



Parlament 1017 Wien
www.konvent.gv.at

Protokoll
über die 5. Sitzung des Ausschusses 8
"Demokratische Kontrolle"
am 27. Februar 2004
im Parlament, Lokal IV

Anwesende Ausschussmitglieder:

Dr. Peter Kostelka	(Vorsitzender)
Prof. Herwig Hösele	(Stellvertretender Vorsitzender)
Univ. Doz. Dr. Peter Bußjäger	(Vertretung für Manfred Dörler)
Mag. Heribert Donnerbauer	(Vertretung für Dr. Ernst Strasser)
Dieter Egger	
Johann Hatzl	
Prof. Albrecht Konecny	
Dr. Evelin Lichtenberger	
Dr. Thomas Hofbauer	(Für Prof. Ing. Helmut Mader)

Entschuldigt:

Manfred Dörler
Prof. Ing. Helmut Mader
Univ. Ass. Dr. Klaus Poier
Walter Prior
Dr. Ernst Strasser

Präsidium des Österreich-Konvents:

Dr. Franz Fiedler

Weitere Teilnehmer:

Dr. Marlies Meyer	(für Büro Dr. Eva Glawischnig)
Mag. Bernhard Rochowanski	(für Büro Dr. Böhmendorfer)
Mag. Maria R. Thierrichter	(Begleitung Univ. Ass. Dr. Klaus Poier)
Dr. Harald Wögerbauer	(für Dr. Andreas Khol)

Büro des Österreich-Konvents:

Dr. Ingrid Moser
Valentina Ashurov

(fachliche Ausschussunterstützung)
(Ausschusssekretärin)

Beginn: 10.00 Uhr

Ende: 14.30 Uhr

Tischvorlagen:

- 1.) Positionspapier der Landeskontrollenrichtungen
- 2.) Vergleich der gesetzlichen Regelung der Landesrechnungshöfe von acht österreichischen Bundesländern
- 3.) Positionspapier Städtebund/Februar 2004
- 4.) Gemeindebund Auswertung von Dr. Moser
- 5.) Bundesumweltanwaltschaften; Irresberger-Meyer
- 6.) Bundesumweltanwaltschaften; Rosenmayr
- 7.) Berichtsentwurf mit dem Stand 26. Februar 2004
- 8.) Arbeitsunterlage; Gemeindekontrolle; Dr. Lichtenberger
- 9.) Arbeitsunterlage; Umweltanwaltschaft; Dr. Lichtenberger

Tagesordnungspunkte:

- 1.) Feststellung der Genehmigung des Protokolles der vierten Sitzung
- 2.) Landesrechnungshöfe (unter Berücksichtigung des Positionspapieres der Landeskontrollenrichtungen)
- 3.) Kontrollrechte der Gemeinden (auf Basis der Auswertung der Stellungnahmen des Gemeindebundes und des Städtebundes und der Auswertung von Fr. Dr. Moser hiezu)
- 4.) Besondere Kontrollorgane (unter Berücksichtigung des Aufsatzes von Dr. Marlies Meyer zu den Landesumweltanwaltschaften und der beiden Papiere zur Bundesumweltanwaltschaft)

Der Ausschussvorsitzende begrüßt die Teilnehmer sowie den Vorsitzenden des Österreich-Konvents, Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler.

Es findet eine Umreihung der Tagesordnung statt. TOP 1 (Feststellung der Genehmigung des Protokolles der vierten Sitzung) wird TOP 3, TOP 2 (Landesrechnungshöfe) wird TOP 1, TOP 3 (Kontrollrechte der Gemeinden) wird TOP 2.

An die Ausschussmitglieder verteilt wird eine Arbeitsunterlage von Dr. Eva Lichtenberger zu den Bundes- und Landesumweltanwaltschaften vom 27. Februar 2004 sowie zu den Kontrollrechten der Gemeinden. Weiters verteilt wird eine Stellungnahme des Bundesministeriums für Justiz zum Thema Amtsverschwiegenheit und die vom Präsidenten Fiedler zur Verfügung gestellte Broschüre betreffend die Deklaration von Lima.

Der Vorsitzende des Österreich-Konvents, Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler gibt eine Stellungnahme ab. Er dankt dem Vorsitzenden, den Ausschussmitgliedern und den Mitarbeitern des Büros des Österreich-Konvents für ihre engagierte und intensive Mitarbeit. Präsident Fiedler bestätigt den großen Arbeitseinsatz, der von den Ausschüssen und vom Konvent geleistet wird. Es liegen nunmehr Berichte von drei Ausschüssen (Ausschuss 1, Ausschuss 3 und Ausschuss 7) vor. Die Berichte des Ausschusses 5 und 9 seien im Abschluss begriffen. Präsident Fiedler weist daraufhin, dass Diskussionen über die Verfassung in vielen europäischen Staaten stattgefunden haben oder stattfinden. Insbesondere in der Schweiz habe ein langjähriger Diskussionsprozess schließlich zu einer neuen Verfassung geführt. Trotzdem auch pessimistische Stimmen über die Verfassungsdiskussion in Österreich geäußert würden, sei die Entwicklung der Arbeiten positiv zu bewerten.

Der Vorsitzende unterstreicht die Äußerungen des Vorsitzenden des Österreich-Konvents. Er weist daraufhin, dass der Diskussionsprozess des Österreich-Konvents einmalig in der Österreichischen Diskussionskultur sei. Obwohl es Teildebatten bereits seit über 80 Jahren gebe, habe es eine derart breitgefächerte Verfassungsinitiative bisher noch nicht gegeben. Der Prozess des Konvents diene auch dazu, die wichtigsten Argumente in allen Bereichen der Bundesverfassung zu sammeln. Auch der stv. Vorsitzende, Prof. Hösele, tritt der Ansicht des Konventsvorsitzenden bei und verweist auf die für die Zukunft wertvolle Arbeit des Ausschusses 8, aber auch der übrigen Ausschüsse, denen er angehört. Er vertritt die Ansicht, dass nur die Arbeiten des Konvents eine reale Chance auf eine neue zeitgemäße Verfassung eröffnen.

Tagesordnungspunkt 1: Landesrechnungshöfe (unter Berücksichtigung des Positionspapieres der Landeskontrolleinrichtungen)

Diskussionsgrundlage ist das Positionspapier der Landeskontrolleinrichtungen vom 12. Dezember 2003.

Rechnungshofpräsident Dr. Fiedler gibt eine Stellungnahme betreffend das Verhältnis des Rechnungshofes zu den Landeskontrolleinrichtungen ab. Grundsätzlich würden die Landesrechnungshöfe vom Rechnungshof positiv gesehen. Zweimal im Jahr fänden gemeinsame Tagungen statt. Aus diesem Anlass käme es auch zu einem Abgleich der Prüfungsinitiativen. Zur allfälligen parallelen Prüfungszuständigkeit der Landeskontrolleinrichtungen und des Rechnungshofes äußert er keine prinzipiellen Bedenken. Auch mit dem europäischen Rechnungshof bestehen seitens des RH Doppelkompetenzen. Die Kompetenzverteilung in Österreich sei jedoch nicht optimal. Bei der Unternehmensprüfung sei der Rechnungshof auf die 50%-ige Beteiligung beschränkt. Gebe es keine Zuständigkeit der Landeskontrolleinrichtungen, so würden Unternehmungen mit geringerer Beteiligung der öffentlichen Hand nicht geprüft. Außerdem sei es dank der parallelen Prüfungszuständigkeit möglich, bundesweite Vergleiche z.B. betreffend das Gesundheitswesen, Ausgliederungen oder die Auswirkungen des Nulldefizits anzustellen. Daher spreche er sich nicht für die Aufhebung der Überschneidungen der Prüfungszuständigkeit aus, sondern für eine Abstimmung zwischen den Prüfungsvorgängen. Allerdings sollten keine Klauseln derart geschaffen werden, dass etwa eine Kontrolleinrichtung dann nicht prüfen darf, wenn eine andere Kontrolleinrichtung in einem Abstand von 2-3 Jahren bereits geprüft hat. Eventuell könne man den Landesrechnungshöfen weitere Kompetenzen einräumen, er habe jedoch Zweifel, ob dies in der Bundesverfassung zu verankern sei. Das Bonner Grundgesetz sehe eine Verankerung der Landesrechnungshöfe nicht vor. Der entsprechende Ort wäre in den Landesverfassungsgesetzen. – Zur Forderung, dass die

Stellung und Organisation der Landesrechnungshöfe der Deklaration von Lima entsprechen solle, bemerkt Fiedler, dass dieser Deklaration ein hoher Stellenwert, jedoch keine normative Kraft zukomme. Die dort vertretenen Prinzipien seien die Weisungsfreistellung (Rechnungshöfe dürfen nur Prüfungsaufträge bekommen); die freie Gestaltung der Prüfungsprogramme; die finanzielle Unabhängigkeit; ein eigenes Budgetantragsrecht an den Budgetgesetzgeber und die Verpflichtung zur Berichterstattung an die gesetzgebende Körperschaft (auch unterjährig). Prüfungsrechte müssen effektiv sein (z.B. bei Kompetenzkonflikten muss es eine Entscheidungsinstanz geben). Auch die personelle Ausstattung sei von Relevanz (in Oberösterreich habe der Landesrechnungshof 26 Prüfer, in der Steiermark 20, in Tirol 6 und in Vorarlberg 5). Eine große Rolle spiele auch die Nähe zum „geprüften“ Organ. Dies könne ein Vorteil, aber auch ein Nachteil sein. Zusammenfassend sei zu bemerken, dass zu erheben sei, wo Landeskontrolleinrichtungen nicht der Deklaration von Lima entsprechen und welche Vorteile sich die Länder von einer allfälligen Verankerung der Grundsätze dieser Deklaration in der Bundesverfassung erwarten.

Im Anschluss an die Stellungnahme des Präsidenten des Rechnungshofes entwickelt sich eine Debatte. Festgestellt wird, dass in der bisherigen Diskussion nicht von einer Einschränkung der Kompetenzen des Rechnungshofes die Rede war, sondern von der ausdrücklichen Verankerung von Landesrechnungshöfen im Bundesverfassungsgesetz. Bisher seien die Landesrechnungshöfe nur in Art. 127c B-VG angesprochen, wo es heißt: „Schaffen die Länder für ihren Bereich dem Rechnungshof gleichartige Einrichtungen, so kann durch Landesverfassungsgesetz eine dem Art. 126a 1. Satz entsprechende Regelung (zur Lösung von Kompetenzkonflikten) getroffen werden.“ Insbesondere sei klarzustellen, dass die Länder nicht gänzlich auf dem Rechnungshof entsprechende Einrichtungen verzichten können sollen. Weiters wird vertreten, dass eine Verschränkung der Prüfungsaufgaben sinnvoll sei. Insbesondere seien die länderübergreifenden Erfahrungen des Rechnungshofes zweckdienlich. Die räumliche Distanz erleichtere mitunter die Prüfung. Allfällige Mindeststandards in der Verfassung sollen sicher stellen, dass die Länder bei der Einrichtung von Prüfinstanzen ein gewisses Niveau nicht unterschreiten. Auch Netzwerke zwischen den Rechnungshöfen seien notwendig. Wichtig sei außerdem, keine Lücken für das Abwenden einer Rechnungshofkontrolle zu lassen.

Eine andere Auffassung hält die Aufnahme einer Bestimmung über die Landesrechnungshöfe in die Verfassung nicht für erforderlich. Die Landeskontrolleinrichtungen hätten sich aus der Verfassungsautonomie der Länder entwickelt. Doppelgleisigkeiten von Kontrollen seien zu vermeiden, eine Koordination der Prüfinstanzen jedoch nicht in der Verfassung festzuschreiben. Die Länder sollen weiterhin den Rechnungshof für zuständig erklären können, sofern sie das wünschen. An der geltenden Verfassungsrechtgrundlage sei kein Änderungsbedarf.

Dem gegenüber wird der Vorschlag diskutiert, etwa folgenden Satz in das Bundesverfassungsgesetz aufzunehmen: „Schaffen die Länder gleichartige Einrichtungen, so haben sie dem Rechnungshof entsprechende Kompetenzen.....“ Diese Variante findet jedoch keinen Konsens.

Hinsichtlich der Rechnungshofprüfung der Gemeinden wird vorgebracht, dass hier Städtebund und Gemeindebund unterschiedliche Auffassungen vertreten. Es erscheine jedoch sinnvoll, die Rechnungshofkontrolle der Gemeinden zu den Landesrechnungshöfen zu verlagern. Auf Landesebene bestehe derzeit nur die Gemeindeaufsicht nach Art. 119a B-VG. Das Instrument der Gemeindeaufsicht entspreche jedoch nicht dem Prinzip der „Unabhängigkeit“ der Prüfinstanz nach der Deklaration von Lima.

Zur Debatte steht weiters der Umstand, dass derzeit Gemeindeverbände vom RH angesichts ihrer großen Zahl (ca. 1700) nur stichprobenweise geprüft werden; außerdem Gemeinden unter 20 000 Einwohner nur im Auftrag der Landesregierung. Das hätte zur Folge, dass diese Gemeinden damit rechnen könnten, überhaupt nicht von einer unabhängigen Kontrolleinrichtung geprüft zu werden. Die präventive Wirkung einer grundsätzlichen Prüfungszuständigkeit für die Gebarung der Gemeinden sei aber nicht zu unterschätzen.

Es wird auch daraufhin gewiesen, dass zwischen der finanziellen Gemeindeaufsicht und der Gebarungskontrolle zu unterscheiden sei. Wenn die Gebarung der Gemeinden geprüft werden solle, dann in Zukunft auch durch Landesrechnungshöfe. Eine Ausnahme bestehe bereits jetzt für Gemeinden über 20 000 Einwohner.

Dem gegenüber wird eingewendet, dass aufgrund der Maastricht-Vorgaben eine gesamtwirtschaftliche Prüfung stattfinden müsse. Derzeit könne der Rechnungshof aber nicht überall prüfen. Dies sei ein Mangel im Hinblick auf die EU-Konformität der Gebarungskontrolle.

Zusammenfassend ergibt sich aufgrund der Debatte folgender Konsens:

1. Die Landesrechnungshöfe sollen alle Gemeinden und auch Gemeindeverbände prüfen.
2. In Erwägung zu ziehen ist die Verschiebung der Kompetenz der Länder, den Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung über Kompetenzkonflikte zwischen dem Rechnungshof und dem geprüften Rechtsträger zuständig zu machen von Art. 127c in Art. 138 B-VG. Ein Teil des Ausschusses tritt aber auch dafür ein, in Art. 127c B-VG – den Fakten zufolge – vom Bestehen einer unabhängigen Kontrolleinrichtung auszugehen und dieser das Recht zuzuerkennen, beim VfGH Kompetenzfeststellungsanträge zu stellen.

Für die Variante, dass der Rechnungshof des Bundes auch Gemeinden mit unter 20 000 Einwohnern prüfen kann findet sich kein Konsens.

Offen bleibt die Frage, ob ein Mindestniveau für die Kontrolle der Rechnungshöfe im Zusammenhang mit der Prüfung der Verwendung von EU-Direktförderungen erforderlich ist. Ein Teil des Ausschusses spricht sich dagegen aus, ein anderer jedoch dafür, wobei jedoch erkennbar ist, dass sich auch die Zahl der Befürworter verringert, umso konkreter solche Mindeststandards werden. - Weiters zu klären ist auch die 25%-Klausel betreffend die Unternehmensprüfung der Länder.

Tagesordnungspunkt 2: Kontrollrechte der Gemeinden (auf Basis der Auswertung der Stellungnahmen des Gemeindebundes und des Städtebundes und der Auswertung von Fr. Dr. Moser hierzu)

Diskussionsgrundlage ist die Auswertung auf Basis der Stellungnahmen des Gemeindebundes und des Städtebundes, Dokument 2./A (Tischvorlage) sowie die Arbeitsunterlage von Dr. Eva Lichtenberger, Kontrollrechte der Gemeinden, vom 27. Februar 2004.

Grundsätzlich zu trennen ist zwischen parlamentarischen Kontrollrechten in den Gemeinden und den Instrumenten der Gemeindeaufsicht. Der Vorsitzende weist daraufhin, dass die Fragen der Gemeindeaufsicht dem Gemeindeorganisationsrecht angehören und daher eher im

Ausschuss 3 (Staatliche Institutionen) beraten werden sollten. – Einerseits wird die Meinung vertreten, dass Kontrollrechte der Gemeinden aus Gründen der Verfassungsautonomie nicht in der Bundesverfassung angesiedelt werden sollten. Wenn, dann hätte eine solche Regelung in den Landesverfassungen zu erfolgen. Das Misstrauensvotum gegenüber dem Bürgermeister erübrige sich außerdem in den Bundesländern, die in der Landesverfassung die Direktwahl des Bürgermeisters vorgesehen haben (Art. 117 Abs. 6 B-VG). Andererseits wird ein bestimmtes Mindestniveau der demokratischen Kontrolle im Gemeindebereich auf Bundesverfassungsebene befürwortet. Insbesondere wird auch neuerlich auf das Minderheitsrecht auf Einsetzung von Überprüfungen im Gemeindebereich verlangt. Bei den einzelnen Kontrollrechten sollte die Bundesverfassung aber in diesem Fall nicht zu sehr ins Detail gehen.

Der Vorsitzende fasst den Stand der Meinungen zusammen wie folgt:

1. Mitglieder des Ausschusses vertreten die Meinung, dass an der bestehenden Verfassungsrechtslage grundsätzlich nichts geändert werden sollte.
2. Das Anliegen, ein Mindestniveau für politische Kontrollinstrumente für die Gemeinden auf Bundesverfassungsebene zu verankern, findet Zustimmung eines Teiles des Ausschusses.
3. Detailvorschläge über die Ausformung der Kontrollinstrumente bleiben in der Minderheit.

Der Ausschuss 8 wird die Frage bei der Redaktion des Berichtes neuerlich zu beraten haben.

Ausdrücklich wird festgehalten, dass Fragen der Gemeindeorganisation nicht dem Wirkungsbereich des Ausschusses 8 zuzuordnen sind, der von Dr. Lichtenberger vorliegende Vorschlag jedoch zur Kenntnis genommen wird.

Tagesordnungspunkt 3: Feststellung der Genehmigung des Protokolles der vierten Sitzung

Das Protokoll der vierten Sitzung vom 22. Jänner 2004 wird mit der Maßgabe genehmigt, dass auf Seite 8 TOP 3 2. Absatz der erste Satz lautet: „Einvernehmlich wird in Aussicht genommen, dass – dies auch im Hinblick auf die von den drei Gutachtern erstatteten Stellungnahmen – das Verhältnis Auskunftspflicht – Amtsverschwiegenheit im Sinne eines Regel-Ausnahme-Schemas umgestaltet werden sollte.“

Tagesordnungspunkt 4: Besondere Kontrollorgane (unter Berücksichtigung des Aufsatzes von Dr. Marlies Meyer zu den Landesumweltanwaltschaften und der beiden Papiere zur Bundesumweltanwaltschaft)

Es wird daraufhin gewiesen, dass besondere Kontrollorgane wie der Menschenrechtsbeirat oder die Rechtsschutzbeauftragten auch im Ausschuss 9 (Rechtsschutz, Gerichtsbarkeit) behandelt werden. Mit weisungsfreien Organen befassen sich auch die Ausschüsse 6 und 7. Zudem ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen unterschiedlichen Organfunktionen: Einerseits der nachprüfenden Kontrolle (Missstandskontrolle) und der Funktion als Amtspartei.

Außerdem zwischen Mitwirkung an der Verwaltung und Kontrolle der Verwaltung (die Landesumweltanwaltschaften haben z.B. teilweise Berufungsrecht, wenn auch keine volle Parteilstellung). Diesbezüglich wird angeregt, bis 12. März 2004 eine Sammlung der Regelungen über besondere Kontrollorgane in den Materiengesetzen zu beschaffen (z. B. Pflegeanwaltschaft, Jugendanwaltschaft etc.) Weiters wäre auch zu prüfen, in welchen Fällen eine weisungsfreie Stellung zweckmäßig ist.

Generell findet die Aufnahme von Mindeststandards für besondere Verwaltungskontrolleinrichtungen in die Bundesverfassung im Ausschuss einige Befürworter. Ob man sie einrichtet und in welchem Ausmaß hängt auch damit zusammen, ob es zur Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung kommt. In diesem Fall könnten besondere Kontrollorgane den Entfall der Bindung an die Bundesebene kompensieren.

Gegen die Verankerung solcher Kontrollorgane in der Bundesverfassung wird vorgebracht, dass es möglichst wenig Ausnahmen von der allgemeinen Verwaltungsorganisation geben sollte. Allerdings erfordere, auch unter Berücksichtigung der letzten Judikatur des VfGH, die Weisungsfreistellung, sofern sie geboten ist, eine verfassungsrechtliche Grundlage.

Aus der Sicht der Volksanwaltschaft wird daraufhin gewiesen, dass die Missstandskontrolle generell bei der Volksanwaltschaft konzentriert sein sollte. Nur die Volksanwaltschaft könne auch einen bundesweit vergleichenden Stand der Verwaltungspraxis garantieren und erstatte auch darüber regelmäßig Bericht an die gesetzgebenden Körperschaften (z.B. Menschenrechtsbericht der Volksanwaltschaft). Ausnahmen könne es geben wo schnelle, (im Ernstfall stündliche) Reaktionszeiten erforderlich sind (zB Menschenrechtsbeirat).

Auf Basis der Verhandlungen des Ausschusses lässt sich noch keine Präferenz für einheitliche Standards von Kontrollorganen in der Bundesverfassung erkennen.

Der Vorsitzende hält fest, dass zu klären sei, ob hinsichtlich der Kontrolle des Haushaltsvollzuges ein weiterer Handlungsbedarf bestehe. Weiters sei auf die Kontrolle der Parteienfinanzierung hinzuweisen, die ebenfalls verfassungsgesetzlich geregelt sei.

Weitere Vorgangsweise:

Der Vorsitzende nimmt Bezug auf den den Ausschussmitgliedern vorgelegten Vorschlag eines Berichtsentwurfes. Die 2. Verhandlungsrunde sollte bereits von einem vom Ausschussvorsitzenden erstellten Berichtsentwurf ausgehen. Eine weitere Sitzung des Ausschusses 8 könnte sich dann mit der Endredaktion des Berichtes auf Basis der „2. Lesung“ befassen. Als Termin dafür wird zusätzlich zum Arbeitsprogramm

Freitag, der 26. März 2004, 12.00 Uhr (open end)

einvernehmlich fixiert.

Der Vorsitzende berichtet weiters über die Kontakte zu den Vorsitzenden der Ausschüsse 3, 6 und 2. Er stellt fest, dass der Vorsitzende der Ausschusses 6, Dr. Wutscher zum Thema Amtsverschwiegenheit eine Rechtsansicht bekannt gibt, die von den Ergebnissen der Verhandlungen im Ausschuss 8 etwas abweicht. Weiters liege vom Ausschuss 3 die Information vor, dass in der Frage Wahlrecht und direkte Demokratie kein Konsens erzielt werden konnte. Die vom Ausschuss 8 erbetene Stellungnahme von Prof. Aicher liege vor, und ergebe, dass die vergaberechtlichen Vorkehrungen nicht das Regime der Unvereinbarkeit von Funktionen

nach dem Unvereinbarkeitsgesetz ersetzen können. Die von Prof. Korinek in Aussicht gestellte Äußerung liege noch nicht vor.

Einvernehmlich werden folgende weitere Ausschusstermine in Aussicht genommen:

Freitag, 12. März 2004	08.00 bis 18.00 Uhr
Freitag, 26. März 2004	12.00 (open end)

Vorsitzender des Ausschusses 8:

Fachliche Ausschussunterstützung:

Volksanwalt Dr. Peter Kostelka

Dr. Ingrid Moser