



Protokoll
über die 17. Sitzung des Ausschusses 5
am 13. Oktober 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)
Univ.Prof. Dr. Peter Böhm	
Dr. Ferdinand Faber	(Vertretung für Mag. Gabriele Burgstaller)
DI Jörg Freunschlag	
Univ.Prof. Dr. Bernd-Christian Funk	
Univ.Doz. Dr. Hanspeter Hanreich/ 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	
Dr. Johannes Schnizer	(Vertretung für Univ.Prof. Dr. Ewald Wiederin)
Dr. Kurt Stürzenbecher	(Vertretung für Mag. Sonja Wehsely)

Weitere Teilnehmer/Teilnehmerinnen:

Mag. Ronald Faber	(für Dr. Peter Kostelka)
Mag. Jürgen Fischer	(für Dr. Claudia Kahr)
Mag. Ulrike Lackner	(für Univ.Prof. Dr. Andreas Khol)
Dr. Marlies Meyer	(für Dr. Eva Glawischnig)
Mag. Katharina Peschko-Gruber/ Mag. Bernhard Rochowanski	(für Herbert Scheibner)

Büro des Österreich-Konvents:

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

Entschuldigt:

Dr. Ulrike Baumgartner-Gabitzer
Dieter Egger
Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger
Walter Prior

Beginn: 10.00 Uhr

Ende: 15.45 Uhr

Tagesordnungspunkte:

- 1.) Begrüßung und Mitteilungen
- 2.) Genehmigung des Protokolls der letzten Sitzung
- 3.) Fortsetzung der Beratung über die Aufteilung der Kompetenzfelder auf Bund und Länder entsprechend dem Ergänzungsmandat
- 4.) Weiteres Vorgehen
- 5.) Allfälliges

Tagesordnungspunkt 1: Begrüßung und Mitteilungen

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

Tagesordnungspunkt 2: Genehmigung des Protokolls der letzten Sitzung

Das Protokoll über die 16. Sitzung vom 27. September 2004 wird mit folgenden Anmerkungen genehmigt:

Auf Seite 7 des Protokolls lautet die Variante 2 zu **Ziffer 192 vfb** (Art IV Abs 1 der 8. Handelskammergesetznovelle): Die Bestimmung kann unter der Annahme, dass es sich um eine Annexamaterie handelt, entfallen.

Tagesordnungspunkt 3: Fortsetzung der Beratung über die Aufteilung der Kompetenzfelder auf Bund und Länder entsprechend dem Ergänzungsmandat

Die Beratung erfolgt anhand eines vom Ausschussvorsitzenden vorgelegten Fragenkataloges.

1. Zwei-Säulen-Modell versus Drei-Säulen-Modell:

Der Ausschuss setzt sich unter Bezugnahme auf den Auftrag des Ergänzungsmandates (Punkt I.2.) mit der Frage auseinander, ob und in welcher Weise ein 2-Säulen-Modell der Kompetenzverteilung verwirklicht werden könnte:

- Der Ausschuss erachtet 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) insgesamt als nicht zweckmäßig und spricht sich für die Schaffung eines 3-Säulen-Modells aus. Viele Ausschussmitglieder treten jedoch dafür ein, die dritte Säule schmal zu halten.
- Für ein 3-Säulen-Modell wird ins Treffen geführt, dass eine starre Aufteilung der Kompetenzen den Anforderungen eines moderner Bundesstaates einerseits und den Erfordernissen der EU-Mitgliedschaft andererseits nicht zu genügen vermag. Vielmehr muss es Mechanismen geben, die eine gewisse Flexibilität in der Inanspruchnahme mancher Kompetenzen ermöglichen.

Ein reines 2-Säulen-Modell würde bedeuten, dass die Kompetenzfelder, die für die 3. Säule in Frage kämen,

- entweder dem Bundesgesetzgeber zugewiesen werden müssten oder
- wieder aufgespaltet werden müssten.

Ersteres steht nicht zur Diskussion, da ein solches Vorgehen das Prinzip des Bundesstaates ausgehöhlt würde. Letzteres würde zur Zersplitterung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern führen und damit dem Ziel, große abgerundete Kompetenztatbestände zu formulieren zuwiderlaufen.

- Soweit die Schaffung eines 2-Säulen-Modells in Erwägung gezogen wird, werden folgende Modelle angedacht:
 - Ein 2-Säulen-Modell, das eine neue Art der Kompetenzordnung vornimmt und 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).
Ein solches Modell wäre flexibel würde aber ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit seitens der Gesetzgebungsorgane erfordern.
 - Ein 2-Säulen-Modell, das nicht grundsätzlich auf Flexibilitätsmechanismen verzichtet, jedoch eine möglichst klare Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen zum Ziel hat.
- Insgesamt weist der Ausschuss darauf hin, dass die Unterscheidung zwischen 2-Säulen-Modell und 3-Säulen-Modell keine grundsätzliche, sondern eine graduelle ist. Es gehe darum, ein ausreichend flexibles Instrumentarium zu schaffen, wobei angemerkt wird,

dass auch schon die derzeit bestehende Rechtsordnung Flexibilisierungsmechanismen im Sinne von Bedarfskompetenzen oder Delegationsmöglichkeiten vorsieht.

Eine nähere Betrachtung zeigt, dass ein 2-Säulen-Modell mit Flexibilitätsmechanismen sich insofern als eine Art 3-Säulen-Modell darstellt als beide Modelle Bereiche der Kooperation zwischen Bund und Ländern schaffen.

- Einige Ausschussmitglieder geben zu bedenken, dass mit der Schaffung einer 3. Säule die Probleme der Kompetenzzuweisung auf zukünftige politische Prozesse verschoben würden.

2. Gesetzgebungsmechanismus in der 3. Säule:

Die grundsätzliche Zustimmung zu einer 3. Säule wie auch die Befüllung der 3. Säule hängt wesentlich von der Ausgestaltung des Gesetzgebungsmechanismus in der 3. Säule ab, dh von der Frage ob der Bund, der Bundesrat oder die Ländern die Inanspruchnahme der Kompetenzen kontrollieren. Die Meinungen im Ausschuss zu dieser Frage divergieren beträchtlich:

- Viele Ausschussmitglieder sprechen sich für eine Konstruktion aus, die eine angemessene Vertretung der Länder im Gesetzgebungsprozess der 3. Säule gewährleistet. Es wird betont, dass einem neu konzipierten Bundesrat in der 3. Säule eine wesentliche Aufgabe zukommen könnte.

Andere Ausschussmitglieder plädieren dafür, dem Bundesgesetzgeber starke Gestaltungsmöglichkeiten in der 3. Säule einzuräumen. Den Ländern solle ein Mitwirkungsrecht, aber keine Blockademöglichkeit zukommen.

- Folgende Modelle für einen Gesetzgebungsmechanismus in der 3. Säule werden diskutiert:

- Modell Schnizer:

Die Inanspruchnahme der Kompetenz in der 3. Säule ist in einem politischen Prozess zu klären:

Die Gesetzgebung in der 3. Säule kommt 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.

Denkbar ist, dass diese Kompetenzfeststellung einer doppelten Mehrheit im Bundesrat bedarf (Mehrheit der Stimmen und Mehrheit der Länder).

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

Für das Modell wird ins Treffen geführt, dass damit eine präzise und flexible Kompetenzzuweisung möglich wäre.

Gegen das Modell wird eingewandt, dass eine Kompetenz-Kompetenz des Bundesrats problematisch erscheint. Ein anderer Vorschlag geht in die Richtung, die Gesetzgebung in der dritten Säule an eine Zustimmung von Bundesrat und einer Mehrheit der beteiligten Länder zu binden.

- Modell WKÖ (siehe Textvorschlag vom 22.6.2004):
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, haben die Länder das Recht eine Subsidiaritätsklage beim Verfassungsgerichtshof einzubringen.

Gegen das Modell der WKÖ wird eingewandt, dass die Bindung an objektive Kriterien das Modell zu starr macht. Objektive Kriterien sollen allenfalls als Leitlinie für die Inanspruchnahme der Kompetenz dienen.

- Einige Ausschussmitglieder sprechen sich auch gegen die Möglichkeit einer Subsidiaritätsklage aus und schlagen folgende Variante vor 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.

Andere Ausschussmitglieder lehnen eine solche Automatik zugunsten des Bundes vehement ab.

3. Notwendigkeit und Zuordnung einer Generalklausel

- Die Ausschussmitglieder sprechen sich überwiegend für eine Generalklausel aus, die in der 3. Säule angesiedelt werden sollte.
- Vereinzelt wird die Ansicht vertreten, dass eine Generalklausel verzichtbar sei.

4. Subsidiaritätsprotokoll

Der Ausschuss setzt sich mit der im Ergänzungsmandat vom 1.9.2004 aufgeworfenen Frage auseinander, ob Regelungen im Sinne des Subsidiaritätsprotokolls zum Vertrag über eine

Verfassung für Europa in das B-VG aufgenommen werden sollen.

- Der Ausschuss vertritt einhellig die Ansicht, dass eine Kopie des Subsidiaritätsprotokolls nicht sinnvoll ist, da dieses Modell auf das Verhältnis EU - Mitgliedstaat zugeschnitten ist.

Die frühzeitige Einbindung der Länder in das Gesetzgebungsverfahren des Bundes wäre
- einerseits über den Konsultationsmechanismus (dessen Grundzüge in die Verfassung aufgenommen werden könnten) und
- andererseits über das Gesetzgebungsverfahren in der 3. Säule zu gewährleisten.

5. Grundsätze für die Auslegung der neuen Kompetenzfelder

Der Ausschuss diskutiert die Frage, ob die Methoden der Kompetenzinterpretation in der Verfassung festgeschrieben werden sollen.

- Der Ausschuss ist überwiegend der Ansicht, dass der Verfassungsgesetzgeber die Auslegungsgrundsätze nicht in der Verfassung festschreiben soll; die Praxis zeige, dass kodifizierte Auslegungsregeln wenig wirksam seien.
Es wird empfohlen in den Erläuterungen die Vorstellungen, von denen sich der Verfassungsgeber bei der Schaffung des neuen Systems leiten ließ, darzustellen und darauf hinzuweisen, dass künftig bei der Kompetenzinterpretation der Sachzusammenhang stärker zu berücksichtigen wäre und eine unzweckmäßig starke Orientierung am Versteinerungsgrundsatz vermieden werden soll.
- Einzelne Ausschussmitglieder plädieren dafür, die Auslegungsmethoden in der Verfassung festzulegen, um so dem Auslegenden einen Richtschnur für die Auslegung mitzugeben.
Als Methoden werden die bisher geläufigen ergänzt um
- ein Prinzip der größeren sachlichen Nähe,
- den Effizienzgrundsatz und das Übermaßverbot vorgeschlagen.

Im übrigen wird auf die Ausführungen im Bericht vom 4. März 2004 (Seite 14) zu diesem Thema verwiesen.

6. Zuordnung der bisherigen Kompetenztatbestände zu den neuen Kompetenzfeldern

Der Ausschuss diskutiert die Frage, auf welche Weise die Zuordnung der derzeit bestehenden Kompetenztatbestände zu den neuen Kompetenzfeldern erfolgen soll.

- Es werden folgende Zuordnungsmöglichkeiten 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 prinzipielle Zuordnung aller bisher bestehenden Kompetenztatbestände mit Verfassungsausführungsgesetz äußern viele Mitglieder Bedenken. Es wird 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 ist 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 der derzeit bestehenden Kompetenztatbestände mit Verfassungsausführungsgesetz („Kompetenzzuordnungsgesetz“), wobei dieses als Instrument zur flexiblen Verschiebung von Kompetenzen zu verstehen wäre. Das Gesetz könnte vom Gesetzgeber in Zukunft jederzeit mit 2/3-Mehrheit geändert werden. Mit den Kompetenzfeldern wäre danach nur einen Begriffskern festgelegt, jedoch könnten die Grenzen der Kompetenzfelder mit diesem Gesetz jederzeit verschoben werden.

Zum Modell der flexiblen Verschiebung von Kompetenzen wird im speziellen vorgebracht, dass die Verschiebung von Kompetenzen mit Kompetenzzuordnungsgesetz den gleichen Erfordernisse genügen müsste wie sie für Kompetenzverschiebungen in der 3. Säule diskutiert wurden (zB Verschiebung nur mit doppelter Mehrheit im Bundesrat).

- Vereinzelt wird vorgeschlagen, die Zuordnung und Verschiebung der Kompetenzen mittels einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorzunehmen.
- Es besteht Einigkeit, dass - insbesondere wenn die bisherigen Tatbestände den neuen Kompetenzfeldern mit Gesetz zugeordnet werden - klargestellt werden muss, dass die neuen Felder als große Einheiten zu verstehen sind.

7. Kompetenzrechtslage auf dem Gebiet der Schaffung von nichtterritorialen Selbstverwaltungskörpern:

Ausschuss 7 hat an Ausschuss 5 den Wunsch herangetragen, die Frage der Kompetenzrechtslage auf dem Gebiet der Schaffung von nichtterritorialen Selbstverwaltungskörpern (einschließlich gesetzlich beruflicher Vertretungen) zu erörtern.

- Der Ausschuss vertritt überwiegend die Ansicht, dass die Schaffung nicht-territorialer Selbstverwaltungskörper einschließlich der gesetzlichen beruflichen Vertretungen eine Annexmaterie darstellen sollte. Durch die Schaffung ausreichend großer Kompetenzfelder wäre gewährleistet, dass keine Zersplitterung der beruflichen Vertretung eintritt.
- Die WKÖ spricht sich dafür aus, die berufliche Vertretung einheitlich zu regeln und schlägt in ihrem Kompetenzverteilungsmodell vor, die Schaffung gesetzlicher beruflicher Interessenvertretungen (mit Ausnahme solcher in der Landwirtschaft) als Teil eines umfassenden Kompetenzfeldes "Angelegenheiten der Wirtschaft" zu verstehen.

8. Kompetenzrechtslage auf dem Gebiet des E-Government:

Der Ausschuss befasst sich auf Wunsch des Präsidiums mit der Frage, wie (unter Berücksichtigung der Entwicklungen in der EU) ein für alle Gebietskörperschaften einheitlicher Zugang zum e-government (elektronische Kundmachung und aktuelle Dokumentation der Rechtsvorschriften) erreicht werden kann.

- Ein Teil der Ausschussmitglieder vertritt die Ansicht, dass E-Government (soweit es sich nicht ohnehin um verfahrensrechtliche Fragen handelt) weiterhin ein Bestandteil der Organisationshoheit von Bund und Ländern bleiben soll.
- Andere Mitglieder sind der Meinung, dass eine Vereinheitlichung von bestimmten Internetportalen zweckmäßig wäre (zB einheitliche Kundmachungsportale für Bund und Länder).

Vereinzelt wird vorgeschlagen, für E-Government eine an Art 14b B-VG angelehnte Kompetenzgrundlage zu schaffen.

9. Zuweisungen von Ausschuss 2: Teil 2 - Staatsverträge in Verfassungsrang:

Die Beratung erfolgt auf Grundlage einer vom Ausschussvorsitzenden und der Ausschussbetreuerin vorbereiteten Tischvorlage ("Zuweisungen von Ausschuss 2: Teil 2 - Staatsverträge").

Die Vorlage wird im Ausschuss zustimmend zur Kenntnis genommen.

10. § 26 lit a Behinderteneinstellungsgesetz

Das Präsidium hat in seinem Ergänzungsmandat vom 28.6.2004 die Frage gestellt, in welcher Weise § 26 lit a (letzte zwei Worte) Behinderteneinstellungsgesetz im Zuge der Ausschussberatungen berücksichtigt wurde.

§ 26 lit a Behinderteneinstellungsgesetz enthält eine Vollzugsklausel und wurde vom Ausschuss 2 als nicht im Verfassungsrang stehend angesehen.

- Ausschuss 5 merkt dazu an, dass die Materie Behinderteneinstellung nach den Vorschlägen des Ausschusses dem Kompetenztatbestand Arbeitsrecht zuzuordnen wäre (Bundeskompetenz).

Tagesordnungspunkt 4: Weiteres Vorgehen

In der nächsten Sitzung soll der Endbericht des Ausschusses zum Ergänzungsmandat beraten werden. (Der Berichtsentwurf wird am Mittwoch, den 20.10.2004, ausgesendet werden.)

Der Ausschussvorsitzende ersucht die Mitglieder, Textvorschläge bis zur nächsten Sitzung vorzulegen. (DDr. Lengheimer und Dr. Schnizer kündigen an, Textvorschläge vorzulegen.)

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.