



Parlament 1017 Wien
www.konvent.gv.at

Protokoll
über die 3. Sitzung des Ausschusses 8
"Demokratische Kontrolle"
am 13. Jänner 2004
im Parlament, Lokal V

Anwesende Ausschussmitglieder:

Dr. Peter Kostelka	(Vorsitzender)
Prof. Herwig Hösele	(Stellvertretender Vorsitzender)
Univ. Doz. Dr. Peter Bußjäger	(Vertretung für Manfred Dörler)
Dieter Egger	
Dr. Heribert Donnerbauer	(Vertretung für Dr. Ernst Strasser)
Johann Hatzl	
Dr. Thomas Hofbauer	(Vertretung für Prof. Ing. Helmut Mader)
Prof. Albrecht Konecny	
Dr. Evelin Lichtenberger (teilweise)	
Univ. Ass. Dr. Klaus Poier	
Mag. Michaela Piskernik-Schmaldienst	(Vertretung für Walter Prior)

Entschuldigt:

Manfred Dörler
Prof. Ing. Mader
Dr. Evelin Lichtenberger (teilweise)
Walter Prior
Dr. Ernst Strasser

Weitere Teilnehmer:

Mag. Ronald Faber	(für Dr. Heinz Fischer)
Dr. Marlies Meyer	(für Dr. Eva Glawischnig)
Mag. Bernhard Rochowanski	(für Büro Dr. Böhmendorfer)
Dr. Harald Wögerbauer	(für Dr. Andreas Khol)

Büro des Österreich-Konvents:

Dr. Ingrid Moser
Valentina Ashurov

(fachliche Ausschussunterstützung)
(Ausschusssekretärin)

Beginn: 10.00 Uhr

Ende: 17.20 Uhr

Tagesordnungspunkte:

1. Genehmigung des Protokolles der zweiten Sitzung
2. Bericht des Vorsitzenden über sein Gespräch mit dem Präsidenten des Rechnungshofes über die in der zweiten Sitzung des Ausschusses aufgeworfenen Fragen
3. Unvereinbarkeit (auf Basis der Thesenpapiere der Universitätsprofessoren Dr. Hauer, Dr. Janko und Dr. Tretter und der Auswertung von Dr. Moser hierzu sowie des Fragenkatalogs des Vorsitzenden)
4. Kontrollrechte der Gemeinden (auf Basis der Auswertung der Stellungnahmen des Gemeindebundes und des Städtebundes und der Auswertung von Dr. Moser hierzu)
5. Direkte Demokratie (auf Basis des Thesenpapiers von Univ. Ass. Dr. Poier)
6. Amtsverschwiegenheit (auf Basis der Thesenpapiere der Universitätsprofessoren Dr. Kucsko-Stadlmayer und Dr. Hengstschläger)
7. Immunität des Bundespräsidenten (Basisinformation I)

Tischvorlagen:

1. Rechnungshof; Textentwurf von Sektionschef Dr. Manfred Matzka
2. Positionspapier der Landeskontrolleinrichtungen
3. Fragenkatalog zum Unvereinbarkeitsrecht von Dr. Peter Kostelka
4. Unvereinbarkeit (Thesenpapier von Universitätsprofessor Dr. Andreas Hauer)
5. Unvereinbarkeit (Thesenpapier von Universitätsprofessor Dr. Andreas Janko)
6. Unvereinbarkeit (Thesenpapier von Dr. Hannes Tretter)
7. Unvereinbarkeit (Auswertung von Dr. Moser [Rohfassung])
8. Immunität des Bundespräsidenten nach Basisinformation I
9. Dokument von Dr. Peter Kostelka zum Thema „Immunität von Staatsoberhäuptern“
10. Kontrollrechte der Gemeinden (Stellungnahme des Gemeindebundes)
11. Kontrollrechte der Gemeinden (Stellungnahme des Städtebundes)
12. Kontrollrechte der Gemeinden (Auswertung von Dr. Moser [Rohfassung])
13. Amtsverschwiegenheit (Thesenpapier von Universitätsprofessorin Dr. Kucsko-Stadlmayer)
14. Amtsverschwiegenheit (Thesenpapier von Universitätsprofessor Dr. Hengstschläger)
15. Amtsverschwiegenheit (Aufsatz von Ass. Prof. Dr. Rudolf Feik)
16. Direkte Demokratie (auf Basis des Thesenpapiers von Univ. Ass. Dr. Poier)
17. Basisinformation I zum Thema 1. Rechte der Parlamente (Nationalrat, Bundesrat, Landtage)

Tagesordnungspunkt 1: Genehmigung des Protokolls der zweiten Sitzung

Nach gemeinsamer Vornahme von 3 Korrekturen wird Einvernehmen über das Protokoll hergestellt. Der Vorsitzende und die Ausschussbetreuerin unterzeichnen es nach Einarbeitung dieser Korrekturen.

Tagesordnungspunkt 2: Bericht des Vorsitzenden über sein Gespräch mit dem Präsidenten des Rechnungshofes über die in der zweiten Sitzung des Ausschusses aufgeworfenen Fragen

Der Vorsitzende berichtet mündlich entsprechend dem in der Anlage angeschlossenen Bericht (Beilage I).

Tagesordnungspunkt 3: Unvereinbarkeit

Diskussionsgrundlage sind die Thesenpapiere der Universitätsprofessoren Dr. Hauer, Dr. Janako und Dr. Tretter, die Auswertung von Frau Dr. Moser sowie der vom Vorsitzenden vorgelegte Fragenkatalog zum Unvereinbarkeitsrecht

In der Generaldebatte wird zunächst die Frage der Inkorporierung des Unvereinbarkeitsrechtes in das B-VG behandelt. Die Frage des höheren Bestandschutzes durch Absicherung mit Zweidrittelmehrheit wird angesprochen. Bezüglich der Verfassungswertigkeit von Bestimmungen des Unvereinbarkeitsrechtes wird das Gutachten von Frau Mag. Martin (Ausschuss 2) als maßgeblich angesehen. Festgehalten wird, dass die Verfassungswertigkeit sich einerseits aus der Qualifikation als Organisationsrecht oder aus der Tatsache des Eingriffs in Grundrechte ergeben kann. Auch die Einbindung der Gerichtsbarkeit in das System der wirtschaftlichen Unvereinbarkeiten wird thematisiert.

Konsens:

Art. 19 B-VG in einer geänderten Fassung soll keine reine Verweisungsnorm sein, sondern die notwendigen Grundrechtseingriffe absichern und das verfassungsgesetzlich erforderliche Organisationsrecht enthalten. Eine breite Mehrheit spricht sich dafür aus, dass das Unvereinbarkeitsgesetz auch für Länder und Gemeinden gelten soll. Der Landesverfassungsgesetzgeber soll jedoch die Möglichkeit erhalten, für sein Land und seine Gemeinden zusätzliche strengere Regelungen in Kraft zu setzen.

Zu den einzelnen Punkten des Fragenkatalogs des Vorsitzenden:

1. Personeller Geltungsbereich

Angesprochen wird, dass der personelle Geltungsbereich in § 1 und § 2 Unvereinbarkeitsgesetz klarer gefasst werden sollte (zB: § 2 nennt Organe, die in § 1 nicht angeführt sind). Weiters werden die legistische Form der Regelung sowie die Frage besprochen, welches Organ über die Unvereinbarkeit entscheiden soll (Gericht oder weiterhin der Unvereinbarkeitsaus-

schuss?). Diskutiert wird auch, ob gegen die Entscheidung des Unvereinbarkeitsausschusses ein Rechtsschutz eingerichtet werden soll. In solchen Fällen wäre der Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung zu berufen. Bei einem Rechtszug an den Verfassungsgerichtshof würde es sich aber um ein Organstreitverfahren handeln, das sowohl dem Betroffenen als auch allenfalls der Ausschussminderheit offen stehen sollte. Allenfalls könnte für die Entscheidung des Vorliegens einer Unvereinbarkeit ein qualifiziertes Mehrheitsquorum (Zweidrittelmehrheit) und für eine gerichtliche Überprüfung ein Minderheitsrecht (Eindrittel) vorgesehen werden. Die Frage soll unter Punkt 8 nochmals angesprochen werden.

Als Konsens wird festgehalten:

Die Entscheidung über die wirtschaftliche Unvereinbarkeit ist politischer Natur. Dem Prinzip Gebot /Ausnahme ist gegenüber einer im Einzelfall jeweils zu interpretierenden "Generalregel" der Vorrang zu geben. Das Verbot der Unvereinbarkeit eines bestimmten Amtes mit definierten Funktionen oder Tätigkeiten ist vom Gesetz klar auszusprechen, wobei unerheblich ist, wie hoch das bezogene Entgelt ist. Das Gesetz erfordert daher eine gewisse Kasuistik. Über die Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung muss der Unvereinbarkeitsausschuss entscheiden, eine primäre Zuständigkeit des VfGH wird daher abgelehnt.

Die darüber hinaus reichende Offenlegung der Berufstätigkeit von politischen Funktionären wird als taugliches Instrument gesehen. Die Offenlegung soll alle Bereiche erfassen, die Abhängigkeiten im Amte begründen können.

Die bestehenden politischen Unvereinbarkeiten von Mandaten sollen bestehen bleiben. Eine Ausweitung des persönlichen Geltungsbereiches ist generell nicht erforderlich.

Das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit zum Beschluss der Unvereinbarkeit wird tendenziell bejaht; in welchen Fällen es Platz greift, wird noch zu diskutieren sein. Ein Rechtsschutz in Form eines Antrages einer Minderheit und des Betroffenen in Form eines Organstreitverfahrens ist denkbar und wird noch zu erörtern sein.

2. Berufliche Tätigkeit

Umfassend besprochen wird die Frage, was unter einem „Beruf mit Erwerbsabsicht“ zu verstehen ist. Im Vordergrund für eine Beurteilung stehen einerseits die mögliche Arbeitsbelastung und andererseits das bei der Tätigkeit erzielte Einkommen. Es wird auch vorgebracht, man könne § 9 Unvereinbarkeitsgesetz so umformulieren, dass jede Art von Vorteilsnahme sanktioniert wird.

Weiters diskutiert wird der Problemkreis der Vereinbarkeit von Funktionen, die dem Unvereinbarkeitsgesetz unterliegen, mit der Funktion in gesetzlichen beruflichen Vertretungen und sonstigen Interessenvertretungen (§ 2 Abs. 4 Unvereinbarkeitsgesetz). Auch hier verläuft die Diskussion kontroversiell. Einerseits wird verlangt, dass eine solche Funktion zusammen mit der Tätigkeit in gesetzlichen beruflichen Vertretungen nur unentgeltlich ausgeübt werden darf. Andererseits wird vorgebracht, dass zwischen gesetzlichen beruflichen Vertretungen und anderen NGO's (zB Rotes Kreuz) zu unterscheiden sei.

Konsens:

Es besteht Einvernehmen, dass der Begriff „Erwerbsabsicht“ umfassend zu verstehen ist. Erfasst ist jede Art von Tätigkeit, mit der ein Entgelt erzielt wird. Die Verwaltung des eigenen Vermögens soll jedoch möglich sein. Der Eingriff in die Gestion von Unternehmen soll für den betroffenen Personenkreis aber auch auf diesem Wege ausgeschlossen sein. Die Genehmigung der Tätigkeit mit Erwerbsabsicht nach § 2 Abs. 2 könnte – sofern das „Tiroler Problem“¹ anderweitig gelöst wird – wegfallen. Tätigkeiten außerhalb des Amtes sollten für den erfassten Personenkreis zulässig sein, wenn sie unentgeltlich sind. Erfolgt die Einstellung eines Bezuges nach Bezügebegrenzungs-BVG, so liegt für die Funktion, für die die Einstellung verfügt wurde, keine Tätigkeit mit Erwerbsabsicht vor.

In der Frage der Unvereinbarkeit von politischen Funktionen mit Funktionen in verschiedenen Arten von Interessenvertretungen findet sich kein Konsens.

Eine neu zu schaffende „Lobbyistenliste“ erübrigt sich im Hinblick auf die gemäß § 9 Bezügebegrenzungs-BVG bereits bestehende Liste.

3. Unternehmerische Tätigkeit

Zur Frage der Streichung des § 3 Unvereinbarkeitsgesetz (Offenlegung der Eigentumsverhältnisse und Verbot der Auftragsannahme) werden ebenfalls divergierende Auffassungen vertreten. Einerseits wird für die völlige Streichung plädiert. Andererseits wird die Beibehaltung der derzeitigen Regelung verteidigt. Diskussionsbereitschaft besteht dahingehend, ob im Bereich der Auftragsvergabe nicht die Vorkehrungen des Bundesvergabegesetzes ausreichend sind.

Konsens:

Es besteht Einvernehmen zu dieser Frage die Professoren Dr. Karl Korinek und Dr. Josef Aicher um Stellungnahme zu ersuchen. Der Vorsitzende wird den Kontakt hiezu aufnehmen.

4. Vermögensdeklaration

Durchaus kontroversiell wird diskutiert, wer Adressat solcher Vermögensdeklarationen sein soll. Von der Beibehaltung der geltenden Regelung (Deklaration gegenüber dem RH-Präsidenten) werden mehrere Alternativen (zB Unvereinbarkeitsausschuss) bis hin zur Veröffentlichung dieser Daten vertreten.

In der Folge wird umfassend diskutiert, welche Folgen die Nichtmeldung oder eine mangelhafte Meldung nach § 3a Unvereinbarkeitsgesetz nach sich ziehen soll, da derzeit keine derartigen Folgen – abgesehen von der allfälligen Meldung an den Präsidenten der gesetzgebenden Körperschaft – vorgesehen sind. Denkbar sind rechtliche oder politische Folgen. Das Instrument, dass der Präsident des Rechnungshofes dem Präsidenten der jeweiligen gesetzgebenden Körperschaft zu berichten hat, wenn ein außergewöhnlicher Vermögenszuwachs vorliegt,

In Tirol ist ein Mitglied der Landesregierung Landesschulratspräsident.

wird als unvollständige Regelung angesehen. Verschiedene Modelle von möglichen Folgen werden besprochen, führen jedoch zu keinem endgültigen Ergebnis. Strittig bleibt weiters der Begriff „außergewöhnlicher Vermögenszuwachs“.

Konsens: Es wird Einvernehmen erzielt, dass alle Vermögenswerte deklariert werden müssen. Bagatellgrenzen werden allgemein abgelehnt. Kein Konsens kann jedoch dahingehend erzielt werden, wem gegenüber und mit welchen Konsequenzen die Deklaration zu erfolgen hat. Die Einführung eines Minderheitsrechtes auf Einleitung von Untersuchungen im gegebenen Zusammenhang findet keinen Konsens.

5. Verbot bestimmter Wirtschaftsfunktionen (§ 4, 6 Unvereinbarkeitsgesetz)

Eine zeitgemäße Definition von „leitenden Funktionen“ wird als notwendig angesehen.

Konsens besteht darin, dass jede entgeltliche Funktion eine Tätigkeit mit Erwerbsabsicht darstellt und daher nach dem bisherigen Diskussionsstand für Funktionäre nach § 2 Unvereinbarkeitsgesetz ausgeschlossen ist. Bei unentgeltlicher (ehrenamtlicher) Aufsichtsrats- oder Vorstandstätigkeit ist zu differenzieren: Für oberste Organe der Vollziehung ist eine solche Tätigkeit auch dann ausgeschlossen, wenn sie unentgeltlich ausgeübt wird. Ausgenommen ist eine Tätigkeit im Interesse der Gebietskörperschaft. Aber auch in diesen Fällen hat sie unentgeltlich zu erfolgen.

Mitglieder der Organe der Gesetzgebung sollen hingegen jede Managementfunktion in jedem Unternehmen zu melden haben; bei Gefahr der Verletzung öffentlicher Interessen (diese wären näher zu definieren) ist durch den Unvereinbarkeitsausschuss eine solche Funktion zu untersagen. (Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, Meldepflicht und Veröffentlichung der Funktion würde ausreichen; keine Untersagung der Tätigkeit).

6. Öffentlicher Dienst und Mandatsausübung

Nach kurzer Diskussion ergibt sich folgender Konsens:

Eine breite Mehrheit zeichnet sich für die Beibehaltung der geltenden Rechtslage ab. Vereinzelt wird zur Erwägung gestellt, dass neben einem Mandat der öffentlich Bedienstete ohne Bezüge in Karenz zu gehen hätte.

7. Missbrauchskontrolle und Sanktionen

In einer längeren Diskussion wird sowohl erörtert, welches Organ die Missbrauchskontrolle vornehmen und die Sanktionen aussprechen soll sowie welche Sanktionen vorzusehen sind. Darüber hinaus wird auch noch erörtert, wo im parlamentarischen Raum qualifizierte Mehrheiten erforderlich bzw. Minderheitsrechte geschaffen werden sollen.

Schließlich wurde auch die Notwendigkeit eines Rechtsschutzes insbesondere auf Antrag des Betroffenen erörtert.

Abschließend ergibt sich folgender Konsens:

Trotz anderslautender Meinungen zeichnet sich jedoch eine breite Mehrheit dahingehend ab, dass die erste Untersuchung des Bestehens einer Unvereinbarkeit bzw. der Verletzung des Unvereinbarkeitsgesetzes im parlamentarischen Raum (Unvereinbarkeitsausschuss) stattfinden soll. Dem Plenum soll auch auf Vorschlag des Unvereinbarkeitsausschusses das Recht auf Antragstellung beim VfGH zukommen. Trotz der mehrfach geäußerten Ansicht, dass der Ausschuss eine Feststellung über eine vorliegende Gesetzesverletzung treffen sollte, bleibt letztendlich die Zusammenfassung des Vorsitzenden unwidersprochen, dass dem Unvereinbarkeitsausschuss lediglich ein Antragsrecht zukommen soll, die rechtliche Qualifikation (Freispruch oder Gesetzesverletzung) jedoch dem Verfassungsgerichtshof zukommt. Offen bleibt, mit welcher Mehrheit diese Beschlüsse gefasst werden sollen (gegebenenfalls Minderheitsrecht). Weitgehendes Einvernehmen besteht hingegen, dass bei Vorliegen einer Gesetzesverletzung die bisherige einzige Strafe, nämlich die Aberkennung des Mandates, unzureichend ist. Bei Gesetzesverletzungen, insbesondere bei nicht erfolgter Meldepflicht, wäre eine Strafe milderer Intensität vorzusehen. Diese soll in der alleinigen Feststellung liegen, dass eine solche Gesetzesverletzung vorliegt (wie bei staatsgerichtlichen Verfahren gemäß Art 142 B-VG).

Grundsätzlich wird – wohl im Wege eines Organstreitverfahrens – die Notwendigkeit eines Rechtsschutzes, vor allem auf Initiative des Betroffenen bejaht. Gefordert wird ein solches von Teilen des Ausschusses auch als Minderheitsrecht. In beiden Fällen würden aber lediglich jene Rechte in Anspruch genommen werden können, die eine Mehrheit des Ausschusses in Anspruch nehmen kann.

Tagesordnungspunkt 7: Immunität des Bundespräsidenten (Basisinformation I; Dokument „Immunität von Staatsoberhäuptern“ von Dr. Kostelka)

Der Vorsitzende referiert auf Grund einer von ihm vorgelegten Unterlage die Rechtslage in den übrigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Vergleichbar sind lediglich die Republiken unter den EU-Mitgliedsstaaten. In ihnen gibt es die verschiedensten Modelle, in keinem genießt jedoch das Staatsoberhaupt keinerlei Immunitätsschutz. Zudem gleicht die geltende Regelung in Art. 63 B-VG jener für Abgeordnete vor 1979. Sie kann somit als "Privilegium odiosum" wirken, da selbst für Bagatellverfahren Auslieferungsbeschlüsse von Nationalrat und Bundesversammlung notwendig wären. Auch wenn die Immunität des Bundespräsidenten in der Vergangenheit praktisch keine Rolle gespielt hat, erscheint dennoch eine Änderung der Rechtslage notwendig.

Es wird daher der weit gehende Konsens erzielt, dass Art. 63 dahingehend abgeändert wird, dass dem Bundespräsidenten künftig die "außerberufliche" Immunität von Abgeordneten gemäß Art. 57 B-VG zukommen soll. Dies ist im Hinblick auf seine gesetzgebende Funktion bei Ausübung des Notverordnungsrechtes begründbar, ermöglicht es aber gleichzeitig, dass er sich (Bagatell)verfahren, die nicht in Ausübung mit seiner Amtstätigkeit stehen, unterwirft (zB StVO-Verfahren). Daneben wird aber auch die Auffassung vertreten, die Beratung über Fragen im Zusammenhang mit dem Bundespräsidenten im Hinblick auf den bevorstehenden Wahlkampf auf einen Zeitpunkt nach der Wahl zu verschieben.

Die Tagesordnungspunkte 4 (Kontrollrechte der Gemeinden), 5 (Direkte Demokratie) und 6 (Amtsverschwiegenheit) sowie die Themen Rechtsstellung der Landesrechnungshöfe und Besondere Kontrollorgane (Basisinformation VIII) werden vertagt und bei der nächsten Sitzung des Ausschusses 8 am Donnerstag, den 22. Jänner 2004, 10.00 Uhr verhandelt.

Nächste Sitzung des Ausschusses 8:

Donnerstag, 22. Jänner 2004, 10.00 Uhr.

Vorsitzender des Ausschusses 8:

Fachliche Ausschussunterstützung:

Volksanwalt Dr. Peter Kostelka

Dr. Ingrid Moser