



36. Sitzung des Präsidiums des Österreich–Konvents

22. November 2004, 9.00 Uhr, 1017 Wien–Parlament, Empfangssalon, Ende 17.20 Uhr

Protokoll

Teilnehmer:

Dr. Franz Fiedler, Präsident des Rechnungshofes a.D.
Vorsitzender des Präsidiums

Dr. Peter Kostelka, Volksanwalt
Stellvertretender Vorsitzender des Präsidiums

Angela Orthner, Erste Präsidentin des Oberösterreichischen Landtages
Stellvertretende Vorsitzende des Präsidiums

Dr. Eva Glawischnig, Abgeordnete zum Nationalrat
Mitglied des Präsidiums

Dr. Claudia Kahr, Mitglied des Verfassungsgerichtshofes
Mitglied des Präsidiums

Univ.Prof. Dr. Andreas Khol, Präsident des Nationalrates
Mitglied des Präsidiums

Herbert Scheibner, Klubobmann
Mitglied des Präsidiums

Anwesend:

Dr. Edith Goldeband, Geschäftsführerin des Büros des Österreich–Konvents

Dr. Gerald Grabensteiner, beigezogen vom Vorsitzenden

Dr. Claudia Kroneder-Partisch, beigezogen vom Vorsitzenden

Dr. Clemens Mayr, beigezogen vom Vorsitzenden

Mag. Michael Bauer, beigezogen vom Vorsitzenden

Landtagsdirektor Dr. Helmut Hörtenhuber, beigezogen von der stellvertretenden Vorsitzenden

Mag. Jochen Danninger, beigezogen vom Präsidenten des Nationalrates

Dr. Marlies Meyer, beigezogen von der Abgeordneten zum Nationalrat Dr. Eva Glawischnig

Mag. Ronald Faber, beigezogen vom stellvertretenden Vorsitzenden

Mag. Katharina Peschko-Gruber, beigezogen von Klubobmann Herbert Scheibner

Mag. Bernhard Rochowanski, beigezogen vom Klubobmann Herbert Scheibner

Dr. Cornelia Mittendorfer, beigezogen vom Mitglied des Verfassungsgerichtshofes

Tagesordnung:

- 1.) Protokoll der letzten Sitzung**
- 2.) Nächste Sitzung des Österreich-Konvents**
- 3.) Kompetenzverteilung**
- 4.) Demokratie und Kontrolle**
- 5.) Reform der Verwaltung**
- 6.) Allfälliges**

Die Mitglieder des Präsidiums nehmen Bezug auf aktuelle Stimmen in den Medien und halten fest, dass Sie die bisher insb in den Ausschüssen des Konvents geleisteten Arbeiten schätzen und daher nicht von einem Scheitern des Konvents gesprochen werden kann.

zu 1.) Protokolle der letzten Sitzung

Das Präsidium nimmt keine Ergänzungen zu den Protokollen der letzten Sitzungen vor.

zu 2.) Nächste Sitzung des Österreich-Konvents

Der Vorsitzende berichtet über das Ergebnis der Umfrage betreffend eine Verlegung der für 29. November 2004 in Aussicht genommenen Sitzung des Konvents auf den 1. Dezember 2004. Die Mitglieder des Konvents zeigten durchaus Verständnis für die kurzfristige Verlegung. Im Hinblick auf die kritischen Stimmen wird vereinbart, dass jene Mitglieder, die an den Beratungen des Konvents am 1. Dezember 2004 ab 10.00 Uhr nicht teilnehmen können, in der Sitzung des Konvents am 10. Dezember 2004 die Möglichkeit erhalten, auch eine Wortmeldung zu folgender Tagesordnung vom 1. Dezember abzugeben:

- 1.) Beratung über den vom Präsidium vorgelegten Bericht zum Ergänzungsmandat des Ausschusses 3 Staatliche Institutionen**
- 2.) Beratung über den vom Präsidium vorgelegten Bericht des Ausschusses 5 Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zum Ergänzungsmandat**
- 3.) Beratung über den vom Präsidium vorgelegten Bericht des Ausschusses 6 Reform der Verwaltung zu den drei Mandatsergänzungen**
- 4.) Beratung über den vom Präsidium vorgelegten Bericht über die gemeinsamen Beratungen der Ausschüsse 6 und 7**
- 5.) Beratung über den vom Präsidium vorgelegten ergänzenden Bericht des Ausschusses 7 Strukturen besonderer Verwaltungseinrichtungen**
- 6.) Beratung über den vom Präsidium vorgelegten Bericht zum Ergänzungsmandat des Ausschusses 8 Demokratische Kontrollen**
- 7.) Beratung über den vom Präsidium vorgelegten Bericht zum Ergänzungsmandat des Ausschusses 9 Rechtsschutz und Gerichtsbarkeit**

zu 3.) **Kompetenzverteilung**

Die Beratungen des Präsidiums konzentrieren sich auf die Themen Grundstruktur (Zwei oder Drei-Säulen), Mechanismus der dritten Säule, gemeinsame Landesgesetzgebung, Kompetenzzuordnungsgesetz, Bundesrat (Funktion, Zusammensetzung) sowie ausgewählte Kompetenztatbestände und ihre Zuordnung.

Das Präsidium diskutiert die Eckpunkte einer neuen Kompetenzverteilung unter besonderer Berücksichtigung folgender Textvorschläge:

- ÖVP: "ÖVP-Vorschlag zur Kompetenzverteilung und zu den Rechten des Bundesrates"
- Dr. Schnizer: "Diskussionsvorschlag für die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen"
- FPÖ: "Vorschlag zur Schaffung einer verpflichtenden und einer freiwilligen gemeinsamen Landesgesetzgebung durch den Bundesrat"

Das Präsidium stimmt darin überein, dass im Bereich der Kompetenzverteilung ein Reformbedarf gegeben ist; eine Annäherung der in Rede stehenden unterschiedlichen Modelle schwer fallen wird. Alle Vorschläge sehen die Zusammenfassung der derzeit bestehenden Kompetenztatbestände zu größeren Kompetenzfeldern vor. Nicht alle Mitglieder des Präsidiums sind von einem Drei-Säulen-Modell überzeugt; in jedem Fall sollte eine dritte Säule möglichst schlank bleiben. Auch die Vorstellungen über die Befüllung und den Gesetzgebungsmechanismus in der dritten Säule divergieren:

ÖVP-Modell:

Der dritten Säule werden v.a. jene Kompetenzen zugewiesen, die derzeit Grundsatz- oder Bedarfsgesetzgebung sind; es handelt sich überwiegend um verfahrensrechtliche Kompetenzen. Die Gesetzgebung in der dritten Säule erfolgt durch den Nationalrat mit Zustimmung des Bundesrats sowie von fünf Ländern (Landeshauptleute).

SPÖ-Modell:

Die dritte Säule enthält materielle Kompetenzen. Über die Inanspruchnahme der Kompetenz durch den Bund entscheidet der Bundesrat.

FPÖ-Modell:

Das Modell sieht eine freiwillige gemeinsame Landesgesetzgebung durch den Bundesrat vor. Mindestens die Hälfte der Vertreter eines Landes im Bundesrat kann die Erlassung eines gemeinsamen Landesgesetzes beantragen. Diese Gesetze des Bundesrates gelten nur für jene Bundesländer (mindestens zwei), deren Bundesratsmitglieder die Geltung nicht (mehrheitlich) ausgeschlossen haben. *Das Modell sieht somit neben den Kompetenzbereichen der Bundesgesetzgebung und der Landesgesetzgebung eine verpflichtende gemeinsame Landesgesetzgebung des Bundesrates als "dritte Säule" vor, der*

eigene Kompetenzen zugeordnet werden können. Neben diesen für alle Länder geltenden gemeinsamen Landesgesetzen in einem getrennten Kompetenzbereich der verpflichtenden gemeinsamen Landesgesetzgebung ist auch die Möglichkeit freiwilliger gemeinsamer Landesgesetze zweier oder mehrerer Länder im Weg 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."

Das Präsidium setzt sich mit der Frage auseinander, in welcher Weise der Inhalt der neuen großen Kompetenzfelder bestimmt werden soll (d.h. die bisher bestehenden Kompetenztatbestände den neuen Kompetenzfeldern zugeordnet werden sollen). Ein Teil des Präsidiums spricht sich für die Zuordnung durch ein Kompetenzzuordnungsgesetz aus, das mit Zustimmung des Bundesrates und von fünf Landeshauptleuten zu erlassen und innerhalb der Kompetenzfelder mehr Flexibilität durch eine mögliche Verschiebung von Kompetenztatbeständen ohne Änderung der Verfassung erlaubt.

Andere Präsidiumsmitglieder sprechen sich dafür aus, die Konkretisierung der Kompetenzfelder in den Erläuterungen vorzunehmen. Dies könnte etwa dadurch erfolgen, dass die neuen Kompetenzfelder von ihrem Wortlaut ausgehend unter Rückgriff auf die Materialien zu bestimmen sind, die bestimmte Mindestinhalte in Form eines Kompetenzspiegels festlegen. Prinzipielle Bedenken bestehen auch gegen eine Einbindung von Exekutivorganen in den Gesetzgebungsprozess zur Festlegung von Kompetenzen.

Im Präsidium besteht Konsens, dass der Bundesrat als Länderkammer weiter bestehen soll. Teilweise wird für die Beibehaltung der derzeit geltenden Bestimmung über die Zusammensetzung des Bundesrates plädiert. Ein Vorschlag sieht die zwingende Mitgliedschaft der Landeshauptleute im Bundesrat vor. Abgesehen davon soll sich der Bundesrat nach Ansicht zweier Präsidiumsmitglieder aus Landtagsabgeordneten zusammensetzen müssen. Erwogen wird auch die Direktwahl des Bundesrates.

Es besteht Konsens, dass die angestrebte frühzeitige Einbeziehung des Bundesrates in das Gesetzgebungsverfahren des Bundes nicht auf verfassungsgesetzlicher Ebene, sondern im Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates geregelt werden kann.

Ferner diskutiert das Präsidium die Formulierung und Zuordnung ausgewählter Kompetenztatbestände. Insbesondere wird der Begriffsinhalt der Kompetenz Umweltschutz in den konkreten Vorschlägen der ÖVP, SPÖ und Grüne insbesondere im Hinblick auf ein einheitliches Anlagenrecht miteinander verglichen.

zu 4.) Demokratie und Kontrolle

Die Beratungen des Präsidiums beginnen mit dem Thema Wahlrecht (Alter, Ausländer, Briefwahl, Prozentklausel, Direktwahl von Landeshauptmann/frau, Dauer der Legislaturperiode).

Hinsichtlich der Absenkung des Wahlalters auf kommunaler Ebene kann ein Konsens für das aktive Wahlrecht ab dem vollendeten 16. Lebensjahr erzielt werden. Dieses Wahlalter wird auch für Volksbegehren (nicht jedoch für Volksabstimmungen) erwogen. Eine Annäherung der Standpunkte zum Ausländerwahlrecht wird nicht erreicht. Auch zur Direktwahl von Landeshauptleuten werden im Präsidium weiterhin unterschiedliche Standpunkte vertreten.

Das Präsidium befürwortet ein abgestuftes System der Briefwahl:

- * für die Bundesebene, wenn sich der/die Wahlberechtigte zum Zeitpunkt der Wahl außerhalb des Bundesgebietes aufhält;
- * für die Landesebene, wenn sich der/die Wahlberechtigte zum Zeitpunkt der Wahl außerhalb des Bundeslandes aufhält;
- * für Kommunalwahlen, wenn sich der/die Wahlberechtigte zum Zeitpunkt der Wahl außerhalb seines Wahlgebietes aufhält.

Die Briefwahl soll jedoch nicht für den Fall eröffnet werden, dass die Wahlbehörde nur aus gesundheitlichen Gründen, nicht aufgesucht werden kann.

Das Büro des Konvents wird ersucht zur Prozentklausel -wonach der Grundsatz des Verhältniswahlrechts durch eine Mindestprozentklausel von maximal 5% eingeschränkt werden kann, wobei der Wahlrechtsgesetzgeber diese Obergrenze unterschreiten können soll - einen Textvorschlag auszuarbeiten.

Der Vorschlag für eine Verlängerung der Legislaturperiode auf einheitlich fünf Jahre kann nicht konsentiert werden.

Das geltende Bundes-Verfassungsrecht (Art. 53 B-VG) verlangt zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen einen Mehrheitsbeschluss des Nationalrates. Ein Teil des Präsidiums schlägt die Einführung eines Minderheitenrechts zur Einsetzung samt einem Streitbeilegungsmechanismus beim VfGH vor (Textvorschlag Dr.Kostelka). Bei einem anderen Teil des Präsidiums besteht die Bereitschaft, das Erfordernis einer Beschlussfassung im B-VG entfallen zu lassen und die näheren Regelungen im

Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates zu treffen, das auch inhaltliche Voraussetzungen für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses vorsehen können soll (zB Vorliegen eines Rechnungshofberichtes) Über das Organstreitverfahren bestehen unterschiedliche Auffassungen .

Zum Vorschlag für ein eigenständiges Organstreitverfahren (NR bzw BR gegenüber der Bundesregierung) zur Effektuierung der Kontrollrechte findet sich kein Konsens. In Bezug auf das Thema Unvereinbarkeit (Eckpunkte wie Offenlegung, Minderheitenrecht; Regierungsamts/ Vertretungskörper) befürwortet das Präsidium einen zentralen Verfassungsartikel und ein Verfassungsausführungsgesetz. Über die konkrete Ausgestaltung der Verfassungsbestimmung besteht in einigen Punkten DissensDas Präsidium erachtete die Mitgliedschaft in einer Bundesregierung mit einem Mandat im Nationalrat und in einem Landtag sowie die Mitgliedschaft in einer Landesregierung mit einem Mandat im Nationalrat bzw im Landtag für unvereinbar. Ferner wird im Präsidium Raum für einen Ausbau der wirtschaftlichen Unvereinbarkeit (Offenlegung) gesehen. In diesem Zusammenhang wird auch der von Dr. Eva Glawischnig eingebrachte Vorschlag vom 16. November 2004 „Einkommensberichte des Rechnungshofes“ andiskutiert. Das Bezügebegrenzungsgesetz soll wie das Unvereinbarkeitsgesetz ein Verfassungsausführungsgesetz werden.

Hinsichtlich der Vorschläge zur Weiterentwicklung der Volksanwaltschaft kann im Präsidium kein Konsens für eine Befugnis zur Sonderberichterstattung an den Nationalrat, für eine Ermächtigung zur Anfechtung von Gesetzen beim VfGH bzw für Amtsbeschwerden zur Wahrung des Gesetzes vor dem VfGH bzw dem VwGH gefunden werden. Ein Teil des Präsidiums spricht sich für eine Ausdehnung der Kompetenzen der Volksanwaltschaft auf ausgegliederte Rechtsträger (GIS, HL-AG ua mit monopolartiger Stellung) aus, wobei manche diese Ausdehnung auf hoheitliche Funktionen beschränkt sehen wollen . Teilweise Zustimmung findet der Vorschlag, dass für eine Nachnominierung die Mehrheitsverhältnisse zum Zeitpunkt der Nachnominierung maßgeblich sein sollen. Konsens besteht zur Frage, dass Volksanwälte mit Zwei-Drittel-Mehrheit abgewählt werden können .

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, wird 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 wird auf die Resolution des Rechnungshofes und die Landeskontroll-einrichtungen hingewiesen, die eine generelle Prüfungsbefugnis für alle Gemeinden befürwortet und Doppelprüfungen durch eine abgestimmte Vorgangsweise der Kontrolleinrichtungen in Hinkunft ausschließt. Die Resolution wird im Präsidium unterstützt, wobei in diesem Zusammenhang die hervorragende Qualifikation der

Bediensteten aller Rechnungshöfe anerkannt wird. Es besteht 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 besteht im Präsidium kein Konsens. Von einem Teil des Präsidiums wird die Meinung vertreten, dass jedenfalls ein Rechnungshof diese Gemeinden prüfen soll, wobei dies primär die Landesrechnungshöfe sein sollen.

Eine einheitliche Prüfungsbefugnis für den Rechnungshof wie auch für die Landesrechnungshöfe für Unternehmungen, an denen die öffentliche Hand mit 25 % beteiligt ist, bedeutete, dass der Rechnungshof, wie derzeit bereits die Landesrechnungshöfe in Burgenland und in der Steiermark, derartige Unternehmungen auch prüfen kann, ohne den Nachweis einer „Beherrschung“, dh eines wirtschaftlichen oder organisatorischen Einflusses der öffentlichen Hand auf die Unternehmung. Konsensfähig ist dieser Vorschlag für Aktiengesellschaften ab einer Beteiligung der öffentlichen Hand von 25 % (plus eine Aktie). Das Präsidium stärkt die Unabhängigkeit des Rechnungshofes ferner, in dem die Abwahl des Präsidenten des Rechnungshofes an eine qualifizierte Mehrheit gebunden wird. Keine Einigkeit besteht hingegen darüber, die Wahl des RH-Präsidenten an eine qualifizierte Mehrheit oder einen Vorschlag der Opposition zu binden.

Die Themen Kontrollausschuss, Auskunftsrecht, direkte Demokratie (Volksbefragung, Volksbegehren; obligatorische Volksabstimmung nach Volksbegehren), Kontroll- und Minderheitenrechte in Gemeinden und Landtagen, Kompetenzen des Bundespräsidenten Verfassungsrechtliche Sonderstellung Wien werden am 29. November d.J. beraten.

zu 6.) Allfälliges

Der Vorsitzende wird die nächste Sitzung des Präsidiums für den 29. November 2004 von 11.00 bis 16.00 Uhr einberufen.