



41. Sitzung des Präsidiums des Österreich-Konvents

13. Dezember 2004, 10.00 Uhr, 1017 Wien-Parlament, Lokal IV, Ende 16.05 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

Univ.-Prof. Dr. Clemens Jabloner, Präsident des Verwaltungsgerichtshofes
Vertreter von Dr. Claudia Kahr

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

Mag. Michael Bauer, beigezogen vom Vorsitzenden

Dr. Gerald Grabensteiner, beigezogen vom Vorsitzenden

Mag. Dagmar Hartl, beigezogen vom Vorsitzenden

Dr. Clemens Mayr, beigezogen vom Vorsitzenden

Dr. Gert Scherthanner, beigezogen vom Vorsitzenden

Mag. Jochen Danninger, beigezogen vom Präsidenten des Nationalrates

Mag. Ronald Faber, beigezogen vom Stellvertretenden Vorsitzenden

Landtagsdirektor Dr. Helmut Hörtenhuber, beigezogen von der stellvertretenden Vorsitzenden

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

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

Mag. Thomas Sperlich, beigezogen von der Abgeordneten zum Nationalrat Dr. Eva Glawischnig

Tagesordnung:

- 1.) Protokolle der letzten Sitzungen**
- 2.) Rechtsschutz und Gerichtsbarkeit**
Weisungsrecht des BMJ, Richterernennung, Gesetzes- bzw. Verfassungsbeschwerde, Landesverwaltungsgerichtsbarkeit mit Abschaffung der Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit, Anfechtungsbefugte bei Verwaltungsgerichten und VfGH, Staatshaftung, Menschenrechts- und Rechtsschutzbeauftragte, Fragen des Disziplinarrechts, insb. bei der Justiz
- 3.) Reform der Verwaltung**
Legalitätsprinzip, einheitliches Dienstrecht, Schul-, Sicherheits- und Gesundheitsverwaltung, Selbstverwaltung inkl. Universitäten, Regionenmodell, Statutarstädte
- 4.) Fortsetzung der Beratungen zu Grundrechten und Prinzipien (sofern aktuelle Textentwürfe, insb. des Vorbereitungskomitees, vorliegen)**
- 5.) Gemeindeverfassung (Art. 115 ff B-VG)**
- 6.) Ergänzender Bericht des Ausschusses 2 (Legistische Strukturfragen)**
- 7.) Ergänzender Bericht des Ausschusses 10 (Finanzverfassung)**
- 8.) Allfälliges**

Zu 1.) Protokolle der letzten Sitzungen

Die endgültigen Fassungen der Protokolle der letzten Sitzungen liegen noch nicht vor.

Zu 2.) Rechtsschutz und Gerichtsbarkeit

Zu 2.1. Weisungsrecht des Bundesministers für Justiz

Der Vorsitzende hält fest, dass in dem für den Rechtsschutz und die Gerichtsbarkeit zuständigen Ausschuss 9 mehrere Modelle, wie etwa die Einführung eines weisungsfreien und unabhängigen Bundesstaatsanwalts, die Übertragung der Weisungsbefugnisse auf den Generalprokurator, die Abschaffung des so genannten „negativen Weisungsrechtes“, die Einrichtung eines eigenen ständigen Unterausschusses gemäß Art. 52a B-VG, die parlamentarische Kontrolle im Rahmen des schon bestehenden Justizausschusses und die Beibehaltung des „status quo“ (uneingeschränktes Weisungsrecht des Bundesministers für Justiz), diskutiert worden seien.

Im Präsidium wird einerseits – auch unter Hinweis auf die in den letzten Jahren und Jahrzehnten immer mehr ausgeweiteten Kompetenzen der Staatsanwälte und auf bereits vorliegende parlamentarische Initiativanträge – die Einführung eines weisungsfreien Bundesstaatsanwalts gefordert; andererseits wird die Beibehaltung des uneingeschränkten Weisungsrechtes des Bundesministers für Justiz – *allenfalls* bei gleichzeitiger Verstärkung

der (nachprüfenden) parlamentarischen Kontrolle im Rahmen des Justizausschusses – vertreten. Letztlich kann im Präsidium kein Konsens zu dieser Frage erzielt werden. Es wurde auch die Auffassung vertreten, beide Maßnahmen (Bundesstaatsanwaltschaft und parlamentarische Kontrolle) parallel umzusetzen.

Zu 2.2. Richterernennung

Der Vorsitzende schickt voraus, dass man sich im Ausschuss 9 auf keine grundlegende Änderung bei der Ernennung von Richtern, insbesondere auch nicht auf eine relative Bindungswirkung der Vorschläge der Personalsenate, einigen habe können. In diesem Zusammenhang seien auch die von der richterlichen Standesvertretung erstatteten, ursprünglich relativ weit gehenden Vorschläge für die Einführung eines „Rates des Gerichtsbarkeit“ zu nennen, die – auf der Grundlage weiterführender Arbeiten von Dr. Schnizer und OGH-Präsident Dr. Rzeszut – nunmehr zu einem abgeschlankten Gremium mit einem bloßen Stellungnahmerecht im Bereich des Budgetrechtes geführt hätten („Unabhängiger Justizsenat“).

Im Präsidium besteht zu diesem Thema Dissens: Zum Teil wird – auch unter Hinweis auf ähnlich gelagerte Probleme im Bereich der zukünftigen Verwaltungsgerichte erster Instanz – die Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage gewünscht; zum Teil wird die relative Bindungswirkung der richterlichen Personalvorschläge – nur für die ordentliche Gerichtsbarkeit – gefordert, jedoch ein „Unabhängiger Justizsenat“ abgelehnt; zum Teil wird zur Einführung eines solchen – abgeschlankten – richterlichen Gremiums (wenngleich unter anderem Namen) auch Zustimmung geäußert. Letztlich wird auch die Meinung vertreten, dass man die Einführung eines solchen Gremiums nur im Zusammenhang mit anderen Themen, etwa auch dem richterlichen Disziplinarrecht, diskutieren könne.

Zu 2.3. Gesetzes- bzw. Verfassungsbeschwerde

In diesem Punkt besteht – wie schon anlässlich der im Rahmen der 38. Sitzung des Präsidiums geführten Grundsatzdiskussion – Dissens:

Es wird die Auffassung vertreten, dass die Einführung der Verfassungsbeschwerde (Textvorschlag Schnizer/Stoisits; ehemals Urteilsbeschwerde) – insbesondere auch zur Durchsetzbarkeit der sozialen Grundrechte – notwendig sei, wie etwa das Grundrecht auf Vereinbarkeit von Beruf und Familie verdeutliche. Nicht zuletzt seien die Erfolgsaussichten von Grundrechtsbeschwerden äußerst gering und außerdem habe sich die Grundrechtsbeschwerde an den OGH in Strafsachen als uneffektiv erwiesen. Dem Argument der Verfahrensverzögerungen wird entgegen gehalten, dass diese bei der Gesetzesbeschwerde in Verbindung mit einem Wiederaufnahmegrund sogar noch stärker sein können.

Die andere Auffassung präferiert, die Einführung der – im Ausschuss 9 mehrheitlich gewollten – Gesetzesbeschwerde (Textvorschlag Jabloner/Grabenwarter/Rzeszut; ehemals Subsidiarantrag), die 99% aller Probleme abdecke, systemkonformer sei und keine so gravierenden Verfahrensverzögerungen wie die Verfassungsbeschwerde verursache. Die Gesetzesbeschwerde ließe sich mit entsprechenden Antragsrechten des Generalprokurators im strafrechtlichen Bereich sowie mit einer ausgebauten Grundrechtsbeschwerde an den OGH gut kombinieren und sei im Übrigen durchaus geeignet, die Durchsetzung sozialer Grundrechte zu gewährleisten (insbesondere wenn man diesen eine entsprechende Drittwirkung einräume).

Zu 2.4. (Landes-)Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz mit Abschaffung der Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit

Über den im Ausschuss 9 konsentierten gemeinsamen Textentwurf *Grabenwarter/Jabloner* für die Einführung von Verwaltungsgerichten (des Bundes und der Länder) erster Instanz kann auch im Präsidium Einigung erzielt werden. Konsens besteht 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. Das Verwaltungsgericht sollte die zweite Administrativinstanz ersetzen, sodass in Zukunft grundsätzlich nur mehr eine Administrativinstanz – außer in gesetzlich gesondert normierten Ausnahmen, wie etwa im Bereich der Gemeindevestverwaltung – bestehen sollte; folglich sollte die in Art. 132 Abs. 1 Z 1 des Entwurfes *Grabenwarter/Jabloner* (insbesondere im Hinblick auf die Berufungsvorentscheidung) enthaltene Wortfolge „... nach Erschöpfung des Instanzenzuges ..“ entfallen und im Zusammenhang mit der Gemeindevestverwaltung und unter allfälliger Heranziehung der Textierung des geltenden Art. 103 Abs. 4 B-VG gesondert normiert werden. Die relativ genaue Regelung des Rechtszuges von den Verwaltungsgerichten zum VfGH sollte ebenso aufrecht belassen werden wie die derzeitige Textierung des Art. 130 Abs. 3 des gemeinsamen Entwurfes *Grabenwarter/Jabloner* über die Art der Entscheidungsbefugnis der Verwaltungsgerichte (Reformatorik – Kassatorik), zumal sich darin der nach jahrelangen Diskussionen gefundene verfassungspolitische Kompromiss manifestiere.

Im Zusammenhang mit dem erzielten Kompromiss zur Frage der Reformatorik/Kassatorik wird von einer Seite auch auf die – freilich einfachgesetzliche – Problematik der Sachverständigenkosten hingewiesen. Insgesamt sollte durch die Einführung der Verwaltungsgerichte ein mehr an Rechtssicherheit und ein verbesserter „Zugang zum Recht“ geschaffen werden.

Zu 2.5. Kreis der Anfechtungsbefugten bei Verwaltungsgerichten und VfGH

Von verschiedener Seite wird die Ausdehnung des Kreises der Anfechtungsbefugten vor den Verwaltungsgerichten und dem VfGH auf Amtsparteien (z.B. Umweltschutzverbänden) und andere Organisationen gefordert. Hinsichtlich der vorgeschlagenen Ausdehnung in Art. 139 B-VG (Verordnungsprüfung) kann im Präsidium Konsens über einen neu einzufügenden letzten Satz in Art. 139 Abs. 1 B-VG (im Sinne des ursprünglichen Vorschlags *Schnizer/Stoisits*) erzielt werden; hinsichtlich der vorgeschlagenen Ausdehnungen in Art. 140 B-VG (Gesetzesprüfung; siehe Textvorschlag *Schnizer/Stoisits*) und Art. 144 B-VG (Bescheidbeschwerde; siehe heute vorgelegter Textvorschlag analog der derzeitigen Textierung des Art. 131 Abs. 2 B-VG) kann hingegen kein Konsens erzielt werden.

Zu 2.6. Staatshaftung

Im Präsidium besteht Konsens darüber, die Beratungen auf der Basis von Textvorschlägen bei der nächsten Präsidiumssitzung am 21. Dezember 2004 fortzusetzen. Einige Mitglieder verweisen hiezu auf den im Ausschuss 9 eingebrachten Textvorschlag von Schnizer, ein anderes Mitglied auf den dortigen Textvorschlag Stoitsits.

Zu 2.7. Menschenrechtsbeirat und Rechtsschutzbeauftragte

Hinsichtlich der Rechtsschutzbeauftragten besteht im Präsidium zwar dem Grunde nach Konsens über die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung; jedoch bestehen unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der verschiedenen, vorliegenden Formulierungsvorschläge. Es kann keine Einigung darüber erzielt werden, ob eine verfassungsrechtliche Verankerung lediglich in einer Ermächtigung an den einfachen Gesetzgeber zur Weisungsfreistellung solcher Organe bestehen soll, oder darüber hinaus auch seine wichtigen Befugnisse enthalten soll. Hinsichtlich des Menschenrechtsbeirat kann über den Umfang seiner Prüfungsbefugnisse, insbesondere über die Frage, ob auch der gerichtliche Strafvollzug umfasst sein sollte sowie über seine Anbindung an das Parlament kein Konsens erzielt werden.

Zu 2.8. Disziplinarrecht, insbesondere bei der Justiz

Zu diesem Thema liegen keine Textvorschläge vor. Auch der Ausschuss 9 hat keine konkreten Textvorschläge erstattet. Verschiedentlich wird kritisiert, dass das richterliche Disziplinarrecht zu wenig streng gehandhabt werde. Vorgeschlagen werden u. a. eine Verstärkung der Transparenz des richterlichen Disziplinarrechtes, eine Ausweitung des Anwendungsbereiches des Fristsetzungsantrages und eine stärkere Einbindung der Volksanwaltschaft; über keinen dieser Vorschläge kann Konsens erzielt werden, da darüber Einigkeit besteht, dass es sich um kein unmittelbar verfassungsrechtlich relevantes Thema handelt und dass das Disziplinarrecht überdies umfassender – im Hinblick auf den gesamten öffentlichen Dienst – diskutiert werden müsste.

Zu 3.) Reform der Verwaltung

Zu 3.1. Legalitätsprinzip

Zur Frage, ob Art. 18 Abs. 1 B-VG um den im Bericht des Ausschusses 3 als Variante 1 enthaltenen Textvorschlag, dem zufolge der Gesetzgeber das Verhalten der Verwaltungsbehörden auch durch Zielvorgaben vorherbestimmen kann, ergänzt werden soll, wird kein Konsens erzielt. Für die Änderung der Bestimmung wird ins Treffen geführt, dass dadurch der der Verwaltung einzuräumende Spielraum klarer definiert wäre. Dem wird entgegengehalten, dass eine Lockerung des Legalitätsprinzips dazu führen würde, dass die näheren Festlegungen entweder auf Verordnungsebene oder durch die Rechtsprechung zu erfolgen hätten. Dadurch wäre die Auffindbarkeit des Rechts und die Vorhersehbarkeit von Verwaltungsentscheidungen für den einzelnen erschwert. Daher sollte das Legalitätsprinzip als wesentlicher Bestandteil des demokratischen und des rechtsstaatlichen Prinzips unverändert bestehen bleiben.

Auch zur Frage, ob die Umsetzung von EU-Richtlinien durch Verordnung ermöglicht werden soll, wird kein Konsens erzielt.

Zu 3.2. Einheitliches Dienstrecht

Im Präsidium wird die Frage eines einheitlichen Dienstrechts diskutiert. Es besteht Einigkeit darüber, dass eine Rückkehr zum dienstrechtlichen Homogenitätsgebot nicht möglich bzw. sinnvoll erscheint. Eine Grundsatzbestimmung über den öffentlichen Dienst, wie sie der Ausschusses 6 vorgeschlagen hat, zur Sicherung von Unparteilichkeit,

Gesetzestreue und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes, wird befürwortet. Ein darüber hinaus gehender Konsens für weitere verfassungsrechtliche Vorgaben zur Gestaltung des Dienstrechts, etwa hinsichtlich der Form des Dienstverhältnisses, konnte nicht erzielt werden.

Zu 3.3. Schul-, Sicherheits- und Gesundheitsverwaltung

Über die im Ausschuss 6 vorgelegten Textvorschläge wird im Präsidium kein Konsens erzielt.

Zu 3.4. Selbstverwaltung, inkl. Universitäten

Im Rahmen der Diskussion über die Selbstverwaltung bespricht das Präsidium die im ergänzenden Bericht des Ausschusses 7 enthaltenen Varianten zur verfassungsrechtlichen Verankerung der nichtterritorialen Selbstverwaltung. Dabei wird vorgeschlagen, in die Variante 2 auch die „*Erwerbstätigen in der Landwirtschaft*“ aufzunehmen. Es besteht kein Konsens, sich auf eine Variante zu einigen.

Zu den Universitäten: Beraten wird zum einen der vom Ausschuss 2 vorgelegte Textvorschlag, der eine Kodifikation der bereits geltenden fugitiven Verfassungsbestimmungen darstellt, sowie zum anderen ein vom stellvertretenden Vorsitzenden vorgelegter Ergänzungsvorschlag betreffend Fragen der Gebührenfreiheit und der Vertretung aller Angehörigen der Universität in all ihren Organen. Es wird kein Konsens über den Textvorschlag des Ausschusses 2 oder die ergänzenden Vorschläge erzielt.

Zu 3.5. Regionenmodell

Über das Modell einer Region mit eigenem Statut, das in der Variante 2 des Ergänzungsberichtes des Ausschusses 3 zu den bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen betreffend die Gemeinden enthalten ist, kann kein Konsens erzielt werden.

Zu 3.6. Statutarstädte

Im Zusammenhang mit einer Neuregelung der Statutarstädte werden folgende Aspekte angesprochen: Überwiegend wird die Einräumung eines Rechtsanspruches auf Statuterteilung ab einer Einwohnergrenze von 20.000 gefordert, wobei dem entgegen gehalten wird, dass ein Anspruch auf Erlassung eines dahingehenden Landesgesetzes nicht durchsetzbar wäre. Es wurde kein Einvernehmen erzielt, ob neue Statuterteilungen weiterhin durch Landesgesetz oder auf Grundlage eines Landesgesetzes mit Bescheid erfolgen sollten. Beibehalten werden soll, dass bei der Statuterteilung geprüft werden soll, ob dadurch Landesinteressen gefährdet werden. Über die Möglichkeit einer Statuterteilung ab einer Einwohnergrenze von 10.000 wird im Präsidium kein Konsens erzielt.

Weiters werden folgende Vorschläge eingebracht: Einem Antrag auf Statuterteilung soll zwingend eine Volksabstimmung in der betreffenden Gemeinde vorausgehen. Das Zustimmungsrecht der Bundesregierung soll durch ein bloßes Informationsrecht ersetzt werden. Ein einmal erteiltes Statut soll nur mehr mit Zustimmung der betroffenen Stadt entzogen werden können. Das Thema soll im Zusammenhang mit der Gemeindeverfassung abschließend beraten werden.

Zu 8.) Allfälliges

Um 16.05 Uhr wird die Sitzung beendet. Die noch nicht behandelten Punkte der Tagesordnung werden in der folgenden Sitzung am 21. Dezember 2004 beraten.