



Parlament 1017 Wien
www.konvent.gv.at

Protokoll
über die 8. Sitzung des Ausschusses 5
am 23. Jänner 2004
im Parlament, Lokal IV

Anwesende:

Ausschussmitglieder:

Univ.Doz. Dr. Peter Bußjäger	(Vorsitzender)
MMag. Dr. Madeleine Petrovic	(stellvertretende Vorsitzende)
Mag. Dr. Nikolaus Bachler	(Vertretung für DI Josef Pröll)
Dieter Egger	
Univ.Prof. Dr. Bernd-Christian Funk	
Mag. Anna Maria Hochhauser/ Dr. Claudia Rosenmayr-Klemenz	(Vertretung für Dr. Christoph Leitl)
Prof. Albrecht Konecny	
DDr. Karl Lengheimer	(Vertretung für Dr. Erwin Pröll)
Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger	
Walter Prior	
Herbert Scheibner	
Dr. Kurt Stürzenbecher	(Vertretung für Mag. Renate Brauner)
Univ.Prof. Dr. Ewald Wiederin	

Weitere Teilnehmer/Teilnehmerinnen:

Mag. Ronald Faber	(für Univ.Prof. Dr. Heinz Fischer)
Mag. Ulrike Lackner	(für Univ.Prof. Dr. Andreas Khol)
Mag. Sonja Nussgruber	(für Dr. Claudia Kahr)
Mag. Katharina Peschko-Gruber	(für Dr. Dieter Böhmendorfer)

Büro des Österreich-Konvents:

Dr. Claudia Kroneder-Partisch	(fachliche Ausschussunterstützung)
Monika Siller	(Ausschussesekretariat)

Entschuldigt:

Dr. Ulrike Baumgartner-Gabitzer
Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger
Dr. Franz Schausberger
Dr. Klaus Wutte

Beginn: 09.30 Uhr

Ende: 15.35 Uhr

Tagesordnungspunkte:

- 1.) Begrüßung und Mitteilungen
- 2.) Genehmigung des Protokolls der letzten Sitzung
- 3.) Fortsetzung der Beratungen auf der Grundlage der Punktation des Ausschussvorsitzenden
- 4.) Weiteres Vorgehen
- 5.) Allfälliges

Tagesordnungspunkt 1: Begrüßung und Mitteilungen

Der Ausschussvorsitzende begrüßt die Mitglieder des Ausschusses und stellt die Beschlussfähigkeit fest.

Der Vorsitzende teilt mit, dass er in der nächsten Sitzung einen Berichtsentwurf vorlegen wird und gibt einen Überblick über die geplante Struktur des Ausschussberichtes ("Konzept für den Bericht des Ausschusses 5"). Der Bericht wird die verschiedenen im Ausschuss diskutierten Optionen darstellen.

Tagesordnungspunkt 2: Genehmigung des Protokolls der letzten Sitzung

Das Protokoll der Sitzung vom 18. Dezember 2003 wird mit folgender Anmerkung genehmigt:

Der Vorschlag eine "gemeinsame Landesgesetzgebung" (über Ausschusslandtage) vorzusehen stößt mehrheitlich auf Bedenken, bleibt aber als Diskussionsvariante weiterhin aufrecht.

Tagesordnungspunkt 3: Fortsetzung der Beratungen auf der Grundlage der Puktation des Ausschussvorsitzenden:

Die Beratung erfolgt auf Grundlage der Puktation des Ausschussvorsitzenden vom 15.1.2004 ("Puktation für die vom Mandat des Ausschusses 5 abgesteckten Themenbereiche").

Beraten werden Themen, die auch das Mandat des Ausschusses 3 berühren (Bundesrat, Weg der Gesetzgebung, Mitwirkung der Länder an der Rechtsetzung der EU). DDr. Lengheimer informiert dazu über den Stand der Beratungen im Ausschuss 3.

Aus der Diskussion wird zusammenfassend festgehalten:

Zu Art Y3 der Puktation - Rechte des Bundesrates:

- Allgemeines:
Der Ausschuss vertritt die Ansicht, dass der Bundesrat in seiner derzeitigen Struktur nicht in der Lage ist, die Interessen der Länder ausreichend effektiv wahrzunehmen. Vielfach wird gefordert, den Bundesrat stärker als politisches Vertretungsorgan der Länder zu etablieren; ein Teil der Ausschussmitglieder bezweifelt allerdings, dass eine völlige Umorientierung des Bundesrates praktisch möglich ist.
- Zusammensetzung des Bundesrates:

Vertretung proportional nach der Bürgerzahl:

Diskutiert wird, ob das derzeitige System der abgestuften Vertretung der Länder im Bundesrat beibehalten werden soll (derzeit verfügt das größte Land über 12 Abgeordnete, die Kleinsten über 3).

Die Ausschussmitglieder vertreten überwiegend die Ansicht, dass eine abgestufte Vertretung unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahl sinnvoll ist. Ein Senatsmodell, dh eine gleich starke Vertretung aller Länder (zB 7 Abgeordnete pro Bundesland) wird überwiegend abgelehnt.

Modelle der Kreation:

Folgende Modelle der Kreation werden diskutiert:

- => Bestehendes System - Zusammensetzung des Bundesrates bleibt der Autonomie der Länder überlassen;
- => Ad hoc Zusammensetzung des Bundesrates: die Länder/Landtage sollen für bestimmte Angelegenheiten jeweils im Einzelfall geeignete Vertreter entsenden;
- => B-VG sieht eine bestimmte Zusammensetzung vor: zB dass der Bundesrat ausschließlich mit Landtagsabgeordneten zu besetzen ist; oder dass er mit Mitgliedern der Landesregierung und mit Landtagsabgeordneten (uU auch mit Vertretern des Städte- und Gemeindebundes) zu besetzen ist;
- => Direktwahl des Bundesrates durch das Volk.

Viele Ausschussmitglieder sprechen sich für eine Beibehaltung der derzeitigen Regelung (Art 34 und 35 B-VG) aus, nach der die Landtage hinsichtlich der Entsendung von

Abgeordneten in den Bundesrat völlig frei sind. (Betont wird, dass nach dem derzeitigen System auch eine Einbeziehung der Gemeinden möglich ist.)

Einige Ausschussmitglieder plädieren für das Modell der Ad-hoc-Zusammensetzung des Bundesrates.

Eine Direktwahl des Bundesrates wird mehrheitlich abgelehnt, da damit ein zweites Bundesgesetzgebungsorgan geschaffen würde und ein solches Organ zur Vertretung der Interessen der Länder kaum geeignet wäre.

- Gebundenes Mandat:

Umstritten ist, ob Angehörige des Bundesrates - in bestimmten Fällen - in ihrem Stimmverhalten an Vorgaben des entsendenden Landes gebunden sein sollen.

Ein Teil der Ausschussmitglieder erachtet ein gebundenes Mandat für sinnvoll, die Abgeordneten des Bundesrates würden damit zu direkten Beauftragen der Landtage.

Vereinzelt wird ein gebundenes Mandat vehement abgelehnt.

- Einbindung des Bundesrates in die Bundesgesetzgebung:

Zeitpunkt und Verfahren:

Weitgehende Einigkeit besteht, dass der Bundesrat zu einem früheren Zeitpunkt, als es derzeit der Fall ist, in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden soll. Er soll die Möglichkeit haben, bereits vor Beschlussfassung durch den Nationalrat seine Expertise einzubringen und Alternativlösungen vorzuschlagen.

Verschiedentlich wird angeregt, einen paritätischen Ausschuss von Nationalrat und Bundesrat als Kooperationsgremium einzurichten, in dem die Bedenken und Anregungen des Bundesrates diskutiert werden können.

Kein Einvernehmen besteht hinsichtlich der Frage, ob und wie der Bundesrat nach Beschlussfassung durch den Nationalrat nochmals mit dem Gesetzesvorhaben befasst werden soll.

Vereinzelt wird folgendes Modell vorgeschlagen: Der Bundesrat wäre vor Beschlussfassung durch den Nationalrat ins Gesetzgebungsverfahren einzubinden, wobei ihm ein umfassendes Einspruchs- und Vorschlagsrecht zukäme; der Nationalrat wäre nicht verpflichtet, die Bedenken des Bundesrates aufzugreifen. Nach Beschlussfassung durch den Nationalrat wäre das Gesetz (auch wenn den Bedenken des Bundesrates nicht Rechnung getragen wurde) ohne nochmalige Befassung des Bundesrates kundzumachen. Andere Mitglieder regen an, den Bundesrat nur dann nicht nochmals zu befassen, wenn seinen Vorschlägen vollständig Rechnung getragen wurde.

Möglichkeit von Teileinsprüchen des Bundesrates:

Es besteht weitgehend Einigkeit, dass es nicht möglich sein soll, mit Teileinsprüchen einen integrierenden Bestandteil eines Gesetzes herauszulösen und damit das ganze Gesetzesvorhaben in Frage zu stellen.

Verschiedentlich wird die Auffassung vertreten, 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. (Prof. Konecny erklärt sich bereit, für die nächste Sitzung einen diesbezüglichen Textvorschlag vorzubereiten.)

In diesem Zusammenhang wird auch diskutiert, ob die Erlassung von Sammelgesetzen grundsätzlich unterbunden werden soll und ein Prinzip der Einheit von Gesetzestext und Materie statuiert werden soll.

Gegen diese Vorschläge wird eingewandt, dass eine Unterscheidung in zusammenhängende und nicht-zusammenhängende Regelungen nicht praktikabel erscheint.

Beharrungsbeschluss im Nationalrat

Der Ausschuss vertritt mehrheitlich die Auffassung, dass der Beharrungsbeschluss im Nationalrat - wie bisher - mit einfacher Stimmenmehrheit erfolgen soll.

Möglichkeit des Verzichts auf eine Behandlung von Gesetzen im Bundesrat:

Ein Teil der Ausschussmitglieder vertritt die Ansicht, es solle die Möglichkeit eines vereinfachten Erledigungsverfahrens im Bundesrat geschaffen werden, sodass der Bundesrat auf die Behandlung bestimmter, weniger brisanter, Gesetzesvorhaben verzichten kann.

Einigkeit besteht dahingehend, dass ein vereinfachtes Verfahren so ausgestaltet sein muss, dass die Rechte der Opposition nicht beschnitten werden.

So könnte etwa vorgesehen werden, dass auf die Behandlung einer Vorlage verzichtet werden kann, wenn sich kein Abgeordneter (weniger als drei Abgeordnete) zu einem Punkt zu Wort gemeldet hat (haben); angeregt wird auch, dass eine Enderledigung in der Ausschusssitzung ermöglicht wird.

Konsens besteht, dass eine solche Möglichkeit des Verzichts auf eine Behandlung von Gesetzesvorhaben verfassungsrechtlich vorgesehen werden müsste. In diesem Zusammenhang wird angeregt, in das B-VG eine Ermächtigung aufzunehmen, die es erlaubt, in der Geschäftsordnung des Bundesrates ein verkürztes Verfahren zu normieren.

- Zustimmungsrechte des Bundesrates:

Allgemeines:

Der Ausschuss diskutiert, in welchen Angelegenheiten dem Bundesrat ein Zustimmungsrecht zu Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates zukommen soll.

Viele Ausschussmitglieder fordern, dass dem Bundesrat, dort wo existentielle Rechte der Länder berührt werden, ein Zustimmungsrecht zukommen soll. Vereinzelt wird die Ansicht vertreten, dem Bundesrat sollten nur wenige Zustimmungsrechte zukommen.

Zustimmungsrecht bei Beschränkung der Landeskompetenzen - Art 44 Abs 2 B-VG:

Es besteht 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.

Der Ausschussvorsitzende regt an, 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 besteht, dass Änderungen der Zusammensetzung des Bundesrates (Art 34 und Art 35) weiterhin einer Zustimmung des Bundesrates bedürfen sollen; Art 35 Abs 4 B-VG soll allerdings dahingehend abgeändert werden, dass die Änderung von 5 Ländern (statt bisher von 4 Ländern) angenommen werden muss.

Zustimmungsrecht zu Verfassungsrecht:

Vereinzelt wird 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 wird).

Zustimmungsrecht zu finanziellen Belastungen:

Viele Ausschussmitglieder vertreten die Ansicht, dass dem Bundesrat ein Zustimmungsrecht auch für Gesetze zukommen soll, deren Vollziehung den Ländern "erhebliche" Kosten verursacht. Allerdings wird eine trennscharfe Grenzziehung, wann eine erhebliche finanzielle Belastung vorliegt, als schwierig angesehen.

Einige Ausschussmitglieder betonen, dass 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. Weiters wird festgehalten, dass der Bundesrat nicht in der Lage ist, die Interessen eines einzelnen - durch ein legislatives Vorhaben in besonderem Maße betroffenen - Bundeslandes wahrzunehmen.

Einige Mitglieder sprechen sich aus diesen Gründen dezidiert gegen eine Zustimmungspflicht zu finanziellen Belastungen der Länder aus und erachten das Instrumentarium des Konsultationsmechanismus - das allenfalls auch ausgebaut werden könnte - für geeigneter, um dem Problem der Kostentragung zu begegnen.

Zustimmungsrecht in der dritten Säule (geteilte Gesetzgebungskompetenz):

Einige Ausschussmitglieder sprechen sich dagegen aus, dem Bundesrat in der 3. Säule ein Zustimmungsrecht einzuräumen; sie weisen insbesondere darauf hin, dass der Bundesrat nicht die Möglichkeit haben soll, die Erlassung einer bundeseinheitlichen Regelung zu verhindern, sondern dass es Aufgabe des VfGH sein muss, die Rechtmäßigkeit der Inanspruchnahme der Kompetenz zu überprüfen.

- Modell Kompetenzfeststellung des Bundesrates im dritten Bereich

Verschiedentlich wird die Auffassung vertreten, dem Bundesrat soll in einem kleinen Bereich, nämlich in der dritten Säule (geteilte Gesetzgebungskompetenz) insofern eine dominierende Rolle zukommen, als ihm dort ein Kompetenzfeststellungsrecht eingeräumt werden soll. (In diesem Verfahren könnten die Bundesratsabgeordneten hinsichtlich ihres Stimmverhaltens an Vorgaben ihrer Landtage gebunden werden.)

Einige Ausschussmitglieder äußern sich skeptisch gegenüber diesem Vorschlag.

- Keine Mitwirkung des Bundesrates - Art 42 Abs 5 B-VG:
Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Art 42 Abs 5 B-VG unverändert beibehalten werden kann.
- 8-Wochen-Frist:
Gegen die Einspruchsfrist des Bundesrates von 8 Wochen (Art 42 Abs 3 B-VG) werden keine Bedenken vorgebracht.

Verschiedentlich wird angeregt, dem Bundesrat auch für zustimmungspflichtige Gesetze eine 8-Wochen-Frist aufzuerlegen (angelehnt an die Bestimmung des Art 97 Abs 2 B-VG).

Zu Punkt C der Punktation - Mitwirkung des Bundes an der Landesgesetzgebung:

- Allgemeines:
Vereinzelt wird darauf hingewiesen, dass die Mitwirkungsrechte des Bundes an der Landesgesetzgebung symmetrisch zu den Mitwirkungsrechten der Länder/des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung ausgestaltet sein sollen.
- Verfahren gemäß Art 98 B-VG - Bekanntgabe von Gesetzesbeschlüssen der Landtage an das Bundeskanzleramt:
Der Ausschuss ist der Ansicht, dass das Verfahren gemäß Art 98 B-VG in der Praxis keine wesentliche Rolle spielt und daher entbehrlich ist.

Eine Information des Bundes über Gesetzesvorhaben der Länder soll im Rahmen einer wechselseitigen Informationspflicht zwischen Bund und Ländern stattfinden.

- Verfahren gemäß Art 97 B-VG - Zustimmung der Bundesregierung zu Landesgesetzen, die eine Mitwirkung von Bundesorganen vorsehen:
Konsens besteht darüber, dass eine Inanspruchnahme von Bundesorganen weiterhin der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen soll.
(Es wird darauf hingewiesen, dass die Abschaffung des Art 98 B-VG zur Folge hat, dass die Länder nunmehr selbst prüfen müssen, ob eine Zustimmungspflicht des Bundes gegeben ist und erforderlichenfalls um diese Zustimmung einkommen müssen).

Zu Punkt [D] der Punktation - Konsultationsmechanismus:

- Es wird erwogen den Konsultationsmechanismus in die Verfassung zu integrieren; dh eine wechselseitige Informationspflicht über Gesetzesvorhaben, die Beschaffenheit der

Gesetzesentwürfe (finanzielle Erläuterungen) sowie die Möglichkeit, binnen Frist die Aufnahme von Verhandlungen zu verlangen, verfassungsrechtlich festzulegen.

Einvernehmen besteht, dass der Konsultationsmechanismus weiterhin so ausgestaltet sein soll, dass er den Gesetzgebungsprozess nicht aufhalten kann und die Gesetzgebung nicht mit Verfassungswidrigkeit belasten kann. Sanktion der Nicht-Einhaltung des Verfahrens soll ausschließlich die Kostenersatzpflicht sein. (Die Kosten wären beim VfGH nach Art 137 B-VG einzuklagen.)

Zu Punkt D [E] der Punktation - Art 23d B-VG:

- Der Ausschuss vertritt die Ansicht, dass hinsichtlich des Art 23d B-VG kein Änderungsbedarf gegeben ist.

Zu Punkt E [F] der Punktation - Länderstaatsverträge:

- Der Ausschuss vertritt überwiegend die Auffassung, dass Außenpolitik grundsätzlich Angelegenheit des Bundes sein soll und der Abschluss von Länderstaatsverträgen daher unter einer gewissen Aufsicht des Bundes zu erfolgen hat. Eine Pflicht zur Unterrichtung der Bundesregierung sowie ein Einspruchsrecht der Bundesregierung werden daher von vielen Mitgliedern als angemessen angesehen.

Vereinzelt wird angeregt, das Einspruchsrecht der Bundesregierung in Anlehnung an die Formulierung des Art 98 Abs 2 B-VG auszugestalten (Einspruchsmöglichkeit "wegen Gefährdung von Bundesinteressen").

Andere Mitglieder sprechen sich dagegen aus, die Zustimmung der Bundesregierung an Kriterien zu binden und damit eine politische zu einer rechtlichen (letztlich vom VfGH zu klärenden) Frage zu machen.

- Es wird festgehalten, dass Art 16 B-VG geringe praktische Bedeutung zukommt (wohl wegen des aufwändigen Verfahrens) und dass die Länder Vereinbarungen mit anderen Ländern oftmals im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung abschließen. Die Tatsache dass, völkerrechtliche Verträge derzeit nach Art 17 B-VG abgeschlossen werden wird teilweise als unbefriedigend angesehen.
- Konsens besteht, 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.
- Diskutiert wird, ob die Möglichkeiten der Länder, Staatsverträge abzuschließen, erweitert werden soll.
Es wird erwogen, den Ländern die Möglichkeit zu eröffnen, Staatsverträge mit allen Staaten und Teilstaaten der Welt (oder zumindestens der Europäischen Union) abzuschließen.

Tagesordnungspunkt 4: Weiteres Vorgehen

In der nächsten Sitzung des Ausschusses am 9.2.2004 wird ein Berichtsentwurf des Ausschussvorsitzenden zur Beratung gelangen.

Der Ausschussvorsitzende weist darauf hin, dass Vorschläge der Ausschussmitglieder (insbesondere auch Textvorschläge), die bis 9. Februar 2004 vorgelegt werden, noch in den Bericht aufgenommen werden können.

Die letzte Sitzung am 23.2.2004 soll der Endredaktion des Berichts dienen und ist als Open-End-Sitzung geplant.

Tagesordnungspunkt 5: Allfälliges

Zum Tagesordnungspunkt 5 gibt es keine Wortmeldungen.

Vorsitzender des Ausschusses 5:

Fachliche Ausschussunterstützung:

Univ.Doz. Dr. Peter Bußjäger e.h.

Dr. Claudia Kroneder-Partisch e.h.