbarkeit. Angemerkt wurde, dass das System von existenzieller Mindestversorgung und sozialer Sicherheit durch Sozialversicherung und Pflegeleistungen Sicherungssysteme nach dem Modell einer Grundsicherung nicht ausschlieÙe. Bestehende Versorgungssysteme würden aufrecht bleiben, wenn sie die gleichen Sicherheitsleistungen wie Sozialversicherungssysteme erbringen. Unterschiedliche Auffassungen gab es bei der Frage der Gestaltung allfälliger Regressansprüche und der kompetenzrechtlichen Umsetzung.

Im **Präsidium** bestand Konsens, das Recht auf soziale Sicherheit als Menschenrecht zu verankern. Keine Einigung gab es bezüglich der Textierung dieses Grundrechts.

Im Ausschuss gab es keinen Konsens, ob ein **Recht auf Verbraucherschutz** als subjektives Recht vorzusehen sei oder ob nicht allenfalls eine Staatszielbestimmung genüge.

Im **Präsidium** gab es über die grundrechtliche Verankerung eines Rechts auf Verbraucherschutz ebenfalls Dissens.

Zum **Recht auf Wohnung** wurde im Ausschuss erläuternd festgehalten, dass damit kein einklagbares Recht auf eine staatliche Leistung in Form der Zuweisung einer Wohnung gemeint sei. In der Frage, ob es eine verfassungsrechtliche Garantie mit dem Ziel geben soll, Ansprüche des Wohnens über das hinaus zu gewährleisten, was aus existenzieller Mindestversorgung und Recht auf Unterkunft abzuleiten sei, waren die Auffassungen im Ausschuss geteilt.

Im **Präsidium** bestand Konsens, das Recht auf Wohnen als Menschenrecht im Sinne der Ausschussvariante 4 zu verankern. Von einem Mitglied des Präsidiums wurde vorgeschlagen, ein Recht auf „menschwürdiges Wohnen“ festzuschreiben.

Beim **Recht auf Arbeit** gab es im Ausschuss geteilte Auffassungen über die konkrete Ausgestaltung dieses Grundrechts: Garantie von subjektiven Rechten Einzelner gegenüber dem Staat, Modifikation im Sinne einer gesetzlichen Gewährleistungspflicht oder Gewährleistung eines Rechts auf Arbeit zu bestimmten Bedingungen. Schutz vor Ungleichbehandlung bieten in einem weiten Sinne die Garantien auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen. Im Zusammenhang mit dem Recht auf Arbeit diskutierte der Ausschuss auch über Fragen der Arbeitsmarktpolitik (Recht auf angemessene Sonn- und Feiertagsruhe, Bekenntnis zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik), das Verbot der Kinderarbeit und eine allfällige verfassungsrechtliche Verankerung der Elternkarenz (Schutz von Müttern und Vätern) und des Verbotes der Lohndiskriminierung wegen Geschlechtsunterschieden.

Im **Präsidium** bestand Konsens, das Recht auf Arbeit als Menschenrecht im Sinne der Ausschussvariante 1 zu verankern. In diesem Zusammenhang bestand auch Konsens darüber, das Recht auf gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit bei dem Grundrecht betreffend die Gleichheit von Frau und Mann festzuschreiben.

Beim **Recht auf Arbeitsvermittlung** bestand Dissens über die Formulierung. Im Ausschuss wurde angemerkt, dass dieses Grundrecht zweiseitig zu verstehen sei (im Sinne eines Anspruches von Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmern und Arbeitgeberinnen/Arbeitgebern auf unentgeltlichen Vermittlungsdienst) und nicht als Einschränkung gewerblicher Arbeitsvermittlung zu interpretieren sei.

Im **Präsidium** bestand Konsens, das Recht auf Arbeitsvermittlung als Menschenrecht im Sinne der Ausschussvariante 1 zu verankern.

Beim **Recht auf Vereinbarkeit von Beruf und Familie** zeigten sich im Ausschuss Auffassungsunterschiede, die das Modell betreffen: Subjektive Rechte oder Gesetzesgewährleistungen. Auch hinsichtlich der systematischen Zuordnung und der Garantiefunktionen von Generalklauseln und Einzelbestimmungen lagen unterschiedliche Meinungen vor. Bei den Beratungen wurden folgende Themenbereiche angesprochen: Mutterschaftsschutz, Karenzschutz, Arbeitsbedingungen, Betreuungsleistungen und kompensatorische Transferleistungen.

Im **Präsidium** bestand Konsens, das Recht auf Vereinbarkeit von Beruf und Familie als Menschenrecht zu verankern. Dazu wurde ein im Wesentlichen konsentierter Textvorschlag erarbeitet.

Der Ausschuss vertrat die Auffassung, dass in einer künftigen Verfassung Bestimmungen enthalten sein sollen, die das Thema des Zuganges zu Infrastruktur und sonstigen Leistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse ausdrücklich behandeln. Bei den Beratungen zum **Recht auf Zugang zu Leistungen von allgemeinem Interesse** wurden die Ergebnisse des Ausschusses 1 zum Thema „Daseinsvorsorge“ miteinbezogen (vgl Teil 3 Ausschuss 1 Punkt IV.2). Über einen Textvorschlag konnte kein Konsens erzielt werden.

Im **Präsidium** bestand Einvernehmen, das Recht auf Zugang zu Leistungen von allgemeinem Interesse als Menschenrecht zu verankern. Über die Textierung dieses Grundrechts konnte kein Konsens gefunden werden.

III.5. Politische Rechte

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt II.5)

Dem Bereich der politischen Rechte werden das Wahlrecht (aktiv, passiv), das Petitionsrecht, das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern, die Rechte öffentlich Bediensteter und das Staatsbürgerschaftsrecht zugeordnet.

Ergebnisse der Beratungen zu den politischen Rechten:

Politische Rechte		Ergebnisse der Beratungen
1	Wahlrecht (aktiv, passiv)	<i>Ausschuss:</i> aus Zeitmangel nicht beraten; es liegen zwei Textentwürfe vor (Sozialdemokratisches Grundrechtsforum; <i>Grabenwarter</i>) <i>Präsidium:</i> Behandlung im Zusammenhang mit den „allgemeinen Wahlrechtsgrundsätzen“
2	Petitionsrecht	<i>Ausschuss:</i> aus Zeitmangel nicht beraten; es liegt ein Textentwurf vor (Sozialdemokratisches Grundrechtsforum) <i>Präsidium:</i> Dissens (Textentwurf des Sozialdemokratischen Grundrechtsforums mit/ ohne Streichung des zweiten Teilsatzes)
3	Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern	<i>Ausschuss:</i> aus Zeitmangel nicht beraten; es liegen zwei Textentwürfe vor (Sozialdemokratisches Grundrechtsforum; <i>Grabenwarter</i>) <i>Präsidium:</i> Dissens (zwei neue Textvarianten)
4	Rechte öffentlich Bediensteter	<i>Ausschuss:</i> aus Zeitmangel nicht beraten; es liegt ein Textentwurf vor (Sozialdemokratisches Grundrechtsforum) <i>Präsidium:</i> Hinweis auf die Ausführungen im Ergänzenden Bericht des Ausschusses 3 und einen Textvorschlag des Ausschusses 2 zu Art. 59a und 59b B-VG
5	Staatsbürgerschaftsrecht	<i>Ausschuss:</i> aus Zeitmangel nicht beraten; es liegt ein Textentwurf vor (Sozialdemokratisches Grundrechtsforum) <i>Präsidium:</i> Dissens, ob grundrechtliche Gewährleistung erforderlich ist

Dazu gab es folgende Anmerkungen:

Der Ausschuss 4 konnte die politischen Rechte aus terminlichen Gründen nicht näher beraten. Die Themenbereiche Wahlrecht und Petitionsrecht wurden jedoch in anderen Ausschüssen (Ausschüsse 3 und 8) erörtert (vgl. Teil 3 Ausschuss 3 Punkt II, Ausschuss 8 Punkt VII.4).

Das **Präsidium** hat das **Wahlrecht** gemeinsam mit dem vom Büro des Österreich-Konvents ausgearbeiteten Textvorschlag über „allgemeine Wahlrechtsgrundsätze“ behandelt.

Zum **Petitionsrecht** lag dem **Präsidium** ein Textvorschlag des Sozialdemokratischen Grundrechtsforums vor, der von Teilen des Präsidiums unterstützt wurde. Teilweise wurde eine modifizierte Formulierung (Streichung des zweiten Teilsatzes über die Mitwirkung an der politischen Willensbildung) gewünscht.

Beim **Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern** gab es Konsens über die Anregung, den EU-Verweis im Textentwurf des Sozialdemokratischen Grundrechtsforums zu streichen. Über die beiden neuen Textvarianten des **Präsidiums** gab es Dissens. Die Frage der geschlechterneutralen Formulierung wurde im Präsidium nicht diskutiert.

Im Zusammenhang mit den Beratungen über die **Rechte öffentlich Bediensteter** wurde im **Präsidium** auf die diesbezüglichen Ausführungen im Ergänzenden Bericht des Ausschusses 3 und einen Textvorschlag des Ausschusses 2 zu Art. 59a und 59b B-VG verwiesen (vgl Teil 3 Ausschuss 2 Punkt XIII, Ausschuss 3 Punkt VII.2).

Beim **Staatsbürgerschaftsrecht** gab es im **Präsidium** keinen Konsens, ob eine grundrechtliche Gewährleistung erforderlich ist. Von einem Teil des Präsidiums wurde vorgeschlagen, das Prinzip des „ius sanguinis“ um das Prinzip des „ius soli“ zu ergänzen.

III.6. Verfahrensrechte

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt II.4)

Zu den Verfahrensrechten werden hier das Recht auf ein Verfahren vor der zuständigen Behörde, das Auskunftsrecht über Angelegenheiten öffentlicher Einrichtungen, das Recht auf ein faires Verfahren, das Recht auf ein mehrinstanzliches Verfahren, das Verbot rückwirkender strafrechtlicher Regelungen, das Doppelbestrafungsverbot, das Entschädigungsrecht und die Beschwerderechte gezählt.

Ergebnisse der Beratungen zu den Verfahrensrechten:

Verfahrensrechte		Ergebnisse der Beratungen
1	Recht auf ein Verfahren vor der zuständigen Behörde	<i>Ausschuss:</i> Konsens über Textvorschlag <i>Präsidium:</i> Konsens über Ausschussvorschlag
2	Auskunftsrecht über Angelegenheiten öffentlicher Einrichtungen	<i>Ausschuss:</i> aus Zeitmangel nicht beraten; es liegt ein Textentwurf vor (Sozialdemokratisches Grundrechtsforum) <i>Präsidium:</i> Behandlung im Zusammenhang mit den Vorschlägen aus dem Ausschuss 8; Regelung bei Art. 20 Abs. 3 B-VG
3	Recht auf ein faires Verfahren	<i>Ausschuss:</i> Dissens (zwei Textvorschläge und ein Ergänzungsvorschlag) <i>Präsidium:</i> Dissens
4	Recht auf ein mehrinstanzliches Verfahren	<i>Ausschuss:</i> aus Zeitmangel nicht beraten; es liegen zwei Textentwürfe vor (Sozialdemokratisches Grundrechtsforum; <i>Grabenwarter</i>) <i>Präsidium:</i> Konsens (Textentwurf von <i>Grabenwarter</i>)

5	Verbot rückwirkender strafrechtlicher Regelungen	<p><i>Ausschuss:</i> aus Zeitmangel nicht beraten; es liegen zwei Textentwürfe vor (Sozialdemokratisches Grundrechtsforum; <i>Grabenwarter</i>)</p> <p><i>Präsidium:</i> Konsens (Textentwurf von <i>Grabenwarter</i>)</p>
6	Doppelbestrafungsverbot	<p><i>Ausschuss:</i> aus Zeitmangel nicht beraten; es liegen zwei Textentwürfe vor (Sozialdemokratisches Grundrechtsforum; <i>Grabenwarter</i>)</p> <p><i>Präsidium:</i> Konsens (Textentwurf von <i>Grabenwarter</i>)</p>
7	Entschädigungsrecht	<p><i>Ausschuss:</i> aus Zeitmangel nicht beraten; es liegen drei Textentwürfe vor (Sozialdemokratisches Grundrechtsforum; <i>Grabenwarter</i>; <i>Stoisits/Grüner Parlamentsklub</i>)</p> <p><i>Präsidium:</i> Dissens</p>
8	Beschwerderechte	<p><i>Ausschuss:</i> aus Zeitmangel nicht beraten; es liegen vier Textentwürfe vor (Sozialdemokratisches Grundrechtsforum; <i>Grabenwarter</i>, <i>Mader/Rack</i>; <i>Stoisits/Grüner Parlamentsklub</i>)</p> <p><i>Präsidium:</i> Dissens; Konsens zeichnet sich ab bei Art. 22 Abs. 1 bis 3 des Textentwurfes von <i>Grabenwarter</i> und bei Art. 56 des Textentwurfes des Sozialdemokratischen Grundrechtsforums (gleich lautend Art. 12 Abs. 1 des Textentwurfes von <i>Stoisits/Grüner Parlamentsklub</i>).</p>

Dazu gab es folgende Anmerkungen:

Der Ausschuss 4 konnte einige Verfahrensrechte (Auskunftsrecht über Angelegenheiten öffentlicher Einrichtungen, Recht auf ein mehrinstanzliches Verfahren, Verbot rückwirkender strafrechtlicher Regelungen, Doppelbestrafungsverbot, Entschädigungsrecht und Beschwerderechte) aus terminlichen Gründen nicht näher beraten.

Im Zusammenhang mit dem **Recht auf ein Verfahren vor der zuständigen Behörde** verwies der Ausschuss auf die langjährige Rechtsprechung zum „Recht auf den gesetzlichen Richter“, wonach dieses Recht über den Bereich der Gerichtsbarkeit hinaus eine Garantie insbesondere auf ein Tätigwerden durch die gesetzlich zuständige Behörde (Gericht oder Verwaltungsbehörde) bedeute und eine Verpflichtung für die Gesetzgebung enthalte, die behördlichen Zuständigkeiten in möglichst zweifelsfreier Weise zu definieren und abzugrenzen. Durch diese Formulierung werde die Position der Staatsanwaltschaften nicht präjudiziert.

Im **Präsidium** bestand Einvernehmen über den im Ausschuss konsentierten Textvorschlag zum Recht auf ein Verfahren vor der zuständigen Behörde.

Der Ausschuss hat das Thema **Auskunftsrecht über Angelegenheiten öffentlicher Einrichtungen** zwar nicht beraten, aber dazu einen Textentwurf des Sozialdemokratischen Grundrechtsforums vorgelegt. Im Präsidium wurde dieses Thema im Zusammenhang mit den diesbezüglichen Vorschlägen des Ausschusses 8 (Demokratische Kontrollen) behandelt (vgl. Teil 3 Ausschuss 8 Punkt VI). Es bestand Konsens, das Auskunftsrecht an einem anderen Regelungsort (bei Art. 20 Abs. 3 B-VG) festzuschreiben.

Im Ausschuss wurden zum **Recht auf ein faires Verfahren** zwei Textvarianten und einen Ergänzungsvorschlag behandelt; es konnte jedoch kein konsentierter Textvorschlag erarbeitet werden. Bei der Diskussion über die Zweckmäßigkeit verfassungsrechtlicher Zeitvorgaben für zivilgerichtliche Verfahren wurde die Grundtendenz eines solchen Vorschlages positiv aufgenommen; im Einzelnen gab es darüber keinen Konsens.

Im **Präsidium** bestand über die Textvarianten zum Recht auf ein faires Verfahren ebenfalls Dissens. Zu der in Variante 1 (Art. 2 Abs. 3) enthaltenen Bestimmung bezüglich des Anklageprozesses in Justizstrafsachen wurde auch die Meinung vertreten, dass diese Regelung eher dem Kapitel über die ordentliche Gerichtsbarkeit bzw. über die Justiz zuzuordnen wäre. Zu der in der Variante 2 (Art. 1 Abs. 1) enthaltenen Bestimmung, wonach Urteile „öffentlich verkündet werden müssen“, wurde darauf hingewiesen, dass die mündliche Urteilsverkündung in Zivilrechtssachen die Ausnahme darstelle. Über den Ergänzungsvorschlag (erstinstanzliche Verfahren binnen Jahresfrist) wurde kein Konsens erzielt.

Der Ausschuss hat das **Recht auf ein mehrinstanzliches Verfahren** nicht behandelt; es wurden aber zwei Textentwürfe vorgelegt. Im **Präsidium** gab es über den Textentwurf von *Grabenwarter* Konsens.

Der Ausschuss hat das **Verbot rückwirkender strafrechtlicher Regelungen** ebenfalls nicht beraten, aber zu diesem Themenbereich zwei Textentwürfe vorgelegt. Im **Präsidium** gab es über den Textentwurf von *Grabenwarter* Konsens.

Auch das **Doppelbestrafungsverbot** wurde vom Ausschuss nicht behandelt; hiezu lagen zwei Textentwürfe vor. Im **Präsidium** gab es über den Textentwurf von *Grabenwarter* Konsens.

Beim **Entschädigungsrecht** wurden drei Textentwürfe vorgeschlagen. Während der Textentwurf des Sozialdemokratischen Grundrechtsforums (insbesondere die Bestimmungen über die Haftung des Gesetzgebers) von einem Teil des **Präsidiums** als zu weitgehend beurteilt wurde, reichte der Textentwurf von *Grabenwarter* anderen zu wenig weit, zumal er sich nur auf die Strafhaft, aber nicht auch auf andere – vom geltenden Strafrechtlichen Entschädigungsgesetz erfasste – Haftarten beziehe (Verwahrungs-, Untersuchungs- und Auslieferungshaft).

Zu den **Beschwerderechten** lagen vier Textentwürfe vor. Bei den Beratungen im **Präsidium** konnte über keine der Varianten Konsens erzielt werden. Von einer Seite wurde die im Textentwurf des Sozialdemokratischen Grundrechtsforums verankerte Verbandsklagebefugnis

abgelehnt. Auch bezüglich der Verfassungs- oder Gesetzesbeschwerde bestand Dissens (vgl. Teil 3 Ausschuss 9 Punkt II.1.1). In der Frage der Staatshaftung wurde ein Textvorschlag der Sozialpartner eingeholt, über den aus zeitlichen Gründen nicht mehr beraten wurde. Ein Konsens zeichnete sich bei Abs. 1 bis 3 des Textentwurfes von *Grabenwarter* ab, während Abs. 4 seines Textentwurfes durch Art. 56 des Textentwurfes des Sozialdemokratischen Grundrechtsforums bzw. den gleich lautenden Art. 12 Abs. 1 des Textentwurfes von *Stoisits/Grüner* Parlamentsklub ersetzt werden könnte.

III.7. Allgemeine Bestimmungen

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt II.7)

Ergebnisse der Beratungen zu den allgemeinen Bestimmungen:

Allgemeine Bestimmungen		Ergebnisse der Beratungen
1	Textvorschlag zum Thema „Bindung der Staatsfunktionen“	<i>Ausschuss:</i> überwiegende Zustimmung <i>Präsidium:</i> Dissens
2	Textvorschlag zum Thema „Auslegung von Grundrechten“	<i>Ausschuss:</i> Dissens <i>Präsidium:</i> überwiegende Zustimmung
3	Textentwurf von <i>Grabenwarter</i> (Art. 22 „Allgemeine Bestimmungen“)	<i>Ausschuss:</i> aus Zeitmangel nicht beraten <i>Präsidium:</i> siehe die Anmerkungen zu den „Beschwerderechten“ unter Pkt. 2.6 „Verfahrensrechte“

Dazu gab es folgende Anmerkungen:

Über einen vom Ausschuss überwiegend vertretenen Textvorschlag betreffend die **Bindung der Staatsfunktionen** an grundrechtliche Gewährleistungen konnte im **Präsidium** kein Konsens erzielt werden.

Ein Textvorschlag betreffend die **Auslegung von Grundrechten** entsprechend dem verfassungs- und völkerrechtlichen Gebot zu völkerrechtskonformer Auslegung fand im Ausschuss keinen Konsens. Diesem Textvorschlag wurde im **Präsidium** überwiegend zugestimmt; es wurde aber kein Konsens erzielt.

Ein Textentwurf von *Grabenwarter* über „**Allgemeine Bestimmungen**“ konnte vom Ausschuss aus terminlichen Gründen nicht näher erörtert werden. Die Ergebnisse der diesbezüglichen **Präsidiumsberatungen** finden sich bei den Anmerkungen zu den „Beschwerderechten“ unter Pkt. III.6. „Verfahrensrechte“.

IV. Rechtsschutz

Der **Ausschuss 4** diskutierte dabei zunächst die Frage, ob eine Erweiterung der bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten erforderlich sei (bspw. durch Kollektivbeschwerden, kommis-

sarischen Rechtsschutz, Staatshaftungsansprüche). Die Festlegung verfahrensrechtlicher Garantien für bestimmte Gruppen (Möglichkeit von Kollektivbeschwerden) wurde insbesondere bei den Gleichheitsrechten, den Rechten der Volksgruppen, den sozialen Rechten und allgemein zugunsten benachteiligter, gefährdeter und sozial schwacher Personengruppen diskutiert.

Der Ausschuss erörterte auch die Frage, inwieweit die Schutzfunktion von grundrechtlichen Gewährleistungen im Verhältnis zwischen Privaten gegeben sei (Horizontalwirkung).

In weiterer Folge diskutierte der Ausschuss die Themenbereiche „Unmittelbare Drittwirkung“, „Subsidiarantrag“, „Staatshaftung“ und „Verbandsklage“ anhand eines gemeinsamen Vorschlages der Sozialpartner zum Thema „soziale Grundrechte im Bereich der Arbeitswelt“.

In Punkt 1 des Sozialpartner-Vorschlages („Allgemeines“) wird eine unmittelbare Drittwirkung von Grundrechten – mit Ausnahme des Grundrechts auf Datenschutz – abgelehnt. Auch sollen Leistungsansprüche aus Grundrechten in einem angemessenen Umfang bestehen unter Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft und der Bedürfnisse der Einzelnen. Im Ausschuss wurde dazu angemerkt, dass der Bezug zur Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft nur eines von mehreren wirtschafts- und sozialpolitisch relevanten Maßstabskriterien sei. Sollte der im Sozialpartner-Vorschlag ausgedrückte Grundsatz in eine verfassungsrechtliche Abwägungsnorm Eingang finden, so müsste die Formulierung der Breite der Abwägungsgesichtspunkte Rechnung tragen. Eine solche explizit formulierte Abwägungsregel könnte im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und/oder im Rahmen eines allgemeinen Teiles leistungsbezogener Grundrechte kodifiziert werden.

Die Punkte 2 und 3 des Sozialpartner-Vorschlages („Subsidiarantrag“, „Staatshaftung“) fallen überwiegend in den Wirkungsbereich des Ausschusses 9 (Rechtsschutz und Gerichtsbarkeit). Im Ausschuss 4 wurde dazu angemerkt, dass allfällige Vorschläge des Ausschusses 9 auf ihre Auswirkungen auf die materiellen Gewährleistungen zu überprüfen wären (vgl Teil 3 Ausschuss 9 Punkt II.1.1 und Punkt V).

Gemäß Punkt 4 des Sozialpartner-Vorschlages („Verbandsklage“) wird eine Verbandsklage in Grundrechtsangelegenheiten abgelehnt. Von den Vertretern der Sozialpartner wurde im Ausschuss erläuternd festgehalten, dass sich die Ablehnung der Verbandsklage gegen eine allgemeine verfassungsrechtliche Institutionalisierung der Berechtigung von Organisationen zur abstrakten Beschwerdeführung in Grundrechtsangelegenheiten zur Wahrung objektiver Rechtmäßigkeit richte. Über etwaige kollektive Rechtsdurchsetzungsmechanismen im Bereich des Volksgruppenschutzes sei damit nichts gesagt. Das Thema „Verbandsklage“ wurde auch vom Ausschuss 9 behandelt (vgl Teil 3 Ausschuss 9 Punkt II.2).

Bei den Beratungen im **Präsidium** bestand Konsens darüber, dass soziale Grundrechte verankert werden und dass Grundrechte – auch soziale Grundrechte – jedenfalls justiziabel sein müssen. Die diesbezügliche Einigung der Sozialpartner wurde als eine Grundlage allgemein

begrüßt. Dissens gab es beim Bezug von Leistungsansprüchen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft.

Zum Problemkreis „Gesetzesbeschwerde“ (ehemals „Subsidiarantrag“) und „Verfassungsbeschwerde“ (ehemals „Urteilsbeschwerde“) wurde einerseits die Gesetzesbeschwerde in der Fassung des im Bericht des Ausschusses 9 enthaltenen gemeinsamen Textvorschlages *Jabloner/Grabenwarter/Rzeszut* gewünscht (vgl Teil 3 Ausschuss 9 Punkt II.1.1), wobei auch auf das gemeinsame Sozialpartner-Papier verwiesen wurde; gleichzeitig wurde die Verfassungsbeschwerde – wegen der drohenden Überlastung des Verfassungsgerichtshofes im Falle ihrer Einführung und unter ausdrücklichem Hinweis auf die negativen Auswirkungen der Urteilsbeschwerde in Deutschland – abgelehnt. Auch eine Verbandsklage wurde abgelehnt. Dagegen solle die Bescheidbeschwerde nach Art. 144 B-VG bleiben. Andererseits wurde die Einführung sowohl der Verfassungsbeschwerde als auch der Verbandsklage gewünscht; die Einführung der vorgeschlagenen Gesetzesbeschwerde sei zu wenig weitgehend und effizient. Von Teilen des Präsidiums wurde darauf verwiesen, dass ohne eine Verfassungsbeschwerde kein einheitlicher Grundrechtsschutz gesichert sei, und dass gerade bei den sozialen Grundrechten, die zum Großteil in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte fallen, das bisherige Grundrechtsschutzinstrumentarium nicht ausreiche.

Zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Staatshaftung wurde einerseits die Meinung vertreten, dass ein Staatshaftungsanspruch nur bei gänzlicher Untätigkeit des Gesetzgebers bestehen soll. Andererseits wurde ein darüber hinausgehender Staatshaftungsanspruch – entsprechend einem im Ausschuss 9 erstatteten Textvorschlag – auch für Fälle der „qualifizierten Untätigkeit“ („qualifizierte Rechtswidrigkeit“) des Gesetzgebers gewünscht (vgl Teil 3 Ausschuss 9 Punkt V).

Ausschuss 5

Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden⁷¹

I. Strukturierung und Formulierung neuer Kompetenztatbestände

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.8.1)⁷²

I.1. Ziele⁷³

Die Kompetenzverteilung der österreichischen Bundesverfassung ist bekanntermaßen in einem besonders hohen Maße zersplittert und unübersichtlich. Dass dieser Zustand unbefriedigend ist und zu den Leistungsmängeln der bestehenden bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zählt, war im Ausschuss völlig unbestritten. Einzuräumen ist freilich auch, dass jede Verteilung von Gesetzgebungsaufgaben in einem dezentralisierten System zu Abgrenzungs- und Interpretationsproblemen führt.

Die Unübersichtlichkeit der Kompetenzverteilung äußert sich in mehrfacher Hinsicht: Zum einen in der Vielzahl und Kasuistik der Kompetenztatbestände, zum anderen auch in der Vielfalt der Kompetenztypen.

Ausgehend von diesen Tatsachen gelangte der Ausschuss einvernehmlich zur Ansicht, dass in einem neuen System

- die Anzahl der Kompetenztypen reduziert werden soll;

⁷¹ Ausschuss 5 hielt im Zeitraum zwischen 25.9.2003 und 15.11.2004 insgesamt 19 Sitzungen ab.

Er legte über die Ergebnisse der Ausschussberatungen folgende Berichte:

- Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004

- Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004 (der Teilbericht vom 23.7.2004 ist mit dem Bericht vom 5.11.2004 hinfällig geworden).

⁷² Im Ausschuss und Präsidium wurden folgende Textvorschläge für eine neue Kompetenzverteilung eingebracht:

Bußjäger: Vorschläge für die Bildung von Kompetenzfeldern und die Zuordnung zu Bund und Ländern sowie weiterer Themenbereiche des Ausschusses 5 (siehe Besonderer Teil des Berichts vom 5.11.2004);

Leitl/Wirtschaftskammer Österreich: Kompetenzverteilung Neu (Gesetzgebungskompetenzen) (siehe Besonderer Teil des Berichts vom 5.11.2004)

Schnizer: Diskussionsvorschlag für die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen (siehe Besonderer Teil des Berichts vom 5.11.2004)

Wiederin: Textvorschlag für eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern (siehe Besonderer Teil des Berichts vom 4.3.2004); Vorschlag für neue Kompetenztatbestände und ihre Zuordnung zu den drei Säulen (siehe Besonderer Teil des Berichts vom 5.11.2004);

ÖVP: Vorschlag zur Kompetenzverteilung und zu den Rechten des Bundesrates (erstmalig eingebracht zur 36. Präsidiumssitzung am 22.11.2004; überarbeitete Fassung eingebracht in der 42. Präsidiumssitzung am 21.12.2004)

FPÖ: Vorschlag zur Schaffung einer verpflichtenden und einer freiwilligen gemeinsamen Landesgesetzgebung durch den Bundesrat (zur 36. Präsidiumssitzung am 22.11.2004 eingebracht).

⁷³ Siehe Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 10f.

- eine Flexibilisierung der Kompetenzverteilung anzustreben ist;
- die Kompetenzverteilung und -abgrenzung insgesamt einfacher werden sollte;
- die Rechtsetzung der Europäischen Union mit zu berücksichtigen ist.

I.2. Zwei-Säulen Modell versus Drei-Säulen-Modell⁷⁴

Ausgehend von der Vorgabe des Konvents, das bundesstaatliche Prinzip nicht in Frage zu stellen, ergab sich, dass die künftige Kompetenzverteilung zumindest zwei Bereiche von Zuständigkeiten, nämlich jene des Bundes und der Länder vorzusehen hat. Intensiv beraten wurde im Ausschuss, ob es neben exklusiven Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auch einen dritten Bereich „geteilter bzw gemeinschaftlicher Zuständigkeiten“ geben soll, in dem sowohl der Bund als auch die Länder rechtsetzend tätig werden könnten. Solche „gemeinschaftlichen Zuständigkeiten“ (oder auch geteilten Zuständigkeiten) gibt es nicht nur in verschiedener Hinsicht im bestehenden System (das Modell der Grundsatzgesetzgebung gemäß Art. 12 B-VG, aber auch die verschiedenen Formen der Bedarfsgesetzgebung [Art. 11 Abs. 2 B-VG, Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG hinsichtlich der Abfallwirtschaft, aber auch die Möglichkeit der Länder, gemäß Art. 15 Abs. 9 B-VG abweichende Regelungen auf dem Gebiet des Zivilrechts zu erlassen] können bereits heute als „gemeinschaftliche Zuständigkeiten“ betrachtet werden), auch andere dezentralisierte Systeme kennen solche Kompetenzbereiche genauso wie die gegenwärtige Rechtslage der Europäischen Union und ihre künftige Verfassung.

- Der Ausschuss erachtete ein reines 2-Säulen-Modell (im Sinne einer strikten und starren Trennung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern und der jeweils alleinigen Regelungsbefugnis im zugewiesenen Kompetenzbereich) in der Gesamtabwägung als nicht zweckmäßig und sprach sich für die Schaffung eines 3-Säulen-Modells aus.

Für ein 3-Säulen-Modell wurde ins Treffen geführt, dass eine starre Aufteilung der Kompetenzen den Anforderungen eines modernen Bundesstaates einerseits und den Erfordernissen der EU-Mitgliedschaft andererseits nicht zu genügen vermag. Vielmehr müsse es Mechanismen geben, die eine gewisse Flexibilität in der Inanspruchnahme mancher Kompetenzen ermöglichen.

Einige Ausschussmitglieder sahen in einer breiten 3. Säule eine Erweiterung der Kompetenzen der Länder, da diese rechtsetzend tätig werden können, solange der Bund seine Zuständigkeit nicht wahrnimmt.

Insgesamt wies der Ausschuss darauf hin, dass die Unterscheidung zwischen 2-Säulen-Modell und 3-Säulen-Modell keine grundsätzliche, sondern eine graduelle ist.

⁷⁴ Siehe Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 11f; und Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, S 12-14.

- Viele Ausschussmitglieder traten dafür ein, die 3. Säule schmal zu halten.
- Einige Ausschussmitglieder äußerten grundsätzliche Skepsis gegenüber der Schaffung einer 3. Säule. Als Nachteil eines geteilten Gesetzgebungsbereiches nannten sie das komplizierte, (zeit)aufwändige Verfahren und eine mögliche Rechtsunsicherheit. Auch gaben sie zu bedenken, dass mit der Schaffung einer 3. Säule die Probleme der Kompetenzzuweisung auf zukünftige politische Prozesse verschoben würden.
- Vereinzelt wurde - als Alternative zu einem 3-Säulen-Modell - ein 2-Säulen-Modell vorgeschlagen, das eine neue Art der Kompetenzordnung vornimmt und - basierend auf dem Gedanken der symmetrischen Verteilung von Kompetenzen auf Bund und Länder - die Anknüpfungspunkte grundsätzlich anders wählt, als es in der derzeitigen Kompetenzordnung der Fall ist (zB überregionaler Katastrophenschutz - Katastrophenschutz in den Ländern und Gemeinden; bundesweite Raumordnung - Raumordnung der Länder und Gemeinden). Bei diesem Modell stehen insbesondere finale Gesichtspunkte im Mittelpunkt.⁷⁵
Wegen des hohen Kooperationsbedarfs seitens der Gesetzgebungsorgane und wegen der Unbestimmtheit der verwendeten Begrifflichkeiten bestand überwiegend Skepsis gegenüber diesem Modell.
- Konsens bestand dahingehend, dass eine neue Kompetenzverteilung ein bewegliches System des Zusammenwirkens von Bund und Ländern schaffen sollte, das es ermöglicht, gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung zu tragen, ohne jeweils die Verfassung ändern zu müssen.

Entsprechend dem Meinungsstand im Ausschuss stellten die im Ausschuss und **Präsidium** diskutierten Kompetenzverteilungsmodelle überwiegend 3-Säulen-Modelle dar.

I.3. Gesetzgebungsmechanismus in der dritten Säule⁷⁶

In einem Bereich mit geteilter Gesetzgebungszuständigkeit stellt sich die Frage, welche Gebietskörperschaft unter welchen Voraussetzungen Regelungen erlassen kann, dh es müssen Kriterien für die Inanspruchnahme der Kompetenz gefunden werden.

Es hat sich gezeigt, dass die grundsätzliche Zustimmung zu einer 3. Säule wie auch die Befüllung der 3. Säule wesentlich von der Ausgestaltung des Gesetzgebungsmechanismus in der 3. Säule abhängen, und damit von der Frage, ob der Bund, der Bundesrat oder die Länder die Inanspruchnahme der Kompetenzen kontrollieren. Die Meinungen im Ausschuss zu dieser Frage divergierten beträchtlich.

⁷⁵ Vgl dazu das von *Funk* präsentierte Modell (Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 13 und 75ff).

⁷⁶ Siehe Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, S 14-16; und Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 17-22.

- Einige Ausschussmitglieder sprachen sich dafür aus, die Inanspruchnahme der Kompetenz durch den Bund an objektive Kriterien zu binden (zB Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse; Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit; vereinzelt auch: Subsidiaritätsprinzip bzw Schutz des ökologischen Gleichgewichts).

Der Ausschuss vertrat allerdings überwiegend die Ansicht, dass die Inanspruchnahme der Kompetenz in der 3. Säule Gegenstand eines politischen Verfahrens sein soll (uU unter Zugrundelegung von objektiven Kriterien als Leitlinie).

Folgende Modelle für einen Gesetzgebungsmechanismus in der 3. Säule wurden im Ausschuss diskutiert:

- **Modell WKÖ** (Textvorschlag vom 22.6.2004; siehe Teil 4A Punkt IV.8.1 Variante 1): Die Ausübung der Gesetzgebung in der 3. Säule wird an objektive Kriterien gebunden. Die Gesetzgebungskompetenz liegt grundsätzlich bei den Ländern; der Bund hat ein Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Die Länder sind rechtzeitig über den Bundesrat in das Gesetzgebungsverfahren einzubinden und haben das Recht, ein Vermittlungsverfahren anzustrengen. Wird im Vermittlungsverfahren kein Einvernehmen erzielt oder trägt der Nationalrat dem Ergebnis des Vermittlungsverfahrens nicht Rechnung, haben die Länder das Recht, eine Subsidiaritätsklage beim Verfassungsgerichtshof einzubringen.
Gegen das Modell der WKÖ wurde eingewandt, dass die Bindung an objektive Kriterien das Modell zu starr macht und die politische Entscheidung auf den Verfassungsgerichtshof verschiebt. Objektive Kriterien sollen allenfalls als Leitlinie für die Inanspruchnahme der Kompetenz dienen. Für dieses Modell wurde ins Treffen geführt, dass es durch die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes jedenfalls zu einer Entscheidung kommt und keine Blockademöglichkeit besteht.
- Einige Ausschussmitglieder sprechen sich auch gegen die Möglichkeit einer Subsidiaritätsklage aus und schlagen folgende **Variante zum Modell der WKÖ** vor:
Im Falle des Scheiterns des Vermittlungsverfahrens kann die Kompetenz vom Bund in Anspruch genommen werden. Der VfGH ist erst zur nachprüfenden Kontrolle des Bundesgesetzes zuständig. Die Antragsbefugnis soll ausschließlich bei den Ländern liegen und an eine Frist gebunden sein.
Andere Ausschussmitglieder lehnten eine solche Automatik zugunsten des Bundes vehement ab.
- **Modell Schnizer** (Textvorschlag vom 18.10.2004; siehe Teil 4A Punkt IV.8.1 Variante 3):
Das Modell sieht zwei Bereiche mit konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen (zwei 3. Säulen) vor, die sich hinsichtlich des Gesetzgebungsverfahrens unterscheiden.

Die Inanspruchnahme der Kompetenz in den 3. Säulen ist in politischen Prozessen zu klären.

→ In der Säule „**k3**“ kommt die Gesetzgebung grundsätzlich Bund und Ländern jeweils für ihren Bereich zu; jedoch kann der Bund Gesetze mit Zustimmung der Länder erlassen (betrifft die Kompetenzfelder öffentliche Aufträge, Dienstrecht, elektronischer Rechtsverkehr, Statistik).

→ In der Säule „**k4**“ kommt die Gesetzgebung grundsätzlich den Ländern zu. Die Kompetenzzuweisung an den Bund erfolgt durch den Bundesrat (Kompetenzfeststellung), dh der Bundesrat bestimmt, für welche Materien eine einheitliche Regelung erforderlich ist. Erst die Kompetenzzuweisung durch den Bundesrat ermöglicht es dem Bund, ein Gesetz zu erlassen. Die Kompetenzfeststellung bedarf einer doppelter Mehrheit im Bundesrat (Mehrheit der Stimmen und Mehrheit der Länder gemessen an der Bevölkerungszahl).

(Die Kompetenzfeststellung entfällt allerdings hinsichtlich jener Materien, deren Regelung dem Bund bereits aufgrund der derzeit bestehenden Kompetenzverteilung zukommt.)

Die Regelungskompetenz verbleibt so lange beim Bund, als dieser die einmal getroffene Regelung aufrecht erhält.

Für das Modell wurde ins Treffen geführt, dass damit eine präzise und flexible Kompetenzzuweisung möglich wäre. Gegen das Modell wurde eingewandt, dass eine Kompetenz-Kompetenz des Bundesrats problematisch erscheint.⁷⁷

- **Modell *Bußjäger*** (Textvorschlag vom 22.10.2004; siehe Teil 4A Punkt IV.8.1 Variante 2):

Das Modell stellt insofern eine Variante zum Modell *Schnizer* dar, als wie dort die Inanspruchnahme der Kompetenz in der 3. Säule in einem politischen Prozess zu klären ist. Allerdings ist keine Kompetenzfeststellung vorgesehen, sondern, dass die Gesetzgebung durch den Bund in der 3. Säule der Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Bundesländer bedarf. Diesem Modell wurde kritisch entgegengehalten, dass es durch die Blockademöglichkeit seitens der Länder letztlich zu überhaupt keiner Entscheidung kommen könne.

Darüber hinaus wurden im **Präsidium** zwei weitere Modelle diskutiert:⁷⁸

- **Modell *ÖVP*** (im Präsidium eingebrachter Textvorschlag vom 22.11.2004, adaptiert am 21.12.2004; siehe Teil 4A Punkt IV.8.1 Variante 5):
Die 3. Säule umfasst den Bereich der kooperativen Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern, ihr werden v.a. jene Kompetenzen zugewiesen, die derzeit Grundsatz- oder

⁷⁷ Siehe dazu näher Protokoll der 19. Sitzung des Ausschusses 5 vom 15.11.2004, S 2f.

⁷⁸ Siehe Protokoll der 36. Sitzung des Präsidiums vom 22.11.2004, S 3f.

Bedarfsgesetzgebung sind. Die Gesetzgebung in der 3. Säule erfolgt durch einfaches Bundesgesetz und bedarf zusätzlich der Zustimmung des Bundesrates. Weiters dürfen diese Gesetze nicht kundgemacht werden, wenn drei Länder (vertreten durch die Landeshauptleute) der Kundmachung widersprechen.

Dieser Vorschlag stieß im **Präsidium** überwiegend auf Ablehnung.

- **Modell FPÖ** (im Präsidium eingebrachter Textvorschlag vom 22.11.2004; siehe Teil 4A Punkt IV.8.1 Variante 6):

Das Modell sieht neben den Kompetenzbereichen der Bundesgesetzgebung und der Landesgesetzgebung eine verpflichtende gemeinsame Landesgesetzgebung des Bundesrates quasi als 3. Säule vor, der eigene Kompetenzen zugeordnet werden können. Neben diesen für alle Länder geltenden gemeinsamen Landesgesetzen ist auch die Möglichkeit freiwilliger gemeinsamer Landesgesetze zweier oder mehrerer Länder im Wege des Bundesrats im Kompetenzbereich der Landesgesetzgebung vorgesehen, wobei diese Landesgesetze nur in den daran beteiligten Ländern Gültigkeit haben. Jedes gemeinsame Landesgesetz bedarf eines entsprechenden Antrags der Mehrheit der Vertreter zumindest eines Landes im Bundesrat, die Beschlussfassung erfolgt mit Stimmenmehrheit der von den betroffenen Ländern entsendeten Mitglieder des Bundesrats, die Kundmachung im Wege der Landesgesetzblätter. Bei Auslegungsproblemen hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung kann ein Vermittlungsausschuss der beteiligten Gesetzgebungsorgane einberufen werden.

Dieser Vorschlag stieß sowohl im Ausschuss als auch im **Präsidium** überwiegend auf Ablehnung. Gegen das Modell wurde insbesondere eingewandt, dass es nicht einsehbar sei, warum in Fällen, in denen eine einheitliche Regelung als notwendig erkannt wurde, diese nicht vom Bund wahrgenommen werden sollte.

Der Ausschuss setzte sich weiters mit der Frage auseinander, wie Bundes- und Landesgesetzgebung im Bereich der 3. Säule ineinander greifen sollen und ob es in diesem Bereich eines speziellen Konfliktlösungsmechanismus für widerstreitendes Bundes- und Landesrecht bedarf.

- Es bestand Konsens, dass der Bund eine Materie in der 3. Säule abschließend regeln kann, dass er sich aber auch auf die Regelung von Zielen/Rahmen/Grundsätzen beschränken können soll.
- Eine explizite Regelung für widerstreitende Bundes- und Landesregelungen, etwa im Sinne eines Grundsatzes „Bundesrecht bricht Landesrecht“, hielten die Ausschussmitglieder überwiegend für entbehrlich. Sie gingen davon aus, dass die allgemeinen Derogationsregeln (lex posterior-Regel) und die Verfassungsgerichtsbarkeit zur Lösung

der Konflikte im Bereich der geteilten/gemeinschaftlichen Zuständigkeiten ausreichen.⁷⁹

I.4. Kompetenzfelder und ihre Verteilung auf Bund und Länder

Der Ausschuss formulierte entsprechend der Forderung nach größeren abgerundeten Kompetenzfeldern neue Kompetenztatbestände. Ziel war es, die Kleinteiligkeit der Kompetenzzuweisungen aufzulösen und zu einer geringeren Zahl von Tatbeständen zu finden. Der Ausschuss gelangte in seinen Beratungen zu einem teilweisen Konsens hinsichtlich der Formulierung neuer Kompetenzfelder, der Zuordnung der bisherigen Kompetenztatbestände zu den neuen Kompetenzfeldern und der Aufteilung der neuen Kompetenzfelder auf Bund, Länder oder eine allfällige 3. Säule. Insbesondere wurde die derzeit bestehende Vielzahl von Kompetenztatbeständen (nach Schätzungen gegen 200 tendierend) auf 50 bis 60 Kompetenzfelder reduziert.

Relativ große Übereinstimmung bestand im Ausschuss hinsichtlich der Formulierung und Zuordnung folgender Kompetenzfelder auf Seiten des Bundes und der Länder:

Kompetenzfelder, über deren Inhalt und Zuordnung verhältnismäßig großer Konsens bestand⁸⁰ (mit Ausnahme der kursiv gedruckten Kompetenzfelder – hinsichtlich der kursiv gedruckten Kompetenzfelder divergierten die Meinungen stark)	
Kompetenzfelder des Bundes⁸¹	Kompetenzfelder der Länder⁸²
<ul style="list-style-type: none"> • Bundesverfassung • Auswärtige Angelegenheiten • Wahrung der äußeren Sicherheit (und Zivildienst) • Bundesfinanzen • Finanzausgleich • Statistik für Zwecke des Bundes • Organisation und Dienstrecht des Bundes • Staatsbürgerschaft, Personenstandswesen 	<ul style="list-style-type: none"> • Landesverfassung • Landesfinanzen • Statistik für Zwecke der Länder • Organisation und Dienstrecht des Landes und der Gemeinden • <i>Katastrophenhilfe</i>, Feuerwehr- und Rettungswesen • <i>Veranstaltungen</i> und örtliche Sicherheit • Organisation der regionalen und örtlichen Gesundheitsdienste und Bestattungswesen

⁷⁹ Siehe dazu näher Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 22f.

⁸⁰ Siehe dazu ausführlicher Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, S 20-41.

⁸¹ Siehe auch Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 15-17.

⁸² Siehe auch Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 17.

⁸³ Beibehaltung des Modells des Art. 11 Abs. 2 B-VG.

<p>und Aufenthalt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Datenschutz • Geldwirtschaft und Kapitalverkehr • Wahrung der inneren Sicherheit • Wirtschaftslenkung und Angelegenheiten der gemeinsamen Agrarpolitik • Zivilrechtswesen, Justizpflege und Justizstrafrecht • Kartellwesen und Wettbewerbsrecht • Wirtschaftliche Schutzrechte • Verkehr • Arbeitsrecht • Sozialversicherungswesen (und Pflegegeld des Bundes) • Medien und Nachrichtenübertragung • Kirchen und Religionsgesellschaften • Kulturelle Einrichtungen des Bundes • Verwaltungsverfahren, allgemeine Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechtes und verwaltungsgerichtliches Verfahren⁸³ • Normungswesen, technische Standardisierung und Typisierung sowie Eich- und Vermessungswesen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kindergärten, Kinderbetreuung und Horte • Straßenrecht und öffentliches Wegerecht mit Ausnahme von Bundesstraßen • Baurecht • Öffentliches Wohnungswesen, Wohnbauförderung und Assanierung • Natur- und Landschaftsschutz • Sport und <i>Tourismus</i> • Kulturelle Angelegenheiten • Raumordnung und Bodenschutz
<p>Delegierte Gesetzgebung im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten des Bundes:</p> <p>Im Ausschuss wurde erwogen, die Möglichkeit zur Delegation von Gesetzgebungskompetenzen an die Länder auszuweiten und die Regelung des Art. 10 Abs. 2 B-VG für den gesamten Bereich der ausschließlichen Bundeskompetenz zu verallgemeinern.</p>	<p>Möglichkeit von Länderregelungen auf dem Gebiet des Zivilrechts (lex Starzynski):</p> <p>Der Ausschuss vertrat die Auffassung, dass die Länder befugt sein sollen, soweit dies erforderlich ist, zivilrechtliche Regelungen zu erlassen. Den Ländern sollte auch die Möglichkeit eingeräumt werden, sondergesellschaftsrechtliche Regelungen für in ihrem Eigentum stehende ausgegliederte Rechtsträger zu schaffen. Die bestehende Rechtslage (Art. 15 Abs. 9 B-VG, so genannte lex Starzynski) wurde insofern als unbefriedigend gesehen, als der Verfassungsgerichtshof den Begriff „erforderlich“ im Sinne von unerlässlich und</p>

	damit sehr eng interpretiert.
--	-------------------------------

Für die im Folgenden angeführten Kompetenzfelder bestanden im Ausschuss hinsichtlich Bezeichnung und Zuordnung gravierende Auffassungsunterschiede:

Kompetenzfelder, über deren Inhalt und Zuordnung die Meinungen stark divergierten⁸⁴

Vorschläge in Angelegenheiten der **Öffentlichen Auftragsvergabe**

- **Variante 1** (*Bußjäger, Schnitzer*; ÖVP): Öffentliche Auftragsvergabe → als eigener Kompetenztatbestand in der 3. Säule
- **Variante 2** (WKÖ, *Wiederin*): Öffentliche Auftragsvergabe → als Kompetenz des Bundes

Vorschläge in Angelegenheiten des **E-Government**

- **Variante 1**: Kein eigener Kompetenztatbestand; E-Government soll Bestandteil der Organisationshoheit von Bund und Ländern bleiben
- **Variante 2**: E-Government → als eigener Kompetenztatbestand der 3. Säule; Bund kann mit Zustimmung der Länder einheitliche Regelung erlassen

Vorschläge in Angelegenheiten der **Auskunftspflicht**

- **Variante 1** (*Wiederin*): Kein eigener Kompetenztatbestand, sondern Teil der Kompetenz Verwaltungsverfahren (Art. 11 Abs. 2 B-VG-Kompetenz)
- **Variante 2** (*Öhlinger*): Kein eigener Kompetenztatbestand, sondern Teil der Organisationskompetenz
- **Variante 3** (ÖVP): Auskunftspflicht → als Kompetenz der 3. Säule

Vorschläge zum **Schulwesen**

- **Variante 1** (*Bußjäger, ÖVP*):
 - Pflichtschulen → als Kompetenz der Länder (allenfalls Lehrplangestaltung als Kompetenz des Bundes)
 - Schulwesen hinsichtlich Universitäten, Fachhochschulen, Mittlerer und Höherer Schulen → als Kompetenz des Bundes
- **Variante 2** (*Wiederin*):
 - Volksschulen (Schule der 6 bis 10 Jährigen) → als Kompetenz der Länder
 - Schulwesen, soweit es nicht unter Art ... fällt (Schule der 10 bis 18/19 Jährigen) → als Kompetenz der 3. Säule
 - Wissenschaft und Kultus (einschließlich Universitäten und Fachhochschulen) → als Kom-

⁸⁴ Siehe dazu ausführlicher Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, S 42-60.

petenz des Bundes

- **Variante 3** (*Öhlinger*):
 - Pflichtschulen, mittlere und höhere Schulen → als Kompetenz der 3. Säule
 - Fachhochschulen und Universitäten → als Kompetenz des Bundes
- **Variante 4** (*Schnizer*):

Aufgabe der Trennung von Pflichtschulwesen und Höherem Schulwesen, statt dessen funktionale Kompetenzverteilung:

 - Schulverfassung, Bildungsziele, Schüler-, Lehrer- und Elternrechte, Evaluationsmethoden, bundesweite Standards → als Kompetenz des Bundes
 - Festlegung der Schultypen, Ausgestaltung der Zielvorgaben → als Kompetenz des Länder

Es besteht **Konsens**, dass

- die Lehrplangestaltung und
 - die Universitäten, Fachhochschulen, Mittleren und Höheren Schulen
- in die Kompetenz des Bundes fallen sollten.

Vorschläge in Angelegenheiten des **Gesundheitswesens**

- **Variante 1** (*Bußjäger, WKÖ, Wiederin, ÖVP*):
 - Angelegenheiten der Gesundheit (Gesundheitswesen, Ernährungswesen und Veterinärwesen) → als Kompetenz des Bundes,
 - Heil- und Pflegeanstalten → als Kompetenz der 3. Säule,
 - regionale und örtliche Gesundheitsdienste sowie Leichen- und Bestattungswesen → als Kompetenz der Länder
- **Variante 2** (*Schnizer*): Gesundheitswesen (einschließlich Krankenanstalten, Strahlenschutz, Ernährungswesen, Veterinärwesen) → als Gesamtkompetenzblock in der 3. Säule

Vorschläge in Angelegenheiten der **Wirtschaft**

- **Variante 1** (*Bußjäger, ÖVP*):

Gewerbe und Industrie → als Kompetenz des Bundes;
- **Variante 2** (*Wiederin*):

Ausübung selbständiger erwerbswirtschaftlicher Tätigkeiten → als Kompetenz des Bundes
- **Variante 3a** (WKÖ):

Angelegenheiten der Wirtschaft → als Kompetenz des Bundes (umfassendes Kompetenzfeld, das ua auch Anlagenrecht, Energiewesen, gesetzliche berufliche Interessenvertretungen und Wirtschaftslenkung einschließt)
- **Variante 3b** (Grüne):

Angelegenheiten der Wirtschaft → als Kompetenz des Bundes (wie Variante 3a aber ohne Anlagenrecht und Energiewesen)
- **Variante 3c** (*Schnizer*):

Arbeit und Wirtschaft → als Kompetenz des Bundes (wie Variante 3a aber ohne Anlagen-

recht und Energiewesen)

Es bestand **Konsens**, dass die Kompetenz Gewerbe und Industrie dem Bund zuzuordnen ist.

Vorschläge in Angelegenheiten der **Gesetzlichen beruflichen Vertretungen**

- **Variante 1** (*Wiederin*): → als Annexmaterie
- **Variante 2a** (WKÖ):
 - Angelegenheiten der Wirtschaft → als umfassendes Kompetenzfeld des Bundes, das ua auch die gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen - allerdings mit Ausnahme solcher in der Land- und Forstwirtschaft - einschließt;
 - Landwirtschaft → als Kompetenzfeld der Länder, das auch die gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen auf diesem Gebiet einschließt.
- **Variante 2b** (*Schnizer*):
 - Angelegenheiten der Wirtschaft → als umfassendes Kompetenzfeld des Bundes, das ua auch die gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen inklusive jener auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet einschließt.
- **Variante 3** (*Bußjäger*):

Die Regelung der gesetzlichen beruflichen Vertretungen erfolgt im Rahmen folgender Kompetenztatbestände:

 - Landwirtschaft → Kompetenzfeld der Länder, das auch die Regelung der gesetzlichen beruflichen Vertretungen auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet einschließt
 - Sport (und Tourismus) → Kompetenzfeld der Länder, das die gesetzlichen beruflichen Vertretungen im Bereich des Sports mit umfasst
 - Gewerbe und Industrie → Kompetenzfeld des Bundes, das alle übrigen gesetzlichen beruflichen Vertretungen mit umfasst.

Es bestand **Konsens**, dass die gesetzlichen beruflichen Vertretungen auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet in der Kompetenz der Länder verbleiben sollen.

Vorschläge für ein **einheitliches Anlagenrecht**

- **Variante 1** (*Bußjäger*; ÖVP): Kein eigener Kompetenztatbestand
- **Variante 2a** (WKÖ): Angelegenheiten der Wirtschaft → als umfassendes Kompetenzfeld des Bundes, das ua auch Anlagenrecht einschließt
- **Variante 2b** (Grüne): Umweltschutz und Umweltwirtschaften → als umfassendes Kompetenzfeld des Bundes, das ua auch Anlagenrecht einschließt
- **Variante 2c** (*Schnizer*): Umweltschutz, Nutzung natürlicher Ressourcen und Genehmigung von Anlagen → als umfassendes Kompetenzfeld des Bundes
- **Variante 3** (*Wiederin*): Integrierte Genehmigung von Vorhaben → als Kompetenz des Bundes

Vorschläge in Angelegenheiten des **Umweltschutzes**

- **Variante 1** (*Bußjäger*): Umweltschutz, soweit er nicht in die Zuständigkeit der Länder fällt → als Kompetenz der 3. Säule
- **Variante 2** (*Wiederin*, BMLFUW; ÖVP): Umweltschutz, soweit er nicht unter Art ... fällt / mit Ausnahme des Natur- und Landschaftsschutzes → als Kompetenz des Bundes
- **Variante 3** (WKÖ): Schutz vor Beeinträchtigungen der Umwelt (einschließlich Lärmschutz, Umweltverträglichkeitsprüfung und Abfallwirtschaft) → als Kompetenz des Bundes
- **Variante 4** (Grüne): Umweltschutz und Umweltwirtschaften → als umfassendes Kompetenzfeld des Bundes
- **Variante 5** (*Schnizer*): Umweltschutz, Nutzung natürlicher Ressourcen und Genehmigung von Anlagen → als umfassendes Kompetenzfeld des Bundes

Überwiegende Ansicht war, dass das Kompetenzfeld Umweltschutz (mit Ausnahme des Natur- und Landschaftsschutzes) dem Bund zugeordnet werden soll.

Vorschläge in Angelegenheiten des **Wasser-, Forst- und Bergwesens**

- **Variante 1** (*Bußjäger, Öhlinger*): Wasser-, Forst- und Bergwesen → als Kompetenztatbestand der 3. Säule
- **Variante 2** (*Wiederin*, BMLFUW; ÖVP): Wasser-, Forst- und Bergwesen → als Kompetenz des Bundes
- **Variante 3** (WKÖ): Nutzung der natürlichen Ressourcen → als Kompetenz des Bundes
- **Variante 4a** (Grüne): Umweltschutz und Umweltwirtschaften → als auch das Wasser, Forst- und Bergwesen umfassendes Kompetenzfeld des Bundes
- **Variante 4b** (*Schnizer*): Umweltschutz, Nutzung natürlicher Ressourcen und Genehmigung von Anlagen → als auch das Wasser, Forst- und Bergwesen umfassendes Kompetenzfeld des Bundes

Vorschläge in Angelegenheiten der **Abfallwirtschaft**

- **Variante 1** (*Bußjäger*): Abfallwirtschaft → als Kompetenztatbestand der 3. Säule (einschließlich Chemikalienrecht und Giftrecht)
- **Variante 2** (*Wiederin*, BMLFUW): Stoffstrom- und Risikomanagement → als Kompetenz des Bundes
- **Variante 3** (WKÖ): Schutz vor Beeinträchtigung der Umwelt → als auch die Abfallwirtschaft umfassendes Kompetenzfeld des Bundes
- **Variante 4a** (Grüne): Umweltschutz und Umweltwirtschaften → als auch die Abfallwirtschaft umfassendes Kompetenzfeld des Bundes
- **Variante 4b** (*Schnizer*): Umweltschutz, Nutzung natürlicher Ressourcen und Genehmigung von Anlagen → als auch die Abfallwirtschaft umfassendes Kompetenzfeld des Bundes

Überwiegende Ansicht war, dass die Kompetenz Abfallwirtschaft dem Bund zugeordnet werden soll.

Vorschläge in Angelegenheiten des **Energiewesens**

- **Variante 1** (*Bußjäger*):
 - Elektrizitätswesen → als Kompetenz in der 3. Säule
 - alle anderen Inhalte des Energiewesens → als Kompetenzen des Bundes
- **Variante 2** (WKÖ, *Wiederin*, Grüne, *Schnizer*): Energiewesen → als Kompetenz des Bundes
- **Variante 3** (ÖVP): Energiewesen → als Kompetenz der 3. Säule

Überwiegende Ansicht war, dass das Kompetenzfeld Energiewesen dem Bund zugeordnet werden soll.

Vorschläge in Angelegenheiten des **Tier- und Pflanzenschutzes**

- **Variante 1** (*Bußjäger*, *Wiederin*): Tierschutz sowie Pflanzenschutz → als Kompetenzfelder der 3. Säule
- **Variante 2** (WKÖ; ÖVP): Tierschutz und Pflanzenschutz → als Kompetenzfeld des Bundes
- **Variante 3** (*Schnizer*):
 - Tierschutz → als Teil des Kompetenzfeldes Umweltschutz beim Bund;
 - Pflanzenschutz → als Teil des Kompetenzfeldes Landwirtschaft in der 3. Säule

Vorschläge in Angelegenheiten der **Landwirtschaft**

- **Variante 1** (*Bußjäger*, *Wiederin*; ÖVP): Landwirtschaft (einschließlich Bodenreform, Tierzucht, Jagd und Fischerei) → als Kompetenz der Länder
- **Variante 2** (WKÖ): Landwirtschaft (soweit sie nicht unter Art. X fällt einschließlich Jagd und Fischerei; gesetzliche berufliche Interessenvertretungen auf diesen Gebieten; Flurschutz) → als Kompetenz der Länder
- **Variante 3** (BMLFUW):
 - Forst-, Berg- und Wasserwirtschaft → als Kompetenzfeld des Bundes
 - Bodenreform → als Kompetenz der 3. Säule
 - Landwirtschaft (im Sinne des bisherigen Verständnisses dieser Kompetenz) → als Kompetenz der Länder.
- **Variante 4** (*Schnizer*):
 - Landwirtschaft (einschließlich Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik, Bodenreform, Grundverkehrsrecht und Tierzucht) → als Kompetenz der 3. Säule;
 - Jagd und Fischerei → als Kompetenz der Länder

Es bestand weitgehend **Konsens**,

- dass es eine Landeskompetenz Landwirtschaft geben soll, die jedenfalls Landwirtschaft im Sinne des bisherigen Verständnisses dieser Kompetenz sowie Jagd- und Fischereirecht, Tierzucht und die gesetzliche berufliche Vertretung im Bereich der Landwirtschaft umfasst,
- dass die Kompetenzen im Bereich der landwirtschaftlichen Marktordnung (besser: „gemeinsamen

Agrarpolitik“) dem Bund zukommen sollen,

- dass das Veterinärrecht im Bereich der Bundeskompetenz Gesundheitswesen anzusiedeln ist und
- dass das Inverkehrbringen landwirtschaftlicher Betriebsmittel nicht in das Kompetenzfeld Landwirtschaft, sondern in die Kompetenz des Bundes fällt.

Vorschläge in Angelegenheiten des **Land- und forstwirtschaftlichen Arbeitsrechts**

- **Variante 1** (*Bußjäger*): Land- und forstwirtschaftliches Arbeitsrecht (einschließlich der beruflichen Vertretung) → als Kompetenz der 3. Säule
- **Variante 2** (*Öhlinger, Schnizer*): Arbeitsrecht → als auch das land- und forstwirtschaftliche Arbeitsrecht mit umfassende Kompetenz des Bundes

Vorschläge in Angelegenheiten des **Kulturgüterschutzes**

- **Variante 1** (*Bußjäger, Konecny, Schnizer*): Kulturgüterschutz → als Kompetenz der 3. Säule
- **Variante 2** (WKÖ): Angelegenheiten der Wissenschaft, Forschung, Kultus → als Kompetenzfeld des Bundes, das auch Kulturgüterschutz umfasst

Überwiegende Ansicht war, dass die Kompetenz Kulturgüterschutz in der 3. Säule angesiedelt sein sollte.

Vorschläge zu **Auswärtige Angelegenheiten der Länder**

- **Variante 1** (*Bußjäger; ÖVP*): Auswärtige Angelegenheiten der Länder → als Kompetenzfeld der Länder
- **Variante 2** (*Schnizer*): kein eigener Kompetenztatbestand

Vorschläge in Angelegenheiten **Veranstaltungen**

- **Variante 1** (*Bußjäger; ÖVP*): Veranstaltungen und örtliche Sicherheit → als Kompetenz der Länder
- **Variante 2** (*Wiederin*): Veranstaltungswesen → als Kompetenz der 3. Säule
- **Variante 3** (WKÖ): Angelegenheiten der Wirtschaft → als umfassendes Kompetenzfeld des Bundes, das auch Veranstaltungswesen einschließt

Überwiegende Ansicht war, dass die derzeit in die Kompetenz Veranstaltungswesen fallenden typischen gewerblichen Angelegenheiten (zB Kinokonzessionen) in die Kompetenz des Bundes verschoben werden sollten.

Darüber hinaus - dh insbesondere hinsichtlich der sicherheitsrechtlichen Aspekte des Veranstaltungswesens - soll die Kompetenz im Bereich der Länder verbleiben.

Vorschläge in Angelegenheiten der **Katastrophenhilfe**

- **Variante 1a** (*Bußjäger; ÖVP*): Katastrophenhilfe, Feuerwehr- und Rettungswesen → als Kompetenz der Länder

- **Variante 1b** (*Schnizer*): Feuerschutz und Katastrophenhilfe, Rettungswesen → als Kompetenz der Länder
- **Variante 2** (WKÖ, *Wiederin*): Katastrophenhilfe → als Kompetenz der 3. Säule
- **Variante 3** (*Funk*):
 - überregionales Katastrophen(schutz)management → als Kompetenz des Bundes
 - regionale Katastrophenhilfe → als Kompetenz der Länder

Überwiegende Ansicht war, dass den Ländern eine ausdrücklich verankerte Kompetenz im Bereich der Katastrophenhilfe, dem Bund hingegen eine Koordinationskompetenz für bestimmte überregionale Lenkungsaufgaben zukommen soll (Variante 3).

Vorschläge in Angelegenheiten des **Baurechts**

- **Variante 1** (*Bußjäger*; ÖVP): Baurecht → als Kompetenz der Länder
- **Variante 2** (*Schnizer*): Raumordnung, Straßen und bauliche Gestaltung (umfasst Baurecht mit Ausnahme des technischen Baurechts) → als Kompetenz der Länder
- **Variante 3** (WKÖ):
 - bauliche Gestaltung → als Kompetenz der Länder
 - Angelegenheiten der Wirtschaft → als umfassendes Kompetenzfeld des Bundes, das auch das anlagenbezogene Baurecht, die Bauprodukte und bautechnische Standards einschließt

Vorschläge in **Angelegenheiten des Tourismus**

- **Variante 1** (*Bußjäger*; ÖVP): Sport und Tourismus → als Kompetenz der Länder
- **Variante 2** (*Schnizer*): Tourismus → als Kompetenz der 3. Säule
- **Variante 3** (WKÖ): kein eigener Kompetenztatbestand; sondergewerberechtliche Kompetenzen (zB Berg- und Schiführerwesen) sind vom Kompetenzfeld „Angelegenheiten der Wirtschaft“ mit umfasst

Vorschläge in **Angelegenheiten Fürsorgerecht / Jugend**

- **Variante 1** (*Bußjäger*, WKÖ; ÖVP):
Jugend und Sozial- und Behindertenhilfe → als Kompetenzen der Länder
- **Variante 2** (*Wiederin*):
 - Fürsorge (einschließlich Jugendschutz) und Pflege → als Kompetenz der Länder
 - Sozialhilfe sowie Bevölkerungspolitik → als Kompetenzen der 3. Säule
- **Variante 3** (*Schnizer*):
Kinder und Jugend sowie Fürsorge und Pflege → als Kompetenzen der 3. Säule

Es bestand weitgehender **Konsens**, dass die Kompetenzen Fürsorge und Jugendschutz im Bereich der Länder verbleiben sollen.

Vorschläge in Angelegenheiten der **Erwachsenenbildung und andere außerschulische Bildungs-**

formen

- **Variante 1** (*Bußjäger*; ÖVP): → als Kompetenz der Länder
- **Variante 2** (WKÖ): → als Kompetenz der 3. Säule

Generalklausel⁸⁵

- **Variante 1**: → als Kompetenz der Länder
- **Variante 2** (WKÖ, *Wiederin, Schnizer*): → als Kompetenz der 3. Säule
- **Variante 3** (ÖVP): → keine Generalklausel

Im **Präsidium** konnte kein Konsens hinsichtlich der Formulierung der Kompetenzfelder und ihrer Verteilung auf Bund und Länder erzielt werden. Ergänzend zu den Vorschlägen des Ausschusses wurden in einzelnen Angelegenheiten weitere Variantenvorschläge gemacht:

Weitere Variantenvorschläge des Präsidiums
Vorschläge in Angelegenheiten des Datenschutzes <ul style="list-style-type: none"> • Variante (ÖVP): Datenschutz → als Kompetenz der 3. Säule
Vorschläge in Angelegenheiten der Gemeinsamen Agrarpolitik <ul style="list-style-type: none"> • Variante (ÖVP): „Landwirtschaftliche Marktordnung“ → als Kompetenz des Bundes
Vorschläge in Angelegenheiten des Verwaltungsverfahrens <ul style="list-style-type: none"> • Variante (ÖVP): Verwaltungsverfahren, allgemeiner Teil des Verwaltungsstrafrechts, Verwaltungsvollstreckung und verwaltungsgerichtliches Verfahren → als Kompetenz der 3. Säule
Vorschläge in Angelegenheiten der Abfallwirtschaft <ul style="list-style-type: none"> • Variante 5 (ÖVP): „Abfallwirtschaft“ → als Kompetenz des Bundes

I.5. Privatwirtschaftsverwaltung⁸⁶

Nach der derzeitigen Verfassungslage sind Bund und Länder in ihrem privatwirtschaftlichen Handeln nicht an die Schranken der Kompetenzordnung der Art. 10 bis 15 B-VG gebunden.

- Der Ausschuss vertrat die Ansicht, dass im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung transkompetentes Handeln weiterhin zulässig sein soll, also grundsätzlich keine Bindung an Kompetenzschränken bestehen soll.

⁸⁵ Siehe auch Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 18.

⁸⁶ Siehe dazu auch die Ergebnisse des Beratungen des Ausschusses 7 sowie der Expertengruppe des Präsidiums.

I.6. Umsetzung von Gemeinschaftsrecht⁸⁷

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.9)

Die Rechtssetzung der EU erfolgt in einem sehr dynamischen Prozess, ohne sich an einem starren System von Aufgabenzuordnungen zu orientieren. Die Umsetzung von Richtlinien bestimmt sich nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung. Eine Richtlinie kann daher unter Umständen sowohl von Bund als auch von Ländern umzusetzen sein.

Der Ausschuss diskutierte die Frage, ob es sinnvolle Möglichkeiten gibt, - unter Wahrung der bundesstaatlichen Struktur - die Kompetenzverteilung so zu gestalten, dass europäisches Richtlinienrecht nur einmal umgesetzt werden muss.

- Der Ausschuss gelangte überwiegend zur Ansicht, dass es nicht sinnvoll ist, die Umsetzung von EU-Recht ausschließlich dem Bund zu übertragen. Vielmehr sollen - dem Grundsatz nach - Bund und Länder auch weiterhin in ihrem Kompetenzbereich für die Umsetzung zuständig sein.
- Der Ausschuss war jedoch überwiegend der Meinung, dass die Devolution im Sinne des bisherigen Art. 23d Abs. 5 B-VG an den Bund bereits mit Ablauf der Umsetzungsfrist erfolgen sollte.

Andere Ausschussmitglieder hielten dem entgegen, dass es auch Streitigkeiten darüber geben kann, ob überhaupt eine Umsetzungsverpflichtung besteht, und dass es dem Bund nicht möglich sein sollte, ein Land bei der Beurteilung der Frage, ob eine solche besteht, zu präjudizieren.

Im **Präsidium** wurde ein Vorschlag eingebracht, wonach die Devolution an den Bund erst bei der Abgabe einer begründeten Stellungnahme der Kommission erfolgen sollte.

II. Rechtsbereinigung im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen⁸⁸

Der Ausschuss setzte sich mit der Frage auseinander, wie die kompetenzrechtlich relevanten Verfassungsbestimmungen, die derzeit außerhalb des B-VG stehen, in eine neue Kompetenzverteilung miteinbezogen werden können.

Die Beratungen ergaben, dass von rund 60 außerhalb des B-VG stehenden, die Gesetzgebung betreffenden Kompetenz-Normen lediglich eine beibehalten werden soll, nämlich die Kompetenzdeckungsklausel im Opferfürsorgegesetz.⁸⁹ Hinsichtlich der übrigen Gesetzgebungskompetenzen außerhalb des B-VG besteht Konsens, dass diese in neuen Kompetenztatbeständen aufgehen sollen und eine Kompetenzgrundlage außerhalb des B-VG damit hinfällig wird.

⁸⁷ Siehe auch Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 23f.

⁸⁸ Siehe dazu ausführlicher Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, S 61-76.

⁸⁹ Siehe Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, S 65. Allenfalls könnte auch die Bestimmung betreffend Vereinbarungen gem Art 15a B-VG über den Baugrundstücksverkehr beibehalten werden.

Mehr als die Hälfte der 60 Bestimmungen konnte konsensual einem der neuen Kompetenzfelder zugewiesen werden, für den Rest wurden Variantenvorschläge gemacht.

Ebenso wurde eine neue verfassungsrechtliche Heimat für insgesamt acht Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen gefunden.

III. Rechtstechnik der Zuordnung bisheriger Kompetenztatbestände zu neuen Kompetenzfeldern⁹⁰

Der Ausschuss setzte sich mit der Frage auseinander, auf welche Weise die Zuordnung der derzeit bestehender Kompetenztatbestände zu neuen Kompetenzfeldern erfolgen soll.

Folgende Zuordnungsmöglichkeiten wurden erwogen:

- Zuordnung in den **Materialien**.
- Zuordnung der derzeit bestehenden Kompetenztatbestände mit Verfassungsausführungsgesetz („**Kompetenzzuordnungsgesetz**“), wobei dieses Gesetz als **Überleitungsgesetz** zu verstehen wäre, das eine authentische Interpretation der neuen Kompetenzfelder vornimmt.

Gegen eine Zuordnung aller bisher bestehenden Kompetenztatbestände mit Verfassungsausführungsgesetz äußerten viele Mitglieder Bedenken. Es wurde befürchtet, dass die Kleinteiligkeit des bestehenden Systems in das neue System übergeführt würde und damit das neue System der größeren Sachnähe untergraben würde.

Der Ausschuss war jedoch überwiegend der Ansicht, dass in Bereichen, in denen die Grenzziehung zwischen den neuen Kompetenzfeldern schwierig ist, eine rechtlich verbindliche Abgrenzung geschaffen werden sollte.

- Zuordnung derzeit bestehender Kompetenztatbestände mit Verfassungsausführungsgesetz („**Kompetenzzuordnungsgesetz**“), wobei dieses **als Instrument zur flexiblen Verschiebung von Kompetenzen** zu verstehen wäre. Mit den Kompetenzfeldern wäre danach nur einen Begriffskern festgelegt, die Grenzen der Kompetenzfelder könnten mit diesem Kompetenzzuordnungsgesetz jederzeit verschoben werden (wobei der Rechtsetzungsmechanismus der gleiche wäre, wie er für Kompetenzverschiebungen in der 3. Säule diskutiert wurde).
- Vereinzelt wird vorgeschlagen, die Zuordnung und Verschiebung der Kompetenzen mittels einer **Vereinbarung zwischen Bund und Ländern** vorzunehmen.⁹¹

Im **Präsidium** wurde zum einen die Zuordnung anhand der Materialien vorgeschlagen; diese könnte dadurch erfolgen, dass die neuen Kompetenzfelder von ihrem Wortlaut ausgehend

⁹⁰ Siehe Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, S 16f.

⁹¹ Zum Thema Kompetenzvereinbarung siehe Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 25.

unter Rückgriff auf die Materialien zu bestimmen sind, die bestimmte Mindestinhalte in Form eines Kompetenzspiegels festlegen. Zum anderen wurde eine Zuordnung der Kompetenztatbestände zu den Kompetenzfeldern mit Kompetenzzuordnungsgesetz vorgeschlagen; dieses einfache Bundesgesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates und drei Länder dürfen nicht widersprechen.

Zu keinem der Modelle wurde ein Konsens erzielt.⁹²

IV. Grundsätze für die Auslegung neuer Kompetenztatbestände⁹³

Das bei der Interpretation von Kompetenztatbeständen häufig herangezogene Versteinerungsprinzip ist in der Literatur vielfach auf Kritik gestoßen, weil es die Kompetenzzersplitterung fördere. Auf der anderen Seite verhindert das Versteinerungsprinzip, dass die in der Generalklausel des Art. 15 Abs. 1 B-VG zusammengefassten Kompetenzen der Länder von sich dynamisch entwickelnden Bundeskompetenzen sukzessive zurückgedrängt und geschmälert werden.

- Die Ausschussmitglieder sprachen sich vielfach für eine stärkere Berücksichtigung des Sachzusammenhangs bei der Kompetenzinterpretation und -abgrenzung aus. Es wurde dabei die Meinung vertreten, dass durch das Zusammenfassen der Kompetenzen zu größeren Kompetenzfeldern eine sachgerechtere Interpretation erleichtert würde.

Es wurde betont, dass die bestehenden Probleme der Kompetenzinterpretation auch auf die unzuweckmäßige Anwendung der bestehenden Auslegungsgrundsätze zurückzuführen sind und daher eine Neuorientierung bei der Handhabung der bestehenden Methoden der Kompetenzinterpretation anzustreben ist. Die Interpretationsmethoden als solche (ua auch die historische Auslegung) sollen aber nicht in Frage gestellt werden.

- Der Ausschuss war überwiegend der Ansicht, dass der Verfassungsgesetzgeber die Auslegungsgrundsätze nicht in der Verfassung festschreiben soll, da die Praxis zeige, dass kodifizierte Auslegungsregeln wenig wirksam seien.

Es wurde empfohlen, die Vorstellungen, von denen sich der Verfassungsgeber leiten ließ, in den Erläuterungen darzustellen.

⁹² Siehe Protokoll der 36. Sitzung des Präsidiums vom 22.11.2004, S 4 und Punkt X.

⁹³ Siehe dazu Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 14; und Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, S 17.

V. Mitwirkung der Länder/des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung⁹⁴

V.1. Wechselseitige Informationspflichten über Gesetzesvorhaben / Konsultationsmechanismus⁹⁵

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.14 und Punkt IV.15)

Der Ausschuss beriet über die Institutionalisierung einer Informationspflicht des Bundes über Rechtsetzungsvorhaben, vor allem auch im Zusammenhang mit dem so genannten Konsultationsmechanismus (vgl dazu auch Teil 3 Ausschuss 10 Punkt VIII.).

- Der überwiegende Teil der Ausschussmitglieder sprach sich für die verfassungsmäßige Verankerung wechselseitiger Informationspflichten über Gesetzgebungsvorhaben zwischen Bund und Ländern aus.
- Es wurde erwogen, den Konsultationsmechanismus in die Verfassung zu integrieren, dh eine wechselseitige Informationspflicht über Gesetzesvorhaben, die Beschaffenheit der Gesetzesentwürfe (finanzielle Erläuterungen) sowie die Möglichkeit, die Aufnahme von Verhandlungen zu verlangen, verfassungsrechtlich festzulegen. Einvernehmen bestand, dass der Konsultationsmechanismus weiterhin so ausgestaltet sein soll, dass er den Gesetzgebungsprozess nicht aufhalten kann und die Gesetzgebung nicht mit Verfassungswidrigkeit belasten kann.

Im **Präsidium** bestand Konsens,

- dass die angestrebte frühzeitige Einbeziehung des Bundesrates in das Gesetzgebungsverfahren des Bundes nicht auf verfassungsgesetzlicher Ebene festgelegt werden muss, sondern im Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates geregelt werden kann.⁹⁶

V.2. Zusammensetzung des Bundesrates⁹⁷

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VII.3.1)

Nach allgemeiner Einschätzung ist der Bundesrat in seiner derzeitigen Struktur nicht in der Lage, die Interessen der Länder ausreichend effektiv wahrzunehmen. Vielfach wird gefordert, den Bundesrat stärker als politisches Vertretungsorgan der Länder zu etablieren.

Diskutiert wurde, ob das derzeitige System der abgestuften Vertretung der Länder im Bundesrat beibehalten werden soll (derzeit verfügt das größte Land über 12 Abgeordnete, die kleinsten Länder verfügen über 3).

⁹⁴ Siehe dazu auch die Ergebnisse der Beratungen von Ausschuss 3.

⁹⁵ Siehe auch Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 25f.

⁹⁶ Siehe Protokoll der 36. Sitzung des Präsidiums vom 22.11.2004, S 4.

⁹⁷ Siehe auch Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 26f.

- Die Ausschussmitglieder vertraten überwiegend die Ansicht, dass eine abgestufte Vertretung unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahl – wie sie derzeit besteht – sinnvoll ist. Ein Senatsmodell, dh eine gleich starke Vertretung aller Länder (zB 7 Abgeordnete pro Bundesland) wurde überwiegend abgelehnt.

Folgende Modelle der Kreation wurden im Ausschuss diskutiert:

- Viele Ausschussmitglieder sprachen sich für eine Beibehaltung der derzeitigen Regelung aus, nach der die Landtage hinsichtlich der Entsendung von Abgeordneten in den Bundesrat im Rahmen der Art. 34 und 35 B-VG frei sind (Landtage wählen Bundesräte).
- Einige Ausschussmitglieder plädierten für ein Modell der Ad-hoc-Zusammensetzung des Bundesrates, dh die Länder/Landtage sollen für bestimmte Angelegenheiten jeweils im Einzelfall geeignete Vertreter entsenden.
- Vereinzelt wurde die Direktwahl des Bundesrates durch das Volk angeregt.
- Einige Ausschussmitglieder traten dafür ein, dass das B-VG eine bestimmte Zusammensetzung des Bundesrates vorsehen sollte: Erwogen wurde eine Variante, wonach der Bundesrat ausschließlich mit Landtagsabgeordneten zu besetzen ist, und eine Variante, wonach er mit Mitgliedern der Landesregierung (Landeshauptleute) und Landtagsabgeordneten zu besetzen ist.

Im **Präsidium** waren die Meinungen zur künftigen Zusammensetzung des Bundesrates ebenfalls geteilt.

V.3. Gebundenes Mandat⁹⁸

Diskutiert wurde, ob Angehörige des Bundesrates – in bestimmten Fällen – in ihrem Stimmverhalten an Vorgaben des entsendenden Landes gebunden sein sollen.

- Ein allgemein gebundenes Mandat wurde vom Ausschuss abgelehnt.
- Die Einführung eines gebundenen Mandates für Angelegenheiten des Zuständigkeitsbereiches der Länder, die einer bundesgesetzlichen Regelung zugeführt werden sollen, war im Ausschuss umstritten.

V.4. Einspruchsrecht des Bundesrates⁹⁹

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VII.5.4)

⁹⁸ Siehe auch Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 27.

⁹⁹ Siehe auch Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 28f.

Der Ausschuss hat sich mit der Frage auseinander gesetzt, ob der Bundesrat früher als bisher (zB zum Zeitpunkt der Einbringung des Gesetzesvorhabens) in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden soll und ihm die Möglichkeit einzuräumen wäre, noch vor Beschlussfassung durch den Nationalrat Abänderungsanträge zu stellen.

- Weitgehende Einigkeit bestand – im Ausschuss wie auch im **Präsidium** –, dass der Bundesrat zu einem früheren Zeitpunkt, als es derzeit der Fall ist (dh bereits vor Beschlussfassung durch den Nationalrat), in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden soll. Diese Einbindung könnte durch Erstattung einer Stellungnahme oder durch Vorlage eines konkreten Abänderungsantrages erfolgen.

Der Bundesrat hat nach der geltenden Rechtslage das Recht, gegen einen Gesetzesbeschluss des Nationalrates – in seiner Gesamtheit – Einspruch zu erheben. Eine Möglichkeit, Einwände gegen Teile des Gesetzesbeschlusses zu erheben, kommt ihm nicht zu (vgl dazu auch Teil 3 Ausschuss 3 Punkt IV.).

- Es bestand weitgehend Einigkeit, dass es dem Bundesrat nicht möglich sein soll, mit Teileinsprüchen einen integrierenden Bestandteil eines Gesetzes herauszulösen und damit das ganze Gesetzesvorhaben in Frage zu stellen.
- Einige Ausschussmitglieder vertraten die Auffassung, dass Teileinsprüche dann möglich sein sollen, wenn der Gesetzgeber verschiedene, nicht zusammengehörige Materien in einem Sammelgesetz zusammenfasst; und dass in diesen Fällen jede Einheit für sich beeinspruchbar sein sollte.
Gegen diesen Vorschlag wurde eingewandt, dass eine materielle Unterscheidung in zusammenhängende und nicht-zusammenhängende Regelungen nicht praktikabel erscheint.

V.5. Zustimmungsrechte des Bundesrates¹⁰⁰

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VII.5.4)

Viele Ausschussmitglieder forderten, dass dem Bundesrat dort, wo existentielle Rechte der Länder berührt werden, ein Zustimmungsrecht zukommen soll.

Zustimmungsrecht bei **Beschränkung der Landeskompetenzen** - Art. 44 Abs. 2 B-VG:

- Es bestand Konsens, dass dem Bundesrat in den Angelegenheiten des Art. 44 Abs. 2 B-VG (Einschränkung der Landeskompetenzen) weiterhin ein Zustimmungsrecht zukommen soll; das erhöhte Zustimmungs-Quorum soll beibehalten werden.

¹⁰⁰ Siehe Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 29-31.

- Verschiedentlich wurde angeregt, die Bestimmung dahingehend zu erweitern, dass Einschränkungen der Landeskompetenzen auch einer Mehrheit der Bundesräte von mindestens 5 Ländern bedürfen.

Zustimmungsrecht bei **Änderung der Zusammensetzung des Bundesrates** –

Art. 35 Abs. 4 B-VG:

- Konsens bestand, dass Änderungen der Zusammensetzung des Bundesrates (Art. 34 und Art. 35 B-VG) weiterhin der Zustimmung des Bundesrates bedürfen sollen. Verschiedentlich wurde allerdings die Meinung geäußert, Art. 35 Abs. 4 B-VG solle dahingehend abgeändert werden, dass die Änderung von 5 Ländern (statt bisher von 4 Ländern) angenommen werden muss.

Zustimmungsrecht zu **Verfassungsrecht**:

- Verschiedentlich wurde angeregt, dem Bundesrat generell ein Zustimmungsrecht zu Verfassungsrecht zu geben (wobei teilweise ein Zustimmungsrecht mit einfacher Mehrheit, teilweise ein Zustimmungsrecht mit Zwei-Drittel-Mehrheit vorgeschlagen wurde).

Zustimmungsrecht zu **finanziellen Belastungen**:

- Viele Ausschussmitglieder vertraten die Ansicht, dass dem Bundesrat ein Zustimmungsrecht auch für Gesetze zukommen soll, deren Vollziehung den Ländern „erhebliche“ Kosten verursacht.
- Einige Ausschussmitglieder sprachen sich dezidiert gegen eine Zustimmungspflicht zu finanziellen Belastungen der Länder aus und erachteten das Instrumentarium des Konsultationsmechanismus für geeigneter, um dem Problem der Kostentragung zu begegnen. Sie betonten, dass eine trennscharfe Grenzziehung, wann eine erhebliche finanzielle Belastung vorliegt, schwierig ist und die Anknüpfung der Zustimmungspflicht an ein objektives Kriterium zur Folge hätte, dass letztlich der VfGH die Zustimmungspflicht und damit das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes im Einzelfall zu beurteilen hätte.

Zustimmungsrecht in der **3. Säule** (geteilte Gesetzgebungskompetenz):

- Ein Teil der Ausschussmitglieder sprach sich für ein Zustimmungsrecht des Bundesrates bei der Inanspruchnahme der Regelungskompetenz des Bundes in der 3. Säule aus.
- Andere Ausschussmitglieder lehnten ein Zustimmungsrecht des Bundesrates in der 3. Säule explizit ab; sie wiesen insbesondere darauf hin, dass der Bundesrat nicht die Möglichkeit haben soll, die Erlassung einer bundeseinheitlichen Regelung zu verhindern.

V.6. Keine Mitwirkung des Bundesrates – Art. 42 Abs. 5 B-VG

Der Ausschuss war der Ansicht, dass Art. 42 Abs. 5 B-VG unverändert beibehalten werden kann.

VI. Mitwirkung des Bundes an der Landesgesetzgebung¹⁰¹

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IX.9)

Verfahren gemäß **Art. 98 B-VG** – Bekanntgabe von Gesetzesbeschlüssen der Landtage an das Bundeskanzleramt:

- Der Ausschuss war überwiegend der Ansicht, dass das Verfahren gemäß Art. 98 B-VG in der Praxis keine wesentliche Rolle spielt und daher entbehrlich ist (vgl. dazu auch Teil 3 Ausschuss 3 Punkt X.).

Verfahren gemäß **Art. 97 B-VG** – Zustimmung der Bundesregierung zu Landesgesetzen, die eine Mitwirkung von Bundesorganen vorsehen:

- Der Ausschuss vertrat überwiegend die Meinung, dass eine Inanspruchnahme von Bundesorganen weiterhin der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen soll.

Im **Präsidium** wurden diese Fragen nicht abschließend behandelt.

VII. Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG¹⁰²

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.12)

Der Ausschuss setzte sich mit der Frage auseinander, welchen Stellenwert Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG in einem neuen Kompetenzverteilungssystem einnehmen sollen.

- Einige Ausschussmitglieder schlugen vor, die Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG unmittelbar anwendbar zu machen, da damit der Aufwand der Transformation wegfiel. In diesem Fall müsste allerdings die Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle vorgesehen werden. Weiters wäre die Möglichkeit einer frühzeitigen Einbindung der parlamentarischen Organe zu diskutieren.
- Zum Instrument der Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG, insbesondere was die Möglichkeit der unmittelbaren Anwendbarkeit betrifft, äußerten sich die Ausschussmitglieder – teilweise auf Grund von Bedenken wegen einer Entmachtung der Parlamente – überwiegend kritisch; als Rechtssetzungsinstrument erschienen ihnen Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG nur bedingt geeignet.

¹⁰¹ Siehe Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 31.

¹⁰² Siehe Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 24f.

Im **Präsidium** konnte zur Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG kein Konsens erzielt werden.

VIII. Teilnahme der Länder an der Europäischen Union (Art. 23d B-VG)¹⁰³

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt V.8)

Der Ausschuss vertrat die Ansicht, dass hinsichtlich des Art. 23d B-VG ein Änderungsbedarf nur hinsichtlich der Devolutionsfrist in Abs. 5 gegeben ist (siehe die Ausführungen zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht).

Es ist allerdings zu beachten, dass im Entwurf der Europäischen Verfassung ein Subsidiaritätsmechanismus mit einer Mitwirkung der nationalen Parlamente an der EU-Gesetzgebung und der Möglichkeit einer Klageerhebung vorgesehen ist. Für den Fall einer Beschlussfassung der Europäischen Verfassung sind noch Überlegungen über eine wirkungsvolle Einbeziehung der Länder in diesen Mechanismus anzustellen. Vereinzelt wurde angeregt, dass auch der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund zusammen eine einheitliche Stellungnahme mit bindender Wirkung im Sinne des Art. 23 d Abs. 2 B-VG einbringen können.

IX. Länderstaatsverträge (Art. 16 B-VG)¹⁰⁴

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.12)

Art. 16 B-VG sieht seit 1988 die Möglichkeit vor, so genannte Länderstaatsverträge abzuschließen. Das Verfahren ist jedoch außerordentlich kompliziert. Die Bestimmung hat in der Praxis keine Bedeutung erlangt; oftmals schließen Länder Vereinbarungen mit anderen Ländern im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung ab.

- Der Ausschuss vertrat die Auffassung, dass es angesichts der außenpolitischen Bedeutung von Länderstaatsverträgen grundsätzlich gerechtfertigt ist, wenn deren Abschluss unter einer gewissen Aufsicht des Bundes zu erfolgen hat.
- Im Ausschuss bestand Konsens, dass die Einbeziehung des Bundespräsidenten in das Verfahren des Art. 16 B-VG (Bevollmächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und Abschluss des Vertrages durch den Bundespräsidenten) entbehrlich ist.
- Der Ausschuss war überwiegend der Auffassung, dass den Ländern die Möglichkeit eröffnet werden soll, Staatsverträge mit allen Staaten und Teilstaaten der Welt (oder zumindestens der Europäischen Union) abzuschließen.

¹⁰³ Siehe Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 31f.

¹⁰⁴ Siehe Bericht des Ausschusses 5 vom 4.3.2004, S 32.

X. Behandlung im Präsidium

Am 28. Mai 2004 wurde der (erste) Bericht, am 1. September 2004 ein weiterer Teilbericht sowie am 22. November 2004 der ergänzende Bericht des Ausschusses 5 vom Präsidium beraten. In der letztgenannten Sitzung wurden ferner die Modelle der ÖVP, der FPÖ sowie von *Schnizer* (SPÖ) betreffend eine neue Kompetenzverteilung diskutiert.

Konsens konnte im Präsidium weder über die Vorschläge des Ausschusses 5 noch über die genannten Modelle erzielt werden.

Ausschuss 6

Reform der Verwaltung

I. Mittelbare Bundesverwaltung

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt X.6)

Der Ausschuss hat sich **überwiegend für die Beibehaltung** des Systems der mittelbaren Bundesverwaltung ausgesprochen. Allerdings sollten die Bereiche der mittelbaren Bundesverwaltung dem tatsächlichen Koordinationsbedarf des Bundes entsprechen, da eine entsprechende Steuerungskompetenz andernfalls leer zu laufen droht. Eine Möglichkeit der Neuausrichtung könnte darin bestehen, die in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogenen Bundesgesetze nach ihrer strategischen Relevanz zu prüfen und allenfalls die Tatbestände zu reduzieren.

Ein Teil des Ausschusses hat gemeint, dass eine fundierte Position zu einer Neuordnung der mittelbaren Bundesverwaltung solange nicht vorgenommen werden kann, als die Ergebnisse des Ausschusses 5 zur Kompetenzverteilung noch nicht bekannt sind. Ein anderer Teil des Ausschusses hat sich hingegen ohne Einschränkungen für die Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung ausgesprochen, da durch dieses System letztlich der Verantwortlichkeitszusammenhang in der Vollziehung von Bundesgesetzen geschlossen bleibt.

Der Ausschuss war sich einig, dass im Falle der Beibehaltung sämtliche den Bund zur Vollziehung in unmittelbarer Bundesverwaltung ermächtigenden Vorschriften in Art. 102 Abs. 2 B-VG zusammengefasst werden sollten und die derzeit fugitiven Bestimmungen somit integriert werden sollten.

Von *Schnizer* wurde ein „Vorschlag zur Neuregelung der Vollziehung des Landes bei Ersetzung der mittelbaren Bundesverwaltung durch eine generelle Steuerbefugnis des Bundes“ als ein alternatives Steuerungsmodell vorgelegt, der Unterstützung bei anderen Ausschussmitgliedern fand. Dieses enthält betreffend die Vollziehung von Bundesgesetzen Nachstehendes:

- Bundesgesetze werden vom Land vollzogen, soweit nicht der Bund eigene Bundesbehörden errichtet. Die Errichtung von eigenen Bundesbehörden für andere als im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bundesverfassung von Bundesbehörden vollzogene Angelegenheiten kann nur mit Zustimmung der beteiligten Länder erfolgen.
- Der Bund kann in Vollziehung der Bundesgesetze „generelle Weisungen“ erteilen. Diese sind zu veröffentlichen, soweit ihre Geheimhaltung nicht im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit oder der umfassenden Landesverteidigung geboten ist.

- Das Land ist verpflichtet, dem Bund alle Informationen über die Vollziehung von Bundesgesetzen, auch im Einzelfall, zu erteilen und auf Verlangen die darauf Bezug habenden Akten vorzulegen. Verletzt ein Land diese Pflicht, kann der Bund durch eigene Organe Einschau nehmen.
- Landesbehörden, die Bundesgesetze vollziehen, sind das Amt der Landesregierung und die diesem unterstellten Bezirksverwaltungsbehörden.
- Die nähere Regelung der Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Länder obliegt den Landesverfassungen; in diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass schon derzeit alle Landesverfassungen hierfür eine Zuständigkeit des Landeshauptmannes vorsehen, woran sich nur durch das Landesverfassungsgesetz etwas ändern könne.

Gegenüber diesem Modell wurde von der überwiegenden Mehrheit angemerkt, dass sich die mittelbare Bundesverwaltung im Großen und Ganzen bewährt habe und es keinen Grund gebe, davon abzugehen.

Kritik wurde vor allem an drei Punkten geübt:

- Der Terminus generelle Weisung sei unklar; in Wahrheit richte sie sich immer an eine beschränkte Anzahl von Organwaltern, eben die Landeshauptleute, dies könne nicht oder nur schwer von einer Weisung im Einzelfall unterschieden werden; richtiger wäre „abstrakte Weisung“ darunter könne man sich noch weniger vorstellen; tatsächlich scheine es um eine Art „allgemeine“ Weisung zu gehen, was aber ein besonders unklarer Begriff sei; von den Befürwortern einer generellen Steuerungsbefugnis wurde daraufhin vorgeschlagen, den Begriff „Richtlinie“ zu verwenden, wogegen wieder eingewendet wurde, dass die Klarheit mit diesem Begriff nicht gefördert werde.
- Dieses alternative Steuerungsmodell könne das Strukturproblem, das die Vollziehung von Bundesgesetzen im Bundesstaat jedenfalls aufwerfe, nur ungenügend lösen. Demgegenüber schließe das derzeitige Modell der „mittelbaren Bundesverwaltung“ in formaler Hinsicht den Kreis von Demokratie, Bundesstaat und Rechtsstaat. Insoweit nämlich der Landeshauptmann dem Bundesminister weisungsverpflichtet sei und dieser dem Nationalrat verantwortlich, bestehe ein lückenloser Legitimationszusammenhang.
- Für das Funktionieren der mittelbaren Bundesverwaltung im Land sei die Stellung des Landeshauptmannes entscheidend: Bundesgesetze seien vielfach von unterschiedlichen Einrichtungen und Behörden des Landes zu vollziehen, beispielsweise von unterschiedlichen Abteilungen des Amtes der Landesregierung; um hier Konflikte von vornherein zu vermeiden oder im Falle ihres Auftretens zu lösen, sei die oberste Weisungsbefugnis des Landeshauptmannes sowohl in innerdienstlicher Hinsicht als auch in fachdienstlicher Hinsicht unbedingt erforderlich, wobei auf operativer Ebene diese

Befugnisse des Landeshauptmannes vom Landesamtsdirektor ausgeübt werden; diese bewährte Struktur sollte keinesfalls gefährdet werden, weil nur diese eine straffe und effiziente Landesvollziehung ermögliche.

Von letztem Punkt zeigten sich auch die Befürworter des Modells der generellen Steuerbefugnis des Bundes überzeugt, doch wurde in diesem Zusammenhang angemerkt, dass diese Funktion des Landeshauptmannes unschwer in der Bundesverfassung selbst verankert werden könne und sich ohnedies bereits aus den geltenden Landesverfassungen ergebe.

Konsens bestand im **Präsidium** die mittelbare Bundesverwaltung in ihrer derzeitigen Form beizubehalten.

II. Oberste Verwaltungsorgane

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkte VI.3, VI.4. und VIII.4)

II.1. Differenzierte Betrachtung von obersten Organen und öffentlichen Funktionären

Nicht alle im Art. 19 Abs. 1 B-VG erwähnten „obersten Organe“ sind tatsächlich solche. So sind die Staatssekretäre keine obersten Organe und auch die einzelnen Mitglieder der Landesregierung sind nur in ihrer Gesamtheit als Kollegialorgan (bzw im Zusammenhang mit § 3 Abs. 1 BVG-ÄmterLReg) ein oberstes Organ. Der Verweis auf die „Vollziehung“ geht zu weit, da die „obersten Organe“ der Gerichtsbarkeit nicht einbezogen sind. Zur Umschreibung der obersten Verwaltungsorgane ist Art. 19. Abs. 1 B-VG daher derzeit nicht geeignet. Tatsächlich liegt die praktische Hauptbedeutung des Art. 19 B-VG im Abs. 2. Diese Verfassungsbestimmung bildet die Ausgangslage für das mit vielen Verfassungsbestimmungen gespickte Unvereinbarkeitsgesetz für die politischen Funktionäre.

Die obersten Organe sind im Kontext des Art. 19 B-VG somit nach der derzeitigen verfassungsrechtlichen Konzeption **Anknüpfungspunkt**

- für deren Stellung als letztverantwortlicher Leiter in der Verwaltungshierarchie („führen der Verwaltung“),
- für die Funktion als oberster Weisungsgeber,
- sowie für das Unvereinbarkeitsregime.

Im Bundesbereich gibt es derzeit über **20 oberste Organe** mit unterschiedlicher Aufgabenbreite:

1 Bundespräsident als oberstes Organ mit protokollarischer Vorrangstellung

13 weitere oberste Organe iSd Art. 19 Abs. 1 B-VG (1 Bundeskanzler, 11 Bundesminister sowie die Bundesregierung)

3 spezielle oberste Organe (Nationalratspräsident, Präsident des Rechnungshofes und Vorsitzender der Volksanwaltschaft)

2 „quasi“ oberste Organe eigener Art (Präsidenten des VfGH und des VwGH)

3 „gesellschaftsrechtliche“ (!) oberste Organe im dienstrechtlichen Sinn (Vorstandsvorsitzende in den Post-Nachfolgeunternehmen)

Der Ausschuss hat vorgeschlagen, den Begriff der obersten Organe dahingehend zu **präzisieren**, dass als oberste Verwaltungsorgane nur mehr jene Organe umfasst werden, denen eine solche Stellung auch tatsächlich zukommt. In die Nachfolgebestimmung von Art. 19 Abs. 1 B-VG werden die obersten Verwaltungsorgane auf Bundes- und Landesregierungsebene aufgenommen, da nur diese die Verwaltung im „eigentlichen Sinn“ führen.

Die weiteren „speziellen“ obersten Organe des Bundes (wie insbesondere die Präsidenten des NR und des RH sowie der Vorsitzende der Volksanwaltschaft), die bloß „ihre“ Verwaltung führen, werden in ihrem jeweiligen verfassungsrechtlichen Zusammenhang – soweit möglich nach einheitlichem Standard – geregelt. Die obersten Organe im bloß dienstrechtlichen Sinn bleiben außer Betracht. Ein anderer Teil des Ausschusses hat vorgeschlagen, alle obersten Organe in einer Bestimmung zusammen zu fassen. Zu prüfen wäre noch, ob der Bundespräsident, der als Staatsoberhaupt als Verwaltungsorgan tätig wird, in diesem Zusammenhang erwähnt werden sollte.

Es wurden zwei Texte eingebracht. Der **Ausschuss** hat keinen Konsens erzielt. Diese Thema wurde im **Präsidium** nicht abschließend behandelt.

II.2. Oberste Organe übergreifende Behördenstrukturen

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VIII.4)

Behördenstrukturen, die die Bereiche von obersten Organen überschreiten, sind derzeit kaum möglich. Dies gilt gerade auch im föderalen System, wo Bundesstaatlichkeit und Kompetenzverteilung die verfassungsgemäße Zusammenlegung von Behörden verschiedener Länder verunmöglicht. (Schon in das sog. Perchtoldsdorfer Paktum wurde ein ähnlicher Vorschlag aufgenommen.)

Es können daher derzeit

- weder ministeriumsübergreifende Behörden,
- noch Länder-Länder-Behörden
- und auch keine Bund-Länder-Behörden

geschaffen werden, obwohl dadurch aus der überwiegenden Sicht des Ausschusses eine sinnvolle Zusammenarbeit („Mitkompetenz“) und effiziente Bündelungen möglich würden. Eine

verfassungsrechtliche Überwindung dieser Grenzen wurde daher von einem Großteil der Ausschussmitglieder für zweckmäßig erachtet.

Als **Prinzipien** für solche gemeinsame Einrichtungen könnten gelten:

- Errichtung durch Bund oder Land; organisatorische Verantwortung der errichtenden Gebietskörperschaft; oberste organisatorische Leitung und Aufsicht durch das zuständige oberste Organ der errichtenden Gebietskörperschaft; in dieser Hinsicht parlamentarische Kontrolle durch die errichtende Gebietskörperschaft.
- Rechtsform: Amt oder juristische Person des öffentlichen (oder privaten) Rechts.
- Hoheitliche und/oder nichthoheitliche Befugnisse.
- Übertragung von hoheitlichen Befugnissen durch Gesetz, sonst nach Maßgabe der gebotenen Rechtsform.
- Koordination der Betrauung: entweder Art. 15a-Vereinbarungen oder der Errichtungsakt selbst regelt bereits die Betrauung (generelle Zustimmung), sonst Zustimmung der Regierung der errichtenden Gebietskörperschaft im Einzelfall.
- Funktionelle Zurechnung: die Einrichtung agiert (wie Gemeinde oder Gemeindeverband) als Organ jener Gebietskörperschaft, deren Aufgaben jeweils wahrgenommen werden; fachliche Leitung und Aufsicht durch die betrauende Gebietskörperschaft und Amtshaftung der betrauenden Gebietskörperschaft.

Einige Ausschussmitglieder haben allerdings keinen Bedarf nach solchen neuen Behördenstrukturen gesehen, weil dadurch klare Verantwortlichkeiten unterbunden würden und nur neue Komplikationen drohten. Auch ist eingewendet worden, dass ein allfälliger Bedarf nach solchen Einrichtungen im Sinne der Subsidiarität ein deutlicher Hinweis dafür sei, dass diese Aufgaben von einer höheren Ebene wahrgenommen werden sollten.

Dieses Thema wurde im **Präsidium** nicht abschließend behandelt (vgl auch Teil 3 Ausschuss 3 Punkt XIV.2).

II.3. Bund-Länder-Bindungen betreffend die Organisationsstruktur

Derzeit gibt es verschiedene verfassungsrechtliche Vorschriften, die die Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation determinieren bzw an die Zustimmung einer anderen Gebietskörperschaft binden.

- So regelt ein eigenes BVG aus 1925 die „Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien“ (BVG-ÄmterLReg).
- Die landesgesetzliche Änderung von Organisationsstrukturen der Ämter der Landesregierung und der Bezirksverwaltungsbehörden sowie die Einrichtung von Städten mit

eigenem Statut bedarf der Zustimmung der Bundesregierung (Art. 15 Abs. 10 und Art. 116 Abs. 3 B-VG).

- Die Änderung der Grenzen der Verwaltungsbezirke bedarf der Zustimmung der Bundesregierung (§ 8 Abs. 5 lit. d Übergangsgesetz 1920).
- Die Änderung der Grenzen der Gerichtsbezirke bedarf der Zustimmung der jeweiligen Landesregierung (§ 8 Abs. 5 lit. d Übergangsgesetz 1920).
- Die Geschäftseinteilung der Landesregierung bedarf der Zustimmung der Bundesregierung, soweit die mittelbare Bundesverwaltung betroffen ist (§ 2 Abs. 5 BVG-ÄmterLReg).

In den Ausschussberatungen gab es breite Zustimmung, die angeführten **wechselseitigen Bindungen aufzuheben**, wobei in diesem Zusammenhang auch das Einspruchsrecht der Bundesregierung zu Landesgesetzen (Art. 97 B-VG) gesehen werden muss (Behandlung im Ausschuss 3). Das verfassungsrechtliche Organisationsprinzip eines einheitlichen Amtes der Landesregierung soll weiter bestehen bleiben, da sich diese Organisationsstruktur sehr bewährt hat. Die entsprechenden Regelungen bedürften aber keines BVG-ÄmterLReg, sondern könnten im B-VG erfolgen.

Als eine weitere „Bund-Länder-Bindung“ wurde das Zustimmungsrecht des Landeshauptmannes zur Bestellung eines Sicherheitsdirektors behandelt (Art. 78b Abs. 2 B-VG). Die Forderung nach Abschaffung auch dieser Einvernehmensregel wird jedoch vom überwiegenden Teil der Ausschussmitglieder abgelehnt.

Im **Präsidium** wurde erwogen, diese Bindungen weitestgehend zurückzunehmen, eine abschließende Meinungsbildung fand jedoch nicht statt.

III. Öffentlicher Dienst

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VI.10)

III.1. Allgemeine Bestimmung für den öffentlichen Dienst

Im Ausschuss wurde überwiegend die Meinung vertreten, dass ein einheitliches öffentliches Dienstrecht für alle Bediensteten geschaffen werden sollte. Keine Einigung bestand darüber, ob eine verfassungsrechtliche Vorprägung dieses Dienstverhältnisses als privatrechtliches oder als öffentlich-rechtliches gegeben sein sollte; wobei diejenigen, die eine öffentlich-rechtliche Variante anstreben, darauf hinweisen, dass ein solches öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis die unterschiedlichste Ausgestaltung – von kurzfristigen bis zu unkündbaren Dienstverhältnissen – umfassen kann.

Der Ausschuss und das Präsidium erzielten Konsens, dass für die Zukunft jedenfalls eine verfassungsrechtliche Verpflichtung für die Einrichtung eines unparteilichen, gesetzestreu

und leistungsfähigen öffentlichen Dienstes enthalten sein sollte. Konsens bestand im Ausschuss auch über eine Formulierung betreffend einheitliche Grundsätze der Besoldung. Ein Teil des Präsidiums forderte aber ein einheitliches Dienstrecht für alle Gebietskörperschaften. Was die verfassungsrechtliche Vorprägung für ein öffentlich-rechtliches Dienstrecht betrifft, bestand im Präsidium kein Konsens.

III.2. Besonderer Funktionsschutz

Die Gewährleistung dienstrechtlicher Sicherheiten für exponierte Bedienstete ist von der Rechtsform völlig unabhängig. Bestandschutzmaßnahmen wie die Unkündbarkeit oder Kündigungsbeschränkungen können auch im Rahmen vertraglicher Dienstverhältnisse vereinbart werden (wie derzeit schon im Sparkassen- und Versicherungsbereich). Die Gewährung solcher Sicherheiten sollte aber eingeschränkt und nur in den erforderlichen Bereichen erfolgen.

III.3. Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat

Der Ausschuss war sich darüber einig, dass der öffentliche Dienst aller Gebietskörperschaften einer gesamthaften Betrachtungsweise bedarf.

Aus verwaltungsreformatorischer Sicht erscheint eine höchstmögliche **Durchlässigkeit** anstrebenswert. In Zukunft wird der Informationsaustausch zwischen den unterschiedlichen Ebenen des Staates an Bedeutung zunehmen. Verwaltungspraktiker der einzelnen Gebietskörperschaften sollten problemlos auf eine andere innerstaatliche aber auch europäische bzw internationale Ebene wechseln können, um dort ihre Erfahrung einzusetzen.

In diesem Zusammenhang ist freilich auch auf die in den letzten Jahren erfolgten Dienstrechts- und Besoldungsreformen in den Ländern (Vorarlberg, Oberösterreich und Steiermark) sowie im Gemeindebereich zu verweisen. Einige Ausschussmitglieder aus dem Länder- und Gemeindebereich artikulierten deutliche Einwände gegen eine Homogenisierung des öffentlichen Dienstrechts, weil sie befürchten, moderne Entwicklungen, die bereits eingeführt wurden, könnten dann nicht mehr aufrecht bleiben.

- Wenn nun die derzeit geltende Kompetenzverteilung im Dienstrecht aufrecht bleiben sollte, dann wäre laut dem nun folgenden Vorschlag an ein verfassungsrechtliches Gebot zu denken, dass im gesamten öffentlichen Dienst zumindest **einheitliche Besoldungsgrundsätze** herrschen. (Mit der Kompetenzverteilung Dienstrecht hat sich auch der Ausschuss 5 beschäftigt. Siehe Teil 3 Ausschuss 5 Punkt I.4) Auch der Abschluss entsprechender „Art. 15a-Verträge“ zwischen dem Bund und den Ländern wäre denkbar.

In den ergänzenden Ausschussberatungen ist der Aspekt eines gebietskörperschaftsübergreifenden einheitlichen Dienstrechts wieder aufgegriffen worden. Es war eine überwiegende Meinung festzustellen, die sich grundsätzlich zu einem einheitlichen Dienstrecht auch über die Grenzen der Gebietskörperschaften hinweg bekannte. Es müsse freilich eine ausreichende

Flexibilität bestehen, um die legitimen Interessen der einzelnen Gebietskörperschaften berücksichtigen zu können. Eine Lösung könnte darin bestehen, dass ein „Kerndienstrecht“ der Gebietskörperschaften einheitlich erlassen wird, das insbesondere aus den strukturell bedeutenden Eckpunkten eines „öffentlichen Arbeitsrechts“ besteht (zB Aufnahme und Beendigung eines Dienstverhältnisses, Urlaubs-, Arbeitszeit- und ähnliche Regelungen).

Nach der Meinung eines Teiles der Ausschussmitglieder könnte die konkrete Ausgestaltung mit einer Art „öffentlich-rechtlicher Kollektivverträge“ in den jeweiligen Bereichen erfolgen. Dadurch würde eine weitere Parallelität zur privaten Arbeitswelt geschaffen und die Autonomie der Dienstnehmer im öffentlichen Bereich gestärkt werden.

Im Ausschuss ist die Meinung bekräftigt worden, dass das einheitsstiftende Element eines einheitlichen Dienstrechts in einer entsprechenden Gesetzgebungskompetenz (einer vermutlich neuen Kompetenzordnung) liegt. Ein solches „Kerndienstrecht“ könnte allenfalls auch in seinen Beschlussfassungserfordernissen einem erhöhten Ländereinfluss unterliegen. Als Modell wurde hierfür von einem Ausschussmitglied der geltende Art. 14b B-VG vorgeschlagen (Einbindung der Länder in die Vorbereitung des Gesetzes und Kundmachung nur mit Zustimmung aller Länder).

Insbesondere von Landes- und Gemeindeseite wurde klargestellt, dass deren Interessenssphäre gewahrt bleiben müsse und etwa speziell ausgerichtete und bereits erprobte Gehalts- und Pensionssysteme, innerorganisatorische und dienstbehördliche Aspekte, Objektivierungsangelegenheiten u.a. weiterhin selbst wahrgenommen werden können.

III.4. Disziplinarrecht

Im Hinblick auf die Effektivität des Disziplinarrechts wurden sehr unterschiedliche Positionen eingenommen. So wurde einerseits dem Disziplinarwesen jegliche Wirksamkeit abgesprochen und seine gänzliche Aufhebung verlangt. Dem gegenüber wurde vorgebracht, dass zumindest in den uniformierten Dienstbereichen der Exekutive und des Militärs ein spezifisches Disziplinarwesen erforderlich sei.

Die Bedeutung eines wirksamen Disziplinarrechtes wurde von einem Teil des Ausschusses auch im Zusammenhang mit Ausgliederungen beispielhaft hervorgehoben. So habe etwa die Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private auch unter dem Gesichtspunkt des Disziplinarrechtes extrem nachteilige Auswirkungen für die Betroffenen.

III.5. Diensthoheit

Zur Frage der verfassungsrechtlichen Verankerung der Diensthoheit wurde einerseits die Position vertreten, dass eine solche nicht dringend erforderlich sei, da die derzeitige Bestimmung im Art. 21 Abs. 3 B-VG nur von geringer normativer Bedeutung sei und die Dienstgeberfunktion der Gebietskörperschaften in der Gestalt der „Personalverwaltung“ ohnehin nach den allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Verwaltung zu erfolgen hätte.

Für einige Ausschussmitglieder waren damit die bereits früher aufgeworfenen Fragen im Hinblick auf die Auswirkungen der Aufhebung von Art. 21 Abs. 3 B-VG weiterhin nicht geklärt. In einigen Diskussionsbeiträgen wurde nachdrücklich darauf hingewiesen, dass eine klare politische Personalverantwortung auch in Zukunft bestehen müsse.

Der Ausschussvorsitzende hat die Ausschussmitglieder *Matzka* und *Raschauer* ersucht, eine Darstellung der Konsequenzen einer Aufhebung von Art. 21 Abs. 3 B-VG vorzunehmen. In dieser Darstellung kommen die beiden Autoren zu dem Ergebnis, dass bei einer Aufhebung

- ein Instanzenzug in dienstrechtlichen Angelegenheiten nicht mehr notwendig zum obersten Organ führen muss und
- dass ein Weisungszusammenhang grundsätzlich nach den normalen Regeln erfolgt, bei ausgegliederten Rechtsträgern freilich erst positivrechtlich angeordnet werden müsste.
- Die parlamentarische Verantwortlichkeit bliebe wie für jede andere Verwaltungsmaterie uneingeschränkt bestehen.

In der weiteren Diskussion wurde noch geklärt, dass sich die angeführten Konsequenzen insbesondere auf die hoheitlichen Dienstverhältnisse bezögen. Für privatrechtliche Dienstverhältnisse hat diese Verfassungsbestimmung schon derzeit eine eingeschränkte Bedeutung. Eine umfassende politische Verantwortlichkeit besteht aber – wie derzeit schon – auch für öffentlich Bedienstete auf privatrechtlicher Basis.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass aus der mehrheitlichen Sicht des Ausschusses keine zwingenden Gründe für eine Beibehaltung des Art. 21 Abs. 3 B-VG bestehen. Einige Mitglieder des Ausschusses weisen nachhaltig darauf hin, dass sichergestellt bleiben sollte, dass die öffentlich Bediensteten auch in Zukunft in einem unmittelbaren Rechtsverhältnis zur jeweiligen Gebietskörperschaft stehen und damit in einer staatlichen Verantwortung verankert sind und dass nicht die Möglichkeit bestehen sollte, die Personalzuständigkeit aus der Verwaltung auszugliedern. Letztlich ist die Aufhebung des Art. 21 Abs. 3 B-VG auch im Zusammenhang mit den sonstigen Änderungen im Verwaltungsorganisationsrecht (insb. oberste Organe) zu sehen.

IV. Öffentliches Haushaltswesen

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VII.11.2)

Zu diesem Themenbereich wurde dem Ausschuss von *Schüssel* ein Entwurf der Art. 51ff B-VG als Diskussionsgrundlage vorgelegt, der eine Haushaltsrechtsreform insbesondere auch zur Umsetzung des Globalbudgets vorsieht. Dazu konnte im Ausschuss kein Konsens erzielt werden.

Die Einführung von Globalbudgets fand die grundsätzliche Zustimmung der Ausschussmitglieder. Der Entwurf war Ausgangspunkt einer regen Diskussion, in der folgende Eckpunkte einer Neuordnung und Straffung der Haushaltsverfassung herausgearbeitet wurden:

- Die Einführung des Globalbudgets wird vom Ausschuss einvernehmlich gefordert und soll verfassungsrechtlich möglich sein.
- Die konkrete Ausgestaltung erfolgt durch das jeweilige Bundesfinanzgesetz bzw durch das Bundeshaushaltsgesetz, wobei nach Meinung einiger Mitglieder die Grundsätze einer „wirkungsorientierten Verwaltung“ umzusetzen sind. Die ausschließliche Orientierung an der wirkungsorientierten Verwaltung wird von Teilen des Ausschusses abgelehnt.
- Der Einführung moderner betriebswirtschaftlicher Methoden des Rechnungswesens dürfen keine verfassungsrechtlichen Begriffe entgegenstehen, die ausschließlich ein kameralistisches System ermöglichen. Es geht dabei insbesondere um derzeit in den Art. 51 ff B-VG enthaltene Begriffe wie „Einnahmen“ und „Ausgaben“.
- Das Verhältnis des BM für Finanzen zu den anderen Bundesministern ist noch im Detail zu klären.
- Die Stellung des BM für Finanzen im Hinblick auf nachträgliche Bindungen im Budgetvollzug muss die berechtigten Interessen aller Mitglieder der Bundesregierung berücksichtigen.
- Die Personalsteuerung bedarf keiner so detaillierten Vorgaben, wie durch den derzeitigen Stellenplan, um die erforderlichen Spielräume für die Ressourcenbewirtschaftung der einzelnen Ressorts zu ermöglichen. Ein neues Instrument zur Personalsteuerung sollte auch Aspekte des Personalcontrollings enthalten.
- Die Bestimmungen über das Budgetprovisorium sollen wesentlich flexibler gestaltet werden. Es wurde die Meinung vertreten, dass Maßnahmen zu treffen wären, die Dauer von Budgetprovisorien einzugrenzen.
- Von einigen Ausschussmitgliedern kam die Forderung, die Prinzipien des „Gender-Budgeting“ zu berücksichtigen, wie sie auch in den internationalen Vorgaben eines einheitlichen Standards für die öffentlichen Haushalte (IPSAS) enthalten sind.

Mit dem Thema Haushaltsrecht hat sich in der Folge der Ausschuss 10 beschäftigt (siehe Teil 3 Ausschuss 10 Punkte IV. und III.7.).

IV.1. Finanzverwaltung

In der ersten Ergänzung des Mandates wird der Ausschuss 6 aufgefordert, die Beratungen zum Thema „Finanzverwaltung“ aufzunehmen, da ein entsprechender Punkt im Mandat – nämlich Reformvorschläge für diesen Bereich vorzulegen – noch nicht behandelt wurde.

Einschränkend wird in der Mandatsergänzung vermerkt, dass insbesondere auf die „damit zusammenhängenden verfassungsrechtlichen Aspekte“ Bedacht zu nehmen sei.

Im Ausschussbericht wurde auf den Bereich der Finanzverwaltung nicht näher eingegangen. Das lag darin begründet, dass dieser Teilbereich der Verwaltungsorganisation des Bundes zum Großteil auf Grundlage des Abgabenverwaltungsorganisationsgesetzes einfachgesetzlich eingerichtet ist und somit kein Reformbedarf im Hinblick auf die im Österreich-Konvent maßgebliche Verfassungsrechtslage gesehen wurde.

Diese Sichtweise wurde vom Ausschuss auch weiterhin geteilt. In den zu diesem Gegenstand erfolgenden Beratungen wurde von einigen Ausschussmitgliedern überdies vermerkt, dass derzeit eine groß angelegte Organisationsreform im Bereich der Finanzverwaltung durchgeführt wird und deshalb neuerliche Reformüberlegungen ohnehin nicht zweckmäßig erscheinen. Der Textentwurf wurde an Ausschuss 10 weitergeleitet.

Das Thema wurde im **Präsidium** bei der Diskussion des Ausschusses 10 behandelt (vgl. Textvorschläge: Teil 4A Punkt VII.11.2).

V. Ein erweitertes verfassungsrechtliches Effizienz- und Transparenzgebot

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt I.14)

In Anbetracht der hohen Bedeutung des optimalen Einsatzes öffentlicher Mittel sowie des öffentlichen Dienstes wurde der Vorschlag in den Ausschuss eingebracht, eine **ausdrückliche Positivierung** eines neu formulierten Effizienzgebotes im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen des B-VG (um Art. 20 B-VG herum) vorzunehmen. Dabei sollten nicht nur die bereits etablierten Begriffe verwendet werden, sondern auch neue Aspekte in den Text einfließen. Dem wurde in der Folge im Ausschuss die Forderung nach einer gleichwertigen Berücksichtigung des Grundsatzes der Partizipation zur Seite gestellt.

V.1 Effizienzgebot

Mit der ausdrücklichen Aufnahme der Effektivität in den Verfassungstext soll überdies zum Ausdruck gebracht werden, dass wirkungsorientierte Reforminstrumente forciert werden. Gemeint sind damit Instrumentarien wie Globalbudget, Finanz- und Personalcontrolling, haushaltsspezifische Anreiz- und Sanktionsmechanismen sowie sonstige Planungs- und Steuerungsinstrumente, die im Ergebnis die derzeitigen (einfachgesetzlichen) Bestimmungen des Haushaltsrechts deutlich auflockern könnten.

In einer noch weitergehenden Forderung wurde im Ausschuss als Einzelmeinung vertreten, eine ausdrückliche „Aufgabenminimierungsregel“ in den Verfassungstext aufzunehmen.

Ein effizienzerhöhender Charakter wohnt auch der verfassungsrechtlichen Forderung nach einer wechselseitigen Hilfeleistung aller Bundes-, Landes- und Gemeindeorgane inne (vgl. Art. 22 B-VG „Amtshilfe“). Der legistische Einbau der Amtshilfe in eine neu formulierte

Effizienzbestimmung würde eine gesamthafte verfassungsrechtliche Aussage zu einem ökonomischen Staatshandeln treffen und könnte die derzeit engeren und teilweise bloß indirekt wirkenden Verfassungsbestimmungen ablösen bzw ergänzen.

In den Ausschussberatungen wurde gegen einen solchen Vorschlag ins Treffen geführt, dass sich die Wirksamkeit von Normen nicht anordnen lasse, weil der Effektivitätsanspruch ein systeminhärentes Phänomen jeglicher Norm sei. Überdies wurde bezweifelt, dass eine gerichtliche Überprüfung eines solchen Gebotes praktisch möglich sei und damit ein solches Postulat den Charakter eines bloßen Staatszieles habe. Dagegen wurde eingewendet, dass sich die Justiziabilität des derzeitigen Effizienzgebotes tatsächlich auf eine reine „Vertretbarkeitskontrolle“ des VfGH beschränkt, ohne dass damit aber diese Bestimmung bedeutungslos würde, wie die Judikatur des VfGH zeigt. Einige Ausschussmitglieder sehen ausschließlich den Rechnungshof als Adressaten eines Effektivitätsgebotes. Die Textvorschläge bauen auf der Formulierung des derzeitigen Art. 22 B-VG (Amtshilfe) auf. Nach Lehre und Judikatur zu dieser Bestimmung sind damit alle Gesetzgebungs- und Vollzugsorgane des Bundes oder der Länder sowie die Vollzugsorgane der Gemeinden erfasst und daher Normadressaten. Ein Teil der Mitglieder des Ausschusses lehnte die Bindung auch der Gesetzgebung an ein erweitertes Effizienzgebot ab.

Der in der vorgeschlagenen Bestimmung innewohnende Staatsziel-Charakter wurde einvernehmlich begrüßt. Ein Großteil der Ausschussmitglieder stimmte zunächst darüber hinaus dem erweiterten verfassungsrechtlichen Effizienzgebot zu und wies darauf hin, dass darin eine sinnvolle Ergänzung der bisherigen Rechtslage liege. Im Laufe der weiteren Beratungen konnte im Ausschuss jedoch kein Konsens über die Verankerung eines bloßen Effizienzgebotes erzielt werden.

V.2. Transparenz- und Partizipationsgebot

Madner referierte über die internationalen und europäischen Entwicklungen zur Einbeziehung der Bürger und Bürgerinnen in das Verwaltungshandeln und zeigte Wege zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Bürgerbeteiligung auf. Schließlich wurde im Ausschuss ein Textvorschlag eingebracht, der den Textvorschlag zum Effizienzgebot um ein Transparenz- und Partizipationsgebot ergänzte. Ein Teil des Ausschusses war der Auffassung, dass die Frage der Partizipation nicht unmittelbar mit der Frage eines erweiterten Effizienz- bzw Effektivitätsgebotes zusammenhängt, da inhaltliche Gesichtspunkte (wie zB die partizipative Ausgestaltung von Verwaltungsakten) als politische Zielvorgaben in effizienter und effektiver Weise umzusetzen sind und nicht selbst zu einem Kriterium werden können.

Ein anderer Teil des Ausschusses war der Ansicht, dass eine ausdrückliche Verankerung eines erweiterten Partizipationsgebotes nur bei einer gleichzeitigen Aufnahme eines allgemeinen Transparenzgebotes denkbar sei, da es sich hierbei um gleichwertige Maximen staatlicher Tätigkeit handle („erweitertes Effizienz- und Transparenzgebot“). Es bestünde nämlich sonst

die Gefahr, dass die partizipativen und Transparenz-Aspekte, die beide in einem Spannungsverhältnis zu wirtschaftlichen Grundsätzen stünden, in der Verwaltungspraxis nicht ausreichend zur Geltung kämen. Auch das Weißbuch „Europäisches Regieren“ nenne die Grundsätze Effektivität, Offenheit und Partizipation auf einer Ebene. Die Ausschussmitglieder stimmen darin überein, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger wesentliche Bedeutung für eine gute Regierungs- und Verwaltungsführung und für die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen besitzt. Es herrscht weiters Übereinstimmung, dass Österreich europarechtliche Entwicklungen mit zu vollziehen hat, die auf einen Ausbau von Maßnahmen der Information und Öffentlichkeitsbeteiligung hinzielen. Die Ausschussmitglieder sind einhellig der Auffassung, dass einfachgesetzliche Maßnahmen zur Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf allen Ebenen der Verwaltung sinnvoll und notwendig sind. Festgehalten wurde auch, dass in gesetzlich weniger strikt determinierten Bereichen dem Thema Öffentlichkeitsbeteiligung besondere Relevanz zukommt.

Der Vorschlag, eine Partizipationsbestimmung in der Verfassung zu verankern, die den Stellenwert von Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung für die Verwaltung betont, ist hingegen in den Beratungen mehrfach sowohl auf verfassungsdogmatische als auch auf rechtspolitische Bedenken gestoßen. Gegen eine Partizipationsbestimmung in der Verfassung wurde insbesondere ins Treffen geführt, dass der normative Gehalt einer solchen Bestimmung vage und wenig vorhersehbar sei. Die gerichtliche Überprüfbarkeit einer solchen, in ihrem Charakter stark programmatischen Bestimmung wurde bezweifelt und zugleich auf die demokratiepolitische Problematik einer Ausweitung gerichtlicher Einflussmöglichkeiten hingewiesen. Dem wurde entgegengehalten, dass die Partizipationsbestimmung im Zusammenspiel mit anderen weit konkreteren Verfassungsnormen, wie zB einer Beschwerdebefugnis für Bürgerinitiativen und Verbände beim Verfassungsgerichtshof (eindeutige Öffnung in Art. 144 B-VG) gesehen werden müsse. Auch könne im Umweltbereich ein Beteiligungsrecht formuliert werden, wie dies aus den Vorschlägen im Ausschuss 1 ersichtlich ist. Die im Ausschuss 6 diskutierte Partizipationsbestimmung sei quasi die mit den vorgeschlagenen „Spielregeln“ korrespondierende Programmnorm.

Speziell zum Aspekt der Transparenz als Teil einer Partizipationsbestimmung wurde darüber hinaus auch die Praktikabilität einer Regelung bezweifelt, mit der die Verwaltung grundsätzlich zu (elektronischer) Informationsbereitstellung verpflichtet wird (vgl. Amtsverschwiegenheit und Transparenz der Verwaltung Teil 3 Ausschuss 8 Pkt. VI.).

Im Ausschuss konnte zu keinem der Textvorschläge ein Konsens erzielt werden. Im Präsidium wurde das Thema nicht abschließend beraten.

VI. Schulverwaltung

Im Schulwesen besteht aufgrund der Kompetenzverteilung des Art. 14 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung eine Zersplitterung und eine Starrheit aufgrund der Zweidrittel-Zustimmungserfordernisse gemäß Art. 14 Abs. 10 B-VG.

Im Ausschuss besteht Einvernehmen über die Zielsetzungen der Reformansätze. Die Grundsätze dabei sind:

- Subsidiarität und Autonomie
- Übergang von der Prozesssteuerung zu Zielvorgaben und Ergebniskontrolle
- Zusammenführung von Entscheidungsbefugnis und Verantwortlichkeit, einschließlich einer transparenten Kostentragung

In den Beratungen zu diesem Themenbereich wurden zwei Modelle präsentiert:

VI.1. Modell „Regionales Bildungsmanagement“

(Textvorschlag siehe Teil 4A, Punkt VIII.8.1)

Für das Modell „Regionales Bildungsmanagement“ wurde ein Textvorschlag für einen Artikel „Bildung“ eingebracht. Dieser Vorschlag soll die Art. 14, 14a, 81a, 81b B-VG sowie – vorerst noch ohne Bedachtnahme insbesondere auf eine neue finanzverfassungsrechtliche Regelung – die Bundesverfassungsgesetze BGBl. Nr. 215/1962 und 316/1975 ersetzen.

Er bildet in seinem Abs. 9 das Modell „Regionales Bildungsmanagement“ ab:

Verfassungsrechtliche Eckpunkte:

- Definition von Schule und öffentlicher Schule sowie der Gliederung der Schulen nach Bildungshöhe und Bildungsinhalten (Abs. 4, 5 und 6).
- Zur Vollziehung des Bundes und der Länder ist für alle Angelegenheiten der in diesem Artikel geregelten Schulen, einschließlich des Personalrechtes der Lehrer an diesen Schulen, als erstinstanzliche Behörde in jedem Bundesland eine Landes-Bildungsdirektion einzurichten.
- Die Leitung der Landes-Bildungsdirektion obliegt dem Landeshauptmann oder auf dessen Vorschlag einem vom zuständigen Bundesminister für die Dauer der Gesetzgebungsperiode des Landtages zu bestellenden Behördenleiter.
- Die Leitung des inneren Dienstes der Landes-Bildungsdirektion obliegt einem vom Landeshauptmann zu bestellenden rechtskundigen Beamten.
- Die näheren Bestimmungen über die Organisation (Behördenstruktur, Finanzierung) sind unter Berücksichtigung der regionalen Erfordernisse durch Bundesgesetz festzulegen, wobei dieses Bundesgesetz in einzelnen genau zu bezeichnenden Angelegen-

heiten auch die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers vorsehen kann. In zweiter Instanz erfolgt die Vollziehung des Bundes bzw des Landes nach Maßgabe bundes- bzw landesgesetzlicher Vorschriften.

Der Vorschlag für einen Artikel „Bildung“ basiert auf dem Modell „Regionales Bildungsmanagement“, geht jedoch über die den Ausschuss 6 genuin berührenden Themenbereiche weit hinaus.

Er sieht nachstehende Regelungsbereiche vor:

- Einen Vorschlag zur Kompetenzverteilung in Gesetzgebung und Vollziehung im Bereich des Bildungswesens.
- Eine Festlegung der allgemeinen Schulpflicht (Abs. 7).

Das in diesem Textvorschlag ausgearbeitete Modell hat nach Ansicht seiner Proponenten die Wahrung der Einheitlichkeit des Bildungssystems zum Ziel. Dabei wird auf die Einheit von Qualitätssicherung und Ressourcenbewirtschaftung verwiesen.

Die Regelung geht davon aus, dass einfache Gesetze keine Verfassungsbestimmungen mehr enthalten sollen und sieht keine 2/3-Bestimmungen im Schulrecht mehr vor, dh die Regelung des derzeitigen Art. 14 Abs. 10 B-VG entfällt ersatzlos. Aufgrund dieses Entfalls ist dort, wo ein besonderer Bestandschutz erforderlich ist, eine Verankerung der Materie direkt in der Verfassung vorgesehen. Dies betrifft insbesondere den Bildungsauftrag des österreichischen Schulwesens, die Schulpflicht, die grundlegende Schulstruktur und die Behördenstruktur.

Die Verwaltung werde nach Ansicht der Proponenten dieses Modells durch Entfall einer Verwaltungsebene straffer und effizienter organisiert sein. Im Bereich des Dienstrechtes werde die derzeitige Rechtslage beibehalten.

Angelegenheiten der Grundsatzgesetzgebung gehen in die Zuständigkeit der Länder oder verbleiben beim Bund und können – im Sinne des Subsidiaritätsprinzips – direkt an die Schulen übertragen werden.

Es erfolge nach Ansicht der Proponenten dieses Modells eine Rücknahme der Regelungsdichte im Bereich der Organisation auf das aus Expertensicht absolut erforderliche Mindestausmaß zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Verwaltung und zur Klarstellung von verfassungsrechtlichen Begrifflichkeiten für die Zukunft im Interesse einer verbesserten Transparenz, Verständlichkeit und Rechtssicherheit für die Normadressaten.

Es sind keine Sonderregelungen wie zB für Bundes-Berufsschule für Uhrmacher, Forstfachschule, Land- und forstwirtschaftliche mittlere Schulen mit Versuchsanstalten etc. vorgesehen.

Umfassendes regionales Bildungsmanagement erfordere eine starke Stellung des jeweiligen Behördenleiters unter direkter Anbindung an die politische Ebene. Da die Vollziehung von

Landesaufgaben und im Bereich des Bundesschulwesens gemeinsam erfolgen sollte, sei auch eine partnerschaftliche Struktur vorgesehen worden.

Die Festlegung der „Behördenstruktur“ (Organisation, Finanzierung) bleibe dem einfachen Gesetzgeber vorbehalten, wobei ein Entscheidungsfreiraum für die Länder vorgesehen werde. Dies ergebe sich insbesondere aus der stark unterschiedlichen Struktur, sowohl in topografischer und demografischer Hinsicht als auch im Bereich der Schulstrukturen der einzelnen Bundesländer. Damit bestehe die Möglichkeit, eine „Schulverwaltung nach Maß“ für jedes Bundesland zu erarbeiten, wie dies im Rahmen der bisherigen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten für den Landesschulrat für Oberösterreich („Landesschulrat neu“) bereits erfolgt sei. Insbesondere durch die nicht mehr vorgesehene Struktur einer weiteren Verwaltungsebene entstünden Gestaltungsfreiräume in der Schulverwaltung und für die neuen pädagogischen Herausforderungen im Bereich von Qualitätssicherung und -management. Eine Weiterentwicklung der derzeit bestehenden Hilfestellungen für die Schulen durch örtlich dezentrale Einrichtungen, zB „Außenstellen“ der Schulpsychologie, sei flexibler und einfacher möglich, als dies derzeit der Fall ist.

Im Rahmen der Behördenstruktur könne der Gesetzgeber auch Möglichkeiten der Partizipation vorsehen, wie sie von verschiedenen Vertretern der Bürgergesellschaft teilweise im Hearing am 26. Jänner 2004 und teilweise in schriftlichen Stellungnahmen, insbesondere der österreichischen Schülerunion, an den Österreich-Konvent herangetragen worden seien.

Gegen dieses Modell wurde eingewandt, dass die dort vorgenommene Gliederung der Schule nicht in der Verfassung stehen müsse. Außerdem könne eine inhaltliche Definition der Schule in der Verfassung unterbleiben. Vielmehr könne die Schulorganisation und -erhaltung für alle Schulen in die Kompetenz der Länder fallen. Vereinzelt wurde auch dafür plädiert, das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen nicht anders als das sonstige Schulwesen zu behandeln, wobei eingeräumt wurde, dass eine Lösung dieser Frage in die Zuständigkeit des Ausschusses 5 falle und dort behandelt werden müsse. Auch wurde der Bestellungsmodus des Behördenleiters der Landesbildungsdirektion von einigen Ausschussmitgliedern abgelehnt. Es werde nämlich von der bisher bestehenden Rechtslage, wonach die Landesschulräte selbständig von den Ländern bzw den Landeshauptleuten bestellt werden, dadurch abgegangen, dass der Behördenleiter vom zuständigen Bundesminister ohne Bindung an den Vorschlag des Landeshauptmannes ernannt würde.

Vereinzelt wurde dafür plädiert, Abs. 5 Satz 2 des Textvorschlages, wonach ab Beginn der 5. Schulstufe neben der Pflichtschule ein höheres öffentliches Bildungsangebot (differenziertes Bildungsangebot) einzurichten sei, zu streichen. Auch wenn ein differenziertes Bildungsangebot notwendig sei, sollte die Flexibilität gewahrt bleiben, um für mögliche zukünftige Entwicklungen oder Schulversuche offen zu sein.

VI.2. Modell „Autonome Schule und Bildungsregion“

Von einem anderen Teil wurde ein Modell „Autonome Schule und Bildungsregion“ vertreten, das folgende Eckpunkte vorsieht:

Vier Ebenen der Schulorganisation

- Erste Ebene: autonome Schule

Die konkrete Ausgestaltung der Schul- und Unterrichtsorganisation soll dabei der Schule im Rahmen der Schultypenvorgabe der Bildungsregion überlassen werden, dh diese Schule kann an mehreren Standorten bestehen und die Trennung in Bundes- und Landes-(Gemeinde-)schulen wird aufgehoben.

- Zweite Ebene: Bildungsregion

In der Größe mehrerer Bezirke, so dass innerhalb der Region das gesamte Bildungsspektrum (mit Ausnahme von Spezialschulen) angeboten wird. Aufgabe sind Koordination und Qualitätssicherung und Sicherstellung der Erreichung der Bildungsziele, Servicefunktion für autonome Schulen, Organe sind Bildungsrat (bestellt durch direkte Wahl im Rahmen der Landtagswahlen) und regionaler Bildungsmanager

- Dritte Ebene: Länder

Gemeinsamer Schulausschuss von Landtag und Landesregierung, Vorgabe für die Bildungsregionen, Kontrolle der Mittelverwendung, Festlegung der Schultypen und Evaluation.

- Vierte Ebene: Bund

Auf Bundesebene wären die Zielvorgabe der bundesweiten Standards zu definieren und die Koordination zwischen den Ländern vorzunehmen.

Verfassungsrechtliche Eckpunkte

- Schaffung eines regionalen Bildungsrates, der in der Region gleichzeitig mit den Landtagswahlen gewählt wird.
- Schaffung eines gemeinsamen Schulausschusses zwischen Landtag und Landesregierung

Die zahlreichen anderen Punkte sind ausschließlich Sache des einfachen Gesetzgebers, beispielsweise die angesprochenen Änderungen im Lehrerdienstrecht.

Seitens der Proponenten wurde darauf hingewiesen, dass die Schulerhaltung grundsätzlich bei den Bundesländern konzentriert werden sollte, das Personal sollte ausschließlich Bundespersonal sein.

Gegen das Modell der Bildungsregionen wurde vorgebracht, dass dadurch Einheitlichkeit und Durchlässigkeit des Bildungssystems und damit die bestehende Chancengleichheit gefährdet würden.

Weiters entstehe durch die zusätzlichen Verwaltungsebenen ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand und damit höhere Ausgaben. Durch die im Konzept vorgesehene getrennte Verwaltung von Spezialschulen, wobei für Begriffe keine Definitionen vorliegen, und sonstigen Schulen wäre jedenfalls eine Doppelverwaltung erforderlich.

VI.3. Weitere Vorstellungen zur Schulverwaltung

Im Verlauf der Ausschussberatungen wurde von Ausschussmitgliedern wiederum als weiterer Ansatz die Übertragung der Verwaltung des Schulwesens in die mittelbare Bundesverwaltung – sollte diese erhalten bleiben – vorgeschlagen. Es sollten – auch für den Bereich der Schulverwaltung – die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung zuständig sein. Für die Schulverwaltung sollte es demnach keine Sonderbehörden geben. Die mittelbare Bundesverwaltung biete dabei genügend Steuerungsmöglichkeiten für die im Schulwesen notwendige Vereinheitlichung.

Diesem Modell wurde entgegen gehalten, dass dadurch die Einheitlichkeit, die Durchlässigkeit und damit die Chancengleichheit nicht ausreichend sicher gestellt wären und vor allem der Grundsatz der Einheit zwischen Realisierungsverantwortung und Finanzverantwortung noch weniger als im derzeitigen System gewährleistet wäre. Es bestünde im Schulwesen gegenüber den anderen Materien im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung ein erheblicher Unterschied, da es sich bei den bisherigen Bereichen um Rechtsfragen handle, während im Bereich des Schulwesens die Gestaltung der Bildung den Kern des Aufgabengebietes bilde und rechtliche Fragen, insbesondere Entscheidungen mittels Bescheid, nur einen geringen Teil des Arbeitsfeldes ausmachten.

Weiters wurde von Ausschussmitgliedern vorgebracht, sämtliche Bestimmungen, die die Verwaltungsorganisation (Aufbauorganisation) im Bildungsbereich betreffen, zu streichen. Auf einer solchen Grundlage wäre es dann möglich, einfachgesetzlich, die in der bisherigen Diskussion erwogenen Modelle zu verwirklichen.

Dem wurde von der überwiegenden Mehrheit des Ausschusses entgegengehalten, dass im Bildungsbereich sehr wohl – wie schon bisher – die Aufbauorganisation in der Verfassung festgeschrieben werden sollte. Von einem Teil der Ausschussmitglieder wurde dabei vertreten, dass abgesehen von der Kompetenzverteilung in der Gesetzgebung betreffend das Bildungswesen zumindest die demokratische Struktur der für das Bildungswesen verantwortlichen Organe (zB Bildungsausschuss bzw Oberstes Organ von Bildungsregionen) in der Verfassung selbst festgeschrieben werden sollte. Konsens bestand darüber, dass der bisherige parteipolitische Proporz in den Kollegialbehörden nicht mehr zeitgemäß sei, kein Konsens aber darüber, ob sie durch anders demokratisch legitimierte Kollegialorgane ersetzt werden sollten. Schließlich wurde vereinzelt vertreten, dass die partnerschaftliche Einbindung von Lehrern und Elternvertretern in Form eines Kollegiums in der Praxis ihre Vorteile bewiesen habe und deshalb auch in Zukunft beibehalten werden sollte.

Weder im Ausschuss noch im **Präsidium** konnte Konsens über die vorgeschlagenen Modelle erzielt werden.

VII. Sicherheitsverwaltung

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VIII.8.2)

In den Beratungen zu diesem Themenbereich wurden zwei Modelle vorgestellt, die in weiterer Folge einander gegenübergestellt werden.

VII.1. Modell „Kombinierte Behördenstruktur“

Nach dem Modell der „Kombinierten Behördenstruktur“ ist Oberste Sicherheitsbehörde der Bundesminister für Inneres. Dem Bund obliegt demnach die Organisation und Führung der Bundespolizei, des Bundeskriminalamtes und des Bundesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung, die Regelung der Errichtung und der Organisierung sonstiger Wachkörper von Gebietskörperschaften, die Regelung der Bewaffnung der Wachkörper und des Rechtes zum Waffengebrauch.

Der derzeit gültige Organisationsgrundsatz in der Sicherheitsverwaltung, dass spezialisierte Sicherheitsbehörden in den Ballungsräumen eingerichtet sind und außerhalb dieses Bereiches die Sicherheitsverwaltung von den Bezirksverwaltungsbehörden wahrgenommen wird, wird beibehalten.

Dem Bundesminister für Inneres sind die Landespolizeidirektionen, diesen die Bezirksverwaltungsbehörden als Sicherheitsbehörden nachgeordnet. Für jedes Land besteht eine Landespolizeidirektion. An ihrer Spitze steht ein Landespolizeidirektor. Der Bundesminister für Inneres bestellt den Landespolizeidirektor im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann. Der Landespolizeidirektor hat Weisungen, die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit im gesamten Land maßgeblich sind, dem Landeshauptmann mitzuteilen.

In Städten mit eigenem Statut oder wenn dies sonst aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit erforderlich erscheint, können durch Verordnung der Bundesregierung Stadtpolizeidirektionen samt deren Außenstellen eingerichtet sowie deren örtlicher Wirkungsbereich festgelegt werden. In Städten, in denen eine Landespolizeidirektion und eine Stadtpolizeidirektion eingerichtet sind, ist der Landespolizeidirektor zugleich Stadtpolizeidirektor.

Neben einer Wachkörperdefinition enthält der Textvorschlag zur „Kombinierten Behördenstruktur“ noch eine Festlegung der Zuständigkeit zur allgemeinen Hilfeleistung und eine Übergangsbestimmung betreffend Wachkörper.

VII.2. Modell „Sicherheitsregionen“

Nach dem Modell der „Sicherheitsregionen“ soll die Divergenz zwischen Bundespolizeidirektionen und Bezirksverwaltungsbehörden in der sicherheitspolizeilichen Struktur zugunsten

eines einheitlichen Systems von Polizeidirektionen aufgegeben werden. Die Anzahl und der örtliche Wirkungsbereich der Polizeidirektionen, an deren Spitze ein Polizeidirektor steht, werden dem einfachen Bundesgesetzgeber überlassen. Durch die verfassungsrechtliche Normierung einer Mindestanzahl von 20 und einer maximalen Anzahl von 35 Direktionen soll sichergestellt werden, dass ein Sicherheitsregionen-Modell erhalten bleibt, somit eine Ebene geschaffen wird, die deutlich zwischen den Ländern einerseits und den Bezirksverwaltungsbehörden andererseits liegt. Allerdings ist es nicht erforderlich, dass flächendeckend Polizeidirektionen eingerichtet werden. Im Interesse der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit können auch die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung mit den Agenden der Sicherheitsverwaltung betraut werden.

Den Polizeidirektionen übergeordnet ist die Generalpolizeidirektion, an deren Spitze der Generalpolizeidirektor steht. Zwar bleibt der Bundesminister für Inneres weisungsbefugt, doch kann er Weisungen nur direkt an den Generalpolizeidirektor erteilen. Auch kann der Bundesminister in Zukunft nicht selbst die Aufgaben einer Sicherheitsbehörde wahrnehmen.

Damit soll eine klare Trennung zwischen politischer Führung und Behördenstruktur der Polizei herbeigeführt werden.

Mit dem Modell der „Sicherheitsregionen“ wird eine bundeseinheitliche zweistufige Behördenstruktur realisiert (Generalpolizeidirektion-Polizeidirektion; vgl oben). Im Textvorschlag „Sicherheitsregionen“ erfolgt weiters die Festlegung der sachlichen Zuständigkeit der Sicherheitsbehörden und eine Definition der Wachkörper. Schließlich erfolgt auch eine Regelung des Menschenrechtsbeirates (Aufgaben, Zusammensetzung) im Zusammenhang mit den Regelungen über die Sicherheitsverwaltung.

VII.3. Keine spezielle verfassungsrechtliche Determinierung der Sicherheitsverwaltung

In der Diskussion wurde noch eine weitere Variante verfolgt: Demzufolge sollten die auf Verwaltungseinrichtungen der Sicherheitsverwaltung bezogenen Verfassungsbestimmungen (Art. 78a ff B-VG) ersatzlos aufgehoben werden. Auf Basis des Art. 102 Abs. 2 B-VG und eines neu gefassten Art. 102 Abs. 3 B-VG, welcher den Einsatz von Bezirksverwaltungsbehörden als Sicherheitsbehörden erster Instanz absichern sollte, könnten beide oben dargestellten Modelle der Sicherheitsverwaltung verwirklicht werden. Dieser Variante liegt die Überlegung zugrunde, dass Bestimmungen über die Aufbauorganisation von Sonderverwaltungsbe-
reichen nicht Regelungsgegenstand einer Verfassung sein sollten.

VII.4. Beratungsergebnis

Konsens erzielte der Ausschuss darin, dass Grundsätze der Verwaltungsorganisation in der Sicherheitsverwaltung (Aufbauorganisation) in der Verfassung verankert sein müssten. Im Besonderen müsse auch die Abgrenzung Behörde-Wachkörper klar aus der Verfassung ableitbar sein. Vereinzelt blieb in diesem Zusammenhang die Forderung, dass es künftig nur

einen Wachkörper geben sollte und so etwa die Gemeindegewachkörper abgeschafft werden sollten.

Konsens erzielte der Ausschuss darin, dass der Menschenrechtsbeirat für die gesamte Verwaltung zuständig sein sollte und dementsprechend bei der Bundesregierung eingerichtet werden soll.

Im Zusammenhang mit dem Modell „Sicherheitsregionen“ wurde vor allem der klare zweistufige Organisationsaufbau begrüßt, während hingegen beim Modell „Kombinierte Behördenstruktur“ kritisiert wurde, dass dieses im ländlichen Raum offenbar von einer Dreistufigkeit – im Gegensatz zu den großen Städten, wo eine Zweistufigkeit vorherrsche – ausgehe. Ferner wurde betreffend das Modell der „Kombinierten Behördenstruktur“ kritisch bemerkt, dass für den Bereich der Bezirksverwaltungsbehörden ein getrennter Weisungszusammenhang (Dienst- und Fachaufsicht) aufrechterhalten bleibe. Darüber hinaus hätten die Magistrate der Landeshauptstädte weniger Aufgaben zu erfüllen als die Städte Steyr, Villach, Wels und Wiener Neustadt. Ebenfalls wird im Zusammenhang mit den Städten mit eigenem Statut kritisch angemerkt, dass es zu zahlreichen Aufgabenübertragungen, insbesondere auch jene der sicherheitspolizeilichen Agenden (Waffen-, Schieß-, Fremdenwesen), bei denen es sich um sehr sensible Aufgabenbereiche handelt, kommt. Dies wird vor allem deshalb problematisch gesehen, weil in Städten mit eigenem Statut der Bürgermeister, ein politisches Organ im Gegensatz zum Bezirkshauptmann, zur Vollziehung dieser Agenden zuständig ist. Ebenfalls wird festgehalten, dass für den Bürgermeister ein Zugriff auf den zuständigen Wachkörper sichergestellt werden muss. Weiters wird der Entfall des Wachkörpermonopols – bisher in Städten mit Bundespolizeidirektionen – vereinzelt abgelehnt.

Zum „Modell der Sicherheitsregionen“ wurde angemerkt, dass sich in den Bezirkshauptmannschaften sowie bei einzelnen Magistraten die Zuständigkeit für Agenden der Sicherheitsverwaltung bewährt habe. Weiters erscheine eine Festlegung der sachlichen Zuständigkeit entbehrlich. Außerdem sei die unbestimmte Zahl der Polizeidirektionen (nicht unter 20, aber auch nicht über 35) nicht tauglich für einen Verfassungstext.

Jene Mitglieder, die das Modell der „Sicherheitsregionen“ vertreten, betonen vor allem, dass es – unabhängig von einer Zwei- oder Dreistufigkeit – darum gehe, die behördliche Verantwortung für die Tätigkeit des Wachkörpers und dessen Führung zusammenzulegen; eine Zusammenführung dieser Verantwortlichkeiten erst auf Ebene des Bundesministers schaffe einen Staat im Staate.

Letztlich konnte kein Konsens über eines der beiden Modelle gefunden werden.

Im **Präsidium** konnte kein Konsens erzielt werden.

VIII. Zu den Agrarbehörden

Die Ausgestaltung der erstinstanzlichen Agrarbehördenstruktur obliegt dem einfachen (Landes-)Gesetzgeber und ist somit nicht zentraler Betrachtungsgegenstand des Österreich-Konvents.

Auf Landes- und Bundesebene sind allerdings gemäß Art. 12 Abs. 2 B-VG in Angelegenheiten der Bodenreform (Agrar-)Senate als Verwaltungsbehörden ausdrücklich vorgesehen.

Diese kollegialen Rechtsmittelbehörden bedürfen – im Falle ihrer Überleitung in die zu schaffenden Verwaltungsgerichte erster Instanz – keiner verfassungsrechtlichen Verankerung mehr und wären in die Überlegungen zu einer Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit einzu beziehen (Ausschuss 9). Art. 12 Abs. 2 B-VG sollte daher entfallen.

Dies wurde vom **Präsidium** zur Kenntnis genommen.

IX. Gesundheitsverwaltung

Im Ausschuss wurde von *Matzka* und *Schnizer* ein Modell zur Gesundheitsverwaltung mit folgendem Inhalt vorgelegt:

- Sicherung des Bestandes der SV als Selbstverwaltungskörper
- Kompetenz für Festlegung von Gesundheitszielen und Erstellung eines Gesundheitsplanes durch den Bund
- Einrichtung von Schlichtungsstellen
- Einbeziehung von Finanzierungsfragen des Gesundheitswesens in den allgemeinen Finanzausgleich
- Information der Patienten über Behandlungen
- Datenschutzinteressen der Patienten
- klare Verantwortungsregeln im Medizinbereich

Das BMGF schlägt die generelle Übertragung weiterer Teile des Vollzugs der Gesundheitsverwaltung aus der mittelbaren Bundesverwaltung in die Landesverwaltung vor. Ausnahmen wären für die Vollziehung betreffend die Sicherheit von Human- und Tierarzneimitteln sowie von Medizinprodukten, die Aufsicht über Selbstverwaltungskörper (mit Ausnahme der Landesärztekammern) sowie das Krisenmanagement bei überregionalen Großseuchen vorzusehen. Das BMGF legt dazu eine detaillierte Auflistung an Gesetzen vor.

In der darauf folgenden Diskussion wurde festgestellt, dass der Vorschlag viele Fragestellungen enthält, die nicht verfassungsrelevant sind, bzw in anderen Ausschüssen zu beraten wären.

Darüber hinaus wurde betont, dass der Ausschuss einerseits über zu wenig Sachwissen im Gesundheitsbereich verfügt, um Detailfragen diskutieren zu können, und dass andererseits für eine intensive Diskussion Ressourcen in einem Ausmaß, über das der Ausschuss nicht verfügt, notwendig wären.

Einig war sich der Ausschuss darin, dass die zersplitterten Kompetenzen in der Gesundheitsverwaltung neu zu ordnen sind. Dies ist Aufgabe des Ausschusses 5. Daher waren einige Mitglieder der Meinung, dass vor einer Detaildiskussion die Ergebnisse im Ausschuss 5 abzuwarten wären. Weiters wurde die Frage aufgeworfen, ob nicht das im Ausschuss 6 diskutierte Modell einer gebietskörperschaftsübergreifenden Behörde auch für den Gesundheitsbereich nutzbar gemacht werden kann. Eine Detaildiskussion ist unterblieben.

Dies wurde vom **Präsidium** zur Kenntnis genommen.

X. Bundesheer

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VIII.5)

Zu den im Ergänzungsmandat aufgetragenen Fragestellungen wurde ein Textvorschlag „Wehrverfassung“ im Ausschuss behandelt. Dieser Textvorschlag sieht eine Neufassung des Art. 79 B-VG vor. Dabei sollen die Empfehlungen, wie sie im Bericht der Bundesheerreformkommission niedergelegt sind, ihre Umsetzung im Verfassungsrecht erfahren.

Zu diesem Textvorschlag wurde kein Konsens erzielt.

(vgl Teil 3 Ausschuss 1 Punkt III.10 und 11)

Das Thema wurde im **Präsidium** bei der Diskussion des Ausschusses 1 behandelt (vgl die Textvorschläge in Teil 4A Punkt III.10).

XI. Gemeindeverwaltung – Gebietsgemeinden

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt XI.1.1)

Einem Teil der Ausschussmitglieder erschien die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden nicht zweckmäßig, da damit eine neue Verwaltungsebene in die ohnehin schon vielschichtige Verwaltungslandschaft eingezogen würde. Die entsprechende Bestimmung in Art. 120 B-VG hat nach dieser Meinung heute nur mehr einen bloß programmatischen Charakter aus der Entstehungszeit des B-VG und könnte daher gänzlich entfallen. Ein anderer Teil des Ausschusses wollte an dieser Verfassungsbestimmung unverändert festhalten, da dies die Basis für die Einrichtung von größeren regionalen Einheiten darstellt (Regionen mit eigenem Statut). Vgl dazu auch die Ergebnisse im Ausschuss 3 (Teil 3 Ausschuss 3 Punkt XIII.3.).

XII. E-Government

Unter E-Government wird der Ablauf von Prozessphasen auf elektronischem Weg und ohne Medienbrüche verstanden.

Rupp (Stabstelle IKT im Bundeskanzleramt) und *Thienel* haben bei der 8. Sitzung des Ausschusses 6 am 24. Februar 2004 über den Stand der technischen Umsetzung und über Pilotprojekte sowie über die rechtliche Situation und Problemstellung referiert. Der Ausschuss hat die beiden Referate intensiv diskutiert und hat über nachfolgend aufgeführte Punkte Konsens erreicht:

- Es sollte eine Bundeskompetenz unter frühzeitiger Einbindung der Länder (nach dem Muster des Art. 14b B-VG) für E-Government angestrebt werden.
- Auch für die Schnittstellen wäre ein solcher einheitlicher Ansatz unter Wahrung der organisatorischen Einheit der Länder zu schaffen.
- Ein einheitliches Verordnungsregister wird vorgeschlagen.
- Die Gemeinden sollten jedem Bürger und jeder Bürgerin einen einheitlichen Zugang zu E-Government gewährleisten.

Dies wurde vom **Präsidium** zur Kenntnis genommen.

XIII. Legalitätsprinzip

Die teilweise viel kritisierte gesetzliche Überdeterminierung des Verwaltungshandelns war Gegenstand einer kurzen Diskussion im Ausschuss, wobei unterschiedliche Positionen – auch im Zusammenhang mit der Weisungsbindung – eingenommen wurden. Letztlich bestand die Einigung darin, dieses Problem im Ausschuss 6 nicht weiter zu verfolgen, sondern an den Ausschuss 3 zur Behandlung heranzutragen. (Siehe Teil 3 Ausschuss 3 Punkt XV.)

Ausschuss 7

Strukturen besonderer Verwaltungseinrichtungen¹⁰⁵

I. Regulatoren und sonstige unabhängige Behörden (exklusive UVS, UBAS und Art. 133 Z 4 B-VG Behörden)

I.1. Unabhängige Behörden und weisungsfreie Verwaltung

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VI.3)

Die Zahl der derzeit in Bund und Ländern gemäß Art. 133 Z 4 B-VG eingerichteten Behörden und der auf andere Art weisungsfrei gestellten Organe ist nahezu unübersehbar. Die Überlegungen im Ausschuss 7 zur **Reform weisungsfreier Verwaltungsorgane** gingen in folgende Richtung:

- Die derzeit geltende Beschränkung, für jede weisungsfreie Einrichtung eine eigene verfassungsrechtliche Norm setzen zu müssen, ist aufzugeben. An ihre Stelle soll eine generelle, allerdings auf einzelne Materien bezogene Ermächtigung an den einfachen Gesetzgeber treten.
- Für Regulatoren und andere weisungsfreie Behörden wäre eine gemeinsame Verfassungsbestimmung vorzusehen, die auch eine Definition der Regulatoren enthält.
- Ein Großteil der derzeit bestehenden weisungsfreien Behörden, insbesondere der nach Art. 133 Z 4 B-VG, kann und soll in eine künftige Verwaltungsgerichts-Struktur übergeführt werden (vgl Teil 3 Ausschuss 9 Punkt IV.).
- Der (einfache) Bundes- und Landesgesetzgeber soll dort weisungsfreie Behörden und Einrichtungen schaffen können, wo dies aus besonderen Gründen notwendig ist. Konkret wäre dies etwa der Fall für Regulatoren, im Bereich der Vergabekontrolle, für Schieds- und Mediations-Einrichtungen, bei Organen mit der Kompetenz, Fachgutachten abzugeben, im Disziplinar- und Dienstrechtsbereich der Gebietskörperschaften und im Datenschutz.

Für diese im Rahmen der Ermächtigung **weisungsfrei gestellten Organe** soll gelten:

- Es ist nicht notwendig, für diese Behörden ein richterliches Mitglied vorzusehen.
- Ein Rechtszug soll von solchen Behörden an ein Verwaltungsgericht gehen, wobei dort ein Senat zuständig sein soll, dem auch fachkundige Mitglieder angehören.
- Eine Berufungsvorentscheidung ist vorzusehen.

¹⁰⁵ Wenn es nicht möglich war, zu bestimmten Beratungsthemen im Ausschuss einen Konsens zu finden, ist dies beim jeweiligen Thema dargestellt.

- Im Gesetz sind ausdrücklich die Weisungsfreiheit, eine Bestellung durch das jeweilige oberste Organ, eine fixe Bestelldauer und eine Abberufung nur aus den im Gesetz genannten Gründen festzulegen.

Angesichts dieses Ergebnisses empfiehlt sich eine knappe **verfassungsrechtliche Grundlage** im textlichen Zusammenhang mit der Bestimmung über das Weisungsrecht.

Über die konkrete Textierung bestand im **Ausschuss kein Konsens**; die Ausschussmitglieder unterstützten jeweils eine von zwei Textvarianten. Darüber hinaus müsste auf die weiteren angesprochenen Aspekte an geeigneter Stelle, insbesondere bei der Formulierung von verfassungsrechtlichen Regelungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Bedacht genommen werden.

Das **Präsidium** hat zur Frage der Weisungsfreistellung eine **Ergänzung der Mandate der Ausschüsse 6 und 7** beschlossen und die beiden Ausschüsse mit gemeinsamen Beratungen beauftragt. Die Ergebnisse sind aus dem Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Ausschüsse 6 und 7 ersichtlich (vgl auch Teil 3 Ausschüsse 6 und 7 – gemeinsame Beratungen).

I.2. Regulatoren

(Die Textvorschläge zur weisungsfreien Verwaltung im Teil 4A Punkt VI.3 beziehen sich auch auf Regulatoren)

Anregungen zum Verfassungsrecht

Der Begriff „Regulatoren“ hat seinen Ursprung im **Recht der Europäischen Union**. Er soll auf Verfassungsebene erfasst werden. Regulierungsbehörden sind wie die anderen unabhängigen Behörden aufgrund der Herausnahme aus dem regulären Verwaltungsaufbau eine **besondere Form der staatlichen Verwaltungsorganisation**. Ihre Beibehaltung scheint sinnvoll und notwendig, ihre verfassungsrechtliche Verankerung daher ebenfalls geboten. Verfassungsrechtliche Sonderbestimmungen über die Kontrolle des Handelns von Regulatoren sind insbesondere dort erforderlich, wo sie als **generelle Normsetzer** fungieren.

Wesentlich scheint bei Regulatoren

- die Unabhängigkeit vom Staat, solange dieser Eigentümer von Unternehmen des regulierten Bereichs ist;
- eine erhöhte Bindung an Transparenzgebote;
- ein möglichst kurzer Instanzenzug (grundsätzlich nur zum Verwaltungsgericht);
- keine Schaffung weiterer übergeordneter Organe;
- Sicherstellung der Leistung und des gleichen Zugangs zum Markt.

Im Ausschuss wurde auch die Meinung vertreten, Regulatoren seien zwar relativ neue, aber dennoch in Bezug auf ihre Aufgaben von anderen sich nicht unterscheidende Verwaltungsbe-

hörden, deren spezifische **verfassungsrechtliche Heraushebung** als Regulierungsbehörden **nicht zwingend erforderlich** ist.

Die Tätigkeit der Regulatoren hat Auswirkungen auf die jeweilige **Infrastrukturpolitik**. Das Treffen von Entscheidungen in der Infrastrukturpolitik ist aber Aufgabe der Gesetzgebung und der obersten Verwaltungsorgane. Die derzeit vielfach gegebene Möglichkeit, Stellungnahmen infrastrukturpolitischer Natur abzugeben, wurde daher zurückhaltend gesehen. Diese Auffassung entspricht auch der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs, die es nicht für zulässig erachtet, dass ganze Verwaltungsbereiche ausgelagert werden oder dass sich der Staat der Wahrnehmung politischer Gestaltungsaufgaben begibt. Eine Zuständigkeit zur Einzelfallentscheidung – weisungsfrei und unabhängig mit Tribunalgarantien – ist aber unproblematisch.

Weisungsrecht, Aufsicht und politische Verantwortung des obersten Verwaltungsorgans sind für jene Tätigkeitsbereiche der Regulatoren sicherzustellen, die außerhalb ihrer Zuständigkeit zur behördlichen Entscheidung in Einzelfällen liegen. Dieses Leitungsrecht soll jedenfalls eine **Richtlinien- und Verordnungskompetenz der obersten Organe** umfassen. Darüber hinaus kommt eine **Konsultationspflicht des Regulators** mit diesen bei der Erlassung eigener genereller Normen in Frage, die allenfalls mit einem **Zustimmungs- oder Aufhebungsrecht** sanktioniert werden kann. Weiters kann dem obersten Organ ein **Aufhebungsrecht (Amtsbeschwerde)** beim VwGH eingeräumt werden. Eine allfällige Verordnungsermächtigung an den Regulator ist mit einfachgesetzlicher Regelung ausdrücklich zu bestimmen und der Aufgabenbereich zu umschreiben.

Als schärfstes Lenkungsinstrument kommt eine **Absetzungsmöglichkeit** der Organwalter der Regulatoren in Frage, die erforderlichenfalls an eine parlamentarische EntschlieÙung gebunden werden könnte.

Im parlamentarischen Bereich sind **Berichtspflichten** in schriftlicher Form im Wege des obersten Organs, Ausschusshearings und die Vorlage von generellen Zielprogrammen denkbar. Die verfassungsrechtlichen Regelungen der parlamentarischen Mitwirkung an der Vollziehung sollten dem nicht entgegenstehen. Insbesondere wäre Vorsorge zu treffen, dass ein Bericht verworfen und in einer EntschlieÙung dem obersten Verwaltungsorgan die Abberufung von Organwaltern aufgetragen werden kann.

In rechtlicher Hinsicht ist eine **deutliche Beschleunigung** auf allen Entscheidungsebenen notwendig; die Einbindung von **Sachverstand** auch bei der Kontrollinstanz wäre sinnvoll; der Regulator soll in einer **einzigen Instanz** entscheiden, dagegen kann Beschwerde an das **Bundesverwaltungsgericht** erhoben werden, das meritorisch in einem Fachsenat entscheidet; ein Rechtszug zum VwGH wird nur mehr in Ausnahmefällen für erforderlich erachtet.

Anregungen für die innere Organisation

An der derzeitigen Situation der Relation Behörde – Geschäftsapparat wird kritisch vermerkt, dass die Arbeitsteilung, die anhängigen Fragen und die Entscheidungen nicht ausreichend

transparent sind, faktisch der Geschäftsapparat die übergeordnete 2. Instanz dominiert, der Geschäftsapparat mitunter sehr aufwändig ausgestattet ist und kein einheitliches Erscheinungsbild gegeben ist.

Die **Finanzierung** aus (Pflicht)Beiträgen der Unternehmen des regulierten Bereichs ist nicht zwingend, es sollte auch eine solche aus Gebühren der Verfahrensparteien oder aus dem öffentlichen Haushalt nicht verunmöglicht werden.

II. Ausgegliederte Rechtsträger und gemeinsame Fragen zu unabhängigen Behörden und Ausgliederungen

II.1. Vorschläge für die Gesetzgebung

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VI.5)

Zur Frage der Ausgliederung wurde grundsätzlich festgehalten, dass die Schaffung einer detaillierten verfassungsrechtlichen Ermächtigung nicht als erforderlich erachtet wird; ein Textvorschlag für eine **generelle Ermächtigung** zur Ausgliederung wurde aber diskutiert. Über die konkrete Textierung bestand im Ausschuss **kein Konsens**.

Bestimmte staatliche Hoheitsaufgaben sollen auch weiterhin – insofern wird der derzeitigen Judikatur gefolgt – **nicht ausgegliedert** werden dürfen. Ausgliederungen zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben in den Handlungsformen des Privatrechts sollen möglich sein. Eine faktisch unbegrenzte Ermächtigung zur Ausgliederung soll nicht bestehen; Ausgliederung soll ein besonderer Fall sein, der von der allgemeinen hierarchischen Gliederung der Verwaltung abweicht. „Ausgliederungsfeste“ Aufgaben des Staates lassen sich aber in einem Verfassungstext nicht taxativ definieren; allenfalls könnten sie in den Staatszielen, im Grundrechtsbereich oder in den parlamentarischen Materialien angesprochen werden; es sollte dabei geprüft werden, ob und welche Aufgaben der Staat gewährleisten muss; eine bloße Kodifizierung der VfGH-Judikatur sollte nicht erfolgen.

Die derzeitige Kompetenzlage, nach der es den Ländern verwehrt ist, für Ausgliederungen in derselben Weise ein Sondergesellschaftsrecht zu schaffen wie der Bund, ist unbefriedigend. Am einfachsten wäre diese Situation zu überwinden, wenn die Schaffung von Sondergesellschaftsrecht generell nicht erfolgte. Wenn es aber sachgerecht ist, dass etwa für Museen, staatliche Buchhaltungen oder die amtliche Statistik **sondergesellschaftsrechtliche Konstruktionen** geschaffen werden, dann sollten diese **unabhängig** davon zur Verfügung stehen, ob sie dem **Bund**, dem **Land** oder der **Gemeinde** gehören. Eine Lösungsvariante hierfür ist die Schaffung einer eigenen Kompetenznorm, andere Lösungen könnten sich im Kontext einer generellen Neuordnung der Kompetenzverteilung ergeben.

Der Ausschuss ging davon aus, dass es einen **Kompetenztatbestand „Zivilrechtswesen“** weiterhin gibt. Dieser sollte allerdings in der Textierung oder in den Erläuterungen so präzisiert werden, dass er dem Bundesgesetzgeber

- keinen Spielraum zur Schaffung von Ausgliederungs-Organisationsrecht in privatrechtlichen Formen oder von anderen Sonderregelungen für Gebietskörperschaften, oder
- einen möglichst engen diesbezüglichen Spielraum lässt, oder
- zumindest sicherstellt, dass alle Gebietskörperschaften eine sondergesellschaftsrechtliche Organisationsform in gleicher Weise nutzen können.

Für den Bereich außerhalb des Verfassungsrechts wurde vorgeschlagen, im Aufbau auf die einschlägigen Aussagen des Rechnungshofs und auf das Ausgliederungshandbuch des Bundesministeriums für Finanzen allenfalls für bestimmte Organisationstypen spezifische umfassende Gesetze (**gesellschaftsrechtliche Sonderregelungen**) zu schaffen oder zumindest die Erstellung eines **Weißbuchs** des Bundes, der Länder und der Gemeinden zur Ausgliederung vorzunehmen, das von der Bundesregierung, den Landesfinanzreferenten und dem Rechnungshof verabschiedet werden sollte.

Folgende **Anregungen** wurden dafür gemacht:

- Vor jeder Ausgliederung muss eine klare Zielsetzung und ein Ausgliederungskonzept festgelegt werden;
- Effizienzkriterien sind zu definieren;
- die Vertretung der Dienstnehmer ist einzubeziehen;
- es kommt darauf an, welche Wirkungen mit der Ausgliederung erzielt werden; insofern spielt der Wirtschaftlichkeitsaspekt eine wesentliche Rolle; vor einer Ausgliederung sollte daher sorgfältig recherchiert werden;
- eine Regelung müsste sowohl ausgegliederte Rechtsträger als auch jene Rechtsträger, die zur Besorgung neuer Aufgaben eingerichtet werden, erfassen;
- in den derzeitigen Sondergesetzen zu Ausgliederungen werden zahlreiche unterschiedliche Rechtsformen geschaffen, was nicht optimal ist; dennoch sollte man keinen neuen straffen Formenkanon vorgeben;
- der staatliche Einfluss auf einen ausgegliederten Rechtsträger sollte insbesondere umso größer sein, je mehr staatliche Geldmittel dem Rechtsträger zugeführt werden.

Das **Präsidium** hat zu Fragen der Ausgliederung eine **Ergänzung der Mandate der Ausschüsse 6 und 7** beschlossen und die beiden Ausschüsse mit gemeinsamen Beratungen beauftragt. Die Ergebnisse sind aus dem Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Ausschüsse 6 und 7 ersichtlich (vgl auch Teil 3 Ausschüsse 6 und 7 – gemeinsame Beratungen).

II.2. Ausgliederung und Personalwesen

Ausgliederungen sind oft damit verbunden, dass **Personal der Gebietskörperschaften** auf die ausgegliederten Rechtsträger **übertragen** wird. Für diese Übertragungen soll der Grundsatz gelten, dass die erworbenen Rechte der Bediensteten zu wahren sind. Das bedeutet derzeit, dass **Beamte als Beamte (der Gebietskörperschaft)** in die neue Einrichtung **übernommen** werden und im Bereich des Bundes Vertragsbedienstete mit unverändertem Vertrag zu solchen des neuen Rechtsträgers werden. Neu eintretendes Personal wird nach dem Angestelltengesetz behandelt. Folge dieses Systems ist eine unübersichtliche Rechtslage, verschiedene Dienstgeber, mögliche „Ungerechtigkeiten“ in der Karriere und ein nicht unbeträchtlicher bürokratischer Aufwand.

Eine Lösung ohne diese Nachteile, aber mit voller Wahrung des Grundsatzes bietet sich in der Form an, dass **alle Bediensteten zu Dienstnehmern des neuen Rechtsträgers** werden, Inhalt des jeweiligen Dienstvertrages ist die bisherige dienstrechtliche Situation – BDG und VBG werden als *lex contractus* überbunden. Die Alternative zu diesem Modell ist die Beibehaltung des derzeitigen Zustands lediglich mit Verbesserungen im administrativen Bereich.

Bei Abwägung dieser beiden Varianten ist vor allem zu bedenken, dass eine mit einer Ausgliederung verbundene generelle „Entpragmatisierung“ derart große Personalprobleme mit sich bringen kann, die das Ausgliederungsprojekt als solches behindern würden. Es ist daher dieser Variante nicht der Vorzug zu geben.

Zu den vorgeschlagenen **administrativen Verbesserungen** wird angeregt:

- die zwingende Zuordnung der Diensthoheit zu den obersten Organen ist zu hinterfragen;
- die Einrichtung eines für die gesamte jeweilige Gebietskörperschaft einheitlichen Personalamts für alle ihre „ausgegliederten“ Beamten ist sinnvoll;
- alle Funktionen der früheren Dienstbehörde gehen materiell auf den Leiter der ausgegliederten Einrichtung über;
- für alle Disziplinarangelegenheiten und zur Entscheidung über strittige Fragen des Übergangsrechts wird für jede Gebietskörperschaft eine weisungsfreie Kommission eingesetzt, deren Entscheidungen beim Verwaltungsgericht angefochten werden können;
- das besoldungsmäßige Gleichgewicht zum übrigen öffentlichen Dienst ist auch bei Führungskräften ausgegliederter Einrichtungen zu wahren, neue Methoden des öffentlichen Managements sind anzuwenden.

Es ist wichtig, dass der **gesamte öffentliche Sektor als Einheit** funktioniert. Deshalb sollen in Verwaltungsbereichen, in denen Ausgliederungen erfolgen, die für Ausgegliederte geltenden Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und des Managements auch in die mit Steuerungs-

Aufsichts- und Eigentümerfunktionen befassten Verwaltungsbereiche zurückwirken. Auch Besoldungs-, Prämien- und Dienstrechtssysteme von Entscheidungsorganen ausgegliederter Rechtsträger und von Verwaltungsfunktionären, die in diesem Bereich tätig sind, sollten in einer sinnvollen Beziehung stehen.

II.3. Kontrolle

In der **politischen Kontrolle** von unabhängigen Behörden und ausgegliederten Rechtsträgern kann dann ein Defizit entstehen, wenn einerseits das parlamentarisch interpellierbare oberste Organ keine umfassenden Informations- und Steuerungsrechte mehr hat, andererseits aber die Führungsspitze der ausgegliederten Einrichtung nicht interpellierbar ist. Der Ausschuss war sich daher darüber einig, dass dieser Aspekt bei der verfassungsrechtlichen Regelung der parlamentarischen Kontrolle entsprechend berücksichtigt werden muss.

Die in den bisherigen Bestimmungen (Art. 126b, 127, 127a B-VG) gewählte Form der Anknüpfung für die Prüfungszuständigkeit des **Rechnungshofs**, die sich an einer bestimmten Organisationsform orientiert (Stiftungen, Fonds, Anstalten, Körperschaften, Unternehmungen), ist rechtspolitisch unbefriedigend. Sie erfasst weder die gesamte Gebarung mit öffentlichen Mitteln noch alle Rechtsträger, die „öffentliche Aufgaben“ wahrnehmen. Auch die Verwendung von Fördermitteln durch private Subventionsempfänger ist im B-VG der Überprüfung durch den Rechnungshof zu unterwerfen. Es wurde daher eine Neuformulierung des Art. 126b B-VG angeregt, wonach einerseits diese Lücken durch Anknüpfung an den Begriff „Rechtsträger“ geschlossen werden; andererseits soll eine Straffung des Verfassungstextes durch eine gemeinsame Bestimmung für alle Gebietskörperschaften und Rechtsträger ermöglicht werden. Ein entsprechender Vorschlag wurde dem Ausschuss 8 übermittelt (vgl auch Teil 3 Ausschuss 8 Punkt III.).

Die geltende Regelung (Art. 148a B-VG) betreffend die Zuständigkeit der **Volksanwaltschaft** unterwirft die gesamte Verwaltungstätigkeit des Bundes der Kontrolle durch die Volksanwaltschaft; erfasst ist sowohl die Hoheits- als auch die Privatwirtschaftsverwaltung. Nicht erfasst ist jedoch der Tätigkeitsbereich der ausgegliederten Rechtsträger (vgl VfSlg. 13.323/1992). Von einigen Ausschussmitgliedern wurde darüber hinaus eine Neuformulierung bzw Ergänzung des Art. 148a B-VG angeregt, wonach diese Lücke analog der Neufassung der Bestimmungen über den Rechnungshof durch Anknüpfung an den Begriff „Rechtsträger“ geschlossen wird. Andere Ausschussmitglieder meinen hingegen, dass sich die Prüfungsbefugnis der Volksanwaltschaft auch weiterhin auf die staatliche Verwaltung beschränken sollte. In dieser Frage bestand im Ausschuss **kein Konsens**. Ein entsprechender Vorschlag wurde dem Ausschuss 8 übermittelt (vgl auch Teil 3 Ausschuss 8 Punkt IV.).

Schließlich wurde auch die Auffassung vertreten, dass es durchaus sinnvoll sein kann, etwa die Tarifgestaltung eines staatlichen Museums, die Höhe universitärer Gebühren oder die Entgelte für kommunale Versorgungsleistungen an eine übergeordnete Kontrolle zu binden.

Träger einer solchen Kontrolle könnten über den Kreis der anerkannten Interessenvertretungen hinaus sowohl anwaltschaftliche Einrichtungen und Nutzergruppen als auch parlamentarische Einrichtungen sein.

II.4. Amtshaftung

Eine verfassungsrechtliche **Neuregelung** wurde **nicht vorgeschlagen**, da eine Reihe von Argumenten für die grundsätzliche Beibehaltung der derzeit bestehenden Haftung von funktionalen Staatsorganen spricht, auch wenn diese aus dem allgemeinen Verwaltungsaufbau ausgegliedert sind.

Im **Präsidium** bestand über die Beibehaltung der derzeitigen Regelungen der Amtshaftung im Fall von Ausgliederungen **Konsens**.

Auf einfachgesetzlicher Ebene sollte in bestimmten Fällen – über die unmittelbare Staatshaftung hinaus – eine **Versicherungspflicht** eines ausgegliederten Rechtsträgers vorgesehen werden. Eine „Flucht aus der Haftung“ durch Ausgliederung ist jedenfalls zu vermeiden.

III. Privatwirtschaftsverwaltung

III.1. Grundsatzfragen

Es gibt Diskussionen darüber, wie weit der Staat berechtigt sein soll, jegliche Wirtschaftstätigkeit zu führen. Man kann davon ausgehen, dass der Staat private Rechtsgeschäfte abschließen, Förderungen in privatrechtlichen Formen vergeben und Einrichtungen führen kann, die auf privatrechtlicher Basis bestehen. Grundsätzliche **Einschränkungen** auf bestimmte Aufgaben des Staates scheinen **nicht angezeigt**.

In der Entstehungsphase des B-VG war offenbar die **Legalitätsbindung** der Privatwirtschaftsverwaltung kein Problem. Erst in den 60er Jahren konzentrierte sich eine intensive verfassungsrechtliche Diskussion auf die Frage, wie eng die so genannten **Selbstbindungsgesetze** das Handeln der Organe determinieren sollen. Diese Diskussion hat sich als verfassungsrechtlich weitgehend fruchtlos erwiesen und es scheint nicht sinnvoll, sie durch Überlegungen zur Neuformulierung von Verfassungsnormen wieder aufzugreifen.

Ein weiterer Diskussionsstrang beschäftigte sich mit der Frage der **Grundrechtsgeltung** in der Privatwirtschaftsverwaltung. Die Fragen der **Drittwirkung und Fiskalgeltung** sind mittlerweile durch die zivilrechtliche Judikatur einer sehr praktikablen Lösung zugeführt: Eine Bindung des Staates wird angenommen und sie ist – sei es auch über den Umweg privatrechtlicher Topoi und zivilgerichtlicher Verfahren – auch durchsetzbar.

Eine vierte Ebene der Diskussion konzentriert sich auf die Frage, ob und inwieweit sich der Staat durch die **Wahl der Handlungsform** seiner Verpflichtungen entziehen kann; auch hier

liefert die Judikatur der letzten Jahre wichtige Ansatzpunkte zur Beantwortung im Sinn einer Bindung des Staates.

Das positive Verfassungsrecht enthält keine geschlossene Systematik zur Regelung der Privatwirtschaftsverwaltung. Die darauf Bezug habenden Regelungen sind durchaus fragmentarisch und verstreut. Eine **Bereinigung durch terminologische Angleichungen** (etwa Art. 17, 116 und 126b ff B-VG) ist überlegenswert.

III.2. Legalität und Kontrolle

Die Diskussion um die Reichweite der Geltung des **Legalitätsprinzips** für die Privatwirtschaftsverwaltung führte zu keinem klaren Ergebnis (vgl zum Legalitätsprinzip Teil 3 Ausschuss 3 Punkt XV.1). Von einzelnen Ausschussmitgliedern wurde die Auffassung vertreten, dass es nicht darum geht, dogmatisch festzustellen, ob der historische Verfassungsgeber den Art. 18 B-VG in gleicher Weise auf alle Handlungsformen angewendet haben wollte, sondern vielmehr darum, dem Staat die im Interesse der Bürger notwendigen Bindungen gesetzlich überall dort aufzuerlegen, wo sie aus demokratischer und rechtsstaatlicher Sicht unverzichtbar sind; dabei soll es auf die Form der gebundenen Handlungen nicht ankommen.

Aus dieser allgemeinen Überlegung folgt, dass eine **Bindung an das Gesetz** im Hinblick auf die damit verbundenen Kontrollmöglichkeiten und den Grundrechtsschutz für das privatrechtliche Handeln für Zwecke der öffentlichen Verwaltung bestehen soll. Die derzeit geltende Fassung des Art. 18 Abs. 1 B-VG, die nach Auffassung des Ausschusses nicht geändert werden soll, bedeutet im Ergebnis eine gesetzliche Fundamentierung für die privatrechtliche Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und Förderungen, die im transkompetenten Bereich nur nach Maßgabe des Art. 17 B-VG erfolgen können. Eine ähnliche Bindung ist in Hinblick auf die Geltung des allgemeinen Privatrechts dort nicht erforderlich, wo der Staat im Rahmen seiner Privatrechtsfähigkeit zur Besorgung fiskalischer Hilfsgeschäfte auftritt.

Wissenschaft und Rechtsprechung sind sich einig: Der Staat soll sich durch die **Flucht ins Privatrecht** seinen Verantwortungen nicht entziehen können. Aus Gründen des Rechtsschutzes scheint es problematisch, wenn der Staat durch den Wechsel der Rechtsform die Rechtsstellung des Bürgers verschlechtert, subjektive öffentliche Rechte beseitigt und keine äquivalenten zivilrechtlichen Ansprüche gewährt.

Es könnte hier sinnvoll sein, auf einfachgesetzlicher Ebene durch **Selbstbindungsgesetze** und **Selbstbindungsverordnungen** manche formale Trennungen zwischen hoheitlichen und privatrechtlichen Handlungsformen dort zu überdenken, wo öffentliche Aufgaben in privatrechtlichen Formen wahrgenommen werden.

Eine **parlamentarische Kontrolle** muss voll funktionsfähig sein, auch wenn der Staat in privatrechtlichen Formen handelt. Dies erfordert es einerseits, zu vermeiden, dass eine Berufung auf die im Privatrechtsverkehr bestehenden besonderen Geheimhaltungspflichten jegliche Kontrolle verunmöglicht. Andererseits ist dann, wenn eine weitgehende Kontrolle vorge-

sehen wird, durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass Privatrechtspartner des Staates durch diese Kontrolle keine wirtschaftlichen Nachteile erleiden.

Auch in der **Subventionsverwaltung** haben die Parlamente ein Recht auf volle Information und volle Transparenz bis zum Einzelfall. Unter gewissen Voraussetzungen sind aber Förderungsnehmer auch vor einer zu weit gehenden Veröffentlichung ihrer finanziellen Situation zu schützen. Der Gesetzgeber wird hier eine grundrechtskonforme Interessensabwägung vornehmen müssen. Die im Verfassungsrang stehenden und gemeinschaftsrechtlich präformierten Bestimmungen zum Datenschutz müssen unangetastet bleiben.

Was die parlamentarische Kontrolle des privatrechtlichen Handelns staatlicher Funktionäre im Rahmen von **Ausgliederungen** anlangt, so wird diese jedenfalls schrankenlos alle jene Funktionen erfassen müssen, die öffentliche Funktionäre als Eigentümer wahrnehmen. Werden von den obersten Verwaltungsorganen Personen in Aufsichtsgremien entsandt, so wird die Kontrolle so weit gehen können, als den Entsendenden ein Informationsrecht gegenüber diesen Aufsichtsräten zukommt. Seine Grenze wird das Kontrollrecht dort finden, wo die Geschäftsführung dem Eigentümer und den Aufsichtsorganen keine bzw nur eine nicht für die Öffentlichkeit bestimmte Rechenschaft schuldig ist. Die Kontrollmöglichkeiten des Gesellschaftsrechts sind von den obersten Verwaltungsorganen jedenfalls im gebotenen Umfang zur Kontrolle privatwirtschaftlichen Handelns zu nutzen.

III.3. Kompetenzverteilung

Nach der derzeitigen Verfassungslage gibt es für den Bund, die Länder und die Gemeinden eine uneingeschränkte Zuständigkeit zur Vollziehung in privatrechtlichen Handlungsformen. Die Alternative dazu – die man etwa in der deutschen Verfassungsordnung findet – wäre, Kompetenzen analog zur Hoheitsverwaltung auf die Gebietskörperschaften aufzuteilen. Diese Alternative wurde nur vereinzelt angeregt und scheint auch kaum realisierbar. Es soll also bei der **derzeitigen** verfassungsrechtlichen **Kompetenzlage** bleiben (vgl auch Teil 3 Ausschuss 5 Punkt I.5).

Man muss aber die Frage stellen, ob die Formulierung des Art. 17 B-VG wirklich ausreichend klar zum Ausdruck bringt, was gewollt ist. Der eigentliche Norminhalt ist: Durch die Kompetenzverteilung wird die Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes und der Länder nicht berührt. Im Ausschuss besteht über die Beifügung, dass die **Gebietskörperschaften** und die sonstigen **Selbstverwaltungskörper privatrechtsfähig** sind, Konsens (Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt IV.8).

III.4. Grundrechtsfragen

In einem modernen Staat, der sich nicht auf die traditionellen hoheitlichen Verwaltungsformen Bescheid und Verordnung beschränkt, sollen die **Grundrechte auch in die Privatwirtschaftsverwaltung hineinwirken**; von einigen Ausschussmitgliedern wurde die Mei-

nung vertreten, dass in existenziell wichtigen Bereichen Leistungspflicht bestehen, Gewährleistung den Staat binden, Gleichheitssatz und Willkürverbot gelten und der Rechtsschutz des Einzelnen einfach zu handhaben sein soll. Hier ergeben sich auf verfassungsrechtlicher Ebene insbesondere Anforderungen an die Formulierung der Grundrechte und an die Formulierung der Zuständigkeiten der ordentlichen Gerichte sowie der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts.

Bei der Gestaltung des Verfassungstextes ginge es darum, die **Interessenslage der Leistungs- und Förderungsempfänger sowie der Steuerzahler** im Auge zu haben. Dieser Ansatz wird im Wesentlichen dazu führen, dass dem Gesetzgeber jede Unsachlichkeit und der Vollziehung jegliche Willkür in der Entscheidung über die (Abschaffung einer) Leistung verboten ist.

Weiters sind **Zuständigkeiten und Instanzenzüge** so zu gestalten, dass sie für den Betroffenen optimalen Schutz gewähren. Es spricht nichts dagegen, für die Kontrolle privatrechtlichen Handelns des Staates die Gerichte zuständig zu machen; in diesem Fall ist aber sicherzustellen, dass sie die relevanten Grundrechtsnormen ebenso anwenden, wie die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts.

Auch in der Privatwirtschaftsverwaltung ist dem Gesetzgeber jede **Unsachlichkeit** bei den Parametern und dem Vollzugsorgan jegliche **Willkür** bei der Zuerkennung einer Leistung verboten. Was die Wirkung anderer Grundrechte im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung anlangt, so werden in der Literatur Grenzen der Privatrechtsfähigkeit etwa infolge der Erwerbsfreiheit, der Vereinigungsfreiheit, des Rechts auf freie Meinungsäußerung, etc. diskutiert. Die aufgeworfenen Probleme scheinen sich mit den Mitteln der Rechtsdogmatik lösen zu lassen.

III.5. Förderungen

Aus der konkurrierenden Zuständigkeit der Gebietskörperschaften ergibt sich logischer Weise, dass privatrechtliche Förderungen für dasselbe Fördersubjekt bzw für dieselbe Aufgabe von jeder Gebietskörperschaft vorgenommen werden können. Damit ist es im Prinzip möglich – wenngleich in der Praxis eher selten –, dass Einzelprojekte in unkoordinierter Weise **doppelt gefördert** werden.

Grundsätzlich wäre dieses Problem nur dann vollständig zu beseitigen, wenn man an eine klare Kompetenzaufteilung im Förderwesen denkt. Dieser Weg soll aber aus den bereits dargestellten Überlegungen heraus nicht eingeschlagen werden. Es empfiehlt sich vielmehr eine **möglichst weitgehendes Zusammenwirken der Gebietskörperschaften im Förderwesen**. Hiefür steht eine ganze Palette von Möglichkeiten zur Verfügung (gemeinsame Schwerpunktsetzung und Programme, gegenseitige Information vor Fördervergabe, gegenseitige Information nach Fördervergabe, gegenseitige generell-abstrakte Information).

Diese Möglichkeiten werden derzeit bereits genutzt; weder innerhalb der Gebietskörperschaften noch über Gebietskörperschaftsgrenzen hinweg existiert aber ein vollständig ausgebautes **Koordinationsinstrumentarium**. Im Interesse der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit, aber auch zur Steigerung der politischen Effizienz ist weiters anzuregen, dass entsprechende Instrumente geschaffen werden, um die Wirkung von Förderungen statistisch, wirtschaftlich und politisch zu messen.

Die **parlamentarische Kontrolle der Subventionsverwaltung** setzt einen umfassenden und detaillierten Informationsfluss voraus. Die derzeit vorgesehenen zahllosen Berichte insbesondere des Bundes sollten zu diesem Zweck in der Systematik vereinheitlicht und in ihrem Inhalt in einen generellen analytischen Teil sowie eine Förderungsliste geteilt werden. Das Schwergewicht wäre auf den ersten Teil zu legen, der Rechenschaft zu geben hätte, ob die politischen Ziele mit den Förderungen erreicht wurden, ob das gewählte Instrumentarium den besten Kosten-Nutzen-Effekt hatte und welche Konsequenzen für die Zukunft aus den Erfahrungen in der Vergangenheit gezogen werden.

Zur Erleichterung der politischen und der Rechnungshofkontrolle wären alle Lücken zu schließen, in denen noch **Förderrichtlinien** fehlen. Die Richtlinien sollten möglichst einheitlich gestaltet sein und den Fördernehmern wie auch der Verwaltung die notwendige Abrechnung der sachgerechten Mittelverwendung möglichst erleichtern. Sie sollen den Fördernehmern Klarheit darüber geben, wofür die Mittel einzusetzen sind, und sie sollen der Verwaltung ein Recht auf vollständige Information über die geförderte Tätigkeit des Subventionsnehmers einräumen.

Es ist nicht notwendig, dass die staatliche Verwaltung die Abwicklung von Fördermaßnahmen, die Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung und die Abrechnung selbst durchführt. Die Überlegung, dass sich der Staat im Förderwesen auf die politisch-strategische Aufgabe konzentrieren soll, auf die Entscheidung, was wozu gefördert werden soll, legt durchaus andere **Organisationsformen** nahe: Die gesamte Verwaltung nach der Förderentscheidung an sich kann sehr effizient und unter Lukrierung von Synergien ausgelagert werden, zB an Förderbanken.

III.6. Rechtsschutz

Die **rechtsstaatliche Kontrolle** der Privatwirtschaftsverwaltung und des privatwirtschaftlichen Förderungswesens ist bei den **ordentlichen Gerichten** durchaus gut aufgehoben. Im Lichte der vorangegangenen Ausführungen ist hier keine gesonderte verfassungsrechtliche Normierung erforderlich.

Handlungsbedarf besteht allenfalls in der Stärkung der **Schutzbedürfnisse des Einzelnen** gegenüber (ausgliederten und) privatrechtlich agierenden Einrichtungen des Staates (vgl zur Daseinsvorsorge Teil 3 Ausschuss 1 Punkt IV.2 und Ausschuss 4 Punkt III.4, zur Auskunftspflicht Teil 3 Ausschuss 8 Punkt VI). Hier wird es notwendig sein, auf einfachgesetzlicher

Ebene in der jeweiligen Rechtsgrundlage einerseits Leistungsansprüche zu verankern, die umso intensiver sein müssen, je essentieller die Produkte für die Lebenssituation der Menschen sind; weiters wird man bewährte Instrumente einsetzen müssen, die etwa aus dem Konsumentenschutz kommen.

Das Präsidium hat eine **Expertengruppe** zum Thema „Handlungsformen und Rechtsschutz in der öffentlichen Verwaltung“ eingesetzt, die sich insbesondere mit der Einführung des öffentlich-rechtlichen Vertrags, sonstiger Typen des Verwaltungshandelns und der Einführung neuer Rechtsschutzinstrumente befasste. Die Ergebnisse sind aus dem Bericht der Expertengruppe vom 10. Oktober 2004 ersichtlich (vgl auch Teil 3 Expertengruppe).

IV. Nicht-territoriale Selbstverwaltung

Im Unterschied zur territorialen Selbstverwaltung findet die nicht-territoriale keine explizite Grundlage in der österreichischen Bundesverfassung. Es wird daher eine **ausdrückliche verfassungsrechtliche Verankerung** vorgeschlagen, um diese Lücke zu schließen.

Auch die **Sozialpartnerschaft** ist ein wesentlicher Bestandteil der Realverfassung und verfassungsrechtlich nicht fundiert. Das hat dazu geführt, dass einfachgesetzliche Regelungen, wie das Begutachtungsrecht der Kammern, die Teilnahme an der öffentlichen Verwaltung in Kollegialbehörden und Beiräten, die Mitwirkung an der Gerichtsbarkeit durch fachmännische Laienrichter und die kollektivvertragliche Rechtsetzung von einzelnen Autoren in der Rechtswissenschaft als verfassungsrechtlich bedenklich erachtet wurden. Auch hier sind **verfassungsrechtliche Klarstellungen** erforderlich.

IV.1. Grundsätze einer Regelung

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt XI.2)

Die Verankerung der wesentlichen **Strukturmerkmale und Ausprägungen** der nicht-territorialen Selbstverwaltung in der Bundesverfassung ist zweckmäßig. Diese sollen sein:

- prinzipielle Zulässigkeit der Einrichtung;
- Pflichtmitgliedschaft;
- institutionelle Garantie nicht-territorialer Selbstverwaltung;
- eigener und übertragener Wirkungsbereich;
- staatliche Aufsicht;
- demokratische Binnenstruktur;
- finanzielle Selbstständigkeit;
- Privatrechtsfähigkeit.

In legislativ-systematischer Hinsicht empfiehlt sich eine Regelung in Anlehnung an die verfassungsrechtlichen Regelungen zu den Gemeinden. Im Sinne der Transparenz und Systematik sollte die Verfassung im Ergebnis ein separates Hauptstück der Selbstverwaltung widmen.

Im **Präsidium** gab es zur grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Verankerung der nichtterritorialen Selbstverwaltung überwiegend Zustimmung, nicht jedoch zum Kreis der zu nennenden nicht-territorialen Selbstverwaltungskörper (vgl nächster Punkt) sowie zur Verankerung der Strukturmerkmale und Ausprägungen.

Eine **klare Kompetenzgrundlage** für die Einrichtung von Selbstverwaltungsträgern sollte vom Ausschuss 5 vorgeschlagen werden.

IV.2. Der Kreis der nicht-territorialen Selbstverwaltungskörper

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt XI.2)

Die in der Verfassungsrealität der 2. Republik wesentlichen Selbstverwaltungskörper im nicht-territorialen Bereich, nämlich die **Kammern**, sollen auch explizit in der Verfassung genannt werden. Hinsichtlich der **Sozialversicherungsträger** und der **Österreichischen Hochschülerschaft** wurde im Ausschuss keine gleichlautende einhellige Auffassung und damit **kein Konsens** erzielt.

Im Übrigen soll der zuständige **einfache Gesetzgeber** zur Schaffung derartiger Einrichtungen **ermächtigt** werden. Diese Ermächtigung soll in Anlehnung an die Judikatur des VfGH determiniert sein, sohin auf ein gemeinsames (öffentliches) Interesse und auf das Leistungspotential der Gemeinschaft abstellen. Ein wie immer gearteter Rechtsanspruch einer Personengruppe auf Einrichtung als Selbstverwaltungskörper soll nicht bestehen; dies soll auch im Bereich der Organisationen der freien Berufe gelten.

Das **Präsidium** hat zur Frage des Kreises der verfassungsrechtlich zu verankernden nicht-territorialen Selbstverwaltungskörper dem Ausschuss 7 ein **Ergänzungsmandat** zugewiesen und ihn darin mit der Ausarbeitung von Textvorschlägen in vier Varianten beauftragt. Bei der Beratung dieser im ergänzenden Ausschussbericht enthaltenen Textvorschläge konnte im Präsidium **kein Konsens** für eine bestimmte Variante erzielt werden.

IV.3. Staatsziel Sozialpartnerschaft

Im Hinblick auf die Rolle der Sozialpartner verdient die gegenwärtige europäische Verfassungsentwicklung (insb. Art. 47 des Entwurfs des Vertrages über eine Verfassung für Europa) besondere Beachtung. Eine entsprechende Regelung soll bei den **Staatszielbestimmungen** erfolgen. Sie soll auch auf die typischen sozialpartnerschaftlichen Handlungsformen (insb. kollektive Rechtsgestaltung zur umfassenden Regelung der Arbeitsbeziehungen) verweisen.

Daneben muss auch im Rahmen der **sozialen Grundrechte** auf die Sozialpartner Bezug genommen werden. Insbesondere bedarf die **kollektive Rechtsgestaltung** durch freie Ver-

bände, wie etwa den ÖGB einerseits und bestimmte Selbstverwaltungsträger andererseits, einer grundrechtlichen Absicherung. Die einzelnen Sozialpartner sollen im Verfassungstext nicht aufgezählt werden. Es soll vom derzeit allgemein akzeptierten Begriffsumfang der „Sozialpartnerschaft“ ausgegangen werden und sichergestellt sein, dass den bestehenden Einrichtungen der Sozialpartnerschaft auch weiterhin ihre bisherigen Rechte gewahrt bleiben. Dieser Vorschlag wurde dem Ausschuss 1 übermittelt (vgl dazu Teil 3 Ausschuss 1 Punkt VI.3).

Ausschüsse 6 und 7 (Gemeinsame Beratungen)

I. Weisungsbindung und weisungsfreie Verwaltung

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VI.3)

Ausgangspunkt der Beratungen war neben dem ausführlichen Präsidiumsmandat ein Papier, das eine Gesamtübersicht über die weisungsfreien Behörden und Organe enthält. Darauf aufbauend wurde eine Typisierung dieser weisungsfreien Behörden und Organe nach bestimmten Kategorien vorgenommen. Diese Typisierung „**weisungsfreier Zonen**“ stellt gleichsam das Sachsubstrat dar, auf dessen Basis in der Verfassung der einfache Gesetzgeber zur Einrichtung weisungsfreier Organe ermächtigt werden kann. Damit soll der verfassungsrechtliche „Wildwuchs“ beendet werden, der durch die Möglichkeit entstanden ist, mit Verfassungsbestimmung oder Bundesverfassungsgesetz nach Belieben Organe weisungsfrei zu stellen.

Der Beratung des Ausschusses lag ein Textvorschlag des Vorsitzenden zugrunde, der im Wesentlichen eine Zusammenführung der bisherigen Textvorschläge der Ausschüsse 6 und 7 war. Aufgrund der Diskussion erfolgte eine Neugliederung der Ziffern eines neuen Verfassungs-Artikels. Darüber hinaus wurde die Wortfolge „für den präventiven oder begleitenden Rechtsschutz besonders eingerichtete Organe“ eingefügt und auf das Zertifizierungsrecht Bezug genommen. Als neue Ziffer wurden „Organe zur Vertretung öffentlicher Interessen“ aufgenommen.

Der so geänderte und überarbeitete Textvorschlag wurde den Ausschussmitgliedern zur Kenntnis gebracht und in den Bericht an das Präsidium aufgenommen.

Die weisungsfreien Zonen sind darin wie folgt definiert:

- Sachverständige Organe, soweit ihnen nicht hoheitliche Befugnisse zukommen;
- zur Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, für den präventiven oder begleitenden Rechtsschutz besonders eingerichtete Organe wie Amtsparteien, Schieds- und Mediationseinrichtungen oder Rechtsschutzbeauftragte;
- Organe in Angelegenheiten des Dienst-, Wehr-, Gleichbehandlungs-, Akkreditierungs- und Zertifizierungsrechts, des Datenschutzes und der Vergabekontrolle;
- Organe zur Vertretung öffentlicher Interessen, wie Anwaltschaften des öffentlichen Rechts;
- Organe zur Sicherung des Wettbewerbs und zur Durchführung der Wirtschaftsaufsicht sowie zur Regulierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse.

Im **Präsidium** wurde darüber Konsens erzielt, dass die weisungsfreien Zonen nochmals überprüft werden sollten. Außerdem sollte die parlamentarische Kontrolle näher angesprochen werden. Im Präsidium wurde ein weiterer Textvorschlag von *Kostelka* eingebracht; dieser Textvorschlag wurde nicht behandelt.

II. Ausgliederung

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VI.5)

Das Mandat wurde von den Mitgliedern der gemeinsamen Beratungsrunde intensiv diskutiert. Trotz eingehender Debatte konnten die zentralen verfassungsrechtlichen Fragestellungen, ob und wo die Grenzen für Ausgliederungen liegen, welche Ausgliederungsmodule es geben soll und wie die Unterscheidung zwischen hoheitlicher und nichthoheitlicher Verwaltungstätigkeit zu verstehen ist, nicht eindeutig geklärt werden, weshalb die weitere Bearbeitung dieser Frage und die Ausarbeitung eines Textvorschlages unterblieb.

Der Ausschuss hat den Auftrag zur Definition von Kriterien für ausgliederungsfeste Bereiche als politische Fragestellung verstanden, weshalb er sich zu einer Meinungsbildung nicht im Stande sah.

Die Ausschussberatungen wurden auf Basis einer Diskussionsgrundlage „Zum Ausgliederungsthema“ geführt. Der darin enthaltene **Textvorschlag** lautet wie folgt:

„(Abs.) Bei der Besorgung von hoheitlichen Verwaltungsgeschäften durch Rechtsträger außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation ist die Verantwortlichkeit im Sinne des [...] sowie eine adäquate parlamentarische Kontrolle sicherzustellen.“

Regelungsgegenstand wären demnach lediglich „hoheitliche Verwaltungsgeschäfte“. Von einigen Ausschussmitgliedern wurde vorgebracht, dass der Weisungszusammenhang und die Verantwortlichkeit der Ministerin/des Ministers gegenüber dem Parlament erhalten bleiben muss. Unter der Prämisse, dass Art. 20 Abs.1 B-VG in der gegenwärtigen Form erhalten bleibt, kann auch die Wortfolge „die Verantwortlichkeit im Sinne des [...] sowie eine adäquate parlamentarische Kontrolle sicherzustellen“ durch eine Bedachtnahme bzw einen Verweis auf Art. 20 Abs.1 B-VG ersetzt werden.

Der solcherart modifizierte Textvorschlag wurde einem alternativen Textvorschlag von *Burgstaller* zu den **Grenzen der Ausgliederung** gegenübergestellt.

„Soweit es sich nicht um Kernaufgaben des Staates, wie etwa die Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit, die Gestaltung der Außenpolitik oder die Ausübung der Strafgewalt handelt, kann unter Bedachtnahme auf die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit gesetzlich vorgesehen werden, dass in einzelnen Angelegenheiten auch außerhalb der staatlichen Verwaltung stehende Rechtsträger zur Führung der Verwaltung herangezogen werden. Die der Eigenart der übertragenen Aufgaben entsprechenden Aufsichts-, Leitungs- und Steuerungsbefugnisse der obersten Verwaltungsorgane sind zu wahren.“

Der Ausschuss gelangte mit überwiegender Mehrheit zum Ergebnis, dass der modifizierte Textvorschlag der erstgenannten Diskussionsgrundlage um den letzten Satz des zweiten Textvorschlages zu **ergänzen** ist, sodass es nunmehr zu lauten hat wie folgt:

„(Abs.) Bei der Besorgung von hoheitlichen Verwaltungsgeschäften durch Rechtsträger außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation ist ... [Bedachtnahme auf Art. 20 Abs.1 B-VG]. Die der Eigenart der übertragenen Aufgaben entsprechenden Aufsichts-, Leitungs- und Steuerungsbefugnisse der obersten Verwaltungsorgane sind zu wahren.“

Der Ausschuss wollte damit in überwiegender Mehrheit gesichert wissen, dass auch Ausgliederungen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung nach einem „beweglichen System“ in differenzierter Weise entsprechender Aufsicht bzw parlamentarischen Kontrollbefugnissen unterliegen. Vereinzelt wurde gefordert, dass in den Textentwurf explizit aufgenommen wird, Ausgliederungen nur ausnahmsweise durchzuführen.

Im **Präsidium** wurde der konsentierter Textvorschlag des Ausschusses weiter bearbeitet und Konsens zu einem modifizierten Textvorschlag erzielt: „Für die Besorgung einzelner hoheitlicher Aufgaben durch ausgegliederte Rechtsträger gilt jedenfalls Art. 20 Abs. 1. Bei der Besorgung anderer Aufgaben durch ausgegliederte Rechtsträger sind die der Eigenart der übertragenen Aufgaben entsprechenden Aufsichts-, Leitungs- und Steuerungsbefugnisse der obersten Verwaltungsorgane zu wahren.“

In der Folge wurde ein neuerlich modifizierter Textvorschlag von *Kostelka* eingebracht, der allerdings nicht mehr beraten wurde.

Ausschuss 8 Demokratische Kontrollen

I. Rechte der Parlamente (Nationalrat, Bundesrat, Landtage)

I.1. Interpellations- und Kontrollrechte des Bundes und „Entschlagungsrechte“ der Regierungsmitglieder bei Beantwortung von Fragen

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VII.11.3)

Der Ausschuss erzielte **Konsens**, dass das Fragerecht gegenüber dem Bundesminister grundsätzlich so weit reichen soll wie dessen Informationsrechte. Dass der Bundesminister also, wenn ihm beispielsweise auf Grund von Minderheitenrechten in Gesellschaften mit einer unter 50% liegenden Beteiligung Informationsrechte zustehen, dem Parlament über seinen Informationsstand Auskunft zu geben hat.

Der Ausschuss war **überwiegend** der Ansicht, Art. 52 Abs. 2 B-VG zu streichen und dafür seinen Abs. 1 durch einen Hinweis auf die Fragerechte über Unternehmungen zu ergänzen. Die weitere Regelung des parlamentarischen Fragerechtes soll künftig mit der notwendigen Präzisierung in der, ohnedies der Zwei-Drittel-Mehrheit unterliegenden, Geschäftsordnung des jeweiligen Vertretungskörpers erfolgen.

Der Ausschuss erzielte auch **Konsens**, dass die Voraussetzungen für das Recht eines Regierungsmitgliedes, sich einer Antwort zu ent schlagen, präzisiert werden müssen. Ein Entschlagungsrecht soll insbesondere das Grundrecht auf Datenschutz, die Achtung des Privat- und Familienlebens gemäß Art. 8 EMRK sowie die absolute Unmöglichkeit eine Frage zu beantworten, begründen. Im Ausschuss bestand **Dissens**, ob diese Präzisierung im Verfassungstext selbst oder in den Geschäftsordnungen vorzunehmen ist.

In anderen Ausschüssen des Konvents wurde diskutiert, ob die Möglichkeit geschaffen werden soll, Organe des Bundes einfachgesetzlich weisungsfrei zu stellen. Je nach Formulierung könnte dies auch zwingend unter anderem Klarstellungen in Art. 52 B-VG nach sich ziehen. Es wurde daher **Konsens** im Ausschuss erzielt, dass im Falle einer solchen Änderung von Art. 20 Abs. 1 B-VG der Art. 52 B-VG adaptiert werden muss.

Bei der Beratung des Ergänzungsmandates wurde vom Ausschuss die Auffassung vertreten, dass die aufgetragenen „Grundsätze“ für eine Informationspflicht des Bundesministers im B-VG in den vorliegenden Textvorschlägen enthalten sind. Da das Geschäftsordnungskomitee des NR eine Novelle zum GOG-NR in Aussicht genommen hat und auch die Präsidialkonferenz des NR bereits über diese beraten hat, erschien es dem Ausschuss 8 als nicht sinnvoll, Regelungen für das GOG-NR im Österreich-Konvent zu behandeln.

Einer der vom Ausschuss 8 vorgelegten Textvorschläge enthält in Art. 52 Abs. 3 B-VG auch die aufgrund des Ergänzungsmandates aufgetragene Präzisierung der Entschlagsrechte. Dieser Textvorschlag konnte allerdings nicht akkordiert werden.

I.2. Kontrolle österreichischer Verteter in internationalen Organisationen

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VII.11.3)

Ein derartiges Mitwirkungs- und Informationsrecht von NR und BR besteht bei internationalen Organisationen nicht, **vereinzelte** Mitglieder des Ausschusses schlugen aber vor, sie zu schaffen. Hierbei wurde insbesondere an die UNO, die WTO oder den IWF gedacht. **Dissens** bestand unter den Mitgliedern des Ausschusses, ob eine Berichtspflicht der Regierung in Bezug auf Österreichs Mitgliedschaft bei derartigen Organisationen geschaffen werden soll sowie die Pflicht zur nachfolgenden Beratung in einem Ausschuss des NR.

Auf Grundlage des Ergänzungsmandates wurde ein Textvorschlag vorgelegt. In der Sache bestand **kein Konsens**.

I.3. Ausbau der Akte der besonderen Gebarungsprüfung durch den RH-Unterausschuss sowie Schaffung eines „Kontrollausschusses“

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VII.11.3)

Der Ausschuss erzielte **Konsens**, dass die bestehenden Regelungen über den RH-Unterausschuss im Wesentlichen beibehalten werden sollen. **Dissens** bestand aber, ob der ständige RH-Unterausschuss künftig nicht nur eine, sondern gleichzeitig mehrere Akte der Gebarungsprüfung auf Verlangen einer Minderheit durchführen können soll. Weiters gab es **Dissens**, ob dem RH-Unterausschuss auch das Recht auf Aktenvorlage zuerkannt werden soll.

Schließlich bestand **Dissens**, ob das Minderheitsrecht auf Durchführung solcher Akte der Gebarungsprüfung nur in der Geschäftsordnung oder auch in der Verfassung geregelt werden soll.

Zusätzlich schlugen **vereinzelte** Mitglieder des Ausschusses vor, den im Zuge der GOG-NR-Reform 1993 gemachten Vorschlag eines „Kontrollausschusses“ aufzugreifen und zu verwirklichen. Diesem soll das Recht zukommen, auf Grund seiner eigenen Beschlüsse die Vorstandsmitglieder bzw den Präsidenten des Aufsichtsrates zur Lage des Unternehmens und zur Unternehmenspolitik zu befragen.

Bei den Beratungen über das Ergänzungsmandat wurde festgehalten, dass die Einrichtung eines Kontrollausschusses eine Einzelmeinung verkörpert, daher war die Akkordierung eines Textvorschlages nicht möglich. **Überwiegend** wurde die Auffassung vertreten, dass der oben wiedergegebene Vorschlag zu weit gefasst sei. Wenn überhaupt, sollte eine derartige Verfassungsnorm im Sinne einer knappen Verfassung enger gefasst werden.

Das **Präsidium** hat das Thema Kontrollausschuss in seiner Sitzung am 22. November 2004 in Verhandlung genommen. Unter Bezugnahme auf den Textvorschlag zu Art. 52c von *Lichtenberger* wurde die Einrichtung eines Kontrollausschusses diskutiert, der sich im Unterschied zum ständigen Unterausschuss des Rechnungshofausschusses nicht mit Mängeln, sondern vor allem mit strategischen Fragen der Bereitstellung öffentlicher Leistungen durch Unternehmungen (ab einer Beteiligung der öffentlichen Hand von 25%), insbesondere auch im Infrastrukturbereich befassen soll. Mitglieder des Präsidiums äußerten hiezu die Sorge, dass dadurch Nachteile für die betroffenen Unternehmungen entstehen könnten.

I.4. Reform der Ministeranklage gemäß Art. 142 B-VG sowie Kontrolle von Ministerentscheidungen in „eigener Sache“

Vom Ausschuss wurde eingehend diskutiert, ob es sinnvoll sei, die Ministeranklage „leichter handhabbar“ zu machen, dh insbesondere, das Recht auf Erhebung einer Anklage einer Minderheit zuzuerkennen. Die **überwiegende** Mehrheit der Ausschussmitglieder sprach sich dafür aus, dass an der bestehenden Rechtslage festgehalten werden soll.

Vereinzelt wurde auch die Meinung vertreten, dass die Ministeranklage von einer parlamentarischen Minderheit erhoben werden können soll, insbesondere in Zusammenhang mit der Verletzung von Gesetzen, die durch Volksbegehren bzw Volksabstimmungen plebiszitär legitimiert sind.

Auch unter Bezug auf aktuelle politische Diskussionen wurde darüber hinaus der Vorschlag diskutiert, dass eine besondere politische Kontrolle in all jenen Fällen eingerichtet werden soll, in denen ein Regierungsmitglied als oberstes Vollzugsorgan in einer Angelegenheit entscheidungsberechtigt ist, die es selbst betrifft. In diesem Zusammenhang wurden zwar einige Vorschläge gemacht (besondere Form der parlamentarischen Kontrolle, zB durch den RH-Unterausschuss bzw Abtretung der Entscheidungsbefugnis an ein anderes Regierungsmitglied u.ä.). Diese Vorschläge fanden jedoch jeweils nur die Zustimmung **vereinzelter** Ausschussmitglieder.

In Ausführung des Ergänzungsmandates wurde vom Europäischen Zentrum für parlamentarische Wissenschaft und Dokumentation sowie auch vom Max Planck-Institut Heidelberg eine rechtsvergleichende Studie angefordert. Die Ergebnisse dieser Befragungen sind im Bericht des Ausschusses 8 zum Ergänzungsmandat wiedergegeben, konnten aber aus zeitlichen Gründen nicht mehr beraten werden.

I.5. Kontrollrechte in den Ländern

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt IX.8)

Einige Ausschussmitglieder schlugen vor, in das B-VG einen „Mindeststandard an Kontrollrechten“ der Landtage aufzunehmen. Diese Meinung stieß jedoch auf **Dissens**, da die Ansicht vertreten wurde, dass die als Ergebnis des Konvents zu verwirklichende Verfassungsreform

die Verfassungsautonomie der Länder erhöhen soll. Die Schaffung eines solchen bundeseinheitlichen Kontroll-Mindeststandards würde aber Gegenteiliges bewirken.

Im Ausschuss 8 konnte aber **Konsens** erzielt werden, in den die Zuständigkeiten der Landtage regelnden Artikel des B-VG einen generellen Verweis aufzunehmen, dass die Landesverfassungen auch Regelungen über die Mitwirkungs- und Kontrollrechte der Landtage zu enthalten haben. Diese Ergänzung sollte die Landesverfassungsgesetzgeber auch ganz allgemein verpflichten, diesbezügliche Minderheitsrechte vorzusehen.

Auf Basis des Ergänzungsmandates wurde eine von *Mader* zur Verfügung gestellte rechtsvergleichende Studie über die Kontrollrechte in den Landtagen mit Hilfe der Landtagsdirektionen aktualisiert und dem Bericht des Ausschusses 8 über das Ergänzungsmandat angeschlossen.

Das **Präsidium** hat das Thema Kontrollrechte in den Ländern bei der Sitzung am 29. November 2004 behandelt. Bezug nehmend auf die Textvorschläge im ergänzenden Bericht des Ausschusses 8 (*Prammer, Lichtenberger* zu Art. 98 Abs. 5, *Poier* zu Art. 102 Abs. 6) besprach das Präsidium die unterschiedliche Ausgestaltung der Interpellation gegenüber dem Landeshauptmann als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung; eine einheitliche Regelung für alle Bundesländer schien **konsensfähig**, jedoch wurde die Beratung zu diesem Thema nicht abgeschlossen. Die Vorschläge (*Lichtenberger*) für verpflichtende Minderheitenrechte in den Landtagen und den Gemeinderäten fanden **keinen Konsens**.

I.6. Kontrolle der mittelbaren Bundesverwaltung im Falle der Verländerung

Sollte die mittelbare Bundesverwaltung an die Länder abgetreten werden, wäre Folgendes zu bedenken: Einerseits stand außer Streit, dass in einem solchen Fall die Landtage berufen sein müssen, die Kontrolle dieses Bereiches des Gesetzesvollzuges wahrzunehmen, der ja dann autonome Aufgabe der Länder wäre. Auf der anderen Seite würden bei einer „Verländerung“ der mittelbaren Bundesverwaltung dem Bund noch immer die Gesetzgebungskompetenzen verbleiben. Zur Weiterentwicklung der diesbezüglichen Bundesgesetze sowie zur Wahrung ihres bundeseinheitlichen Vollzuges würde es aber nach Ansicht eines Teiles des Ausschusses notwendig sein, dass gewisse Kontroll- und Informationsrechte bei der Bundesregierung verbleiben, die auch der parlamentarischen Kontrolle von NR und BR unterliegen müssten.

In Erfüllung des Ergänzungsmandates wurden vom Ausschuss 8 die Landtagsdirektionen zur Rechtslage und Praxis der Beantwortung von Fragen betreffend Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung in den Ländern befragt. Die Ergebnisse dieser Befragung sind im Bericht des Ausschusses 8 zum Ergänzungsmandat wiedergegeben.

Im Ausschuss bestand **Konsens** darüber, dass den Ländern die parlamentarische Kontrolle bei Fragen der mittelbaren Bundesverwaltung jedenfalls ausdrücklich ermöglicht werden soll. Unterschiedliche Auffassungen bestanden hingegen darüber, ob eine solche Kontrolle zwingend durch Bundesverfassungsrecht vorgeschrieben werden oder der Autonomie der Landes-

verfassungen überlassen bleiben soll. **Konsens** bestand darüber, dass dadurch die Rechte des Nationalrates und des Bundesrates keinesfalls geschmälert werden dürfen.

Der Ausschuss war überdies der Auffassung, dass nicht nur die Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung, sondern auch jene der Auftragsverwaltung vom Fragerecht erfasst sein können bzw sollen.

Bezüglich des **Präsidiums** wird auf die Ausführungen unter Punkt I.5. verwiesen.

I.7. Amtsverschwiegenheit gegenüber den Parlamenten

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VI.9.)

Im Ausschuss bestand **Konsens**, dass Mitglieder der Bundesregierung sowie direkt gewählte Bürgermeister sich in Zukunft nicht mehr unter Berufung auf Art. 20 Abs. 3 B-VG auf die Amtsverschwiegenheit gegenüber „ihren“ allgemeinen Vertretungskörpern berufen können sollen.

In Ausführung des Ergänzungsmandates wurde dieser Themenbereich im Zusammenhang mit Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht behandelt (siehe Punkt VI.).

I.8. Untersuchungsausschüsse

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VII.11.3)

Im Ausschuss bestand **Dissens**, das Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses auch einer parlamentarischen Minderheit zuzuerkennen. Befürworter begründeten dies mit den bestehenden Beispielen in einzelnen Staaten (insbesondere der BRD) und der demokratiepolitischen Bedeutung eines solchen Rechtes. Nach geltender Rechtslage wird nämlich ein solcher Ausschuss nur eingesetzt, wenn dies die – in der Regel – zu kontrollierende Mehrheit selbst beschließt. Gegner führten ins Treffen, dass ein solches Minderheitsrecht nur sehr vereinzelt besteht und somit nicht zur notwendigen „Normalausstattung“ eines modernen demokratischen Staates gezählt werden kann. Zudem bindet ein solcher Untersuchungsausschuss so viele parlamentarische Kräfte, dass deren Tagung in Permanenz die notwendige parlamentarische Arbeit gefährden würde und die Gefahr eines parteipolitischen Missbrauchs bestünde.

Das **Präsidium** hat das Thema der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in seiner Sitzung am 22. November 2004 in Verhandlung genommen. Ein Teil des Präsidiums schlug die Einführung eines Minderheitenrechts zur Einsetzung samt einem Streitbeilegungsmechanismus beim VfGH vor (Textvorschlag *Kostelka*). Ein anderer Teil des Präsidiums schlug vor, das Erfordernis einer Beschlussfassung des Nationalrates gemäß Art. 53 Abs. 1 B-VG entfallen zu lassen und die näheren Regelungen nicht in der Verfassung, sondern im Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates zu treffen, das auch inhaltliche Voraussetzungen für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses vorsehen können soll (zB Vorliegen eines Rech-

nungshofberichtes), aber jedenfalls das Streitbeilegungsverfahren in die Verfassung aufzunehmen. **Konsens konnte nicht** erzielt werden.

I.9. Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen

Im Ausschuss bestand **Konsens**, dass in die österreichische Verfassungsordnung ein solches „Organstreitverfahren“ einzufügen sein wird, sollte es zu einer Ausweitung der parlamentarischen Minderheitsrechte kommen (insbesondere Einsetzung eines Untersuchungsausschusses auf Verlangen einer Minderheit).

Bei der Sitzung des **Präsidiums** am 22. November 2004 bestanden über die Einführung des Organstreitverfahrens unterschiedliche Auffassungen. Zum Vorschlag *Lichtenberger* für ein umfassendes Organstreitverfahren (NR bzw BR gegenüber der Bundesregierung) zur Effektuierung der Kontrollrechte fand sich **kein Konsens**.

I.10. Immunität

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VII.12.3)

Der Ausschuss war letztlich **überwiegend** der Ansicht, den Kreis jener Personen, für die das Immunitätsrecht gilt, grundsätzlich nicht zu erweitern. **Konsens** des Ausschusses bestand des Weiteren dahingehend, die missverständlichen Begriffe der „beruflichen“ und der „außerberuflichen“ Immunität durch selbsterklärende Begriffe zu ersetzen. Der Ausschuss schlug vor, zu den Begriffen der „parlamentarischen“ und „außerparlamentarischen“ Immunität überzugehen. Ein entsprechender Textvorschlag wurde ausgearbeitet.

Im Zuge der Beratungen über das Ergänzungsmandat wurden im Ausschuss Zweifel geäußert, ob die Ausdrücke „parlamentarische“ und „außerparlamentarische“ Immunität im Verfassungstext notwendig sind. Es spreche auch vieles für die Aufnahme in die Erläuterungen.

Das **Präsidium** verständigte sich darauf an der derzeitigen Rechtslage nichts zu ändern.

Immunität von Bundesräten und Landtagsabgeordneten:

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VII.12.3)

Die **überwiegende** Zahl der Mitglieder des Ausschusses war der Ansicht, dass auf Bundesräte künftig die gemäß Art. 57 B-VG für Abgeordnete des NR geltende Immunität – aufgrund entsprechender Landesverfassungsgesetze – Anwendung finden soll. Die immunitätsrechtlichen Entscheidungen sollen aber vom Bundesrat selbst getroffen werden.

In Ausführung des Ergänzungsmandates wurde die Verbindungsstelle der Bundesländer um die Vorlage eines Textvorschlages ersucht. Die Verbindungsstelle hat jedoch mitgeteilt, dass nach Befassung aller Länder keine einheitliche Haltung in dieser Frage besteht. Daher wurde von *Poier* ein Textvorschlag erarbeitet.

Im **Präsidium** wurde das Thema der Immunität von Bundesräten und Landtagsabgeordneten nicht abschließend beraten.

Immunität des Bundespräsidenten:

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VIII.1.4)

Die Immunität des Bundespräsidenten wurde vom Ausschuss beraten, ohne dass hiezu ein abschließendes Ergebnis erzielt werden konnte. Dies hing auch damit zusammen, dass ein Teil der Ausschussmitglieder im Vorfeld der Bundespräsidentenwahlen keine diesbezüglichen Entscheidungen treffen wollte. Dessen ungeachtet war jedoch im Ausschuss eine Tendenz dahingehend erkennbar, die Immunität des Bundespräsidenten gemäß Art. 63 Abs. 1 B-VG aufzuheben. Ihm sollte demgemäß künftig die außerparlamentarische Immunität der Abgeordneten zum NR zuerkannt werden (einschließlich des sich daraus ergebenden Verhaftungs- und Schutzes vor Hausdurchsuchungen).

Bei der Beratung des Ergänzungsmandates vertraten mehrere Ausschussmitglieder die Auffassung, an der geltenden Rechtsstellung des Bundespräsidenten nichts zu ändern..

Bei der Sitzung des **Präsidiums** am 29. November 2004 konnte ein **Konsens** darüber **nicht erzielt** werden.

I.11. Unvereinbarkeitsrecht

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VII.12.4)

Im Ausschuss war die **überwiegende** Mehrheit der Mitglieder der Ansicht, dass die in der Verfassungsordnung enthaltenen Regeln über die Unvereinbarkeit mehrerer politischer Funktionen ausreichend sind und in diesem Zusammenhang kein legislativer Handlungsbedarf besteht.

Der Ausschuss erzielte im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Unvereinbarkeiten **Konsens**, dass die Bundesverfassung in Abänderung des Art. 19 Abs. 2 B-VG nicht nur einen Ausführungsvorbehalt für ein Unvereinbarkeitsgesetz enthalten soll. In dieser B-VG-Bestimmung sollen zumindest die notwendigen Grundrechtseingriffe abgesichert und notwendige verfassungsgesetzliche Bestimmungen aufgenommen werden. Darüber hinaus sprach sich die **überwiegende** Mehrheit der Ausschussmitglieder dafür aus, dass das Unvereinbarkeitsgesetz grundsätzlich auch für Länder und Gemeinden gelten soll.

Weiters bestand im Ausschuss **Konsens**, dass das Unvereinbarkeitsrecht eine erhöhte Bestandsgarantie erhalten soll.

Im Ausschuss bestand ferner **Konsens**, dass nicht nur die in § 4 des Unvereinbarkeitsgesetzes enthaltenen Funktionen in Unternehmungen der Meldungspflicht unterliegen sollen, sondern jegliche berufliche oder privatwirtschaftliche Tätigkeit.

Weiters bestand im Ausschuss **Konsens**, dass Tätigkeiten von Personen ohne Berufsverbot außerhalb der politischen Funktion grundsätzlich zulässig sein sollen, sofern sie unentgeltlich ausgeübt werden.

Der Ausschuss erzielte **Konsens**, dass der an mehreren Stellen verwendete Begriff des „Berufes“ bzw der „beruflichen Tätigkeit“ künftig klarer gefasst werden muss. Darunter soll jedenfalls jede Art von Tätigkeit verstanden werden, mit der ein Entgelt – gleichgültig welcher Höhe – erzielt wird. Die Verwaltung des eigenen Vermögens soll aber einem **Konsens** im Ausschuss zufolge davon ausgenommen sein. Ausgeschlossen werden muss, dass unter dem Vorwand der Verwaltung des eigenen Vermögens in die Unternehmungsführung eingegriffen werden kann.

Der Ausschuss erzielte weiters **Konsens**, dass der schon heute von § 3a des Unvereinbarkeitsgesetzes erfasste Personenkreis (oberste Organe der Vollziehung des Bundes und der Länder) künftig alle nennenswerten Vermögenswerte deklarieren muss.

Die Regelungen über die Ausübung eines Mandates bei gleichzeitiger Fortführung der Tätigkeit eines öffentlich Bediensteten erschienen der **überwiegenden** Zahl der Ausschussmitglieder als ausreichend.

Im Ausschuss bestand ferner **Konsens** über die Notwendigkeit der Ausweitung des Sanktionsinstrumentariums bei Verletzung des Unvereinbarkeitsgesetzes. Konsensual war auch, dass ein Mehrheitsbeschluss des NR, des BR oder eines Landtages ein entsprechendes Verfahren beim VfGH auslösen können soll. **Vereinzelt** wurde auch vorgeschlagen, dieses Recht einer Minderheit zuzuerkennen. Im Ausschuss bestand auch **Konsens**, dass die Praktikabilität des Sanktionsinstrumentariums dadurch erhöht werden soll, dass der VfGH nicht nur auf Aberkennung des Mandates erkennen können soll, sondern auch bei einem minderen Ausmaß der Schuld auf Feststellung der Gesetzesverletzung.

Konsens bestand bei Mitgliedern des Ausschusses über die Notwendigkeit eines Rechtsschutzes auf Initiative des Betroffenen. **Dissens** gab es aber, ein solches Recht auch einer parlamentarischen Minderheit zuzuerkennen.

Der Ausschuss erzielte schliesslich **Konsens**, dass aus Anlass der vorgeschlagenen Adaptierungen der gesamte Bereich des Unvereinbarkeitsrechtes legislativ völlig überarbeitet werden muss.

Im Zuge der Beratungen über das Ergänzungsmandat bestand im Ausschuss **Konsens**, dass es im B-VG zentrale Bestimmungen über die Unvereinbarkeit geben soll. Es bestand aber **Dissens** über die Regelungsdichte solcher Verfassungsnormen. Darüber hinaus sollen die ausführenden Bestimmungen in einem verfassungsausführenden Bundesgesetz (2/3-Gesetz) geregelt werden.

Für das B-VG lagen drei Textvarianten (*Lichtenberger, Poier, Prammer*) vor, über die es **keinen Konsens** gab. Für die Eckpunkte eines verfassungsausführenden Unvereinbarkeitsge-

setzes lag ein Vorschlag von *Hofbauer* und *Poier* vor, der im Ausschuss allerdings nicht diskutiert wurde und über den es daher auch **keinen Konsens** gab.

Das **Präsidium** hat in seiner Sitzung am 22. November 2004 Raum für einen Ausbau der wirtschaftlichen Unvereinbarkeit (Offenlegung) gesehen. Das Unvereinbarkeitsgesetz soll ein verfassungsausführendes Bundesgesetz werden. Zu den vorliegenden Textvorschlägen kam es zu keiner abschließenden Meinungsbildung.

II. Kontrollrechte der Gemeinden (Art. 115ff B-VG)

Der Ausschuss gelangte überwiegend zur Auffassung, dass es sich bei der Gemeindeaufsicht um Gemeindeorganisationsrecht und nicht um Angelegenheiten der „demokratischen Kontrolle“ im engeren Sinn handelt. (vgl Teil 3 Punkt XIII; vgl aber unter Punkt E. Landesrechnungshöfe).

Im Ausschuss bestand **überwiegend** die Ansicht, dass es grundsätzlich keine Notwendigkeit gibt, die rudimentär kontrollrechtlichen Bestimmungen im B-VG betreffend die Gemeinden zu ändern. Der im Ausschuss gemachte Vorschlag, diese Bestimmungen um ein „Mindestniveau für politische Kontrollinstrumente in den Gemeinden“ zu ergänzen, die auch Minderheitsrechte umfassen sollen, fand nur **vereinzelt** Zustimmung. **Vereinzelte** Unterstützung fand auch der Vorschlag, dass die Garantien für die Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen in der Bundesverfassung verbessert werden sollten.

Das **Präsidium** hat sich in seiner Sitzung am 29. November 2004 mit den Kontroll- und Minderheitenrechten in Gemeinden und Landtagen befasst. Es stand das Anliegen zur Diskussion, auf Bundes- und Landesebene einheitliche demokratische Grundsätze (Standards über die die Länder hinausgehen können) zu verankern. Im Präsidium wurde die Meinung vertreten, dass die Gemeindeverbände in die Kontrollrechte der Gemeinden miteinbezogen werden sollten. **Konsens** konnte **nicht** erzielt werden.

III. Rechnungshof

III.1. Organisation, Wahl und Abwahl der Leitungsorgane (Art. 122 ff B-VG)

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt XII.1.1)

Der Ausschuss erzielte **Konsens**, die Organisation des RH weitgehend unverändert beizubehalten. Im Hinblick auf die mangelnde Systematik und zahlreiche Wiederholungen im Fünften Hauptstück bestand im Ausschuss auch **Konsens**, diesen Teil der Bundesverfassung legistisch zu überarbeiten. Der RH hat hierzu einen Formulierungsvorschlag vorgelegt.

Dissens bestand, ob der RH-Präsident – wie bisher - mit einfacher Mehrheit oder künftig mit Zwei-Drittel-Mehrheit gewählt werden soll. Eine **überwiegende** Mehrheit des Ausschusses argumentierte hingegen, dass künftig für eine Abwahl des RH-Präsidenten eine Zwei-Drittel-

Mehrheit erforderlich sein soll. **Vereinzelt** wurde die Auffassung vertreten, dass jedenfalls für Wahl und Abwahl dasselbe Quorum maßgeblich sein sollte.

Schließlich bestand **Konsens**, dass eine Wiedereinführung des RH-Vizepräsidenten nicht notwendig erscheint.

Das **Präsidium** betonte bei seiner Sitzung am 22. November 2004 die Unabhängigkeit des Rechnungshofes, indem die Abwahl des Präsidenten des Rechnungshofes an eine qualifizierte Mehrheit gebunden werden soll. **Kein Konsens** bestand hingegen darüber, die Wahl des RH-Präsidenten an eine qualifizierte Mehrheit oder einen Vorschlag der Opposition zu binden.

III.2. Prüfungskompetenzen und Prüfungsverfahren

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkte XI.1.10 und XII.1.1)

Zur Absenkung der für eine RH-Prüfungskompetenz notwendigen Unternehmensbeteiligung von derzeit 50 auf 25% ergab sich im Ausschuss **Dissens**. Die Schaffung einer Prüfungszuständigkeit für Direktförderungen der Europäischen Union wurde vom Ausschuss **konsensual** akzeptiert.

Die Schaffung einer Prüfungszuständigkeit für Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern wurde von der **überwiegenden** Mehrzahl der Ausschussmitglieder abgelehnt.

Der Ausschuss sprach sich **konsensual** dagegen aus, die Prüfungskriterien gegenüber gesetzlichen beruflichen Vertretungen in gleicher Weise zu gestalten wie jene gegenüber der staatlichen Verwaltung. Ausschlaggebend dafür war, dass Maßnahmen in Vertretung von Mitgliederinteressen anderen Zweckmäßigkeitskriterien unterliegen als in der staatlichen Verwaltung.

Eine begleitende Kontrolle des RH ist nach Meinung des Ausschusses grundsätzlich wünschenswert. Sie könne aber in der Regel nicht gemeinsam mit der nachprüfenden Kontrolle von einer Einrichtung wahrgenommen werden. Dem RH sei vor allem die nachprüfende Kontrolle übertragen. Es bestand daher **Konsens** im Ausschuss, dass es auch künftig dabei bleiben soll.

Da es während der Beratungen des Ausschusses zu einem Wechsel an der Spitze des RH gekommen ist, war der Ausschuss der Auffassung, dem neuen Präsidenten des RH im Zuge der Beratungen über das Ergänzungsmandat die Möglichkeit einzuräumen, seine Vorstellungen zu präsentieren.

Anhand des Vorschlages von *Moser* zu den Prüfungszuständigkeiten des Rechnungshofes wurde im Ausschuss auf Basis des Ergänzungsmandates unter anderem neuerlich die Frage debattiert, ob die Mindestanzahl von 20 000 Einwohnern bei der amtswegigen Prüfung von Gemeinden entfallen könne.

Neben dem Vorschlag, der die amtswegige Prüfung von Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern vorsieht (über den es keinen Konsens gibt), verwies der Ausschuss auf den in seinem Ausschussbericht konsensual (S. 48, E.3.) gemachten Vorschlag von *Poier*, durch eine entsprechende Ergänzung des Art. 119a Abs. 2 B-VG die selbständige Prüfung der Gemeinden durch den LRH aufgrund der Landesverfassungsgesetze zu ermöglichen.

Sowohl im Ausschuss als auch im Präsidium (14. Juli 2004) wurde **Konsens** darüber erzielt die Zuständigkeit des Rechnungshofes zur Überprüfung von EU-Förderungen vorzusehen.

Bei der Sitzung des **Präsidiums** am 22. November 2004 wurde in Bezug auf den Vorschlag, die Überprüfung der Gebarung von Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern durch den Rechnungshof auch ohne einen Beschluss der Landesregierung zu ermöglichen, darauf verwiesen, dass teilweise (in Oberösterreich) eine Prüfungsbefugnis für Gemeinden als Gutachter der Landesregierung besteht. In der Praxis sollen Doppelprüfungen von Bundes- und Landesrechnungshöfen vermieden werden. Hiezu wurde auf die Resolution des Rechnungshofes und die Landeskontrolleinrichtungen hingewiesen, die eine generelle Prüfungsbefugnis für alle Gemeinden befürwortet und Doppelprüfungen durch eine abgestimmte Vorgangsweise der Kontrolleinrichtungen in Hinkunft ausschließt. Die Resolution wurde im Präsidium unterstützt. Es bestand **kein Konsens** für den Vorschlag, die Prüfungszuständigkeit des RH dort auszuschließen, wo eine solche Zuständigkeit der Landeskontrolleinrichtungen besteht. Für eine generelle Prüfungsbefugnis des Rechnungshofes bei Gemeinden unter 20 000 Einwohner bestand im Präsidium **kein Konsens**. Von einem Teil des Präsidiums wurde die Meinung vertreten, dass jedenfalls ein Rechnungshof diese Gemeinden prüfen soll, wobei dies primär die Landesrechnungshöfe sein sollen.

Vom Präsidium wurde festgehalten, dass eine einheitliche Prüfungsbefugnis für den Rechnungshof wie auch für die Landesrechnungshöfe für Unternehmungen, an denen die öffentliche Hand mit 25% beteiligt ist, bedeute, dass der Rechnungshof, wie derzeit bereits die Landesrechnungshöfe in Burgenland und in der Steiermark, derartige Unternehmungen auch ohne den Nachweis einer „Beherrschung“, dh eines wirtschaftlichen oder organisatorischen Einflusses der öffentlichen Hand auf die Unternehmung, prüfen kann. **Konsensfähig** war dieser Vorschlag für Aktiengesellschaften ab einer Beteiligung der öffentlichen Hand von 25% (plus eine Aktie).

Entgegen dem konsensualen Ausschussergebnis wurde im **Präsidium** zum Teil die Meinung vertreten, dass die gesetzlichen beruflichen Vertretungen nach denselben Kriterien wie die anderen Organe geprüft werden sollten.

III.3. Parlamentarische Mitwirkungsrechte (Art. 123a B-VG) und Beratung von Regierung und Parlament

Nach Ansicht der **überwiegenden** Mehrheit des Ausschusses ist es nicht notwendig, die parlamentarischen Rechte des RH-Präsidenten über das in Art. 123a B-VG bereits vorgesehene Ausmaß hinaus auszuweiten.

Jenem Beamten, der den RH-Präsidenten in der Leitung vertritt, soll auf Grund eines **Konsenses** im Ausschuss nicht auch noch zusätzlich die Verpflichtung aufgebürdet werden, ihn parlamentarisch zu vertreten.

Im Ausschuss bestand **Konsens**, die vom RH freiwillig wahrgenommenen Beratungstätigkeiten, insbesondere oberster Organe (einschl. der Teilnahme an Begutachtungsverfahren), nicht verfassungsgesetzlich zu verankern. Dies wäre nur notwendig, wenn diese Tätigkeiten dem RH verpflichtend auferlegt werden sollten. Dies soll jedoch im Interesse des RH vermieden werden.

Dissens bestand schließlich im Ausschuss, ob die parlamentarischen Mitwirkungsrechte des RH-Präsidenten in den Landtagen in einer dem Art. 123a B-VG vergleichbaren Weise bundesverfassungsgesetzlich verankert werden sollen.

Im **Präsidium** bestand Konsens, die bestehende Rechtslage beizubehalten.

III.4. Budgetrecht

Im Ausschuss herrschte die **überwiegende** Meinung vor, die bestehende Rechtslage unverändert beizubehalten.

Im **Präsidium** bestand Konsens, die bestehende Rechtslage beizubehalten.

III.5. Entfall des Einkommensberichtes

Das Ergänzungsmandat des Ausschusses 8 enthielt auch den Auftrag, zu prüfen, ob das seinerzeitige Ziel für die Einführung des Einkommensberichtes im Lichte neuerer Entscheidungen des VfGH und des EuGH überhaupt erfüllt werden kann.

Der Ausschuss kam zur Auffassung, dass die Erstellung des Einkommensberichtes gemäß § 8 BezügebegrenzungsBVG (betreffend die Bezüge oder Ruhebezüge von Personen, die von einem Rechtsträger bezahlt werden, der der Kontrolle des RH unterliegt) im Prinzip wünschenswert ist. Weiters war es überwiegende Meinung des Ausschusses, dass der Bericht nach § 8 Abs. 4 BezügebegrenzungsBVG (über die durchschnittlichen Einkommen einschließlich der Sozial- und Sachleistungen der gesamten Bevölkerung nach Branchen, Berufsgruppen und Funktionen getrennt) überhaupt nicht vom RH, sondern vom ÖSTAT zu ermitteln sei.

Das **Präsidium** hat in seiner Sitzung am 22. November 2004 den von *Glawischnig* eingebrachten Vorschlag vom 16. November 2004 „Einkommensberichte des Rechnungshofes“

andiskutiert. Der Vorschlag geht davon aus, dass eine europarechtskonforme Erhebung von Einkommensdaten bei Rechtsträgern, die der Rechnungshofkontrolle unterliegen, möglich ist, wenn die Daten hernach ausschließlich in einem vertraulichen Ausschuss des Nationalrats zu beraten sind. Im Präsidium konnte dazu **kein Konsens** erzielt werden.

IV. Volksanwaltschaft

IV.1. Organisation, Wahl und Abwahl der Mitglieder

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt XII.2.1)

Dazu wurde dem Ausschuss ein Textvorschlag der Volksanwaltschaft vorgelegt.

Der Ausschuss trat **überwiegend** für die Beibehaltung der sechsjährigen Funktionsperiode und der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl ein.

Vereinzelt wurde vorgeschlagen, dass relevante Änderungen der Mehrheitsverhältnisse im NR während der volksanwaltschaftlichen Funktionsperiode bei einer kollegial organisierten VA auch eine Änderung ihrer Zusammensetzung nach sich ziehen sollen. Der **Dissens**, aus wie vielen Mitglieder die VA bestehen soll, war im Ausschuss nicht überbrückbar. Die Vorschläge reichten von einem Mitglied (evtl. mit Stellvertretern), über die Beibehaltung von drei Mitgliedern bis zur Berufung eines vierten Mitgliedes der VA.

Dissens bestand auch hinsichtlich des zur Vornahme der Wahl berufenen Kollegialorgans sowie, ob die Wahl der einfachen oder einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedürfen soll.

Die **überwiegende** Mehrheit des Ausschusses trat dafür ein, in die Verfassung die Möglichkeit einer Abwahl eines Mitgliedes der VA aufzunehmen.

Grundsätzlicher **Konsens** bestand, dass die derzeitige Regelung der Nachwahl beibehalten werden soll (das ausgeschiedene Mitglied der VA wird für den Rest der laufenden Funktionsperiode ersetzt). Die Funktionsperiode der beiden im Amt gebliebenen Mitglieder der VA läuft nach geltender Rechtslage von einer Nachwahl völlig unbeeinflusst aus. In diesem Zusammenhang ist auf den von einzelnen Ausschussmitgliedern geäußerten Vorschlag zu verweisen (Berücksichtigung geänderter Mehrheitsverhältnisse im NR).

Im Zuge der Beratungen über das Ergänzungsmandat wurde von *Poier* ein weiterer Textvorschlag betreffend die Nachwahl von Mitgliedern der VA vorgelegt. Über diesen bestand im Ausschuss **kein Konsens**.

Das **Präsidium** hat in seiner Sitzung am 22. November 2004 dem Vorschlag, dass für eine Nachnominierung die Mehrheitsverhältnisse zum Zeitpunkt der Nachnominierung maßgeblich sein sollen, **teilweise Zustimmung** erteilt. **Konsens** bestand zur Frage, dass Volksanwälte mit Zwei-Drittel-Mehrheit abgewählt werden können sollen. **Kein Konsens** bestand über die Zahl der Volksanwälte.

IV.2. Wahlmöglichkeit der Länder zur Errichtung volksanwaltschaftlicher Einrichtungen

(Textvorschlag siehe Teil 4A Punkt XII.2.1)

Im Ausschuss bestand **Konsens**, den Ländern künftig nur mehr zwei Wahlmöglichkeiten zu eröffnen: Sie sollen nur mehr die Möglichkeit haben, entweder die VA gemäß Art. 148i Abs. 1 B-VG auch für den Bereich ihrer Landes- und Gemeindeverwaltung für zuständig zu erklären oder eine eigene, mit vergleichbaren Kontrollbefugnissen ausgestattete Landesvolksanwaltschaft einzurichten (Art. 148i Abs. 2 B-VG).

Dazu gab es Konsens im **Präsidium** bei der Sitzung am 14. Juli 2004.

IV.3. Berichterstattung, Prüfungs Kompetenzen und Prüfungsverfahren

(Textvorschlag siehe Teil 4A Punkt XII.2)

Dissens bestand im Ausschuss in der Frage der Zulässigkeit von „Sonderberichten“ und über die Zuständigkeiten der VA zur Prüfung von ausgegliederten Rechtsträgern.

Weiters gab es **Dissens** hinsichtlich der von der VA gemachten Vorschläge des Ausbaues der Rechte auf dem Gebiete der Justiz, insbesondere im Zusammenhang mit der Säumnis in gerichtlichen Verfahren und bei Dienstpflichtverletzungen von Richtern.

Dissens ergab sich im Zusammenhang mit dem Vorschlag auf Schaffung eines Antragsrechtes der VA für Gesetzesprüfungsverfahren durch den VfGH.

Weiters bestand **Dissens** auch in der Frage, ob die zuständigen Vertretungskörper und die obersten Organe der Vollziehung das Recht erhalten sollen, der VA konkrete Prüfungsaufträge zu erteilen (vergleichbar dem RH gemäß zB Art. 126b Abs. 4 und Art. 127 Abs. 7 B-VG).

In Ausführung des Ergänzungsmandates wurde von der Ausschussvorsitzenden *Prammer* ein Textvorschlag betreffend ein Antragsrecht der Volksanwaltschaft für Normprüfungsverfahren bei Gesetzen zur Verfügung gestellt. Dieser Vorschlag fand jedoch **keinen Konsens**.

Bei der Sitzung des **Präsidiums** am 22. November 2004 konnte hinsichtlich der Vorschläge zur Weiterentwicklung der VA **kein Konsens** zu folgenden Themen gefunden werden: Befugnis zur Sonderberichterstattung an den Nationalrat, Ermächtigung zur Anfechtung von Gesetzen beim VfGH sowie Amtsbeschwerden zur Wahrung des Gesetzes vor dem VfGH bzw dem VwGH. **Ein Teil des Präsidiums** sprach sich für eine Ausdehnung der Kompetenzen der VA auf ausgegliederte Rechtsträger (GIS, HL-AG ua mit monopolartiger Stellung) aus, wobei manche diese Ausdehnung auf hoheitliche Funktionen beschränkt sehen wollen.

IV.4. Parlamentarische Rechte der VA und Budgetrecht

Aus ähnlichen Überlegungen wie beim RH (siehe hierzu die Ausführungen unter III.) war die **überwiegende** Mehrheit des Ausschusses der Ansicht, dass das Budgetrecht, soweit es die VA betrifft, nicht geändert werden sollte.

Aus den gleichen Erwägungen wurde von der **überwiegenden** Mehrheit des Ausschusses abgelehnt, die parlamentarischen Mitwirkungsrechte der VA zu erweitern.

V. Landesrechnungshöfe

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt XI.1.10)

Der Ausschuss ging davon aus, dass eine B-VG-Bestimmung notwendig ist, um die Anrufung des VfGH zur Entscheidung in Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeiten von LRH zu ermöglichen. **Dissens** bestand aber im Ausschuss, an welcher Stelle im B-VG dies erfolgen soll.

Im Ausschuss bestand auch **Dissens**, ob LRH künftig nicht nur für die Kontrolle der Gebahrung der Länder, sondern zusätzlich auch noch für jene der Gemeinden und Gemeindeverbände zuständig sein sollen. Dadurch würde eine lückenlose Rechnungshofkontrolle aller dreier Verwaltungsebenen (Bund, Länder und Gemeinden) geschaffen werden. Hiezu wäre auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene zumindest ein Eingriff in die gemeindeaufsichtliche Finanzkontrolle der Gemeinden gemäß Art. 119a Abs. 2 B-VG erforderlich. Im Ausschuss bestand aber **Konsens**, eine solche Prüfungszuständigkeit den Ländern zumindest durch eine entsprechende Ergänzung von Art. 119a Abs. 2 B-VG zu ermöglichen.

Dissens bestand hingegen, ob in das B-VG auch ein „Mindestniveau“ für die Organisation und die Kontrollinstrumentarien der LRH aufgenommen werden soll.

Dissens ergab sich auch für eine bundesverfassungsgesetzliche Verankerung einer LRH-Prüfungskompetenz bei EU-Direktförderungen sowie einer solchen bei Landesunternehmungen ab einer 25%-Beteiligung.

Im Zuge der Beratungen über das Ergänzungsmandat wurden zwei Textvorschläge betreffend die VfGH - Entscheidung über LRH-Kompetenzen vorgelegt (siehe Teil 4A Punkt XIII.2.1.), über die es **keinen Konsens** gab.

Das **Präsidium** erzielte über **keinen** der gemachten Vorschläge **Konsens**.

VI. Amtsverschwiegenheit und Transparenz der Verwaltung

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VI.9)

Im Ausschuss bestand **Konsens** über eine künftige hierarchische Unterordnung der Amtsverschwiegenheit unter die Informationsverpflichtung. Es bestand weiters **Konsens** im Aus-

schuss, dass dem Betroffenen ein diesbezügliches verfassungsrechtlich verankertes, subjektiv einklagbares Recht auf Erteilung von Auskünften zuerkannt werden soll.

Die **überwiegende** Mehrheit des Ausschusses war der Ansicht, dass der einfache Gesetzgeber auf Verfassungsebene ermächtigt werden soll, die für die Amtsverschwiegenheit relevanten Bereiche möglichst klar zu umschreiben. Eine Einschränkung des Rechtes auf Auskunft soll vor allem im Rahmen von Art. 10 Abs. 2 EMRK und zum Schutz personenbezogener Daten möglich sein.

Überwiegend erzielte der Ausschuss Einvernehmen, dass die derzeitige Zersplitterung der Rechtsquellen über die Auskunftspflicht (insgesamt 11 Gesetze) einer einheitlichen Norm weichen soll, die für alle Gebietskörperschaften und deren mittelbar oder unmittelbar zuzurechnenden Verwaltungen gelten soll.

Des Weiteren bestand auch **Konsens**, dass nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Gerichte der neuen Auskunftserteilungs-/Amtsverschwiegenheits-Regelung unterworfen werden sollen. Bei ausgegliederten Rechtsträgern wird nach **überwiegender** Ansicht des Ausschusses jeweils im Einzelfall zu beurteilen sein, ob dem betreffenden Rechtsträger durch eine Auferlegung der Auskunftspflicht ein unzumutbarer Schaden am Markt zugefügt werden würde.

Auf Basis des Ergänzungsmandates wurden eine Reihe von Textvorschlägen erarbeitet. Über diese bestand im Ausschuss **kein Konsens**.

Das **Präsidium** besprach in seiner Sitzung am 29. November 2004 vor dem Hintergrund der Vorschläge *Prammer, Poier* und *Lichtenberger* die Frage der Auskunftspflicht. Es herrschte Einigkeit, dass das verfassungsrechtliche Gebot zur Amtsverschwiegenheit fallen sollte. Über die unterschiedlichen Auffassungen zum Kreis der auskunftsverpflichtenden Stellen, zur Formulierung der notwendigen Geheimhaltungspflichten und zum Dokumentenzugang konnte keine Annäherung erzielt werden. Außerdem war ein Teil des Präsidiums der Auffassung, dass ein Gebot zur Auskunftspflicht der Verwaltung und Gerichtsbarkeit ausreiche, während der andere Teil des Präsidiums ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Auskunft forderte.

VII. Instrumente der direkten Demokratie und der Bürgerinitiative auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene

VII.1. Volksbegehren

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VII.5.3)

Im Ausschuss bestand **Dissens**, ob ein Volksbegehren auch eine durch Verordnung zu regelnde Angelegenheit betreffen kann. Eine Ausweitung von Volksbegehren auch auf individuelle Verwaltungsakte wurde **überwiegend** abgelehnt, weil dies im Widerspruch zum Legalitätsprinzip stehen würde.

Weiters bestand **Konsens**, dass für ein Volksbegehren eine Möglichkeit zur Stimmabgabe im Ausland geschaffen werden soll.

Konsens bestand ferner darüber, dass für das Mindestalter zur Teilnahme an Volksbegehren das gleiche Wahlalter wie bei allen Wahlen gelten soll. **Dissens** gab es hingegen darüber, wie hoch das Mindestalter für Wahlen sein soll; die Herabsetzung auf 16 Jahre fand ebenso Befürworter, wie die Beibehaltung der geltenden Altersgrenze von 18 Jahren.

Schließlich bestand **Dissens** darüber, ob im Falle einer unterbliebenen Umsetzung eines stark unterstützen Volksbegehrens dieses einer obligatorischen Volksabstimmung zu unterziehen wäre.

Dissens bestand außerdem darüber, ob über die geltende Rechtslage hinausgehend nach den parlamentarischen Ausschussberatungen die Abgeordneten in einer „abschließenden“ Debatte gezwungen werden sollen, zum Volksbegehren inhaltlich Stellung zu beziehen. **Vereinzelt** schlugen Ausschussmitglieder vor, Gesetzen, die auf Volksbegehren zurückgehen, eine erhöhte Bindungswirkung zuzuerkennen (zB erschwerte Abänderbarkeit u.ä.).

Konsens bestand schließlich, dass für Volksbegehren über das Ende einer Legislaturperiode hinaus sicherzustellen ist, dass die unterbliebenen Beratungsschritte in der nachfolgenden Legislaturperiode des NR nachgeholt werden.

Das **Präsidium** hat sich in seiner 32. Sitzung am 27. Oktober 2004 darauf verständigt, dass eine ausdrückliche Regelung betreffend die Kontinuität innerhalb einer Gesetzgebungsperiode bzw die Diskontinuität zwischen zwei Gesetzgebungsperioden auf verfassungsgesetzlicher Ebene nicht notwendig ist. Es bestand im Präsidium allerdings **Dissens** darüber, ob die neuerliche Behandlung eines nicht abschließend behandelten Volksbegehrens auf verfassungsgesetzlicher Ebene normiert werden soll.

Im Ausschuss bestand im Zuge der Beratungen über das Ergänzungsmandat hingegen **Konsens** darüber, dass die Durchbrechung der Diskontinuität bei Volksbegehren – insbesondere in Hinblick auf ihre auch symbolische Wichtigkeit des Anliegens – ausdrücklich in der Verfassung verankert werden sollte. Dafür lagen zwei Textvorschläge vor; in der Sache bestand **Konsens**.

VII.2. Volksbefragungen

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VII.8)

Keinen Konsens gab es über den Vorschlag, Volksbefragungen zu Angelegenheiten zu ermöglichen, die von ausschließlich regionaler Bedeutung sind. Gleiches galt auch für den Vorschlag, dem Landesverfassungsgesetzgeber die Möglichkeit zu eröffnen, Volksbefragungen zu Angelegenheiten durchzuführen, die im Zuständigkeitsbereich des Bundes liegen. In gleicher Weise wie bei Volksbegehren trat eine **überwiegende** Mehrheit dafür ein, dass nicht nur Akte der Gesetz-, sondern auch der Verordnungsgebung zum Gegenstand einer Volksbe-

fragung gemacht werden können. Eine Ausdehnung der Volksbefragungen auch auf individuelle Verwaltungsakte wurde – wie beim Volksbegehren – nur **vereinzelt** begehrt.

Nur **vereinzelt** wurde eine Regelung unterstützt, wonach eine bestimmte Zahl von Bürgern – ähnlich wie bei Volksbegehren – das Recht erhalten soll, die Durchführung einer Volksbefragung zu erzwingen. **Vereinzelt** wurde auch die Durchführung einer Volksbefragung auf Initiative einer parlamentarischen Minderheit gefordert. Beides wurde mit dem Argument abgelehnt, dass eine solche Regelung im Widerspruch zum parlamentarischen repräsentativen System im B-VG stünde. Schließlich gab es auch zum Vorschlag einen **Dissens**, dem BR ein Initiativrecht auf Durchführung von Volksbefragungen zuzuerkennen.

Hinsichtlich der Absenkung bzw der Beibehaltung des Stimmalters ergab sich das selbe Bild wie bei der Diskussion dieser Frage im Zusammenhang mit dem Volksbegehren; es blieb beim **Dissens**.

Bei der Behandlung des Ergänzungsmandates betreffend die Einführung der Volksbefragung in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung wurde ein Textvorschlag von *Lichtenberger* vorgelegt. In der Sache bestand **kein Konsens** im Ausschuss.

Zu den Ergebnissen der Verhandlungen des **Präsidiums** siehe Punkt VII.3.

VII.3. Volksabstimmungen

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VII.8)

Der Ausschuss erzielte **Konsens**, dass die bestehende Trennung in obligatorische und fakultative Volksabstimmungen unverändert beibehalten bleiben soll. Eine Erweiterung der Fälle, in denen das B-VG zwingend Volksabstimmungen vorschreibt, wurde abgelehnt.

Konsens bestand dahingehend, dass der Bundesregierung das Recht eingeräumt werden soll, in sinngemäßer Anwendung von Art. 138 Abs. 2 B-VG beim Verfassungsgerichtshof eine „Vorabentscheidung“ über die Frage einzuholen, ob ein konkreter Gesetzesentwurf eine Gesamtänderung darstellt und daher einer obligatorischen Volksabstimmung unterzogen werden muss.

Dissens bestand, dieses Antragsrecht auch dem Bundespräsidenten vor Beurkundung eines Gesetzes einzuräumen. **Vereinzelt** wurde dieses Antragsrecht auch für eine Minderheit des NR gefordert.

Beim Wahlalter sowie bei der Einführung von Briefwahl und E-Voting ergab sich der gleiche **Dissens** wie bei Volksbegehren und Volksbefragungen.

Dissens bestand ferner gegenüber dem Vorschlag, das Recht auf Durchführung einer Volksabstimmung auch dem BR zuzuerkennen.

Der Vorschlag, das Recht auf Veranlassung einer Volksabstimmung einer noch zu konkretisierenden Anzahl von Ländern zuzuerkennen, wurde nur **vereinzelt** geäußert. Auch der Vor-

schlag, in der Verfassung ein „Vetoreferendum“ (Volksabstimmung über die Außerkraftsetzung von Bundesgesetzen) einzufügen, wurde nur **vereinzelt** unterstützt.

In Ausführung des Ergänzungsmandates betreffend die Vorlage eines Textvorschlages, der das Recht der Bundesregierung und des Bundespräsidenten beinhaltet, eine „Vorabentscheidung“ des VfGH zu beantragen, ob ein konkretes Gesetzesvorhaben einer obligatorischen Volksabstimmung zuzuführen ist, wurde von der Ausschussvorsitzenden *Prammer* ein Textvorschlag vorgelegt. In der Sache bestand **Konsens**, nicht aber über die Textierung.

Bei der Sitzung des **Präsidiums** am 29. November 2004 bestand zur Stärkung der Instrumente der direkten Demokratie (Volksbefragung, Volksbegehren, obligatorische Volksabstimmung nach Volksbegehren) **Konsens**, dass für Volksbegehren der Grundsatz der Diskontinuität im GOG-NR durchbrochen werden soll. Eine Beteiligung an Volksbefragung und Volksbegehren soll ab dem vollendeten 16. Lebensjahr ermöglicht werden. Ferner stand die Beteiligung aus dem Ausland in Rede. Vereinzelt gab es Sympathie für den Vorschlag, zu ausreichend unterstützten Volksbegehren verpflichtend eine Volksbefragung durchzuführen. Die weitergehenden Vorschläge für eine obligatorische Volksabstimmung nach einem hinreichend unterstützten Volksbegehren sowie zur Erweiterung der Gegenstände von Volksbegehren und Volksbefragungen und das Initiativrecht für eine Volksbefragung (Vorschläge von *Lichtenberger*) fanden **keinen Konsens** im Präsidium.

VII.4. Petitionen und Bürgerinitiativen

Die **überwiegende** Mehrheit des Ausschusses trat dafür ein, die bestehende Rechtslage aufrecht zu erhalten. Es bestand aber **Konsens**, dass die Einbringung von Petitionen in gleicher Weise erleichtert werden soll wie die Stimmabgabe bei Wahlen, sofern es dort zu einer Änderung der Rechtslage kommt (einschließlich Briefwahl und elektronische Stimmabgabe). Ausschuss und Präsidium waren der Auffassung, dass bestehende Verfahrensrechte von Bürgerinitiativen nicht beschränkt werden sollten. Siehe in diesem Zusammenhang auch: Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtswegegebot im Staatsziel Umweltschutz im Ausschuss 1 (siehe Teil 3 Punkt IV.1. dieses Berichts) sowie das Transparenz- und Partizipationsgebot im Ausschuss 6 (siehe Teil 3 Punkt V.2. dieses Berichts) und die Erweiterung des Kreises der Anfechtungs- und Beschwerdebefugten beim Verfassungsgerichtshof im Ausschuss 9 (siehe Teil 3 Punkt II.2. dieses Berichts).

VII.5. Gesetzesbegutachtungsrecht für Bürger

Im Ausschuss bestand **Dissens** darüber, ob zumindest für Regierungsvorlagen eine verfassungsgesetzliche Verpflichtung geschaffen werden soll, Begutachtungsverfahren durchzuführen. **Vereinzelt** wurde auch vorgeschlagen, eine Verpflichtung zur Durchführung von Begutachtungen auch auf Verordnungen auszudehnen (vgl Teil 3 Ausschuss 3 Punkt VI.1).

VII.6. Möglichkeit der Abberufung direkt gewählter Amtsträger bzw der Auflösung des Nationalrates durch das Volk

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt XI.1.10)

Der Ausschuss war **überwiegend** der Auffassung, dass eine Regelung der Abwahlmöglichkeit für direkt gewählte Bürgermeister den Ländern überlassen bleiben soll. Eine bundesverfassungsgesetzliche Vorgabe an die Landesverfassungsgesetzgeber soll nicht vorgenommen werden.

Im Zusammenhang mit der Behandlung des Ergänzungsmandates wurde von *Lichtenberger* ein Textvorschlag vorgelegt, der sicherstellen sollte, dass auch bei direkt gewählten Bürgermeistern eine Abwahl durch den Gemeinderat möglich ist. **Weder** im Ausschuss **noch** im **Präsidium** wurde darüber **Konsens** erzielt.

Die Möglichkeit der Auflösung des Nationalrates durch das Bundesvolk wurde vom Ausschuss 8 und vom Präsidium nicht weiter verfolgt.

VII.7. Direkte Demokratie auf Landes- und Gemeindeebene

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt XIII.2.1)

Hinsichtlich der Verankerung eines Mindeststandards an direkter Demokratie auf Landes- und Gemeindeebene im B-VG bestand im Ausschuss **Dissens**.

Konsens fand sich für eine Erweiterung von Art. 141 Abs. 3 B-VG, in dem Sinne, dem VfGH die Entscheidung über Anfechtungen der Ergebnisse von direkt demokratischen Verfahren in den Ländern und Gemeinden explizit zu übertragen. Im Zuge der Beratungen über das Ergänzungsmandat wurden zwei Textvorschläge vorgelegt, einer von *Lichtenberger*, ein anderer von *Poier*. Es bestand **Dissens**.

Konsens bestand über die Sicherstellung eines effektiven Rechtsschutzes im Zusammenhang mit einer Ablehnung der Einleitung direkt demokratischer Instrumente auf Gemeinde- und Landesebene.

Das **Präsidium** war sich in der Sitzung vom 14. Juli 2004 über die Erweiterung des Art. 141 Abs. 3 B-VG einig, ein konkreter Textvorschlag wurde in weiterer Folge aber nicht mehr beraten. Über die konkrete Form der Sicherstellung des effektiven Rechtsschutzes bestand **kein Konsens**.

VIII. Besondere Kontrollorgane

Im Ausschuss bestand **überwiegend** die Ansicht, dass im Interesse der Übersichtlichkeit und der leichteren Erreichbarkeit für den Bürger möglichst wenige Ausnahmen von den im B-VG und den Landesverfassungsgesetzen enthaltenen Kontrolleinrichtungen geschaffen werden sollten. Zum Vorschlag, „einheitliche Standards“ für solche Kontrollorgane zu schaffen,

bestand **Dissens**. **Vereinzelt** wurde auch vorgeschlagen, für den Fall der Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung eine unabhängige Bundesumweltschlichtung in der Bundesverfassung zu verankern. Außerdem wurde ein Vorschlag für verpflichtende unabhängige Umweltschlichtungen in den Ländern mit Ausstattungsgarantie unterbreitet. Im übrigen war der Ausschuss der Ansicht, dass dieser Themenbereich dem Aufgabengebiet der Ausschüsse 6, 7 und 9 zuzurechnen ist.

IX. Zuweisungen des Ausschusses 2 an den Ausschuss 8

Die zukünftige Rechtsstufe der aus dem Bereich des UnvG zugewiesenen Verfassungsbestimmungen wurde im Zuge der Beratungen über das Unvereinbarkeitsrecht behandelt.

Nach Ansicht des Ausschusses könnten die Verfassungsbestimmungen des Unvereinbarkeitsgesetzes durch die vorgeschlagenen zentralen Bestimmungen im B-VG sowie das entsprechende verfassungsausführende Bundesgesetz ersetzt werden.

Die Prüfung der Notwendigkeit der verfassungsrechtlichen Verankerung der Rechnungshofkontrolle im ORF-Gesetz wurde dem Ausschuss 8 ebenfalls vom Ausschuss 2 übertragen. Nach Auffassung des Präsidenten des RH müsste § 31a Abs. 1 ORF-Gesetz nicht im Verfassungsrang stehen. Es würde die Generalklausel genügen, dass der RH „durch Gesetz eingerichtete Rechtsträger“ prüfen kann. Im Ausschuss bestand darüber **kein Konsens**.

Der Ausschuss war der Auffassung, dass die Verfassungsstufe des derzeit geltenden § 4 Wehrgesetz (Einrichtung der Bundeswehr-Beschwerdekommision, Funktionsperiode, Personal- und Weisungsrecht, Vorsitzendenbestellung) im Zusammenhang mit der Weisungsfreistellung von Behörden behandelt werden sollte.

Ausschuss 9

Rechtsschutz, Gerichtsbarkeit

I. Ordentliche Gerichtsbarkeit

I.1. Gerichtsorganisation – Neuordnung (OGH – OLG – Eingangsgerichte) ?¹⁰⁶

Im Ausschuss konnte zunächst Konsens darüber erzielt werden, dass sowohl Art. 92 B-VG, der den Obersten Gerichtshof (OGH) zur obersten Instanz in Zivil- und Strafsachen erklärt, als auch Art. 83 Abs. 1 B-VG, wonach die Verfassung und die Zuständigkeit der Gerichte durch Bundesgesetz (und nicht etwa durch bloße Verordnung) zu regeln sind, unverändert aufrecht belassen werden sollten.

Auch im **Präsidium** bestand darüber Einvernehmen.

Der vom Bundesministerium für Justiz erstattete Vorschlag, die Gerichtsorganisation (durch Zusammenlegung der derzeit bestehenden Bezirks- und Landesgerichte zu so genannten „Eingangsgerichten“) von derzeit vier auf zukünftig drei Ebenen zu reduzieren¹⁰⁷, stieß im Ausschuss zwar grundsätzlich auf Zustimmung, hinsichtlich der näheren Fragen bestand jedoch nur insoweit Einigkeit, als die Zahl und die Zuständigkeit der Eingangsgerichte nicht in der Verfassung geregelt werden sollten. Hinsichtlich der Zahl und der Organisation der Rechtsmittelgerichte (9 Landesgerichte oder 4 Oberlandesgerichte – allenfalls mit „Außense-naten“) konnte kein Konsens erzielt werden. Letztlich erschien dem Ausschuss mehrheitlich die verfassungsrechtliche Verankerung einer dreistufigen Gerichtsorganisation auch deshalb entbehrlich, weil man in der Vergangenheit diesbezüglich mit relativ wenigen Bestimmungen auf Verfassungsebene (Art. 83 und 92 B-VG, §§ 8 Abs. 5 lit. d) und 28 ÜG 1920) gut ausgekommen ist und der Bedarf für mehr Bestimmungen über die Gerichtsorganisation in der Verfassung nicht erkennbar ist. Fragen der Gerichtsorganisation sollten – wie bisher – Gegenstand der Justizpolitik sein und einfachgesetzlich geregelt werden.

Auch das **Präsidium** sah kein Erfordernis für die Regelung der Gerichtsorganisation auf verfassungsrechtlicher Ebene und bestätigte das Ausschussergebnis.

I.2. Straffung der Art. 82 bis 95 B-VG über die ordentliche Gerichtsbarkeit ?¹⁰⁸

Als Ergebnis des Ausschusses kann festgehalten werden, dass die Art. 82 bis 95 B-VG über die ordentliche Gerichtsbarkeit schon jetzt eher „spartanisch“ sind und daher kein großes Einsparungspotential gegeben ist. Lediglich Art. 91 B-VG sollte in seinem Abs. 1 geändert

¹⁰⁶ Vgl dazu näher Ausschussbericht (im Folgenden kurz: AB) vom 26.3.2004, S. 8 ff.

¹⁰⁷ Vgl dazu im Einzelnen Bundesministerium für Justiz, Positionspapier zum Österreich-Konvent – Konzept einer neuen Gerichtsorganisation, November 2003.

¹⁰⁸ Vgl dazu näher AB vom 17.11.2004, S. 10.

werden. Art. 85 B-VG („Die Todesstrafe ist abgeschafft.“) sollte ebenso in den Grundrechtskatalog überführt werden wie das in Art. 83 Abs. 2 B-VG verankerte Recht auf den gesetzlichen Richter. Die Bestimmung des Art. 88a B-VG über die „Sprengelrichter“ wurde einerseits als sehr detailliert kritisiert, andererseits aber wurde gerade diese Detailliertheit – aufgrund des sensiblen Spannungsverhältnisses zum Grundsatz der Unversetzbarkeit der Richter – als notwendig qualifiziert (siehe auch Punkt I.5.).

I.3. Zur Bindungswirkung der Besetzungsvorschläge der richterlichen Personalsenate¹⁰⁹

Was die Personalauswahl betrifft, sollte es nach der mehrheitlichen Meinung des Ausschusses beim bisherigen System der Erstattung von Besetzungsvorschlägen durch die Personalsenate bleiben, wobei auch die Frage erörtert wurde, ob diese Besetzungsvorschläge gegenüber dem letztlich entscheidenden Bundesminister für Justiz mit „relativer Bindungswirkung“ ausgestattet werden sollten. Hier entwickelten sich im Ausschuss sozusagen zwei „Denkschulen“: Während die einen die Meinung vertraten, dass sich das bisherige Bestellungsverfahren im Justizbereich (keine „relative“ Bindungswirkung der Besetzungsvorschläge der Personalsenate gegenüber dem Justizminister) bewährt habe und dieses Verfahren auch in Zukunft (auch für die Verwaltungsgerichte) gelten solle, traten die anderen dafür ein, die Besetzungsvorschläge der Personalsenate (sowohl im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit als auch für die zukünftigen Verwaltungsgerichte) verbindlich zu machen, zumal die Personalsenate in der ordentlichen Gerichtsbarkeit derzeit aus immerhin fünf Berufsrichtern bestehende Kollegialorgane seien und aufgrund der alle vier Jahre durchzuführenden Personalsenatswahlen auch in hohem Maße berufsständisch legitimiert seien. Überdies hätten die Justizminister in den letzten Jahren, ja sogar Jahrzehnten, ohnedies niemals einen in diesen Besetzungsvorschlägen überhaupt nicht vorkommenden Bewerber ernannt. Vorgeschlagen, aber nicht im Detail besprochen wurde auch, den Personalsenaten ein Mitspracherecht bei der Auswahl und Aufnahme in den richterlichen Vorbereitungsdienst einzuräumen.

Um das Ziel einer rechtsstaatlichen Verbesserung durch Einführung von (Landes-) Verwaltungsgerichten nicht zu gefährden, zeichnete sich im Ausschuss zuletzt eine Zustimmung zum Verzicht auf bindende Besetzungsvorschläge ab (siehe auch Punkt III.). Das in der ordentlichen Gerichtsbarkeit so gut wie nicht (und schon lange nicht mehr) in Anspruch genommene Abweichen vom Besetzungsvorschlag zu Gunsten einer/eines Nichtnominierten wurde in diesem Zusammenhang von einigen Ausschussmitgliedern als präventiv wirkende „Notbremse“ gesehen. Vorgeschlagen wurde auch, dass der Bundesminister für Justiz bei seiner Auswahl einer Begründungspflicht unterliegen sollte; dasselbe wurde auch für die richterlichen Personalsenate vorgeschlagen (siehe auch Punkt I.4.).

Auch im **Präsidium** wurde dieses Problem diskutiert, jedoch kein Konsens erzielt.

¹⁰⁹ Vgl dazu näher AB vom 26.3.2004, S. 7 f.

I.4. Einführung eines „Unabhängigen Justizsenates“¹¹⁰

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VIII.9.3)

Auf der Grundlage eines internationalen Rechtsvergleiches und mehrerer von der richterlichen Standesvertretung ausgearbeiteter Textvorschläge für die Einrichtung eines „Unabhängigen Justizsenates“ (= adaptiertes Modell eines „Rats der Gerichtsbarkeit“)¹¹¹ hat der Ausschuss sehr eingehend und kontroversiell über dieses Thema beraten. Als Ergebnis dieser Beratungen lässt sich Folgendes festhalten:

Von den Befürwortern wurde darauf hingewiesen, dass die ordentliche Gerichtsbarkeit als dritte Staatsgewalt in finanzieller Abhängigkeit zu den beiden anderen Staatsgewalten stehe und diese Abhängigkeit zu unbefriedigenden faktischen Entwicklungen beigetragen habe. Die Ausstattung der Gerichte (etwa auch beim OGH) sei auch deshalb mangelhaft, weil bei den Budgetverhandlungen die Stimme der Richter zu wenig gehört werde. Auch im Bereich der Ernennung von Richteramtswürdigen gebe es einen Änderungsbedarf im Sinne von mehr Transparenz, Rechtsschutz und geänderten Kompetenzen. Was die Ernennung der Richter betreffe, liege diese derzeit in der Letztverantwortung des Bundesministers für Justiz, der von den nicht bindenden Dreivorschlägen der Personalsenate auch abgehen könne. Ein Vorteil eines Unabhängigen Justizsenates bestünde auch darin, dass damit eine Plattform für eine bessere Kommunikation zwischen Richterschaft und Bundesministerium für Justiz geschaffen werden könnte, die einerseits helfen könnte, Missverständnisse zu vermeiden, und andererseits mehr Akzeptanz gerade im Bereich der Personalentscheidungen schaffen könnte.

Diesen Pro-Argumenten wurde entgegen gehalten, dass auch ein neues Gremium an der Ausstattung der Gerichte nichts ändern könne. Von Einzelfällen abgesehen funktioniere die österreichische Justiz gut und sei im europäischen Vergleich auch nicht schlecht ausgestattet. Darüber hinaus würde es einem rein richterlichen Gremium an der notwendigen demokratischen Rückkopplung mangeln. Was die Ernennung der Richter betreffe, habe sich das gegenwärtige System bewährt; die fehlende Bindungswirkung der Besetzungsvorschläge habe unter Umständen dazu geführt, dass die richterlichen Personalsenate sachbezogene Besetzungsvorschläge erstattet hätten. In finanziell-organisatorischer Hinsicht sei der zuständige Bundesminister für Justiz durchschlagskräftiger, als es ein aus Richtern bestehendes Gremium wäre (Einstimmigkeit im Ministerrat); im Übrigen seien von den in den letzten Jahren getroffenen Sparmaßnahmen auch andere Bereiche betroffen.

Nach eingehender Diskussion ist festzuhalten, dass einerseits unterschiedliche Modelle über die Einführung eines richterlichen Kollegialorgans auf dem Tisch liegen (richterliche Stan-

¹¹⁰ Vgl dazu näher AB vom 26.3.2004, S. 6 f; AB vom 17.11.2004, S. 11 ff.

¹¹¹ Vgl dazu Richterliche Standesvertretung, Entwurf für die Einrichtung eines Unabhängigen Justizsenates, Wien, Oktober 2004; vgl dazu weiters die neu vorgeschlagenen Art. 85a bis 86a B-VG unter Punkt VIII.9 „Ordentliche Gerichtsbarkeit“ im Besonderen Teil B. des AB vom 17.11.2004.

desvertretung; *Adamovich*; *Schnizer*;¹¹² adaptiertes Modell *Rzeszut*¹¹³), wobei sich im Ausschuss zuletzt eine gewisse Präferenz für die Einrichtung eines solchen Organs mit bestimmten, abgeschlankten Kompetenzen im Budgetbereich abgezeichnet hat. Andererseits ist von einem Teil der Ausschussmitglieder für die Beibehaltung der derzeitigen Situation plädiert worden.

Im **Präsidium** konnte über dieses Thema kein Konsens erzielt werden.

I.5. Flexibilisierung des Richtereinsatzes ? ¹¹⁴

Dazu ist festzuhalten, dass man sich im Ausschuss eine geringfügige und behutsame Erhöhung der derzeitigen 2%-Klausel für Sprengelrichter in Art. 88a B-VG bei gleichzeitiger zeitlicher Beschränkung des Einsatzes von jungen Richtern als Sprengelrichter mehrheitlich vorstellen konnte.

Zum Thema „Leistungsanreize für Richter / Leistungskontrolle von Richtern“ bestand im Ausschuss die herrschende Ansicht, dass Bestrebungen, finanzielle Leistungsanreize in Form von variablen Gehaltsbestandteilen zu kreieren, mit dem Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit und auch mit dem richterlichen Selbstverständnis in Widerspruch stünden. Davon ausgenommen könnten allenfalls Belohnungen für die Aufarbeitung massiver Rückstände etwa in lange Zeit unbesetzten Abteilungen sein, wobei auch in diesen Fällen die Zuständigkeit zur Vergabe der finanziellen Mittel nicht beim Bundesministerium für Justiz (sondern etwa bei den Personalsenaten) liegen sollte.

In der Diskussion wurde auch die Bedeutung des richterlichen Disziplinarrechts betont. Einerseits wurde die Meinung vertreten, das Disziplinarrecht solle nicht verschärft, jedoch sollten die bestehenden Regelungen ausgeschöpft werden. Andererseits wurde geltend gemacht, dass es nur daran mangle, die Öffentlichkeit über den Umstand zu informieren, dass tatsächlich Disziplinarverfahren geführt werden (diesbezüglich wurde die Erstellung eines jährlichen Berichtes angeregt). Schließlich wurde auch auf die Vorschläge der richterlichen Standesvertretung für den Bereich des Disziplinarrechts hingewiesen. Begrüßt wurde der Vorschlag der richterlichen Standesvertretung, die Möglichkeit des Fristsetzungsantrages auch den Dienststellenleitern (Gerichtshofpräsidenten und Bezirksgerichtsvorstehern) einzuräumen. Dabei auftretenden verfassungsrechtlichen Bedenken (Eingriff in die unabhängige Rechtsprechung durch den Dienststellenleiter als Justizverwaltungsorgan, Verletzung des Trennungsgrundsatzes gemäß Art. 94 B-VG) könnte etwa dadurch Rechnung getragen werden, dass man die Dienststellenleiter verpflichtet, bei Vorliegen gewisser gesetzlicher Voraussetzungen eine

¹¹² Vgl den Vorschlag von *Schnizer* zu einem Kollegialorgan der Richter zur Führung der Justizverwaltung idF vom 25.10.2004.

¹¹³ Vgl den aufgrund der Ausschussberatungen erstellten Textvorschlag von *Rzeszut* zu einem Kollegialorgan der Richter idF vom 2.11.2004.

¹¹⁴ Vgl dazu näher AB vom 17.11.2004, S. 15 f.

Fristsetzung beim dafür zuständigen Senat des übergeordneten Gerichtes anzuregen, dieser die Fristsetzung jedoch bei Notwendigkeit von Amts wegen wahrzunehmen hat.

Im **Präsidium** herrschte letztlich Einigkeit darüber, dass das Disziplinarrecht der Richter kein unmittelbar verfassungsrechtlich relevantes Thema sei und überdies umfassender – im Hinblick auf den gesamten öffentlichen Dienst – diskutiert werden müsste.

I.6. Verankerung einer Bestands- und Funktionsgarantie der Staatsanwaltschaft in der Bundesverfassung¹¹⁵

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VIII.9.9)

Aufgrund der im Rahmen des ursprünglichen Mandates gepflogenen Beratungen konnte im Ausschuss im Hinblick auf die in den letzten Jahren und Jahrzehnten stark veränderte und kontinuierlich gestiegene Bedeutung der Rolle der Staatsanwaltschaften im Strafverfahren zunächst folgender Textvorschlag für einen neuen Art. 90 Abs. 3 B-VG konsentiert werden:

„(3) Die öffentliche Anklage sowie die justizielle Strafverfolgung obliegen den Staatsanwaltschaften. Durch Bundesgesetz ist die Stellung der Staatsanwälte als Organe der Justiz zu gewährleisten.“¹¹⁶

Dieser Textvorschlag konnte im Ausschuss jedoch letztlich nicht konsentiert werden.

I.7. Weisungsrecht des Bundesministers für Justiz¹¹⁷

I.7.1. Parlamentarische Kontrolle¹¹⁸

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VII.11.3 A09 zu Art. 52a B-VG)

Auf viel Zustimmung stieß im Ausschuss zunächst das Modell einer parlamentarischen Kontrolle – etwa in Gestalt eines Ausschusses, der das Weisungsrecht des Bundesministers (Bundesministeriums) für Justiz – und nur dieses – ex post überprüfen sollte. Vereinzelt wurde angeregt, die Prüfungsbefugnis dieses Ausschusses auf alle (auch interne) Weisungen zu erstrecken. Breite Zustimmung fand schließlich der zuletzt in die Diskussion eingebrachte Vorschlag, dass anstatt der Einrichtung eines eigenen ständigen Unterausschusses, der eine laufende Kontrolle der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit suggeriere, ein „Andocken“ an den schon bestehenden Justizausschuss vernünftiger wäre: demnach hätte der Bundesminister für Justiz die Pflicht, alle erteilten Weisungen periodisch (etwa halbjährlich) dem Justizausschuss zu melden.

Im **Präsidium** konnte über dieses Thema kein Konsens erzielt werden.

¹¹⁵ Vgl dazu näher AB vom 26.3.2004, S. 10 f; AB vom 17.11.2004, S. 16.

¹¹⁶ Vgl dazu näher AB vom 26.3.2004, S. 44 f.

¹¹⁷ Vgl dazu näher AB vom 26.3.2004, S. 11 ff.

¹¹⁸ Vgl dazu näher AB vom 17.11.2004, S. 16 ff.

I.7.2. Einrichtung eines weisungsfreien Bundesstaatsanwaltes¹¹⁹

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VIII.9.14)

Im Ausschuss wurde die Forderung nach Einsetzung eines Bundesstaatsanwaltes erhoben, der die derzeit vom Generalprokurator beim OGH ausgeübten Funktionen übernehmen und vom Parlament mit einer Zweidrittel-Mehrheit gewählt werden sollte.¹²⁰ Bis zum Zeitpunkt dieser Wahl wären die Aufgaben weiterhin vom Generalprokurator wahrzunehmen. Wie schon in den ursprünglichen Initiativanträgen der Sozialdemokratischen Fraktion vorgesehen,¹²¹ sollte eine einmalige Wiederwahl zulässig sein; das Erfordernis einer parlamentarischen Zweidrittel-Mehrheit würde der allfälligen Gefahr einer zu „regierungsfreundlichen“ Ausübung der Funktion des Bundesstaatsanwaltes vorbeugen. Die Forderung nach Einrichtung eines weisungsfreien Bundesstaatsanwaltes fand jedoch weder im Ausschuss noch im **Präsidium** einen Konsens.

I.8. Mitkompetenz der Landesregierungen bei Sprengeländerungen der Gerichte – Entfall des § 8 Abs. 5 lit. d) ÜG 1920 ?¹²²

Im Ausschuss bestand grundsätzlich Konsens darüber, die Bestimmung des § 8 Abs. 5 lit. d) des Übergangsgesetzes aus 1920¹²³ (im Folgenden kurz: ÜG 1920), wonach Verordnungen über Änderungen in den Sprengeln der Bezirksgerichte nur mit Zustimmung der jeweiligen Landesregierung erlassen werden dürfen, aufzuheben. Als Argument für diesen Entfall wurde im Ausschuss ins Treffen geführt, dass diese Bestimmung im Bereich der ansonsten bundesgesetzlich geregelten Gerichtsbarkeit einem „Fremdkörper“ gleiche und wohl auch nur historisch erklärbar sei. Diese Regelung sollte ja nach dem Einleitungssatz des § 8 Abs. 5 ÜG 1920 auch nur bis zu jenem Zeitpunkt gelten, in dem die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern durch ein gemäß Art. 120 B-VG zu erlassendes Bundesverfassungsgesetz und die Ausführungsgesetze hiezu geregelt ist; tatsächlich ist ein solches Bundesverfassungsgesetz bis heute nicht erlassen worden. Zum Teil wurde auch dezidiert gefordert, es möge der Aspekt der verstärkten Mitwirkung der Länder bei den Überlegungen zur Neugestaltung des Bundesrates berücksichtigt werden.

Von einer Seite wurden – in Entsprechung eines diesbezüglichen Auftrags des **Präsidiums** – Überlegungen zu einer Regelung angestellt, die dem Bund die Gerichtsorganisation erster Instanz aufgrund eines Gesetzes einräumt, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf. In einem solchen Gesetz könnte – vorbehaltlich der Zustimmung des Bundesrates – etwa auch

¹¹⁹ Vgl dazu näher AB vom 17.11.2004, S. 19.

¹²⁰ Vgl dazu näher *Schnizer*, Vorschlag für einen weisungsfreien Bundesstaatsanwalt idF vom 25.10.2004.

¹²¹ Vgl dazu näher die Initiativanträge 329/A XXI. GP und 126/A XXII. GP der Sozialdemokratischen Parlamentsfraktion und den Ausschussbericht vom 26.3.2004, S. 12 f.

¹²² Vgl dazu näher AB vom 26.3.2004, S. 15; AB vom 17.11.2004, S. 19 f.

¹²³ StGBI. 1920/451 idF BGBl. 1925/368 [Wv] idF BGBl. I 1999/194.

festgelegt werden, nach welchen Kriterien der territoriale Wirkungsbereich der erstinstanzlichen Gerichte festzulegen ist bzw ob erforderlichenfalls einzelne Materien größeren Einheiten übertragen werden.¹²⁴

Letztlich konnte man sich im Ausschuss also prinzipiell auf den Entfall des § 8 Abs. 5 lit. d) ÜG 1920 einigen, jedoch konnte kein Konsens erzielt werden, was an die Stelle dieser Bestimmung treten sollte (andere Form der Mitwirkung der Länder? verstärkte Einbindung des Bundesrates?).

I.9. Laiengerichtsbarkeit: Grundsätzliche Beibehaltung unter gleichzeitiger Prüfung der Möglichkeit einer Weiterentwicklung der derzeitigen Form; Überdenken des verfassungsrechtlichen „Splittings“ zwischen Schöffen und Geschworenen¹²⁵

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VIII.9.7)

Den Beratungen im Ausschuss lag ein Textvorschlag von *Miklau* (Bundesministerium für Justiz) zugrunde. In der Diskussion wurde einerseits die Meinung vertreten, dass nicht nur an der Laiengerichtsbarkeit als solcher, sondern auch am Art. 91 B-VG in seiner derzeitigen Fassung festgehalten werden solle und da und dort aufgetretene Schwächen dieses Systems durch den einfachen Gesetzgeber behoben werden sollten. Insbesondere solle es auch in Zukunft ein „Splitting“ zwischen Geschworenen- und Schöffengerichtsbarkeit auf verfassungsrechtlicher Ebene geben. Insofern solle die derzeitige verfassungsrechtliche Regelung beibehalten werden, weil keine Notwendigkeit für eine „verfassungsrechtliche Öffnung“ bei der Schuldfrage erkennbar sei.

Andererseits wurde von anderen Mitgliedern des Ausschusses eine offenere Formulierung auf Verfassungsebene gefordert, sodass dort offen gelassen werden solle, ob die Vertreter aus dem Volk allein oder mehrheitlich mit den Berufsrichtern über die Schuldfrage entscheiden sollten. Durch den neuen Abs. 2 werde für die Schöffen- und Geschworenengerichtsbarkeit insofern eine flexiblere Lösung angeboten, als es danach im Ermessen des einfachen Gesetzgebers stünde, die Geschworenengerichtsbarkeit entweder in ihrer derzeitigen Form aufrecht zu belassen oder aber etwa durch große bzw erweiterte Schöffensenate zu ersetzen. Dies hätte jedenfalls den Vorteil, dass der einfache Gesetzgeber weder zu der einen noch zu der anderen Vorgangsweise gezwungen würde. Es stelle sich die Frage, ob tatsächlich auf Verfassungsebene geregelt werden müsse, dass Geschworene (allein) über die Schuld des Angeklagten entscheiden. Andererseits müsse man sich darüber im Klaren sein, dass dann, wenn man sich dazu entschließen sollte, die Geschworenen nicht mehr allein über die Schuldfrage entscheiden zu lassen, diese letztlich keine „Geschworenen“ im klassischen Sinn mehr wären. Ange-

¹²⁴ Vgl dazu näher *Lengheimer*, Überlegungen zur Mitsprache der Bundesländer bei der Organisation der Gerichtsbarkeit, Stellungnahme vom 25.8.2004.

¹²⁵ Vgl dazu näher AB vom 17.11.2004, S. 20 ff.

regt wurde auch eine Verbesserung der Einschulung für und der Rechtsbelehrung von Geschworenen sowie eine Begründungspflicht in der Schuldfrage.

Letztlich bestand im Ausschuss Einigkeit darüber, dass an der Laiengerichtbarkeit – sowohl im Zivil- als auch im Strafrechtsbereich – festgehalten werden sollte und dass der von *Miklau* präsentierte Abs. 1 des Entwurfes in folgender, leicht adaptierter Form Eingang in den Art. 91 B-VG (als neuer Abs. 1) finden sollte:

„(1) Das Volk wirkt nach Maßgabe des Gesetzes an der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit mit. Die Bereiche der Mitwirkung und die Art der Auswahl richten sich nach dem Gesetz.“

Diese etwas offenere Formulierung hat den Vorteil einer gewissen Flexibilisierung für sich. Durch den neu vorgeschlagenen Abs. 1 sollte auch der bisherige § 28 ÜG 1920, der nach herrschender Meinung die einzige verfassungsrechtliche Grundlage etwa für die Beiziehung von Laienrichtern in der Handelsgerichtsbarkeit ist, entbehrlich werden. Die derzeit geltenden Abs. 2 und 3 des Art. 91 B-VG sollten unverändert beibehalten werden.

Auch im **Präsidium** bestand Konsens darüber, dass an der Laiengerichtbarkeit im Prinzip festgehalten werden sollte.

II. Gerichtshöfe öffentlichen Rechts – Höchstgerichte

II.1. Konzentration der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Gesetzesbeschwerde und Verfassungsbeschwerde¹²⁶

Das Thema „Gerichtshöfe öffentlichen Rechts“ wurde vornehmlich unter zwei – einander teilweise überlappenden – Gesichtspunkten diskutiert: Zum einen stellte sich – nach Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz – im Ausschuss die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem Verwaltungsgerichtshof (VwGH) und dem Verfassungsgerichtshof (VfGH), zum andern wurde im Hinblick auf einen allfälligen Ausbau des Grundrechtsschutzes und der Normenkontrolle – trotz des mit jedem weiteren Rechtsinstrument zwangsläufig verbundenen zusätzlichen administrativen Aufwands – die Frage nach dem Verhältnis des VfGH zu den beiden anderen Höchstgerichten und zur ordentlichen Gerichtsbarkeit insgesamt aufgeworfen. Im Einzelnen wurde vom Ausschuss dazu Folgendes erwogen:

II.1.1. Einrichtung der Gesetzesbeschwerde¹²⁷

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt XIII.2 zu Art. 139 Abs. 1a und Art. 140 Abs. 1a B-VG)

Auf der Grundlage des gemeinsamen Textvorschlages *Jabloner/Grabenwarter/Rzeszut*¹²⁸ wurde im Ausschuss eine intrasystematische Diskussion über die Gesetzesbeschwerde (oder

¹²⁶ Vgl dazu näher AB vom 26.3.2004, S. 16 ff.

¹²⁷ Vgl dazu näher AB vom 26.3.2004, S. 18 f; AB vom 17.11.2004, S. 22 ff.

auch Normenbeschwerde; ehemals „Subsidiarantrag“) geführt, die auf die Bekämpfbarkeit der einer (rechtskräftigen, letztinstanzlich ergangenen) gerichtlichen Entscheidung zugrunde liegenden generellen Norm (Gesetz, Verordnung) abzielt.

Im Sinne der vom Ausschuss gepflogenen Beratungen sollten die in Art. 139 und Art. 140 B-VG neu einzufügenden, im Ausschuss textlich, aber nicht inhaltlich konsentierten Absätze 1a wie folgt lauten:

„**Artikel 139. (1a)** Der Verfassungsgerichtshof erkennt über die Gesetzwidrigkeit von Verordnungen nach Fällung einer rechtskräftigen Entscheidung durch ein letztinstanzlich erkennendes Gericht; dies aufgrund eines Antrages einer Person, die Partei dieses Verfahrens war und die Anwendung einer gesetzwidrigen Verordnung behauptet. Art. 89 Abs. 3 gilt sinngemäß. Mit der Entscheidung über die Aufhebung der Verordnung oder dem Ausspruch ihrer Gesetzwidrigkeit gilt das gerichtliche Verfahren als wieder aufgenommen. In gerichtlichen Strafverfahren hat auch der Generalprokurator ein Antragsrecht. Der Verfassungsgerichtshof kann die Behandlung eines Antrages bis zur Verhandlung durch Beschluss ablehnen, wenn keine hinreichende Aussicht auf Erfolg besteht.“

„**Artikel 140. (1a)** Der Verfassungsgerichtshof erkennt über die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen nach Fällung einer rechtskräftigen Entscheidung durch ein letztinstanzlich erkennendes Gericht; dies aufgrund eines Antrages einer Person, die Partei dieses Verfahrens war und die Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes behauptet. Art. 89 Abs. 3 gilt sinngemäß. Mit der Entscheidung über die Aufhebung des Gesetzes oder dem Ausspruch seiner Verfassungswidrigkeit gilt das gerichtliche Verfahren als wieder aufgenommen. In gerichtlichen Strafverfahren hat auch der Generalprokurator ein Antragsrecht. Art. 139 Abs. 1a letzter Satz gilt sinngemäß.“

Weder im Ausschuss noch im **Präsidium** gab es dazu Konsens.

II.1.2. Einrichtung der Verfassungsbeschwerde¹²⁹

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt XIII.2 zu Art. 144 B-VG)

Auf der Grundlage des gemeinsamen Textvorschlages *Schnizer/Stoisits*¹³⁰ wurde im Ausschuss eine intrasystematische Diskussion über die Verfassungsbeschwerde (ehemals „Urteilsbeschwerde“) geführt, die nicht auf die Bekämpfbarkeit der zugrunde liegenden generellen Norm, sondern vielmehr der (rechtskräftigen, letztinstanzlich ergangenen) gerichtlichen Entscheidung selbst abzielt.

Im Sinne der vom Ausschuss gepflogenen Beratungen sollte der adaptierte, im Ausschuss textlich, aber nicht inhaltlich konsentierte Textvorschlag für einen neuen Art. 144 B-VG wie folgt lauten:

„**Artikel 144. (1)** Der Verfassungsgerichtshof erkennt über Beschwerden gegen Entscheidungen von Gerichten, soweit der Beschwerdeführer durch die Entscheidung in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht oder wegen Anwendung einer gesetzwidrigen Verordnung, einer ge-

¹²⁸ Vgl dazu den gemeinsamen Textvorschlag *Jabloner/Grabenwarter/Rzeszut* in: „Die Gesetzesbeschwerde als systematische Fortentwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit“ (samt Erläuterungen) idF vom 28.9.2004.

¹²⁹ Vgl dazu näher AB vom 26.3.2004, S. 19 f; AB vom 17.11.2004, S. 25 ff.

¹³⁰ Vgl dazu den gemeinsamen Textvorschlag *Schnizer/Stoisits* zur „Einführung einer Verfassungsbeschwerde und zur Erweiterung der Anfechtungslegitimation“ (samt Erläuterungen) idF vom 7.10.2004.

setzwidrigen Kundmachung über die Wiederverlautbarung eines Gesetzes (Staatsvertrages), eines verfassungswidrigen Gesetzes oder eines rechtswidrigen Staatsvertrages in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet. Die Beschwerde kann erst nach Erschöpfung des Instanzenzuges erhoben werden.

(2) Der Verfassungsgerichtshof kann die Behandlung einer Beschwerde bis zur Verhandlung durch Beschluss ablehnen, wenn sie im Lichte der bisherigen Rechtsprechung keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat.“¹³¹

Von diesen textlich vorgenommenen Änderungen abgesehen, blieb aber die überwiegende Kritik der Mitglieder des Ausschusses 9 an der Einführung einer Verfassungsbeschwerde an sich bis zuletzt unverändert aufrecht: Danach würde die Einführung einer Verfassungsbeschwerde dazu führen, dass die Rechtswege beträchtlich ausgeweitet und die Verfahrensdauer erheblich verlängert werden, was gerade in Zeiten, in denen man allerorts nach Möglichkeiten zur Verkürzung der Verfahrensdauer suche, besonders auffiele. Dem wurde entgegen gehalten, dass es auch bei der Gesetzesbeschwerde zu einer zeitlichen Verzögerung komme, da das zugrunde liegende Verfahren bis zu einer Entscheidung des VfGH im Hinblick auf seine mögliche Wiederaufnahme in Schwebelage bleibe. Dazu komme auch die mit einer Verlängerung der Rechtswege und der Verfahrensdauer verbundene Kostenbelastung, die letztlich von den Parteien zu tragen sei.

Darüber hinaus würde durch die Einrichtung einer Verfassungsbeschwerde im Ergebnis eine vierte Instanz (rechne man den EuGH hinzu: eine fünfte Instanz) geschaffen werden, die über den beiden anderen Höchstgerichten stünde und einen beträchtlichen Mehranfall zu bewältigen hätte; dem wurde entgegen gehalten, dass es bei einer Einführung der Verfassungsbeschwerde zu einer geringeren Notwendigkeit der Anrufung des EGMR und durch den Entfall der derzeitigen Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit (Art. 144 B-VG) zu keiner höheren Belastung des VfGH kommen würde. Weiters würde dadurch das – ohnedies schwierige – Problem der Staatshaftung im Fall der Verletzung von Gemeinschaftsrecht durch die Entscheidung eines Höchstgerichtes noch zusätzlich verschärft werden: Der VfGH wäre nämlich in den (derzeit von ihm beanspruchten) „Staatshaftungsklagen“ aus höchstgerichtlichen Entscheidungen im Anschluss an ein Verfahren, in dem eine Verfassungsbeschwerde erhoben wurde, gezwungen zu beurteilen, ob er nicht bereits im Vorverfahren zu Unrecht das Erfordernis der Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens verneint habe. Damit wäre der VfGH eigentlich systemwidrig regelmäßig „Richter in eigener Sache“. Schließlich machten die Gegner einer Verfassungsbeschwerde auf gravierende Verfahrensprobleme (Rechtsunsicherheit durch allenfalls andere Sicht der Grundrechte) sowohl im Verhältnis VfGH – OGH als auch im Verhältnis VfGH – VwGH aufmerksam.¹³²

¹³¹ Vgl dazu den gemeinsamen Textvorschlag *Schnizer/Stoisits* idF vom 15.10.2004 sowie den Textvorschlag für den neuen Art. 144 B-VG.

¹³² Vgl dazu im Einzelnen die Fußnote 3 auf S. 11 des Protokolls über die 13. Sitzung vom 23.9.2004.

Von den Befürwortern der Verfassungsbeschwerde wurde insbesondere ins Treffen geführt, dass sie zur effektiven Durchsetzung der sozialen Grundrechte unbedingt notwendig sei. In der Diskussion wurden als jene Probleme, die überhaupt erst den Anlass zu Überlegungen zur Einführung einer Verfassungsbeschwerde gegeben haben, einerseits die überlange Verfahrensdauer und andererseits die unverhältnismäßig lange Dauer der Untersuchungshaft genannt. Weiters wurde argumentiert, dass sich die Grundrechtsbeschwerde an den OGH als nicht ausreichendes Rechtsschutzinstrumentarium erwiesen habe, wie der geringe Anfall in den letzten Jahren beweise. Beide Probleme könnten – so viele Stimmen im Ausschuss – durch intrasystematische Rechtsbehelfe besser gelöst werden als durch die Verfassungsbeschwerde: Dem Problem der überlangen Verfahrensdauer könnte man durch die Einräumung des Rechts auch des Gerichtsvorstehers zur Anregung von Fristsetzungsanträgen adäquater Herr werden als durch die Einschaltung einer weiteren Instanz;¹³³ dem Problem der überlangen Untersuchungshaftdauer wäre durch eine Ausweitung bzw Verschärfung der Grundrechtsbeschwerde an den OGH zu begegnen.¹³⁴ Darüber hinaus sollte in Zukunft allen Gerichten, also sowohl allen ordentlichen Gerichten als auch allen Verwaltungsgerichten (des Bundes und der Länder) erster Instanz und dem VwGH, die Befugnis eingeräumt werden, gemäß Art. 89 B-VG rechtswidrige generelle Rechtsvorschriften (Verordnungen, Gesetze, Staatsverträge und Wiederverlautbarungen) beim VfGH anzufechten.¹³⁵

Letztlich konnte zum Problemkreis „Gesetzesbeschwerde – Verfassungsbeschwerde“ im Ausschuss eine breite Zustimmung für die Einführung einer Gesetzesbeschwerde erzielt werden, wobei aber kein Konsens darüber bestand, dass allein diese Maßnahme umgesetzt werden sollte.

Im **Präsidium** konnte über diesen Punkt insgesamt kein Konsens erzielt werden; zur Gesetzesbeschwerde konnte auch nach Feststellung des Dissenses zur Verfassungsbeschwerde kein Konsens erzielt werden.

II.2. Anfechtungslegitimation vor den Verwaltungsgerichten und dem VfGH – Erweiterung des Kreises der Beschwerde- und Anfechtungsberechtigten¹³⁶

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt XIII.2 jeweils Variante 2 zu Art. 139 Abs. 1 3.Satz und Art. 140 Abs. 1 4.Satz B-VG)

Im Ausschuss wurde – auf der Grundlage einer Arbeitsunterlage von *Stoisits* und *Meyer* zur „Erweiterung des Kreises der Anfechtungsbefugten“ – vorgebracht, dass die derzeitige Bundesverfassung den einfachen Gesetzgeber nicht dazu ermächtige, den Rechtsweg zum VfGH

¹³³ Vgl dazu näher oben unter Punkt I. 5.

¹³⁴ Vgl dazu näher AB vom 26.3.2004, S. 20.

¹³⁵ Vgl dazu näher die Neutextierung des Art. 89 B-VG im gemeinsamen Textentwurf *Grabenwarter/Jabloner*.

¹³⁶ Vgl dazu näher AB vom 17.11.2004, S. 27 ff.

über die in der Verfassung genannten Fälle hinaus noch weiteren Personen bzw Institutionen einzuräumen. Vielmehr stehe eine Bescheidbeschwerde gemäß Art. 144 Abs. 1 B-VG nur jenem Beschwerdeführer zu, der „in seinen Rechten“ verletzt zu sein behauptet.¹³⁷ Damit sei aber etwa auch das Beschwerderecht der Umweltschutzkommission an den VfGH im eigentlichen UVP-Bescheid-Verfahren bedroht.

Diese Ausführungen stießen im Ausschuss aber eher auf Skepsis: So wurde einerseits vor der Gefahr einer möglichen Überlastung des VfGH gewarnt und auch darauf hingewiesen, dass ein unmittelbar Betroffener, der „in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet“, schon jetzt durch eine Organisation bzw einen Verband unterstützt werden könne und eine Art „Musterprozess“ führen könne und einem solchen Beschwerdeführer der Weg zum VwGH schon jetzt offen stehe; dieser Weg sei in der Vergangenheit bereits oft gegangen worden und der VwGH habe sich als „idealer Filter“ erwiesen, der bei Bestehen von Bedenken ein Gesetzesprüfungsverfahren beim VfGH beantragt habe. Andererseits wurde darauf hingewiesen, dass es eine bewusste Grundsatzentscheidung des Verfassungsgesetzgebers gewesen sei, die Anfechtungsbefugnis vor dem VfGH gemäß Art. 144 B-VG nur dem in seinen subjektiven Rechten verletzten Beschwerdeführer einzuräumen und darüber hinaus eine „abstrakte Normenkontrolle“ in den Art. 139 ff B-VG zu verankern. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass die Einrichtung von „Anwälten des öffentlichen Rechts“ zwar ein durchaus legitimes Anliegen sei, dass eine Überdehnung dieses Anliegens aber zu problematischen Ergebnissen führen könnte. Je stärker man auch solchen Anwälten öffentlichen Rechts, wie etwa dem Umweltschutzanwalt, oder auch anderen Verbänden den Zugang zum VfGH einräume, desto mehr verliere der VfGH seinen Gerichtscharakter und werde zu einer immer politischeren Institution.

Im **Präsidium** konnte hinsichtlich der vorgeschlagenen Ausdehnung in Art. 139 B-VG (Verordnungsprüfung) Konsens über einen neu einzufügenden letzten Satz in Art. 139 Abs. 1 B-VG (im Sinne des ursprünglichen Vorschlages *Schnizer/Stoisits*) erzielt werden: der einfache Gesetzgeber sollte „Amtsorgane und Organisationen“ zur Anfechtung von Verordnungen ermächtigen können; hinsichtlich der vorgeschlagenen Ausdehnungen in Art. 140 B-VG (Gesetzesprüfung) und Art. 144 B-VG (Bescheidbeschwerde) wurde hingegen kein Konsens erzielt.

¹³⁷ Vgl dazu näher den Prüfungsbeschluss des VfGH, B 456, 457/03-7, B 462/03-11, vom 27.11.2003, wonach dieser gegen eine bestimmte Wortfolge in § 24 Abs. 3 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (im Folgenden kurz: UVP-G), mit der u. a. Umweltschutzkommissionen im Feststellungsverfahren über die UVP-Pflicht von Verkehrsvorhaben Parteistellung mit dem Recht zur Erhebung der Beschwerde an den VfGH und VwGH eingeräumt wird, Bedenken hegte. Später hob der VfGH mit Erkenntnis G 4/04 u. a. vom 16.6.2004 die Wortfolge „mit den Rechten nach § 19 Abs. 3 2. Satz“ in § 24 Abs. 3 2. Satz UVP-Gesetz 2000 auf.

II.3. „Dissenting opinion“¹³⁸

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt XIII.2 zu Art. 148 B-VG)

Für eine „dissenting opinion“ wurde im Ausschuss vorgebracht, dass durch die Möglichkeit eines einzelnen Richters zum Ausscheren aus der Mehrheitsmeinung die Persönlichkeit dieses Richters und dadurch letztlich auch seine Unabhängigkeit gestärkt werden könne. Außerdem könne die „dissenting opinion“, mit der man in anderen Ländern gute Erfahrungen gemacht habe, für die Rechtsentwicklung wichtig sein und Anstöße zu Judikaturänderungen geben. Schließlich würde die „dissenting opinion“ auch zu einer treffsichereren Argumentation und Begründung beitragen.

Der Vorschlag nach Einführung einer „dissenting opinion“ war im Ausschuss nicht mehrheitsfähig.¹³⁹ Gegen die „dissenting opinion“ wurde insbesondere ins Treffen geführt, dass der beste Garant für die Unabhängigkeit der Höchstrichter deren unbefristete Bestellung sei und dass sich die Richter schon auf Grund des Zeitfaktors von jedem politischen Naheverhältnis emanzipieren würden; einer „dissenting opinion“ bedürfe es dafür nicht; der VfGH habe seine Unabhängigkeit gerade in den letzten Jahren, in denen es Erkenntnisse sowohl zu Gunsten als auch zu Lasten der jeweiligen Regierung gegeben habe, hinlänglich bewiesen. Dazu komme ein ganz praktischer Grund: Jedes Erkenntnis beinhalte ja nicht eine einzige, mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Frage, sondern umfasse viel mehr mehrere Fragen bzw. Teilentscheidungen; je nach dem, wie man diese Teilentscheidungen bzw. Weichenstellungen treffe, müsse man dann in die eine oder andere Richtung weiter arbeiten bzw. weiter beraten. Wenn nun ein Höchstrichter schon bei einer dieser frühen Weichenstellungen gegen die Mehrheit im Gerichtshof argumentiere, sich aber dabei nicht durchsetzen könne, bestehe die Gefahr, dass dieser dann gedanklich bereits aussteige, sich aus dem weiteren Beratungsprozess gleichsam ausklinge und in seinem Inneren bereits an der Formulierung der „dissenting opinion“ zu arbeiten beginne. Gerade dies gelte es aber zu verhindern, weil auch die „Abweichler“ für die anschließende Diskussion und Beratung wichtig seien und zu einer besseren und treffsichereren Argumentation und Begründung beitragen könnten.

II.4. Zusammensetzung der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts; Bestellungsverfahren – Transparenz – Amtsdauer¹⁴⁰

Das Ergebnis der Diskussion im Ausschuss lässt sich dahin zusammenzufassen, dass sich die derzeit geltenden Regelungen sowohl hinsichtlich des VfGH als auch hinsichtlich des VwGH im Wesentlichen bewährt haben. Durch das System der Selbstergänzung beim VwGH und

¹³⁸ Vgl dazu näher AB vom 17.11.2004, S. 29 ff.

¹³⁹ Hinzuweisen ist an dieser Stelle darauf, dass zu diesem Thema eine parlamentarische Enquete im Jahr 1998 abgehalten worden ist.

¹⁴⁰ Vgl dazu näher AB vom 17.11.2004, S. 31 ff.

durch die zeitlich unbefristete Ernennung der VfGH-Richter (mit der damit eng verbundenen Möglichkeit zur Befreiung von politischer Einflussnahme) wird letztlich in beiden Fällen die rechtsstaatlich so notwendige Unabhängigkeit der Höchstrichter sicher gestellt. Am ehesten könnte überlegt werden, das derzeit bestehende weitgehende Vorschlagsrecht der Bundesregierung für die Ernennung von VfGH-Richtern zu Gunsten des Parlaments (der Bundesversammlung) einzuschränken.

Mehrfach und nachdrücklich betont wurde vor allem, dass die – schon an sich abzulehnende – Befristung der Amtsdauer von Höchstrichtern vor allem in Kombination mit der Einführung einer „dissenting opinion“ rechtsstaatlich höchst problematisch wäre. Die unbefristete Bestellung sollte daher beibehalten werden und auch weiterhin im B-VG geregelt bleiben.

II.5. Organstreitverfahren vor dem VfGH¹⁴¹

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VII.11.3 zu Art. 55a B-VG)

Überwiegend bestand im Ausschuss die Meinung, dass die Einführung eines Organstreitverfahrens vor dem VfGH ein derart massiver Eingriff in das System der österreichischen Bundesverfassung wäre, dass man einen solchen nur nach einer breiten und vertieften Diskussion vornehmen sollte; in diesem Zusammenhang wurde auch argumentiert, dass zum derzeitigen Zeitpunkt, wo eine der wesentlichsten Vorfragen, nämlich Art und Ausmaß der parlamentarischen Kontrolle von ausgegliederten Unternehmungen, noch ungeklärt sei, eine seriöse Diskussion über die nähere inhaltliche Ausgestaltung eines Organstreitverfahrens nicht möglich ist.

III. Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz¹⁴²

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt XIII.1)

Der grundsätzlich erzielte Konsens über ein System der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (jedenfalls neun Verwaltungsgerichte der Länder und mindestens ein Verwaltungsgericht des Bundes) bildet wohl das „Herzstück“ des Beratungsergebnisses des Ausschusses 9. Dabei konnte – sowohl im Ausschuss als auch im Präsidium – auf der Grundlage des eingehend diskutierten und mehrfach adaptierten gemeinsamen Entwurfes *Grabenwarter/Jabloner* ein sehr konkreter Textvorschlag erarbeitet werden.

Welche sind nun die wichtigsten „Eckpunkte“ der geplanten Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz ?

- Es sollte **grundsätzlich einen zwei-, ausnahmsweise einen dreigliedrigen Instanzenzug** geben, nämlich von der Verwaltungsbehörde zum Verwaltungsgericht (des

¹⁴¹ Vgl dazu näher AB vom 17.11.2004, S. 33 f.

¹⁴² Vgl dazu näher AB vom 26.3.2004, S. 22 ff und 49 ff; AB vom 17.11.2004, S. 34 ff und 74 ff.

Bundes oder des jeweiligen Landes) erster Instanz und in bestimmten Fällen weiter zum VwGH. Es sollte in Zukunft nur mehr eine Verwaltungsinstanz geben; das Verwaltungsgericht erster Instanz sollte grundsätzlich Rechtsmittelinstanz sein und so die zweite Administrativinstanz ersetzen. Eine Ausnahme könnte es etwa im Bereich der Selbstverwaltung der Gemeinden geben, wo jedoch grundsätzlich ebenfalls nur eine Administrativinstanz bestehen sollte (jedoch sollte das Institut der Berufungsvorentscheidung vollumfänglich beibehalten werden). In diesem Sinne wurde im **Präsidium** festgelegt, die in Art. 132 Abs. 1 Z 1 des gemeinsamen Entwurfes *Grabenwar-ter/Jablöner* enthaltene Wortfolge „... nach Erschöpfung des Instanzenzuges ..“ zu streichen und im Abschnitt über die Gemeindegeldverwaltung gesondert zu normieren.

- Einigkeit bestand weiters darin, dass innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit grundsätzlich ein **kontradiktorisches Verfahren** eingeführt werden sollte: Sowohl vor dem Verwaltungsgericht erster Instanz als auch vor dem VwGH sollten einander Beschwerdeführer, sonstige Verfahrensparteien und Verwaltungsbehörde gegenüber stehen; gegen die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte erster Instanz sollte jede dieser Parteien den VwGH anrufen können; Gegenstand des Verfahrens des VwGH sollte die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes erster Instanz und nicht der Bescheid der Verwaltungsbehörde sein.
- Das **Modell „9 + X“** (9 Landesverwaltungsgerichte und zumindest ein Verwaltungsgericht des Bundes erster Instanz) wurde konsentiert, weil sowohl bestimmte Sondermaterien (wie etwa das Fremdenrecht einschließlich der Schubhaftprüfung) als auch bestimmte bereits jetzt bestehende „Sondergerichte“ (wie etwa der Unabhängige Bundesasylsenat, der Bundeskommunikationssenat oder auch die Bundesagrarsenate) die Einrichtung eines zentralen Verwaltungsgerichtes des Bundes erster Instanz erforderlich machen (wobei es auch mehr als 9 Landesverwaltungsgerichte geben könnte und wohl mehr als ein Verwaltungsgericht des Bundes erster Instanz, etwa aufgrund des zu einem Gericht auszugestaltenden Unabhängigen Finanzsenates, geben wird). Dem entsprechend sollten die zahlreichen derzeit bestehenden Art. 133 Z 4 B-VG-Behörden nach Möglichkeit vollständig in die neuen Verwaltungsgerichte erster Instanz eingegliedert werden. Unter Zugrundelegung der von *Grabenwarter* und *Holoubek* entwickelten Typologie¹⁴³ sollten die der Rechtskontrolle dienenden und die als „Strafbehörden“ fungierenden Kollegialbehörden in die neuen Verwaltungsgerichte eingegliedert werden, während die primär der Verwaltungsführung dienenden Kollegialbehörden jedenfalls „draußen bleiben“ sollten.

¹⁴³ Vgl dazu näher *Grabenwarter/Holoubek*, Demokratie, Rechtsstaat und Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, ZfV 2000/520.

- Im Ausschuss konnte einerseits Konsens darüber erzielt werden, dass die vollständige organisatorische **Eingliederung der Finanzgerichtsbarkeit** in die neu zu errichtenden Verwaltungsgerichte zum jetzigen Zeitpunkt nicht praktikabel und auch nicht klug wäre, zumal dadurch das gesamte Reformprojekt der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit gefährdet werden könnte. Andererseits war man sich darin einig, dass – schon aus Vereinheitlichungsgründen – in der Finanzgerichtsbarkeit dieselben rechtsstaatlichen Standards wie bei den neu zu errichtenden Verwaltungsgerichten herrschen sollten. Die organisatorische Eingliederung des Unabhängigen Finanzsenates in die zukünftigen Verwaltungsgerichte sollte allenfalls langfristig in Angriff genommen werden; dabei könnte man sich hinsichtlich der Größe und der Zahl auch an den seinerzeitigen Finanzlandesdirektionen orientieren.
- Im Ausschuss bestand im Wesentlichen Konsens darüber, dass für den Fall der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit der **VwGH als reines Revisionsgericht** für die Entscheidung von Rechtsfragen von erheblicher Bedeutung eingerichtet werden sollte. Durch diese Konstruktion sollte – zur Entlastung des VwGH und im Sinne der Parteien und der rechtsuchenden Bevölkerung, insbesondere auch zur Erreichung einer kürzeren Verfahrensdauer – sicher gestellt werden, dass sich der VwGH in Zukunft auf die Lösung der wesentlichen Rechtsfragen des Verfahrensrechts und des materiellen Rechts konzentrieren kann.
- Es konnte auch Konsens für die **Einführung des Zulassungsmodells** erzielt werden, wobei die Parteien zwar zunächst nur den Zulassungsausspruch beim VwGH bekämpfen, jedoch gleichzeitig die Revision gegen die gesamte Entscheidung (auch ihrem materiellen Inhalt nach) ausführen müssten (die Regelung von Details sollte dem Verfahrensgesetzgeber überlassen werden). Das Zulassungsmodell zwingt den Beschwerdeführer zu einer treffsichereren Argumentation. Von der verfassungsrechtlichen Verankerung des Zulassungsmodells wurde letztlich zwar abgesehen, doch sollte sichergestellt werden, dass dem einfachen Verfahrensgesetzgeber die Möglichkeit zur Erlassung einer Gleichzeitigkeitsregelung (bezüglich der Erhebung der Beschwerde gegen den Zulässigkeitsausspruch einerseits und der Revision gegen die Sachentscheidung andererseits) eingeräumt wird. Die Debatte über eine solche Gleichzeitigkeitsregelung wurde inhaltlich sehr kontroversiell geführt: Die überwiegende Meinung ging dahin, dass sie einerseits einen geringeren Aufwand (und damit auch eine geringere Kostenbelastung) sowohl für den Beschwerdeführer als auch für die Behörde bedeute, zumal man sich dadurch einen Zwischenschritt erspart, der ansonsten – bei selbständiger und alleiniger Beschwerdeerhebung gegen den Zulässigkeitsausspruch – entstände. Dazu kommt andererseits, dass die Gleichzeitigkeitsregelung von der überwiegenden Mehrheit im Ausschuss auch als die rechtsschutzfreundlichere Variante angesehen wurde: In Wahrheit ließen sich nämlich die Ausführungen der Beschwerde über den Zulässigkeitsausspruch und der Revision gegen die Sachentscheidung inhaltlich nicht trennen,

sondern bildeten vielmehr eine Einheit. Dagegen wurde eingewandt, dass eine solche Gleichzeitigsregelung nicht rechtsschutzfreundlich sei und in Wahrheit nur Rechtsanwälte davon abschrecken solle, Zulässigkeitsentscheidungen zu bekämpfen. Es solle den Beschwerdeführern selbst überlassen bleiben zu entscheiden, ob sie die Zulässigkeitsentscheidung allein oder gemeinsam mit der Ausführung der Revision bekämpfen wollen.

- Im Ausschuss herrschte Konsens darüber, dass es ein **bundeseinheitliches Verfahrensrecht** für alle Landesverwaltungsgerichte und das Verwaltungsgericht des Bundes erster Instanz geben sollte (die Finanzgerichtsbarkeit wird von diesem einheitlichen Verfahrensrecht wohl auszunehmen sein); zur Erlassung dieses Verfahrensrechts sollte der Bundesgesetzgeber zuständig sein.
- In einer über viele Jahre besonders umstrittenen Frage konnte sowohl im Ausschuss als auch im **Präsidium** Konsens darüber erzielt werden, dass die Verwaltungsgerichte in Zukunft – schon aus praktischen Erwägungen und um überflüssige Verfahrensverzögerungen zu vermeiden – grundsätzlich **reformatorisch** entscheiden sollen, dass sie jedoch – nach Vorbild des geltenden § 66 Abs. 2 AVG – auch die Möglichkeit zur **kassatorischen** Entscheidung haben sollten. Auch seitens der Ländervertreter wurde dem Modell der Reformatorik zugestimmt, dies jedoch unter der Bedingung, dass die schon bisher der Landesregierung eingeräumte Möglichkeit der Erhebung einer Amtsbeschwerde beim VwGH gemäß Art. 131 Abs. 1 Z 3 B-VG auch in Zukunft gegen Entscheidungen der Landesverwaltungsgerichte möglich sein sollte (gleiches müsse natürlich auch für die Bundesregierung im Fall von Entscheidungen des Verwaltungsgerichtes des Bundes erster Instanz gelten). Diese Bedingung fand im Ausschuss einhellige Zustimmung, jedoch mit der Einschränkung, dass es bei den nach dem derzeitigen System bestehenden Zugangsbeschränkungen bleiben sollte. Was den VwGH betrifft, sollte es bei dessen kassatorischer Entscheidungsbefugnis bleiben.
- Thematisiert wurde im Ausschuss auch das Problem, wer in Zukunft die **Kosten von Sachverständigen** (für die Erstattung von Gutachten) in Verfahren vor den neuen Verwaltungsgerichten erster Instanz tragen sollte. Hier ist zu bedenken, dass die Berufungswerber bisher dort keine Kosten zu tragen gehabt hätten, wo Amtssachverständige zur Verfügung gestanden sind. Für die Zukunft sollte sichergestellt sein, dass die Verwaltungsgerichte erster Instanz nicht mit externen Gutachtern arbeiten müssen, sondern auf Sachverständige der Gebietskörperschaften zurückgreifen können und durch eine Überwälzung der Sachverständigenkosten auf die Parteien der Zugang zum Recht keinesfalls erschwert werden dürfe.
- Hinsichtlich der **Frage des Säumnisschutzes** bestand in der Arbeitsgruppe Einigkeit darüber, dass im Verhältnis zwischen den zukünftigen Verwaltungsgerichten und dem VwGH nicht auf das bestehende Instrument der Säumnisbeschwerde zurückgegriffen,

sondern vielmehr ein Aufsichtsrecht des VwGH über die ihm untergeordneten Verwaltungsgerichte etabliert werden sollte: Dabei sollte der VwGH in einem ersten Schritt dem säumigen Verwaltungsgericht eine bestimmte Frist setzen und – nach Meinung mancher, jedoch bei weitem nicht aller Ausschussmitglieder – in einem zweiten Schritt – im Fall der Verletzung bzw Überschreitung dieser Frist (nach allfälliger Fristverlängerung) – eine Geldbuße gegen den jeweiligen Rechtsträger (Bund oder Länder) verhängen können. Dabei könnten die Bestimmungen des Amtshaftungsgesetzes analog herangezogen werden. Ob dann im Innenverhältnis ein Regressanspruch gegen die für die Säumnis verantwortlichen Mitglieder des Verwaltungsgerichtes nach den Bestimmungen des Amtshaftungsgesetzes geltend gemacht wird, bliebe dem schuldig gesprochenen Rechtsträger vorbehalten. Die Frage des einstweiligen Rechtsschutzes wurde im Ausschuss angesprochen, als Frage der einfachen Gesetzgebung aber nicht näher diskutiert.

- Im Ausschuss bestand weiters Konsens darüber, dass die zur Anrufung der neu zu schaffenden Verwaltungsgerichte berechtigenden **Anfechtungsgegenstände** – wie schon bisher – einerseits Bescheide und andererseits Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt (Maßnahmen) sein sollten. Darüber hinaus wurde jedoch die **Forderung** erhoben, diesen **Katalog** um die so genannten „Eingriffe“ in subjektive Rechte von einzelnen Rechtsunterworfenen durch die Staatsgewalt **zu erweitern**: diese könnten Informations-, Unterlassungs- und situative Eingriffe oder auch faktische Verwaltungsakte und staatliche Warnungen sein. Auch unterlassene Maßnahmen könnten als Ausdruck einer faktischen Amtsgewalt Eingriffe in die Rechte der Bürger sein und müssten daher als solche bekämpfbar sein. Dieser neu erhobenen Forderung wurde zwar grundsätzlich zugestimmt, es wurde jedoch mehrheitlich darauf hingewiesen, dass ein sachgerechter Einbau dieser neu zu definierenden „Eingriffe“ in das gegenwärtige System notwendig sei und dass grundsätzlich an die bestehenden Instrumentarien angeknüpft werden sollte. Es bestand zumindest insoweit Konsens, als die im geltenden Recht bestehende Typengebundenheit grundsätzlich beibehalten, jedoch um neue Formen des Verwaltungshandelns – behutsam – erweitert werden sollte.
- In diesem Zusammenhang ist auch auf die im Rahmen der **Expertengruppe des Präsidiums** erstatteten Textvorschläge zum **verwaltungsrechtlichen Vertrag** hinzuweisen, wobei nach Ansicht mehrerer Ausschussmitglieder am ehesten der Vorschlag von *Thienel* mit dem gemeinsamen Textvorschlag *Grabenwarter/Jablonek* zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz in Einklang gebracht werden könnte¹⁴⁴ (vgl auch Teil 3 Expertengruppe Punkt II.). Schließ-

¹⁴⁴ Vgl dazu näher den Bericht der Expertengruppe „Handlungsformen und Rechtsschutz in der öffentlichen Verwaltung“ vom 10.10.2004 und die drei von *Thienel*, *Holoubek* und *Merli* ausgearbeiteten Textvorschläge.

lich ist in Art. 130 Abs. 1 Z 4 dieses gemeinsamen Textvorschlages vorgesehen, dass die Verwaltungsgerichte erster Instanz auch „ansonsten“ über Beschwerden entscheiden, wenn die die einzelnen Gebiete der Verwaltung regelnden Bundes- oder Landesgesetze den Verwaltungsgerichten die Zuständigkeit übertragen, über Beschwerden anderer Art zu entscheiden; den Verwaltungsgerichten der Länder dürfen – nach diesem Textvorschlag – solche Angelegenheiten durch Bundesgesetz nur mit Zustimmung der Länder zugewiesen werden. Im Zusammenhang mit Art. 130 Abs. 1 Z 4 des Entwurfes *Grabenwarter/Jabloner* wurde im Ausschuss die Meinung vertreten, dass diese Ziffer zumindest den von *Thienel* erstatteten Vorschlag bereits umfasse.

- Grundsätzlich sollten die derzeit bestehenden **Unabhängigen Verwaltungssenate** (im Folgenden kurz: UVS) in die neu zu schaffenden Landesverwaltungsgerichte und der **Unabhängige Bundesasylsenat** (im Folgenden kurz: UBAS) in das neu zu schaffende Verwaltungsgericht des Bundes erster Instanz vollständig integriert werden.
- Hinsichtlich der **Ernennung der zukünftigen Richter der Verwaltungsgerichte** der Länder und des Bundes erster Instanz zeichnete sich im Ausschuss Konsens dahingehend ab, dass diese Gerichte zur Versachlichung der Entscheidungsfindung durch das Recht auf Erstattung von Besetzungsvorschlägen in das Auswahlverfahren eingebunden werden sollten; eine Einbindung von VwGH und OGH erschien einer Mehrheit im Ausschuss für die Ersternennung der zukünftigen Verwaltungsrichter unabdingbar. Für die spätere Ernennung von weiteren Verwaltungsrichtern wäre ein Recht auf Stellungnahme durch diese Höchstgerichte – so die Mehrheitsmeinung im Ausschuss – ebenfalls wünschenswert. Wenngleich nicht alle bisherigen UVS-Mitglieder en bloc in die zukünftige Verwaltungsgerichtsbarkeit übernommen werden sollten, es insbesondere keine zwingende Automatik dafür geben sollte und die Möglichkeit bestehen bleiben muss, bisherige UVS-Mitglieder, die sich in der Vergangenheit nicht bewährt haben, nicht zu übernehmen, war man sich im Ausschuss doch weitestgehend im klaren darüber, dass sich die zukünftigen Verwaltungsgerichte wohl zum überwiegenden Teil aus den bisherigen UVS-Mitgliedern – u. U. auch solchen aus anderen Bundesländern – zusammensetzen werden. Dabei müsste eine allfällige Nicht-Übernahme mit Bescheid ausgesprochen werden und könnte als Kriterium für die Nicht-Übernahme von UVS-Mitgliedern zu Richtern der Verwaltungsgerichte, ähnlich wie schon derzeit bei der Definitivstellung von Universitätsassistenten, eine Prognoseentscheidung vorgesehen werden, dass die bisherige Tätigkeit als UVS-Mitglied nicht erwarten lasse, dass er/sie sich in Hinblick auf das geänderte Anforderungsprofil in Zukunft als Richter/Richterin des Verwaltungsgerichtes bewähren würde.
- Was die **Frage der Richterbeteiligung** betrifft, herrschte im Ausschuss aufgrund der langjährigen positiven Erfahrungen beim VwGH Konsens darüber, dass Berufsrichter aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit in die Verwaltungsgerichte aufgenommen werden

sollten. Kein Konsens konnte über eine bestimmte, zahlenmäßig oder prozentuell festgelegte Richterquote erzielt werden; die überwiegende Mehrheit im Ausschuss war aber der Meinung, dass die Richterbeteiligung an sich als Soll-Bestimmung in die neue Verfassung aufgenommen werden sollte, wobei als Vorbild Art. 129b Abs. 1 letzter Satz B-VG, wonach wenigstens der vierte Teil der Mitglieder aus Berufsstellungen im Bund entnommen werden soll, dienen könnte. In diesem Zusammenhang wurde auch die Auffassung vertreten, dass bei der ersten Bestellung von Verwaltungsrichtern erster Instanz eine solche Bestimmung nicht gelten sollte, wenn sie sich dahingehend auswirken sollte, dass eine entsprechende Anzahl von Mitgliedern der UVS nicht in die Verwaltungsgerichte erster Instanz übernommen werden könnte.

- Schließlich konnte – nach äußerst ausführlicher und kontroversieller Diskussion im Ausschuss – Konsens darüber erzielt werden, die Regelungsbefugnis über **Einzelrichter- oder Senatszuständigkeit** dem Verfahrensgesetzgeber zu überlassen, jedoch eine Subsidiaritätsklausel zu Gunsten des jeweils zuständigen Organisationsgesetzgebers – ohne das Kriterium der „Erforderlichkeit“ – vorzusehen. Auch die verfassungsrechtliche Verankerung der Beteiligung von Laien an der Verwaltungsgerichtsbarkeit konnte konsentiert werden.
- Die Frage der Beibehaltung der Sonderrolle der **Bundeshauptstadt Wien** im Hinblick auf die für Wien eingerichteten Sonderbehörden, wie etwa die Bauoberbehörde und die Abgabenberufungskommission (vgl. Art. 111 B-VG), wurde im Ausschuss kontroversiell diskutiert; es wurde die Meinung vertreten, dass das weitere Schicksal dieser Sonderbehörden von der grundsätzlichen Entscheidung über die zukünftige Stellung Wiens abhängen sollte. Als Kompromiss wurde vorgeschlagen, allen Ländern die Möglichkeit zur Errichtung besonderer Verwaltungsgerichte zu eröffnen, gegebenenfalls mit der Bindung an bestimmte Materien. Dieser Vorschlag fand weitgehend Zustimmung. Schließlich fasste man im Ausschuss auch ins Auge, die Fortführbarkeit von bisherigen weisungsfreien Kollegialbehörden als zukünftige Verwaltungsgerichte der Länder im Übergangsrecht ausdrücklich – und zwar als Kompetenz des einfachen Landesgesetzgebers – zu regeln.

Über den im Ausschuss 9 konsentierten gemeinsamen Textentwurf *Grabenwarter/Jablonek* für die Einführung von Verwaltungsgerichten (des Bundes und der Länder) erster Instanz konnte auch im **Präsidium** Einigung erzielt werden. Konsens bestand auch darüber, die jetzige, in Art. 111 B-VG geregelte Sonderstellung der Bundeshauptstadt Wien zu belassen und die vielen derzeit bestehenden Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag und sonstigen weisungsfreien Behörden grundsätzlich vollständig in die zukünftigen Verwaltungsgerichte zu integrieren.

IV. Sondersenate – Eingliederung möglichst vieler Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag (Art. 133 Z 4 B-VG-Behörden) und sonstiger weisungsfreier Verwaltungsbehörden in die Verwaltungsgerichte erster Instanz¹⁴⁵

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VI.5)

Augrund des „Aufforderungsschreibens“ vom 19.4.2004 wurde die von der fachlichen Ausschussbetreuung erstellte Liste entsprechend adaptiert.¹⁴⁶ Im Ausschuss – und auch im **Präsidium** – bestand Konsens darüber, dass die derzeitigen weisungsfreien Behörden im Prinzip vollständig in die zukünftigen Verwaltungsgerichte erster Instanz eingliedert werden und nur ausnahmsweise selbständig bestehen bleiben sollten. Solche Ausnahmen muss es – wenn auch befristet – jedenfalls für die Finanzgerichtsbarkeit (der Unabhängige Finanzsenat besteht erst seit gut 1½ Jahren) und kann es für das Vergaberecht (Bundesvergabeamt) geben; in beiden Bereichen sollte die Gerichtsqualität jedoch auch in Zukunft garantiert sein. Bei anderen weisungsfreien Behörden, wie etwa der Datenschutzkommission oder dem Obersten Patent- und Markensenat, ist eine Eingliederung in die zukünftigen Verwaltungsgerichte noch fraglich.

Zwar wird es einige wenige Art. 133 Z 4 B-VG-Behörden auch in Zukunft geben müssen; doch wurde von manchen Ausschussmitgliedern mit Nachdruck die Forderung nach Vereinheitlichung und Eingliederung möglichst vieler bestehender Art. 133 Z 4 B-VG-Behörden erhoben. Dies könnte etwa in der Weise geschehen, dass dafür zunächst vom Verfassungssetzgeber eine Frist gesetzt wird, nach deren Verstreichen die Sonderbehörden grundsätzlich aufzulösen wären; nur ausnahmsweise und bei besonderem Bedarf, der jedoch von der jeweiligen Träger-Gebietskörperschaft in jedem Einzelfall argumentiert werden müsste, dürfte eine Art. 133 Z 4 B-VG-Behörde aufrecht belassen werden. Hinsichtlich der genaueren Festlegung gingen die Meinungen aber auseinander: während die einen aus Gründen der Rechtssicherheit und Klarheit eine ausdrückliche (taxative) Verankerung jeder einzelnen derartigen Behörde in der Verfassung forderten, schlugen die anderen aus Gründen der Flexibilität und Praktikabilität vor, in der Verfassung lediglich allgemeine Kriterien zu formulieren, bei deren Erfüllung der Weiterbestand solcher Behörden zulässig sein sollte (wobei die einzelne Art. 133 Z 4 B-VG-Behörde dann auf einfachgesetzlicher Grundlage vorgesehen werden können sollte).

Breite Zustimmung konnte weiters darüber erzielt werden, dass eine vollständige Kontrolle aller bestehenden (und auch zukünftig bestehend bleibenden) weisungsfreien Behörden durch den VwGH gegeben sein sollte und dass an den zukünftigen Verwaltungsgerichten erster Instanz auch Laienrichter beteiligt sein sollten; unter der Voraussetzung der verfassungsrechtlich verankerten Laienbeteiligung wäre es auch vorstellbar, die bestehenden Disziplinarge-

¹⁴⁵ Vgl dazu näher AB vom 26.3.2004, S. 32 ff; AB vom 17.11.2004, S. 48 f.

¹⁴⁶ Vgl dazu näher jeweils die Teile C. der AB vom 26.3.2004 (S. 71 ff) und vom 17.11.2004 (S. 92 ff).

richte und die Berufungsgerichte im Beamtendienstrecht in die zukünftigen Verwaltungsgerichte einzugliedern,¹⁴⁷ lediglich die Schiedsbehörden, insbesondere jene nach dem Krankenanstaltenrecht, sollten weiterhin selbständig bestehen bleiben.

Hingewiesen wurde insbesondere darauf, dass es etwa in Wien neben den Art. 133 Z 4 B-VG-Behörden auch andere weisungsfreie oberste Kollegialbehörden gebe, die zwar keine Richter in ihren Reihen hätten, in denen jedoch Mitglieder des Wiener Gemeinderates vertreten seien; diese seien zugleich auch Mitglieder des Wiener Landtages und könnten entsprechend den zuletzt im Ausschuss erarbeiteten Bestimmungen über die Verwaltungsgerichte erster Instanz nicht Richter eines Verwaltungsgerichtes sein. Diese Problematik könnte sich etwa bei der Wiener Abgabenberufungskommission oder beim Wiener Berufungssenat stellen, die tatsächlich Mitglieder hätten, die auch dem Wiener Gemeinderat angehörten. Daher sei aus Sicht Wiens weiterhin der zusätzlichen Möglichkeit zur Einrichtung von „besonderen Verwaltungsgerichten“ der Vorzug gegenüber lediglich der Schaffung von bloßen Sondersenaten mit fachkundigen Laienrichtern in den Verwaltungsgerichten einzuräumen.

Wie schon erwähnt, bestand im **Präsidium** Konsens darüber, die jetzige, in Art. 111 B-VG geregelte Sonderstellung der Bundeshauptstadt Wien zu belassen und die vielen derzeit bestehenden Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag und sonstigen weisungsfreien Behörden grundsätzlich vollständig in die zukünftigen Verwaltungsgerichte zu integrieren.

V. Rechtsschutz – verfassungsrechtliche Verankerung der Staatshaftung¹⁴⁸

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt VI.16)

Über die Frage der allfälligen verfassungsrechtlichen Verankerung der Staatshaftung wurde – auf der Grundlage von Textvorschlägen von *Stoisits*¹⁴⁹ und *Schnizer*¹⁵⁰ sowie zweier Stellungnahmen von *Heller*¹⁵¹ – im Ausschuss eingehend beraten. Nach diesen Vorschlägen erkennt der VfGH über die rechtswidrige Untätigkeit des Gesetzgebers bei der Erfüllung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen bzw auch bei Verletzung von europäischem Gemeinschaftsrecht. Konsens konnte nur insoweit erzielt werden, als für gemeinschaftsrechtliche Ansprüche aufgrund legislativen Unrechts auch in Zukunft der VfGH zuständig sein sollte (Art. 137 B-VG) und als man bei der Positivierung der Staatshaftung insgesamt mit größter Vorsicht und Zurückhaltung vorgehen sollte, zumal es sich um eine auf gemeinschaftsrechtli-

¹⁴⁷ Vgl dazu jedoch auch das – in diesem Punkt ablehnende – Schreiben der Wiener Stadträtin *Wehsely* vom 21.10.2004.

¹⁴⁸ Vgl dazu näher AB vom 26.3.2004, S. 37 ff; AB vom 17.11.2004, S. 49 ff.

¹⁴⁹ Vgl näher den Formulierungsvorschlag „Staatshaftung“ (samt Erläuterungen) von *Stoisits*.

¹⁵⁰ Vgl näher den Formulierungsvorschlag „Staatshaftung“ (samt Erläuterungen) von *Schnizer*; beide Vorschläge beruhen auf Vorarbeiten von *Kucsko-Stadlmayer*.

¹⁵¹ Vgl dazu näher die Stellungnahmen von *Heller*, zuletzt vom 10.10.2004.

cher Ebene eminent dynamische Rechtsmaterie handelt. Wenn hier überhaupt etwas verfassungsrechtlich geregelt werden sollte, dann lediglich Kompetenz- und Verfahrensfragen, nicht jedoch materielles Staatshaftungsrecht.

Insoweit vorgeschlagen wurde, dass zur Entscheidung über Staatshaftungsansprüche aufgrund fehlerhafter höchstgerichtlicher Erkenntnisse jedenfalls der VfGH zuständig sein sollte, wurde von mehreren Seiten eingewendet, dass diese Frage nicht losgelöst von der Problematik „Gesetzesbeschwerde – Verfassungsbeschwerde“ diskutiert werden könne: Sollte es tatsächlich zur Einrichtung einer Verfassungsbeschwerde kommen, würde sich das Problem der Zuständigkeit für staatshaftungsrechtliche Ansprüche aufgrund (behaupteten) judikativen Unrechts noch viel schärfer als jetzt stellen. Es wurde darauf hingewiesen, dass der VfGH, sollte die Verfassungsbeschwerde eingeführt werden, in Zukunft in vielen Fällen „Richter in eigener Sache“ wäre: Der VfGH hat nämlich etwa die Unterlassung der Einholung eines Vorabentscheidungsersuchens durch die ordentlichen Gerichte oder den VwGH schon bisher als Verletzung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Grundrechts auf den „gesetzlichen Richter“ nach Art. 83 Abs. 2 B-VG beurteilt, weil zur Auslegung unklarer gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen letztlich der EuGH zuständig ist. Der VfGH hätte also zu prüfen, ob eine Frage des Gemeinschaftsrechts vorliege, die einer Klärung durch den EuGH bedürfe. Damit wäre der VfGH aber bei Einführung der Verfassungsbeschwerde in den von ihm beanspruchten „Staatshaftungsklagen“ aufgrund höchstgerichtlicher Entscheidungen im Anschluss an ein Verfahren, in dem eine Verfassungsbeschwerde erhoben wurde, gezwungen zu beurteilen, ob er nicht bereits im Vorverfahren zu Unrecht das Erfordernis der Einholung eines Vorabentscheidungsverfahrens verneint habe; genau damit würde aber das Problem des „Richters in eigener Sache“ schlagend werden. Andererseits wäre aber auch nach Einführung der Verfassungsbeschwerde nicht anzunehmen, dass der VfGH allein vorlagepflichtig nach Art. 234 EGV werden würde. Damit hätte es der VfGH aber in Zukunft u. U. bei vielen Verfassungsbeschwerden mit einer bereits im Vorlageweg durch den EuGH geklärten Rechtssituation zu tun, an der auch die Grundrechtsprüfung wenig ändern könnte.

Bis zuletzt bestand im Ausschuss in der Frage der Zuständigkeit zur Entscheidung über Staatshaftungsansprüche aufgrund fehlerhafter höchstgerichtlicher Erkenntnisse (VfGH oder ein gemeinsamer Senat, bestehend aus Mitgliedern aller drei Höchstgerichte¹⁵²) Dissens.

Im Zusammenhang mit den sozialen Grundrechten bestand im **Präsidium** grundsätzlich Konsens, dass es eine innerstaatliche Staatshaftung geben solle, wobei unterschiedliche Vorstellungen darüber bestanden, ob diese Staatshaftung nur bei gänzlicher oder bereits bei qualifizierter Untätigkeit gegeben sein solle. Ein von den Sozialpartnern vorgelegter gemeinsamer Textvorschlag konnte im Präsidium nicht mehr beraten werden.

¹⁵² Vgl dazu näher den Textvorschlag von *Rzeszut* für einen gemeinsamen Senat.

VI. Zur Erweiterung des Rechtsschutzes durch Rechtsschutzbeauftragte und Beiräte¹⁵³

VI.1. Rechtsschutzbeauftragte

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt XII.4)

Die Einrichtung von Beiräten und Rechtsschutzbeauftragten, die historisch im Strafprozessrecht ihren Ausgang nahm (vgl §§ 149n und 149o StPO) und später im Sicherheitspolizeirecht (vgl §§ 62 und 62a SPG) und im Militärbefugnisrecht (vgl § 57 MBG) weiter entwickelt wurde, gehört zu den interessantesten rechtsstaatlichen Neuerungen der letzten Jahre, zumal diese nach den Vorstellungen des Gesetzgebers die Rechtmäßigkeit von staatlich angeordneten Eingriffen in die Privat- und Freiheitssphäre des Einzelnen (ohne dass dieser davon Kenntnis hat) kontrollieren und Parteirechte an Stelle des Betroffenen wahrnehmen sollten. So wichtig diese Einrichtung ist, so problematisch erscheinen jedoch die Bestellung und die Stellung dieser Rechtsschutzbeauftragten aus verfassungsrechtlicher Sicht: deren Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit sind nämlich nur einfachgesetzlich (und zwar in den §§ 149n Abs. 4 StPO, 62a Abs. 4 SPG und 57 Abs. 3 MBG) garantiert, sodass das „Damoklesschwert“ der verfassungsgerichtlichen Kontrolle (und u. U. Aufhebung) ständig über ihnen schwebt.¹⁵⁴

Schon aufgrund des Erkenntnisses des VfGH vom 23.1.2004, G 363/02-13, ergibt sich die Notwendigkeit, dass allein aus Gründen der Klarheit und Rechtssicherheit die jetzt lediglich im einfachen Gesetzesrang stehenden, mehr oder weniger gleich lautenden Bestimmungen („Der Rechtsschutzbeauftragte ist in Ausübung seines Amtes unabhängig und an keine Weisungen gebunden. Er unterliegt der Amtsverschwiegenheit.“) auf verfassungsrechtliche Ebene zu heben sind.¹⁵⁵

In dem zitierten Erkenntnis hat der VfGH nämlich die Tätigkeit des Rechtsschutzbeauftragten nach dem MBG als „hoheitlich“ sowohl im materiellrechtlichen als auch im organisatorischen Sinn qualifiziert und einzelne Bestimmungen des MBG, darunter auch § 57 Abs. 3 erster Satz MBG über den Rechtsschutzbeauftragten – mangels verfassungsrechtlicher Verankerung der Weisungsfreistellung bzw der Durchbrechung des in Art. 20 Abs. 1 B-VG angeordneten Weisungszusammenhangs – als verfassungswidrig aufgehoben. Die verfassungsrechtliche Regelung der Stellung der Rechtsschutzbeauftragten könnte entweder in Form einer ausdrücklichen Verpflichtung, die Rechtsschutzbeauftragten weisungsfrei zu stellen, oder gleich in Form einer unmittelbaren Anordnung, etwa im (derzeit) Siebten Hauptstück des B-VG, erfolgen.

¹⁵³ Vgl dazu näher AB vom 26.3.2004, S. 36 f und 68 ff.

¹⁵⁴ Vgl dazu etwa *Jabloner*, Verfassungsrechtliche Probleme um die Rechtsschutzbeauftragten, in Pilgermair (Hrsg.), Festschrift für Herbert Steininger zum 70. Geburtstag, 2003, 23 ff.

¹⁵⁵ Vgl die beiden Textvorschläge im Besonderen Teil des AB vom 26.3.2004 unter Punkt VI)1), die freilich im Ausschuss textlich nicht konsentiert werden konnten.

Im **Präsidium** bestand hinsichtlich der Rechtsschutzbeauftragten zwar dem Grunde nach Konsens über die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung; jedoch bestanden unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der verschiedenen, vorliegenden Formulierungsvorschläge. Es konnte keine Einigung darüber erzielt werden, ob eine verfassungsrechtliche Verankerung lediglich in einer Ermächtigung an den einfachen Gesetzgeber zur Weisungsfreistellung solcher Organe bestehen oder darüber hinaus auch seine wichtigsten Befugnisse und eine Anbindung an das Parlament enthalten soll.¹⁵⁶

VI.2. Beiräte, insbesondere der Menschenrechtsbeirat

(Textvorschlag: siehe Teil 4A Punkt VIII.8.2 zu Artikel 78d)

Schließlich wurde im Ausschuss auch noch eine Neugestaltung des Menschenrechtsbeirates, der derzeit allein für den Bereich der Sicherheitsbehörden eingerichtet ist, im Sinn einer Prüfungskompetenz auch im Bereich der Justizanstalten bzw die Schaffung eines gesonderten Gremiums mit gleichen Aufgaben in diesem Bereich diskutiert, für den derzeit allein die Strafvollzugskommissionen nach § 18 des Strafvollzugsgesetzes zuständig sind. Dabei war man sich weitgehend einig, dass die Unabhängigkeit der Mitglieder eines Beirates, der Bestellungsvorgang sowie die organisatorische Anbindung (Parlament oder Bundeskanzleramt) verfassungsrechtlich – wiederum etwa im Siebten Hauptstück des B-VG – zu gewährleisten sind. Die Zuständigkeit eines Menschenrechtsbeirates für gerichtlich angeordnete Anhaltungen müsste sich auf die Überprüfung und Kontrolle der Haftbedingungen und mögliche Verbesserungen im Sinne eines präventiven Menschenrechtsschutzes, nicht aber auf eine individuelle Rechtmäßigkeitskontrolle der Entscheidungen unabhängiger Gerichte beziehen.

Im **Präsidium** konnte über den Umfang der Prüfungsbefugnisse des Menschenrechtsbeirates, insbesondere über die Frage, ob davon auch der gerichtliche Strafvollzug umfasst sein sollte, sowie über seine Anbindung an das Parlament kein Konsens erzielt werden.

¹⁵⁶ Vgl dazu auch den Textvorschlag des gemeinsamen Ausschusses 6 und 7 in dessen Bericht vom 27.10.2004 und den dem Präsidium zuletzt vorgelegten Textvorschlag von *Kostelka* für die „Weisungsfreie Verwaltung und Ausgliederung von Aufgaben der Verwaltung“.

Ausschuss 10

Finanzverfassung

I. Reduktion der Komplexität der Finanzverfassung

Es wurde eine legistische Bereinigung und Vereinfachung des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 durch *Ruppe*/BMF erstellt.

Das **Präsidium** sprach sich grundsätzlich für eine Reduktion der Komplexität aus, nahm jedoch den Vorschlag *Ruppe*/BMF nicht im Detail in Beratung.

II. Inkorporierung in die Bundesverfassung

Der Ausschuss und das **Präsidium** verständigten sich darauf, dass die Bestimmungen der Finanzverfassung in die neu zu gestaltende Verfassungsurkunde inkorporiert werden und nicht wie bisher als eigenes Gesetz neben der Bundesverfassung bestehen sollten.

III. Staatsziele

Der Ausschuss widmete sich besonders der Frage, ob und welche Ziele für die finanziellen Beziehungen der Gebietskörperschaften, deren Haushalte und der Verteilung der Mittel vorgegeben werden sollten.

Folgende Vorschläge für Grundsätze in der Finanzverfassung wurden eingebracht:

- 1) Prinzip des ausgeglichenen Haushalts
- 2) Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht
- 3) Parität der Gebietskörperschaften
- 4) Zusammenführung von Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung
- 5) Daseinsvorsorge
- 6) Gleichwertige Lebensverhältnisse
- 7) Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern; Gender Budgeting

Unterschiedlich wurde beurteilt, ob diese Grundsätze als Staatszielbestimmungen im entsprechenden Teil der Bundesverfassung oder im Rahmen der Finanzverfassung aufgenommen werden sollten.

Teilweise wurde angeregt, die die Finanzverfassung berührenden Staatsziele im künftigen Abschnitt „Finanzverfassung“ der Verfassungsurkunde zu regeln.

Andere Ausschussmitglieder lehnten eine extra Ausweisung ab und waren für deren Anführung im Abschnitt „allgemeine Staatsziele“.

Bedenken bestanden teilweise gegen die Aufnahme von sozial-, wirtschafts- und umweltpolitischen Zielsetzungen in der Finanzverfassung, da diese nicht den eigentlichen Aufgabenbereich der Finanzverfassung berühren würden. Nach dieser Sichtweise ist die Finanzverfassung ein Instrument zur Koordinierung der Finanzwirtschaft im Interesse eines ausgeglichenen Gesamthaushalts.

Die Diskussion zu den einzelnen Staatszielen ergab Folgendes:

III.1. Prinzip des ausgeglichenen Haushalts

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt III.6)

Ein Teil der Mitglieder sprach sich dafür aus, dass das Prinzip des ausgeglichenen Haushalts in der Verfassung entsprechend berücksichtigt werden sollte.

Zu dessen Ausgestaltung gab es unterschiedliche Meinungen:

Einerseits wurde gefordert, die konkreten Vorgaben der Haushaltsführung einheitlich durch Bundesgesetz zu regeln, andererseits sollte die Autonomie der Länder und der Gemeinden nicht eingeschränkt werden, wobei jedoch zugestanden wurde, dass auf die gesamtstaatlichen Zielsetzungen Rücksicht zu nehmen ist. Die konkreten Vorgaben der Haushalte (Defizitgrenzen) sollten demnach weiterhin in einem Stabilitätspakt erfolgen.

Folgende Vorschläge, zu denen kein Konsens erzielt wurde, wurden im Ausschuss eingebracht:

III.1.1. Vorschlag *Mayer*

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt III.6)

Nach diesem Textvorschlag soll die Bestimmung des Art. 13 Abs. 2 B-VG durch eine Bestimmung über ausgeglichene Haushaltsführung ersetzt werden.

Ausgeglichene öffentliche Haushalte sind über einen Konjunkturzyklus sicherzustellen. Alle Gebietskörperschaften haben dazu ihre Haushaltsführung zu koordinieren.

Der Bund wird verpflichtet, die konkreten Aufgaben der Gebietskörperschaften durch Bundesgesetz festzulegen.

Dabei werden vom Bund die dazu erforderlichen Haushaltsergebnisse, Informationspflichten und allenfalls Sanktionen vorgegeben.

Begründend wurde für den Textvorschlag ausgeführt, dass stabile und tragfähige öffentliche Finanzen eine notwendige Voraussetzung für eine nachhaltige Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung sind. Sie schaffen Spielraum für eine zukunftssträchtige und wachstumsfreundliche Haushaltspolitik und erhöhen die Fairness zwischen den Generationen. Ausgeglichene Haushalte über einen Konjunkturzyklus tragen wesentlich zur Konjunkturstabilisierung bei, da sowohl bei einem Wachstumsrückgang als auch bei Konjunkturüberhitzung, vor allem

über das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren in den öffentlichen Haushalten, gegengesteuert wird.

Die Haushaltspolitik der Mitglieder in der EU, vor allem jene in der europäischen Währungsunion, und damit auch Österreichs, ist an den gemeinschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Haushaltspolitik, insbesondere des Stabilitäts- und Wachstumspakts, auszurichten (Art. 99, 101, 102, 103, 104 EGV + Protokoll iVm den VO 3603/93, 3604/93, 3605/93, 1466/97 und 1467/97). Diese Vorgaben sehen für den öffentlichen Haushalt eine maximale Obergrenze von 3% für das öffentliche Defizit und für die Bruttoschuldenquote 60% des Bruttoinlandsproduktes vor. Ausnahmetatbestände von diesen Obergrenzen können nur in sehr begrenztem Ausmaß geltend gemacht werden. Weiters legt der Stabilitäts- und Wachstumspakt ein mittelfristiges Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Überschusses fest (Art. 3 Abs. 2 lit. a VO 1466/97). Die vorgeschlagene Bestimmung konkretisiert daher diese gemeinschaftsrechtliche Regelung dahingehend, dass der Haushaltsausgleich über die Dauer eines Konjunkturzyklus zu erreichen ist.

Da sich diese Zielsetzung auf den Gesamtstaat bezieht, müssen alle beteiligten Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) ihre Haushaltsführung im Hinblick auf diese Zielsetzung koordinieren; dies umfasst die Planung, Feststellung und Durchführung der Haushalte sowie die entsprechenden materiellrechtlichen Maßnahmen.

Wesentliche Voraussetzung für die Haushaltskoordinierung ist die rechtzeitige Bereitstellung jener Daten, welche zur Beurteilung der Haushaltsentwicklung der Gebietskörperschaften erforderlich sind (Einnahmen und Ausgaben sind die wesentlichen Bestimmungsgrößen für deren Entwicklung); der Entwurf enthält daher ein einschlägiges Gebot der Informationspflicht.

Diese allgemeinen Ziele bedürfen einer konkreten Umsetzung in Form bestimmter Haushaltsergebnisse, die von den einzelnen Gebietskörperschaften in den einzelnen Jahren bzw über einen näher zu definierenden Konjunkturzyklus zu erbringen sind, in Form von Detailregelungen, wann welche Daten für Zwecke der Haushaltskoordinierung zur Verfügung zu stellen sind, und schließlich einer Regelung der Rechtsfolgen für den Fall der Verletzung all dieser Verpflichtungen. Diese näheren Bestimmungen bleiben der Regelung durch den Bundesgesetzgeber vorbehalten. Davon unbeschadet bleibt die Möglichkeit, diese Details in Vereinbarungen zwischen den Gebietskörperschaften gemeinsam festzulegen.

Die oben vorgeschlagene Regelung könne ausreichend flexibel ausgelegt werden und gewährleiste eine nachhaltige Budgetentwicklung.

Bei der Regelung durch die Bundesgesetzgebung werden Gespräche der Gebietskörperschaften vorausgesetzt. Dabei sind die Grundsätze der Sachlichkeit und Gleichheit, der Fairness, der Nachvollziehbarkeit und der Transparenz zu beachten.

Ein weiterer Vorteil der Regelung durch den Bundesgesetzgeber wird darin gesehen, dass eine Verweigerung aus Partikularinteressen zum gesamtstaatlichen Nachteil oder unsachliche Junktimierungen nicht möglich sind. Sicherheit für alle Gebietskörperschaften werde durch die Möglichkeit der nachfolgenden Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof geboten.

Dagegen wurde im Ausschuss grundsätzlich eingewendet, dass dieses Ziel allein zu eng ist, weswegen ein Teil der Ausschussmitglieder der Meinung war, weitergehende Ziele aufzunehmen.

Gegen eine Regelung durch den Bundesgesetzgeber wurde vorgebracht, dass damit die anderen Gebietskörperschaften (Land, Gemeinden) ihre Budgethoheit verlieren, da der Bundesgesetzgeber die wesentlichen Ziele für deren Budgetierung vorgeben würde. Regelungen für ausgeglichene Haushalte über den Konjunkturzyklus dürfen nur einvernehmlich im Sinne einer paritätischen Vorgangsweise von den beteiligten Gebietskörperschaften festgelegt werden.

Weiters wurde entgegnet, dass eine innerstaatliche Bindung an europarechtliche Vorgaben bzw eine Festschreibung von heute bestehenden Regelungen auf EU-Ebene bedenklich sei, da die europarechtlichen Vorgaben geändert werden oder von einer Mehrheit der Staatengemeinschaft anders gehandhabt werden könnten. Österreich wäre in diesem Falle durch Selbstbindung von der europäischen Entwicklung abgekoppelt.

Gegen den Vorschlag einer Kompetenz des Bundes für die Haushaltsdisziplin der Gebietskörperschaften wurde vorgebracht, dass dem Bund nicht die alleinige Entscheidung zukommen dürfe. Die Festlegung der notwendigen Vorgaben für die Haushalte der Gebietskörperschaften hätte einvernehmlich zu erfolgen.

Einige Teile lehnten Sanktionen bei Verletzung der Verpflichtungen in Bezug auf die Haushaltsergebnisse und Informationspflichten ab.

Weiters sei von einer verfassungsrechtlichen Festschreibung ausgeglichener Haushalte Abstand zu nehmen, weil die Festlegung der Dauer eines Konjunkturzyklus aus ökonomischer Sicht nicht möglich sei. Von manchen Ökonomen wurde sogar in Zweifel gezogen, ob es Konjunkturzyklen überhaupt gibt. Eine Festschreibung dieses Grundsatzes in der Verfassung würde ökonomisch strittige Fragen an den Verfassungsgerichtshof übertragen. Die Rechtsunsicherheit würde sich nach dieser Sichtweise stark erhöhen. Aus diesem Grund lehnte ein Teil der Mitglieder die Verankerung ausgeglichener Haushalte über den Konjunkturzyklus in der Finanzverfassung grundsätzlich ab.

Bedenken wurden von einem Teil auch insofern geäußert, als der Vorschlag den Zielsetzungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht in ausreichendem Maß Rechnung trage.

III.1.2. Kompromissvorschlag der Länder

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt III.6)

Nach diesem Vorschlag wird das Ziel eines ausgeglichenen öffentlichen Haushalts (gemäß den Regeln des ESVG 95) über einen Konjunkturzyklus berücksichtigt, die Festlegung der konkreten Ausgestaltung soll jedoch einvernehmlich zwischen den Gebietskörperschaften – und nicht durch den Bundesgesetzgeber – erfolgen.

Gegen diesen Vorschlag wurden neben den zu Punkt III.1.1 dargestellten Einwänden Bedenken insofern vorgebracht, dass möglicher Weise noch umfangreichere Daten als bisher zur Verfügung gestellt werden müssten.

Dieser Vorschlag wurde im **Präsidium** teilweise unterstützt. Im Präsidium wurde folgender neuer Textvorschlag eingebracht, zu dem ebenfalls kein Konsens erzielt wurde:

„Bund, Länder und Gemeinden streben bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordnete Haushalte an und koordinieren ihre Haushaltsführung im Hinblick auf diese Ziele.“

III.2. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt III.6)

Zur Regelung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wurden zwei Textvorschläge eingebracht, die jenen Vorschlägen zum Prinzip des ausgeglichenen Haushalts gegenübergestellt wurden, zu denen ebenfalls kein Konsens erzielt wurde.

III.2.1. Vorschlag *Petrovic*

Dieser Textvorschlag, der von einem Teil der Mitglieder unterstützt wurde, betont die Wichtigkeit eines Staatsziels betreffend gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht, wie es in Art. 13 Abs. 2 B-VG enthalten ist.

Der Textvorschlag beinhaltet vier Absätze. Der erste Absatz enthält einerseits einen Hinweis auf die Bedeutung der öffentlichen Haushalte als Instrument zur Erreichung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Andererseits wird in Anlehnung an *Kramer*, ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform, März 2004, und an § 2 Abs. 2 des Bundeshaushaltsgesetzes eine Definition des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts versucht. Die Verpflichtung zur Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sollte so formuliert sein, dass die simultane Optimierung von wirtschaftlicher Entwicklung, Teilnahme am Erwerbsleben, Stabilität des Preisniveaus, sozialem Ausgleich und Umweltschutz unter den gegebenen wirtschaftlichen Beschränkungen ein Prinzip der Politik ist. Zusätzlich wird auf den Aspekt der Geschlechtergerechtigkeit hingewiesen.

Im zweiten Absatz wird auf die Notwendigkeit zur Koordination hingewiesen, da sich die Zielsetzungen auf den Gesamtstaat beziehen und eine entsprechende Koordination der wirtschafts- und finanzpolitischen Instrumente wesentlich zur Erreichung der Zielsetzungen bei-

tragen kann. Eine wichtige Voraussetzung im Rahmen der finanzpolitischen Koordination kommt der Bereitstellung der Daten durch die Gebietskörperschaften zu. Sie erleichtern nicht nur die Koordination für die Erstellung der Haushalte, sie bilden in der Folge auch die Grundlage für Evaluationen von Maßnahmen und Programmen.

Abs. 3 formuliert in Anlehnung an schweizerische Diskussionen eine Schuldenbremse, deren konkrete Ausgestaltung der einfachgesetzlichen Ebene vorbehalten bleibt. Hier geht es nur darum, die grundlegenden Prinzipien zu regeln. Dabei wird zunächst festgehalten, dass die Verschuldung der jeweiligen Gebietskörperschaften mittelfristig den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung zu genügen hat. Durch diese Schuldenbremse ist gewährleistet, dass der budgetäre Handlungsspielraum durch die Zinsenbelastung nicht zu stark eingeschränkt wird, gleichzeitig wird dem Aspekt einer fairen Verteilung der Lasten über die Generationen Rechnung getragen.

Der Begriff der Schuldenquote findet als relevante Zielgröße für die Beurteilung der Verschuldung Eingang in die Verfassung. Eine exakte Ausgestaltung des Begriffes wird nach diesem Vorschlag jedoch nicht vorgenommen, ebenso wenig die Festlegung eines Maximalwertes oder eines Schwankungsbereiches. Die Vorgaben für die maximale Obergrenze der Verschuldung des Gesamtstaates ist mit 60% des Bruttoinlandsproduktes im EU-Vertrag, also primärrechtlich, verankert. Die nähere Umsetzung dieses Grundsatzes erfolgt durch gemeinsame Vereinbarungen zwischen den Gebietskörperschaften im innerösterreichischen Stabilitätspakt. Verankert wird auch die „goldene Regel“ des deutschen Grundgesetzes, die eine Neuverschuldung bis zum Ausmaß der öffentlichen Investitionen zulässt. Dabei ist davon auszugehen, dass neben Infrastrukturinvestitionen auch Investitionen in geistiges Kapital zu verstehen sind. Die nähere Ausgestaltung der „golden rule“ – insbesondere im Hinblick auf die Abgrenzung öffentlicher Investitionen – bleibt einer einfachgesetzlichen Regelung vorbehalten.

In Abs. 4 wird dafür Sorge getragen, dass die Steuerung über die Ausgabenseite erfolgt, womit die Ausgaben von den konjunkturell schwankenden Einnahmen entkoppelt werden. Die Regelbindung der Budgetpolitik erfolgt somit nicht mehr über den Finanzierungssaldo, sondern über die Ausgabenseite. In einer Reihe von Ländern wurden mit der Abkehr vom Defizitziel und dem Übergang zu Ausgabenzielen erfolgreiche Konsolidierungen bzw die Stabilisierung des Wachstums erreicht (Niederlande, USA: Omnibus Budget Reconciliation Act aus dem Jahr 1990). Eine Fiskalregel, die an der Ausgabenseite anknüpft, ist antizyklisch ausgerichtet und vermeidet somit die Tendenz zu prozyklischer Fiskalpolitik, wie sie im Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU angelegt ist. Das Instrument der Schuldenbremse verhindert somit ein prozyklisches Verhalten und leistet einen wichtigen Beitrag für eine antizyklische Politik.

Bei der Festlegung der Ausgaben ist im Rahmen einer vorgesehenen mittelfristigen Budgetplanung die Situation des Finanzhaushaltes zu berücksichtigen, der sich – wie in Abs. 3 vorgesehen – an der Schuldenquote orientiert.

Ein Teil der Mitglieder lehnt diesen Vorschlag zur Gänze ab, da darin trotz diskussionswürdiger Elemente insgesamt noch zu viele unterschiedliche und teilweise gegenläufige Regelungen bzw. Unklarheiten, um als taugliche Basis einer auf Stabilität ausgerichteten Haushaltsführung zu dienen, enthalten sind.

Im ersten Teil wurde eine Überladung mit Zielen kritisiert, die letztlich zur Wirkungslosigkeit führen muss.

Die vorgesehene Koordinierungsbestimmung wurde vom Ausschuss grundsätzlich positiv bewertet, es fehlt jedoch eine klare Zuständigkeitsregel, die eine Koordinierung auch in der Praxis umsetzungsfähig macht.

Bei der vorgeschlagenen Verschuldungsgrenze wurde von diesem Teil der Mitglieder trotz positiver Richtung noch angemerkt, dass das intendierte Verhältnis zur diesbezüglich europarechtlichen Verpflichtung, die Aufteilung der Schuldenquote auf die einzelnen Gebietskörperschaften und die Zuständigkeit für diese Regelungen im Konfliktfall unklar bleiben.

Die „golden rule“ wurde teilweise als ungeeignetes Instrument einer stabilitätsorientierten Haushaltsführung angesehen: In einem Bundesstaat wie Deutschland hat sie sich als Stabilitätsinstrument nicht bewährt; ausgeglichene Haushalte sind mit der „golden rule“ nicht kompatibel. Nicht geklärt ist nach dieser Meinung auch das Verhältnis der „golden rule“ zur Schuldengrenze: Die vorgeschlagene Formulierung könnte so ausgelegt werden, dass die golden rule nicht nur unterhalb der festgelegten Schuldengrenze wirksam werden soll, sondern in Vernachlässigung europarechtlicher Verpflichtungen (Maastricht Schuldengrenze) auch darüber wirksam wird. Die Festlegung einer auch mit der „golden rule“ nicht zu überschreitenden Schuldengrenze könnte allenfalls solche Probleme vermindern.

Erklärend wurde von den Vertretern der Grünen und einem anderen Teil dazu eingebracht, dass die „golden rule“ nicht dazu führen soll, dass die europarechtlich vorgegebene Schuldenquote überschritten wird. Weiters wurde vorgebracht, dass die „golden rule“ bereits heute in anderen Mitgliedstaaten angewendet werde, etwa in Großbritannien.

Ungeklärt wurde weiters von einem Teil angesehen, was als Investition zu verstehen ist. In den Erläuterungen wird auf Infrastrukturinvestitionen und Investitionen in geistiges Kapital verwiesen. Was dies ist, lässt sich aus dem Wortlaut des Vorschlags jedoch nicht eindeutig entnehmen. Generell besteht in der wissenschaftlichen Diskussion Uneinigkeit, was als Investition verstanden werden soll. Je mehr einbezogen wird, desto problematischer wird die golden rule in Bezug auf Stabilitätsziele, da weit über Maastricht liegende Defizite möglich werden.

Die als Anlehnung an das Schweizer Modell vorgesehene Schuldenbremse wurde von einem Teil nicht als solche erkannt. Diese bezieht sich nämlich ausdrücklich auf die Neuverschuldung und geht von einem strukturell ausgeglichenen Haushalt aus. „Golden rule“ und Schweizer Schuldenbremse sind nach dieser Auffassung nicht kompatibel.

Die Abs. 2 (Koordination der Finanzpolitik) und 3 (Schuldenbremse) finden bei einem Teil der Mitglieder Zustimmung.

Zusätzlich wurde eine Modifikation in Bezug auf die Festlegung der Schuldengrenze vorgeschlagen. Diese solle einvernehmlich festgelegt werden.

Mehrere Mitglieder befürworteten eine Änderung des dritten Absatzes dahingehend, dass die Schuldenquote einvernehmlich zwischen den Gebietskörperschaften festgelegt wird.

Zur Frage der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern im Vorschlag *Petrovic* siehe später unter Punkt III.7.

Uneinigkeit herrschte weiters zu den Parametern „Teilnahme am Erwerbsleben“, „Stabilität des Preisniveaus“, „Verteilungsgerechtigkeit“ und „Schutz der Umwelt“.

III.2.2. Vorschlag *Verzetnitsch*

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt III.6)

Der Vorschlag wurde bereits im Ausschuss 1 ohne Konsens beraten.

Auch im Ausschuss 10 konnte keine Zustimmung erzielt werden, vor allem da die Rahmenbedingungen für die Umsetzung bzw. Vorgaben für die Finanzpolitik als zu wenig bestimmt angesehen wurden.

Ein Teil bemängelte das Fehlen des Zieles des ausgeglichenen Haushaltes über den Konjunkturzyklus.

III.2.3. Schuldenbremse

Zur Erreichung des Zieles eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wurden vom Experten *Frisch* und einem Teil der Mitglieder u.a. die verfassungsrechtliche Bindung der Budgeterstellung an einen mehrjährigen Ausgabenrahmen vorgeschlagen.

Die Schuldenbremse wurde als ein makroökonomisches Gesamtkonzept gesehen, das durch die strikte Trennung zwischen konjunkturellem und strukturellem Defizit den Konsolidierungsbedarf liefert, der zur Erreichung eines ausgeglichenen Budgets des Gesamtstaates über den Konjunkturzyklus notwendig ist. Die Schuldenbremse sieht vor, dass ein jährlich höchstzulässiger Ausgabenplafond bestimmt wird, der den geschätzten Einnahmen entspricht, korrigiert um einen Konjunkturfaktor. Dadurch werden in Boomphasen Überschüsse gefordert, in Rezessionen hingegen Defizite erlaubt. Innerhalb des Gesamtausgabenplafonds bleiben die Ausgabenkategorien autonom verhandelbar. Im Rahmen eines Ausgleichskontos werden Ausgabenüberschreitungen und Ausgabenunterschreitungen (strukturelle Budgetdefizite oder

-überschüsse) sowie die budgetären Folgen von Prognosefehlern bei der Einnahmenschätzung erfasst, wodurch der strukturelle Budgetsaldo ablesbar ist. Das strukturelle Defizit müsse zwingend abgebaut werden, sobald ein bestimmtes Ausmaß erreicht wird, allerdings bestünde relativ großer Gestaltungsspielraum bezüglich der Höhe und der Fristigkeit des Kontoausgleichs.

In der Schuldenbremse wurde kein finanzpolitisches Dogma gesehen, sondern eine zeitlich begrenzte Methode, um die Staatsschuldenquote zu senken.

Ein dabei nicht geklärtes Problem ist, dass eine Trennung des Budgetdefizits in einen konjunkturellen und einen strukturellen Teil mit erheblichen methodischen Problemen verbunden sei, und überdies würde dieser Vorschlag zu einer Einschränkung der budgetären Flexibilität führen.

Im **Präsidium** wurde von einem Teil der Vorschlag *Petrovic*, zum Teil in Verbindung mit der Schuldenbremse von *Frisch* unterstützt. Ein anderer Teil verwies auf die Vorschläge unter Punkt III.1.

III.3. Parität der Gebietskörperschaften

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.8.3)

Der Ausschuss hat unter dem Gesichtspunkt der Parität auch das Zustandekommen, die Verlängerung und das Auslaufen finanzwirtschaftlicher Regelungen (d.s. Finanzausgleich, Stabilitätspakt, Konsultationsmechanismus) diskutiert.

Zum Thema Parität wurde teilweise die Ansicht vertreten, dass die Regelungen in Ausführung der Finanzverfassung, zB der Finanzausgleich, von den beteiligten Gebietskörperschaften auf der Basis gleichberechtigter Partnerschaft einvernehmlich festzulegen sind.

Nach dieser Auffassung sollen Änderungen von Steuergesetzen, die zu Verschiebungen der Finanzmassen zwischen den Gebietskörperschaften führen würden, nur einvernehmlich von den betroffenen Gebietskörperschaften festgelegt werden können.

Regelungen im Bereich des Stabilitätspakts und Konsultationsmechanismus ohne Einvernehmenserzielung wurden teilweise entschieden abgelehnt.

Teilweise wurde im Gegensatz dazu die Ansicht vertreten, dass die Kompetenz-Kompetenz des Bundes nicht eingeschränkt werden darf, da der Bund die Gesamtverantwortung zu tragen hat und auch gegenüber der Europäischen Union zur Einhaltung der internationalen Verpflichtungen bzw zur Umsetzung europarechtlicher Regelungen im Steuerrecht verantwortlich ist. Deshalb müsse dem Bund auch innerstaatlich die Kompetenz zukommen. Teilweise wurde daher die Ausweitung der bestehenden Kompetenz des Bundes auch auf die Bereiche des Stabilitätspaktes (Festlegung der Haushaltsziele der einzelnen Gebietskörperschaften) und des Konsultationsmechanismus (Detailregelungen durch den Bundesgesetzgeber) verlangt. Begründend wurde dazu auch auf die Situation in Deutschland verwiesen, wo die starke Stellung

des Bundesrates Reformen des Bundes wiederholt verhindert hat und dadurch die bekannten Probleme entstanden sind.

Von Teilen des Ausschusses wurde auch die volle Berücksichtigung des Paritätsgrundsatzes im Verhältnis Länder und Gemeinden gefordert. Dazu gehört insbesondere der Bereich der Überwälzung von Landeskosten auf die Gemeinden.

Siehe auch Punkt V.2.

III.4. Zusammenführung von Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.8.3)

Der Ausschuss war der Meinung, dass die Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung grundsätzlich zusammengeführt werden soll.

Ein Teil sprach sich dagegen aus, wenn damit eine Ausweitung der Steuerhoheit der Länder über das bestehende Ausmaß hinaus verstanden wird.

Hinsichtlich der Zusammenführung der Einnahmenverantwortung mit der Ausgaben- und Aufgabenverantwortung bestanden jedoch unterschiedliche Auffassungen, was unter Einnahmenverantwortung zu verstehen sei:

Teilweise wurde unter der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung die langfristige Absicherung des Anteils einer Gebietskörperschaftsebene an der zur Verfügung stehenden Finanzmasse, etwa durch Zuweisung fixer Ertragsanteile aus dem Steueraufkommen, verstanden.

Teilweise wurde auch gefordert, dass der Grundsatz „Aufgabentransfers nur bei Geldmitteltransfer“ in der Finanzverfassung verankert werden sollte.

Andererseits wurde dazu teilweise darauf hingewiesen, dass dies bereits durch die Berücksichtigung der Lasten der öffentlichen Verwaltung im Finanzausgleich und durch den Konsultationsmechanismus umgesetzt ist.

Ein Teil betonte, dass die Zusammenführung von Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung als wesentliche Voraussetzung zur Umsetzung der Grundsätze von good governance und einer Steigerung der Effizienz der öffentlichen Leistungserbringung gesehen wird.

Ein wichtiger Teil einer Umsetzung dieses Grundsatzes ist die Schaffung abgerundeter Aufgabenbereiche in Gesetzgebung, Vollziehung und Besorgung. Nach dieser Auffassung müssen aber auch im Bereich der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs die Voraussetzungen geschaffen werden, dass Entscheidungen über den Einsatz von Ressourcen zur Erfüllung einer Aufgabe möglichst von derselben Ebene getroffen werden, welche diese Abgabenerhebung gegenüber den SteuerzahlerInnen verantwortet.

Ein Teil sprach sich daher nachdrücklich für eine Zielbestimmung zur Zusammenführung von Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung aus.

Ein anderer Teil brachte vor, dass unterschiedliche Steuersätze in den Ländern und somit auf kleinsten Räumen wider die Steuerharmonisierungsbestrebungen der EU sind, in einer Zeit des Zurückdrängens der öffentlichen Verwaltung Parallelverwaltungen aufgebaut und von den Steuerpflichtigen bürokratische Steueraufteilungen vorzunehmen sind. Darüber hinaus werden finanzschwache Regionen bei diesem Steuerwettbewerb benachteiligt und damit würde ein Schritt in Richtung Entsolidarisierung gesetzt.

Ein Teil sah hingegen bei Abgaben, die für eine Regionalisierung in Betracht kommen (zB Grundsteuer), keinerlei Steuerharmonisierungsbestrebungen der EU. Mehr Steuerhoheit für die Länder geht aber weit über die fiskalische Komponente hinaus (zB soll die Grundsteuer ungeschmälert den Gemeinden erhalten bleiben). Es handelt sich vielmehr ganz wesentlich auch um die Erhöhung der Kompetenzen der Landtage zur Gesetzgebung und damit um eine Stärkung des Bundesstaates.

Ein Teil brachte vor, dass bedeutende Beträge etwa durch einheitliche Zuschläge aller Länder zu Bundesabgaben (unter entsprechender Senkung der Stammabgabe des Bundes) in die Entscheidungskompetenz der Länder übertragen werden könnten.

Solidarität wurde von einem Teil als wichtiger bundesstaatlicher Grundsatz gesehen, der am zweckmäßigsten durch einen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften gleicher Ebene verwirklicht wird.

Teilweise wurde vorgebracht, dass die vielfachen Verflechtungen der Geldmittelströme zu Unübersichtlichkeit und Unwirtschaftlichkeit führen. Gemischte Zuständigkeiten bei Durchführung und Finanzierung von öffentlichen Aufgaben bewirken in der Regel erhebliche Ineffizienzen. Das Zusammenführen von Aufgabenerfüllung und -finanzierung in einer Gebietskörperschaft stärke daher jedenfalls die Effizienz.

Um den Grundsätzen der „Accountability“ und der Autonomie der Gebietskörperschaften verstärkt Rechnung zu tragen, wurde in diesem Zusammenhang von diesem Teil vorgeschlagen, das Verbundsystem im Rahmen der Abgabenteilung zugunsten des Trennprinzips zurückzudrängen. Die Verstärkung der eigenen Steuerhoheit vor allem der Länder, aber auch der Gemeinden, lässt sich auf verschiedene Arten erreichen: durch Übertragung von Abgaben auf die Ebene der Länder bzw Gemeinden (zB Grundsteuer, Grunderwerbsteuer, motorbezogene Versicherungssteuer, Bodenwertabgabe) oder durch die Einführung von Stamm- und Zuschlagsabgaben (zB bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer). Um mögliche negative Auswirkungen eines schädlichen regionalen Steuerwettbewerbs gering zu halten und die Einheitlichkeit des Wirtschaftsraumes nicht zu gefährden, können Bandbreitenmodelle oder im Fall von Zuschlagsabgaben einheitliche Zuschläge Anwendung finden. Zu dem befürchteten „race to the bottom“- Steuerwettbewerb im Kontext eines Wettbewerbsföderalismus wurde darüber hinaus teilweise angemerkt, dass er zwar gerne diagnostiziert wird, dass aber seine Existenz selbst im Zusammenhang der Kapitalbesteuerung als dem problematischsten Feld empirisch nicht bewiesen werden kann.

Dieser Teil wies weiters darauf hin, dass eine andere Möglichkeit der Entflechtung und der Effizienzsteigerung darin besteht, strategische Aspekte und operative Gesichtspunkte der Aufgabenerfüllung zu unterscheiden. Jene Gebietskörperschaft, welche die Grundlagen und/oder die Rahmenbedingungen einer Aufgabenerfüllung – also die strategischen Ziele – regelt, übernimmt auch die Basisfinanzierung (zB 80% der durchschnittlichen Kosten; Normkosten). Dies hätte den Vorteil einer zentralen Steuerung. Das setzt voraus, dass der Finanzausgleich stärker unter Steuerungsgesichtspunkten zu sehen ist, wie sie beispielsweise in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung üblich sind.

Von einem anderen Teil wurde ausgeführt, dass Zuschlagsabgaben zu den wesentlichen gemeinschaftlichen Bundesabgaben (zB Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, Einkommensteuer, Mineralölsteuer, Kapitalertragsteuern), die von den einzelnen Landtagen in einer Bandbreite festgesetzt werden können, im geltenden österreichischen Steuersystem zu einer völlig willkürlichen Verteilung der Steuern führen würden.

Die Behauptung, dass es zu keinem Steuerwettbewerb kommen wird, wird alleine durch die europaweite Diskussion zur Körperschaftsteuer und die Erfahrungen mit der Anzeigenabgabe widerlegt. In Österreich gibt es auf engstem Raum derart wirtschaftlich unterschiedliche Regionen, sodass durch die Möglichkeit, unterschiedliche Steuersätze festlegen zu können, die wirtschaftlich schwachen Regionen sehr rasch noch mehr geschwächt werden, da sie die Steuern erhöhen müssten, um die bestehenden öffentlichen Leistungen auch weiterhin anbieten zu können. Unterschiedliche Steuersätze bei den oben genannten Steuern würden damit auch den einheitlichen Wirtschaftsraum gefährden.

Die bodenbezogenen Steuern weisen einen derartig geringen Ertrag auf und sind wenig dynamisch, so dass sie für eine Einkommenssicherung nach Ansicht eines Teiles der Länder nicht geeignet sind.

Im **Präsidium** wurde ein neuer Textvorschlag eingebracht, der keinen Konsens fand:

„Die Zusammenführung von Ausgaben- und Aufgabenverantwortung und eine langfristige Absicherung des zur Bewältigung der Aufgaben erforderlichen Anteils der Gebietskörperschaften an der zur Verfügung stehenden Finanzmasse ist anzustreben.“

III.5. Daseinsvorsorge

Die Berücksichtigung der Daseinsvorsorge in der Finanzverfassung wurde von einem Teil damit begründet, dass die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge dem Allgemeinwohl dient und besonders kostenintensiv ist und deshalb eine ausreichende Finanzierung für diese Aufgabe zu gewährleisten ist.

Die Verankerung von speziellen Aufgaben einer Ebene als Staatszielbestimmung wurde vom Ausschuss jedoch grundsätzlich auch kritisch gesehen. Insbesondere wurde von einem Teil die Berücksichtigung der öffentlichen Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung, öffentli-

chen Sicherheit, Infrastruktur, Bildung, Gesundheitsvorsorge und aktiven Arbeitsmarktvermittlung als wesentlich gesehen.

Das **Präsidium** verwies auf die entsprechenden Vorschläge über die Verankerung der Daseinsvorsorge bei den Grundrechten.

III.6. Gleichwertige Lebensverhältnisse

Die Frage, ob der Grundsatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse in die Finanzverfassung aufzunehmen ist, wurde unterschiedlich diskutiert. Es blieb vor allem offen, wie man gleichwertige Lebensverhältnisse abschließend definiert.

Ziel dieses Grundsatzes sollte sein, einen Ausgleich zwischen den finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden zu schaffen, damit diese für die Erbringung ihrer Leistungen finanziell angemessen ausgestattet werden.

Überdies wurde auf die Problematik der unterschiedlichen Kosten hingewiesen, die sich je nach der Größe und der Aufgabenstellung der Gemeinden ergeben.

Dazu wurde vom Experten *Lehner* auf die Verhältnisse in Deutschland verwiesen, wo dieser Grundsatz im Grundgesetz verankert ist und wo es Judikatur des Bundesverfassungsgerichtshofes dazu gibt, jedoch wenig praktische Anwendung findet und somit totes Recht sei.

Im **Präsidium** wurde dazu kein Konsens erzielt.

III.7. Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern, Gender Budgeting

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt III.5 und VII.11.2)

Die vom Ausschuss eingeladene Expertin *Klatzer* unterbreitete dem Ausschuss eine Reihe von Textvorschlägen zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern. Der Ausschuss befasste sich insbesondere im Zuge der Beratungen zu Art 13 Abs 2 B-VG und zum Haushaltsrecht des Bundes (Art 51 ff B-VG) mit der Frage der Verstärkung des Gleichbehandlungsgebots.

Gemäß dem Vorschlag *Petrovic* zu Art 13 Abs 2 B-VG sollen Bund, Länder und Gemeinden auch im Wege der Finanzpolitik die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann sicherstellen. Die Textvorschläge von *Klatzer* zu Art 51 ff. B-VG sollen sicherstellen, dass Haushaltserstellung und –vollzug des Bundes, der Länder und Gemeinden auch die tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern fördern.

Ein weiterer Textvorschlag wurde im Sinne eines Kompromissvorschlages vom Österr. Städtebund eingebracht, und zwar zu Art. 13 Abs. 2 neu B-VG :

„Bund, Länder und Gemeinden haben bei der Erstellung und beim Vollzug der Haushalte die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben.“

Im Ausschuss konnte zu keinem der Textvorschläge Konsens erzielt werden. Teilweise wurde eingewendet, dass Gender Budgeting vom bestehenden Gleichheitsgrundsatz in Art. 7 B-VG umfasst ist und daher nicht als eigener Grundsatz gestaltet werden sollte. Dem wurde entgegengehalten, dass Gender Budgeting ein spezifisches ökonomisches Instrument im Rahmen des Gender Mainstreaming sei und eigens verankert werden sollte. Einigkeit herrschte darüber, dass im Gesetzestext jedenfalls nicht der englischsprachige Ausdruck verwendet werden sollte.

Im **Präsidium** bestand Konsens hinsichtlich des Textvorschlages des Österreichischen Städtebundes als auch zu Änderungen im Sinne der Textvorschläge *Klatzer* zu Art. 51 Abs. 3 und 6 sowie 51a B-VG (alt).

IV. Haushaltswesen; Globalbudgetierung

Zum Haushaltswesen – Art. 51 ff B-VG – wurde ein Textvorschlag des Bundesministeriums für Finanzen beraten.

Demnach soll u.a. für die Budgeterstellung ein mehrjähriger Ausgabenrahmen mit verbindlichen Obergrenzen, der sich an den Einnahmen zu orientieren hat, mit Verlängerungsmöglichkeit vorgesehen werden können. Damit soll die Kompatibilität mit dem EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie die best practice Weise nach OECD-Vorgaben umgesetzt werden. Auf die Beispiele in der Schweiz (Schuldenbremse), den Niederlanden und Schweden wird hingewiesen.

Im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung sollen die Ergebnis- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt werden. Damit sind auch die Voraussetzungen für eine Globalbudgetierung geschaffen worden.

Im Einzelnen sind im Vorschlag des BMF folgende Maßnahmen enthalten:

- Schaffung der Möglichkeit für die Beschlussfassung von Doppelbudgets, wobei jedes Finanzjahr getrennt ausgewiesen wird.
- Reduzierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Ausgestaltung des Bundesfinanzgesetzes („hinreichend gegliederter Bundesvoranschlag“)

Bisher: Gliederung in Einnahmen- und Ausgabenansätzen.
- Die näheren Bestimmungen über die Erstellung des Bundesfinanzgesetzes und über die Haushaltsführung des Bundes sind durch einfaches Bundesgesetz zu treffen, wobei einheitliche Grundsätze entsprechend einer wirkungsorientierten Verwaltung zu berücksichtigen sind.
- Gestaltung des Bundesvoranschlages und des Rechnungswesens ist nach kameralistischen (wie bisher) und nach kaufmännischen Grundsätzen möglich.

- Entfall der Bestimmungen zu den Bundesbetrieben und Sondervermögen, da es einerseits keine Bundesbetriebe mehr gibt und andererseits die Vorschriften einer Bruttobudgetierung nicht mehr vorgegeben sind.
- Der einfache Bundesgesetzgeber soll u.a. Anreiz- und Sanktionsmechanismen sowie Controllinginstrumente unter Vorgabe und Überprüfung von messbaren Zielen und Leistungen vorsehen.
- Neuregelung des sog. Budgetprovisoriums: Es sollen grundsätzlich die Bestimmungen des Bundesfinanzgesetzes des vorangegangenen Finanzjahres angewendet werden.
- Schuldenbremse: Mehrjährige verbindliche Budgetplanung durch Schaffung von Ausgabenobergrenzen. Damit soll ein ausgeglichener Haushalt über den Konjunkturzyklus ermöglicht werden.

Ein Teil der Mitglieder lehnte diesen Vorschlag ab, soweit er auch für die Haushaltsführung der Länder und Gemeinden gelten soll (Art. 51e).

Die in Art. 51 Abs. 4 des BMF-Vorschlages enthaltenen Grundsätze würden die Autonomie der Länder zu weitgehend einschränken und in die Landesverfassung eingreifen. Ein derartiger Eingriff im Bereich der Länder wurde von diesem Teil abgelehnt. Abgesehen davon sind nach dessen Auffassung die genannten Grundsätze, insbesondere hinsichtlich des Begriffes „wirkungsorientierte Verwaltung“ zu unbestimmt und damit die Auswirkungen nicht abschätzbar.

Denkbar wäre es allenfalls, einheitliche Grundsätze einvernehmlich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Form einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG festzulegen.

Von anderer Seite wurde zu Bedenken gegeben, dass durch die im BMF-Vorschlag enthaltenen Vorgaben derzeit nicht abschätzbare Umstellungen in der Rechnungsführung zu erwarten sind (arg. Doppik). Die konkreten Auswirkungen der Reform müssten daher zuerst klargelegt werden.

Ein weiterer Teil sprach sich dafür aus, dass für alle Gebietskörperschaften die gleichen Grundsätze für das Haushaltswesen – auch für Unternehmen gelten einheitliche Vorschriften – gelten sollten und befürwortete die vorgesehene Outputorientierung, die mittelfristige Ausrichtung des Budgets und die Flexibilität der Bestimmungen. Für den Fall, dass ein mittelfristiger Finanzrahmen mit Ausgabenobergrenzen verbindlich vorgesehen wird, ist die in Art. 51 Abs. 2 vorgesehene Ermöglichung von Doppelbudgets entbehrlich.

Die offensichtliche Dominanz von NPM-Instrumenten wurde als bedenklich angesehen.

Durch die vorgeschlagenen Regelungen seien die Grundsätze der Bruttobudgetierung (oberster Grundsatz des Rechnungswesens), der Klarheit und Vollständigkeit gefährdet. Es fehlt der Grundsatz der Transparenz, der heute von internationalen Organisationen (OECD, IMF) gefordert wird. Im Rahmen der Schaffung eines neuen Rechnungswesens gehe es vor allem

darum, bestehende Grundsätze der Verfassung (Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit) so zu adaptieren, dass eine möglichst wahre ökonomische Darstellung der öffentlichen Leistungserstellung möglich wird.

Der Vorschlag zu Art. 51 Abs. 3 B-VG (neu), wonach der Bundesvoranschlag „hinreichend gegliedert“ sein soll, wurde von diesem Teil wegen unzureichender Determinierung kritisiert. Da diese Formulierung zu Informationsverlusten führen kann, wird darin eine demokratiepolitisch bedenkliche Situation gesehen. Je unklarer die Bestimmungen über die Gliederung des Bundesvoranschlags sind, desto mehr besteht die Notwendigkeit einer Verbesserung des Berichtswesens (inhaltlich, zeitlich) von der Exekutive zur Legislative. Es wäre zu überlegen, ob nicht der Budgetausschuss eine erweiterte Bedeutung erlangen könnte.

Hinsichtlich der Gliederung des Budgets sollte der Grundsatz der qualitativen Spezialität diskutiert werden. Teilweise wurde in diesem Zusammenhang eine Steuerung durch Programmbudgets und operative Budgets vorgeschlagen.

Ein mittelfristiger Finanzrahmen wurde von diesem Teil grundsätzlich unterstützt. Ausgabenobergrenzen sind denkbar. In diesem Zusammenhang sollte das Wirksamwerden der automatischen Stabilisatoren auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ermöglicht werden. Abgelehnt wurde ein mehrjähriger Ausgabenrahmen, der eine Orientierung der Budgetausgaben an den Budgeteinnahmen vorsieht sowie die vom BMF vorgeschlagene Schuldenbremse. Die Schuldenbremse nach dem Modell des BMF wurde insbesondere auch deshalb abgelehnt, weil in diesem Modell die Schuldenbremse als eine zeitlich begrenzte Methode zur Senkung der Staatsschuldenquote gesehen wird. Zusammen mit dem Prinzip des ausgeglichenen Haushalts sinkt die Staatsschuldenquote langfristig auf Null. Damit würde sich der Staat weitgehend aus einer Funktion als Investor in die Infrastruktur zurückziehen. Ein Teil verwies hier auf ihren Vorschlag von *Petrovic* zu den fiskalpolitischen Zielen nach Art. 13 Abs. 2 B-VG (gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht). Da in den neuen Verfassungsbestimmungen die Möglichkeit konjunkturellen Gegensteuerns gestrichen wird (Konjunktur-Ausgleichshaushalt), erlangen die automatischen Stabilisatoren und die „golden rule“ eine besondere Bedeutung.

Teilweise wurde zu Bedenken gegeben, dass der Begriff der „wirkungsorientierten Verwaltung“ aus rechtlicher Sicht zu wenig bestimmt ist.

Teilweise wurde vorgebracht, dass es notwendig wäre, die Position des Parlaments in zweifacher Hinsicht zu stärken:

Der Einjährigkeit des Budgets sollte Vorrang eingeräumt werden und die Möglichkeit, ohne Budgetbeschluss auf der Basis des Vorjahresbudgets den Haushalt weiter zu führen, sollte zeitlich begrenzt werden.

Der Vollständigkeit halber wurde auf die Beratungen des Ausschusses 6 hingewiesen, wo die Etablierung eines „Wirtschaftlichkeits- bzw Effizienzgebotes“ angeregt wurde, das die derzeit

geltenden Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit um jenen der Effektivität ergänzen sollte.

Im **Präsidium** wurde teilweise der Textvorschlag des BMF unterstützt. Bezüglich der Regelung von Art. 51e, d.i. die Geltung für Länder und Gemeinden, gab es keinen Konsens. Von einem anderen Teil wurden folgende Einwände gegen den BMF-Vorschlag vorgebracht: Anstelle der Möglichkeit eines Doppelbudgets sollte ein rollierendes Budget vorgesehen werden. Die bestehende Regelung bezüglich des Budgetprovisoriums sollte beibehalten werden. Dem BMF sollten keine Zustimmungsrechte in Einzelfällen bei Globalbudgets eingeräumt werden. Die bestehende Zustimmungsmöglichkeit der Bundesregierung zur Festlegung von Bindungen sollte gewahrt bleiben. Regelungen über Bundesbetriebe und Sondervermögen sollten nur bei einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Vermögenssubstanzsicherung entfallen.

Ein weiterer Teil im Präsidium sprach sich aus folgenden Gründen gegen die Vorschlag des BMF aus: Ein neues Rechnungswesen sollte aufbauend auf den bestehenden Grundsätzen Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit, Bruttoprinzip und den neuen Grundsätzen Transparenz, Outputorientierung und good governance geschaffen werden und für alle Gebietskörperschaften gelten. Die detaillierten Vorgaben für den Bundesvoranschlag sollten bestehen bleiben. Ein mittelfristiger Finanzrahmen mit Ausgabenobergrenzen mache ein Doppelbudget überflüssig. Für das Budgetprovisorium sollte ein Zeitrahmen vorgegeben werden.

V. Grundsätze betreffend Finanzausgleich, Steuerpolitik, Stabilitätspakt und Konsultationsmechanismus

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.8.3)

Im Ausschuss wurden folgende Grundsätze beraten:

V.1. Parität und Mittelaufbringung (Verantwortung für Mittelaufbringung)

Ein Teil des Ausschusses forderte, dass der Nationalrat wie bisher den Finanzausgleich regelt. Damit soll eine bundesweit einheitliche Regelung ermöglicht und allfällige Blockademöglichkeiten aus Einzelinteressen vermieden werden.

Es wurde für wünschenswert gehalten, dass einer bundesgesetzlichen Regelung ein Einvernehmen vorausgeht. Für den Bund ist dies keine Bedingung.

Dieser Teil ging davon aus, dass im Fall einer Nichteinigung die Kompetenz ausschließlich beim Bund liegt.

Ein anderer Teil forderte, dass Regelungen im Rahmen der Finanzverfassung grundsätzlich nur im Einvernehmen zwischen den Gebietskörperschaften – Grundsatz der Parität – zu erfolgen haben.

Mehrere Teilnehmer äußerten Bedenken gegen die geübte Praxis, trotz bestehenden FAG-Paktums, die Ertragsanteile, aber auch die Zuständigkeitsverteilung zu Lasten der anderen Gebietskörperschaftsebenen zu verschieben. Demnach wurde ein Änderungsbedarf hinsichtlich des Geltungsbereiches des Konsultationsmechanismus (steuerrechtliche Maßnahmen sind derzeit von dessen Geltungsbereich ausgenommen) als auch des unverbindlichen Verhandlungsgebotes des § 7 FAG 2001 gesehen.

Ein Teil wies auf die mangelnde Bereitschaft der Länder hin, zur Finanzierung größerer Teile der Landesausgaben verstärkt eigene Landesabgaben zu nutzen. Parität der Gebietskörperschaften kann sich nach dieser Sicht nicht nur darauf beschränken, auf der Einnahmenseite günstige Behandlung zu fordern, sondern bedingt zumindest zum Teil und mehr als bisher auch die Bereitschaft, die Finanzierung der jeweiligen Ausgabenbedürfnisse durch eigene Entscheidung gegenüber den jeweiligen Bürgerinnen und Bürgern der Gebietskörperschaft zu rechtfertigen.

Dazu wurde von einem Teil auf Bedenken hingewiesen, eigene Steuern einzuführen. Begründet wird dies u.a. mit den Vorgaben des einheitlichen Wirtschaftsraumes Österreich, den Versuchen der EU zur Steuervereinheitlichung und einer Entsolidarisierung der Regionen.

Einnahmenseitige Parität zu fordern, wird nach Meinung einiger Mitglieder der gesamten Bedeutung dieses wichtigen bundesstaatlichen Begriffes nicht gerecht, sondern erfordert eine ganzheitliche Betrachtung von Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung. Solange und soweit diese Verantwortung jedoch nicht gegeben ist, ist die Übernahme der Gesamtverantwortung für Abgabenerträge und deren Aufteilung durch den Bund sowie dessen Entscheidungsfähigkeit erforderlich.

Ein Teil brachte einen Gesetzesvorschlag für einen Grundsatz der Parität im Österreichischen Finanzausgleich ein. Dieser Vorschlag umfasst nicht nur die bestehenden Inhalte des § 4 F-VG 1948, sondern sieht auch eine Integration der Inhalte des § 7 FAG 2001 in die Finanzverfassung vor. Die im Textvorschlag vorgesehene Ausübung des Einspruchsrechts sowie die Beibehaltung des Einspruchs wäre in Abhängigkeit von den zukünftigen Organen (Bundesrat-Neu) auszugestalten.

Die Formulierung in Abs. 2 dieses Textvorschlages zielt darauf ab, die Defizite des Konsultationsmechanismus im Hinblick auf dessen eingeschränkten Geltungsbereich zu beheben. Da es in der Vergangenheit wiederholt vorgekommen ist, dass zB „§ 7 FAG 2001-Verhandlungen“ zu keinerlei Ergebnis geführt haben und die Gesetzesvorhaben dennoch beschlossen wurden bzw in Ausführung eines FAG-Paktums von diesem abweichende Bundesregelungen erlassen wurden, sieht der Abs. 3 des Textvorschlages ein Einspruchsrecht von Ländern und Gemeinden gegen einen entsprechenden Gesetzesbeschluss des Nationalrates vor. Durch die Installierung bzw Aufwertung eines politischen Gremiums soll auch Blockadebefürchtungen entgegengetreten werden.

Durch Abs. 5 des Textvorschlages soll das FAG-Paktum als verfassungsunmittelbare Rechtsquelle sui generis etabliert werden. Die Ausführungsgesetze des einfachen Bundes- aber auch Landesgesetzgebers wären an diesem verfassungsrechtlichen Maßstab zu messen, während derzeit die Einigung auf ein FAG-Paktum für den VfGH lediglich die Einhaltung bzw das Nicht-Verstoßen gegen die Grundsätze des § 4 F-VG 1948 indiziert. Zu diesem Vorschlag wurde teilweise die Meinung vertreten, dass eine Kundmachung im Bundesgesetzblatt nicht erforderlich und nicht zweckmäßig ist.

In der Diskussion zu diesem Vorschlag wurde Abs. 1 in seiner ursprünglichen Version als durchaus konsenswürdig angesehen. Die Ergänzung und die weiteren Absätze wurden von einem Teil der Mitglieder jedoch vehement abgelehnt, von einem anderen Teil hingegen befürwortet.

Von einem Teil wurde darauf hingewiesen, dass im Bereich des Abgabewesens der Bund die überwiegende politische Verantwortung gegenüber den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern trägt und im Bereich der Wirtschafts-/Steuerpolitik die Verantwortung für die soziale Ausgewogenheit und die steuerliche Qualität des Wirtschaftsstandorts Österreich wahrnimmt.

Bindungen des Bundesgesetzgebers in den Bereichen Abgabewesen und Finanzausgleich führen nach dieser Meinung zu Auswirkungen auf Entscheidungs- und Reformfähigkeit in Österreich und notwendigerweise zu Blockaden gesamtstaatlicher Erfordernisse zugunsten partikulärer Interessen bei den Finanzausgleichsverhandlungen. Auf das Beispiel Deutschlands wird nachdrücklich hingewiesen.

Die vorgeschlagene Regelung und die damit mögliche Lähmung der Entscheidungsfähigkeit muss nach Auffassung dieses Teils vermieden werden, um ein integratives und effizientes Steuersystem zu gewährleisten, ein makroökonomisches Instrument zur Stabilisierung der Volkswirtschaft nutzbar zu erhalten, gesamtwirtschaftliche Wachstums- und Beschäftigungsimpulse zu ermöglichen, den Standort Österreich insgesamt zu verbessern, eine angemessene Einkommens- und Ressourcenverteilung sicherzustellen und EU-rechtliche Vorgaben umsetzen zu können.

Im **Präsidium** wurde teils die Beibehaltung der bisherigen Rechtslage, teils eine Verankerung der Parität vertreten.

V.2. Verhandlungsgebot – Verhandlungspflicht

Ein Teil der Ausschussmitglieder vertrat die Auffassung, dass bei finanzausgleichsrechtlichen Regelungen jedenfalls Verhandlungen zwischen dem Bund, den Ländern und Gemeinden zu führen sind.

Dies soll insbesondere für steuerpolitische Maßnahmen gelten. Eine entsprechende Verankerung der Bestimmungen von § 7 des Finanzausgleichgesetzes in der Finanzverfassung, wonach zwingend Verhandlungen zu führen sind, wurde teilweise gefordert.

Weiters wurde teilweise gefordert, dass diese Verhandlungen zu einem Einvernehmen führen müssen.

Zudem wurde die Notwendigkeit unterstrichen, im Bereich der Steuerpolitik handlungsfähig zu bleiben, da die Steuerpolitik eines der wesentlichen makroökonomischen Steuerungsinstrumente der Wirtschaftspolitik ist.

V.3. Zustandekommen des Finanzausgleichs und Nachfolgeregelungen

Teile des Ausschusses regten an, dass das Entstehen, Änderungen und die Beendigung des Finanzausgleichs in der Finanzverfassung dem Grundsatz der Parität entsprechend eingehend determiniert werden sollten.

Ein Teil vertrat die Auffassung, die Finanzverfassung solle nicht zu detaillierte Bestimmungen enthalten, sondern sich auf die Vorgabe der Regeln für die Finanzwirtschaft der Gebietskörperschaften beschränken („schlanke Finanzverfassung“).

Andere Teile forderten weiters Sicherheit hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung durch den Grundsatz der Parität und dessen mögliche verfassungsgerichtliche Überprüfung.

Ein Teil regte an, dass die Verhandlungspflicht auch an Sanktionen gebunden sein soll, um den Grundsatz der Parität entsprechend durchsetzen zu können. Ein neuer Finanzausgleich sollte nur mit Zustimmung aller Gebietskörperschaften zustande kommen.

Einigkeit bestand im Ausschuss dahingehend, dass Blockademöglichkeiten aus Partikularinteressen beim Zustandekommen des Finanzausgleichs verhindert werden müssen.

Folgende Varianten wurden für das Zustandekommen, für Nachfolgeregelungen und für den Fall der Nichteinigung auf einen Finanzausgleich vorgeschlagen, wobei zu keinem Vorschlag Konsens erzielt werden konnte:

- Kompetenz und Verantwortung des einfachen Bundesgesetzgebers, eine Neuregelung vorzunehmen (kein Änderungsbedarf).
- Ein neu gestalteter Bundesrat sollte ein Zustimmungsrecht/absolutes Veto zu diesem Ausführungsgesetz erhalten.
- Der Gesetzgeber sollte das Ausführungsgesetz mit erhöhten Quoren beschließen, wenn die Verhandlungen zu keinem Ergebnis führen.
- Automatische Verlängerung unter gleichzeitiger Einrichtung eines Vermittlungsgremiums
- Einbehaltung und Kürzung der Ertragsanteile (Errichtung eines Sonderkontos)
- Installierung eines eigenen Gremiums (vgl 26er Ausschuss) zur Vermittlung.

V.4. Abschluss eines Paktums

Grundsätzlich wurde im Ausschuss die Meinung vertreten, es sollte das Ergebnis der Verhandlungen zum Finanzausgleich in einem Paktum festgehalten werden.

Uneinigkeit bestand, ob ein solches Paktum zwingend abzuschließen ist und welche Rechtswirkung es haben soll.

Nach der bisherigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes kommt dem abgeschlossenen Paktum die Vermutung zu, dass ein Finanzausgleichsgesetz in Ausführung des Paktums dem Gleichheitsgrundsatz entspricht. Es wurde von einigen Ausschussmitgliedern vorgeschlagen, dass dem abgeschlossenen Paktum in Zukunft eine neue Rechtsqualität zuzuerkennen sei.

Dies könnte entweder eine Art. 15a B-VG-Vereinbarung (unter Einbeziehung der Gemeinden) oder eine Rechtsquelle sui generis mit verfassungsrechtlicher Qualität sein. Diese Rechtsquelle sollte in der Folge einen Prüfungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof zur Kontrolle des Finanzausgleichsgesetzes darstellen.

VI. Regelung des Finanzausgleichs

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.8.3)

Das Finanz-Verfassungsgesetz 1948 enthält derzeit bei der Verteilung der Abgabenerträge und Besteuerungsrechte Bestimmungen, die einen dreigliedrigen Finanzausgleich vorsehen, als auch solche mit einem zweigliedrigen Finanzausgleich.

Unter zweigliedrigem Finanzausgleich wird im Sprachgebrauch des Ausschusses ein zwischen Bund und Ländern geregelter Finanzausgleich verstanden, wobei die Länder jeweils auch die Gemeinden im Land inkludieren. In einer Folgeregelung ist ein landesinterner Finanzausgleich zwischen Land und den Gemeinden im Land zu regeln (Beispiel: Verteilung der Landes- oder Gemeindeabgaben).

Dreigliedriger Finanzausgleich ist demgegenüber ein zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geregelter Finanzausgleich (Beispiel: Regelung der Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben).

Der Ausschuss war der Auffassung, dass der Finanzausgleich grundsätzlich dreigliedrig zu gestalten ist.

Zweigliedrige Elemente sollen wie bisher bestehen bleiben: zB Verteilung der Landes- oder Gemeindeabgaben durch die Landesgesetzgebung.

Das bedeutet, dass die betroffenen Gebietskörperschaften – Bund, Länder, Gemeinden – die Verhandlungen zum Finanzausgleich führen und entsprechend einzubinden sind.

Übereinstimmung bestand, dass über die derzeit bestehenden Möglichkeiten des Finanzausgleichsgesetzes ein horizontaler Finanzausgleich, dh Mittelverteilung zwischen Ländern sowie zwischen Gemeinden untereinander, ermöglicht werden soll.

Ein Teil der Mitglieder forderte dazu generell das Einvernehmen zwischen den Gebietskörperschaften.

Es bestanden jedoch Auffassungsunterschiede, was unter horizontalem Finanzausgleich zu verstehen ist:

Von einem Teil wurde die Auffassung vertreten, dass die allgemeine Verteilung der den Ländern zufließenden Ertragsanteile unter den Ländern in einem einzigen Finanzausgleich wie in der bisherigen Form zu erfolgen hat. Die Länder sollen jedoch die Möglichkeit haben, über ihre Aufgaben mit anderen Ländern Verträge abzuschließen und dabei auch finanzielle Belange zwischen den Ländern regeln zu können.

Ein anderer Teil verstand darunter Ausgleichsregelungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gebietskörperschaften einer Ebene.

Der horizontale Finanzausgleich sollte jedenfalls die Finanzkraft der Gemeinden bzw Länder berücksichtigen. Eine entsprechende Regelung hätte im Finanzausgleichsgesetz zu erfolgen.

Teilweise wurde gefordert, die zentralörtlichen und ballungsraumspezifischen Aufgaben der Gemeinden bei der Verteilung der Mittel zu berücksichtigen.

Zum Teil wurde die Ansicht vertreten, dass die Regelung von Finanzströmen zwischen Ländern und Gemeinden (auch Gemeinden untereinander) durch das Land verrechtlicht werden sollte.

Der Ausschuss vertrat die Auffassung, dass die Grundsätze des § 4 F-VG 1948 (Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften) weiterhin Geltung haben sollen.

Ein Teil der Ausschussmitglieder vertrat die Auffassung, dass weitere Parameter, wie die Leistungen der Daseinsvorsorge, öffentliche Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung, öffentlichen Sicherheit, Infrastruktur, Bildung, Gesundheitsvorsorge und aktiven Arbeitsmarktvermittlung, die Gleichheit der Lebensverhältnisse oder die Förderungen von Investitionen bei der Verteilung der Lasten und bei der Zuweisung der Finanzmittel zu berücksichtigen sind.

Ein Teil vertrat die Ansicht, dass eine einseitige Ausrichtung auf das „Ausgleichsprinzip“ einerseits das Ziel der Autonomie der Gebietskörperschaften verletzt, sowie andererseits andere Ziele der Finanzausgleichspolitik, insbesondere allokatonspolitische (Effizienz, Wachstum) und stabilitätspolitische (Konjunktur stabilisierung) zu kurz kommen. Auch die Verknüpfung des Finanzausgleichs mit wichtigen europäischen Zielen – die etwa in der Lisbon-Strategie verankert wurden – und dem Ziel nachhaltigen Wirtschaftens bleibt ausgeklammert. Ein Finanzausgleich, der auch wachstums- und stabilitätspolitischen Zielen gerecht

werden will, muss daher neben dem „Ausgleichsprinzip“ auch das „Aufkommensprinzip“ und das „Bedarfsprinzip“ in einem den Zielsetzungen entsprechenden „Mix“ berücksichtigen. Ein Festhalten an einem strikten „Ausgleichsprinzip“ steht einem aufgabenorientierten Finanzausgleich entgegen.

Zu den Punkten V und VI wurden im **Präsidium** folgende Positionen bezogen:

Von einem Teil wurde vorgeschlagen, dass der Finanzausgleich als Paktum zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Gemeinde- und Städtebund) zustande kommen soll. Das Paktum ist eine für die Vertragspartner bindende Norm. Sollte keine einvernehmliche Lösung zwischen allen gebietskörperschaftlichen Ebenen möglich sein, kann der Bundesgesetzgeber ein Finanzausgleichsgesetz beschließen. Dieses Gesetz bedarf der doppelten Mehrheit (Zustimmung Bundesrat und drei von neun Ländern dürfen nicht widersprechen). Kommt ein Finanzausgleich nach diesem Verfahren nicht zustande, dann soll der bestehende Finanzausgleich weiter gelten.

Ein anderer Teil trat für eine Verhandlungspflicht ein, jedoch ohne Sanktionen. Im Falle des Nichtzustandekommens bzw Auslaufens des Finanzausgleichs soll der Bundesgesetzgeber regeln. Dazu wurde vereinzelt gefordert, Zielvorgaben für Verhandlungen festzuschreiben.

VII. Stabilitätspakt

Ein Teil war der Ansicht, dass eine Ermächtigung zum Abschluss des Stabilitätspaktes in die Finanzverfassung aufgenommen werden soll.

Die Umsetzung bzw Ausarbeitung des konkreten Stabilitätspaktes soll in Form einer paktierten Vorgehensweise geschlossen werden.

Ein anderer Teil vertrat die Auffassung, dass in die Finanzverfassung die Grundsätze des bisherigen Stabilitätspaktes aufgenommen werden sollen (Information, Koordination, gesamtstaatlicher Haushaltsausgleich, Sanktionen).

Festgehalten wurde, dass die Frage der Ausgestaltung dieser Bestimmung eng mit der Regelung von Art. 13 Abs. 2 B-VG („gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“) steht.

Einigkeit bestand dahingehend, dass Bund, Länder und Gemeinden sich zu einer koordinierten Finanzpolitik als Mittel zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verständigen.

Anstelle dessen bzw ergänzend wurden von einem Teil die Grundsätze der Nachhaltigkeit in Bezug auf die Schuldenquote und Zulassen der „golden rule“ genannt.

Im **Präsidium** war ein Teil der Ansicht, dass die Regelung entsprechend den Grundsätzen zum Finanzausgleich (doppelte Mehrheit) zu erfolgen hätte. Ein anderer Teil war der Meinung, dass eine Ermächtigung zum Abschluss eines Stabilitätspaktes in die Bundesverfassung aufgenommen werden sollte. Teilweise wurde dies jedoch von einer entsprechenden Rege-

lung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abhängig gemacht, teilweise wurde ein Procedere wie beim Finanzausgleich vorgeschlagen.

VIII. Konsultationsmechanismus

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.15)

Ein Teil des Ausschusses befürwortete die Aufnahme der Grundsätze des Konsultationsmechanismus in die Verfassung.

Ein anderer Teil sprach sich nur unter der Voraussetzung für die Aufnahme der Grundsätze des Konsultationsmechanismus in die Verfassung aus, dass auch die Grundsätze des Stabilitätspaktes in die Verfassung aufgenommen werden.

Für den Fall, dass lediglich die Ermächtigung zum Abschluss des Stabilitätspaktes in der Verfassung vorgesehen wird, soll dies nach einem Teil der Ausschussmitglieder auch für den Konsultationsmechanismus gelten, da diese beiden Regelungen inhaltlich verschränkt sind.

Konsens bestand hinsichtlich der Grundsätze Informations-, Verhandlungs-, und Kostensatzpflicht; über den Umfang der Grundsätze wurde keine Einigung erzielt.

Dissens bestand hinsichtlich des geforderten Entfalls der bisher bestehenden Ausnahmen (Finanzausgleich, Steuerrecht, EU-Recht Umsetzung, privatrechtliche Auswirkungen); ein Teil war für die Abschaffung, ein anderer Teil für das Weiterbestehen dieser Ausnahmen.

Teilweise wurde weiters die Abschaffung der Bagatellgrenzen, d.s. jene Betragsgrenzen, die für die Auslösung des Konsultationsmechanismus überschritten werden müssen, angeregt, insbesondere wenn Regelungen nur einzelne Kategorien von Gemeinden (zB Statutarstädte) betreffen.

Ein Teil des **Präsidiums** sprach sich für die Beibehaltung der bestehenden Rechtslage aus.

Ein anderer Teil forderte eine Ermächtigung zum Abschluss sowie eine Regelung der wesentlichen Inhalte eines Konsultationsmechanismus in der Verfassung. Hinsichtlich des Procedere sollte die Legislative eingebunden werden.

IX. Kostenverantwortung und Kostentragung

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.8.3)

Einvernehmen bestand, am Prinzip der eigenen Kostentragung festzuhalten. Demnach trägt grundsätzlich jede Gebietskörperschaft den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt. Ein Teil forderte eine Verstärkung dieses Prinzips.

Ausnahmen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung durch Gesetz sollen auch weiterhin möglich sein, wobei mit der betroffenen Gebietskörperschaft vor einer Kostenübertragung jedenfalls Verhandlungen zu führen sind, bei denen Einvernehmen zu erzielen ist.

Teilweise wurde vorgeschlagen, die Ausnahmen sehr restriktiv anzuwenden.

Ein Teil schlug die Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrages vor.

Im **Präsidium** sprach sich ein Teil für die Beibehaltung der geltenden Regelung, teilweise sogar für ihre Verstärkung aus. Ein anderer Teil unterstützte den Textvorschlag des BMF zu § 2 Abs. 1 als Absatz 1 und jenen des Österreichischen Städtebundes zu § 2 als Absatz 2 (siehe Teil 4A Pkt. IV.8.3).

Landesumlagen:

Ein Teil der Ausschussmitglieder vertrat die Auffassung, dass die allgemeinen Landesumlagen einen Fremdkörper in der derzeit bestehenden Finanzverfassung darstellen und daher abgeschafft werden sollten. Für den Fall, dass die Landesumlagen abgeschafft werden, müsste für die Länder ein entsprechender Ausgleich für den Entfall dieser finanziellen Mittel gesorgt werden.

Ein anderer Teil der Ausschussmitglieder vertrat die Auffassung, dass an den Landesumlagen festgehalten werden muss. Dies insbesondere deshalb, da ein Teil der eingehobenen Landesumlagen wiederum den Gemeinden zufließt und der regionalen Feinsteuerung dient.

Ein Teil der Befürworter der Beibehaltung der Landesumlagen räumte jedoch ein, in der Finanzverfassung könnte festgehalten werden, dass nachweislich ein fixer Anteil der eingehobenen Landesumlagen den Gemeinden zufließen soll. Ein Teil der Mitglieder betont, dass eine Finanzierung der Länder mit Gemeindeertragsanteilen ausgeschlossen werden soll.

Zweckgebundene Umlagen, zum Beispiel für die Krankenanstaltenfinanzierung bzw die Sozialhilfe, sollen weiterhin bestehen bleiben, sofern sie einem Gemeinschaftsinteresse dienen und die betroffenen Gemeinden bei Festlegung dieser indirekten Umlagen eingebunden werden.

X. Transparenz und Finanzstatistik

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.8.3)

Im Ausschuss bestand Einvernehmen dahingehend, dass die Verteilung der Mittel auf allen Ebenen ausreichend statistisch dargelegt und insbesondere für Finanzausgleichsverhandlungen verfügbar gemacht werden sollten.

Die Daten sollen durch Experten außer Streit gestellt werden.

Der Ausschuss war teilweise der Ansicht, dass einheitliche Grundsätze zur Transparenz der Finanzstatistik durch die Finanzverfassung vorgegeben werden sollten.

Ein Teil forderte, Sanktionen für die Nichteinhaltung von Vorgaben vorzusehen und eine Kompetenz des Bundesgesetzgebers, für den Bereich der Finanzstatistik einheitliche Richtlinien für alle Gebietskörperschaften zu treffen.

Als ausreichend beurteilten Teile des Ausschusses die bestehenden Rahmenbedingungen in der Finanzverfassung bezüglich der Vorschriften zur Erstellung der Rechnungsabschlüsse.

Ein Teil regte eine Verrechtlichung des VR-Komitees (Voranschlags- und Rechnungsabschluss-Komitee) in der Finanzverfassung an.

Demgegenüber wurde teils die Auffassung vertreten, dass sich die Tätigkeit des VR-Komitees insofern nicht bewährt hat, als die VRV heute grundsätzliche Schwächen aufweist. Eine umfassende Adaptierung der VRV steht aus. Von einigen Teilen wurde gefordert, bei jeder Änderung ein Einvernehmen herzustellen.

Bei der Adaptierung müsste es um die Anpassung der Rechnungslegungsvorschriften an die Konzepte eines modernen öffentlichen Managements, an die wirtschafts- und finanzpolitischen Vorgaben in der EU und um die Verknüpfung von haushaltsrechtlichen mit organisatorischen Vorschriften, etwa dem Beispiel des Bundeshaushaltsrechts folgend (Flexibilisierungsklausel), gehen.

Weiters wurde teilweise angemerkt, dass die VRV 1997 auf einer Ermächtigung in der Finanzverfassung beruht, die sich lediglich auf die Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse, nicht aber auf Inhalte, bezieht. Inhaltlich weiterreichende Vorschläge, die in einer verbindlichen Norm (modernisierte VRV) für Länder und Gemeinden vorgegeben werden, wären entsprechend zu vereinbaren.

Im **Präsidium** war ein Teil der Meinung, dass die Länder und Gemeinden in das VR-Komitee aufgenommen werden sollten, jedoch ohne Blockademöglichkeiten. Ein anderer Teil sprach sich für einheitliche Grundsätze für die Finanzstatistik aus.

XI. Abgaben

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.8.3)

Im Ausschuss bestand Einigkeit dahingehend, dass der Begriff „Abgabe“ nicht näher als bisher in der Finanzverfassung zu definieren ist.

Die Begriffe „Steuern“ und „Gebühr“ sind nicht in die Finanzverfassung aufzunehmen; sie sind durch die Rechtsprechung ausreichend bestimmt.

Man verständigte sich weiters darauf, dass verfassungsrechtliche Grundlagen für eine einheitliche Abgabenordnung nach dem Muster der Bundesabgabenordnung für Bund, Länder und Gemeinden zu schaffen sind.

Zudem wurde eine Bereinigung und Verminderung der Abgabentypen angeregt.

Demnach soll der Typus „gleichartige Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand“ entfallen.

Teilweise wurde vorgeschlagen, den Ländern die Möglichkeit einzuräumen, gemeinsame Zuschlagsabgaben auf Bundesabgaben (Ertragssteuern und Lohnsteuer) vorzusehen, wobei ein Gremium (zB Bundesrat, Landeshauptleutekonferenz) bundeseinheitlich die Zuschläge festlegt. Dadurch soll die Steuerautonomie der Länder erhöht und der Föderalismus gestärkt werden. Dieses Gremium sollte die nachteilige Wirkung eines Steuerwettbewerbes hintanhaltend, da die Einheitlichkeit der Zuschläge einen standortschädlichen Steuerwettbewerb verhindert.

Anstelle von einheitlichen Zuschlägen wurde teilweise auch die Auffassung vertreten, dass sich der Steuerwettbewerb durch Einziehen von Bandbreiten bei den Zuschlägen vermeiden ließe. Jedenfalls aber sind derartige einheitliche Zuschläge insbesondere zu den ertragsbezogenen Steuern und zur Lohnsteuer aus der Sicht einiger Ausschussmitglieder geeignet, die Steuerautonomie der Länder und damit einhergehend den Grundsatz der Accountability und der Transparenz – zwei wichtige Grundsätze von Good Governance – zu stärken.

Teilweise wurde die Übertragung von gewissen Abgaben in die Kompetenz der Länder angeregt, zB Grundsteuern; zusätzlich wurde von einem Teil vorgeschlagen: Ressourcensteuern, motorbezogene Versicherungssteuer.

Zum Teil wurde angeregt, österreichweit einheitliche Zuschlagsabgaben auch für Gemeinden vorzusehen.

Im **Präsidium** bestand Konsens über die Abschaffung des Besteuerungsgegenstandes „gleichwertige Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand“. Ein Teil unterstützte die Schaffung verfassungsrechtlicher Grundlagen hinsichtlich einer einheitlichen Abgabenordnung. Ein anderer Teil sprach sich diesbezüglich für eine Regelung durch einfaches Bundesgesetz aus. Ein weiterer Teil unterstützte den Textvorschlag der Länder zu § 7 Abs. 6 betreffend das Abgabenverfahren (Teil 4A Pkt. IV.8.3) mit Ausnahme der vorgeschlagenen Herstellung des Einvernehmens des Bundesgesetzgebers mit den Ländern und Gemeinden.

XII. Mitwirkungsrechte der Gebietskörperschaften bei der Gesetzgebung anderer

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.8.3)

Zum Teil bestand die Meinung, dass dem Bund bei Landes- und Gemeindeabgaben kein Einspruchsrecht zukommen soll.

Dem Bund soll nach teilweiser Auffassung für den Fall, dass die Steuerhoheit der Länder ausgedehnt wird, aus föderalistischen Überlegungen kein Einspruchsrecht zukommen.

Zum Teil bestand die Auffassung, dass bei Abgabengesetzen generell einer anderen Gebietskörperschaft kein Einspruchsrecht zukommen soll.

Zum Teil wurde die Ansicht vertreten, dass dies nur bei Abgaben, die ausschließlich einer Gebietskörperschaft zukommen, gelten soll.

Teilweise wurde die Meinung vorgebracht, dass die bestehende Regelung im § 9 F-VG 1948, der ein Einspruchsrecht der Bundesregierung gegen Landes- bzw Gemeindeabgabengesetze sowie eine Befassung des sog. 26er Ausschusses des Nationalrates vorsieht, im Grunde bestehen bleiben soll.

Zum Teil wurde die Neugestaltung des 26er Ausschusses angeregt, zB durch die Bildung eines eigenen Gremiums, in dem alle Gebietskörperschaften vertreten sind.

Im **Präsidium** war ein Teil der Meinung, dass der Textvorschlag zu § 9 Abs. 1 auf „die in § 7 Abs. 4 [F-VG 1948] genannten Interessen“ abstellen sollte. Ein Teil unterstützte demgegenüber die geltende Fassung, dh es sollte auf „Bundesinteressen“ Bezug genommen werden.

XIII. Transfers

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.8.3)

Es bestand Einverständnis, dass die Unterscheidung zwischen Schlüssel- und Bedarfszuweisungen entfallen soll. Schlüsselzuweisungen können gestrichen werden. Grundsätzlich wird aber die Notwendigkeit von Transfers, insbesondere von Bedarfszuweisungen, als Instrument der Feinsteuerung gesehen.

Ein Teil regte an, vermehrt die Anreizfunktion von Transfers zur Förderung der Kooperation zwischen den Gemeinden zu nützen.

Zweckgebundene Zuweisungen sollen jedenfalls beibehalten werden, wobei jeweils geeignete Vorgaben vorzusehen sind, um die zweckmäßige Verwendung und die Umsetzung der vorgesehenen Ziele entsprechend überprüfen und evaluieren zu können.

Hinsichtlich der Gestaltung der Grundsätze für Transfers wurde von *Petrovic* ein Textvorschlag betreffend §§ 2, 3, 4 und 12 F-VG 1948 eingebracht, der insbesondere die Ergebnisse der Studie „Die Gemeinden im Netz der intragovernmentalen Transferbeziehungen“ berücksichtigt, die von den Experten *Schönbäck* und *Bauer* im Ausschuss präsentiert wurde.

Diesem Textvorschlag liegen die nachfolgenden aus dieser Studie abgeleiteten Prinzipien zugrunde:

Demnach ist zunächst nach dem Prinzip der Konnexität in der Finanzverfassung möglichst die Einheit zwischen der Verantwortung für eine Aufgabe, ihrer fachlichen Ausprägung und ihrer Finanzierung herzustellen. Mehrere Träger von Aufgaben, Kofinanzierungen u.ä. verletzen das Konnexitätsprinzip, stören nachhaltig die Prinzipien der Accountability und der Transparenz und leisten Unwirtschaftlichkeiten Vorschub.

Zweitens wären die Möglichkeiten der Finanzierung von öffentlichen Aufgaben aus allgemeinen oder spezifischen Steuern und/oder von nutzerbezogenen Gebühren und Beiträgen auszuschöpfen.

Drittens müssen die Verteilung von Besteuerungsrechten einschließlich der Ermächtigung Gebühren einzuhoben sowie die Verteilung von Ertragshoheiten beim Steuerverbund so gehandhabt werden, dass eine Finanzausstattung erzielt wird, die wesentlich dem Prinzip des Sachlichkeitsgebotes (§ 4 der Finanzverfassung) genügt.

Viertens müssen die wichtigen Funktionen von intragovernmentalen Transfers dadurch gewahrt bleiben, dass sie selektiv und ergänzend zu den anderen genannten Finanzierungsgesichtspunkten angewendet werden. Dabei sind allokativen und distributiven Aufgaben von Transfers zu unterscheiden.

Diese Grundsätze sowie der eingebrachte Textvorschlag fanden teilweise Zustimmung.

Teilweise wurde die Aussagen der Experten bezweifelt, wie hinsichtlich einer Gefährdung des Grundsatzes der Konnexität, mangelnde Zielorientierung und verringerte Erfüllung des Ausgleichsprinzips durch das bestehende System der Transfers.

Der vorgelegte Textvorschlag würde nach der Meinung dieses Teils zu einer Verkomplizierung führen. Die getroffenen Annahmen wären nicht praxisnahe.

Einigung bestand dahingehend, dass die Mittelaufteilung im Wege von Transfers weitgehend zurückgedrängt werden sollte, um die bestehende Vielzahl der Zahlungsströme überschaubarer zu gestalten. Dazu wurde teilweise gefordert, den bestehenden Umfang der Transfers bei der künftigen Aufteilung der Ertragsanteile zu berücksichtigen. Teilweise wurde die Einschränkung zugunsten einer erweiterten Steuerhoheit der Länder gefordert.

Im **Präsidium** wurde von einem Teil die geltende Rechtslage gemäß § 13 F-VG 1948 unterstützt. Ein anderer Teil sprach sich für den Textvorschlag des BMF zu § 12 sowie für die zwingende Abschaffung der Schlüsselzuweisungen aus. Ein weiterer Teil befürwortete die Textvorschläge des BMF zu §§ 12 und 13. Ein Teil unterstützte die Textvorschläge *Petrovic*.

XIV. Kreditwesen

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.8.3)

Ein Teil regte an, dem Bundesgesetzgeber eine Bedarfskompetenz im Bereich der Vermögens- und Schuldenverwaltung zur Unterstützung insbesondere der Gemeinden, v.a. bei Fremdwährungskrediten, einzuräumen. Ein anderer Teil sah keine Notwendigkeit für solche Regelungen.

Im **Präsidium** unterstützte ein Teil die geltende Rechtslage.

XV. Leistungs- und Kostenrechnung

(Textvorschläge: siehe Teil 4A Punkt IV.8.3)

Im Ausschuss wurde vorgeschlagen, die Einführung von Public Management Methoden (wirkungsorientierte Verwaltungsführung) im Rechnungswesen vorzuschreiben und eine Kompetenz des Bundes für eine einheitliche Leistungs- und Kostenrechnung vorzusehen. Demnach soll eine regelmäßige Evaluierung und verbesserte Steuerung der Leistungen, insbesondere durch die Vorgabe von Zielen und die Verwendung von Kennzahlen, erreicht werden.

Ein Teil schlug hingegen vor, dass derartige bereits bestehende Länder- und Gemeindeinstrumente den Ländern autonom überlassen und diese nicht behindert werden sollten. Dabei ist tunlichst die Einheitlichkeit der Leistungs- und Kostenrechnung anzustreben. Es wird zu beachten sein, die Kennzahlen überschaubar zu gestalten, damit eine Steuerung nicht verunmöglicht wird.

Im **Präsidium** sprach sich ein Teil dafür aus, Verhandlungen im VR-Komitee vorzuschreiben. Ein anderer Teil unterstützte den Textvorschlag des BMF zu § 16.

XVI. Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit und Ausbau der Rechtsstellung „Stadt mit eigenem Statut“ (Zuweisung von Ausschuss 3)

Einvernehmen bestand, dass die interkommunale Zusammenarbeit, auch über Ländergrenzen, grundsätzlich durch die Finanzverfassung ermöglicht und unterstützt werden soll. Weiters soll die interkommunale Zusammenarbeit auch über Länder- und Bezirksgrenzen hinweg forciert und durch Anreize gefördert werden. Die Finanzverfassung solle die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür schaffen.

Keine Notwendigkeit wurde gesehen, den Ausbau der Rechtsstellung „Stadt mit eigenem Statut“ bzw dessen Finanzierung eigens im Abschnitt „Finanzverfassung“ zu regeln; dies steht vielmehr im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Übereinstimmung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung.

XVII. Nicht-territoriale Selbstverwaltung (Zuweisung von Ausschuss 7)

Im Ausschuss bestand Einvernehmen, dass die Finanzierung der nicht-territorialen Selbstverwaltung, zB Kammern, nicht in der Finanzverfassung geregelt werden soll, da diese sich auf die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften beschränkt. Eine Ausweitung des Wirkungsbereiches der Finanzverfassung wurde nicht befürwortet.

Im **Präsidium** bestand Konsens, dass keine Regelung im Teil der finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen erfolgen sollte.

Expertengruppe „Handlungsformen und Rechtsschutz in der öffentlichen Verwaltung“

I. Einführung und Anwendungsbereiche verwaltungsrechtlicher Verträge

In der Expertengruppe wurden nachstehende Konstellationen diskutiert, in denen verwaltungsrechtliche Verträge zur Anwendung kommen können. Diese geben unterschiedlich weit reichende „Einsatzmöglichkeiten“ des verwaltungsrechtlichen Vertrages wieder. Übereinstimmung bestand in der Expertengruppe darüber, dass der Einsatz des Instruments „verwaltungsrechtlicher Vertrag“ jedenfalls einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung bedürfen sollte. Die Verwaltung soll also verwaltungsrechtliche Verträge nur dann abschließen dürfen, wenn das Materiengesetz dazu ermächtigt. Ein Modell, in dem – vergleichbar mit Art. 18 Abs. 2 B-VG zu Verordnungen – Verwaltungsorgane unmittelbar auf Grund der Verfassung verwaltungsrechtliche Verträge schließen können, wurde in der Expertengruppe einhellig abgelehnt.

I.1. „Bescheidersetzender Vertrag“:

Der verwaltungsrechtliche Vertrag wird „in Vollziehung der Gesetze“ abgeschlossen, daher sind Imperium und subsidiäre Regelungsmöglichkeit durch einseitigen Hoheitsakt Voraussetzung. Private können über öffentlich-rechtliche Ansprüche einen verwaltungsrechtlichen Vertrag schließen, wenn die Behörde das Rechtsverhältnis subsidiär durch Bescheid regeln könnte.

Zu unterscheiden sind hier also

- Verträge zwischen Verwaltungsbehörden und vom Staat im engeren Sinn unabhängigen physischen und juristischen Personen und
- Verträge zwischen derartigen Personen untereinander über Gegenstände der Vollziehung der Gesetze.

In der Expertengruppe bestand Übereinstimmung, dass für diese Kategorie von Fallkonstellationen jedenfalls die Möglichkeit eingeführt werden sollte, gesetzlich den Einsatz verwaltungsrechtlicher Verträge vorsehen zu können.

I.2. Vereinbarungen zwischen öffentlichen Rechtsträgern untereinander sowie zwischen öffentlichen Rechtsträgern und selbständigen privaten wie öffentlichen Rechtspersonen über Rechtspositionen, die nicht Gegenstand zivilrechtlicher Vereinbarungen sein können.

In der Expertengruppe bestand zunächst Übereinstimmung, dass auch für die Fallkonstellation „Vereinbarungen zwischen öffentlichen Rechtsträgern untereinander über Gegenstände der

Hoheitsverwaltung“ die Möglichkeit für den Gesetzgeber eröffnet werden sollte, den Einsatz verwaltungsrechtlicher Verträge vorzusehen.

Ein Teil der Expertengruppe wollte darüber hinaus dem Gesetzgeber die Einsatzmöglichkeit des verwaltungsrechtlichen Vertrags auch für Vereinbarungen zwischen öffentlichen Rechtsträgern und selbständigen privaten wie öffentlichen Rechtspersonen eröffnen. Der andere Teil der Expertengruppe lehnte diese Erweiterung ab.

Als Beispiele für die erstgenannte Kategorie wurden etwa Vereinbarungen zwischen Gemeinden über die Abstimmung der Flächenwidmung, als Beispiele für die erweiterte zweitgenannte Kategorie Vereinbarungen zur Übertragung von Verwaltungsaufgaben an ausgegliederte Rechtsträger oder Vereinbarungen über die Erlassung von Hoheitsakten genannt.

Übereinstimmung bestand in der Expertengruppe, dass Vereinbarungen, durch die eine generelle Rechtsgestaltung mit Außenwirkung erfolgt, also beispielsweise „verordnungseretzende Vereinbarungen“ im Hinblick auf die damit verbundenen Probleme (Publikation, Rechtsschutz) nicht zweckmäßig sind und die Möglichkeit ihrer Einführung auch verfassungsrechtlich nicht vorgesehen werden sollte. Der verwaltungsrechtliche Vertrag sollte insofern dem vertragsrechtlichen Denken verpflichtet bleiben, als durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag grundsätzlich nur die vertragsschließenden Rechtsträger verpflichtet werden können.

I.3. Verwaltungsrechtliche Verträge im „nicht hoheitlichen“ Bereich, wenn es um die unmittelbare Erfüllung spezieller Verwaltungsaufgaben geht

In dieser Kategorie bestand ein grundsätzlicher Auffassungsunterschied innerhalb der Expertengruppe: Ein Teil lehnte verwaltungsrechtliche Verträge über Gegenstände, die bislang dem Art. 17 B-VG und damit der Privatwirtschaftsverwaltung zugeordnet sind, ab und schlug vor, die einschlägige verfassungsrechtliche Ermächtigung zur gesetzlichen Einführung verwaltungsrechtlicher Verträge so zu gestalten, dass dem Gesetzgeber die Einführung verwaltungsrechtlicher Verträge in diesem Bereich grundsätzlich verwehrt ist.

Der andere Teil der Expertengruppe wollte es dem Gesetzgeber frei stellen, verwaltungsrechtliche Verträge auch in Angelegenheiten vorzusehen, die dem nicht hoheitlichen Bereich, also bislang der „Privatwirtschaftsverwaltung“ im Sinne des Art. 17 B-VG, zugeordnet sind. Vor Augen stehen hier insbesondere Verträge über die Erfüllung unmittelbarer Verwaltungsaufgaben bzw damit zusammenhängend „gemischte Verträge“ (zB „Konzessionen“), mit denen sowohl Gegenstände der Hoheits- wie Gegenstände der Privatwirtschaftsverwaltung geregelt werden. Konsequenz dieser Auffassung ist, dass in der Verfassung grundsätzlich der Gesetzgeber auch zur Einführung verwaltungsrechtlicher Verträge in diesem erweiterten Bereich ermächtigt werden sollte. Sieht der Gesetzgeber diesfalls entsprechend den Einsatz des verwaltungsrechtlichen Vertrages vor, hat das die Zuordnung der Angelegenheit zur Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Folge (insoweit wird dann durch die gesetzgeberische Entscheidung

ein bislang wegen Art. 17 B-VG den Zivilgerichten zugeordneter Bereich in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte übertragen).

II. Rechtsschutz gegen die Verwaltung – Zugang zu den Verwaltungsgerichten

In der Expertengruppe bestand Übereinstimmung darüber, dass die Einführung des verwaltungsrechtlichen Vertrages auf Verfassungsebene zu erfolgen hat. Damit ist es auch erforderlich, bei der Umschreibung der Zuständigkeit künftiger Verwaltungsgerichte den Rechtsschutz aus und bei verwaltungsrechtlichen Verträgen zu regeln.

Im Hinblick darauf und im Hinblick auf das der Expertengruppe vorgegebene Thema einer möglichen Loslösung des Anfechtungsgegenstands bei Verwaltungsgerichten vom bisherigen „Typenzwang“ hat die Expertengruppe auch über Textvorschläge diskutiert, die bei einer künftigen Umschreibung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in der Verfassung Verwendung finden könnten. Dabei wurden in der Expertengruppe als Ausgangspunkt zwei unterschiedliche Zugänge zur Umschreibung der Antragsbefugnis bei Verwaltungsgerichten diskutiert:

- Das Beibehalten des bisherigen Systems eines – allenfalls erweiterten oder gelockerten – Typenzwangs und
- ein weitgehend rechtsformenunabhängiger Zugang zu den Verwaltungsgerichten bei „Eingriffen der Verwaltung in subjektiv öffentliche Rechte“.

Innerhalb der Expertengruppe bestand Dissens darüber, welches System der Zugangsregelung gewählt werden soll. Dissens bestand auch darüber, ob die Bekämpfbarkeit von „sonstigen Verwaltungsakten“ vor den Verwaltungsgerichten kraft Verfassung oder nur dann möglich sein soll, wenn der (einfache) Gesetzgeber eine solche Bekämpfbarkeit vorsieht.

Ein Teil der Expertengruppe lehnte insbesondere aus Praxisüberlegungen eine generelle Bekämpfbarkeit sonstiger Verwaltungsakte (über die Typen des Bescheids, der Befehls- und Zwangsgewalt sowie des verwaltungsrechtlichen Vertrags hinaus) ab, die Entscheidung darüber soll dem jeweiligen (einfachen) Materiengesetzgeber zukommen.

Der andere Teil der Expertengruppe war der Auffassung, dass sich die Bekämpfbarkeit auch „sonstiger Verwaltungsakte“ aus Rechtsschutzgründen bereits aus der Verfassung ergeben soll, es dem (einfachen) Gesetzgeber aber im Rahmen der Verfassung freisteht, in konkreten Verwaltungsverfahren nur bestimmte Verwaltungsakte, etwa den ein Verfahren abschließenden Bescheid, für bekämpfbar zu erklären.

III. Textvorschläge

Die Expertengruppe hat drei Textvorschläge erarbeitet, die die jeweils unterschiedlichen Auffassungen über die behandelten Fragestellungen wiedergeben und die im Nachfolgenden mit knappen Erläuterungen wiedergegeben werden.

Für teilweise ausführlichere Darlegungen wird auf den Bericht der Expertengruppe vom 10. Oktober 2004 und dessen Anlagen (von einzelnen Mitgliedern der Expertengruppe vorgelegte Papiere) verwiesen.

Textvorschlag A (*Thienel*)

A.1. Umschreibung der Zuständigkeit künftiger Verwaltungsgerichte in der Verfassung (siehe diesen Textvorschlag auch im Teil 4A Punkt VIII.1.1):

„(1) Die Verwaltungsgerichte erster Instanz erkennen nach Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges, soweit ein solcher in Betracht kommt,

1. über Beschwerden von Personen, die behaupten, durch einen Bescheid oder einen sonstigen Verwaltungsakt einer Verwaltungsbehörde in ihren Rechten verletzt zu sein;
2. über Beschwerden wegen Verletzung der Entscheidungspflicht durch Verwaltungsbehörden, sofern der Beschwerdeführer im Verwaltungsverfahren als Partei zur Geltendmachung der Entscheidungspflicht berechtigt war;
3. zur Entscheidung über Rechtsstreitigkeiten aus Verträgen über Gegenstände der Vollziehung der Gesetze einschließlich damit zusammenhängender schadenersatzrechtlicher Ansprüche.

(2) Unter welchen Voraussetzungen auch in anderen als den in Absatz 1 Z 1 angeführten Fällen Beschwerden gegen Bescheide von Verwaltungsbehörden wegen Rechtswidrigkeit zulässig sind, wird in den die einzelnen Gebiete der Verwaltung regelnden Bundes- oder Landesgesetzen bestimmt.“

Erläuterungen:

Zu Z 1:

Auch die künftigen Verwaltungsgerichte sollen – dem bestehenden System der Verwaltungsgerichtsbarkeit entsprechend – nur gegen bestimmte Typen von Akten angerufen werden können. Eine vorsichtige Ausweitung gegenüber der derzeitigen Rechtslage besteht darin, dass als Anfechtungsgegenstände neben den Bescheiden und den Akten verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt auch alle sonstigen „Verwaltungsakte“ bestimmt werden. Mit diesem – in der österreichischen und deutschen Lehre einigermaßen gefestigten – Begriff sind alle individuellen, außenwirkenden, hoheitlichen, rechtsgestaltenden Akte von Verwaltungsbehörden gemeint. Entscheidend ist, dass sich in dem Akt ein behördlicher Wille manifestiert, die Rechtssphäre des Betroffenen zu gestalten, etwa, dass dieser zu einem Handeln, Dulden oder Unterlassen verhalten werden soll. Dazu kann man zB das Fotografieren von Teilnehmern an einer Versammlung durch behördliche Organe zählen. Nicht erfasst sind Akte, in denen kein solcher rechtsgestaltender Wille der Behörde zum Ausdruck kommt, wie

insb Wissenserklärungen; daher ist zB eine angeblich falsche Auskunft der Behörde kein anfechtbarer Verwaltungsakt.

Zu Z 2:

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Art. 132 B-VG; es wird daran festgehalten, dass nur die Säumnis bei der Erlassung von Bescheiden bekämpft werden kann; über einen strittigen Anspruch auf Setzung von „Realakten“ der Behörde hat zunächst die Behörde durch Bescheid zu entscheiden, eine direkte Anrufung des Verwaltungsgerichtes soll – dem herkömmlichen System der Verwaltungsgerichtsbarkeit entsprechend – nicht vorgesehen werden.

Zu Z 3:

Im Hinblick auf die Einführung des verwaltungsrechtlichen Vertrages wird die Entscheidungskompetenz des Verwaltungsgerichtes zur Entscheidung über Streitigkeiten aus einem solchen Vertrag begründet. Diese Kompetenz besteht nur für Streitigkeiten aus einem bereits abgeschlossenen Vertrag; ein allfälliger Anspruch auf Abschluss eines solchen Vertrages kann nicht durch Klage beim Verwaltungsgericht durchgesetzt werden, vielmehr hat darüber – der traditionellen Systematik des österreichischen Verwaltungsrechts entsprechend – die Verwaltungsbehörde durch Bescheid zu entscheiden. Um Zuständigkeitsabgrenzungen zu den ordentlichen Gerichten im Bereich des Amtshaftungsrechts zu vermeiden, soll das Verwaltungsgericht auch über alle schadenersatzrechtlichen Ansprüche im Zusammenhang mit der Vertragserfüllung entscheiden. Die Kompetenz des Verwaltungsgerichtes steht unter dem allgemeinen Vorbehalt, dass kein verwaltungsbehördlicher Instanzenzug besteht; der Gesetzgeber könnte daher ausnahmsweise vorsehen, dass über Streitigkeiten aus einem verwaltungsrechtlichen Vertrag eine Verwaltungsbehörde durch Bescheid entscheiden kann. In diesem Fall wäre eine unmittelbare Anrufung des Verwaltungsgerichtes nicht möglich.

A.2. Ferner sollte Art. 18 B-VG (bzw die entsprechende Nachfolgebestimmung) durch folgenden Absatz ergänzt werden (siehe diesen Textvorschlag auch im Teil 4A Punkt VI.1):

„(X) Durch Gesetz kann vorgesehen werden, dass über Gegenstände der Vollziehung der Gesetze Verträge zwischen Verwaltungsbehörden und physischen oder juristischen Personen sowie zwischen physischen oder juristischen Personen untereinander geschlossen werden können; dazu gehören auch Verträge zwischen Rechtsträgern des öffentlichen Rechts, mit denen diese Vereinbarungen über die Ausübung ihrer Befugnisse in Vollziehung der Gesetze treffen, soweit sie nicht in den Anwendungsbereich des Art. 15a B-VG fallen.“

Erläuterungen:

„Verwaltungsrechtliche Verträge“ sollen nur im Bereich der Hoheitsverwaltung abgeschlossen werden können; für den Bereich der nicht-hoheitlichen Verwaltung steht ohnedies die Möglichkeit zivilrechtlicher Verträge offen, und damit auch der Rechtsschutz durch die ordentlichen Gerichte. Die Formulierung stellt klar, dass verwaltungsrechtliche Verträge über Gegenstände der Privatwirtschaftsverwaltung nicht zulässig sind.

Ein verwaltungsrechtlicher Vertrag soll nur abgeschlossen werden können, soweit der Gesetzgeber dazu eine explizite Ermächtigung erteilt; dabei wäre auch festzulegen, welcher Spielraum der Behörde zukommen soll.

Der Text sieht folgende Arten von Verträgen vor: Verträge zwischen der Behörde und anderen Rechtsträgern; damit besteht die Möglichkeit, anstelle eines (einseitigen) Bescheides eine auf Konsens beruhende Rechtsgestaltung vorzusehen. Weiters ermöglicht der Text Verträge zwischen Rechtsträgern über öffentlich-rechtliche Rechtspositionen (zB im Wasserrecht); auch damit wird ermöglicht, anstelle eines Bescheides eine konsensuale Rechtsgestaltung vorzunehmen. In diesen Konstellationen ersetzt der verwaltungsrechtliche Vertrag einen Bescheid. Kommt eine Einigung nicht zustande, hat die Behörde allenfalls einen Bescheid zu erlassen.

Als dritten Typus sieht der Text Verträge zwischen öffentlichen Rechtsträgern vor, mit denen diese die Ausübung ihrer Hoheitsbefugnisse abstimmen können, zB Vereinbarungen zwischen Gemeinden über die Gestaltung ihrer Flächenwidmungen. Verträge, mit denen unmittelbare Rechtswirkungen für Dritte erzeugt werden, sollen durch die vorgeschlagene Formulierung ausgeschlossen werden.

Eine Koordination der hoheitlichen Befugnisse ist schon derzeit in Art. 15a B-VG im Verhältnis zwischen Bund und Ländern bzw zwischen den Ländern untereinander vorgesehen; um Überschneidungen zu vermeiden, werden daher Verträge, die in den Anwendungsbereich des Art. 15a B-VG fallen, vom Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Formulierung ausgenommen.

A.3. Kompetenz zur Regelung des Vertragsrechts für verwaltungsrechtliche Verträge

Die Kompetenz zur Regelung des Vertragsrechts für verwaltungsrechtliche Verträge sollte man als Bedarfskompetenz nach dem Muster des Art. 11 Abs. 2 B-VG dem Bund zuweisen; man könnte in Art. 11 Abs. 2 B-VG (oder die entsprechende Nachfolgebestimmung) folgende Formulierung einfügen (siehe diesen Textvorschlag auch im Teil 4A Punkt IV.8.1):

„... das Verwaltungsstrafverfahren, die Verwaltungsvollstreckung und die allgemeinen Bestimmungen betreffend Verträge über Gegenstände der Vollziehung der Gesetze ...“

Erläuterungen:

Es erscheint sinnvoll, eine einheitliche Regelung des allgemeinen Vertragsrechts für verwaltungsrechtliche Verträge durch die Begründung einer Bedarfskompetenz des Bundes – analog zu jener im Verwaltungsverfahrensrecht – zu begründen. Es wäre systematisch denkbar, die einfachgesetzlichen Regelungen des allgemeinen Vertragsrechts der verwaltungsrechtlichen Verträge – ähnlich wie im deutschen VwVfG – im AVG zu treffen.

Präsidium:

Das Präsidium hat sich betreffend den verwaltungsrechtlichen Vertrag für den Textvorschlag A (*Thienel*) ausgesprochen. Die Verankerung des verwaltungsrechtlichen Vertrags und die Regelung des Vertragsrechts sollen entsprechend den Teilen A.2 und A.3 dieses Textvorschlags erfolgen.

Beim Teil A.1 des Textvorschlags (Umschreibung der Zuständigkeit künftiger Verwaltungsgerichte) ist entsprechend dem Textvorschlag des Ausschusses 9 im Abs. 1 Z 1 die Wortfolge „sofern dies durch Gesetz vorgesehen ist“ einzufügen. In Bezug auf den Rechtsschutz und den Zugang zu den Verwaltungsgerichten wurden die Ergebnisse des Ausschusses 9 erwartet (vgl Teil 3 Ausschuss 9 Punkt III.).

Eine abschließende Beratung dieses Textvorschlages im Präsidium erfolgte nicht.

Textvorschlag B (*Holoubek*)

B.1. Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte (siehe diesen Textvorschlag auch im Teil 4A Punkt VIII.1.1):

„(1) Die Verwaltungsgerichte [erster Instanz] entscheiden

a) nach Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges, soweit ein solcher in Betracht kommt, über Klagen gegen die Verwaltung wegen Verletzung subjektiver öffentlicher Rechte

1. durch Bescheide und sonstige Verwaltungsakte,
2. durch Nichterlassen eines Bescheids oder sonstigen Verwaltungsakts;

b) [soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist] über Rechtsstreitigkeiten mit der Verwaltung aus Rechtsverhältnissen auf Grund eines Bescheides oder sonstigen Verwaltungsakts;“

Erläuterungen:

Damit soll – unter der wie allgemein daher auch hier gegebenen Ausgestaltungsmöglichkeit durch den einfachen Gesetzgeber – die Möglichkeit für Rechtsstreitigkeiten aus hoheitlich begründeten Verwaltungsrechtsverhältnissen (zB Anschluss an das Wasser- oder Kanalnetz in einer Gemeinde) eröffnet werden. Über wechselseitige Verpflichtungen aus diesem Rechtsverhältnis – beispielsweise die Sperre der Wasserzufuhr – ist damit der Rechtsschutz eröffnet, ohne dass es zwingend der Erlassung eines (Feststellungs)Bescheides (beispielsweise über die Anordnung der Wassersperre) bedarf.

„c) über Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit verwaltungsrechtlichen Verträgen einschließlich damit zusammenhängender schadenersatzrechtlicher Ansprüche.

(2) Unter welchen Voraussetzungen auch in anderen als den in Abs. 1 lit a angeführten Fällen Klagen gegen die Verwaltung wegen Rechtswidrigkeit von Bescheiden oder sonstigen Verwaltungsakten zulässig sind, wird in den die einzelnen Gebiete der Verwaltung regelnden Bundes- oder Landesgesetzen bestimmt.“

B.2. Ferner sollte Art. 18 B-VG (bzw die entsprechende Nachfolgebestimmung) durch folgenden Absatz ergänzt werden (siehe diesen Textvorschlag auch im Teil 4A Punkt VI.1):

„(X) Durch Gesetz kann vorgesehen werden, dass über Gegenstände der hoheitlichen und nicht hoheitlichen Vollziehung der Gesetze Verträge mit der Verwaltung oder zwischen selbständigen Verwaltungsträgern (verwaltungsrechtliche Verträge) abgeschlossen werden können.“

Erläuterung:

Diese Formulierung ermöglicht es, auch über derzeit der Privatwirtschaftsverwaltung zuzurechnende Angelegenheiten und vor allem auch über „gemischte“, also hoheitliche und nicht hoheitliche Rechtsverhältnisse verwaltungsrechtliche Verträge abzuschließen, wenn dies gesetzlich vorgesehen ist. Insbesondere im Hinblick auf komplexere Rechtsverhältnisse im Bereich der Daseinsvorsorge erscheint es in einer zukunftsorientierten Verfassung sinnvoll, diese Handlungsmöglichkeit zu eröffnen (vgl dazu auch das Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen vom 30.4.2004, KOM (2004) 327 endg, 15 ff). Damit würde es beispielsweise möglich, einem Privaten eine Dienstleistungskonzession zur Müllsammlung und -entsorgung durch verwaltungsrechtlichen Vertrag zu überbinden, die sowohl nicht hoheitliche (Übertragung der Aufgabe der Müllsammlung und -entsorgung) wie hoheitliche (Ablieferungsverpflichtung, Einhebung von Müllgebühren) Elemente enthält. Damit kann zum einen eine allenfalls weiter bestehende staatliche Gewährleistungsverantwortung adäquater abgesichert werden, zum anderen wird die Übertragung derartiger Aufgaben auf Private, weil geeignete Rechtsinstrumente zur Verfügung stehen, die die staatliche Verantwortung sichern können, auch erleichtert. Insbesondere kann so ein einheitlicher Rechtsschutzweg gesichert werden.

B.3. Im Zusammenhang mit Art. 17 B-VG oder einer entsprechenden Nachfolgeregelung sollte folgende kompetenzrechtliche Bestimmung in die Verfassung aufgenommen werden (siehe diesen Textvorschlag auch im Teil 4A Punkt IV.8):

„(X) Unbeschadet der allgemeinen Kompetenzverteilung können Bundes- und Landesgesetzgeber Rechte und Pflichten aus verwaltungsrechtlichen Verträgen begründen, die von ihrer Zuständigkeit unterliegenden Verwaltungsorganen abgeschlossen werden.“

B.4. Kompetenz zur Regelung des allgemeinen Vertragsrechts für verwaltungsrechtliche Verträge (Bedarfskompetenz für den Bund in Art. 11 Abs. 2 B-VG oder Nachfolgeregelung) (siehe diesen Textvorschlag auch im Teil 4A Punkt IV.8.1):

„... das Verwaltungsverfahren, die allgemeinen Bestimmungen über verwaltungsrechtliche Verträge, des Verwaltungsstrafrechts ...“

Textvorschlag C (Merli) (siehe diesen Textvorschlag auch im Teil 4A Punkt VIII.1.1):

„Die Verwaltungsgerichte entscheiden, [soweit gesetzlich nichts anders bestimmt ist,] über Klagen

1. gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden;
2. wegen Verletzung der Pflicht der Verwaltungsbehörden zur Erlassung von Bescheiden;
3. im Zusammenhang mit verwaltungsrechtlichen Verträgen;
4. gegen sonstige öffentlich-rechtliche Handlungen und Unterlassungen der Verwaltung.“