



Parlament 1017 Wien  
www.konvent.gv.at

**Protokoll  
über die 4. Sitzung des Ausschusses 7  
am 18. November 2003  
im Parlament, Lokal IV**

**Anwesende:**

Ausschussmitglieder:

Dr. Manfred Matzka	(Vorsitzender)
Univ.Prof. Dr. Peter Böhm	(stellvertretender Vorsitzender)
Univ.Doiz. Dr. Hanspeter Hanreich	(Vertretung für Dr. Christoph Leitl)
Dr. Elfriede Mayrhofer	
Dr. Robert Tauber	(Vertretung für Hans Niessl)
Mag. Martin Falb	(Vertretung für DI Josef Pröll)
Dr. Gerhard Walcher	(Vertretung für Dr. Franz Schausberger)
Dr. Leo Specht	
Mag. Valentin Wedl	(Vertretung für Mag. Herbert Tumpel)
Dr. Hermann Arnold	(Vertretung für DDr. Herwig van Staa)
Dr. Günther Voith	

Weitere Teilnehmer:

Mag. Ronald Faber	(für Univ.Prof. Dr. Heinz Fischer)
Dr. Philipp Hartig	(für Univ.Prof. Dr. Andreas Kohl)
Univ.Prof. Dr. Bernhard Raschauer	

Büro des Österreich-Konvents:

Dr. Gerald Grabensteiner	(fachliche Ausschussunterstützung)
Sladjana Marinkovic	(Ausschusssekretariat)

**Beginn:** 10.15 Uhr

**Ende:** 15.00 Uhr

**Tagesordnung:**

1. Begrüßung und Feststellung der Anwesenheit
2. Genehmigung des Protokolls der letzten Sitzung
3. Zusammenfassung der Ergebnisse zu den Themen „Regulatoren“ und „Sonstige unabhängige Behörden“
4. Diskussion zum Thema „Ausgegliederte Rechtsträger“ (Punkt B des Mandats)
5. Diskussion der gemeinsamen Fragen zu unabhängigen Behörden und Ausgliederungen (Punkt C des Mandats)
6. Vorbereitung zum Thema „Privatwirtschaftsverwaltung“ (Punkt D des Mandats)
7. Allfälliges

**Zu TOP 1:**

Der **Vorsitzende** begrüßt die Anwesenden und stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest. Es besteht kein Einwand gegen die Anwesenheit des Konventsmitglieds Univ.-Prof. Dr. Bernhard Raschauer als Zuhörer.

**Zu TOP 2:**

Das Protokoll der 3. Sitzung vom 4. November 2003 wird einvernehmlich genehmigt. Zu TOP 3, 4 und 5 wird festgehalten, dass als Kontrollinstanz gegenüber den Regulatoren das Bundesverwaltungsgericht zuständig sein sollte und ein weiterer Rechtszug zum VwGH grundsätzlich nicht mehr bzw. nur mehr in Ausnahmefällen vorgesehen werden sollte.

**Zu TOP 3:****Zum Thema „Regulatoren“:**

Der vorliegende **Bericht/Erläuterungen zum Thema „Regulatoren“** wird mit folgenden Anregungen zur Kenntnis genommen:

- Zum Punkt c (Einzelfallentscheidung – Infrastrukturpolitik) wird folgende Formulierung vorgeschlagen:  
„Die Regelung dieses Bereichs soll dem einfachen Bundes- und Landesgesetzgeber überantwortet werden, wobei die allfällige Verordnungsermächtigung an den Regulator mit einfachgesetzlicher Regelung ausdrücklich zu bestimmen und der Aufgabenbereich zu umschreiben wäre.“;
- es ist fraglich, welche Rechtsqualität die genannten „Richtlinien“ haben: sie sind jedenfalls keine Verordnungen;
- es sollte die Absetzungsmöglichkeit nicht ausnahmslos und unbedingt an eine parlamentarische EntschlieÙung gebunden werden;
- beim Punkt e (innere Organisation) sollte die Möglichkeit von Beiräten erwähnt werden;
- der Begriff „wohlerworbene Rechte“ soll durch **erworbene Rechte** ersetzt werden.

Dem Ausschussbericht soll eine taxative Liste jener Regulatoren angeschlossen werden, die vom Vorschlag erfasst sein sollen.

Zur **Textskizze und zum Kompromissvorschlag der AK zum Thema „Regulatoren“** wird insbesondere Folgendes festgehalten:

- Anstelle von „Bundes- und Landesgesetz“ soll nur von „Gesetz“ gesprochen werden;
- es ist zu klären, ob Einrichtungen zur „Wirtschaftsaufsicht“ im Rahmen der Regulatoren zu regeln sind;
- die „Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften“ kann als Kriterium für die Einrichtung von Regulatoren entfallen;
- es ist fraglich, welche „weitere Lenkungsaufgaben“ des Regulators in Betracht kommen;
- „Richtlinien“ des Regulators sollten im Verfassungstext nicht erwähnt werden;
- Abs. 2 sollte klarer gefasst werden („Wirtschaftsbereich“ ist unklar);

- Die Wendung „Leitung und Aufsicht“ in Abs. 4 wird kritisiert.

Der **Vorsitzende** stellt die Versendung eines überarbeiteten Textes für die nächste Ausschusssitzung in Aussicht.

#### **Zum Thema „Sonstige unabhängige Verwaltungsbehörden“:**

Der Vorsitzende berichtet über eine **Besprechung** zwischen ihm und dem Vorsitzenden des **Ausschusses 9**, Univ.-Prof. Dr. Herbert Haller, zum Thema der möglichen Integration von unabhängigen Verwaltungsbehörden in die neue Struktur der Verwaltungsgerichtsbarkeit:

Im Wesentlichen besteht zwischen den Ausschussvorsitzenden der Ausschüsse 7 und 9 Einvernehmen, dass ein Großteil jener Sondersenate und unabhängigen Behörden, die primär mit der Rechtskontrolle betraut sind, je nach Vollzugsbereich in die Landesverwaltungsgerichte bzw. das Bundesverwaltungsgericht I. Instanz überführt werden könnten und ein weiterer Rechtszug an den VwGH im Regelfall nicht zulässig sein soll.

In bestimmten Materien scheint jedoch die Überführung zur Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht zwingend bzw. zweckmäßig, etwa im Dienst- und Disziplinarrecht von Gebietskörperschaften, im Disziplinarrecht der (beruflichen) Selbstverwaltung und bei bestimmten Schiedseinrichtungen. Im Ausschuss 9 wird eine Liste jener unabhängigen Behörden erstellt, die für eine Überführung in die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frage bzw. nicht in Frage kommen; diese Liste wird nach Fertigstellung auch dem Ausschuss 7 zur Verfügung gestellt.

Allenfalls wird dann der Vorsitzende des Ausschusses 9 zu einer Sitzung des Ausschusses 7 eingeladen werden.

Zum **Bericht (Erläuterungen) zum Thema „Unabhängige (weisungsfreie) Behörden“** und zur **Textskizze zum Thema „weisungsfreie Verwaltung“** wird im Wesentlichen Folgendes festgehalten:

- Bestimmte Materien, die derzeit von unabhängigen Behörden wahrgenommen werden, erfordern hochspezifisches Wissen; dieses Wissen und die Ressourcen müssen auch beim Landes- und Bundesverwaltungsgericht zur Verfügung stehen; es ist daher bei der Überführung von Kompetenzen insbesondere auch der Kostenaspekt zu bedenken;
- es ist fraglich, ob eine Überführung von Kompetenzen auch bei jenen Materien zweckmäßig ist, bei denen nur eine geringe Anzahl von Fällen zu erledigen ist;
- bei jenen unabhängigen Rechtsschutz-Behörden, die auch generelle Normen / Empfehlungen erlassen (zB. Datenschutzkommission) kann diese Kompetenz nicht an Verwaltungsgerichte übertragen werden.

Die Frage, ob die Themen „Regulatoren“ und „unabhängige Behörden / weisungsfreie Verwaltung“ in einer **gemeinsamen Verfassungsbestimmung** geregelt werden können, wird in einer späteren Sitzung geklärt werden. Die Tendenz der Diskussion geht aber in diese Richtung.

Grundsätzlich herrscht die Meinung vor, möglichst viele Art. 133 Z 4 – Behörden in die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu integrieren und möglichst keine weiteren besonderen unabhängigen Behörden zu belassen.

Nicht integrierbar sollen eher nur Einrichtungen sein, die Gutachten erstellen.

### Zu TOP 4:

Zur Frage der **Ausgliederung** wird in der Grundsatzdiskussion – die anhand der Gliederung des Mandates erfolgt – insbesondere Folgendes festgehalten:

- Bestimmte staatliche Hoheitsaufgaben sollen nicht ausgegliedert werden dürfen; es stellt sich die Frage, ob es auch für gemeinwirtschaftliche Aufgaben derartige Grenzen geben soll;
- „ausgliederungsfeste“ Kernaufgaben des Staates lassen sich in einem Verfassungstext kaum definieren; allenfalls könnten sie im Ausschussbericht angesprochen werden;
- es sollte geprüft werden, ob und welche Aufgaben der Staat gewährleisten muss;
- eine Kodifizierung der VfGH-Judikatur ist nicht Aufgabe des Ausschusses;
- Ausgliederungen zum Zweck des Handelns im Privatrecht sollen unbegrenzt möglich sein; Ausgliederungen zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben nur unter gewissen Rahmenbedingungen und solche von Hoheitsaufgaben nur in Grenzen.

Außerhalb des Verfassungsrechts gibt es eine Fülle von Grundsätzen und Empfehlungen, die festgehalten werden sollen. Es wird vorgeschlagen, im Aufbau auf die einschlägigen Aussagen des RH und auf das Ausgliederungshandbuch des BMF die Erstellung eines Weißbuchs des Bundes und der Länder zur Ausgliederung anzuregen, das von der Bundesregierung, den Landesfinanzreferenten und dem Rechnungshof verabschiedet werden sollte. Folgende Anregungen wurden dafür aufgenommen:

- Vor jeder Ausgliederung muss eine klare Zielsetzung vorhanden sein;
- Effizienz ist zu definieren;
- es kommt darauf an, welche Wirkungen mit der Ausgliederung erzielt werden; insofern spielt der Wirtschaftlichkeitsaspekt eine wesentliche Rolle; vor einer Ausgliederung sollte daher sorgfältig recherchiert werden;
- eine Regelung müsste sowohl ausgegliederte Rechtsträger als auch jene Rechtsträger, die zur Besorgung neuer Aufgaben eingerichtet werden, erfassen.

(Aus der Diskussion zum Diskussionspapier von BM DI. Pröll):

- Die faktisch unbegrenzte Ermächtigungsnorm wird nicht einhellig akzeptiert; Ausgliederung soll ein besonderer Fall sein, der von der allgemeinen hierarchischen Gliederung der Verwaltung abweicht;
- in den derzeitigen Sondergesetzen zu Ausgliederungen werden zahlreiche unterschiedliche Rechtsformen geschaffen, was nicht optimal ist; dennoch sollte man keinen neuen straffen Formenkanon vorgeben;
- die Schaffung von Organisationstypen für ausgegliederte Rechtsträger durch den einfachen Gesetzgeber wäre ein denkbarer Lösungsansatz;
- die Kompetenz der Länder zur Regelung eines Sondergesellschaftsrechts für Ausgliederungen ist zu prüfen; diesbezüglich wird mit dem Ausschuss 5 Kontakt aufzunehmen sein;
- der staatliche Einfluss auf einen ausgegliederten Rechtsträger sollte umso größer sein, je mehr staatliche Geldmittel dem Rechtsträger zugeführt werden.

**Zu TOP 5:**

Zur Frage der **Amtshaftung** wird insbesondere Folgendes festgehalten:

- Es ist zu klären, ob es eine unmittelbare Staatshaftung oder eine Versicherungspflicht des ausgegliederten Rechtsträgers geben soll;
- wo es sachlich gerechtfertigt ist, insbesondere bei ausgegliederten Rechtsträgern ohne eigenes Vermögen (zB Regulatoren), wird eine Staatshaftung / Ausfallhaftung vorzusehen sein;
- die Haftungsfrage soll nicht mit dem Weisungszusammenhang gekoppelt werden;
- eine „Flucht aus der Amtshaftung“ durch Ausgliederung soll vermieden werden;
- im nicht hoheitlichen Bereich greift das System der Amtshaftung nicht;
- die Amtshaftung der „Bezirke“ im Art. 23 B-VG ist überholt.

Zusammenfassend scheinen keine gravierenden verfassungsrechtlichen Änderungen im Amtshaftungsrecht erforderlich.

Zur Frage der **Personalverwaltung** bei Ausgliederungen weist der Vorsitzende auf folgende mögliche Varianten hin:

- Variante 1: die bisherigen öffentlich Bediensteten (Beamte und Vertragsbedienstete) werden zu Dienstnehmern des ausgegliederten Rechtsträgers, BDG und VBG sind lex contractus; die erworbenen Rechte bleiben gewahrt;
- Variante 2: ein einheitliches Personalamt ist für die beim ausgegliederten Rechtsträger beschäftigten öffentlich Bediensteten zuständig.

In der Diskussion dazu wird festgehalten, dass Variante 1 zwar den Vorteil hätte, dass keine dienstrechtliche „Mehrklassengesellschaft“ besteht. Variante 1 wird jedoch als problematisch erachtet, da die Praxis gezeigt hat, dass Ausgliederungen ohne Beibehaltung der rechtlichen Stellung der Bediensteten kaum durchzusetzen und zu realisieren sind. Zu Variante 2 wäre zu prüfen, ob ein einheitliches Personalamt Vorteile gegenüber der Verwaltung der Bediensteten unmittelbar beim ausgegliederten Rechtsträger hat.

Der Vorsitzende wird in diesem Sinne ein Papier vorlegen.

**Zu TOP 6:**

Der Vorsitzende weist darauf hin, dass zum Thema „Privatwirtschaftsverwaltung“ folgende Aspekte bis zur nächsten Sitzung überlegt werden sollten:

- Bindung an die allgemeine Kompetenzverteilung
- Legalitätsbindung
- Fragen der Förderungsverwaltung
- Kontrolle und Rechtsschutz

Die Mitglieder des Ausschusses werden eingeladen, dazu Beiträge und Positionspapiere zu übermitteln.

**Zu TOP 7:**

Keine Wortmeldung.

Vorsitzender des Ausschusses 6:

Dr. Manfred Matzka

Fachliche Ausschussunterstützung:

Dr. Gerald Grabensteiner