



Parlament 1017 Wien  
www.konvent.gv.at

**Protokoll**  
**über die 6. Sitzung des Ausschusses 3**  
**am 7. Jänner 2004**  
**im Parlament, Lokal III**

**Anwesende:**

Ausschussmitglieder (Vertreter):

Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger	(Vorsitzender)
Dr. Ulrike Baumgartner-Gabitzer	(stellvertretende Vorsitzende)
Dr. Johannes Schnizer	(Vertretung für Dr. Maria Berger)
Univ.Prof. Dr. Wilhelm Brauner	(Vertretung für Dr. Jörg Haider)
Johann Hatzl	
Prof. Herwig Hösele	
Prof. Albrecht Konecny	
Dr. Peter Kostelka	
DDr. Karl Lengheimer	
Univ.Prof. DDr. Heinz Mayer	
Dr. Robert Hink	(Vertretung für Helmut Mödlhammer)
Dr. Ulrike Schebach-Huemer	(Vertretung für Mag. Siegfried Nagl)
Dr. Madeleine Petrovic	
Dr. Michaela Pfeifenberger	
Bernd Vögerle	

Weitere Teilnehmer:

Mag. Bernhard Peer / zeitweise Markus Kroihner	(Büro Univ.Prof. Dr. Andreas Khol)
Dr. Erich Pramböck	(Begleitperson Dr. Ulrike Schebach-Huemer)
Mag. Bernhard Rochowanski	(Büro Dr. Dieter Böhmendorfer)
Dr. Sabine Wagner	(Begleitperson Dr. Madeleine Petrovic)

Büro des Österreich-Konvents:

Dr. Clemens Mayr	(fachliche Ausschussunterstützung)
Brigitte Birkner	(Ausschussekretariat)

**Beginn:** 10.00 Uhr

**Ende:** 17.20 Uhr

**Tischvorlagen:**

- Tagesordnung
- Schreiben des Vorsitzenden des Österreich-Konvents, Dr. Franz Fiedler

**Tagesordnungspunkte:**

1. Genehmigung des Protokolls der fünften Sitzung
2. vertiefte Beratung der Punkte 1.2.1. (Bundespräsident), 3. (Gemeinden), 4. (Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam betreffende Fragen), 5. (Verfassungsautonomie), 6. (Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung) und 7. (Mitwirkung österreichischer Organe an der Ernennung von Mitgliedern von Organen der Europäischen Union) der Struktur der Ausschussberatungen sowie Debatte über die Art. 23a, 23e und 23f B-VG

**Tagesordnungspunkt 1**

Das Protokoll über die fünfte Sitzung wird – im Hinblick auf die kurzfristige Übermittlung – vorbehaltlich allfälliger schriftlicher Einwendungen genehmigt.

**Tagesordnungspunkt 2**

**1.2.1. Bundespräsident**

Von einer Reihe von Ausschussmitgliedern wird – wie bereits in den vorangegangenen Beratungen zu diesem Themenbereich – die Auffassung vertreten, dass auch die staatspolitisch bedeutsamen Kompetenzen des Bundespräsidenten (Ernennung und Entlassung der Bundesregierung, Auflösung des Nationalrates, Auflösung der Landtage) beibehalten werden sollten. Dem gegenüber treten andere Ausschussmitglieder dafür ein, diese Kompetenzen entfallen zu lassen und dem Bundespräsidenten, und zwar ohne Vorschlagsbindung, die Befugnis einzuräumen, im Interesse des Bürgers bei Vollziehungsmängeln Abhilfe zu schaffen und als ungerecht empfundene Entscheidungen zu korrigieren („Oberombudsmann“). Gegen eine derartige Umgestaltung der Rolle des Bundespräsidenten werden wiederum von einigen Ausschussmitgliedern vehemente Bedenken geäußert.

Uneinigkeit besteht nunmehr auch darüber, ob einzelne der als „antiquiert“ anzusehenden Rechte (z.B. Legitimation unehelicher Kinder, Begnadigungen) aufgehoben werden sollen

oder ob darüber erst nach der Klärung der zukünftigen Rolle des Bundespräsidenten im Staatsgefüge entschieden werden soll. Einige Ausschussmitglieder betonen ganz allgemein, dass im Zusammenhang mit dem Bundespräsidenten kein Änderungsbedarf gesehen werde. Einzige Ausnahme: Einigkeit besteht darin, dass die Befugnisse des Bundespräsidenten im Zusammenhang mit der Einberufung des Nationalrates zu Tagungen entfallen können.

Vereinzelt wird eine Regelung im Sinne des Bonner Grundgesetzes (Wahl des Bundeskanzlers auf Vorschlag des Bundespräsidenten), die Verlängerung der Funktionsperiode des Bundespräsidenten bei gleichzeitigem Entfall der Möglichkeit der Wiederwahl sowie der Entfall des Notverordnungsrechts bzw. eine Reduzierung der entsprechenden Bestimmungen in Art. 18 Abs. 3 bis 5 B-VG vorgeschlagen.

Diskutiert wird auch eine allfällige Neufassung des Art. 146 B-VG (Exekution von Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofes durch den Bundespräsidenten). Vorgebracht wird, dass die Bestimmung unklar sei, es solle präziser formuliert werden, welche Aufgaben der Bundespräsident in diesem Zusammenhang habe; vereinzelt wird die Auffassung vertreten, dass der Bundespräsident damit überhaupt nicht befasst werden sollte. Konsens besteht dahin gehend, dass diese Frage im Ausschuss 9 (Rechtsschutz, Gerichtsbarkeit) behandelt werden soll.

### **3. Gemeinden**

Die Möglichkeit, die bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen betreffend die Gemeinden (Art. 115 bis 120 B-VG), die weitaus detaillierter sind als die vergleichbaren Regelungen des Bonner Grundgesetzes oder der Schweizerischen Bundesverfassung, zu reduzieren, wird überwiegend skeptisch eingeschätzt.

Mehrheitlich wird die Auffassung vertreten, dass auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene dafür Vorsorge getroffen werden soll, dass Änderungen im Bestand der Gemeinden nur bei entsprechender demokratischer Legitimation durch die davon betroffenen Bürger möglich sein sollten.

Unterschiedliche Auffassungen bestehen darüber, ob hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Gemeinde- und Bezirksebene die derzeitige Struktur beibehalten oder ob vermehrt Aufgaben, die bisher von den Bezirkshauptmannschaften besorgt werden, auf die (inter)kommunale Ebene verlagert werden sollen. Im zuletzt genannten Sinn wird vor allem vorgeschlagen, das Institut der Stadt mit eigenem Statut auszubauen; dabei wird das Modell ventiliert, ab einer Einwohneranzahl von 20.000 einen Anspruch auf Statuterteilung einzuräumen, ab einer Einwohneranzahl von 10.000 – ähnlich der bisherigen Regelung – die Verleihung des Stadtrechts nach einer Interessenabwägung zu ermöglichen. Unterschiedlich wird in diesem Zusammenhang die Frage beurteilt, inwieweit die Statuterteilung weiterhin der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen soll. Erneut vorgebracht wird weiters das Modell einer (eines) „Region (Gemeindeverbandes) mit eigenem Statut“. Dem gegenüber wird von anderen Ausschussmitgliedern eine Schwächung der Bezirkshauptmannschaften-Struktur als

unzweckmäßig (bewährtes Modell, andernfalls komplizierte und schwer durchschaubare Behördenstruktur) abgelehnt.

Eine „Aktivierung“ des Art. 120 B-VG wird seitens des Ausschusses nicht als zweckmäßig erachtet. Gleichwohl wird teilweise die Auffassung vertreten, dass die Bestimmung beibehalten werden soll, um eine allfällige zukünftige Schaffung von Gebietsgemeinden nicht auszuschließen.

Einigkeit besteht dahingehend, dass die Möglichkeiten für Gemeinden, Gemeindeverbände zu bilden, erweitert werden sollen. Insbesondere sollen derartige Verbände nicht nur zur Besorgung einzelner Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches und vor allem auch länderübergreifend möglich sein. Uneinigkeit besteht hingegen darüber, ob und – bejahenden Falles – wie derartige Gemeindeverbände in stärkerem Ausmaß demokratisch legitimiert sein sollen. Vorgeschlagen wird in diesem Zusammenhang, dass sich die Verbandsorgane aus gewählten Gemeindefraktanten zusammensetzen sollen. Unterschiedliche Auffassungen bestehen darüber, ob und in welcher Weise dabei die unterschiedliche Größe der verbandsangehörigen Gemeinden Berücksichtigung finden soll. Überwiegend wird der Vorschlag des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes betreffend Art. 116a B-VG als zu detailliert angesehen und eine einfache – auf Grundsätzliches beschränkte – Regelung gefordert.

Allgemein wird festgehalten, dass die – wünschenswerte – Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit, aber auch der oben erwähnte Ausbau des Instituts der Stadt mit eigenem Statut entsprechende finanzverfassungs- bzw. finanzausgleichsrechtliche Vorkehrungen erfordert. Diese Fragen wären vom Ausschuss 10 zu behandeln.

Eine realistische Alternative zum Modell der abstrakten Einheitsgemeinde wird – wiewohl die Probleme dieses Modells nicht verkannt werden – nicht gesehen.

Hinsichtlich der Erlassung ortspolizeilicher Verordnungen wird der Vorschlag des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, wonach die Gemeinde auch Verwaltungsstrafbestimmungen erlassen und vollziehen kann, weitgehend befürwortet.

Hinsichtlich der Übertragung der Besorgung von Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches einer Gemeinde auf staatliche Behörden wird der Vorschlag des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, wonach der Gemeinde prinzipiell ein Anspruch auf Übertragung sowie auf Aufhebung der Übertragungsverordnung eingeräumt werden soll, weitgehend befürwortet.

Hinsichtlich einer möglichen Neufassung des Art. 119a Abs. 5 B-VG (Vorstellung gegen einen Bescheid eines Gemeindeorgans in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches) sollen die Ergebnisse des Ausschusses 9 betreffend die allfällige Einführung von Landesverwaltungsgerichten abgewartet werden.

#### **4. Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam betreffende Fragen**

Von einer Reihe von Ausschussmitgliedern wird das Regelungsinstrument der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG mit Skepsis betrachtet. Eine unmittelbare Anwendbarkeit von solchen Vereinbarungen wird von einigen Mitgliedern aus demokratiepolitischen Erwägungen abgelehnt. Vereinzelt wird die Ersetzung dieses Instruments durch eine so genannte paktierte Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern vorgeschlagen. Dem gegenüber wird aber auch die Einräumung größerer Spielräume für die Vertragsparteien hinsichtlich des Abschlusses öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen gefordert.

Weiters wird von mehreren Ausschussmitgliedern die Einbeziehung des Österreichischen Gemeindebundes sowie des Österreichischen Städtebundes in das Regelungsregime des Art. 15a B-VG für zweckmäßig erachtet. Strittig ist diesfalls, ob eine derartige Einbeziehung für den Fall der Betroffenheit kommunaler Interessen zwingend zu erfolgen hat oder nicht. Kein Konsens besteht auch dahin gehend, ob auch einzelnen Gemeinden der Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen ermöglicht werden soll.

Unterschiedliche Auffassungen bestehen auch darüber, ob die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen der Gebietskörperschaften ermöglicht werden soll.

#### **5. Verfassungsautonomie**

Hierzu wird auf das einschlägige Beratungsergebnis in der 5. Sitzung (Protokoll S. 6 f) verwiesen.

Weiters wird – basierend auf der von DDr. Lengheimer vorgelegten Diskussionsunterlage – die Frage kontroversiell erörtert, ob die Bestimmungen über die Bundeshauptstadt Wien in den Art. 108 ff B-VG – mangels Reformbedarf – in der derzeitigen Form beibehalten oder ob sie in reduzierter Weise und systematisch an anderer Stelle neu formuliert werden sollen. Vereinzelt wird vorgeschlagen, die nähere Ausgestaltung der Verwaltung in Wien zur Gänze der Regelungsautonomie des Landesverfassungsgesetzgebers zu überlassen.

Festgehalten wird, dass es für Wien auf Grund der Doppelstellung als Land und Gemeinde jedenfalls im Hinblick auf Art. 116 Abs. 1 B-VG eine Sondervorschrift geben muss.

Eine allfällige Überarbeitung der Art. 109 (mittelbare Bundesverwaltung) sowie 111 B-VG (Sonderbehörden im Bau- und Abgabewesen) soll nach Vorliegen der entsprechenden Ergebnisse der Ausschüsse 6 (Zukunft der mittelbaren Bundesverwaltung) und 9 (allfällige Einführung von Landesverwaltungsgerichten) überlegt werden.

## **6. Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung (Legalitätsprinzip)**

Kontroversiell diskutiert wird die Frage, ob eine Neuformulierung des Art. 18 B-VG dazu beitragen kann, dass gesetzliche Regelungen im Einzelfall nicht mehr so detailliert ausformuliert werden und der Verwaltung somit mehr Gestaltungsspielräume verbleiben.

Von Dr. Schnizer wird dazu ein Textvorschlag vorgelegt, wonach sich der Determinierungsgrad einer gesetzlichen Regelung nach der Eingriffsnähe des Gesetzes bzw. der Mitwirkungsmöglichkeiten der betroffenen Personen im weiteren Verfahren richten soll. Die grundsätzliche Stoßrichtung des Vorschlages wird von mehreren Ausschussmitgliedern begrüßt. Insbesondere wird die dem Gesetzgeber eingeräumte Wahlmöglichkeit, von einer inhaltlichen Determinierung des Ordnungsgebers im Einzelfall absehen zu können und lediglich die Ziele der Regelung im Gesetz explizit festzuhalten, in mehreren Diskussionsbeiträgen befürwortet. Dem gegenüber wird von anderen Ausschussmitgliedern angemerkt, dass die vorgeschlagene Neuformulierung zu einer Reihe von bislang nicht bestehenden Interpretationsproblemen führen würde. Uneinigkeit besteht darüber, inwieweit die Regelung der „Organisation der Verwaltung“ vom Erfordernis einer gesetzlichen Regelung freigestellt werden soll.

Einigkeit besteht dahin gehend, dass für den Fall einer Überarbeitung des Art. 18 B-VG explizit auf die Vollziehung, und nicht mehr nur auf die Verwaltung abgestellt werden soll.

Angeregt wird auch eine Vorschrift, wonach Verordnungen ihre gesetzliche Grundlage anzuführen haben. Weiters wird eine dahingehende Änderung des Art. 18 Abs. 2 B-VG angeregt, dass die Gesetzgebung die Verwaltung nicht nur zur Verordnungserlassung ermächtigen kann, sondern ihr die Erlassung von Verordnungen verbindlich auftragen kann.

Keine Einigung wird darüber erzielt, ob die Umsetzung von EU-Richtlinien durch Verordnung ermöglicht werden soll. So wird von einigen Ausschussmitgliedern eine dahingehende „Entlastung“ des Nationalrates als nicht notwendig erachtet. Umgekehrt werden erneut die in der 4. Sitzung dargelegten möglichen Modelle einer „Vereinfachung“ der Umsetzung von EU-Richtlinien vorgebracht. Ventiliert wird weiters eine Variante, wonach die Umsetzung von EU-Richtlinien mittels Enderledigung in einem Ausschuss des Nationalrates möglich wäre, sofern eine entsprechende Öffentlichkeit der Ausschussdiskussion sichergestellt ist.

## **7. Art. 23c B-VG sowie Art. 23a, 23e und 23f B-VG**

Mehrheitlich wird die Auffassung vertreten, dass die Regelungen insbesondere des Art. 23c B-VG nicht so detailliert wie derzeit im B-VG enthalten sein sollten. Vereinzelt werden die in den Abs. 2 bis 5 auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene normierten Mitwirkungsbefugnisse allerdings als unverzichtbar bezeichnet.

Sollte der Ausschuss 2 die Einführung einer neuen Rechtsnormkategorie: so genannte verfassungsausführende Gesetze oder Mezzanin-Gesetze empfehlen, dann könnten die Bestimmungen der Art. 23c ff B-VG reduziert und teilweise in derartige Vorschriften übertragen werden.

Angeregt wird, die Bestimmung des Art. 23c B-VG auf die Ernennung von Mitgliedern anderer Organe (nicht nur der Europäischen Union, etwa auch Generalsekretär bzw. Generalsekretärin des Europarates) auszudehnen.

Hinsichtlich der Wahl der Abgeordneten zum Europäischen Parlament soll im Ausschussbericht lediglich darauf hingewiesen werden, dass für den Fall einer Neufassung des Art. 26 B-VG auch allfällige Adaptierungen bei Art. 23a B-VG zu beachten sein werden.

Die praktische Handhabung der Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates an der nationalen Willensbildung zu Vorhaben der Europäischen Union gemäß Art. 23e B-VG wird von einigen Ausschussmitgliedern als wenig befriedigend angesehen. Bezweifelt wird allerdings, ob dieses Problem durch eine Neufassung der Bestimmung bereinigt werden kann.

Gegen den Vorschlag, die Behandlung des Art. 23f B-VG vorerst aufzuschieben und die entsprechenden Ergebnisse der Ausschüsse 1 und 2 abzuwarten, werden keine Einwendungen erhoben.

Der nächste Sitzungstermin ist mit Donnerstag, 29. Jänner 2004, 10.00 bis 18.00 Uhr fixiert. Eine Einladung wird gesondert ergehen.

Vorsitzender des Ausschusses 3:

Fachliche Ausschussunterstützung:

Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger e.h.

Dr. Clemens Mayr e.h.