



# **Der Österreich-Konvent aus Sicht des Österreichischen Städtebundes**

Mag. Ulrike Huemer

**Schriftenreihe des Österreichischen Städtebundes**  
**Der Österreich-Konvent aus Sicht des Österreichischen Städtebundes**

**Herausgeber:**

Österreichischer Städtebund  
1082 Wien, Rathaus  
Telefon: 01/4000-89980  
Telefax: 01/4000-7135  
E-Mail: [post@staedtebund.gv.at](mailto:post@staedtebund.gv.at)  
Internet: <http://www.staedtebund.gv.at>  
ISBN: 3-9502038-0-x

**Schriftleitung:**

Generalsekretär Dkfm. Dr. Erich Pramböck

**Autorin:**

Mag. Ulrike Huemer

**Umschlaggestaltung und DTP-Produktion:**

Karin Wieser, Grafic & Design  
1030 Wien, Marokkanergasse 16  
[www.grafic.at](http://www.grafic.at)

**Druck:**

Littera Druck, Rauch Gesellschaft mbH, 1120 Wien

Wien, Juni 2005

ISBN: 3-9502038-0-x

## **Vorwort**

Am 31. Jänner 2005 gingen die Beratungen des Österreich-Konvents zu Ende. Das Ziel, einen Textvorschlag für eine neue, moderne, transparente und bürgerInnennahe Verfassung zu erarbeiten, konnte zwar nicht erreicht werden, jedoch darf die Arbeit der 19 Monate keinesfalls unterschätzt werden. Vielmehr kann von der umfassendsten Verfassungsanalyse seit 1920 gesprochen werden.

Die Gemeindeautonomie, die in einem europaweiten Vergleich durchwegs als vorbildlich bezeichnet werden kann, wurde durch die Verfassungsnovelle 1962 in der Österreichischen Bundesverfassung abgesichert und stellt somit einen der modernsten Abschnitte dar. Der Änderungsbedarf ist daher relativ begrenzt, allerdings sind auch im Bereich der Kommunen einige Reformen dringend erforderlich.

Städte und Gemeinden haben sich in den letzten Jahrzehnten immer mehr zu wichtigen Trägern der Leistungsverwaltung entwickelt. Im Zentrum der Aufgaben der Gemeinden steht nunmehr die Daseinsvorsorge. Eine Verankerung der Verantwortlichkeit der Kommunen für die Erbringung der Leistungen von allgemeinem Interesse war daher eines der vordergründigsten Anliegen des Österreichischen Städtebundes. Wenn auch kein Konsens für einen Textvorschlag erzielt werden konnte, ist es jedenfalls gelungen, die Mitglieder des Österreich-Konvents von der Bedeutung der Daseinsvorsorge – sowohl auf europäischer als auch auf innerstaatlicher Ebene – zu überzeugen.

Ein weiteres zentrales Anliegen des Österreichischen Städtebundes war die Reform der Finanzverfassung. Ziel war es, eine Parität der Gebietskörperschaften zu verankern und dadurch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden sicherzustellen. Insbesondere die Gemeinden wurden in den vergangenen konjunkturschwachen Jahren durch zahlreiche Aufgabenübertragungen ohne entsprechende Finanzmittelausstattung und durch die steigenden Transferzahlungen an die Länder an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gebracht. Wesentlicher Kritikpunkt war und ist auch weiterhin, dass den Gemeinden vor Inangriffnahme dieser Maßnahmen kein Recht zur Mitsprache eingeräumt wird. Eine echte Parität in der Finanzverfassung soll sicherstellen, dass vor finanziellen Belastungen Verhandlungen mit den Gemeinden zu führen sind. Der Österreichische Städtebund hat in den Verhandlungen des Österreich-Konvents stets seine Bereitschaft zu einem solidarischem Agieren zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger erklärt. Voraussetzung für Solidarität und Partnerschaftlichkeit ist aber, dass allen drei Ebenen der Gebietskörperschaften die selben Rechte und Pflichten eingeräumt werden.

Die vorliegende Publikation soll einen Überblick über den Beratungsverlauf in den Ausschüssen des Österreich-Konvents aus kommunaler Sicht geben und enthält im Anhang die eingebrachten Forderungspapiere und Textvorschläge des Österreichischen Städtebundes. Es darf abschließend die Hoffnung geäußert werden, dass im Sinne einer gelebten Gemeindeautonomie einige Reformvorschläge in den nächsten Jahren doch umgesetzt werden.

**Dr. Michael Häupl**  
Präsident

**INHALTSVERZEICHNIS**

<b>KAPITEL 1</b>	<b>ALLGEMEINES</b>	<b>9</b>
1.1	Grundlagen des Österreich-Konvents	11
1.2	Arbeitsweise im Österreichischen Städtebund	13
1.3	Kurzchronologie über den Beratungsverlauf	13
<b>KAPITEL 2</b>	<b>ERGEBNISSE IN DEN AUSSCHÜSSEN</b>	<b>15</b>
2.1	Ausschuss 1 (Staatsaufgaben und Staatsziele)	17
2.2	Ausschuss 2 (Legistische Strukturfragen)	18
2.3	Ausschuss 3 (Staatliche Institutionen)	19
2.3.1	Wahlen	19
2.3.2	Gemeinden	19
2.3.3	Bestandsschutz für Gemeinden	20
2.3.4	Städte mit eigenem Statut/Regionen mit eigenem Statut	20
2.3.5	Verhältnis zwischen Gemeinde- und Bezirksebene – Zahl der staatlichen Ebenen	21
2.3.6	Gemeindeverbände	21
2.3.7	Verordnungsrecht der Gemeinden	22
2.3.8	Aufsichtsrecht	22
2.3.9	Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG	22
2.3.10	Sonderstellung von Wien	22
2.3.11	Bundesrat	23
2.3.12	Weg der Bundesgesetzgebung	23
2.3.13	Legalitätsprinzip	24
2.4	Ausschuss 4 (Grundrechte)	24
2.5	Ausschuss 5 (Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden)	25
2.5.1	Kompetenzfelder	25
2.5.2	3-Säulen-Modell	25
2.5.3	Gesetzgebungsmechanismus in der 3. Säule	26
2.5.4	Modell der Wirtschaftskammer	26
2.5.5	Modell Schnitzer	27
2.5.6	Modell Bußjäger	27
2.5.7	Kompetenzverteilung	28
2.6	Ausschuss 6 (Reform der Verwaltung)	28
2.6.1	Mittelbare Bundesverwaltung	28
2.6.2	Dienstrecht	28
2.6.3	Besonderer Funktionsschutz	29
2.6.4	Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat	29
2.6.5	Disziplinarrecht	30
2.6.6	Erweitertes verfassungsrechtliches Effizienzgebot	30
2.6.7	Sicherheitsverwaltung	30
	Modell „Kombinierte Behördenstruktur“	30
	Modell „Sicherheitsregionen“	31

Keine spezielle verfassungsrechtliche Determinierung der Sicherheitsverwaltung	31
2.6.8 Beratungsergebnis	32
2.7 Ausschuss 7 (Besondere Verwaltungseinrichtungen)	32
2.7.1 Regulatoren	32
2.7.2 Ausgliederungen	33
2.7.3 Privatwirtschaftsverwaltung	33
2.8 Ausschuss 8 (Demokratische Kontrolle)	33
2.9 Ausschuss 9 (Gerichtbarkeit)	34
2.9.1 Landesverwaltungsgerichte	34
2.10 Ausschuss 10 (Finanzverfassung)	37
2.10.1 Prinzip des ausgeglichenen Haushaltes	37
2.10.2 Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht	37
2.10.3 Parität	38
2.10.4 Verhandlungsgebot – Verhandlungspflicht	38
2.10.5 Zustandekommen des Finanzausgleichs und Nachfolgeregelungen	38
2.10.6 Zusammenführung der Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung	39
2.10.7 Konsultationsmechanismus	41
2.10.8 Kostenverantwortung und Kostentragung	41
2.10.9 Landesumlagen	41
2.10.10 Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern, Gender Budgeting	42
2.10.11 Abgaben	42
2.10.12 Transfers	42
2.11 Expertengruppe „Handlungsformen und Rechtsschutz in der öffentlichen Verwaltung“	43
<b>KAPITEL 3 KOMMUNALE ASPEKTE IM „ENTWURF FIEDLER“</b>	<b>45</b>
3.1 Daseinsvorsorge	47
3.2 Stabilitätspakt	47
3.3 Konsultationsmechanismus	47
3.4 Finanzverfassung	47
3.5 Städte mit eigenem Statut	48
3.6 Ortspolizeiliche Verordnungen	48
3.7 Rechnungshofkontrolle	48
3.8 Entfall der Vorstellung	48
3.9 Interkommunale Zusammenarbeit	48
3.10 Verwaltungsrechtliche Verträge	49

<b>KAPITEL 4</b>	<b>ANHANG</b>	<b>51</b>
4.1	Anhang 1. Forderungspapier an den Österreich-Konvent – Kernanliegen	53
4.2	Anhang 2. Forderungspapier an den Ausschuss 1	60
4.3	Anhang 3. Forderungspapier an den Ausschuss 3	63
4.4	Anhang 4. Forderungspapier an den Ausschuss 6	69
4.5	Anhang 5. Forderungspapier an den Ausschuss 8	72
4.6	Anhang 6. Forderungspapier an den Ausschuss 10	74
4.7	Anhang 7. Forderungspapier gemeinsam mit dem Österreichischen Gemeindebund	83
4.8	Anhang 8. Stellungnahme zum Sicherheitsbereich	85
4.9	Anhang 9. Gesamttextvorschlag zum Gemeindebereich	86
4.10	Anhang 10. Textvorschlag im Ausschuss 1	93
4.11	Anhang 11. Textvorschläge im Ausschuss 10	93
4.12	Anhang 12. Gemeinsames Forderungspapier mit dem Österreichischen Gemeindebund zur Stärkung der Gemeindeautonomie (2003)	101
	Erläuterungen	105
	 Bisherige Publikationen	 109

# Kapitel 1

## **ALLGEMEINES**

## 1.1 GRUNDLAGEN DES ÖSTERREICH-KONVENTS

Der Österreich-Konvent wurde mit Beschluss des Gründungskomitees vom 2. März 2003 ins Leben gerufen. Vom Gründungskomitee wurde dem Konvent die Aufgabe erteilt, binnen 18 Monaten Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten, die auch Voraussetzungen für eine effizientere Verwaltung schaffen sollen.

Die künftige Verfassung soll eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürger-nahe Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglichen.

**Dem Gründungskomitee des Österreich-Konvents gehörten folgende Personen an:**

- der Bundeskanzler und der Vizekanzler
- die Präsidenten des Nationalrats und der Präsident des Bundesrats
- die Vorsitzenden der im Nationalrat vertretenen politischen Parteien
- der Vorsitzende der Landeshauptleutekonferenz
- der Vorsitzende der Konferenz der Landtagspräsidenten
- die Präsidenten des Österreichischen Städtebundes und Gemeindebundes

Den Vorsitz des Gründungskomitees führte der Bundeskanzler, der auch die konstituierende Sitzung am 2. Mai 2003 einberufen hat. In einer weiteren Sitzung am 3. Juni 2003 hat das Gründungskomitee eine Liste von 18 Experten erstellt.

Dem Expertenpool gehörten Persönlichkeiten aus dem Bereich der Rechts- und Verwaltungswissenschaften, Organisationsfachleute, Verwaltungspraktiker, Vertreter der Zivilgesellschaft, deren Mitarbeit wesentlich für die Erreichung der Ziele des Konvents erachtet wird, an.

Die konstituierende Sitzung des Österreich-Konvents fand am 30. Juni 2003 im Nationalrat statt. Als Vorsitzender wurde Rechnungshofpräsident Dr. Franz Fiedler bestellt. Dem Konvent gehörten 70 Personen an. Er setzte sich wie folgt zusammen:

- Vertreter der Österreichischen Bundesregierung
- Vertreter der Länder
- Vertreter der politischen Parteien
- Interessenvertretungen
- Präsidenten der Höchstgerichte
- Vertreter der Volksanwaltschaft
- Vertreter des Österreichischen Städtebundes
- Vertreter des Österreichischen Gemeindebundes
- Experten aus Wissenschaft und Forschung

Der Österreich-Konvent gliederte sich organisatorisch in das Plenum, das Präsidium und 10 Ausschüsse.

### **Ausschuss 1 Staatsaufgaben und Staatsziele**

Vorsitzender: Univ.-Prof. DDr. Heinz Mayer

Stellvertreter: Univ.-Prof. Dr. Bernhard Raschauer

**Ausschuss 2 Legistische Strukturfragen**

Vorsitzender: Univ.-Prof. Dr. Karl Korinek

Stellvertreter: Univ.-Prof. Dr. Ewald Wiederin

**Ausschuss 3 Staatliche Institutionen**

Vorsitzender: Univ.-Prof. Gerhart Holzinger

Stellvertreterin: Dr. Ulrike Baumgartner-Gabitzer

**Ausschuss 4 Grundrechtskatalog**

Vorsitzender: Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian Funk

Stellvertreter: NR Herbert Scheibner

**Ausschuss 5 Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden**

Vorsitzender: Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger

Stellvertreterin: Dr. Madeleine Petrovic

**Ausschuss 6 Reform der Verwaltung**

Vorsitzender: Mag. Werner Wutsche bzw. Dr. Johannes Abentung

Stellvertreter: Dr. Johannes Schnizer

**Ausschuss 7 Strukturen besonderer Verwaltungseinrichtungen**

Vorsitzender: Dr. Manfred Matzka

Stellvertreter: Univ.-Prof. Dr. Peter Böhm

**Ausschuss 8 Demokratische Kontrolle**

Vorsitzender: Dr. Peter Kostelka bzw. Dr. Barbara Prammer

Stellvertreter: BR Herwig Hösele

**Ausschuss 9 Rechtsschutz und Gerichtsbarkeit**

Vorsitzender: Univ.-Prof. Dr. Herbert Haller

Stellvertreter: Univ.-Prof. Dr. Clemens Jabloner

**Ausschuss 10 Finanzverfassung**

Vorsitzender: Dr. Ernst Strasser

Stellvertreter: Bernd Vögerle

Der Österreichische Städtebund war durch Bürgermeister Dr. Michael Häupl (Wien) und Bürgermeister Mag. Siegfried Nagl (Graz) bzw. Bürgermeister Dipl.-Ing. Markus Linhart (Bregenz) vertreten. Bürgermeister Häupl war Mitglied in den Ausschüssen 1, 6 und 10 und Bürgermeister Nagl bzw. Linhart im Ausschuss 3.

## 1.2 ARBEITSWEISE IM ÖSTERREICHISCHEN STÄDTEBUND

Im Österreichischen Städtebund wurden zwei Arbeitsgruppen eingerichtet: Arbeitsgruppe Österreich-Konvent/Allgemein unter dem Vorsitz von Magistratsdirektor Dr. Ernst Theimer (Wien) und Arbeitsgruppe Finanzverfassung unter dem Vorsitz von Vizebürgermeister Dr. Sepp Rieder (Wien). In den Arbeitsgruppen wurden die im Anhang angeführten Forderungspapiere erarbeitet und die Vorgangsweise in den Beratungen des Österreich-Konvents diskutiert.

## 1.3 KURZCHRONOLOGIE ÜBER DEN BERATUNGSVERLAUF

Der Österreich-Konvent tagte vom 30. Juni 2003 bis 31. Jänner 2005. In diesem Zeitraum fanden 176 Ausschusssitzungen, 44 Sitzungen des Präsidiums und 17 Sitzungen des Plenums statt. Allen Ausschüssen wurde vom Präsidium ein Mandat erteilt. In den Mandaten wurden jene Themenbereiche festgelegt, die im Rahmen der Ausschussberatungen zu diskutieren sind. Am Ende der Beratungen wurden von den Ausschüssen Endberichte erarbeitet, in denen der Beratungsverlauf, Konsens- und Dissensbereiche und vorgelegte Textvorschläge dokumentiert wurden. Diese Berichte wurden in der Folge im Präsidium weiterberaten und anschließend dem Plenum vorgelegt. Im Anschluss daran wurden den Ausschüssen Ergänzungsmandate erteilt, die dazu dienten, Themen nochmals vertiefter zu diskutieren oder bisher noch nicht erfasste Verfassungsbereiche in die Beratungen aufzunehmen. Auch darüber wurden erneut Endberichte erstellt.

Gegen Ende der Beratungen des Österreich-Konvents zeichnete sich ab, dass es nicht gelingen wird, einen konsensualen Textvorschlag vorzulegen. Im Präsidium verstand man sich daher mehrheitlich darauf, lediglich einen umfassenden Endbericht zu erarbeiten.

In den letzten beiden Monaten entschied sich der Vorsitzende des Österreich-Konvents, auf Grundlage der Ergebnisse und Textvorschläge dennoch einen Verfassungsentwurf zu erarbeiten. Dieser wurde aber weder im Präsidium noch im Plenum beraten und wird daher nur als Teil des Endberichts betrachtet.

Das Ziel, einen konsensualen Verfassungsentwurf vorzulegen, konnte – wie bereits angedeutet – nicht erreicht werden. Vielmehr ist das Ergebnis ein umfassender Bericht über den Beratungsverlauf, eine Auflistung der Konsens- und Dissenspunkte und eine Dokumentation aller Textvorschläge. Der Endbericht, der mehr als 1000 Seiten umfasst, wurde dem Gründungskomitee übermittelt. Der Nationalrat hat in der Folge beschlossen, dass zur Beratung der Ergebnisse des Österreich-Konvents im Parlament ein Sonderausschuss eingerichtet werden wird.

Grundsätzlich sollte das Ergebnis des Österreich-Konvents nicht negativ gesehen werden. Es liegt die umfassendste Verfassungsanalyse seit 1920 vor. Aufgrund der Zusammensetzung des Konvents und der derzeit gegebenen politischen Verhältnisse durfte aber nicht erwartet werden, dass bereits im Konvent der Durchbruch erfolgen wird. Es könnte aber in den nunmehr folgenden parlamentarischen Beratungen gelingen, zumindest Teilverhandlungsergebnisse in einer großen Verfassungsnovelle umzusetzen.

# Kapitel 2

## **ERGEBNISSE IN DEN AUSSCHÜSSEN**

## 2.1 AUSSCHUSS 1 (STAATSAUFGABEN UND STAATSZIELE)

Der Ausschuss 1 hat durch das Mandat den Auftrag erhalten, eine umfassende Analyse der Staatsaufgaben und der Frage nach staatlichen Kernaufgaben durchzuführen. Darüber hinaus war die Frage zu beantworten, ob ein umfassender Katalog von Staatszielen in die Bundesverfassung aufgenommen werden soll.

In den Beratungen einigte man sich darauf, dass eine Unterscheidung zwischen Staatsaufgaben und Staatszielen entbehrlich erscheint. Im Zusammenhang mit sogenannten staatlichen Kernaufgaben ging es vor allem um die Frage, ob es ausgliederungsfeste Kernaufgaben geben muss. In der Judikatur des VfGH wurden vor allem die allgemeine Sicherheitspolizei, das Militärwesen, zentrale verwaltungspolizeiliche Aufgaben und die Aufgaben von Verwaltungsstraßenbehörden als privatisierungsfest bezeichnet. Von dieser Linie wollte man in den Beratungen einerseits auch nicht abgehen, andererseits verzichtete man aber auch auf eine ausdrückliche Festlegung von Kernaufgaben in der Bundesverfassung.

Im Zusammenhang mit den Beratungen über bestehende und neue Staatsziele wurde die überwiegende Auffassung vertreten, dass verfassungsrechtliche Festlegungen von Staatszielen ein normativer Gehalt zukommen sollte. Über das Ausmaß des normativen Gehaltes konnte letztendlich kein Konsens erzielt werden.

Von Seiten des Österreichischen Städtebundes wurde die Forderung nach Verankerung der Daseinsvorsorge in einem eigenen Staatszielkatalog in der Bundesverfassung erhoben (Textvorschläge im Anhang).

Ziel dieser Forderung war es, die Verantwortlichkeit von Bund, Ländern und Gemeinden für die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge als Staatsaufgabe in der Verfassung zu verankern, um insbesondere auch den Tendenzen der EU entgegenzutreten, die Marktliberalisierung auf nahezu den gesamten Bereich der öffentlichen Dienstleistungen, wie z. B. Telekommunikation, Post, Energie, Verkehr, Hörfunk und Fernsehen, Bildung, Wasserversorgung, Abfallentsorgung auszuweiten. Dabei wurde unter anderem auf das Grünbuch zu den Leistungen im allgemeinen Interesse und den dazu ergangenen Stellungnahmen verwiesen. Der Staat soll durch dieses Staatsziel verpflichtet werden, die Leistungen zu erbringen oder die Erbringung durch Dritte sicherzustellen. Der Inhalt des Staatsziels soll als Maßstab einer möglichen Gesetzes- bzw. Verordnungsprüfung durch den VfGH sein und somit auch einen normativen Gehalt erhalten.

In den Beratungen des Ausschusses 1 gelangte man schließlich zu der Auffassung, dass im Falle eines Staatszielkatalogs jedenfalls auch die Daseinsvorsorge verankert werden muss. In der Diskussion wurde sehr umfassend vor allem über den Begriffsinhalt der Daseinsvorsorge beraten. Letztendlich ist es aber gelungen, dass man über den 1. und 2. Absatz des Textvorschlages des Städtebundes Konsens erzielen konnte.

Neben den Beratungen im Ausschuss 1 fand auch im Grundrechteausschuss eine diesbezügliche Debatte statt. Dort und in der Folge auch im Präsidium sprach man sich für eine Verankerung als Grundrecht aus.

Aus der Sicht des Städtebundes könnte die Verankerung der Daseinsvorsorge als Grundrecht, d. h. subjektives, einklagbares Recht, in der praktischen Umsetzung zu einer Vielzahl von Problemen führen. Einer Verankerung als Staatsziel, das einen weiteren Gestaltungsspielraum einräumt, wäre daher der Vorzug zu geben.

Aus kommunaler Sicht waren die übrigen eingebrachten Staatsziele von nicht entscheidender Bedeutung.

## 2.2 AUSSCHUSS 2 (LEGISTISCHE STRUKTURFRAGEN)

Aufgabe des Ausschusses 2 war es, eine juristische Vorgangsweise im Zusammenhang mit der Inkorporierung von Verfassungsgesetzen und Verfassungsbestimmungen in die neue Bundesverfassung einschließlich der Vermeidung der zahlreichen Verfassungsbestimmungen zur Verfassungsdurchbrechung zu finden. Weiters war die Frage des juristischen Schicksals jener Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen zu klären, die nicht in die neue Bundesverfassung inkorporiert werden sollten.

Im Laufe der Beratungen im Ausschuss 2 wurden rund 1200 Verfassungsbestimmungen festgestellt. Für jede der einzelnen Bestimmungen musste eine bestimmte Vorgehensweise festgelegt werden: Ein Teil der Bestimmungen kann aus dem Bestand an formellem Bundesverfassungsrecht ausgeschieden oder des Verfassungsranges entkleidet werden. Andere Bestimmungen könnten im Rahmen der Erlassung einer neuen Verfassung aufgehoben, andere müssten in die neue Verfassung inkorporiert werden. Im Ausschuss 2 wurde für jede Bestimmung eine geeignete Vorgehensweise gefunden. Die Bereinigung der Verfassungszersplitterung konnte daher erreicht werden.

Im Ausschuss 2 einigte man sich ferner darauf, dass in Hinkunft ein relatives Inkorporationsgebot eine erneute Verfassungszersplitterung verhindern soll. Inhalt eines relativen Inkorporationsgebotes ist es, dass neben der Verfassungsurkunde noch einige wenige sogenannte Verfassungstrabanten bestehen sollen (Habsburgergesetz, Adelsaufhebungsgesetz, Verbotsgesetz). Neben den Verfassungstrabanten ist auch ein Verfassungsbegleitgesetz erforderlich, in dem notwendige Übergangsvorschriften, Vorschriften bloß temporärer Natur und rein technisch begleitende Regelungen ihren Platz finden sollen. Darüber hinaus soll es „verfassungsausführende Bundesgesetze“ geben, für deren Erlassung und Abänderung zwar erschwerte Erzeugungsbedingungen gelten müssen, die aber nicht Bestandteil des formellen Verfassungsrechts sein sollen. Zur Aufrechterhaltung des neuen Systems ist es erforderlich, dass es in Zukunft nicht mehr zulässig ist, Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen zu erlassen oder einzelne Bestimmungen in Staatsverträgen oder in Bund-Länder-Vereinbarungen mit Verfassungsrang auszustatten. Eine Erlassung, Abänderung und Aufhebung von Verfassungsrecht sollte nur zulässig sein, wenn dies im Nationalrat bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen wird (qualifizierte Mehrheit), das Erfordernis der entsprechenden Mitwirkung des Bundesrats eingehalten wird, die Verfassungsurkunde selbst geändert wird und ein eigenes Gesetz erlassen wird, das ausschließlich den Text der Verfassungsurkunde ändert.

## 2.3 AUSSCHUSS 3 (STAATLICHE INSTITUTIONEN)

Aufgabe des Ausschusses 3 war es, eine umfassende Analyse über den Aufbau des Staates (Bund, Länder und Gemeinden, Selbstverwaltung), die Wahlen, die Verfassungsautonomie, das Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips sowie der EU-Rechtsetzung und über den Bundesrat durchzuführen.

Aus kommunaler Sicht sind vor allem folgende Punkte relevant:

### 2.3.1 Wahlen

Konsens bestand darüber, dass sämtliche Wahlrechtsgrundsätze, auch die Verhältniswahl, im B-VG normiert werden sollen.

Es konnte aber sowohl im Ausschuss als auch im Präsidium kein Konsens erzielt werden, ob eine einheitliche Regelung über die Grundsätze des Wahlrechts für die Wahlen zum Nationalrat, zu den Landtagen, zu den Gemeinderäten sowie der von Österreich zu entsendenden Abgeordneten zum Europäischen Parlament geschaffen werden kann.

Es konnte Konsens erzielt werden, dass das passive Wahlrecht auf 18 Jahre gesenkt wird.

Dissens bestand über eine generelle Wahlaltersenkung auf 16 Jahre. Lediglich für die Wahlen zum Gemeinderat soll das aktive Wahlalter generell auf 16 Jahre gesenkt werden.

Ebenfalls konnte kein Konsens hinsichtlich der Forderung nach einem AusländerInnenwahlrecht erzielt werden.

Es wurde sowohl zur Einführung der Briefwahl als auch zum E-Voting Dissens erzielt. Im Bereich der Briefwahl war man sich über lange Strecken einig, dass man eine vergleichbare Regelung wie für das Auslandswahlrecht schaffen sollte. Angedacht war, dass Wahlberechtigten, die sich am Wahltag nicht im Wahlgebiet aufhalten und ihre Stimme auch nicht vor einer anderen Wahlbehörde abgeben können, die Möglichkeit zur Briefwahl eingeräumt werden soll. Letztendlich scheiterte die Einigung aber im Präsidium aus politischen Gründen.

### 2.3.2 Gemeinden

Der Österreichische Städtebund hat im Ausschuss 3 folgende Forderungen eingebracht (siehe das gesamte Forderungspapier im Anhang):

- Stärkung der Stellung der Städte ab 10.000 Einwohner (Recht auf ein eigenes Statut oder Recht auf Übertragung zusätzlicher Aufgaben)
- Rechtsanspruch der Städte ab 20.000 Einwohnern auf ein eigenes Statut
- Erweiterung des Anwendungsbereichs von ortspolizeilichen Verordnungen
- Vollzugskompetenz für ortspolizeiliche Verordnungen
- Flexibilisierung der Bestimmungen über die Gründung von Gemeindeverbänden (bezirks- und landesgrenzenüberschreitend)

- Interkommunale Zusammenarbeit durch formlose Vereinbarungen
- Verankerung der Verwaltungsgemeinschaften in der Bundesverfassung
- Abschaffung der Vorstellung an die Gemeindeaufsichtsbehörde
- Beibehaltung des Art. 120 B-VG

Im Laufe der Beratungen hat der Österreichische Städtebund einen Gesamttextvorschlag für die Artikel 115 bis 120 B-VG eingebracht (siehe im Anhang). Weitere Textvorschläge wurden von Dr. Schnizer (SPÖ) und Dr. Lengheimer (Landtagsdirektor von NÖ) eingebracht.

Von den Grünen wurden folgende Reformvorschläge eingebracht:

- Die verpflichtende Schaffung eines Organs der Rechnungs- und Gebarungskontrolle
- Die Vertretungsmöglichkeit für Gemeinderäte
- Bundesverfassungsrechtlich garantierte Mindestaufgaben für die Gemeinden
- Mindestrechte des Beschwerdeführers im Aufsichtsbeschwerdeverfahren
- Konkretisierung der Ausnahmen von der Öffentlichkeit bei Gemeinderatssitzungen
- Ausweitung der Kontrollrechte des Gemeinderats gegenüber dem Gemeindeverband

Folgende Ergebnisse konnten in den Beratungen erzielt werden:

### **2.3.3 Bestandsschutz für Gemeinden**

Entgegen den Bedenken des Österreichischen Städtebundes bestand im Präsidium Konsens, dass auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene Vorsorge dafür getroffen werden sollte, dass Änderungen im Bestand von Gemeinden nur mit Zustimmung durch die betroffene Bevölkerung (im Wege einer Volksabstimmung in jeder der betroffenen Gemeinden) möglich sein sollen.

### **2.3.4 Städte mit eigenem Statut/Regionen mit eigenem Statut**

Konsens bestand sowohl im Ausschuss wie auch im Präsidium, dass die in § 4 der B-VG-Novelle 1962 enthaltene verfassungsgesetzliche Garantie der damals bestehenden Statutarstädte bestehen bleiben soll. Nach Ansicht des Präsidiums soll dies durch eine Regelung erfolgen, derzufolge ein einmal verliehenes Statut nur mit Zustimmung der betreffenden Stadt wieder entzogen werden kann.

Dissens bestand sowohl im Ausschuss wie auch im Präsidium über den Ausbau des Instruments der Stadt mit eigenem Statut. Vom Österreichischen Städtebund wurde in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, Gemeinden bereits ab 10.000 Einwohnern die Möglichkeit auf Statuterteilung einzuräumen und Gemeinden ab 20.000 Einwohnern einen Rechtsanspruch auf Statuterteilung. Dem wurde entgegengehalten, dass das Statut derzeit durch Landesgesetz verliehen wird, ein Anspruch auf Erlassung eines Gesetzes nach dem geltenden Rechtsschutzsystem aber nicht durchsetzbar wäre. Es wurde dabei übersehen, dass der Österreichische Städtebund vordergründig die Beseitigung der Interessenabwägung anstrebte.

Von Seiten der SPÖ wurde die Schaffung von Regionen mit eigenem Statut, die als besondere Gemeindeverbände die Aufgaben der Bezirksverwaltung übernehmen können, gefordert. Zu all diesen Vorschlägen wurde kritisch angemerkt, dass die vermehrte Übertragung von Aufgaben an Statutarstädte oder Regionen mit eigenem Statut zu einer komplizierten und für den

Einzelnen schwer durchschaubaren Behördenstruktur führen würde. Von Dr. Lengheimer wurde zuletzt weiters angeregt, den Antrag auf Verleihung eines Statutes aufgrund der damit verbundenen Kostenfolgen an eine vorangegangene Volksabstimmung in der betreffenden Gemeinde zu knüpfen.

### **2.3.5 Verhältnis zwischen Gemeinde- und Bezirksebene – Zahl der staatlichen Ebenen**

Konsens herrschte sowohl im Ausschuss wie auch im Präsidium darüber, vom Modell der „abstrakten Einheitsgemeinde“ mangels realistischer Alternative nicht abzugehen. Jedoch darf dabei nicht übersehen werden, dass sich die Struktur und der Aufgabenumfang in den einzelnen Gemeindegrößenklassen bereits in den letzten Jahrzehnten massiv verändert hat. Der Österreichische Städtebund forderte daher eine Flexibilisierung dahingehend, dass insbesondere größere Gemeinden, also ab 10.000 Einwohnern, freiwillig Aufgaben von den Bezirksverwaltungsbehörden an sich ziehen können (System der flexiblen Einheitsgemeinde). Der verfassungsrechtlich vorgegebene Aufgabenumfang bleibt daher als Mindeststandard für alle Gemeinden gleich und größere Städte und Gemeinden haben das Recht, freiwillig mehr zu leisten.

Während im Ausschuss unterschiedliche Auffassungen darüber bestanden, ob im Verhältnis zwischen Gemeinde- und Bezirksebene Änderungen vorgenommen werden sollten, bestand im Präsidium Konsens, dass es zu keiner Aufgabenverlagerung von der Bezirksebene auf die kommunale Ebene kommen soll. Ferner war man sich einig, dass keine der staatlichen Ebenen abgeschafft werden sollte. Im Ausschuss wurde dazu festgehalten, dass letztlich nicht die Zahl der staatlichen Ebenen an sich entscheidend sei, sondern die möglichst zweckmäßige Zuweisung der staatlichen Aufgaben zu den einzelnen Ebenen und die Schaffung möglichst kurzer Instanzenzüge.

Divergierende Auffassungen gab es sowohl im Ausschuss wie auch im Präsidium darüber, ob eine Demokratisierung auf der Bezirksebene wünschenswert ist bzw. ob Art. 120 B-VG aktiviert werden sollte. Von Seiten des Städtebundes wurde vorgebracht, dass der Entfall des Art. 120 B-VG eine vielleicht in einigen Jahren dringend erforderliche Gebietsreform unmöglich machen würde.

### **2.3.6 Gemeindeverbände**

Konsens bestand sowohl im Ausschuss wie auch im Präsidium darüber, die Möglichkeit zur Bildung von Gemeindeverbänden grundsätzlich zu erweitern. Vorgeschlagen wurde in diesem Zusammenhang, die Bildung von Gemeindeverbänden auch ländergrenzenübergreifend vorzusehen und nicht mehr bloß auf die Besorgung einzelner Aufgaben zu beschränken. Divergierende Auffassungen bestanden sowohl im Ausschuss wie auch im Präsidium darüber, ob und bejahenden Falles wie in diesem Zusammenhang die demokratische Struktur von Gemeindeverbänden und ihre Kontrolle durch den Gemeinderat allenfalls verbessert und die unterschiedliche Größe der verbandsangehörigen Gemeinden Berücksichtigung finden müsste.

### 2.3.7 Verordnungsrecht der Gemeinden

Auch ein im Ausschuss weitgehend akzeptierter Vorschlag, den Gemeinden im Rahmen des ortspolizeilichen Verordnungsrechts die Möglichkeit einzuräumen, Verwaltungsstrafbestimmungen zu erlassen und zu vollziehen (Art. 118 Abs. 6 B-VG), wurde im Präsidium nicht befürwortet. Die geforderte Erweiterung des Anwendungsbereichs des Art. 118 (6) B-VG auf die Gefahrenabwehr (bisher nur Missstandseseitigung) wurde ebenfalls nicht konsensual behandelt.

### 2.3.8 Aufsichtsrecht

Angesprochen wurde in diesem Zusammenhang der mögliche Entfall der Vorstellung für den Fall der Einführung von Verwaltungsgerichten erster Instanz sowie generell eine Reduzierung der Aufsichtsrechte (etwa der Entfall der Rechtmäßigkeitskontrolle von Verordnungen gemäß Art. 119a Abs. 6 B-VG). Konsens konnte weder im Ausschuss noch im Präsidium erzielt werden. Der Forderung nach einem Entfall der Vorstellung wurde entgegengehalten, dass insbesondere Kleinstgemeinden die Beratung und auch Kontrolle der Gemeindeaufsichtsbehörden benötigen. Dass der Entfall andererseits zu einer wesentlichen Verfahrensbeschleunigung führen würde, reichte als Gegenargument nicht aus.

### 2.3.9 Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG

Weiters gab es im Ausschuss 3 und im Präsidium keinen Konsens darüber, ob zukünftig Gemeinden mit dem Bund und/oder den Ländern Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG abschließen können. Vielmehr ging es eher in die Richtung, Art. 15a Vereinbarungen in Hinkunft generell zu beseitigen, wobei in einer eigenen Arbeitsgruppe Vorschläge zum Abschluss verwaltungsrechtlicher Verträge erarbeitet wurden (siehe dazu unter 2.11)

### 2.3.10 Sonderstellung von Wien

Konsens bestand zu dieser Frage lediglich insoweit, dass Vorsorge dafür zu tragen ist, dass Wien auch in Hinkunft nicht in mehrere Gemeinden gegliedert werden kann. Daher sei im Hinblick auf Art. 116 Abs. 1 B-VG jedenfalls eine Sonderregelung erforderlich.

Darüber hinaus bestand aber im Ausschuss wie auch im Präsidium über die Zweckmäßigkeit bzw. die Notwendigkeit der weiteren bundesverfassungsgesetzlichen Sonderregelungen betreffend Wien Dissens. Eine Reihe von Mitgliedern war der Auffassung, dass die detaillierten Regelungen entfallen können und dem Landesverfassungsgesetzgeber diesbezüglich Regelungsautonomie eingeräumt werden sollte. Dem wurde entgegengehalten, dass sich die Notwendigkeit bundesverfassungsgesetzlicher Sonderregelungen daraus ergibt, dass Wien zugleich Land und Gemeinde ist, während die Bundesverfassung ansonsten davon ausgeht, dass Länder und Gemeinden getrennte Gebietskörperschaften mit eigenen Organen sind.

So bestanden unterschiedliche Ansichten darüber, ob es dem Landesverfassungsgesetzgeber bei einem Entfall des Art. 108 B-VG möglich wäre, eine Identität der wichtigsten bundesverfassungsgesetzlich vorgesehenen Landes- und Gemeindeorgane vorzusehen. Getrennte Organe in Wien seien aber – so die Ansicht derer, die für eine Beibehaltung der Rechtslage eintreten – ebenso wenig zweckmäßig wie eine Identität von kontrollierenden und kontrollierten Organen im

Bereich der Gemeindeaufsicht, die sich aus der gleichfalls verlangten Aufhebung des Art. 112 B-VG ergeben würde.

Von den Befürwortern einer Aufhebung der Sonderregelungen wurde insbesondere vorgebracht, dass für den Fall der Einführung von Verwaltungsgerichten erster Instanz, verbunden mit der grundsätzlichen Abschaffung des administrativen Instanzenzuges sowie der Möglichkeit für die Länder, besondere Verwaltungsgerichte zu errichten, die Regelungen des Art. 109 (Sonderregelung für den Instanzenzug in der mittelbaren Bundesverwaltung in Wien) und des Art. 111 B-VG (besondere Kollegialbehörden in Bau- und Abgabensachen für Wien) jedenfalls entbehrlich wären. Letztlich konnte über die Aufhebung der Art. 108, 109 und 112 B-VG weder im Ausschuss noch im Präsidium Konsens erzielt werden.

### 2.3.11 Bundesrat

Es wurde von Beginn an festgestellt, dass in diesem Bereich ein besonders dringender Änderungsbedarf besteht, weil der Bundesrat derzeit seine primäre Aufgabe, die Interessen der Länder in der Bundesgesetzgebung zu wahren, nicht ausreichend effektiv wahrnehmen kann. Grundsätzlich bestand auch Konsens für den Fortbestand der Länderkammer.

Es gab unzählige Vorschläge zur Aufwertung des Bundesrats:

- Direktwahl des Bundesrats
- Entsendung von Landtagsabgeordneten oder der Landeshauptleute in den Bundesrat
- Umgestaltung in eine Länder- und Gemeindekammer
- Bindung des Bundesrats an ein Mandat des Landtages
- Wechselseitige Informationspflichten über Gesetzesvorhaben/Konsultationsmechanismus
- Vorzeitige Einbindung des Bundesrats in den Gesetzwerdungsprozess (Stellungnahmerecht, Abänderungsanträge)
- Ausdehnung des absoluten Vetos auf jene Akte der Gesetzgebung, die sich auf die Zuständigkeiten der Länder oder ihre Vollziehung auswirken oder die wesentliche finanzielle Folgen für die Länder nach sich ziehen (Steuergesetzgebung und Finanzausgleich)
- Zustimmungrecht zum Verfassungsrecht
- Schaffung eines Vermittlungsausschusses
- Zentrale Stellung des Bundesrats im Rahmen des 3-Säulen-Modells im Bereich der Kompetenzverteilung (Kompetenzfeststellung, Vermittlungsausschuss)

Letztendlich konnten sich sowohl die Mitglieder der Ausschüsse 3 und 5 als auch das Präsidium auf keinen gemeinsamen Weg einigen.

### 2.3.12 Weg der Bundesgesetzgebung

Es wurde Konsens darüber erzielt, dass im B-VG eine Regelung betreffend die allgemeine Zugänglichkeit von Gesetzesvorhaben und das Recht für jede Person, binnen einer bestimmten Frist eine Stellungnahme abgeben zu können, verankert werden soll. Diese Norm soll aber keine Auswirkungen auf das verfassungsmäßige Zustandekommen eines Gesetzes haben. Ein Gesetzesinitiativrecht für Städte und Gemeinden wurde im Präsidium abgelehnt.

### 2.3.13 Legalitätsprinzip

Es bestand Konsens, dass in Art. 18 B-VG der Begriff Verwaltung durch den Begriff Vollziehung ersetzt werden soll.

Kontroversiell wurde diskutiert, ob aus Gründen der derzeit zu kasuistischen und detaillierten Gesetzesformulierung eine Reform des Legalitätsprinzips in Richtung Flexibilisierung erforderlich ist oder ob dies alleine an der Rechtsetzungstechnik liegt.

Es wurde etwa vorgeschlagen, den Gesetzgeber dazu zu ermächtigen, das Verhalten der Verwaltungsbehörden lediglich durch die Festlegung von Zielen vorherzubestimmen und den Determinierungsgrad eines Gesetzes nach seiner Eingriffsnähe unterschiedlich festzulegen. Dem wurde entgegengehalten, dass die geltende Regelung des Art. 18 B-VG im Sinne der jüngeren Judikatur des VfGH dies dem Gesetzgeber ohnehin bereits ermögliche. Überdies würde bei einer Lockerung der Gesetzesbindung die Normenflut nur auf die Ebene der Verordnungen bzw. Einzelfallentscheidungen verlagern, was aber dazu führt, dass die Vorhersehbarkeit und Auffindbarkeit des Rechts für den Einzelnen erschwert werden würde. Weiters wurde dargelegt, dass eine Änderung des Art. 18 B-VG aus grundsätzlichen verfassungspolitischen Erwägungen unterbleiben soll, da es einen wesentlichen Bestandteil des demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzips bildet. Eine Einigung konnte nicht erzielt werden.

## 2.4 AUSSCHUSS 4 (GRUNDRECHTE)

Aufgabe war die Erarbeitung eines Grundrechtekatalogs unter Bedachtnahme aller einschlägigen nationalen, internationalen und europäischen Regelungen.

Die Beratungen in diesem Ausschuss gestalteten sich durchwegs schwierig. Im Bereich der Fundamentalgarantien (Recht auf Menschenwürde, Recht auf Leben ...), der Gleichheitsrechte und der Freiheitsrechte konnte noch Konsens erzielt werden. Vor allem verständigte man sich darauf, dass bestehende Staatsbürgerrechte als Menschenrechte verankert werden sollten. Im Bereich der sozialen Grundrechte waren die Chancen auf einen Konsens mehr oder weniger gering. Man verstand sich zwar grundsätzlich darauf, dass es in Hinkunft soziale Grundrechte geben soll, aber die Probleme ergaben sich im Detail. Vor allem die Frage nach der Durchsetzbarkeit oder einer Wirtschaftlichkeitsklausel waren in diesem Zusammenhang relevant.

Ich möchte hier nur einen kommunalen Aspekt aufgreifen, nämlich die Daseinsvorsorge. Im Zuge der Beratungen wurde zwischen einem Recht auf existenzielle Mindestversorgung und dem Recht auf Zugang zu Leistungen von allgemeinem Interesse differenziert. Der Städtebund trat grundsätzlich lediglich für eine Verankerung als Staatsziel ein und untergliederte die Daseinsvorsorge auch nicht in zwei Bereiche. Im Präsidium bestand letztendlich Konsens, die Daseinsvorsorge als Menschenrecht zu verankern. Dass damit in der Praxis erhebliche Probleme auf die Kommunen zukommen können, kann leider nicht gelehnet werden. Andererseits ist es ein bedeutsamer Schritt, generell eine verfassungsrechtliche Verankerung erzielt zu haben.

## 2.5 AUSSCHUSS 5 (AUFGABENVERTEILUNG ZWISCHEN BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN)

Aufgabe war die Schaffung eines klaren, nach abgerundeten Leistungs- und Verantwortungsbereichen gegliederten Katalogs von Gesetzgebungskompetenzen unter Berücksichtigung der Rechtslage der Europäischen Union.

Folgende Aspekte wurden diskutiert:

### 2.5.1 Kompetenzfelder

Der Ausschuss formulierte entsprechend der Forderung nach größeren abgerundeten Kompetenzfeldern neue Kompetenztatbestände. Ziel war es, die Kleinteiligkeit der Kompetenzzuweisungen aufzulösen und zu einer geringeren Zahl von Tatbeständen zu finden. Der Ausschuss gelangte in seinen Beratungen zu einem teilweisen Konsens hinsichtlich der Formulierung neuer Kompetenzfelder, der Zuordnung der bisherigen Kompetenztatbestände zu den neuen Kompetenzfeldern und der Aufteilung der neuen Kompetenzfelder auf Bund, Länder oder eine allfällige 3. Säule. Insbesondere wurde die derzeit bestehende Vielzahl von Kompetenztatbeständen von ca. 200 auf 50 bis 60 Kompetenzfelder reduziert.

### 2.5.2 Dreisäulenmodell

Ausgehend von der Vorgabe des Konvents, das bundesstaatliche Prinzip nicht in Frage zu stellen, ergab sich, dass die künftige Kompetenzverteilung zumindest zwei Bereiche von Zuständigkeiten, nämlich jene des Bundes und jene der Länder, vorzusehen hat. Intensiv beraten wurde im Ausschuss, ob es neben exklusiven Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auch einen dritten Bereich „geteilter bzw. gemeinschaftlicher Zuständigkeiten“ geben soll, in dem sowohl der Bund als auch die Länder rechtsetzend tätig werden könnten. Solche „gemeinschaftlichen Zuständigkeiten“ (oder auch geteilte Zuständigkeiten) gibt es nicht nur in verschiedener Hinsicht im bestehenden System. Sie können bereits heute als „gemeinschaftliche Zuständigkeiten“ betrachtet werden. Auch andere dezentralisierte Systeme kennen solche Kompetenzbereiche genauso wie die gegenwärtige Rechtslage der Europäischen Union und ihre künftige Verfassung.

Der Ausschuss erachtete 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) in der Gesamtabwägung als nicht zweckmäßig und sprach sich für die Schaffung eines 3-Säulen-Modells aus.

Für ein 3-Säulen-Modell wurde ins Treffen geführt, dass eine starre Aufteilung der Kompetenzen den Anforderungen eines modernen Bundesstaates einerseits und den Erfordernissen der EU-Mitgliedschaft andererseits nicht zu genügen vermag. Vielmehr müsse es Mechanismen geben, die eine gewisse Flexibilität in der Inanspruchnahme mancher Kompetenzen ermöglichen.

Einige Ausschussmitglieder sahen in einer breiten 3. Säule eine Erweiterung der Kompetenzen der Länder, da diese rechtsetzend tätig werden können, solange der Bund seine Zuständigkeit nicht wahrnimmt.

Als Nachteil eines geteilten Gesetzgebungsbereichs nannten einige Ausschussmitglieder das komplizierte, (zeit)aufwändige Verfahren und eine mögliche Rechtsunsicherheit. Auch gaben sie

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

Vereinzelt wurde – als Alternative zu einem 3-Säulen-Modell – ein 2-Säulen-Modell vorgeschlagen, das eine neue Art der Kompetenzzuordnung vornimmt und – basierend auf dem Gedanken der symmetrischen Verteilung von Kompetenzen auf Bund und Länder – die Anknüpfungspunkte grundsätzlich anders wählt, als es in der derzeitigen Kompetenzordnung der Fall ist (z. B. überregionaler Katastrophenschutz – Katastrophenschutz in den Ländern und Gemeinden; bundesweite Raumordnung – Raumordnung der Länder und Gemeinden). Bei diesem Modell stehen insbesondere finale Gesichtspunkte im Mittelpunkt. Wegen des hohen Kooperationsbedarfs seitens der Gesetzgebungsorgane und wegen der Unbestimmtheit der verwendeten Begrifflichkeiten bestand überwiegend Skepsis gegenüber diesem Modell.

Konsens bestand dahingehend, dass eine neue Kompetenzverteilung ein bewegliches System des Zusammenwirkens von Bund und Ländern schaffen sollte, das es ermöglicht, gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung zu tragen, ohne jeweils die Verfassung ändern zu müssen.

### **2.5.3 Gesetzgebungsmechanismus in der 3. Säule**

In einem Bereich mit geteilter Gesetzgebungszuständigkeit stellt sich die Frage, welche Gebietskörperschaft unter welchen Voraussetzungen Regelungen erlassen kann, d. h. es müssen Kriterien für die Inanspruchnahme der Kompetenz gefunden werden.

Es hat sich gezeigt, dass die grundsätzliche Zustimmung zu einer 3. Säule wie auch die Befüllung der 3. Säule wesentlich von der Ausgestaltung des Gesetzgebungsmechanismus in der 3. Säule abhängen und damit von der Frage, ob der Bund, der Bundesrat oder die Länder die Inanspruchnahme der Kompetenzen kontrollieren. Die Meinungen im Ausschuss zu dieser Frage divergierten beträchtlich.

Einige Ausschussmitglieder sprachen sich dafür aus, die Inanspruchnahme der Kompetenz durch den Bund an objektive Kriterien zu binden (z. B. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse; Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit; vereinzelt auch: Subsidiaritätsprinzip bzw. Schutz des ökologischen Gleichgewichts).

Der Ausschuss vertrat allerdings überwiegend die Ansicht, dass die Inanspruchnahme der Kompetenz in der 3. Säule Gegenstand eines politischen Verfahrens sein soll (eventuell unter Zugrundelegung von objektiven Kriterien als Leitlinie).

Folgende Modelle für einen Gesetzgebungsmechanismus in der 3. Säule wurden im Ausschuss diskutiert:

### **2.5.4 Modell der Wirtschaftskammer**

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 oder trägt der Nationalrat dem Ergebnis des Vermittlungsverfahrens nicht Rechnung, haben die Länder das Recht, eine

Subsidiaritätsklage beim Verfassungsgerichtshof einzubringen. Gegen das Modell der WKÖ wurde eingewandt, dass die Bindung an objektive Kriterien das Modell zu starr macht und die politische Entscheidung auf den Verfassungsgerichtshof verschiebt. Objektive Kriterien sollen allenfalls als Leitlinie für die Inanspruchnahme der Kompetenz dienen. Für dieses Modell wurde ins Treffen geführt, dass es durch die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes jedenfalls zu einer Entscheidung kommt und keine Blockademöglichkeit besteht.

Einige Ausschussmitglieder sprachen sich auch gegen die Möglichkeit einer Subsidiaritätsklage aus und schlugen folgende Variante 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. Die Antragsbefugnis soll ausschließlich bei den Ländern liegen und an eine Frist gebunden sein.

### **2.5.5 Modell Schnizer**

Das Modell sieht zwei Bereiche mit konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen (zwei 3. Säulen) vor, die sich hinsichtlich des Gesetzgebungsverfahrens unterscheiden. Die Inanspruchnahme der Kompetenz in den 3. Säulen ist in politischen Prozessen zu klären.

Es gibt Angelegenheiten, bei denen die Gesetzgebung grundsätzlich Bund und Ländern jeweils für ihren Bereich zustehen, jedoch kann der Bund einheitliche Gesetze mit Zustimmung der Länder erlassen (betrifft die Kompetenzfelder öffentliche Aufträge, Dienstrecht, elektronischer Rechtsverkehr, Statistik).

Bei den übrigen Bereichen der 3. Säule kommt die Gesetzgebung grundsätzlich den Ländern zu. Die Kompetenzzuweisung an den Bund erfolgt durch den Bundesrat (Kompetenzfeststellung), d. h. 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. Die Kompetenzfeststellung bedarf einer doppelten Mehrheit im Bundesrat (Mehrheit der Stimmen und Mehrheit der Länder gemessen an der Bevölkerungszahl).

Die Kompetenzfeststellung entfällt allerdings hinsichtlich jener Materien, deren Regelung dem Bund bereits aufgrund der derzeit bestehenden Kompetenzverteilung zukommt.

Die Regelungskompetenz verbleibt so lange beim Bund, als dieser die einmal getroffene Regelung aufrechterhält.

### **2.5.6 Modell Bußjäger**

Das Modell stellt insofern eine Variante zum Modell Schnizer dar, als auch dort die Inanspruchnahme der Kompetenz in der 3. Säule in einem politischen Prozess zu klären ist. Allerdings ist keine Kompetenzfeststellung vorgesehen, sondern dass die Gesetzgebung durch den Bund in der 3. Säule der Zustimmung des Bundesrats und der Mehrheit der Bundesländer bedarf. Diesem Modell wurde kritisch entgegengehalten, dass es durch die Blockademöglichkeit seitens der Länder letztlich zu überhaupt keiner Entscheidung kommen könne.

### 2.5.7 Kompetenzverteilung

In der tatsächlichen Zuordnung der Kompetenztatbestände gab es ebenfalls unterschiedlichste Ansätze: Die Vorschläge der WKÖ gingen in Richtung massive Stärkung des Bundes, die ÖVP bzw. die Länder sprachen sich für einen Ausbau der Gesetzgebungskompetenz der Länder aus. Strittig waren dabei besonders das Anlagenrecht, die öffentliche Auftragsvergabe, Wasser-, Forst- und Bergwesen, Energiewesen und Umweltschutz.

## 2.6 AUSSCHUSS 6 (REFORM DER VERWALTUNG)

Aufgabe war es, die Vollzugskompetenzen und die Struktur der Organe der Verwaltung in Bund, Ländern und Gemeinden, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt des effizienten Mitteleinsatzes, der Transparenz, der Bürgerinnen- und Bürgernähe (insbesondere Partizipation) sowie der Entwicklung des E-Government (Struktur und Ressourcen einschließlich Personal) zu analysieren.

### 2.6.1 Mittelbare Bundesverwaltung

Eine überwiegende Mehrheit der Ausschussmitglieder sprach sich für eine Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung aus. Allerdings sollten die Bereiche der mittelbaren Bundesverwaltung dem tatsächlichen Koordinationsbedarf des Bundes entsprechen, da eine entsprechende Steuerungskompetenz allenfalls leer zu laufen droht. Eine Möglichkeit dafür könnte sein, die in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogenen Bundesgesetze nach ihrer strategischen Relevanz zu prüfen und allenfalls die Tatbestände zu reduzieren.

Weiters bestand Einigkeit, dass im Falle der Beibehaltung sämtliche den Bund zur Vollziehung in unmittelbarer Bundesverwaltung ermächtigenden Vorschriften in Art. 102 Abs. 2 B-VG zusammengefasst und die derzeit fugitiven Bestimmungen somit integriert werden sollten.

### 2.6.2 Dienstrecht

Im Ausschuss wurde überwiegend die Meinung vertreten, dass ein einheitliches öffentliches Dienstrecht für alle Bediensteten geschaffen werden sollte. Keine Einigung bestand darüber, ob eine verfassungsrechtliche Vorprägung dieses Dienstverhältnisses als privatrechtliches oder als öffentlich-rechtliches gegeben sein sollte. Diejenigen, die eine öffentlich-rechtliche Variante anstrebten, wiesen darauf hin, dass ein solches öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis die unterschiedlichste Ausgestaltung – von kurzfristigen bis zu unkündbaren Dienstverhältnissen – umfassen kann.

Der Ausschuss und das Präsidium erzielten Konsens, dass für die Zukunft jedenfalls eine verfassungsrechtliche Verpflichtung für die Einrichtung eines unparteilichen, gesetzestreu und leistungsfähigen öffentlichen Dienstes enthalten sein sollte. Konsens bestand im Ausschuss auch über eine Formulierung betreffend einheitliche Grundsätze der Besoldung. Ein Teil des Präsidiums forderte aber ein einheitliches Dienstrecht für alle Gebietskörperschaften.

### 2.6.3 Besonderer Funktionsschutz

Die Gewährleistung dienstrechtlicher Sicherheiten für exponierte Bedienstete ist von der Rechtsform völlig unabhängig. Bestandschutzmaßnahmen wie die Unkündbarkeit oder Kündigungsbeschränkungen können auch im Rahmen vertraglicher Dienstverhältnisse vereinbart werden (wie derzeit schon im Sparkassen- und Versicherungsbereich). Die Gewährung solcher Sicherheiten sollte aber eingeschränkt und nur in den erforderlichen Bereichen erfolgen.

### 2.6.4 Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat

Der Ausschuss war sich darüber einig, dass der öffentliche Dienst aller Gebietskörperschaften einer gesamthaften Betrachtungsweise bedarf.

Aus verwaltungsreformatorischer Sicht erscheint eine höchstmögliche Durchlässigkeit anstrebenwert.

In Zukunft wird der Informationsaustausch zwischen den unterschiedlichen Ebenen des Staates an Bedeutung zunehmen. Verwaltungspraktiker der einzelnen Gebietskörperschaften sollten problemlos auf eine andere innerstaatliche, aber auch europäische bzw. internationale Ebene wechseln können, um dort ihre Erfahrung einzusetzen.

In diesem Zusammenhang ist freilich auch auf die in den letzten Jahren erfolgten Dienstrechts- und Besoldungsreformen in den Ländern (Vorarlberg, Oberösterreich und Steiermark) sowie im Gemeindebereich zu verweisen. Einige Ausschussmitglieder aus dem Länder- und Gemeindebereich artikulierten deutliche Einwände gegen eine Homogenisierung des öffentlichen Dienstrechts, weil sie befürchteten, moderne Entwicklungen, die bereits eingeführt wurden, könnten dann nicht mehr aufrecht bleiben.

Wenn nun die derzeit geltende Kompetenzverteilung im Dienstrecht aufrecht bleiben sollte, dann wäre an ein verfassungsrechtliches Gebot zu denken, demzufolge im gesamten öffentlichen Dienst zumindest einheitliche Besoldungsgrundsätze herrschen sollten. Auch der Abschluss entsprechender „Art. 15a-Verträge“ zwischen dem Bund und den Ländern wäre denkbar.

Angedacht wurde, ein „Kerndienstrecht“ der Gebietskörperschaften einheitlich zu erlassen, das insbesondere aus den strukturell bedeutenden Eckpunkten eines „öffentlichen Arbeitsrechts“ besteht (z. B. Aufnahme und Beendigung eines Dienstverhältnisses, Urlaubs-, Arbeitszeit- und ähnliche Regelungen). Nach der Meinung eines Teiles der Ausschussmitglieder könnte die konkrete Ausgestaltung mit einer Art „öffentlich-rechtlicher Kollektivverträge“ in den jeweiligen Bereichen erfolgen. Dadurch würde eine weitere Parallelität zur privaten Arbeitswelt geschaffen und die Autonomie der Dienstnehmer im öffentlichen Bereich gestärkt werden.

Im Ausschuss ist die Meinung bekräftigt worden, dass das einheitsstiftende Element eines einheitlichen Dienstrechts in einer entsprechenden Gesetzgebungskompetenz (einer vermutlich neuen Kompetenzordnung) liegt. Ein solches „Kerndienstrecht“ könnte allenfalls auch in seinen Beschlussfassungserfordernissen einem erhöhten Ländereinfluss unterliegen. Als Modell wurde hierfür von einem Ausschussmitglied der geltende Art. 14b B-VG vorgeschlagen (Einbindung der Länder in die Vorbereitung des Gesetzes und Kundmachung nur mit Zustimmung aller Länder). Insbesondere von Landes- und Gemeindeebene wurde klargestellt, dass deren Interessensphäre gewahrt bleiben müsse und etwa speziell ausgerichtete und bereits erprobte Gehalts- und Pensionssysteme, innerorganisatorische und dienstbehördliche Aspekte, Objektivierungsangelegenheiten u. a. weiterhin selbst wahrgenommen werden können.

### 2.6.5 Disziplinarrecht

Im Hinblick auf die Effektivität des Disziplinarrechts wurden sehr unterschiedliche Positionen eingenommen. So wurde einerseits dem Disziplinarwesen jegliche Wirksamkeit abgesprochen und seine gänzliche Aufhebung verlangt. Demgegenüber wurde vorgebracht, dass zumindest in den uniformierten Dienstbereichen der Exekutive und des Militärs ein spezifisches Disziplinarwesen erforderlich sei.

Die Bedeutung eines wirksamen Disziplinarrechts wurde von einem Teil des Ausschusses auch im Zusammenhang mit Ausgliederungen beispielhaft hervorgehoben. So habe etwa die Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private auch unter dem Gesichtspunkt des Disziplinarrechts extrem nachteilige Auswirkungen für die Betroffenen.

### 2.6.6 Erweitertes verfassungsrechtliches Effizienzgebot

Im Ausschuss 6 wurde der Vorschlag eingebracht, eine ausdrückliche Positivierung eines neu formulierten Effizienzgebotes im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen des B-VG vorzunehmen. Mit der ausdrücklichen Aufnahme der Effektivität in den Verfassungstext soll überdies zum Ausdruck gebracht werden, dass wirkungsorientierte Reforminstrumente forciert werden. Gemeint sind damit Instrumentarien wie Globalbudget, Finanz- und Personalcontrolling, haushaltsspezifische Anreiz- und Sanktionsmechanismen sowie sonstige Planungs- und Steuerungsinstrumente, die im Ergebnis die derzeitigen (einfachgesetzlichen) Bestimmungen des Haushaltsrechts deutlich auflockern könnten.

Dieser Forderung wurde entgegengehalten, dass sich die Wirksamkeit von Normen nicht anordnen lasse, weil der Effektivitätsanspruch ein systeminhärentes Phänomen jeglicher Norm sei. Überdies wurde bezweifelt, ob eine gerichtliche Überprüfung eines solchen Gebotes praktisch möglich sei und damit ein solches Postulat den Charakter eines bloßen Staatszieles habe.

### 2.6.7 Sicherheitsverwaltung

In den Beratungen zu diesem Themenbereich wurden zwei Modelle vorgestellt, die in weiterer Folge einander gegenübergestellt werden:

#### **Modell „Kombinierte Behördenstruktur“**

Nach dem Modell der „Kombinierten Behördenstruktur“ ist Oberste Sicherheitsbehörde der Bundesminister für Inneres. Dem Bund obliegt demnach die Organisation und Führung der Bundespolizei, des Bundeskriminalamtes und des Bundesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung, die Regelung der Errichtung und der Organisation sonstiger Wachkörper von Gebietskörperschaften, die Regelung der Bewaffnung der Wachkörper und des Rechts zum Waffengebrauch.

Der derzeit gültige Organisationsgrundsatz in der Sicherheitsverwaltung, dass spezialisierte Sicherheitsbehörden in den Ballungsräumen eingerichtet sind und außerhalb dieses Bereichs die Sicherheitsverwaltung von den Bezirksverwaltungsbehörden wahrgenommen wird, wird beibehalten. Dem Bundesminister für Inneres sind die Landespolizeidirektionen und diesen die Bezirksverwaltungsbehörden als Sicherheitsbehörden nachgeordnet. Für jedes Land besteht eine

Landespolizeidirektion. An ihrer Spitze steht ein Landespolizeidirektor. Der Bundesminister für Inneres bestellt den Landespolizeidirektor im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann. Der Landespolizeidirektor hat Weisungen, die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit im gesamten Land maßgeblich sind, dem Landeshauptmann mitzuteilen. In Städten mit eigenem Statut oder wenn dies sonst aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit erforderlich erscheint, können durch Verordnung der Bundesregierung Stadtpolizeidirektionen samt deren Außenstellen eingerichtet sowie deren örtlicher Wirkungsbereich festgelegt werden. In Städten, in denen eine Landespolizeidirektion und eine Stadtpolizeidirektion eingerichtet sind, ist der Landespolizeidirektor zugleich Stadtpolizeidirektor.

### **Modell „Sicherheitsregionen“**

Nach dem Modell der „Sicherheitsregionen“ soll die Divergenz zwischen Bundespolizeidirektionen und Bezirksverwaltungsbehörden in der sicherheitspolizeilichen Struktur zugunsten eines einheitlichen Systems von Polizeidirektionen aufgegeben werden. Die Anzahl und der örtliche Wirkungsbereich der Polizeidirektionen, an deren Spitze ein Polizeidirektor steht, werden dem einfachen Bundesgesetzgeber überlassen. Durch die verfassungsrechtliche Normierung einer Mindestanzahl von 20 und einer maximalen Anzahl von 35 Direktionen soll sichergestellt werden, dass ein Sicherheitsregionen-Modell erhalten bleibt, somit eine Ebene geschaffen wird, die deutlich zwischen den Ländern einerseits und den Bezirksverwaltungsbehörden andererseits liegt. Allerdings ist es nicht erforderlich, dass flächendeckend Polizeidirektionen eingerichtet werden. Im Interesse der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit können auch die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung mit den Agenden der Sicherheitsverwaltung betraut werden. Den Polizeidirektionen übergeordnet ist die Generalpolizeidirektion, an deren Spitze der Generalpolizeidirektor steht. Zwar bleibt der Bundesminister für Inneres weisungsbefugt, doch kann er Weisungen nur direkt an den Generalpolizeidirektor erteilen. Auch kann der Bundesminister in Zukunft nicht selbst die Aufgaben einer Sicherheitsbehörde wahrnehmen. Damit soll eine klare Trennung zwischen politischer Führung und Behördenstruktur der Polizei herbeigeführt werden. Mit dem Modell der „Sicherheitsregionen“ wird eine bundeseinheitliche zweistufige Behördenstruktur realisiert (Generalpolizeidirektion und Polizeidirektion).

### **Keine spezielle verfassungsrechtliche Determinierung der Sicherheitsverwaltung**

In der Diskussion wurde noch eine weitere Variante verfolgt, nämlich die ersatzlose Aufhebung der auf Verwaltungseinrichtungen der Sicherheitsverwaltung bezogenen Verfassungsbestimmungen (Art. 78a ff. B-VG). Auf Basis des Art. 102 Abs. 2 B-VG und eines neu gefassten Art. 102 Abs. 3 B-VG, welcher den Einsatz von Bezirksverwaltungsbehörden als Sicherheitsbehörden erster Instanz absichern sollte, könnten beide oben dargestellten Modelle der Sicherheitsverwaltung verwirklicht werden. Dieser Variante liegt die Überlegung zugrunde, dass Bestimmungen über die Aufbauorganisation von Sonderverwaltungsgebieten nicht Regelungsgegenstand einer Verfassung sein sollten.

### 2.6.8 Beratungsergebnis

Konsens erzielte der Ausschuss darin, dass Grundsätze der Verwaltungsorganisation in der Sicherheitsverwaltung (Aufbauorganisation) in der Verfassung verankert sein müssten. Im Besonderen müsse auch die Abgrenzung Behörde und Wachkörper klar aus der Verfassung ableitbar sein. Vereinzelt blieb in diesem Zusammenhang die Forderung, dass es künftig nur einen Wachkörper geben sollte und so etwa die Gemeindegewachkörper abgeschafft werden sollten. Konsens erzielte der Ausschuss darin, dass der Menschenrechtsbeirat für die gesamte Verwaltung zuständig sein sollte und dementsprechend bei der Bundesregierung eingerichtet werden soll. Im Zusammenhang mit dem Modell „Sicherheitsregionen“ wurde vor allem der klare zweistufige Organisationsaufbau begrüßt, während hingegen beim Modell „Kombinierte Behördenstruktur“ kritisiert wurde, dass dieses im ländlichen Raum offenbar von einer Dreistufigkeit – im Gegensatz zu den großen Städten, wo eine Zweistufigkeit vorherrsche – ausgehe. Ferner wurde zum Modell der „Kombinierten Behördenstruktur“ kritisch bemerkt, dass für den Bereich der Bezirksverwaltungsbehörden ein getrennter Weisungszusammenhang (Dienst- und Fachaufsicht) aufrechterhalten bleibe. Darüber hinaus hätten die Magistrate der Landeshauptstädte weniger Aufgaben zu erfüllen als die Städte Steyr, Villach, Wels und Wiener Neustadt. Ebenfalls würde im Zusammenhang mit den Städten mit eigenem Statut kritisch angemerkt, dass es zu zahlreichen Aufgabenübertragungen, insbesondere auch jene der sicherheitspolizeilichen Agenden (Waffen-, Schieß-, Fremdenwesen), bei denen es sich um sehr sensible Aufgabenbereiche handelt, kommen könnte. Dies wird vor allem deshalb problematisch gesehen, weil in Städten mit eigenem Statut der Bürgermeister, ein politisches Organ im Gegensatz zum Bezirkshauptmann, zur Vollziehung dieser Agenden zuständig ist. Ebenfalls wurde festgehalten, dass für den Bürgermeister ein Zugriff auf den zuständigen Wachkörper sichergestellt werden muss. Weiters wurde der Entfall des Wachkörpermonopols – bisher in Städten mit Bundespolizeidirektionen – vereinzelt abgelehnt. Zum „Modell der Sicherheitsregionen“ wurde angemerkt, dass sich in den Bezirkshauptmannschaften sowie bei einzelnen Magistraten die Zuständigkeit für Agenden der Sicherheitsverwaltung bewährt habe.

## 2.7 AUSSCHUSS 7 (BESONDERE VERWALTUNGSEINRICHTUNGEN)

Dieser befasste sich mit den Regulatoren, unabhängigen Behörden, der Selbstverwaltung, ausgegliederten Rechtsträgern und der sonstigen Privatwirtschaftsverwaltung.

### 2.7.1 Regulatoren

Der Begriff „Regulator“ hat seinen Ursprung im Recht der Europäischen Union. Er soll auf Verfassungsebene erfasst werden. Regulierungsbehörden sind wie die anderen unabhängigen Behörden aufgrund der Herausnahme aus dem regulären Verwaltungsaufbau eine besondere Form der staatlichen Verwaltungsorganisation. Ihre Beibehaltung scheint sinnvoll und notwendig, ihre verfassungsrechtliche Verankerung daher ebenfalls geboten. Verfassungsrechtliche Sonderbestimmungen über die Kontrolle des Handelns von Regulatoren sind insbesondere dort erforderlich, wo sie als generelle Normsetzer fungieren. Wesentlich scheint bei Regulatoren:

- die Unabhängigkeit vom Staat, solange dieser Eigentümer von Unternehmen des regulierten Bereichs ist;
- eine erhöhte Bindung an Transparenzgebote;
- ein möglichst kurzer Instanzenzug (grundsätzlich nur zum Verwaltungsgericht);
- keine Schaffung weiterer übergeordneter Organe;
- Sicherstellung der Leistung und des gleichen Zugangs zum Markt.

Regulatoren sollten aber nicht politische Gestaltungsaufgaben wahrnehmen. Es soll sich um eine Zuständigkeit für Einzelfallentscheidungen – weisungsfrei und unabhängig wie mit Tribunalgarantien – handeln. Es sind Weisungsrechte, Aufsicht und politische Verantwortung der obersten Verwaltungsorgane für die Tätigkeitsbereiche der Regulatoren sicherzustellen.

### 2.7.2 Ausgliederungen

In diesem Zusammenhang wurde Konsens darüber erzielt, dass auch den Ländern das Recht eingeräumt wird, Sonderprivatrecht für ihr Land und die Gemeinden erlassen zu dürfen (Schaffung einer eigenen Kompetenznorm „Sonderprivatrecht“).

Bei der Ausgliederung tritt oftmals der Fall ein, dass Personal der Gebietskörperschaften auf die ausgegliederten Rechtsträger übertragen wird. Für diese Übertragung soll der Grundsatz gelten, dass die erworbenen Rechte der Bediensteten zu wahren sind. Derzeit werden Beamte als Beamte und Vertragsbedienstete mit unverändertem Vertrag übernommen. Neu eintretendes Personal wird nach dem Angestelltengesetz behandelt. Die Folge dadurch ist eine unübersichtliche Rechtslage. Als Lösung könnten alle Bediensteten zu Dienstnehmern des neuen Rechtsträgers werden. Der Inhalt des jeweiligen Dienstvertrages ist die bisherige dienstrechtliche Situation.

### 2.7.3 Privatwirtschaftsverwaltung

In der Diskussion über die Geltung des Legalitätsprinzips für die Privatwirtschaftsverwaltung ging es primär um die Frage, ob dem Staat im Interesse der Bevölkerung notwendige Bindungen gesetzlich überall dort aufzuerlegen sind, wo diese aus demokratischer und rechtsstaatlicher Sicht unverzichtbar sind. Aus dieser allgemeinen Überlegung folgt, dass eine gesetzliche Bindung für privatwirtschaftliches Handeln gelten sollte. Die derzeit geltende Fassung der Art. 18 B-VG sieht eine gesetzliche Fundamentierung für die privatrechtliche Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und Förderungen vor. An diesem Inhalt soll auch nichts geändert werden.

Im Ausschuss bestand Konsens darüber, dass in Art. 17 B-VG ergänzt werden soll, dass die Gebietskörperschaften und die sonstigen Selbstverwaltungskörper privatrechtsfähig sind.

## 2.8 AUSSCHUSS 8 (DEMOKRATISCHE KONTROLLE)

Aufgabe war es, Einrichtungen einer effizienten und effektiven Kontrolle im Bereich von Bund, Ländern und Gemeinden zu schaffen bzw. zu reformieren.

Im Bereich des Ausschusses 8 ist aus kommunaler Sicht vor allem auf die Diskussion über eine Rechnungshofkontrolle für alle Gemeinden hinzuweisen. Die Forderung wurde vom Rechnungshof

erhoben, konnte aber weder im Ausschuss noch im Präsidium konsensual erledigt werden. Darüber hinaus ist zu erwähnen, dass auch in Erwägung gezogen wurde, die Landesrechnungshöfe in der Gemeindeverfassung als zuständiges Kontrollorgan für die Gemeinden zu normieren.

## 2.9 AUSSCHUSS 9 (GERICHTSBARKEIT)

Dem Ausschuss 9 wurde der Auftrag erteilt, Einrichtungen eines effizienten und effektiven Rechtsschutzes unter dem Gesichtspunkt bürgerinnen- und bürgernaher Entscheidungen (OGH, VwGH, VfGH) und Möglichkeiten für eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern und Sonderseparte zu analysieren bzw. zu schaffen.

### 2.9.1 Landesverwaltungsgerichte

Der grundsätzlich erzielte Konsens über ein System der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (jedenfalls neun Verwaltungsgerichte der Länder und mindestens ein Verwaltungsgericht des Bundes) bildet wohl das „Herzstück“ des Beratungsergebnisses des Ausschusses 9. Dabei ist ein sehr konkreter Textvorschlag mit folgenden Eckpunkten erarbeitet worden.

- Es sollte grundsätzlich einen zwei-, ausnahmsweise einen dreigliedrigen Instanzenzug geben, nämlich von der Verwaltungsbehörde zum Verwaltungsgericht (des Bundes oder des jeweiligen Landes) erster Instanz und in bestimmten Fällen weiter zum VwGH. Es sollte in Zukunft nur mehr eine Verwaltungsinstanz geben. Das Verwaltungsgericht erster Instanz sollte grundsätzlich Rechtsmittelinstanz sein und so die zweite Administrativinstanz ersetzen. Eine Ausnahme könnte es etwa im Bereich der Selbstverwaltung der Gemeinden geben, wo jedoch grundsätzlich ebenfalls nur eine Administrativinstanz bestehen sollte (jedoch sollte das Institut der Berufungsvorentscheidung vollumfänglich beibehalten werden).
- Einigkeit bestand weiters darin, dass innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit grundsätzlich ein kontradiktorisches Verfahren eingeführt werden sollte: Sowohl vor dem Verwaltungsgericht erster Instanz als auch vor dem VwGH sollten einander Beschwerdeführer, sonstige Verfahrensparteien und Verwaltungsbehörde gegenüberstehen; gegen die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte erster Instanz sollte jede dieser Parteien den VwGH anrufen können; Gegenstand des Verfahrens des VwGH sollte die Entscheidung des Verwaltungsgerichts erster Instanz und nicht der Bescheid der Verwaltungsbehörde sein.
- Das Modell „9 + X“ (9 Landesverwaltungsgerichte und zumindest ein Verwaltungsgericht des Bundes erster Instanz) wurde konsentiert, weil sowohl bestimmte Sondermaterien (wie etwa das Fremdenrecht einschließlich der Schubhaftprüfung) als auch bestimmte bereits jetzt bestehende „Sondergerichte“ (wie etwa der Unabhängige Bundesasylsenat, der Bundeskommunikationssenat oder auch die Bundesagrarsenate) die Einrichtung eines zentralen Verwaltungsgerichts des Bundes erster Instanz erforderlich machen. Anzumerken ist, dass es auch mehr als 9 Landesverwaltungsgerichte geben könnte und wohl mehr als ein Verwaltungsgericht des Bundes erster Instanz, etwa aufgrund des zu einem Gericht auszugestaltenden Unabhängigen Finanzsenats. Dementsprechend sollten die zahlreichen

derzeit bestehenden Art. 133 Z 4 B-VG-Behörden nach Möglichkeit vollständig in die neuen Verwaltungsgerichte erster Instanz eingegliedert werden.

- Im Ausschuss bestand im Wesentlichen Konsens darüber, dass für den Fall der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit der VwGH als reines Revisionsgericht für die Entscheidung von Rechtsfragen von erheblicher Bedeutung eingerichtet werden sollte. Durch diese Konstruktion sollte – zur Entlastung des VwGH und im Sinne der Parteien und der rechtsuchenden Bevölkerung, insbesondere auch zur Erreichung einer kürzeren Verfahrensdauer – sichergestellt werden, dass sich der VwGH in Zukunft auf die Lösung der wesentlichen Rechtsfragen des Verfahrensrechts und des materiellen Rechts konzentrieren kann.
- Im Ausschuss herrschte Konsens darüber, dass es ein bundeseinheitliches Verfahrensrecht für alle Landesverwaltungsgerichte und das Verwaltungsgericht des Bundes erster Instanz geben sollte (die Finanzgerichtsbarkeit wird von diesem einheitlichen Verfahrensrecht wohl auszunehmen sein); zur Erlassung dieses Verfahrensrechts sollte der Bundesgesetzgeber zuständig sein.
- In einer über viele Jahre besonders umstrittenen Frage konnte sowohl im Ausschuss als auch im Präsidium Konsens darüber erzielt werden, dass die Verwaltungsgerichte in Zukunft schon aus praktischen Erwägungen und um überflüssige Verfahrensverzögerungen zu vermeiden grundsätzlich reformatorisch entscheiden sollen, dass sie jedoch – nach Vorbild des geltenden § 66 Abs. 2 AVG – auch die Möglichkeit zur kassatorischen Entscheidung haben sollten. Auch seitens der Ländervertreter wurde dem Modell der Reformatorik zugestimmt, dies jedoch unter der Bedingung, dass die schon bisher der Landesregierung eingeräumte Möglichkeit der Erhebung einer Amtsbeschwerde beim VwGH gemäß Art. 131 Abs. 1 Z 3 B-VG auch in Zukunft gegen Entscheidungen der Landesverwaltungsgerichte möglich sein sollte (gleiches müsse natürlich auch für die Bundesregierung im Fall von Entscheidungen des Verwaltungsgerichts des Bundes erster Instanz gelten). Diese Bedingung fand im Ausschuss einhellige Zustimmung, jedoch mit der Einschränkung, dass es bei den nach dem derzeitigen System bestehenden Zugangsbeschränkungen bleiben sollte. Was den VwGH betrifft, sollte es bei dessen kassatorischer Entscheidungsbefugnis bleiben.
- Thematisiert wurde im Ausschuss auch das Problem, wer in Zukunft die Kosten von Sachverständigen (für die Erstattung von Gutachten) in Verfahren vor den neuen Verwaltungsgerichten erster Instanz tragen sollte. Hier ist zu bedenken, dass die Berufungswerber bisher dort keine Kosten zu tragen gehabt haben, wo Amtssachverständige zur Verfügung gestanden sind. Für die Zukunft sollte sichergestellt sein, dass die Verwaltungsgerichte erster Instanz nicht mit externen Gutachtern arbeiten müssen, sondern auf Sachverständige der Gebietskörperschaften zurückgreifen können und durch eine Überwälzung der Sachverständigenkosten auf die Parteien der Zugang zum Recht keinesfalls erschwert werden dürfe.
- Hinsichtlich der Frage des Säumnisschutzes bestand in der Arbeitsgruppe Einigkeit darüber, dass im Verhältnis zwischen den zukünftigen Verwaltungsgerichten und dem VwGH nicht auf das bestehende Instrument der Säumnisbeschwerde zurückgegriffen, sondern vielmehr ein Aufsichtsrecht des VwGH über die ihm untergeordneten Verwaltungsgerichte etabliert werden

sollte: Dabei sollte der VwGH in einem ersten Schritt dem säumigen Verwaltungsgericht eine bestimmte Frist setzen und – nach Meinung mancher – in einem zweiten Schritt – im Fall der Verletzung bzw. Überschreitung dieser Frist (nach allfälliger Fristverlängerung) – eine Geldbuße gegen den jeweiligen Rechtsträger (Bund oder Länder) verhängen können. Dabei könnten die Bestimmungen des Amtshaftungsgesetzes analog herangezogen werden.

- Im Ausschuss bestand weiters Konsens darüber, dass die zur Anrufung der neu zu schaffenden Verwaltungsgerichte berechtigenden Anfechtungsgegenstände – wie schon bisher – einerseits Bescheide und andererseits Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt (Maßnahmen) sein sollten. Darüber hinaus wurde jedoch die Forderung erhoben, diesen Katalog um die sogenannten „Eingriffe“ in subjektive Rechte von einzelnen Rechtsunterworfenen durch die Staatsgewalt zu erweitern: diese könnten Informations-, Unterlassungs- und situative Eingriffe oder auch faktische Verwaltungsakte und staatliche Warnungen sein. Es bestand Konsens, dass die im geltenden Recht bestehende Typengebundenheit grundsätzlich beibehalten, jedoch um neue Formen des Verwaltungshandelns – behutsam – erweitert werden sollte.
- Grundsätzlich sollten die derzeit bestehenden Unabhängigen Verwaltungssenate in die neu zu schaffenden Landesverwaltungsgerichte und der Unabhängige Bundesasylsenat in das neu zu schaffende Verwaltungsgericht des Bundes erster Instanz vollständig integriert werden.
- Was die Frage der Richterbeteiligung betrifft, herrschte im Ausschuss aufgrund der langjährigen positiven Erfahrungen beim VwGH Konsens darüber, dass Berufsrichter aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit in die Verwaltungsgerichte aufgenommen werden sollten. Kein Konsens konnte über eine bestimmte, zahlenmäßig oder prozentuell festgelegte Richterquote erzielt werden. Die überwiegende Mehrheit im Ausschuss war aber der Meinung, dass die Richterbeteiligung an sich als Soll-Bestimmung in die neue Verfassung aufgenommen werden sollte, wobei als Vorbild Art. 129b Abs. 1 letzter Satz B-VG, wonach wenigstens der vierte Teil der Mitglieder aus Berufsstellungen im Bund entnommen werden soll, dienen könnte. In diesem Zusammenhang wurde auch die Auffassung vertreten, dass bei der ersten Bestellung von Verwaltungsrichtern erster Instanz eine solche Bestimmung nicht gelten sollte, wenn sie sich dahingehend auswirken sollte, dass eine entsprechende Anzahl von Mitgliedern der UVS nicht in die Verwaltungsgerichte erster Instanz übernommen werden könnte.
- Die Frage der Beibehaltung der Sonderrolle der Bundeshauptstadt Wien im Hinblick auf die für Wien eingerichteten Sonderbehörden, wie etwa die Bauoberbehörde und die Abgabenberufungskommission (vgl. Art. 111 B-VG), wurde im Ausschuss kontroversiell diskutiert. Es wurde die Meinung vertreten, dass das weitere Schicksal dieser Sonderbehörden von der grundsätzlichen Entscheidung über die zukünftige Stellung Wiens abhängen sollte. Als Kompromiss wurde vorgeschlagen, allen Ländern die Möglichkeit zur Errichtung besonderer Verwaltungsgerichte zu eröffnen, gegebenenfalls mit der Bindung an bestimmte Materien. Dieser Vorschlag fand weitgehend Zustimmung. Schließlich fasste man im Ausschuss auch ins Auge, die Fortführbarkeit von bisherigen weisungsfreien Kollegialbehörden als zukünftige Verwaltungsgerichte der Länder im Übergangsrecht ausdrücklich – und zwar als Kompetenz des einfachen Landesgesetzgebers – zu regeln.

## 2.10 AUSSCHUSS 10 (FINANZVERFASSUNG)

Ziel war die Reform der Finanzverfassung, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung und eines bedarfsgerechten Finanzausgleichs.

Die wesentlichen Forderungen des Österreichischen Städtebundes waren:

- Reform der Bestimmung über das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ohne Reduzierung auf einen ausgeglichenen Haushalt über den Konjunkturzyklus
- Die Verankerung einer echten Parität in der Finanzverfassung
- Verhandlungspflicht bei Abweichungen vom Konnexitätsgrundsatz
- Neuregelung des Umlagenbereichs
- Verankerung und Novellierung des Konsultationsmechanismus in der Finanzverfassung
- Stärkung der Transparenz im Bereich der Transfers
- Schaffung einer Grundlage für die Implementierung von Gender Budgeting

Von Seiten des Österreichischen Städtebundes wurden einige Textvorschläge eingebracht, die im Wesentlichen an der ablehnenden Haltung des Bundes gescheitert sind.

Im einzelnen wurde Folgendes beraten:

### 2.10.1 Prinzip des ausgeglichenen Haushaltes

Hier wurde von Staatssekretär Dr. Finz ein Textvorschlag eingebracht, der bereits im Ausschuss 1 beraten wurde und schon dort von Ländern und Gemeinden massiv abgelehnt wurde. Nach Meinung des Bundes sollte dieser Entwurf anstelle des bisherigen Art. 13 Abs. 2 B-VG treten. Der Entwurf sieht einen ausgeglichenen Haushalt über den Konjunkturzyklus vor. Die Gebietskörperschaften werden zu einer verstärkten Datenlieferung angehalten und dem Bund ist aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz zur genaueren Regelung, wie die Ziele erreicht werden müssen, die stärkere Rolle zugewiesen, was für die Länder und Gemeinden den Hauptkritikpunkt an diesem Vorschlag darstellte. Ferner war die Einhaltung dieser Vorgaben mit Sanktionen verbunden. Von Seiten der Städte und Gemeinden wurde weiters kritisiert, dass der Begriff des Konjunkturzyklus äußerst unbestimmt ist, sodass selbst Ökonomen die Dauer eines Konjunkturzyklus nicht bestimmen bzw. vorhersagen können.

Der Vorschlag wurde von den Ländern insofern entschärft, als vorgeschlagen wurde, die Kompetenz des Bundes zur Ausgestaltung der Zielerreichung und zur Festlegung von Sanktionen durch eine paritätische Vorgehensweise der drei Gebietskörperschaften zu ersetzen. Der Städtebund lehnte beide Entwürfe aber wegen der Unbestimmtheit des Begriffes Konjunkturzyklus und der Tatsache ab, dass zu erwarten sei, dass die Gemeinden verpflichtet sind, noch mehr Haushaltsdaten als bisher zu liefern.

### 2.10.2 Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht

Im Zusammenhang mit der Diskussion über den Vorschlag eines ausgeglichenen Haushalts über den Konjunkturzyklus wurde von den Grünen ein Textvorschlag zur Novellierung des bisherigen Art. 13 Abs. 2 B-VG eingebracht. Wesentlich dabei ist, dass nicht nur ein ausgeglichener

Haushalt, sondern ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht unter Berücksichtigung der Ziele Wirtschaftswachstum, Preisstabilität, Verteilungsgerechtigkeit u. a. zwischen den Geschlechtern und Generationen und Umweltschutz normiert werden sollte. Darüber hinaus wird in diesem Textvorschlag eine Schuldenbremse nach Schweizer Modell, die Einführung der „golden rule“ und die Verpflichtung zur Haushaltskoordinierung vorgeschlagen. Dieser Textvorschlag fand im Ausschuss mit Ausnahme des Bundes große Zustimmung.

### **2.10.3 Parität**

Derzeit wird das Finanzausgleichsgesetz aufgrund von Verhandlungen, die aber nicht zwingend in der Finanzverfassung vorgesehen sind, aufgrund eines dort akkordierten Paktums zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erlassen. Soll das Finanzausgleichsgesetz während der vierjährigen Periode geändert werden, müssen die Länder und Gemeinden zwar zu Verhandlungen eingeladen werden, das dort erzielte Ergebnis ist aber für den Bund nicht bindend. Auch im Zusammenhang mit Steuerreformen, die zu Einnahmehausfällen führen können, muss kein Einvernehmen erzielt werden. Dem Bund ist daher in der Finanzverfassung aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz bzw. auch durch seine Kompetenzkompetenz die zentralste und stärkste Rolle zugewiesen. Dies wird seitens der Länder und Gemeinden seit Jahren massiv kritisiert. Von Seiten des Städtebundes wurde ein Textvorschlag eingebracht, der bei den Ausschussmitgliedern – mit Ausnahme des Bundes – auf breiten Konsens gestoßen ist. Wesentlicher Inhalt ist, dass in Zukunft die Verteilung der Einnahmen, die Abgaben- und Ertragshoheit, die Inangriffnahme von steuerpolitischen Maßnahmen, die Ausgestaltung des Stabilitätspaktes bzw. des Konsultationsmechanismus nur einvernehmlich vorgenommen werden darf. Es müssen zwingend Verhandlungen geführt werden und nur ein einvernehmliches Ergebnis soll letztendlich Gesetz werden.

Im Zusammenhang mit dem Finanzausgleichspaktum wurde von den Gemeinden und Ländern gefordert, dass das Paktum in Zukunft verpflichtend abzuschließen ist und eine eigene Rechtsqualität (verfassungsunmittelbare Rechtsquelle sui generis oder Art. 15a B-VG) erhalten soll. Das Finanzausgleichsgesetz müsste bei einer allfälligen Anfechtung beim Verfassungsgerichtshof anhand des Paktums geprüft werden.

### **2.10.4 Verhandlungsgebot – Verhandlungspflicht**

Von Seiten der Gemeinden und Länder wurde auch die Verankerung des § 6 FAG 2005 (Verhandlungen bei Änderung des Finanzausgleichsgesetzes) in der Finanzverfassung gefordert und mit Sanktionen verbunden, wenn dieser Verhandlungspflicht nicht nachgekommen wird. Der Bund sprach sich erwartungsgemäß dagegen aus.

### **2.10.5 Zustandekommen des Finanzausgleichs und Nachfolgeregelungen**

Wie oben dargestellt, hat der Bund das Recht, auch ohne konsensuale Finanzausgleichsverhandlungen (kein Paktum) das Finanzausgleichsgesetz zu erlassen. Der Bund vertritt die Auffassung, dass sich seine Kompetenzkompetenz bewährt hat bzw. dass es unbedingt erforderlich ist, dass bei Nichteinigung eine Gebietskörperschaft das Recht hat, Gesetze zu erlassen. Dem wurde entgegengehalten, dass in Zukunft das FAG nur dann vom Bund beschlossen werden

kann, wenn im Vorfeld Verhandlungen geführt wurden, die mit einem einvernehmlichen Ergebnis geendet haben. Wird kein Ergebnis erzielt, so schlagen die Länder und Gemeinden vor, für diesen Fall entweder eine verstärkte Einbindung des Bundesrats, erhöhte Quoren oder die Installierung eines Gremiums vergleichbar mit dem 26er Ausschuss vorzusehen.

Für den Fall des Auslaufens des FAG ohne Abschluss eines neuen Paktums fordern die Länder und Gemeinden entweder die automatische Verlängerung bzw. die automatische Verlängerung verbunden mit der Einbehaltung oder Kürzung von Ertragsanteilen.

Der Bund forderte im Gegensatz dazu, dass er in diesem Fall selbständig ein Finanzausgleichsgesetz erlassen kann.

### **2.10.6 Zusammenführung der Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung**

Der Ausschuss war der Meinung, dass die Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung grundsätzlich zusammengeführt werden soll.

Hinsichtlich der Zusammenführung der Einnahmenverantwortung mit der Ausgaben- und Aufgabenverantwortung bestanden jedoch unterschiedliche Auffassungen, was unter Einnahmenverantwortung zu verstehen sei:

Teilweise wurde unter der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung die langfristige Absicherung des Anteils einer Gebietskörperschaftsebene an der zur Verfügung stehenden Finanzmasse, etwa durch Zuweisung fixer Ertragsanteile aus dem Steueraufkommen, verstanden.

Ein Teil betonte, dass die Zusammenführung von Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung als wesentliche Voraussetzung zur Umsetzung der Grundsätze von good governance und einer Steigerung der Effizienz der öffentlichen Leistungserbringung gesehen wird. Ein wichtiger Teil der Umsetzung dieses Grundsatzes ist die Schaffung abgerundeter Aufgabenbereiche in Gesetzgebung und Vollziehung. Nach dieser Auffassung müssen aber auch im Bereich der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs die Voraussetzungen geschaffen werden, dass Entscheidungen über den Einsatz von Ressourcen zur Erfüllung einer Aufgabe möglichst von derselben Ebene getroffen werden, welche diese Abgabenerhebung gegenüber den SteuerzahlerInnen zu verantworten hat, was somit eine verstärkte Steuerhoheit für die Länder bedeutet. Einige Ausschussmitglieder sprachen sich daher nachdrücklich für eine Zielbestimmung zur Zusammenführung von Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung aus.

Die Länder brachten vor, dass unterschiedliche Steuersätze in den Ländern und somit auf kleinsten Räumen wider die Steuerharmonisierungsbestrebungen der EU sind, in einer Zeit des Zurückdrängens der öffentlichen Verwaltung Parallelverwaltungen aufgebaut und von den Steuerpflichtigen bürokratische Steueraufteilungen vorzunehmen sind. Darüber hinaus werden finanzschwache Regionen bei diesem Steuerwettbewerb benachteiligt und weiters ein Schritt in Richtung Entsolidarisierung gesetzt.

Ein Teil sah hingegen bei Abgaben, die für eine Regionalisierung in Betracht kommen (z. B. Grundsteuer), keinerlei Steuerharmonisierungsbestrebungen der EU. Mehr Steuerhoheit für die Länder geht aber weit über die fiskalische Komponente hinaus (z. B. soll die Grundsteuer ungeschmälert den Gemeinden erhalten bleiben). Es handelt sich vielmehr ganz wesentlich auch um die Erhöhung der Kompetenzen der Landtage zur Gesetzgebung und damit um eine Stärkung des Bundesstaates.

Die Verstärkung der eigenen Steuerhoheit der Länder, aber auch der Gemeinden, lässt sich auf verschiedene Arten erreichen. Entweder durch Übertragung von Abgaben auf die Ebene der Länder bzw. Gemeinden (z. B. Grundsteuer, Grunderwerbsteuer, motorbezogene Versicherungssteuer, Bodenwertabgabe) oder durch die Einführung von Stamm- und Zuschlagsabgaben (z. B. bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer). Um mögliche negative Auswirkungen eines schädlichen regionalen Steuerwettbewerbs gering zu halten und die Einheitlichkeit des Wirtschaftsraumes nicht zu gefährden, können Bandbreitenmodelle oder im Fall von Zuschlagsabgaben einheitliche Zuschläge Anwendung finden.

Zu dem befürchteten „race to the bottom“-Steuerwettbewerb im Kontext eines Wettbewerbsföderalismus wurde darüber hinaus teilweise angemerkt, dass er zwar gerne diagnostiziert wird, dass aber seine Existenz selbst im Zusammenhang mit der Kapitalbesteuerung als dem problematischsten Feld empirisch nicht bewiesen werden kann. Dieser Teil wies weiters darauf hin, dass eine andere Möglichkeit der Entflechtung und der Effizienzsteigerung darin besteht, strategische Aspekte und operative Gesichtspunkte der Aufgabenerfüllung zu unterscheiden. Jene Gebietskörperschaft, welche die Grundlagen und/oder die Rahmenbedingungen einer Aufgabenerfüllung – also die strategischen Ziele – regelt, übernimmt auch die Basisfinanzierung (z. B. 80 % der durchschnittlichen Kosten; Normkosten).

Dies hätte den Vorteil einer zentralen Steuerung. Das setzt voraus, dass der Finanzausgleich stärker unter Steuerungsgesichtspunkten zu sehen ist, wie sie beispielsweise in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung üblich sind.

Von einem anderen Teil wurde ausgeführt, dass Zuschlagsabgaben zu den wesentlichen gemeinschaftlichen Bundesabgaben (z. B. Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, Einkommensteuer, Mineralölsteuer, Kapitalertragsteuern), die von den einzelnen Landtagen in einer Bandbreite festgesetzt werden können, im geltenden österreichischen Steuersystem zu einer völlig willkürlichen Verteilung der Steuern führen würden.

Die Behauptung, dass es zu keinem Steuerwettbewerb kommen wird, wird alleine durch die europaweite Diskussion zur Körperschaftsteuer und durch die Erfahrungen mit der Anzeigenabgabe widerlegt. In Österreich gibt es auf engstem Raum wirtschaftlich derart unterschiedlich starke Regionen, dass durch die Möglichkeit, unterschiedliche Steuersätze festlegen zu können, die wirtschaftlich schwachen Regionen noch mehr geschwächt werden, da sie die Steuern erhöhen müssten, um die bestehenden öffentlichen Leistungen auch weiterhin anbieten zu können. Unterschiedliche Steuersätze bei den oben genannten Steuern würden damit auch den einheitlichen Wirtschaftsraum gefährden.

Die bodenbezogenen Steuern weisen einen derartig geringen Ertrag auf und sind wenig dynamisch, so dass sie für eine Einkommenssicherung nach Ansicht eines Teiles der Länder nicht geeignet sind.

### 2.10.7 Konsultationsmechanismus

Der Österreichische Städtebund brachte einen Textvorschlag ein, der die Grundsätze der bisherigen Ermächtigung zum Abschluss einer Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus und der eigentlichen Vereinbarungen in die Bundesverfassung übernehmen würde. Darüber hinaus käme es aufgrund dieses Vorschlages auch zu einem Entfall der bisherigen Ausnahmebestimmungen (EU-Rechtsumsetzung, steuerliche Maßnahmen).

In den Beratungen wurde von einem Teil des Ausschusses die Aufnahme der Grundsätze des Konsultationsmechanismus in der Verfassung befürwortet.

Andere Ausschussmitglieder schlugen vor, nur dann die Grundsätze des Konsultationsmechanismus in die Verfassung zu verankern, wenn auch die Grundsätze des Stabilitätspaktes in die Verfassung aufgenommen werden.

Für den Fall, dass lediglich die Ermächtigung zum Abschluss des Stabilitätspaktes in der Verfassung vorgesehen wird, soll dies nach einem Teil der Ausschussmitglieder auch für den Konsultationsmechanismus gelten, da diese beiden Regelungen inhaltlich verschränkt sind.

Konsens bestand hinsichtlich der Grundsätze Informations-, Verhandlungs- und Kostenersatzpflicht, auf eine klare Begriffsdefinition konnten sich die Verhandler aber nicht einigen.

Hinsichtlich des geforderten Entfalls der bisher bestehenden Ausnahmen wurde der Vorschlag des Österreichischen Städtebundes nicht unterstützt. Teilweise wurde weiters die Abschaffung der Bagatellgrenzen, das sind jene Betragsgrenzen, die für die Auslösung des Konsultationsmechanismus überschritten werden müssen, angeregt, insbesondere wenn Regelungen nur einzelne Kategorien von Gemeinden (z. B. Statutarstädte) betreffen.

### 2.10.8 Kostenverantwortung und Kostentragung

Einvernehmen bestand, am Prinzip der eigenen Kostentragung festzuhalten. Demnach trägt grundsätzlich jede Gebietskörperschaft den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, selbst. Ein Teil forderte eine Verstärkung dieses Prinzips.

Ausnahmen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung durch Gesetz sollen auch weiterhin möglich sein, wobei mit der betroffenen Gebietskörperschaft vor einer Kostenübertragung jedenfalls Verhandlungen zu führen sind, bei denen Einvernehmen zu erzielen ist. Teilweise wurde vorgeschlagen, die Ausnahmen sehr restriktiv anzuwenden.

Ein Teil schlug die Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrages vor.

Der Österreichische Städtebund brachte auch zu diesem Themenbereich einen Textvorschlag ein, demzufolge Abweichungen von der Kostentragungspflicht nur aus wichtigen Gründen und nach vorherigen Verhandlungen mit der betroffenen Gebietskörperschaft zulässig sind.

### 2.10.9 Landesumlagen

Ein Teil der Ausschussmitglieder vertrat die Auffassung, dass die allgemeinen Landesumlagen einen Fremdkörper in der derzeit bestehenden Finanzverfassung darstellen und daher abgeschafft werden sollten. Für den Fall, dass die Landesumlagen abgeschafft werden, müsste für die Länder ein entsprechender Ausgleich für den Entfall dieser finanziellen Mittel gesorgt werden. Ein anderer Teil der Ausschussmitglieder vertrat die Auffassung, dass an den Landesumlagen festgehalten werden muss. Dies insbesondere deshalb, da ein Teil der eingehobenen

Landesumlagen wiederum den Gemeinden zufließt und der regionalen Feinststeuerung dient. Ein Teil der Befürworter der Beibehaltung der Landesumlagen räumte jedoch ein, in der Finanzverfassung festzuhalten, dass nachweislich ein fixer Anteil der eingehobenen Landesumlagen den Gemeinden zufließen soll. Ein Teil der Mitglieder betonte, dass eine Finanzierung der Länder mit Gemeindeertragsanteilen ausgeschlossen werden soll.

Zweckgebundene Umlagen, z. B. für die Krankenanstaltenfinanzierung bzw. die Sozialhilfe, sollen weiterhin bestehen bleiben, sofern sie einem Gemeinschaftsinteresse dienen und die betroffenen Gemeinden bei Festlegung dieser indirekten Umlagen eingebunden werden. Der vom Städtebund präsentierte Textvorschlag sah vor, dass die Einführung bzw. Erhöhung dieser Art von Umlagen an Verhandlungen zu binden und dass eine Höchstgrenze einzuziehen ist.

#### **2.10.10 Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern, Gender Budgeting**

Der Österreichische Städtebund legte den Mitgliedern des Ausschusses einen Textvorschlag vor, der vorsieht, dass die Haushaltsplanung und Haushaltsführung im Sinne der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zu erfolgen hat. Es wurde vorgeschlagen, dies im Zusammenhang mit Art. 13 Abs. 2 B-VG neu zu regeln.

Im Ausschuss konnte noch kein Konsens erzielt werden. Teilweise wurde eingewendet, dass Gender Budgeting vom bestehenden Gleichheitsgrundsatz in Art. 7 B-VG umfasst ist und daher nicht als eigener Grundsatz gestaltet werden sollte. Dem wurde entgegengehalten, dass Gender Budgeting ein spezifisches ökonomisches Instrument im Rahmen des Gender Mainstreaming sei und eigens verankert werden sollte. Einigkeit herrschte darüber, dass im Gesetzestext jedenfalls nicht der englischsprachige Ausdruck verwendet werden sollte.

Im Präsidium bestand aber in der Folge Konsens über den Textvorschlag des Österreichischen Städtebundes.

#### **2.10.11 Abgaben**

Die Mitglieder des Ausschusses waren sich einig, dass am bisher geltenden § 6 F-VG, der die Abgabentypen regelt, festgehalten werden soll. Ferner ist sich der Ausschuss einig, dass der Abgabentypus „gleichartige Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand“ entfallen kann.

Von einigen Ausschussmitgliedern wird vorgeschlagen, den Ländern die Möglichkeit einzuräumen, gemeinsame Zuschlagsabgaben auf Bundesabgaben (Ertragssteuern und Lohnsteuern) vorzusehen, wobei ein Gremium (z. B. Landeshauptleutekonferenz) diese bundeseinheitlichen Zuschläge festlegen soll. Die Länder lehnten diesen Vorschlag ab.

#### **2.10.12 Transfers**

Es konnte Konsens darüber erzielt werden, dass die derzeitige Situation im Bereich der Transferleistungen völlig intransparent ist.

Hinsichtlich der Regelung von Kostenbeiträgen der Gemeinden wird von einigen Ausschussmitgliedern unterstrichen, dass die zwischen Bund und Ländern geltenden Regelungen betreffend

dem Finanzausgleich auch für die Beziehungen zwischen den Ländern und Gemeinden angewendet werden sollten (Parität).

Weiters schlägt der Ausschuss einvernehmlich die Zurückdrängung der Mittelaufteilung über Transfers vor, um die bestehende Vielzahl der Zahlungsströme überschaubarer zu gestalten. Dazu wurde teilweise gefordert, den bestehenden Umfang der Transfers bei der künftigen Aufteilung der Ertragsanteile zu berücksichtigen. Teilweise wurde die Einschränkung zugunsten einer erweiterten Steuerhoheit der Länder gefordert.

Einverständnis herrschte, dass die Unterscheidung zwischen Schlüssel- und Bedarfszuweisungen entfallen soll. Die Schlüsselzuweisungen können gestrichen werden, grundsätzlich wird aber die Notwendigkeit von Transfers, insbesondere von Bedarfszuweisungen, als Instrument der Feinststeuerung nach den obigen Grundsätzen durchaus gesehen.

## **2.11 EXPERTENGRUPPE „HANDLUNGSFORMEN UND RECHTSSCHUTZ IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG“**

Diese Expertengruppe wurde eingerichtet, um über den unterschiedlich weitreichenden Einsatz von verwaltungsrechtlichen Verträgen zu beraten.

Es wurden folgende Anwendungsbereiche in Betracht gezogen:

- Verträge zwischen Verwaltungsbehörden und vom Staat im engeren Sinn unabhängigen physischen und juristischen Personen
- Verträge zwischen Privaten über Gegenstände der Vollziehung der Gesetze (öffentlich-rechtliche Ansprüche)
- Vereinbarungen zwischen öffentlichen Rechtsträgern untereinander
- Vereinbarungen zwischen öffentlichen Rechtsträgern und selbständigen privaten wie öffentlichen Rechtspersonen (Übertragung von Verwaltungsaufgaben an ausgegliederte Unternehmen)

In der Expertengruppe gab es Konsens, dass durch diese Vereinbarungen keine generelle Rechtsgestaltung mit Außenwirkung ermöglicht werden soll. Es sollen nur die vertragsschließenden Parteien gebunden bzw. verpflichtet werden. Der Anwendungsbereich soll sich darüber hinaus nur auf den Hoheitsbereich erstrecken (vgl. den ausführlichen Bericht der Expertenrunde unter [www.konvent.gv.at](http://www.konvent.gv.at)).

Aus der Sicht des Österreichischen Städtebundes sind diese verwaltungsrechtlichen Verträge sehr zu begrüßen. Aufgrund der prekären Finanzsituation in den Städten und Gemeinden können dadurch interkommunale Kooperationen erleichtert und formloser gestaltet werden, ferner ist auch eine Zusammenarbeit mit den übrigen Gebietskörperschaften leichter möglich.

# Kapitel 3

## **KOMMUNALE ASPEKTE IM „ENTWURF FIEDLER“**

Wie schon einleitend festgestellt, wurde der Verfassungsentwurf des Vorsitzenden des Konvents in der Schlussphase der Beratungen vorgelegt. Positiv anzumerken ist vor allem der Umstand, dass dieser Entwurf ein Beispiel dafür ist, wie eine neue Verfassung aussehen könnte, wobei es in vielen Details Kritikpunkte gibt. In der Folge sollen nunmehr wichtige kommunale Argumente pro und contra dargestellt werden:

### **3.1 DASEINSVORSORGE**

Die Daseinsvorsorge findet sich im Textvorschlag des Vorsitzenden bei den Grundrechten: Es wird zwischen der Daseinsvorsorge im Sinne einer Versorgung mit Gütern, wie Kleidung, Nahrung, Unterkunft und einem Recht auf Zugang zu Leistungen im allgemeinen Interesse, im Sinne von Infrastruktur, unterschieden. Im Ausschuss 1 gab es grundsätzlich Konsens für den von uns eingebrachten Textvorschlag, der von einem einheitlichen Begriff der Daseinsvorsorge ausgeht und darüber hinaus eine Verankerung als Staatsziel vorgesehen hat. Der Fiedler-Vorschlag weicht davon ab.

Positiv im Zusammenhang mit der Daseinsvorsorge ist der Vorschlag, die Daseinsvorsorge der Gemeindebevölkerung, insbesondere die Wasserver- und -entsorgung, explizit als Aufgabe des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden vorzusehen.

### **3.2 STABILITÄTSPAKT**

Derzeit wird der Stabilitätspakt von Bund, Ländern und Gemeinden einvernehmlich im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen festgelegt. Der vorliegende Verfassungsentwurf sieht vor, dass die einvernehmliche Vereinbarung über den Stabilitätspakt durch das Recht des Bundesgesetzgebers, diesen einseitig regeln zu können, ersetzt wird. Die bereits derzeit extrem starke Stellung des Bundes im Bereich der Finanzbeziehungen mit den anderen Gebietskörperschaften würde dadurch noch intensiver gestaltet werden.

### **3.3 KONSULTATIONSMECHANISMUS**

Der Vorschlag sieht lediglich die Ermächtigung zum Abschluss eines Konsultationsmechanismus vor. Keiner der erforderlichen Neuerungsvorschläge wird berücksichtigt. Positiv ist lediglich, dass keine Koppelung an den Stabilitätspakt vorgesehen wurde.

### **3.4 FINANZVERFASSUNG**

Im Entwurf ist keine Verankerung einer weitreichenden Parität in der Finanzverfassung enthalten, wobei positiv anzumerken ist, dass der bestehende Usus der Finanzausgleichsverhandlungen in der Finanzverfassung normiert wird. Ebenfalls enthält der Vorschlag keine Änderungen im Bereich der Umlagen. Ein wesentlicher Kritikpunkt ist, dass die analoge Anwendung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes auf Länder und Gemeinden vorgeschlagen wird.

Ferner muss kritisch angemerkt werden, dass der konsensuale (Ausschuss 10 und Präsidium) Textvorschlag zur Einführung von Gender Budgeting nicht übernommen wurde. Der vorliegende Entwurf ist in diesem Bereich aus der Sicht der Gemeinden mehr als enttäuschend und stellt keinen Beitrag zur Stärkung der Städte und Gemeinden in finanzieller Hinsicht dar.

### **3.5 STÄDTE MIT EIGENEM STATUT**

Es wurden die Forderungen des Städtebundes zur Stärkung der Städte ab 10.000 Einwohnern durch Option auf ein eigenes Statut in keinsten Weise berücksichtigt. Ferner soll nach diesem Entwurf das Recht, ein eigenes Statut ab 20.000 Einwohnern beantragen zu können, an eine positive Volksabstimmung gekoppelt werden.

### **3.6 ORTSPOLIZEILICHE VERORDNUNGEN**

Die Forderung nach einer Möglichkeit, ortspolizeiliche Verordnungen selbständig vollziehen zu können, wurde nicht übernommen. Eine Durchsetzbarkeit bzw. einfachere Vollziehung wird dadurch verhindert.

### **3.7 RECHNUNGSHOFKONTROLLE**

Der Vorschlag enthält eine Zuständigkeit des Rechnungshofes auch für Gemeinden unter 20.000 Einwohnern, was zu Doppelprüfungen (Gemeindeaufsichtsbehörden und Rechnungshof) führen wird. Im Gegensatz dazu wurde die Forderung, dass Städte, die bereits heute der Rechnungshofkontrolle unterliegen, in Hinkunft von der Gemeindeaufsichtsbehörde nicht mehr geprüft werden sollten, nicht aufgegriffen.

### **3.8 ENTFALL DER VORSTELLUNG**

Die Forderung, dass im Zuge der Einführung der Landesverwaltungsgerichte die Vorstellung an die Gemeindeaufsichtsbehörden entfallen soll, wurde im Entwurf nicht aufgegriffen. Es wurde lediglich den Ländern das Recht eingeräumt, in den Gemeindeordnungen den Entfall der Vorstellung festzulegen.

### **3.9 INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT**

Positiv muss die Neuregelung der interkommunalen Zusammenarbeit hervorgehoben werden. Es ist im Entwurf vorgesehen, dass Gemeindeverbände auch über Bezirks- und Landesgrenzen hinweg gegründet werden können. Weiters ist im Entwurf enthalten, dass Gemeindeverbände nunmehr nicht mehr nur für einzelne Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs, sondern auch für zusammenhängende Aufgaben gegründet werden dürfen.

### **3.10 VERWALTUNGSRECHTLICHE VERTRÄGE**

Der Entwurf sieht vor, dass die Gemeinden mit den Bürgerinnen und Bürgern verwaltungsrechtliche Verträge über öffentlich-rechtliche Ansprüche abschließen dürfen. Diese Verträge können auch mit anderen Gebietskörperschaften geschlossen werden.

**ANHANG**

1. Forderungspapier an den Österreich-Konvent
2. Forderungspapier an den Ausschuss 1
3. Forderungspapier an den Ausschuss 3
4. Forderungspapier an den Ausschuss 6
5. Forderungspapier an den Ausschuss 8
6. Forderungspapier an den Ausschuss 10
7. Forderungspapier gemeinsam mit dem Österreichischen Gemeindebund
8. Stellungnahme zum Sicherheitsbereich
9. Gesamttextvorschlag zum Gemeindebereich
10. Textvorschläge im Ausschuss 1
11. Textvorschläge im Ausschuss 10
12. Gemeinsames Forderungspapier mit dem Österreichischen Gemeindebund zur Stärkung der Gemeindeautonomie (2003)

## **4.1 ANHANG 1. FORDERUNGSPAPIER AN DEN ÖSTERREICH-KONVENT – KERNANLIEGEN**

### **1. Regionale Kooperationen**

Der Österreichische Städtebund fordert neue institutionelle regionale Kooperationen zwischen Gemeinden, insbesondere auch zur Lösung der Probleme zwischen Städten und Umlandgemeinden (Schlagwort: „Regionalverbände“).

Ausgangsüberlegung für diese Forderung ist u. a. die unter Punkt 2 angesprochene Übertragung von weiteren Kompetenzen auf Städte und Gemeinden. Die Realisierung erfordert, im Hinblick auf die unterschiedliche Leistungskraft der Gemeinden, die Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit neu zu gestalten und neue Modelle zu entwickeln.

Die Bestimmungen des Art. 116a B-VG über den Zusammenschluss von Gemeinden zu Gemeindeverbänden durch Vereinbarung erweisen sich in der Praxis oftmals als zu wenig flexibel. Dies hat seinen Grund insbesondere darin, dass Gemeindeverbände nur zur Besorgung einzelner Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs gegründet werden dürfen. Ein weiterer Mangel ist darin gelegen, dass Gemeindeverbände der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen und im Hinblick auf die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung zur Regelung der Organisation der Gemeindeverbände nicht bezirks- oder landesgrenzenüberschreitend geschaffen werden können.

Regionalverbände sollten daher von der Verfassung derart organisiert werden, dass sich Gemeinden, auch bezirks- und landesübergreifend, zur Besorgung einzelner oder mehrerer sachlich zusammenhängender Angelegenheiten zusammenschließen können.

Damit würde die Möglichkeit geschaffen, dass Städte und Gemeinden Aufgaben in einem regionalen Verbund wahrnehmen und dadurch wirtschaftliche Synergieeffekte erzielen können. Diese hätten positive Auswirkungen auf die Kostenstruktur zur Folge, wodurch auch Argumenten, die

gegen eine Leistungserbringung durch Gemeinden vorgebracht werden, leichter entgegengetreten werden könnte (siehe Forderung zu Punkt 3).

Der Österreichische Städtebund ist der Meinung, dass die Bestimmungen über Regionalverbände an die Stelle der Gemeindeverbände treten sollen, wobei die Möglichkeit zur Gründung von landesgrenzenüberschreitenden Verbänden auf Basis von Art.-15a B-VG-Vereinbarungen geregelt werden könnte (siehe Forderung zu Punkt 5).

Die Regionalverbände sollten ihre demokratische Legitimation von den Mitgliedsgemeinden her ableiten, weshalb die Schaffung eigener demokratischer Strukturen entbehrlich erscheint. Weiters sollten an der Verwaltung der Regionalverbände ausschließlich die Gemeinden selbst beteiligt sein; eine Mitwirkung von Landesorganen ist auszuschließen.

Im Zusammenhang mit diesen Forderungen sollte ferner überlegt werden, Gemeinden einer bestimmten Region (ebenfalls bezirks- und landesgrenzenüberschreitend) breitere Aufgabengebiete (wie Bildung, Gesundheit, Umwelt) im Rahmen von Vereinbarungen zur gemeinsamen Besorgung anzuvertrauen, ohne dass dadurch neue Gebietskörperschaften geschaffen würden („Fachregionen“). Damit bräuchte nicht jede Gemeinde für die gesamte Infrastruktur zur Erfüllung dieser Aufgaben (Personal- und Sachaufwand) aufkommen, sondern die Gesamtheit der Gemeinden nach einem der Leistungskraft entsprechenden Verteilungsschlüssel. Jede Gemeinde behielte in einem solchen Verband ihre rechtliche Eigenständigkeit.

## 2. Übertragung weiterer Kompetenzen

Der Österreichische Städtebund fordert die Übertragung weiterer Kompetenzen auf Städte und Gemeinden, wobei eine Differenzierung nach der Leistungsfähigkeit der Kommunen vorgenommen werden sollte. Alle österreichischen Gemeinden (unabhängig von ihrer Größe) könnten u. a. das Passwesen, die Ausstellung von Führerscheinen, Jagd- und Fischereikarten, die Anmeldung von bestimmten Veranstaltungen sowie andere personenbezogene Verwaltungsangelegenheiten, die mit der Ausstellung von Dokumenten verbunden sind, in Zukunft erbringen.

Voraussetzung hierfür ist eine entsprechende finanzielle Ausstattung der Gemeinden, die im Österreich-Konvent in den Beratungen des Ausschusses 10 anzustreben sein wird. Hiebei hat der Grundsatz zu gelten, dass diejenige Gebietskörperschaft, die die Aufgabe erfüllt, auch die dazu erforderlichen Mittel zu erhalten hat. Dies wird an dieser Stelle deshalb ausdrücklich betont, weil diesem Grundsatz in der Vergangenheit, insbesondere seitens des Bundes, kaum entsprochen wurde.

Durch die Schaffung von „Regionalverbänden“ anstelle der bisherigen Gemeindeverbände und „Fachregionen“ (siehe die Forderungen zu Punkt 1) ließen sich allenfalls daraus resultierende Ungleichheiten zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Gemeinden wirksam ausgleichen.

Darüber hinaus sollte allen Gemeinden ab einer gewissen Einwohnerzahl (etwa ab 10.000) ein Rechtsanspruch auf Verleihung eines eigenen Statuts eingeräumt werden, womit die Übernahme

der Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörden verbunden ist. Dies würde einen wesentlichen Beitrag zur weiteren Heranführung der Verwaltung an den Bürger leisten.

Dem von manchen Seiten angestrebten Ausbau der Bezirkshauptmannschaften als „allzuständige Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung“ erteilt der Österreichische Städtebund eine klare Absage.

Durch die im Vorstehenden skizzierte Übernahme von zusätzlichen Aufgaben seitens der Gemeinden und die damit Hand in Hand gehende Flexibilisierung der Zuständigkeiten der Gemeinde kann die Qualität der Verwaltung so gestaltet werden, dass sie dem Bürger unmittelbar an seinem Wohnsitz oder seiner Arbeitsstätte zur Verfügung steht (Schlagwort: „Service Center“).

Als empirischer Beleg für die Berechtigung dieses Konzeptes ist die IFES-Studie zum Thema „Verwaltung und Verwaltungsreform“, die dem Österreich-Konvent bereits übermittelt wurde, aus dem Jahr 2003 zu sehen, der eine bundesweite repräsentative Bevölkerungsbefragung zugrunde liegt. Darin wird klar festgestellt, dass das Service der Gemeindeverwaltungen deutlich am besten abschneidet. Je weiter die Behörde vom Wohnsitz des Bürgers entfernt agiert, umso schlechter wird ihre Leistung eingeschätzt, wobei der Vorzug der Gemeinden gegenüber Bezirkshauptmannschaften, Landesregierungen und Bundesbehörden insbesondere in der Bürgernähe gesehen wird.

Selbstverständlich ist die Forderung nach einem solchen „Service Center“-Gemeinde nur dann gerechtfertigt, wenn dort jene Qualität der Verwaltung angeboten werden kann, die vom Bürger – wie in der genannten Studie belegt – mit Recht erwartet wird, ein Umstand, der natürlich auch von der erforderlichen finanziellen Ausstattung der Gemeinden abhängig ist.

Zu diesem Punkt sei abschließend auch auf ein Faktum aufmerksam gemacht, das die Tätigkeit der Gemeinden aufgrund der geltenden Verfassung in nicht unerheblichem Maße beeinträchtigt. Dabei handelt es sich um Doppelgleisigkeiten und Zuständigkeitszersplitterungen zwischen Gemeinden und anderen Gebietskörperschaften, insbesondere im Bereich des Krankenanstaltenwesens (Gemeindeaufsicht!) und des Schulwesens (Schulbehörden des Bundes!).

### **3. Sicherung der Daseinsvorsorge**

Der Österreichische Städtebund fordert eine Definition der Daseinsvorsorge und die Verankerung der Erbringung dieser Leistungen durch die öffentliche Hand, allen voran durch die Gemeinden, die einen wesentlichen Teil der kommunalen Tätigkeit bildet, in der Verfassung.

#### **Daseinsvorsorge**

Leistungen der Daseinsvorsorge sind jene Dienstleistungen, die im öffentlichen Interesse erbracht werden und mit einer Gemeinwohlverantwortung (Leistungen im allgemeinen Interesse) verbunden sind. Die Daseinsvorsorge umfasst solche Aufgaben, die hinsichtlich ihrer Aufgabenerfüllung anderen Gesetzen als denen des „freien Marktes“ gehorchen und insbesondere Kriterien wie der Versorgungssicherheit, der sozialen Erschwinglichkeit, der Gesundheit oder der

Nachhaltigkeit unterliegen. Bei diesen Leistungen muss aus der Sicht des Österreichischen Städtebundes die Sicherung der Erreichbarkeit und die Verbesserung, nicht aber die Gewinnmaximierung im Vordergrund stehen.

Bei der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge nehmen die Gebietskörperschaften, allen voran die Städte und Gemeinden, eine zentrale Rolle ein. Die Städte und Gemeinden sind neben der tatsächlichen Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge auch dafür verantwortlich, dass die notwendige Infrastruktur zur Aufgabenerfüllung vorhanden ist.

Der Österreichische Städtebund spricht sich dafür aus, das Recht auf eine optimale Versorgung mit den Leistungen der Daseinsvorsorge (Trinkwasserversorgung, Verkehr, Energie, Gesundheits- und Sozialdienstleistungen), verbunden mit der Erhaltung der notwendigen Infrastruktur, in der Bundesverfassung in Form einer Staatszielbestimmung zu verankern.

Damit soll festgelegt werden, dass die öffentliche Hand zum einen nicht gezwungen werden kann, sich ihrem Eigentum an Infrastruktur entledigen zu müssen, und zum anderen, dass sie sich aufgrund von steigenden Privatisierungstendenzen dieser Verantwortung zur Leistungserbringung nicht völlig entziehen kann.

Leistungen der Daseinsvorsorge sind Angelegenheiten, die von den Gebietskörperschaften sowohl privatwirtschaftlich als auch hoheitlich (vgl. Wiener Wasserversorgungsgesetz), jedoch auch in Form der Ausgliederung oder Beleihung von Privaten besorgt werden können. Die zuständige Gebietskörperschaft muss je nach Art der Leistung entscheiden, in welcher Form sie ihrer Verantwortung gerecht werden kann. Das Spektrum reicht von einer aktiven Leistungserbringung bis hin zu einer reinen Kontrollbefugnis. Durch die Verankerung der Daseinsvorsorge in der Bundesverfassung soll sichergestellt werden, dass die Leistungen der Daseinsvorsorge nicht völlig unabhängig von staatlicher Einflussnahme durch Private in freier Konkurrenzwirtschaft erbracht werden können.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im EU-Recht bisher schon eine breite Erwähnung fanden, etwa Art. 16 EG-Vertrag (Vertrag von Amsterdam), Art. 5 EG-Vertrag (Vertrag von Maastricht), Art. 6 Abs. 3 EU-Vertrag (Vertrag von Amsterdam) und auch im EU-Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents vom 18. Juli 2003, ZI. CONV 850/03, in Art. III-6 und Art. II-36 darauf Bezug genommen wird. Die EU gibt somit zu erkennen, dass sie die Leistungen der Daseinsvorsorge als Grundpfeiler des europäischen Gesellschaftsmodells betreffend die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit auf hohem Niveau und die finanzielle Verträglichkeit der genannten Dienstleistungen für die Bürger respektiert und fördert.

Die Verankerung der Daseinsvorsorge in der Österreichischen Bundesverfassung soll dieses Bekenntnis ebenfalls zum Ausdruck bringen.

Ein weiterer Hintergrund für die Forderung nach Verankerung der Verantwortlichkeit für die Erbringung der Leistungen von allgemeinem Interesse ist auch die Tatsache, dass seit einigen Jahren insbesondere in den Äußerungen der Europäischen Kommission (siehe etwa das Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse) und im Rahmen der GATS-Verhandlungen der

Trend zur Privatisierung und Liberalisierung („Weniger Staat, mehr Markt“) mit der Begründung verfolgt wird, dass einerseits die öffentliche Hand Einsparungen erzielen und andererseits das Preisniveau für die Verbraucher gesenkt werden könnte.

Beispiele aus Europa, wie etwa die Privatisierung der Trinkwasserversorgung in Großbritannien, zeigen aber, dass Liberalisierungen nur dann zu Einsparungen bzw. Preissenkungen geführt haben, wenn die Festlegung hoher Qualitätskriterien vernachlässigt wurde.

Die Verankerung der Verantwortlichkeit der öffentlichen Hand für die Erbringung der Leistungen im allgemeinen Interesse als Staatszielbestimmung in der Bundesverfassung soll daher einerseits ein Signal in Richtung Europäische Union setzen und andererseits innerstaatlich ein Bekenntnis zu dieser Verantwortung und auch ein Schutz vor den Nachteilen des immer stärker werdenden Rückzug des Staates von der staatlichen Leistungserbringung darstellen.

#### **4. Rechtssetzungsbefugnisse der Gemeinden**

##### **4.1 Beseitigung von Defiziten im Bereich des ortspolizeilichen Verordnungsrechts der Gemeinde**

Gemäß Art. 118 Abs. 6 B-VG haben die Gemeinden das Recht, ortspolizeiliche Verordnungen zur Abwehr unmittelbar zu erwartender oder zur Beseitigung bestehender, das örtliche Gemeinschaftsleben störender Missstände zu erlassen. Sie dürfen zwar deren Nichtbefolgung zu Verwaltungsübertretungen erklären, sind aber nicht zur Durchführung des Strafverfahrens oder anderer zur Rechtsdurchsetzung erforderlicher Vollzugshandlungen (Beschlagnahme, Festnahme etc.) zuständig. Ferner stehen ihnen in der Regel nicht die zur effizienten Durchsetzung im öffentlichen Raum erforderlichen Wacheorgane zur Verfügung. Den Gemeinden sind daher die zu einer ordnungsgemäßen Vollziehung der von ihnen erlassenen Normen entsprechenden Instrumente an die Hand zu geben.

Der Österreichische Städtebund fordert, den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde dahingehend zu erweitern, dass von diesem auch die erwähnten Akte der Vollziehung erfasst werden. Damit würde es den Gemeinden möglich gemacht, das Instrument der ortspolizeilichen Verordnung im Rahmen der Ordnungsverwaltung effizienter einzusetzen.

Die Praxis hat weiters gezeigt, dass die Bindung des ortspolizeilichen Verordnungsrechts der Gemeinden an das Vorliegen störender Missstände in einer Gesellschaft, in der es bis in die Gemeinden hinein immer komplexere Lebenssachverhalte zu regeln gilt, zu kurz greift. Eine Ausweitung der Zuständigkeit der Gemeinden, ortspolizeiliche Verordnungen im Bereich der gesamten örtlichen Sicherheitspolizei sowie auch in den Angelegenheiten der örtlichen Verwaltungspolizei zu erlassen, die im unmittelbaren Interesse der Gemeinde gelegen sind, würde diesen Mangel beseitigen.

Schließlich regt der Österreichische Städtebund an, auf dem Gebiet des übertragenen Wirkungsbereichs der Gemeinde ein Instrument zu schaffen, das der Gemeinde analog zum ortspolizeilichen Verordnungsrecht Raum gibt, selbständig Anordnungen zu treffen, die einer

effizienteren, auf die konkrete Gemeinde bezogenen Vollziehung der maßgeblichen Bundes- und Landesgesetze dienen.

#### 4.2 Durchführungsverordnungen der Gemeinde (Lockerung des Legalitätsprinzips)

Im Zusammenhang mit der Erlassung von Flächenwidmungsplänen hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass in raumordnungsrelevanten Fragen die Bindung der Gemeinden an das strikte Legalitätsprinzip des Art. 18 B-VG den Gestaltungsspielraum in einem Maß einschränkt, das zu sinnwidrigen Ergebnissen führen kann.

Unter Hinweis auf die von verschiedenen Seiten erhobene Forderung eines generellen Abgehens von der Regelung des Art. 18 B-VG und dessen strenger Auslegung in Lehre und Praxis schließt sich der Österreichische Städtebund diesen Überlegungen für den Bereich des Gemeinderechts an und regt eine Lockerung des Legalitätsprinzips in Bezug auf Verordnungen an, mit welchen Flächenwidmungspläne festgesetzt werden. Als Alternative sollte auf eine andere, flexiblere Form der Verfahrensbindung, wie etwa die „finale Determinierung“, zurückgegriffen werden.

#### 4.3 Gemeinden als Vertragspartner bei Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG

Schon die Novelle zum B-VG aus dem Jahr 1988, mit welcher die Berufung des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes zur Vertretung der Interessen der Gemeinden erfolgt ist, hat gezeigt, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber der partnerschaftlichen Kooperation aller drei Ebenen der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) eine hohe Bedeutung zumisst.

Die Mitwirkung der Gemeinden bei den Instrumenten des Konsultationsmechanismus und des Stabilitätspaktes, welche die Notwendigkeit der verstärkten Einbeziehung der Gemeindeebene in die europäische Zusammenarbeit zeigt, führt in logischer Weiterentwicklung zur Forderung, den Gemeinden, vertreten durch den Österreichischen Städtebund und den Österreichischen Gemeindebund, das Recht einzuräumen, gemeinsam mit Bund und/oder Ländern Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG zu schließen.

An dieser Stelle ist auch auf das im Punkt 1 genannte Kernanliegen betreffend die Schaffung regionaler Kooperationen zwischen Gemeinden hinzuweisen. Für die Realisierung sowohl von länderübergreifenden „Regionalverbänden“ als auch für andere Formen der Kooperation zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist die Einbeziehung der Gemeinden als Vertragspartner in Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG eine unabdingbare Voraussetzung. Diese sollten als „self-executing-Abkommen“ mit genereller Transformation und Aufhebungscompetenz durch den Verfassungsgerichtshof ausgestaltet sein.

## 5. Initiativrechte der Gemeinden

Auf dem Gebiet der Gesetzgebung fordert der Österreichische Städtebund die Mitwirkung der Städte und Gemeinden bei der Gesetzesinitiative in Form von Gesetzesbegehren und Begutachtungsrechten.

### 5.1 Gesetzesinitiativrechte

Aufgrund von gleichlautenden Gemeinderatsbeschlüssen einer bestimmten Anzahl von Gemeinden, die insgesamt eine gewisse relevante Bevölkerungszahl repräsentieren, ist jedes Begehren auf Erlassung, Änderung oder Aufhebung von Bundesgesetzen, einschließlich Bundesverfassungsgesetzen, verpflichtend dem Nationalrat zur Behandlung vorzulegen. Die Einbringung in den Nationalrat und die Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren (Vertretung der Initianten) obliegt den Interessenvertretungen der Gemeinden (Österreichischer Städtebund und Österreichischer Gemeindebund).

### 5.2 Begutachtungsrechte

Die Gemeinden sollen von Verfassungen wegen das Recht erhalten, alle Entwürfe, die auf die Erlassung, Änderung oder Aufhebung von Bundesgesetzen einschließlich Bundesverfassungsgesetzen (mit Ausnahme von Volksbegehren) abzielen, zur Begutachtung zu erhalten.

Bei Gesetzen, welche die Interessen der Gemeinden (unmittelbar) berühren, sollen diese weiters das Recht haben, in die parlamentarischen Beratungen (im Nationalrat und Bundesrat) eingebunden zu werden.

Beide Rechte nehmen die Gemeinden durch ihre Interessenvertretungen, Österreichischer Städtebund und Österreichischer Gemeindebund, wahr.

## 6. Kommunales Wahlrecht

### 6.1 Weitgehende Harmonisierung der Wahlordnungen

Bei der Durchführung der Wahlen auf allen drei Ebenen der Gebietskörperschaften trifft die Gemeinden die organisatorische Hauptlast in personeller und sachlicher Hinsicht. Auch die Führung der Wählerevidenz im übertragenen Wirkungsbereich stellt für die Gemeinden einen erheblichen Aufwand dar. Sind die Wahlvorschriften für die Wahlen des Bundes, der Länder und der Gemeinden in wesentlichen Belangen unterschiedlich, ist die Durchführung von Wahlen für die Gemeinden besonders kostenintensiv.

Der Österreichische Städtebund strebt daher eine möglichst große Einheitlichkeit der Wahlordnungen an. Kostenentlastend für die Gemeinden wäre auch eine Flexibilisierung des Wahlverfahrens, insbesondere was die Bestimmungen über die Einsichtsrechte in die Wählerevidenz und die Wählerlisten, aber auch die personelle Zusammensetzung der Wahlkommissionen betrifft.

## 6.2 Wahlalter

Einige Gemeindewahlordnungen (Burgenland, Kärnten, Steiermark, Wien) sehen bereits jetzt ein aktives Wahlalter von 16 Jahren vor. Die mit diesen Regelungen bisher gemachten Erfahrungen sind durchwegs positiv. Der Österreichische Städtebund befürwortet daher die Senkung des aktiven Wahlalters auch auf Bundes- und Landesebene auf 16 Jahre. Dadurch würde den jungen Bürgerinnen und Bürgern das Gefühl vermittelt werden, am politischen Leben auf allen Ebenen aktiv mitwirken zu können, wodurch das Demokratieverständnis der nachrückenden Generation gestärkt würde.

## 6.3 Form der Stimmabgabe

Dem Umstand Rechnung tragend, dass die Entwicklung der Wahlbeteiligung gerade bei Kommunalwahlen eine sinkende Tendenz aufweist, sollten Erleichterungen für die Stimmabgabe bei Kommunalwahlen eingeführt werden. Hier könnte vor allem die Zulassung der Briefwahl Abhilfe schaffen.

Der Österreichische Städtebund unterstützt Bestrebungen, E-Government auch im Bereich der Wahlen zum Nutzen der Bürger einzusetzen. Aus diesem Grund sollte in die Bundesverfassung eine grundsätzliche Bestimmung aufgenommen werden, mit der die Stimmabgabe durch E-Voting für zulässig erklärt wird.

## 4.2 ANHANG 2. FORDERUNGSPAPIER AN DEN AUSSCHUSS 1

### 4.2.1 Ausgangslage

Die geltende Verfassung enthält primär Bestimmungen über die Machtverteilung, jedoch trifft sie kaum Aussagen über die ihr zugrunde liegenden Werte. Die Österreichische Bundesverfassung enthält keine Definition sogenannter Kernaufgaben, abgesehen von der Kompetenzverteilung nur wenige Aussagen über staatliche Aufgaben, und erst in den letzten Jahren haben einige wenige Staatszielbestimmungen Eingang in die Verfassung gefunden.

Aus diesem Grund wird das B-VG auch vielfach als „Spielregelverfassung“ bezeichnet.

Im Rahmen des Österreich-Konvents ist daher darüber zu beraten, ob die zukünftige Bundesverfassung einen eigenen Katalog von Kernaufgaben, Staatsaufgaben bzw. Staatszielen enthalten soll.

### 4.2.2 Kernaufgaben

Aus der Sicht des Österreichischen Städtebundes sollte die Österreichische Bundesverfassung einen eigenen Katalog von Kernaufgaben enthalten. Dieser Kernaufgabenkatalog soll Angelegenheiten festlegen, welche – unabhängig von parlamentarischen Mehrheiten – unter allen Umständen von staatlichen Organen, dies sind Organe, die organisatorisch den Gebietskörperschaften eingegliedert sind oder zumindest in deren Auftrag, unter deren Kontrolle und unter

deren Verantwortung tätig werden, zu besorgen sind. Dabei kann auch normiert werden, dass bestimmte, eng abgegrenzte Angelegenheiten von den Organen ausschließlich durch hoheitliches und nicht durch privatwirtschaftliches Handeln zu vollziehen sind. Damit ist aber zwangsläufig eine Beschränkung des rechtspolitischen Handlungsspielraums des einfachen Gesetzgebers verbunden.

Bei der Festlegung von staatlichen Kernaufgaben sollte aber Zurückhaltung geübt werden. Es soll insbesondere vermieden werden, dass eine taxative Aufzählung die staatliche Tätigkeit verfassungsrechtlich begrenzen könnte, etwa aufgrund von neoliberalen Vorstellungen. Jedenfalls als Kernaufgaben müssen die allgemein zur Daseinsvorsorge gezählten Aufgaben der Gebietskörperschaften definiert werden.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auch im EU-Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents vom 18. Juli 2003, Zl. CONV 850/03, in Art. III-6 weiterhin Erwähnung finden. Die EU gibt somit zu erkennen, dass sie die Leistungen der Daseinsvorsorge als Grundpfeiler des europäischen Gesellschaftsmodells betreffend die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit auf hohem Niveau und die finanzielle Verträglichkeit der genannten Dienstleistungen für die Bürger respektiert.

Leistungen der Daseinsvorsorge sind jene Dienstleistungen, die im öffentlichen Interesse erbracht werden und mit einer Gemeinwohlverantwortung verbunden sind. Die Daseinsvorsorge umfasst solche Aufgaben, die hinsichtlich ihrer Aufgabenerfüllung anderen Gesetzen als denen des freien Marktes gehorchen und insbesondere Kriterien wie der Versorgungssicherheit, der sozialen Erschwinglichkeit, der Gesundheit oder der Nachhaltigkeit unterliegen. Bei diesen Leistungen muss aus der Sicht des Österreichischen Städtebundes die Sicherung und Verbesserung, nicht aber die Privatisierung im Vordergrund stehen.

Bei der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge nehmen die Gebietskörperschaften, allen voran die Städte und Gemeinden, eine zentrale Rolle ein. Die Städte und Gemeinden sind neben der tatsächlichen Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge auch dafür verantwortlich, dass die notwendige Infrastruktur zur Aufgabenerfüllung vorhanden ist.

Der Österreichische Städtebund spricht sich dafür aus, das Recht auf eine optimale Versorgung, mit den Leistungen der Daseinsvorsorge (Trinkwasserversorgung, Verkehr, Energie, Gesundheits- und Sozialdienstleistungen), verbunden mit der Erhaltung der notwendigen Infrastruktur, in der Bundesverfassung als Kernaufgabe zu verankern.

Damit soll festgelegt werden, dass die öffentliche Hand zum einen nicht gezwungen werden kann, sich ihrem Eigentum an Infrastruktur entledigen zu müssen, und zum anderen, dass sie sich aufgrund von steigenden Privatisierungstendenzen dieser Verantwortung zur Leistungserbringung nicht völlig entziehen kann.

Leistungen der Daseinsvorsorge sind Angelegenheiten, die von den Gebietskörperschaften sowohl privatwirtschaftlich als auch hoheitlich (vgl. Wiener Wasserversorgungsgesetz), jedoch auch in Form der Ausgliederung oder Belehnung von Privaten besorgt werden können. Durch

die Verankerung der Daseinsvorsorge in der Bundesverfassung soll sichergestellt werden, dass die Leistungen der Daseinsvorsorge nicht völlig unabhängig von staatlicher Einflussnahme durch Private in freier Konkurrenzwirtschaft erbracht werden können.

### 4.2.3 Staatsaufgaben

Staatsaufgaben, die keine Kernaufgaben darstellen, sollten weiterhin als Gesetzgebungskompetenzen verstanden werden, d. h. als Ermächtigung für den Gesetzgeber. Hier wird es angebracht sein, jeden einzelnen Tatbestand des bestehenden Kompetenzkatalogs zu prüfen und festzulegen, welche Staatsaufgaben weiterhin im neuen Kompetenzkatalog festgelegt werden sollten und welcher sich der Staat entledigen könnte.

### 4.2.4 Abgrenzung Kernaufgaben – Staatsaufgaben

Die Abgrenzung der Kernaufgaben des Staates, die im Mandat an den Ausschuss gefordert wird, von anderen Aufgaben, die für das Gemeinwesen zu erfüllen sind, ist – ausgenommen bei solchen, über die praktisch keine Differenzen bestehen (wie bei der Rechtspflege oder der Sicherheitspolizei) – eine Frage der ideologischen Positionen jener, die darüber zu befinden haben. Das Gleiche gilt für die Abgrenzung der Angelegenheiten, die ausschließlich in Formen der hoheitlichen Vollziehung zu besorgen sind, von jenen, für die privatrechtliche Handlungsweisen vorgesehen sein sollen. Eine Durchsicht des Kompetenzkatalogs des B-VG lässt erkennen, dass allgemeine Kriterien für eine Zuordnung zur einen oder anderen Kategorie kaum zu finden sind. Aus der Sicht des Österreichischen Städtebundes sollte die Abgrenzung nicht nur aufgrund von Kostenüberlegungen erfolgen, sondern entscheidend sollten auch Bürgerserviceaspekte, demokratiepolitische und gesellschaftspolitische Überlegungen sein.

Was die Problematik betrifft, ob die Verfassung – sozusagen als Negativkatalog – von vornherein Angelegenheiten festlegen soll, die überhaupt nicht als Staatsaufgaben in Betracht kommen oder nur einer ausgelagerten, privaten Besorgung zugänglich sein sollen, vertritt der Österreichische Städtebund die Ansicht, dass eine solche Vorgangsweise den rechtspolitischen Handlungsspielraum des einfachen Gesetzgebers in noch höherem Maße Grenzen setzen würde, als dies aufgrund der großen Regelungsdichte des Österreichischen Bundesverfassungsrechts ohnedies schon derzeit der Fall ist.

Bei einer bundesverfassungsgesetzlichen Regelung der Auslagerung sollte man sich jedenfalls darauf beschränken, einen Verfassungsrahmen vorzugeben (Ermächtigung, Rechtsformen, Kontrolle, Verantwortlichkeiten). Die Festlegung der Grundzüge ist Aufgabe des Ausschusses 7.

### 4.2.5 Staatsziele

Die Festlegung von Staatszielen bedeutet einerseits, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber seinem Regelungswerk ein Programm voranstellt, das er in der Folge in den materiellen Bestimmungen einzulösen gedenkt. Staatsziele beinhalten Wertvorstellungen, die die Gestaltung des Gemeinschaftslebens im Staat betreffen.

Einerseits stehen solche programmatischen Ziele mit der Wertneutralität eines Verfassungswerkes im Spannungsverhältnis, andererseits sind darin Versprechungen und Ankündigungen von Staatshandeln enthalten, die – ausgenommen, wo Gesetzeskompetenzen zur Verfügung stehen – nicht umsetzbar sind und dem Einzelnen auch keine subjektiven Rechte eröffnen; sie stellen sich als bloß schmückendes Beiwerk dar. Andererseits bergen sie aber die Gefahr in sich, dass sie in der Judikatur als Auslegungsregeln der Entscheidungspraxis zugrunde gelegt werden und dadurch dennoch rechtliche Konsequenzen nach sich ziehen, die auch budgetär ins Gewicht fallen können.

Aus der Sicht des Österreichischen Städtebundes ist daher bei der Aufnahme von Staatszielbestimmung eher Zurückhaltung geboten. Jedoch sollten sich Werte/Ziele wie etwa Vollbeschäftigung, sozialer Fortschritt, die Gleichstellung von Mann und Frau, Umweltschutz in einem Staatszielkatalog finden. Diese Staatsziele sollten in Zukunft auch eine gewisse Bindungswirkung für den Staat entfalten und nicht nur bekenntnishaften Charakter haben.

#### **4.2.6 Präambel**

Die Voranstellung einer Präambel vor ein Gesetzeswerk entspricht nicht der österreichischen Rechtstradition. Sie ist – mit noch geringerer rechtlicher Wirksamkeit – nur Ausdruck der Intentionen der verfassungsgebenden Körperschaft, die in der Regel von ideologischen oder religiösen (vgl. Streit um „Gott“ im EU-Verfassungsvertrag) Wertvorstellungen geprägt ist, und sollte in eine Verfassung, die sich doch noch eine gewisse Wertneutralität bewahren will, nicht Eingang finden.

Entschließen sich die Mitglieder im Konvent im Zuge der Beratungen dennoch dazu, der Verfassung eine Präambel voranzustellen, sollte diese insbesondere Werte wie Demokratie, Rechtsstaat, Freiheit, Toleranz und soziale Sicherheit enthalten.

### **4.3 ANHANG 3. FORDERUNGSPAPIER AN DEN AUSSCHUSS 3**

#### **4.3.1 Wahlrecht**

Die Durchführung von Wahlen (Nationalrats-, Landtags- und Gemeinderatswahlen) stellt einen erheblichen Arbeitsaufwand für die Gemeinden dar. Insbesondere obliegt den Gemeinden die Führung der Wählererevidenz. Damit verbunden aber auch die Gewährung des Rechts auf Einsicht in diese oder die Einsicht in Wahllisten etc., ferner auch am Wahltag die Beaufsichtigung der Wahlen. Der administrative Aufwand ist beträchtlich und sehr kostenintensiv. Dem Österreichischen Städtebund ist es durchaus bewusst, dass es das demokratische Prinzip im Hinblick auf die Wahrung der Wahlgrundsätze erforderlich macht, bei der Durchführung von Wahlen ein sorgfältiges Verfahren einzuhalten. Jedoch sollte eine Flexibilisierung des Wahlverfahrens, insbesondere der Bestimmungen über die Einsichtsrechte in die Wählererevidenz oder Wahllisten, aber auch die Größe der Wahlkommissionen, unter dem Blickwinkel der Kostensenkung angestrebt werden.

#### 4.3.1.1 Wahlalter

Einige Gemeindevahlordnungen (Burgenland, Kärnten, Steiermark und Wien) sehen bereits heute als aktives Wahlalter 16 Jahre vor. Die Erfahrungen, die mit der Senkung des Wahlalters auf Kommunalebene gemacht wurden, können als durchwegs positiv bezeichnet werden. Der Österreichische Städtebund befürwortet daher auch auf Bundes- und Landesebene eine Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre. Dadurch wird auch den jungen Bürgerinnen und Bürgern das Gefühl vermittelt, am politischen Leben aktiv mitwirken zu können. Auch könnten damit sowohl Verfassungsbewusstsein als auch Demokratieverständnis der jungen Bevölkerung eine Stärkung erfahren.

#### 4.3.1.2 Formen der Stimmabgabe

Die Formen der Stimmabgabe sollten generell flexibler gestaltet werden. Aus der Sicht des Österreichischen Städtebundes wäre jedenfalls die Einführung der Briefwahl oder auch eine vorzeitige Stimmabgabe wünschenswert. Ebenfalls sollte bei Kommunalwahlen mittels Wahlkarte gewählt werden können. In der Folge müssten aber bei Regionalwahlen auch außerhalb des entsprechenden Wahlgebietes Wahllokale zur Verfügung stehen.

Weiters sollte bereits im Österreich-Konvent, insbesondere im Hinblick auf die Einführung von E-Government, über die Möglichkeit von E-Voting nachgedacht werden, auch wenn diese Form der Stimmabgabe in technischer Hinsicht derzeit noch nicht völlig ausgereift ist.

#### 4.3.2 Bundesrat

Im Vorfeld der Beratungen zum Österreich-Konvent wurde kolportiert, dass bei einer Neustrukturierung des Bundesrats z. B. der Österreichische Städtebund und Gemeindebund auch einen Sitz im Bundesrat erhalten sollten.

Der Österreichische Städtebund spricht sich dagegen aus, im Bundesrat vertreten zu sein. Dies insbesondere deshalb, weil der Bundesrat historisch gesehen eine Länderkammer ist und nie als mögliche Vertretung der Kommunen gesehen wurde. Dies sollte auch bei einer beabsichtigten Neuordnung und Stärkung der Rechte des Bundesrats so bleiben.

Die Interessenvertretung der Kommunen sollte nicht Hand in Hand mit der Vertretung der Länderinteressen gehen. Außerdem steht zu befürchten, dass die Rechte, die der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund derzeit aufgrund des BVG über den Konsultationsmechanismus haben, nicht mehr in dieser Form garantiert bleiben, sondern durch die Einbindung in die zweite Parlamentskammer kompensiert werden.

Jedoch erachtet es der Österreichische Städtebund als ein berechtigtes Anliegen, eine gesonderte, über den bereits vorhandenen Konsultationsmechanismus hinausreichende Einbindung des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes in der novellierten Bundesverfassung vorzusehen. Vorstellbar wäre es z. B., den Interessenvertretungen der Gemeinden bei jenen Gesetzesvorhaben, die Auswirkungen für die Kommunen haben, ein verpflichtendes Teilnahmerecht an den parlamentarischen Beratungen einzuräumen.

Sollte sich dennoch in den Beratungen des Konvents die Idee einer Länder- und Gemeindekammer durchsetzen, müssen die Rechte, die den Interessenvertretungen der Kommunen durch das BVG über den Konsultationsmechanismus eingeräumt sind, jedenfalls weiter garantiert sein.

Außerdem wäre bei der Besetzung eines in der Form ausgestalteten Bundesrats darauf Bedacht zu nehmen, dass die Vertreter der österreichischen Gemeinden in der Kammer, vorstellbar wäre auch hier wieder Städtebund und Gemeindebund, so viele Stimmen erhalten, dass eine echte Interessenvertretung möglich ist. Denn es kann nicht zielführend sein, wenn die Vertretung der Kommunen klar unterrepräsentiert ist und bei allen Abstimmungen von den Ländervertretern überstimmt werden kann. Es müsste ein effektives Modell gefunden werden, mit dem die Vertreter der Kommunen auch ohne Stimmen der Ländervertreter ein Gesetz verhindern oder durchsetzen können (paritätische Besetzung).

Bei einer Neupositionierung des Bundesrats sollte dieser auch eine Stärkung seiner Rechte erfahren. Insbesondere sollte das Recht, ein absolutes Veto einlegen zu können, erweitert werden, und darüber hinaus könnte der Bundesrat etwa mit Kontrollrechten ausgestattet werden.

### 4.3.3 Weg der Bundesgesetzgebung

Teil der Gesetzgebung ist auch das Recht, Gesetze zu initiieren: Der Österreichische Städtebund erachtet es im Hinblick auf eine Erweiterung der Rechte der österreichischen Gemeinden als wichtig, den Kommunen das Recht einzuräumen, einen Antrag auf Erlassung, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes stellen zu können. Dieses Initiativrecht, etwa in Form eines Gesetzesentwurfes, sollte durch den Österreichischen Städtebund und Gemeindebund wahrgenommen werden dürfen. Dadurch würde auch die Rolle der beiden Interessenvertretungen eine Stärkung erfahren.

Das Verfahren in diesem Bereich könnte beispielsweise so gestaltet sein, dass die Interessenvertretungen dann einen Gesetzesentwurf einbringen dürfen, wenn dies von einer gewissen Anzahl von Gemeinden, die wiederum eine entsprechende Bevölkerungszahl repräsentiert, verlangt wird (vergleichbar mit einem Volksbegehren).

Darüber hinaus fordert der Österreichische Städtebund ein obligatorisches Begutachtungsrecht aller Gesetzesentwürfe und eine verpflichtende Einbindung in die parlamentarische Beratung, jedenfalls für alle Gesetze, die die Interessen der Kommunen berühren.

### 4.3.4 Gemeinden

Die Stellung der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper muss gewahrt bleiben bzw. die Gemeindeautonomie gestärkt werden.

Darüber hinaus wird eine Stärkung der Rechte des Österreichischen Städtebundes und Gemeindebundes über die derzeitige grundsätzliche Festlegung als Interessenvertretung der Gemeinden in Art. 115 Abs. 3 B-VG hinausgehend gefordert.

#### 4.3.4.1 Normsetzungsrechte

Derzeit dürfen Gemeinden gemäß Art. 118 Abs. 6 B-VG im eigenen Wirkungsbereich zur Abwehr drohender oder bestehender Missstände ortspolizeiliche Verordnungen erlassen, sofern keine diesbezüglichen Landes- oder Bundesregelungen bestehen. Die Gemeinden sind aber nicht zur Regelung und zur Durchführung des Strafverfahrens bzw. anderer Vollzugshandlungen zuständig. Die Gemeinden dürfen lediglich die Nichtbefolgung der ortspolizeilichen Verordnung als Verwaltungsübertretung bezeichnen. Die Festlegung von Art und Höhe einer Strafe, die

Durchführung des Verwaltungsstrafverfahrens, ferner auch die Anordnung und Durchführung von Zwangsbefugnissen, wie Festnahmen, Hausdurchsuchungen, Beschlagnahmen etc., obliegen nicht den Gemeinden. Begründet wird diese eingeschränkte Regelungskompetenz mit der fehlenden Eignung bzw. Interesse. Dies führt aber dazu, dass dieses Instrument für die Gemeinden teilweise ineffizient oder leer läuft.

Neben dem selbständigen Verordnungsrecht haben die Gemeinden nur innerhalb der strengen Grenzen des Legalitätsprinzips das Recht, Durchführungsverordnungen zu erlassen, was etwa im Zusammenhang mit der Erlassung von Flächenwidmungsplänen zu erheblichen Problemen führen kann (kaum ein Flächenwidmungsplan hält einer Prüfung durch den VfGH stand).

Weiters bedürfen alle von den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde erlassenen Verordnungen der Genehmigung durch die Gemeindeaufsichtsbehörden.

Der Österreichische Städtebund fordert daher, im Hinblick auf die Erlassung von ortspolizeilichen Verordnungen, den Gemeinden ein Recht zur Regelung bzw. Durchführung von Vollzugshandlungen einzuräumen. Weiters würde der Handlungsspielraum der Gemeinden dadurch eine Erweiterung erfahren, wenn die Gemeinden nicht nur zur Abwehr von Missständen selbständige Verordnungen erlassen dürften, sondern der Anwendungsbereich eine generelle Erweiterung auf den gesamten Bereich der örtlichen Sicherheits- und Verwaltungspolizei erfahren würde.

Im Zusammenhang mit der Erlassung von Durchführungsverordnungen benötigen die Gemeinden einen flexibleren Spielraum, was insbesondere durch eine Lockerung des Legalitätsprinzips bewirkt werden kann. Gerade bei der Erlassung von Flächenwidmungsplänen sollte der Weg in Richtung finale Determinierung verstärkt eingeschlagen werden.

Darüber hinaus sollte die strenge Kontrolle durch die Gemeindeaufsichtsbehörde eingeschränkt werden. Derzeit muss von Verfassungs wegen (Art. 119a Abs. 6 B-VG) jede im eigenen Wirkungsbereich erlassene Verordnung (sei es auch nur das Aufstellen einer Verkehrstafel gemäß § 43 Abs. 2 StVO) der Gemeindeaufsichtsbehörde mitgeteilt werden. Gerade im Hinblick auf Verwaltungsvereinfachungen und Einsparungen sind hier Einschränkungen auf einen kleinen Kreis von „bedeutenden“ Verordnungen anzustreben bzw. für Statutarstädte könnte die Kontrolle überhaupt entfallen.

#### 4.3.4.2 Gemeindeverbände/neue Kooperationsmodelle

Ausgangslage für die folgenden Überlegungen ist die Forderung des Österreichischen Städtebundes (in Ausschuss 6) nach Übertragung zusätzlicher Kompetenzen/Aufgaben auf die Städte und Gemeinden.

Die Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf die österreichischen Kommunen, insbesondere auf kleinere Gemeinden, macht es aber erforderlich, die bestehenden Instrumente interkommunaler Zusammenarbeit flexibler zu gestalten bzw. neue Modelle zu entwickeln.

Derzeit räumt das B-VG den Gemeinden im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit nur die Möglichkeit zur Gründung von Gemeindeverbänden ein.

Die Regelungen über die Gründung von Gemeindeverbänden erweisen sich in der Praxis oftmals als sehr unflexibel. Dies insbesondere deshalb, weil ein Gemeindeverband nur für einzelne Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs gegründet werden darf. Darüber hinaus ist die Gründung von Gemeindeverbänden aufgrund der gemeindeaufsichtsbehördlichen Genehmigungspflicht und wegen der Kompetenz der Länder zur Regelung der Organisation der Verbände örtlich entweder auf einen Bezirk oder zumindest auf ein Bundesland beschränkt.

Der Österreichische Städtebund spricht sich daher dafür aus, sich nicht nur zur Besorgung einzelner Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs (wie dies derzeit in Art. 116a B-VG geregelt ist) zusammenschließen zu können, sondern auch zur Besorgung von sachlich zusammenhängenden Angelegenheiten. Damit könnten die Städte und Gemeinden in einer flexibleren Weise Aufgaben, die in einem engen Konnex zueinander stehen, gemeinsam in einem Gemeindeverband wahrnehmen und dadurch auch wirtschaftliche Synergieeffekte erzielen. Diese Synergieeffekte hätten in der Folge auch positive Auswirkungen auf die Kostenstruktur und dadurch könnte auch dem Argument für eine Leistungserbringung durch Private leichter entgegengetreten werden. Denn es kann nicht akzeptiert werden, dass die Städte und Gemeinden oftmals mit dem Vorwurf der zu teuren Leistungserbringung gegenüber Privaten konfrontiert werden, ihnen aber nicht das gleiche Instrumentarium zur Verfügung steht.

Darüber hinaus sollte es möglich sein, dass Gemeindeverbände sowohl über Bezirks- bzw. Landesgrenzen hinweg gegründet werden können. Dies macht einerseits die Novellierung der Bestimmungen über die Gemeindeaufsicht, andererseits eine Änderung der Zuständigkeit der Länder in der Gesetzgebung erforderlich (etwa über Art.-15a-Vereinbarungen).

Weiters regt der Österreichische Städtebund an, neue Kooperationsmodelle (als Alternative zur Gründung von Gemeindeverbänden) zu schaffen:

Ein mögliches neues Kooperationsmodell für eine effektivere interkommunale Zusammenarbeit könnte etwa der Zusammenschluss von Gemeinden einer bestimmten Region (auch landes- und bezirksgrenzenüberschreitend) zur Erfüllung eines bestimmten breiten Aufgabenbereichs sein (z. B. Bildungsregionen, Gesundheitsregionen, Umweltregionen). Diesem Modell liegt, gleich wie bei der Gründung von Gemeindeverbänden, die Vorstellung zugrunde, dass nicht jede Gemeinde für sich die gesamte Infrastruktur (Personal- und Materialaufwand) zur Verfügung stellen muss, sondern dass nur eine Einheit für die gesamte „Fachregion“ tätig wird. Politisch behält aber jede Gemeinde ihre Eigenständigkeit und es werden auch keine Rechte eingebüßt. Die Organisation der „Region“ könnte ähnlich wie bisher für Gemeindeverbände gestaltet sein, jedoch flexibler, um auf konkrete Bedürfnisse (Aufgaben, wirtschaftliche Situation) der speziellen Region reagieren zu können.

Damit verbunden sollte auch eine Diskussion über eine mögliche Aktivierung von Art. 120 B-VG (Gebietsregionen) stattfinden.

Angedacht werden könnte aber auch, dass vor allem Gemeinden ab einer gewissen Größe (10.000 Einwohner) zusätzliche Aufgaben (freiwillig) übernehmen dürfen und darauf auch einen Rechtsanspruch haben. Kleinere Gemeinden verlieren aber keine ihrer Kompetenzen, für die sie aufgrund der Bestimmungen der Art. 115 ff. B-VG zuständig sind. Man könnte dieses Modell als System der „Flexiblen Einheitsgemeinde“ bezeichnen, sprich eine differenzierte Zuordnung von zusätzlichen Verwaltungsaufgaben, abhängig von der Größe einer Stadt oder Gemeinde. Anzustreben wäre, ein Modell zu schaffen, aus dem eindeutig hervorgeht, welche Gemeinde

welche zusätzlichen Aufgaben erfüllt, nur dadurch kann die Aufgabenverteilung für den Bürger transparent bleiben. Der Konvent wird auch nicht umhin kommen, das Thema Gebietsreform anzusprechen und eine grundsätzliche Entscheidung zu treffen, ob in einer neugestalteten Verfassungsordnung nicht nur die Gemeinde als solche (derzeitige Verfassungsrechtslage), sondern auch die einzelne Gemeinde, wie dies etwa vom Österreichischen Gemeindebund gefordert wird, in ihrem Bestand geschützt werden soll.

#### 4.3.4.3 Übertragung von Gemeindeaufgaben auf staatliche Behörden

Das Recht auf Übertragung von Gemeindeaufgaben auf staatliche Behörden sollte, insbesondere für kleinere Gemeinden mit schwacher Verwaltungskraft, aufrecht bleiben. Eine Schwäche der derzeitigen Regelung in Art. 118 Abs. 7 B-VG ist, dass die Gemeinden keinen Rechtsanspruch darauf haben, dass dem Antrag auf Übertragung von Gemeindeaufgaben entsprochen werden muss und eine Übertragungsverordnung erlassen wird. Der Österreichische Städtebund fordert daher, dass den Gemeinden ein diesbezüglicher Rechtsanspruch eingeräumt wird. Ebenfalls von Bedeutung wäre es, dass die Übertragungsverordnung auch dann wieder aufgehoben werden muss, wenn die Gemeinde einen Antrag – unabhängig vom Wegfall jener Gründe, die Grundlage für die Übertragung waren – auf Rückübertragung stellt. Der Wegfall von Gründen als Voraussetzung für eine Rückübertragung erscheint dem Österreichischen Städtebund im Hinblick auf die Gemeindeautonomie zu einschränkend.

#### 4.3.5 Bund, Länder und Gemeinden betreffende Fragen

##### 4.3.5.1 Neue Formen der Kooperation zwischen Bund, Ländern und Gemeinden – Art.-15a-Vereinbarung

Derzeit besteht aufgrund der Bestimmungen im B-VG nur für Bund und Länder die Möglichkeit, Vereinbarungen nach Art. 15a zu schließen. Die Gemeinden haben dieses Recht nicht. Für die Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus (BGBl. I 1999/35) war daher ein eigenes Bundesverfassungsgesetz erforderlich.

Der Österreichische Städtebund spricht sich dafür aus, dass das Recht, Art.-15a-Vereinbarungen schließen zu können, auch den Gemeinden, vertreten durch den Österreichischen Städtebund bzw. Österreichischen Gemeindebund, eingeräumt wird. Damit wären gerade im Vollzugsbereich flexiblere Lösungen für Kooperationen zu erreichen.

Gleichzeitig könnte sowohl die rechtliche Qualität dieser Vereinbarungen als auch die Kontrolle vor dem VfGH neu gestaltet werden. Denn derzeit entfalten Art.-15a-Vereinbarungen nur für die Vertragsparteien Rechtswirkungen, jedoch ohne Transformation keine gegenüber möglichen Normunterworfenen. Die Kontrolle durch den VfGH ist derzeit so gestaltet, dass der VfGH nur feststellen darf, ob eine Art.-15a-Vereinbarung vorliegt bzw. ob die Verpflichtungen daraus erfüllt worden sind, er hat aber keine Aufhebungscompetenz.

### **4.3.6 Mitwirkung österreichischer Organe an der Ernennung von Mitgliedern von Organen der Europäischen Union (Art. 23c B-VG)**

Die dem Österreichischen Städtebund und Gemeindebund zustehenden Mitwirkungsrechte an der Ernennung von Mitgliedern des Ausschusses der Regionen müssen jedenfalls gewahrt bleiben. Darüber hinaus fordert der Österreichische Städtebund eine verstärkte Einbindung in den Willensbildungsprozess auf EU-Ebene.

## **4.4 ANHANG 4. FORDERUNGSPAPIER AN DEN AUSSCHUSS 6**

### **4.4.1 Bürgernahe Verwaltung – Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch die Gemeinden**

- Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch Städte und Gemeinden – Gemeinden sind die bürgernächste Verwaltungseinheit
- Gemeinden ab 10.000 Einwohnern erhalten das Recht auf ein Stadtstatut
- Kein Ausbau der Bezirkshauptmannschaften zu „allzuständigen Verwaltungsbehörden“

Der Österreichische Städtebund fordert die Übertragung weiterer Kompetenzen auf Städte und Gemeinden, wobei eine Differenzierung nach der Leistungsfähigkeit der Kommunen vorgenommen werden sollte. Alle österreichischen Gemeinden (unabhängig von ihrer Größe) sollen in Zukunft u. a. das Passwesen, die Ausstellung von Führerscheinen, Jagd- und Fischereikarten, die Anmeldung von bestimmten Veranstaltungen sowie andere personenbezogene Verwaltungsangelegenheiten, die mit der Ausstellung von Dokumenten verbunden sind, übernehmen.

Voraussetzung hierfür ist eine entsprechende finanzielle Ausstattung der Gemeinden, die im Österreich-Konvent in den Beratungen des Ausschusses 10 anzustreben sein wird. Hierbei hat der Grundsatz zu gelten, dass diejenige Gebietskörperschaft, welche die Aufgabe erfüllt, auch die dazu erforderlichen Mittel zu erhalten hat. Dies wird an dieser Stelle deshalb ausdrücklich betont, weil diesem Grundsatz in der Vergangenheit, insbesondere seitens des Bundes, kaum entsprochen wurde.

Darüber hinaus soll allen Gemeinden ab einer gewissen Einwohnerzahl (etwa ab 10.000) das Recht auf Verleihung eines eigenen Statuts eingeräumt werden, womit die Übernahme der Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörden verbunden ist. Dies würde einen wesentlichen Beitrag zur weiteren Heranführung der Verwaltung an den Bürger leisten.

Dem von manchen Seiten angestrebten Ausbau der Bezirkshauptmannschaften als „allzuständige Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung“ erteilt der Österreichische Städtebund eine klare Absage. Durch die im Vorstehenden skizzierte Übernahme von zusätzlichen Aufgaben durch die Gemeinden und die damit Hand in Hand gehende Flexibilisierung der Zuständigkeiten der Gemeinde kann die Qualität der Verwaltung so gestaltet werden, dass sie dem Bürger unmittelbar an seinem Wohnsitz oder seiner Arbeitsstätte zur Verfügung steht (Schlagwort: „Service Center“). In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Städte in den

letzten Jahren wesentliche Anstrengungen zum Ausbau ihrer Bürgerservice-Einrichtungen unternommen haben.

Als empirischer Beleg für die Berechtigung dieses Konzeptes kann die IFES-Studie zum Thema „Verwaltung und Verwaltungsreform“, die dem Österreich-Konvent bereits übermittelt wurde, aus dem Jahr 2003 dienen, der eine bundesweite repräsentative Bevölkerungsbefragung zugrunde liegt. Darin wird klar festgestellt, dass das Service der Gemeindeverwaltungen deutlich am besten abschneidet. Je weiter die Behörde vom Wohnsitz des Bürgers entfernt agiert, umso schlechter wird ihre Leistung eingeschätzt, wobei der Vorzug der Gemeinden gegenüber Bezirkshauptmannschaften, Landesregierungen und Bundesbehörden insbesondere in der Bürgernähe gesehen wird.

Selbstverständlich ist die Forderung nach einer solchen „Service Center“-Gemeinde nur dann gerechtfertigt, wenn dort jene Qualität der Verwaltung angeboten werden kann, die vom Bürger – wie in der genannten Studie belegt – mit Recht erwartet werden kann, ein Umstand, der natürlich auch von der erforderlichen finanziellen Ausstattung der Gemeinden abhängig ist.

#### **4.4.2 Schaffung neuer Kooperationsmodelle und die Flexibilisierung der Bestimmungen über die Gemeindeverbände**

- Flexibilisierung der Bestimmung über die Gründung von Gemeindeverbänden
- Schaffung neuer Kooperationsmodelle (Fachregionen)
- Interkommunale Zusammenarbeit auch über Länder- bzw. Bezirksgrenzen hinweg (Art. 15a B-VG)

Der Österreichische Städtebund fordert neue institutionelle regionale Kooperationen zwischen Gemeinden, insbesondere auch zur Lösung der Probleme zwischen Städten und Umlandgemeinden (Schlagwort: „Regionalverbände“).

Ausgangsüberlegung für diese Forderung ist u. a. die unter Punkt 1 angesprochene Übertragung von weiteren Kompetenzen auf Städte und Gemeinden, aber auch der Umstand, dass immer häufiger zur Erhöhung der Effizienz gemeindegrenzenüberschreitende Lösungen erforderlich sind. Die Realisierung erfordert, im Hinblick auf die unterschiedliche Leistungskraft der Gemeinden, die Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit neu zu gestalten und neue Modelle zu entwickeln.

Die Bestimmungen des Art. 116a B-VG über den Zusammenschluss von Gemeinden zu Gemeindeverbänden durch Vereinbarung erweisen sich in der Praxis oftmals als zu wenig flexibel. Dies hat seinen Grund insbesondere darin, dass Gemeindeverbände nur zur Besorgung einzelner Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs gegründet werden dürfen. Ein weiterer Mangel ist darin gelegen, dass Gemeindeverbände der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen und im Hinblick auf die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung zur Regelung der Organisation der Gemeindeverbände nicht Bezirks- oder Landesgrenzen überschreitend geschaffen werden können.

Regionalverbände sollten daher von der Verfassung derart organisiert werden, dass sich Gemeinden, auch bezirks- und landesübergreifend, zur Besorgung einzelner oder mehrerer sachlich zusammenhängender Angelegenheiten zusammenschließen können.

Damit würde die Möglichkeit geschaffen, dass Städte und Gemeinden Aufgaben in einem regionalen Verbund wahrnehmen und dadurch wirtschaftliche Synergieeffekte erzielen können. Dies hätte positive Auswirkungen auf die Kostenstruktur zur Folge, wodurch auch Argumenten, die gegen eine Leistungserbringung durch Gemeinden vorgebracht werden (die Leistungserbringung durch Private, die durch solch stark eingrenzende Regelungen nicht gebunden sind), leichter entgegengetreten werden könnte.

Der Österreichische Städtebund ist der Meinung, dass die Bestimmungen über Regionalverbände an die Stelle der Gemeindeverbände treten sollen, wobei die Zuständigkeit zur Gründung von landesgrenzenüberschreitenden Verbänden auf Basis von Art.-15a-B-VG-Vereinbarungen ermöglicht werden könnte.

Die Regionalverbände leiten ihre demokratische Legitimation von den Mitgliedsgemeinden ab, weshalb die Schaffung eigener demokratischer Strukturen entbehrlich erscheint.

Weiters müssen an der Verwaltung der Regionalverbände ausschließlich die Gemeinden selbst beteiligt sein; eine Mitwirkung von Landesorganen ist auszuschließen.

Im Zusammenhang mit diesen Forderungen soll ferner überlegt werden, Gemeinden einer bestimmten Region (ebenfalls Bezirks- und Landesgrenzen überschreitend) breitere Aufgabengebiete (wie Bildung, Gesundheit, Umwelt) im Rahmen von Vereinbarungen zur gemeinsamen Besorgung anzuvertrauen, ohne dass dadurch neue Gebietskörperschaften geschaffen würden („Fachregionen“). Damit bräuchte nicht jede Gemeinde für die gesamte Infrastruktur zur Erfüllung dieser Aufgaben (Personal- und Sachaufwand) aufkommen, sondern die Gesamtheit der Gemeinden nach einem deren Leistungskraft entsprechenden Verteilungsschlüssel. Jede Gemeinde behielte in einem solchen Verband ihre rechtliche Eigenständigkeit.

#### **4.4.3 Zukunft der Gemeindeaufsichtsbehörden – Zweigliedriger Instanzenzug – Kontrolle durch die Landesverwaltungsgerichtshöfe**

Diese Position hängt vom Ergebnis der Beratungen über die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten ab:

- Schaffung eines eingliedrigen innergemeindlichen Instanzenzuges im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden
- Vorstellung wird durch Berufung an die Landesverwaltungsgerichte ersetzt
- Angleichung der Berufungsvorentscheidung nach AVG an das Abgabenverfahrensrecht
- Recht zur Beschwerde an die Gerichtshöfe öffentlichen Rechts
- Gemeindeaufsichtsbehörde soll im Zusammenhang mit der Erlassung von Bescheiden nur mehr beratende Aufgaben wahrnehmen

Im Rahmen des Verfassungskonvents wird im Ausschuss 9 über die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten beraten.

Der innergemeindliche Instanzenzug gestaltet sich (mit einigen Ausnahmen für Statutarstädte) derzeit so, dass in erster Instanz der Bürgermeister, in zweiter der Gemeinderat entscheidet und anschließend Vorstellung an die Gemeindeaufsichtsbehörde erhoben werden kann.

In Verbindung mit der Einrichtung von Landesverwaltungsgerichtshöfen schlägt der Österreichische Städtebund vor, die Vorstellung durch das Recht, eine Berufung gegen den gemeindlichen Bescheid an die Landesverwaltungsgerichte erheben zu können, zu ersetzen. Die Landesverwaltungsgerichte entscheiden im Gegensatz zur Gemeindeaufsichtsbehörde in der Sache (meritorisch). Im Zusammenhang mit diesem Reformvorschlag muss aber die Berufungsvorentscheidung nach AVG an die nach dem Abgabenverfahren angepasst werden und die Gemeinden müssen das Recht erhalten, gegen die Entscheidung der Landesverwaltungsgerichte Beschwerde an die Gerichtshöfe öffentlichen Rechts erheben zu können.

In Zukunft würde dann in der Gemeinde in erster Instanz der Bürgermeister entscheiden. Gegen diesen Bescheid besteht anschließend das Recht, Berufung an das Landesverwaltungsgericht zu erheben.

#### **4.4.4 Lockerung des Legalitätsprinzips**

In diesem Zusammenhang ist auch die Problematik der örtlichen Raumplanung zu sehen. Es ist geradezu eine Kunst, einen Flächenwidmungsplan zustande zu bringen, der vor dem VfGH „hält“. Diesbezüglich den Gemeinden mehr Flexibilität und Gestaltungsfreiheit einzuräumen, erscheint daher mehr als gerechtfertigt. Es ist dies eine Problematik, die primär auf einfachgesetzlicher Ebene zu lösen ist, die aber im Hinblick auf das im Art. 18 B-VG verankerte Erfordernis „hinreichend bestimmter“ – und das bedeutet in der Praxis: engmaschiger – gesetzlicher Regelungen in die Verfassungssphäre hineinreicht.

Aus Sicht des Österreichischen Städtebundes soll im Zusammenhang mit der Reform des Legalitätsprinzips aber strikt unterschieden werden zwischen Bescheiden und Verordnungen.

## **4.5 ANHANG 5. FORDERUNGSPAPIER AN DEN AUSSCHUSS 8**

### **4.5.1 Bundeseinheitliches Kontrollniveau für die Gemeinden**

- Die Gebarungskontrolle der Gemeinden unter 20.000 Einwohnern soll, um Doppelprüfungen zu vermeiden, auch in Zukunft nicht dem Rechnungshof unterliegen, sondern weiterhin durch die Gemeindeaufsichtsbehörden wahrgenommen werden.
- Für Städte und Gemeinden, die gemäß Art. 127a B-VG der Rechnungshofkontrolle unterliegen, sollte aber die Gebarungskontrolle durch die Gemeindeaufsichtsbehörden entfallen (Änderung Art. 119a Abs. 2 B-VG erforderlich).

### **4.5.2 Neugestaltung der Kontrollrechte auf Bundesverfassungsebene**

- Gemäß Art. 118 Abs. 5 B-VG sind der Bürgermeister, die Mitglieder des Gemeindevorstandes, des Stadtrats, des Stadtsenates und allenfalls bestellte andere Organe der Gemeinde

bei der Erfüllung ihrer dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zugehörigen Aufgaben dem Gemeinderat verantwortlich. Welche Kontrollrechte bzw. Sanktionen dabei Anwendung finden, wird durch Landesgesetze (Gemeindeordnungen, Stadtstatute) genauer geregelt. Vor dem Hintergrund, dass es Ziel des Verfassungskonvents ist, eine schlanke Bundesverfassung zu erarbeiten, erachtet es der Österreichische Städtebund für nicht erforderlich, in der Bundesverfassung die Kontrollrechte im Detail, wie dies etwa für die Bundesregierung in Art. 52 geregelt ist, neu zu gestalten.

- Sollten die Beratungen im Ausschuss 8 aber zu dem Ergebnis kommen, dass eine Homogenisierung der Bestimmungen über die Kontrollrechte erstrebenswert ist, dann könnte nach Meinung des Österreichischen Städtebundes der Anwendungsbereich des Art. 52 B-VG sowohl auf Länder als auch auf Gemeinden ausgedehnt werden.

#### **4.5.3 Umfang der Kontrolle der Gemeinden durch die Aufsichtsbehörden**

- Aufgrund der Tatsache, dass im Rahmen der Verfassungsreform Landesverwaltungsgerichtshöfe eingerichtet werden, erscheint es aus Sicht des Österreichischen Städtebundes erstrebenswert, wenn in Zukunft die Kontrolle von Bescheiden bzw. Verordnungen nicht mehr durch die Gemeindeaufsichtsbehörde erfolgt, sondern ebenfalls durch die Landesverwaltungsgerichtshöfe (Entfall der Vorstellung gemäß Art. 119a B-VG).
- Damit verbunden müsste aber den Gemeinden das Recht eingeräumt werden, gegen die Entscheidung der Landesverwaltungsgerichtshöfe Beschwerde an die Gerichtshöfe öffentlichen Rechts erheben zu können, ferner müsste, bei Entfall der zweiten innergemeindlichen Instanz, das Recht zur Berufungsvorentscheidung nach AVG so ausgestaltet werden, wie dies derzeit schon im Abgabenverfahren gegeben ist.
- Gemäß dem Ziel des Verfassungskonvents, wesentliche Grundlagen für eine moderne Verwaltung zu schaffen, sollte in Art. 119a Abs. 6 B-VG normiert werden, dass durch Landesgesetze Ausnahmen von der Mitteilungspflicht von im eigenen Wirkungsbereich erlassenen Verordnungen zulässig sind. Hintergrund dieser Forderung ist es, dass derzeit Gemeinden alle im eigenen Wirkungsbereich erlassenen Verordnungen, z. B. auch jede Verordnung nach § 43 Abs. 2 StVO „Hupen verboten“ oder „Halten verboten“, der Gemeindeaufsichtsbehörde mitteilen müssen, was einen enormen Verwaltungsaufwand darstellt.
- Die darüber hinaus bestehenden gemeindeaufsichtsbehördlichen Kontrollrechte, wie allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle (Stichwort amtswegige Aufhebung und Nichtigerklärung von Bescheiden), Auskunfts- und Inspektionsrechte, Gebarungskontrolle für Gemeinden unter 20.000 Einwohnern, Auflösung des Gemeinderats, Ersatzvornahmen und Genehmigungsvorbehalte sollen aufrecht bleiben, jedoch die derzeit demonstrative Aufzählung im B-VG in eine taxative umgestaltet werden.

## 4.6 ANHANG 6. FORDERUNGSPAPIER AN DEN AUSSCHUSS 10

### 4.6.1 Vorbemerkungen

Eine neue Finanzverfassung muss einen Rahmen schaffen, der sicherstellt, dass die Städte und Gemeinden in der Lage sind, auch in einem größeren Europa ihren Beitrag zur Lebensqualität der Bevölkerung und der Entwicklung der örtlichen Wirtschaft zu leisten und damit wichtige Voraussetzungen für Wohlstand und Vollbeschäftigung in Österreich zu schaffen. Die Betonung der Rolle der Städte als wichtige Akteure (insbesondere im Hinblick auf ihre zentralörtlichen und ballungsraumspezifischen Aufgaben) in einem größeren europäischen Wirtschaftsraum schließt Solidaritätsmaßnahmen – zu denen sich der Städtebund durchaus bekennt – mit wirtschaftlich benachteiligten Gebieten keineswegs aus.

Die nachfolgenden Vorschläge zielen darauf ab, die Leistungskraft der Städte in einem partnerschaftlichen System, das in einem hohen Maße die effiziente Verwendung der Mittel fördert, sicherzustellen.

### 4.6.2 Die Kernbereiche des Finanzverfassungsgesetzes

#### 4.6.2.1 Finanzverfassung und Föderalismus

Die Finanzverfassung hat die Kompetenz-Kompetenz in Abgabenangelegenheiten an den einfachen Bundesgesetzgeber übertragen, ohne den anderen Finanzausgleichspartnern ein entsprechendes Gegengewicht in Form z. B. erhöhter Mitspracherechte zu verschaffen. Die Gesetzgebungshoheit in Abgabensachen ist weitgehend beim Bund konzentriert, und die Landesgesetzgebung ist selbst dort, wo sie autonom tätig werden kann bzw. könnte, mit einer Reihe von Einschränkungen und Barrieren konfrontiert.

Die Gemeinden treten in der Finanzverfassung völlig in den Hintergrund, wofür allein kennzeichnend ist, dass sie an vielen Stellen nur in einem Klammerausdruck genannt werden. Sie sind dem Bund und den Ländern in einer Weise untergeordnet, sodass „nicht wirklich“ von einer Partnerschaft gesprochen werden kann. Dass den Gemeinden in der Vollziehung wichtige Aufgaben übertragen sind und gerade bei ihnen die privatwirtschaftliche Tätigkeit zum Wohle der Bürger, die primäre Daseinsvorsorge und die Zurverfügungstellung der für den Bestand eines modernen Gemeinwesens unabdingbaren Infrastruktur eine überragende Rolle spielt, was aber auf der anderen Seite eine entsprechende Mittelausstattung bedingt, bleibt in der Finanzverfassung weitgehend unberücksichtigt, damit aber auch der Grundsatz der Gemeindeautonomie bzw. das damit eng verbundene Prinzip der Finanzautonomie und der Gleichrangigkeit der Gemeinden als Teilnehmer am Finanzausgleich.

Die vereinzelt erhobene Forderung, die Gemeinden aus dem gesamtösterreichischen Finanzausgleich überhaupt auszuklammern und die Regelung der Finanzausstattung der Gemeinden den Ländern zu überlassen (Schaffung eines „zweistufigen Finanzausgleichs“), wird von Seiten des Österreichischen Städtebundes strikt abgelehnt.

Die Neuordnung der Finanzverfassung hat daher – ohne allerdings die Vorteile bundeseinheitlicher Entscheidungen gänzlich zu ignorieren – von einer Betonung der Gleichrangigkeit und Autonomie aller Finanzausgleichspartner auszugehen: Die Deckungsbedürfnisse der drei Ebenen sind qualitativ als grundsätzlich gleichwertig anzusehen. An der durch die Bundesverfassung gewährleisteten Unabhängigkeit der Haushaltsführung ist festzuhalten. Damit diese Unabhängigkeit garantiert werden kann, müssen die Gemeinden über ihre Einnahmen weitgehend autonom verfügen können, sie also entsprechend mit eigenen Abgabenrechten im Rahmen der Abgabehoheit und dem Recht zur freien Entscheidung über die Verwendung von Abgabenerträgen im Rahmen der Ertragshoheit ausgestattet werden.

Als Mangel der Finanzverfassung könnte auch empfunden werden, dass sie nur Aufteilungs-, jedoch keine Koordinationsnormen enthält, der Harmonisierung und Koordinierung der Finanzpolitik der verschiedenen Gebietskörperschaften also kein Gewicht beilegt. Jedoch bestehen außerhalb der Finanzverfassung Regelungen, die die Gebietskörperschaften zur Koordinierung ihrer Haushalte auffordern. Dazu gehört Art. 13 Abs. 2 B-VG und die aufgrund der sogenannten „Maastricht-Kriterien“ erlassenen innerösterreichischen Stabilitätspakte.

Wie sich in der Praxis zeigt, führen der Stabilitätspakt 2001 und die übrigen Budgetrestriktionen zu einem Verlust an politischem Gestaltungsspielraum für alle Gebietskörperschaftsebenen, speziell auch für die Gemeinden. Die bestehenden Meldeverpflichtungen über Haushaltsdaten etc. an die Statistik Austria und weiter an EUROSTAT bedingen einen beträchtlichen administrativen Aufwand und führen zu mehr oder weniger gläsernen Gebietskörperschaften, ohne dass für das Staatsganze wesentliche Erkenntnisse gewonnen werden.

Der Österreichische Städtebund lehnt daher jegliche (noch) detailliertere Spezifizierung von Haushaltskoordinations- und Meldeerfordernissen, wie dies etwa im Ausschuss 1 von einigen Mitgliedern gefordert wurde, auf Ebene des (Finanz-)Verfassungsrechts ab.

Ein Problem besonderer Art ergibt sich im Zusammenhang mit den Gemeindeverbänden, die in der Finanzverfassung zwar an einzelnen Stellen genannt werden, in die generellen Finanzausgleichsregelungen jedoch nicht einbezogen sind. Da es sich bei ihnen nicht um Gebietskörperschaften handelt, kann ihnen nach der geltenden Rechtslage keine Abgabehoheit zugestanden werden. Dem Bundes- oder Landesgesetzgeber ist es verwehrt, Gemeindeverbände zur Ausschreibung von Abgaben (in erster Linie kämen Leistungsgebühren in Frage) zu ermächtigen, und auch eine Ertragshoheit kann ihnen nicht zugestanden werden. Zur Stärkung einer bürgernahen und effizienten Verwaltung fordert der Städtebund die Flexibilisierung der Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen von Gemeindeverbänden und sonstigen Kooperationsformen. Der Städtebund vertritt daher die Auffassung, dass auch die Finanzverfassung dieser Forderung gerecht werden muss und in ihr Finanzierungsinstrumente für Gemeindeverbände und andere Kooperationsformen vorgesehen werden müssen.

#### 4.6.2.2 Kostentragung

§ 2 F-VG bestimmt, dass der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand tragen, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben (Anknüpfung an die Vollzugskompetenz) ergibt.

Dieser **Konnexitätsgrundsatz**, die Koppelung von Aufgabenverantwortung und Finanzierungsverantwortung, kann fast zwingend schon aus dem Autonomieprinzip abgeleitet werden, die eigentliche Bedeutung des § 2 F-VG wird daher eher darin gesehen, dass vom Prinzip der eigenen Kostentragung abweichende Regelungen getroffen werden können.

Der Kostenbegriff umfasst bei der Besorgung von Aufgaben einer anderen Gebietskörperschaft allerdings nur den Personal- und den sogenannten Amtssachaufwand. Den sogenannten Zweckaufwand hat jene Gebietskörperschaft zu finanzieren, deren Aufgabe besorgt wird.

Die Bindung der Kostentragung an die Vollziehungskompetenz schafft naturgemäß einen besonderen Anreiz für rationelle Aufgabenerfüllung und ökonomisches Vorgehen und ist daher positiv zu beurteilen. Der Österreichische Städtebund vertritt daher die Auffassung, dass von diesem Grundsatz auch nicht abgegangen werden sollte. Auch entfällt bei der Vollziehung im Rahmen der mittelbaren Verwaltung bzw. des übertragenen Wirkungsbereichs der administrative Aufwand für die Kostenüberrechnung.

Dem steht allerdings gegenüber, dass im übertragenen Wirkungsbereich die Aufgaben- und die Ausgabenverantwortung auseinander klaffen, der Materiengesetzgeber daher durch Aufgabenausweitung oder durch Bestimmungen über eine Intensivierung der Aufgabenerfüllung einseitig eine Mehrbelastung der vollziehenden Gebietskörperschaft bewirken kann. Auf solche Mehrbelastungen wäre zwar in weiterer Folge im Finanzausgleich Bedacht zu nehmen. Jedoch hat die Praxis der letzten Jahre insbesondere für die Städte und Gemeinden gezeigt, dass sie im Einzelfall oft von untergeordnetem Ausmaß oder kostenmäßig nur schwer erfassbar sind und erst ihre Summierung finanziell ins Gewicht fällt, ohne dass jedoch eine genauere Quantifizierung möglich wäre.

Die Finanzverfassung selbst lässt, wie bereits erwähnt, Ausnahmen vom Prinzip der eigenen Kostentragung zu, nämlich Kostenüberwälzungen (etwa in Form der Überbürdung auch des Zweckaufwandes) oder Kostenübernahmen, die beim Finanzausgleich eine bedeutende Rolle spielen.

Kostenüberwälzungen sind negativ zu beurteilen, da sich der Materiengesetzgeber damit jeglicher finanzieller Verantwortung entledigen kann. Sie werden daher von Seiten des Österreichischen Städtebundes strikt abgelehnt. Eine entsprechende Änderung in der neuen Finanzverfassung ist daher unbedingt erforderlich.

Kostenübernahmen dagegen haben den gegenteiligen Effekt und sind vor allem dort sinnvoll, wo es sich um klar umrissene Aufgaben größeren Umfangs mit eindeutig abgrenzbarer Kostenbelastung handelt und wo eine Abgeltung im Rahmen der generellen finanzausgleichsgesetzlichen Mittelzuteilung zu unscharf wäre.

Der Österreichische Städtebund fordert daher, dass der Grundsatz der eigenen Kostentragung und die Möglichkeit von Kostenübernahmen beibehalten wird, jedoch ergänzt durch eine stärkere Mitsprachemöglichkeit, etwa in Form eines Einspruchs- bzw. Zustimmungsrechts der Gemeinden bei Gesetzgebungsakten, die ihnen im Vollziehungsbereich Mehrkosten verursachen.

Ein weiteres Instrument dafür ist das BVG über den Konsultationsmechanismus. Als ersten Schritt fordert daher der Österreichische Städtebund, den Konsultationsmechanismus in die Finanzverfassung zu integrieren. Jedoch hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Hoffnungen, die in den Konsultationsmechanismus gesetzt worden sind, größtenteils enttäuscht wurden. Der Österreichische Städtebund behält sich vor, im Laufe der Beratungen im Ausschuss 10 detaillierte Änderungsvorschläge für den Konsultationsmechanismus einzubringen.

#### 4.6.2.3 Finanzausgleich

Der österreichische Gemeindefinanzausgleich ist sehr stark am Ausgleichsziel zur Erreichung einheitlicher Lebensbedingungen orientiert. Es zeigt sich u. a. eine anhaltende Rücknahme der Infrastrukturinvestitionen der großen Städte. Der Österreichische Städtebund fordert daher, die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften unter Beachtung von sorgfältig abgestimmten finanzpolitischen Zielen (autonomiepolitische, wachstumspolitische, stabilitätspolitische und umverteilungspolitische Ziele) zu konkretisieren. Die Verteilung der eigenen Steuerquellen, des Steuerverbundes und der ergänzenden Transfers hat in einem der Zielbestimmung entsprechenden Verhältnis von „Aufkommensprinzip“, „Bedarfsprinzip“ und „Ausgleichsprinzip“ zu erfolgen.

Darüber hinaus unterbleibt im Finanzausgleich die Berücksichtigung wichtiger Strategien, wie z. B. Erhöhen der Effizienz und Effektivität, Überprüfen des jeweils erreichten Standes (z. B. Ausbaugrad) und Evaluieren des erfolgten Mitteleinsatzes.

Der Finanzausgleich muss daher Anreize für verstärkte interkommunale Kooperationen und die Förderung von Best Practices bzw. von Benchmarking bieten.

##### a) Grundsätze, Zustandekommen des Finanzausgleichs

Das im Zusammenhang mit dem Kostentragungsprinzip nach § 2 F-VG zu sehende und in der Bundesverfassung verankerte Gleichheitsgebot wird in § 4 F-VG zum Ausdruck gebracht: Die durch die Bundesgesetzgebung vorzunehmende Regelung der Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge und die Gewährung von Finanzausweisungen und Zuschüssen hat in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und darauf Bedacht zu nehmen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.

Der Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft wird nicht nur von den sogenannten Pflichtaufgaben bestimmt, sondern auch von den ohne ausdrücklichen gesetzlichen Auftrag übernommenen Agenden, insbesondere im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung (Daseinsvorsorge). Zum anderen sind auch die der Gebietskörperschaft zufließenden Einnahmen relevant, die so wie auch die Lasten teils autonom von ihr selbst, teils fremdbestimmt sind.

Dem Finanzausgleichsgesetzgeber ist bei der Auswahl sowohl der mit dem Finanzausgleich anzustrebenden Ziele als auch beim dazu eingesetzten Instrumentarium ein weiter rechtspolitischer Freiraum eingeräumt, allerdings mit der Schranke, dass die vorgesehenen Mittel nicht von vornherein zur Zielerreichung und zur Herstellung eines angemessenen Ausgleichs zwischen den divergierenden Interessen ungeeignet sein oder sonst dem Gleichheitsgrundsatz widersprechen dürfen.

Weiters setzt ein sachgerechtes System des Finanzausgleichs schon im Vorfeld der Gesetzgebung eine Kooperation der Gebietskörperschaften voraus, sodass also Beratungen zwischen den Finanzausgleichspartnern – mit ausdrücklicher Erwähnung auch der Gemeinden, im Sinne des Art. 115 Abs. 3 B-VG durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund vertreten – unabdingbar sind. Führen diese Gespräche dann zumindest in den wesentlichen, grundsätzlichen Belangen zu einem Einvernehmen, kann davon ausgegangen werden, dass eine dem Gleichheitsgebot des § 4 F-VG entsprechende Gesamtregelung getroffen wurde.

Diesem Gedankengang muss auch bei der Neuformulierung des Finanzverfassungsgesetzes Rechnung getragen werden, weshalb der Österreichische Städtebund die Forderung erhebt, ein ausdrückliches Verhandlungsgebot zu normieren und an die erste Stelle zu setzen. Der derzeitige Inhalt des § 4 F-VG soll sinngemäß beibehalten werden, jedoch nur als generelle Richtschnur, an welcher sich die Verhandlungen zu orientieren haben.

Ebenfalls wichtig erachtet es der Österreichische Städtebund, dass die Verhandlungen auf einheitlicher Datenbasis aller Finanzausgleichspartner geführt werden. Bezüglich der Datenbasis ist festzustellen, dass die öffentliche Gebarungsstatistik wegen der Um- und Ausgliederungen immer lückenhafter wird und – auch aus Kostengründen – nur mehr wenige Aspekte behandelt. Insbesondere unterbleibt eine für jede einzelne Gebietskörperschaft ausgewiesene und zeitnahe Darstellung der Entwicklung der finanziellen Lage über die zuletzt vergangenen Jahre und sonstiger wichtiger finanzpolitischer Parameter (z. B. öffentliche Investitionstätigkeit; Anschlussgrade, Versorgungsgrade mit Infrastrukturleistungen, sonstige Qualitätsaspekte).

Der Österreichische Städtebund fordert daher, dass vor Beginn neuer Finanzausgleichsverhandlungen über die zuletzt vergangenen Jahre eine klare, einvernehmlich akzeptierte Datenbasis öffentlich aufzulegen ist.

Darüber hinaus fordert der Österreichische Städtebund, dass ein aufgrund des zwingenden Verhandlungsgebots geschlossenes Paktum der Finanzausgleichspartner nach entsprechender Kundmachung im Bundesgesetzblatt als unmittelbar anwendbares Bundesverfassungsrecht (Rechtsquelle sui generis) zu gelten hat. An dieser neuen Rechtsgrundlage ist in der Folge die detaillierte Umsetzung des Paktums, die nicht zwingend einfachgesetzlich erfolgen muss, sondern auch eine selbständige Verordnung sein könnte, zu messen.

#### b) Regelung der Abgabehoheit

l) Die Bestimmung des § 3 Abs. 1 F-VG, dass die Verteilung der Besteuerungsrechte dem einfachen Bundesgesetzgeber obliegt, kann als Verstoß gegen das bundesstaatliche Prinzip gesehen werden.

Zur Lösung dieser Problematik können folgende Möglichkeiten in Betracht gezogen werden:

1. taxative Aufzählung sämtlicher (derzeit erhobener) Steuern unter Angabe der Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit,
2. Aufteilung der Kompetenzen für verschiedene Abgabengruppen,
3. Lösung analog dem Bonner Grundgesetz (ausschließliche Bundesgesetzgebung bei Zöllen und Finanzmonopolen, konkurrierende Gesetzgebung bei den übrigen Steuern,

wenn ihm das Aufkommen ganz oder teilweise zusteht oder ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht),

4. taxative Aufzählung der der Bundesgesetzgebung überlassenen Abgaben mit Restkompetenz der Länder für die übrigen Abgaben,
5. Verankerung eines Kernbereichs der Abgabengesetzgebungszuständigkeit von Bund und Ländern im Verfassungsrang mit Erweiterungsmöglichkeit für beide Seiten nach dem Modell konkurrierender Gesetzgebung,

wobei aus Sicht des Österreichischen Städtebundes vor allem Variante 5 weiter verfolgt werden sollte.

II) Den Gemeinden ist aufgrund der bestehenden Verfassungsrechtslage kein Abgabensfindungsrecht eingeräumt. In der Vergangenheit hat sich jedoch gezeigt, dass gerade die Städte mit den vorhandenen Mitteln im Hinblick auf die ständige Aufgabenvermehrung nicht mehr das Auslangen finden und es daher zweckmäßig wäre, ihnen das Recht zur Erhebung neuer Gemeindesteuern (z. B. Shoppingcenterabgabe) einzuräumen, soweit nicht dadurch gleichartige Gemeindeabgaben zu bestehenden Bundes- oder Landessteuern geschaffen werden. Der Österreichische Städtebund fordert daher zur Stärkung der Gemeindefinanzen und -autonomie für Städte und Gemeinden, in der Finanzverfassung ein Abgabensfindungsrecht einzurichten.

### c) Regelung der Ertragshoheit

Auch die uneingeschränkte Zuständigkeit des einfachen Bundesgesetzgebers zur Verteilung der Ertragshoheit ist als dem bundesstaatlichen Prinzip widersprechend angesehen. Es bieten sich drei Alternativen an:

1. Fixierung der Ertragsverteilung für sämtliche Verbundsteuern auf Verfassungsebene, was jedoch zu einer besonderen Rigidität des Systems führen würde,
2. verfassungsrechtliche Fixierung der Ertragsverteilung nur für die zentralen Verbundsteuern,
3. einfachgesetzliche Regelung der Ertragsverteilung unter Partizipation der Finanzausgleichspartner.

Der Österreichische Städtebund vertritt die Auffassung, dass die Partizipation der Finanzausgleichspartner gemäß der dritten Alternative mit einem Verhandlungsgebot für den Finanzausgleich weitgehend abgedeckt wäre. Weiters wird die Forderung erhoben, dass zumindest gewisse Steuern (in erster Linie die Umsatzsteuer) als gemeinschaftliche Bundesabgaben bzw. zwischen Bund und Ländern/Gemeinden geteilte Abgaben in der Finanzverfassung ausdrücklich genannt werden.

Der Österreichische Städtebund vertritt die Auffassung, dass am Steuerverbund, durch welchen die österreichische Finanzausgleichsrealität geprägt ist, prinzipiell festzuhalten ist.

Für ein Verbundsystem sprechen vor allem

- die einheitliche Rechtsgrundlage und die einheitliche Vollziehung,
- die Möglichkeit zu zentraler Steuerpolitik und

- die Möglichkeit, durch Wahl entsprechender Aufteilungsschlüssel Umverteilungswirkungen herbeizuführen.

Ein ungebundenes Trennsystem mit autonomer Abgabehoheit aller Gebietskörperschaften, damit aber auch voller Verantwortung für die Sicherung der eigenen finanziellen Basis, würde die Gefahr unkoordinierter und unkontrollierter Belastungskumulierungen in sich tragen, vor allem aber den Zielsetzungen eines finanziellen Ausgleichs zugunsten von Gebieten mit schwacher Steuerbasis entgegenwirken und tendenziell sogar zu einer Verstärkung ökonomischer Diskrepanzen zwischen den heheberechtigten Gebietskörperschaften führen.

Ein hoher Anteil von Verbundsteuern bzw. Zuschlagsrechten bedeutet für die Länder und Gemeinden allerdings gleichzeitig eine nach wie vor hohe Abhängigkeit von steuerpolitischen Entscheidungen des Bundes.

Um dieser hohen Abhängigkeit einen Ausgleich zu geben, gibt es derzeit lediglich die als außerordentlich unbefriedigend empfundene Verhandlungsklausel des § 7 FAG 2001, die weder ein Verhandlungsziel nennt noch eine Sanktion für eine Verletzung der Verhandlungspflicht enthält und darüber hinaus von vornherein nicht zur Anwendung kommt, wenn gesetzliche Neuregelungen auf parlamentarische Initiativanträge zurückgehen.

Der Österreichische Städtebund fordert daher ein verstärktes Mitspracherecht (Zustimmungs- bzw. Einspruchsrecht) bei der Gesetzgebung über Verbundsteuern. Für den Fall, dass die Verhandlungen nach § 7 FAG 2001 zu keinem befriedigenden Ergebnis führen, soll ein verfassungsgesetzlich einzuräumendes Einspruchsrecht der Finanzausgleichspartner im Rahmen des adaptierten Konsultationsmechanismus eingerichtet werden.

#### d) Landesumlage

Ein kleiner Aspekt des sogenannten „Grauen Finanzausgleichs“ sind die im § 3 F-VG vorgesehene, ursprünglich nur für den durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarf gedachten Landesumlagen, die für die Länder einen Ersatz für das ihnen 1938 zugunsten der Gemeinden entzogene Recht der Besteuerung von Grundbesitz und Gewerbe, wird jedoch schon seit langem als nicht mehr zeitgemäß kritisiert und als Fremdkörper im System der Finanzverfassung bezeichnet.

Mit einer Ausweitung der Besteuerungsrechte der Länder, wie sie von verschiedenen Seiten gefordert wird, wäre der Landesumlage schließlich jede Basis für ein Weiterbestehen entzogen. Der Österreichische Städtebund fordert die Beseitigung der Landesumlagen aus dem Rechtsbestand der Finanzverfassung und darüber hinaus sollten auch „indirekte Umlagen“ in den einzelnen Materiangesetzen wie Bezirksumlagen, Krankenanstaltengesetz, Sozialhilfegesetze, nur nach Herstellen des Einvernehmens mit den betroffenen Städten und Gemeinden bzw. unter Berücksichtigung des Prinzips der Kostentragung und des Gleichheitsgebotes nach § 4 F-VG 1948 (Belastungsgrenze) rechtlich zulässig sein.

#### e) Auslaufen des Finanzausgleichsgesetzes

Für den Fall, dass ein zeitlich befristetes Finanzausgleichsgesetz außer Kraft tritt und nicht rechtzeitig ein neues beschlossen wird, ist in der Finanzverfassung derzeit nicht vorgesorgt. Im FAG 2001 sind zwar entsprechende Regelungen vorgesehen, doch nur für die ersten vier Monate.

Die Folgen eines Finanzausgleichs-Interregnums wären für die Gemeinden fatal, da ihnen unmittelbar keine Ertragsanteile mehr zustehen würden.

Der Österreichische Städtebund fordert daher, in der Finanzverfassung zeitlich unbefristete Regelungen für den Fall vorzusehen, dass nicht rechtzeitig ein neues Finanzausgleichsgesetz beschlossen wird. Diese Regelung soll vor allem sicherstellen, dass die den Gemeinden zustehenden Ertragsanteile und Besteuerungsrechte bis zum Wirksamwerden eines neuen Finanzausgleichsgesetzes in Kraft bleiben (z. B. Weiterbestand des bisherigen Finanzausgleichsgesetzes).

#### 4.6.2.4 Abgabewesen

##### a) Abgabentypologie

§ 6 Abs. 1 F-VG enthält eine nach der Ertragshöhe gegliederte Abgabentypologie in taxativer Aufzählung, was für den Verfassungsgerichtshof schon mehrmals Anlass war, Abgabengesetze mit der Begründung für verfassungswidrig zu erklären, weil sie in der Abgabentypologie des § 6 keinen Platz finden. Konkret ging es, wie etwa bei der Aufsichtsratsabgabe und bei der Zinsertragsteuer, in erster Linie um Abgaben des Bundes, die zu einer anderen Bundesabgabe gleichartig waren, während der Katalog der Abgabentypen nur zuließ, dass Bund und Länder gleichartige Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand erheben.

Da die Feststellung, ob Gleichartigkeit vorliegt, weitgehend in das Ermessen des Verfassungsgerichtshofes gelegt ist, bedeutet die starre Bindung an die vorgegebene Abgabentypisierung ein gravierendes Moment der Rechtsunsicherheit, vor allem wenn man bedenkt, dass bei einer Reihe von Bundesabgaben wegen der Festlegung des Entgelts als Bemessungsgrundlage Gleichartigkeit zur Umsatzsteuer vermutet werden könnte.

Man wusste kurzfristig keinen anderen Ausweg aus dieser für die Staatsfinanzen äußerst gefährlichen Situation als die Notlösung, den § 6 durch einen zweiten Absatz zu ergänzen, nach welchem die Erhebung gleichartiger Abgaben unabhängig von den Haupt- und Unterformen des Abs. 1 zulässig ist.

Die Zuordnung zu den einzelnen Abgabentypen ist daher nicht trennscharf, es gibt große Abgrenzungsschwierigkeiten, und letztlich ist die Finanzverfassung selbst in ihren Formulierungen nicht immer ganz konsequent.

Auch darf nicht übersehen werden, dass die Zuordnung einer konkreten Abgabe zu einem Abgabentyp keineswegs etwas Endgültiges ist. Beispielsweise verliert eine ausschließliche Bundesabgabe diesen Charakter, wenn von einem Land – mit bundesgesetzlicher Ermächtigung – eine dazu gleichartige Landesabgabe oder eine Zuschlagsabgabe beschlossen wird; sie wird zu einer geteilten Abgabe.

Der Österreichische Städtebund vertritt daher die Auffassung, dass auf die Typologie des § 6 F-VG verzichtet werden könnte, ohne dass die rechtstechnische Seite der Kompetenzverteilung deswegen komplizierter zu lösen wäre.

b) Ermächtigung an die Gemeinden zur Ausschreibung von Abgaben

- I) Eine der wenigen Bestimmungen, in denen die Finanzverfassung die Gemeinden anders sieht als bloße Untereinheiten der Länder und ihnen wenigstens ein Mindestmaß an finanzieller Autonomie gewährleistet, enthält der § 5: „Öffentliche Abgaben können vorbehaltlich der Bestimmungen der §§ 7 Abs. 5 und 8 Abs. 5 nur aufgrund von Gesetzen erhoben werden.“ Wesentlich ist dabei der Vorbehalt, denn durch ihn wird zugunsten der Gemeinden eine Ausnahme vom Legalitätsprinzip des Art. 18 Abs. 1 B-VG statuiert. Sie werden in den beiden genannten Bestimmungen ermächtigt, bestimmte Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung auszuschreiben; an die Stelle eines sonst notwendigen Gesetzes, dessen Erlassung nach der österreichischen Rechtsordnung nur dem Bundes- oder Landesgesetzgeber zustehen würde, tritt eine vom Gemeinderat erlassene Verordnung. Allerdings kann von den Gemeinden von diesem freien Beschlussrecht in Abgabensachen nur sehr eingeschränkt Gebrauch gemacht werden, da es dazu in jedem Fall einer Ermächtigung durch die Bundesgesetzgebung oder die Landesgesetzgebung bedarf.

Die bundesgesetzliche Ermächtigung findet sich in der Regel im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz, was schon wegen dessen zeitlicher Befristung auf eine besondere Problematik hinweist. Aus Gründen der Rechtssicherheit fordert daher der Österreichische Städtebund, schon in der Finanzverfassung zu verankern, dass eine den Gemeinden durch die Bundesgesetzgebung erteilte Ermächtigung zur Ausschreibung von Abgaben grundsätzlich keiner Befristung unterliegt, wie dies derzeit bei landesgesetzlichen Ermächtigungen bereits der Fall ist.

- II) Der Umfang der Ermächtigung an die Gemeinden ist unterschiedlich. Dem Bundesgesetzgeber steht es frei, lediglich bestimmte Abgaben und Objekte zu bezeichnen, ohne Näheres über die wesentlichen Merkmale dieser Abgaben zu bestimmen. Der Landesgesetzgeber ist dagegen verhalten, genaue Vorgaben zu formulieren und insbesondere auch das zulässige Höchstausmaß der Abgabe festzulegen. Die Ausschöpfung der bundesgesetzlichen Ermächtigung könnte daher zumindest theoretisch zu einer von Gemeinde zu Gemeinde extrem divergierenden Ausgestaltung des materiellen Steuerrechts führen, doch gebietet es auf der anderen Seite die Respektierung der Gemeindeautonomie, den Gemeinden eine entsprechende eigene Abgabenhöhe einzuräumen, da ihre Ertragshöhe durch die Beteiligung an Verbundsteuern nicht mit hinreichender Flexibilität gesichert ist. Außerdem bleibt es auch dem Bundesgesetzgeber unbenommen, nähere Festlegungen zu treffen und beispielsweise – wie dies in der Regel auch geschieht – die Abgabensätze nach oben zu begrenzen.

Dem folgend fordert der Österreichische Städtebund daher, dass auch dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt wird, sich bei der Ermächtigung an die Gemeinden auf Grundsätze zu beschränken und die Konkretisierung der betreffenden Abgabe dem freien Beschlussrecht zu überlassen.

An der derzeit bestehenden Doppelgleisigkeit, dass sowohl der Bundesgesetzgeber als auch der Landesgesetzgeber die Gemeinden zur Abgabeneinhebung ermächtigen kann, darf aus der Sicht des Österreichischen Städtebundes dagegen nichts geändert werden, denn einerseits stellt die bundesgesetzliche Ermächtigung für die Gemeinden einen der Kernpunkte des Finanzausgleichs dar, andererseits sollte auch weiterhin die Möglichkeit bestehen, länderspezifische Regelungen zu treffen.

#### 4.6.2.5 Finanzausweisungen und Zuschüsse

§ 12 F-VG enthält nähere Bestimmungen zu den schon in § 3 als ein die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge ergänzendes Instrumentarium erwähnten Finanzausweisungen und zweckgebundenen Zuschüsse des Bundes und der Länder.

Finanzausweisungen können entweder als Schlüsselzuweisungen, bei welchen die durchschnittliche Belastung der Empfänger durch Pflichtaufgaben und ihre Steuerkraft zu berücksichtigen ist, oder als Bedarfszuweisungen

- zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichtes,
  - zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse oder
  - zum Ausgleich von Härten bei der Verteilung der Abgabenerträge
- gewährt werden.

Die Notwendigkeit des Instruments der Bedarfszuweisungen, aber auch der Zweckzuschüsse muss aus der Sicht des Österreichischen Städtebundes unbestritten bleiben.

Weiters wird festgehalten, dass Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften ein unverzichtbarer Bestandteil der Feinabstimmung der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften sind.

## 4.7 ANHANG 7. FORDERUNGSPAPIER GEMEINSAM MIT DEM ÖSTERREICHISCHEN GEMEINDEBUND

### Gemeinsame Anliegen der Städte und Gemeinden an den Österreich-Konvent

Über folgende Anliegen besteht zwischen dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund Konsens. Es wird ersucht, diese in einer künftigen Bundesverfassung umzusetzen:

1. Wesentliche Bedeutung von Gemeindeverbänden; Landes- und Bezirksgrenzen dürfen kein Hindernis mehr für interkommunale Zusammenarbeit darstellen. Kooperationen müssen so einfach wie möglich gebildet werden können.
2. Möglichkeit, bei Gemeinderatswahlen auch außerhalb der Gemeinde seine Stimme abzugeben (Wahlkarten bzw. Briefwahl).
3. Eine Verordnung, mit der eine Aufgabenübertragung an eine staatliche Behörde (Art. 118 Abs. 7) vorgenommen wurde, muss auf Antrag der Gemeinde ohne zusätzliche Begründung wieder aufgehoben werden.
4. Die engen Grenzen des ortspolizeilichen Ordnungsrechts müssen erweitert werden. Nicht nur zur Missstands-, sondern auch zur Gefahrenabwehr müssen sie eingesetzt werden können.
5. Darüber hinaus muss den Gemeinden das Recht eingeräumt werden, dass sie ortspolizeiliche Verordnungen auch vollziehen dürfen, und zwar dadurch, dass sie eine Strafe festlegen bzw. Maßnahmen unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt anordnen können und dass Organe der öffentlichen Aufsicht diese Maßnahmen unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt vollziehen dürfen.
6. Kontrolle der Gemeinden unter 20.000 Einwohnern durch den Rechnungshof soll weiterhin nur ausnahmsweise auf Antrag der Landesregierung möglich sein (keine Änderung des Art. 127b Abs. 7 B-VG).
7. Verankerung der Daseinsvorsorge in der Bundesverfassung.
8. Keine Ungleichbehandlung von Städten im Sicherheitsbereich.
9. Sicherheitspolizeiliche Aufgaben, wie z. B. Waffen- und Schießmittelwesen oder Versammlungswesen, sollen nicht den Städten zur Vollziehung übertragen werden.
10. Verankerung der Parität in der Finanzverfassung im Sinne des Textvorschlages des Österreichischen Städtebundes.
11. Kostenüberwälzungen nur aus wichtigen Gründen und nach Verhandlungen.
12. Zweckwidmung der Umlagen für Gemeinden.
13. Deckelung der Umlagen an die Entwicklung der Ertragsanteile und Verhandlungspflicht bei Schaffung neuer Umlagen bzw. Erhöhung.
14. Inkorporierung des Konsultationsmechanismus in die Bundesverfassung im Sinne des Textvorschlages des Österreichischen Städtebundes (keine Ausnahmen für steuerpolitische Maßnahmen und für die Umsetzung von EU-Vorschriften).

## 4.8 ANHANG 8. STELLUNGNAHME ZUM SICHERHEITSBEREICH

Bei nochmaliger und näherer Auseinandersetzung mit dem Vorschlag der Wiener Polizeivizepräsidentin Dr. Michaela Pfeifenberger kommt neben den bereits in der entsprechenden Ausschusssitzung aufgeworfenen Fragen noch hinzu, dass durch dieses Modell (Eingliederung der Bundespolizeidirektionen in den Landeshauptstädten in die Sicherheitsdirektionen) Statutarstädte unterschiedlichster Ausgestaltung entstehen.

Auffallend ist vor allem die Tatsache, dass nach diesem Modell die Magistrate der Landeshauptstädte weniger Aufgaben zu erfüllen hätten als die Städte Villach, Wiener Neustadt, Wels und Steyr.

Die Landeshauptstädte haben bereits in der Vergangenheit verschiedene Aufgaben der Bundespolizeidirektionen durchaus erfolgreich übernommen. Aus Gründen der gerade im Konvent geforderten Bürgernähe und Transparenz der Verfassung bzw. des Verwaltungsaufbaues ist diese Ungleichbehandlung nicht nachvollziehbar und wird von Seiten des Österreichischen Städtebundes abgelehnt.

Es müsste daher angedacht werden, dass, wenn bei einer etwaigen Auflösung der Bundespolizeidirektionen in den Städten Villach, Wels, Steyr und Wiener Neustadt diese Aufgaben übertragen werden, auch die Magistrate in den Landeshauptstädten weitere, bisher von den Bundespolizeidirektionen getragene Aufgaben übernehmen.

Wobei auch für die Städte Villach, Wels, Steyr, Wiener Neustadt zu hinterfragen ist, welche Aufgaben konkret zu übernehmen sind (nur Aufgaben der Verwaltungspolizei oder auch allgemeine Sicherheitspolizei).

Hinsichtlich der Frage, welche Aufgaben das sein sollten, ist das wesentliche sachliche Entscheidungskriterium jenes der Bürgernähe und -orientierung. Zu denken wird dabei an Aufgaben wie etwa Kraffahrwesen, Vereinswesen, Straßenpolizei, Verkehrspolizei, Medienwesen und andere mehr zu sein. Wobei die Übernahme jeder einzelnen Aufgabe genau hinterfragt werden muss. Andere Aufgaben – also jene, die als bezirksübergreifend zu werten sind (Schubhaft, Abschiebung u. Ä.) – sollten von der Sicherheitsdirektion wahrgenommen werden.

Aufgaben der Sicherheitspolizei und das Einschreiten im Dienst der Strafjustiz sollten keinesfalls auf die Stadtmagistrate übergehen.

Für alle Übertragungen von Aufgaben der Bundespolizeidirektionen auf Stadtmagistrate muss gleichzeitig natürlich sichergestellt werden, dass alle Bezirksverwaltungsbehörden (Sicherheitsbehörden erster Instanz) dieselben Zugriffs- und Weisungskompetenzen hinsichtlich des Wachkörpers haben; der Bürgermeister muss also jedenfalls in sicherheitsbehördlichen Agenden dieselben Befugnisse hinsichtlich des Wachkörpers haben wie die Bezirkshauptleute.

Darüber hinaus muss für die Übernahme dieser Aufgaben ein voller und gerechter finanzieller Ausgleich vorgesehen sein, was eigentlich selbstverständlich sein sollte.

Weiters muss angemerkt werden, dass mit einer Übernahme der Agenden keinesfalls die Verpflichtung zur Übernahme von Personal, Objekten und Inventar verbunden sein kann.

Ebenfalls zu diskutieren ist die Frage, ob es sinnvoll ist, in den Städten Leoben und Schwechat die Agenden auf die Bezirksverwaltungsbehörden zu übertragen. Dies vor allem deshalb, weil beide Städte in der Vergangenheit mit Erfolg etwa auch das Passwesen übernommen haben. Aus Gründen der Bürgernähe müsste hier überlegt werden, ob nicht zumindest gewisse Agenden auf diese beiden Städte übergehen sollten.

Ferner muss festgehalten werden, dass dieses Modell keine Aussagen darüber enthält, wie sich die angedachte Umstrukturierung im Sicherheitsbereich auf die Stadt Rust (ebenfalls eine Statutarstadt, die von der Bundespolizeidirektion Eisenstadt mitbetreut wurde) bzw. auf Bregenz (keine Bundespolizeidirektion) auswirkt.

Im Zusammenhang mit der Organisation der polizeilichen Agenden in der Stadt Wien wird darauf hingewiesen, dass die Einbindung der Bundespolizeidirektion in die Sicherheitsdirektion eine gefestigte Struktur ist. Jedoch ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass auch von Seiten Wiens einem Aufgabenübergang, etwa Vereins- und Presseangelegenheiten, näher getreten werden könnte.

Zusammengefasst muss festgehalten werden, dass dieses Modell zur Neugestaltung der Sicherheitsverwaltung noch unzählige Fragen unbeantwortet lässt. Darüber hinaus ist es bei so weitreichenden Umstrukturierungen unbedingt erforderlich, dass die betroffenen Städte in die Diskussion eingebunden werden.

Von Seiten des Österreichischen Städtebundes wird der Vorschlag in der vorgestellten Form abgelehnt.

## 4.9 ANHANG 9. GESAMTTEXTVORSCHLAG ZUM GEMEINDEBEREICH

### Artikel 115

(1) Jedes Land gliedert sich in Gemeinden. Die Gemeinde ist Gebietskörperschaft mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich Verwaltungssprengel. Jedes Grundstück muss zu einer Gemeinde gehören.

(Art. 116 Abs. 1 wird in Art. 115 übernommen)

(2) Die Zuständigkeit zur Regelung der gemäß den Art. 118, 118a und 119 von den Gemeinden zu besorgenden Angelegenheiten bestimmt sich nach den allgemeinen Vorschriften dieses Bundesverfassungsgesetzes.

(Anmerkung: Der erste Satz sollte von der allgemeinen Kompetenzverteilung erfasst werden: Kompetenzfeld: Organisation der Länder und Gemeinden)

(3) Der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund sind berufen, die Interessen der Gemeinden zu vertreten.

## Artikel 116

(1) Die Gemeinde ist selbständiger Wirtschaftskörper. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben. (Könnte entfallen, sollte im Ausschuss 7 eine entsprechende Bestimmung geschaffen worden sein)

(2) Einer Gemeinde mit mindestens 20 000 Einwohnern ist auf ihren Antrag durch Landesgesetz ein eigenes Statut (Stadtrecht) zu verleihen.

Einer Gemeinde mit mindestens 10 000 Einwohnern kann auf ihren Antrag durch Landesgesetz ein eigenes Statut (Stadtrecht) verliehen werden. Eine Stadt mit eigenem Statut hat neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung auch die der Bezirksverwaltung zu besorgen.

(3) Veränderungen im Bestand von Gemeinden bedürfen Volksabstimmungen in jeder der betroffenen Gemeinde.

Variante: Veränderungen im Bestand von Gemeinden bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der zum Gemeinderat Wahlberechtigten in jeder der betroffenen Gemeinden.

Der gesamte Abs. 3 stellt eine Forderung des Österreichischen Gemeindebundes dar.

## Artikel 116a

(1) Zur gemeinsamen Besorgung von Angelegenheiten gleichartiger Aufgabengebiete des eigenen oder des übertragenen Wirkungsbereichs der Gemeinde können sich Gemeinden, sofern dies der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung dient, durch Vereinbarung zu Gemeindeverbänden zusammenschließen, deren örtlicher Wirkungsbereich auch Bezirks- und Landesgrenzen überschreiten darf. Eine solche Vereinbarung bedarf der Genehmigung durch Verordnung der Landesregierung für den Fall, dass Landesgrenzen überschritten werden, durch übereinstimmende Verordnungen der beteiligten Länder. Die Verordnungen sind zu erlassen, wenn eine dem Gesetz entsprechende Vereinbarung vorliegt, die Finanzierung der zu besorgenden Aufgaben gesichert ist und die Bildung des Gemeindeverbandes die Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht gefährdet.

(2) Im Interesse der Zweckmäßigkeit kann durch Bundes- oder Landesgesetz die Bildung von Gemeindeverbänden zur gemeinsamen Besorgung von Angelegenheiten gleichartiger Aufgabengebiete des eigenen oder des übertragenen Wirkungsbereichs der Gemeinde vorgesehen werden. Dabei darf die Funktion der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper und Verwaltungssprengel nicht gefährdet werden. Werden Gemeindeverbände unmittelbar durch die Gesetzgebung oder durch die Vollziehung eingerichtet, sind die beteiligten Gemeinden vor Kundmachung des Gesetzes oder vor Erlassung des Verwaltungsaktes zu hören.

(3) Die Organisation der Gemeindeverbände wird durch Landesgesetz geregelt, in dem insbesondere die Vorgangsweise bei Weisungskonflikten in Landesgrenzen überschreitenden Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereichs der Gemeinde festzulegen ist.

[Diese Bestimmung könnte entfallen und von der allgemeinen Organisationskompetenz der Länder für die Gemeinden ersetzt werden.]

Den verbandsangehörigen Gemeinden ist ein maßgebender Einfluss auf die Besorgung der Aufgaben der Gemeindeverbände einzuräumen. Als Organe sind jedenfalls eine Verbandsversammlung, die aus gewählten Vertretern aller verbandsangehörigen Gemeinden zu bestehen hat, und ein/e Vorsitzende/r der Verbandsversammlung vorzusehen. Die Stimmenverteilung in der Verbandsversammlung hat auf die Zusammensetzung des Gemeinderats aller beteiligten Gemeinden Bedacht zu nehmen.

(4) Für Gemeindeverbände, die durch Vereinbarung geschaffen werden, sind Bestimmungen über den Beitritt und den Austritt von Gemeinden sowie über die Auflösung des Gemeindeverbandes zu treffen.

(5) Die Gemeinden haben das Recht, im Interesse der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Besorgung von Angelegenheiten des eigenen und übertragenen Wirkungsbereichs der Gemeinde sich auch anderer Formen der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, wie der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften, zu bedienen.

#### Artikel 117

(1) Als Organe der Gemeinde sind jedenfalls vorzusehen:

- a) der Gemeinderat, das ist ein von den Wahlberechtigten der Gemeinde zu wählender allgemeiner Vertretungskörper;
- b) der Gemeindevorstand (Stadtrat), bei Städten mit eigenem Statut der Stadtsenat;
- c) der Bürgermeister.

[Abs. 2 1. Satz kann entfallen, wenn es einheitliche Grundsätze für alle Wahlen geben sollte.]

(2) Die Wahlen in den Gemeinderat finden aufgrund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechts aller Staatsbürger statt, die in der Gemeinde den Hauptwohnsitz haben; die Landesgesetze können jedoch vorsehen, dass auch Staatsbürger, die in der Gemeinde einen Wohnsitz, nicht aber den Hauptwohnsitz haben, wahlberechtigt sind. In der Wahlordnung dürfen die Bedingungen des aktiven und passiven Wahlrechts nicht enger gezogen sein als in der Wahlordnung zum Landtag. Unter den von den Ländern festzulegenden Bedingungen steht das aktive und passive Wahlrecht auch den Staatsbürgern anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu. Die Wahlordnung kann bestimmen, dass die Wähler ihr Wahlrecht in Wahlkreisen ausüben, von denen jeder ein geschlossenes Gebiet umfassen muss. Eine Gliederung der Wählerschaft in andere Wahlkörper ist nicht zulässig. [Für den Fall, dass keine Wahlvorschläge eingebracht werden, kann in der Wahlordnung bestimmt werden, dass Personen als gewählt gelten, deren Namen auf den Stimmzetteln am häufigsten genannt werden.] – Könnte ebenfalls entfallen!

(3) Zu einem Beschluss des Gemeinderats ist die einfache Mehrheit der in beschlussfähiger Anzahl anwesenden Mitglieder desselben erforderlich; es können jedoch für bestimmte Angelegenheiten andere Beschlussfassungserfordernisse vorgesehen werden.

(4) Die Sitzungen des Gemeinderats sind öffentlich, es können jedoch Ausnahmen vorgesehen werden. Wenn der Gemeindevoranschlag oder der Gemeinderechnungsabschluss behandelt wird, darf die Öffentlichkeit nicht ausgeschlossen werden.

(5) Im Gemeinderat vertretene Wahlparteien haben nach Maßgabe ihrer Stärke Anspruch auf Vertretung im Gemeindevorstand.

(6) Der Bürgermeister wird vom Gemeinderat gewählt. In der Landesverfassung kann vorgesehen werden, dass die zur Wahl des Gemeinderats Berechtigten den Bürgermeister wählen.

(7) Die Geschäfte der Gemeinden werden durch das Gemeindeamt (Stadtamt), jene der Städte mit eigenem Statut durch den Magistrat besorgt. Zum Leiter des inneren Dienstes des Magistrats ist ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter als Magistratsdirektor zu bestellen.

(8) In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde kann der Landesgesetzgeber die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen.

#### Artikel 118

(1) Der Wirkungsbereich der Gemeinde ist ein eigener und ein vom Bund oder vom Land übertragener.

(2) Der eigene Wirkungsbereich umfasst neben den im Art. 116 Abs. 2 angeführten Angelegenheiten alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden. Die Gesetze haben derartige Angelegenheiten ausdrücklich als solche des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde zu bezeichnen.

(3) Der Gemeinde sind zur Besorgung im eigenen Wirkungsbereich die behördlichen Aufgaben insbesondere in folgenden Angelegenheiten gewährleistet:

1. Bestellung der Gemeindeorgane unbeschadet der Zuständigkeit überörtlicher Wahlbehörden; Regelung der inneren Einrichtungen zur Besorgung der Gemeindeaufgaben;
2. Bestellung der Gemeindebediensteten und Ausübung der Diensthoheit unbeschadet der Zuständigkeit überörtlicher Disziplinar-, Qualifikations- und Prüfungskommissionen;
3. örtliche Sicherheitspolizei (Art. 15 Abs. 2), örtliche Veranstaltungspolizei;
4. Verwaltung der Verkehrsflächen der Gemeinde, örtliche Straßenpolizei;
5. Flurschutzpolizei;
6. örtliche Marktpolizei;
7. örtliche Gesundheitspolizei, insbesondere auch auf dem Gebiet des Hilfs- und Rettungswesens sowie des Leichen- und Bestattungswesens;

8. Sittlichkeitspolizei;
9. örtliche Baupolizei, soweit sie nicht bundeseigene Gebäude, die öffentlichen Zwecken dienen (Art. 15 Abs. 5), zum Gegenstand hat; örtliche Feuerpolizei; örtliche Raumplanung;
10. öffentliche Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten;
11. freiwillige Feilbietungen beweglicher Sachen.

(4) Die Gemeinde hat die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs im Rahmen der Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes in eigener Verantwortung frei von Weisungen und – vorbehaltlich der Bestimmungen des Art. 119a Abs. 5 – unter Ausschluss eines Rechtsmittels an Verwaltungsorgane außerhalb der Gemeinde zu besorgen. Dem Bund und dem Land kommt gegenüber der Gemeinde bei Besorgung ihres eigenen Wirkungsbereichs ein Aufsichtsrecht (Art. 119a) zu. Die Bestimmungen des Art. 12 Abs. 2 bleiben unberührt.

(5) Der Bürgermeister, die Mitglieder des Gemeindevorstandes (Stadtrats, Stadtsenates) und allenfalls bestellte andere Organe der Gemeinde sind für die Erfüllung ihrer dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zugehörigen Aufgaben dem Gemeinderat verantwortlich.

(6) In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs hat die Gemeinde das Recht, Verordnungen nach freier Selbstbestimmung zur Abwehr und Beseitigung von Gefahren und Missständen, soweit dies im öffentlichen Interesse gelegen ist, zu erlassen. Die Gemeinde kann die Übertretung solcher Verordnungen zu Verwaltungsübertretungen erklären und Strafbestimmungen bis zu einer gesetzlich festzulegenden Strafhöhe erlassen. Die Gemeinde ist berechtigt, auch Maßnahmen unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt anzuordnen und Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes oder der öffentlichen Aufsicht zur Mitwirkung an der Vollziehung zu ermächtigen. Solche Verordnungen dürfen nicht gegen bestehende Gesetze des Bundes und des Landes verstoßen.

(7) Auf Antrag einer Gemeinde kann die Besorgung einzelner Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs nach Maßgabe des Art. 119a Abs. 3 durch Verordnung der Landesregierung beziehungsweise durch Verordnung des Landeshauptmannes auf eine staatliche Behörde oder eine Stadt mit eigenem Statut übertragen werden. Soweit durch eine solche Verordnung eine Zuständigkeit auf eine Bundesbehörde übertragen werden soll, bedarf sie der Zustimmung der Bundesregierung. Soweit durch eine solche Verordnung des Landeshauptmannes eine Zuständigkeit auf eine Landesbehörde übertragen werden soll, bedarf sie der Zustimmung der Landesregierung. Soweit durch eine solche Verordnung eine Zuständigkeit auf eine Stadt mit eigenem Statut übertragen werden soll, bedarf sie der Zustimmung des Gemeinderats. Eine solche Verordnung ist jederzeit auf Verlangen der Gemeinde wieder aufzuheben. Die Übertragung erstreckt sich nicht auf das Ordnungsrecht nach Abs. 6.

(8) Die Errichtung eines Gemeindevachkörpers oder eine Änderung seiner Organisation ist der Bundesregierung anzuzeigen.

### Artikel 118a

(1) Durch Bundes- oder Landesgesetz kann bestimmt werden, dass die Angehörigen eines Gemeindevachkörpers mit Zustimmung der Gemeinde zur Besorgung des Exekutivdienstes für die zuständige Behörde ermächtigt werden können.

(2) Mit Zustimmung der Gemeinde kann die Bezirksverwaltungsbehörde Angehörige eines Gemeindevachkörpers ermächtigen, an der Handhabung des Verwaltungsstrafgesetzes im selben Umfang mitzuwirken wie die übrigen Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes. Diese Ermächtigung kann nur erteilt werden, soweit die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes in der den Gegenstand des Verwaltungsstrafverfahrens bildenden Angelegenheit die Einhaltung der Verwaltungsvorschriften zu überwachen haben oder soweit diese Angelegenheit im Wirkungsbereich der Gemeinde zu besorgen ist.

### Artikel 119

(1) Der übertragene Wirkungsbereich umfasst die Angelegenheiten, die die Gemeinde nach Maßgabe der Bundesgesetze im Auftrag und nach den Weisungen des Bundes oder nach Maßgabe der Landesgesetze im Auftrag und nach den Weisungen des Landes zu besorgen hat.

(2) Die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereichs werden vom Bürgermeister besorgt. Er ist hiebei in den Angelegenheiten der Bundesvollziehung an die Weisungen der zuständigen Organe des Bundes, in den Angelegenheiten der Landesvollziehung an die Weisungen der zuständigen Organe des Landes gebunden und nach Abs. 4 verantwortlich.

(3) Der Bürgermeister kann einzelne Gruppen von Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereichs – unbeschadet seiner Verantwortlichkeit – wegen ihres sachlichen Zusammenhanges mit den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs Mitgliedern des Gemeindevorstandes (Stadtrats, Stadtsenates), anderen nach Art. 117 Abs. 1 geschaffenen Organen oder bei Kollegialorganen deren Mitgliedern zur Besorgung in seinem Namen übertragen. In diesen Angelegenheiten sind die betreffenden Organe oder deren Mitglieder an die Weisungen des Bürgermeisters gebunden und nach Abs. 4 verantwortlich.

(4) Auf Antrag einer Stadt mit eigenem Statut kann die Besorgung einzelner Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereichs nach Maßgabe des Art. 119a Abs. 3 durch Verordnung der Landesregierung bzw. Verordnung des Landeshauptmannes auf eine staatliche Behörde übertragen werden, deren Sitz im Gebiet einer Stadt mit eigenem Statut liegt. Unter den selben Voraussetzungen kann die Besorgung solcher Angelegenheiten von staatlichen Behörden auf eine Stadt mit eigenem Statut übertragen werden.

(5) Wegen Gesetzesverletzung sowie wegen Nichtbefolgung einer Verordnung oder einer Weisung können die in den Abs. 2 und 3 genannten Organe, soweit ihnen Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit zur Last fällt, wenn sie auf dem Gebiet der Bundesvollziehung tätig waren, vom Landeshauptmann, wenn sie auf dem Gebiet der Landesvollziehung tätig waren, von der Landesregierung ihres Amtes verlustig erklärt werden. Die allfällige Mitgliedschaft einer solchen Person zum Gemeinderat wird hiedurch nicht berührt.

**Artikel 119a**

(1) Der Bund und das Land üben das Aufsichtsrecht über die Gemeinde dahin aus, dass diese bei Besorgung des eigenen Wirkungsbereichs die Gesetze und Verordnungen nicht verletzt, insbesondere ihren Wirkungsbereich nicht überschreitet und die ihr gesetzlich obliegenden Aufgaben erfüllt.

(2) Das Land hat ferner das Recht, die Gebarung der Gemeinde auf ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Gemeinden, die gemäß Art. 127a B-VG der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen, sind vom Anwendungsbereich dieser Bestimmung ausgenommen. Das Ergebnis der Überprüfung ist dem Bürgermeister zur Vorlage an den Gemeinderat zu übermitteln. Der Bürgermeister hat die aufgrund des Überprüfungsergebnisses getroffenen Maßnahmen innerhalb von drei Monaten der Aufsichtsbehörde mitzuteilen.

(3) Das Aufsichtsrecht und dessen gesetzliche Regelung stehen, insoweit als der eigene Wirkungsbereich der Gemeinde Angelegenheiten aus dem Bereich der Bundesvollziehung umfasst, dem Bund, im Übrigen den Ländern zu; das Aufsichtsrecht ist von den Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung auszuüben.

(4) Die Aufsichtsbehörde ist berechtigt, sich über jedwede Angelegenheit der Gemeinde zu unterrichten. Die Gemeinde ist verpflichtet, die von der Aufsichtsbehörde im einzelnen Fall verlangten Auskünfte zu erteilen und Prüfungen an Ort und Stelle vornehmen zu lassen.

(5) soll aufgrund der Ergebnisse im Ausschuss 9 entfallen

(6) soll entfallen

(7) Sofern die zuständige Gesetzgebung (Abs. 3) als Aufsichtsmittel die Auflösung des Gemeinderats vorsieht, kommt diese Maßnahme in Ausübung des Aufsichtsrechts des Landes der Landesregierung, in Ausübung des Aufsichtsrechts des Bundes dem Landeshauptmann zu. Die Zulässigkeit der Ersatzvornahme als Aufsichtsmittel ist auf die Fälle unbedingter Notwendigkeit zu beschränken. Die Aufsichtsmittel sind unter möglicher Schonung erworbener Rechte Dritter zu handhaben.

(8) Einzelne von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu treffende Maßnahmen, durch die auch überörtliche Interessen in besonderem Maß berührt werden, insbesondere solche von besonderer finanzieller Bedeutung, können durch die zuständige Gesetzgebung (Abs. 3) an eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde gebunden werden. Als Grund für die Versagung der Genehmigung darf nur ein Tatbestand vorgesehen werden, der die Bevorzugung überörtlicher Interessen eindeutig rechtfertigt.

(9) Die Gemeinde hat im aufsichtsbehördlichen Verfahren Parteistellung; sie ist berechtigt, gegen die Aufsichtsbehörde vor dem Verwaltungsgerichtshof (Art. 131 und 132) und vor dem Verfassungsgerichtshof (Art. 144) Beschwerde zu führen.

(10) Die Bestimmungen dieses Artikels sind auf die Aufsicht über Gemeindeverbände, soweit diese Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde besorgen, entsprechend anzuwenden.

#### Artikel 120

Die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden, deren Einrichtung nach dem Muster der Selbstverwaltung sowie die Festsetzung weiterer Grundsätze für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung; die Ausführung obliegt der Landesgesetzgebung. Die Regelung der Zuständigkeit in Angelegenheiten des Dienstrechts und des Personalvertretungsrechts der Bediensteten der Gebietsgemeinden ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung.

### 4.10 ANHANG 10. TEXTVORSCHLAG IM AUSSCHUSS 1

**Verankerung der Leistungen im allgemeinen Interesse (Gemeinwohlsicherung) in der Bundesverfassung**

(1) Bund, Länder und Gemeinden gewährleisten die Erbringung von Leistungen im allgemeinen Interesse (Daseinsvorsorge).

(2) Derartige Leistungen stellen einen anerkannten, nicht diskriminierenden Mindeststandard der gesellschaftlichen Teilhabe an (für) jene(n) Lebenslagen sicher, die gesellschaftlich regelmäßig vorkommen.

(3) Es sind dies sowohl marktbezogene als auch nicht marktbezogene Leistungen, die so zu erbringen sind, dass dabei insbesondere die Versorgungssicherheit, die soziale Erreichbarkeit, der Verbraucherschutz, der Gesundheitsschutz und die Nachhaltigkeit sichergestellt sind.

### 4.11 ANHANG 11. TEXTVORSCHLÄGE IM AUSSCHUSS 10

#### 4.11.1 Textvorschlag für einen Grundsatz der Parität im Österreichischen Finanzausgleich

§ 4 F-VG neu (mit einer Integration von § 7 FAG neu)

„(1) Die Verteilung der Einnahmen sowie die Verteilung der Abgaben- und Ertragshoheit auf Bund, Länder und Gemeinden hat in Übereinstimmung mit der Verteilung der tatsächlichen Lasten der öffentlichen und Privatwirtschaftsverwaltung zu erfolgen. Dieser Verteilung haben Verhandlungen aller Gebietskörperschaftsebenen voranzugehen, wobei die finanziellen Deckungsbedürfnisse von Bund, Ländern und Gemeinden dabei gleichwertig sind.

(2) Der Bund hat mit den am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften vor der Inangriffnahme steuer- sowie verteilungspolitischer Maßnahmen, die für die Gebietskörperschaften mit einem Ausfall an Steuern, an deren Ertrag sie beteiligt sind, verknüpft sein können, Verhandlungen zu führen. Das Gleiche gilt für Mehrbelastungen, die als Folge von Maßnahmen des Bundes z. B. am Zweckaufwand der Gebietskörperschaften zu erwarten sind.

(3) Führen die Verhandlungen gemäß Abs. 1 und 2 zu keinem einvernehmlichen Ergebnis und setzt der Bund die steuerpolitischen Maßnahmen mit nicht vernachlässigbaren finanziellen Auswirkungen für Länder und Gemeinden um, so steht diesen ein Einspruchsrecht gegen einen entsprechenden Gesetzesbeschluss des Nationalrats zu. Ob dieser Einspruch aufrecht zu bleiben hat, bestimmt ein ständiger Ausschuss, der sich zu gleichen Teilen (je ein Drittel) aus Vertretern des Bundes, der Länder und Gemeinden zusammensetzt. Der Ausschuss fasst seine Beschlüsse mit Stimmenmehrheit. Der Gesetzesbeschluss kann kundgemacht werden, wenn der Ausschuss entscheidet, dass der Einspruch nicht aufrecht zu bleiben hat.

(4) Die Abs. 1 bis 3 gelten sinngemäß auch vor der Inangriffnahme steuer- sowie verteilungspolitischer Maßnahmen der Länder im Verhältnis zu den jeweils landeseigenen Gemeinden.

(5) Das einvernehmlich erzielte Ergebnis der Finanzausgleichs-Verhandlungen aller Gebietskörperschaftsebenen gemäß Abs. 1 ist in einem Paktum festzuschreiben und im Bundesgesetzblatt kundzumachen. Die Umsetzung dieses verfassungsunmittelbaren Rechtsaktes durch den einfachen Gesetzgeber unterliegt der Kontrolle des Verfassungsgerichtshofes. Art. 140 B-VG findet Anwendung.“

#### **4.11.2 Textvorschläge zur Neuregelung der Kostenüberwälzung (§ 2) und Umlagenerhebungskompetenz (§ 3)**

##### **§ 2 F-VG neu**

Der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften tragen, sofern die zuständige Gesetzgebung aus wichtigen Gründen und nach Verhandlungen mit den betroffenen Gebietskörperschaften nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt.

##### **Erläuterungen:**

§ 2 F-VG bestimmt, dass der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand tragen, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben (Anknüpfung an die Vollzugskompetenz) ergibt.

Dieser **Konnexitätsgrundsatz**, die Koppelung von Aufgabenverantwortung und Finanzierungsverantwortung, kann fast zwingend schon aus dem Autonomieprinzip abgeleitet werden, die eigentliche Bedeutung des § 2 F-VG wird daher eher darin gesehen, dass vom Prinzip der eigenen Kostentragung abweichende Regelungen getroffen werden können.

Der Kostenbegriff umfasst bei der Besorgung von Aufgaben einer anderen Gebietskörperschaft allerdings nur den Personal- und den sogenannten Amtssachaufwand. Den sogenannten Zweckaufwand hat jene Gebietskörperschaft zu finanzieren, deren Aufgabe besorgt wird.

§ 2 F-VG lässt Ausnahmen vom Prinzip der eigenen Kostentragung zu, nämlich Kostenüberwälzungen (etwa in Form der Überbürdung auch des Zweckaufwandes) oder Kostenübernahmen, die beim Finanzausgleich eine bedeutende Rolle spielen.

Bisher konnte der zuständige Gesetzgeber Kostenüberwälzungen ohne weiteres an eine andere Gebietskörperschaft (Bund an Länder und/oder Gemeinden bzw. Länder an die Gemeinden) vornehmen und sich damit jeglicher finanzieller Verantwortung entledigen. Diese praktizierte Vorgehensweise erfuhr einerseits durch den Konsultationsmechanismus eine gewisse Entschärfung, jedoch ist dieses Instrument unzureichend. Die neue Finanzverfassung ist vom Gedanken der Parität der drei Gebietskörperschaften geleitet. Diesem Grundsatz folgend wird der bisherige § 2 durch die Wendung „aus wichtigen Gründen und nach Verhandlungen mit den betroffenen Gebietskörperschaften“ ergänzt. In diesen Verhandlungen muss die „überwälzende“ Gebietskörperschaft darlegen, aus welchen Gründen diese Kostenüberwälzung vorgenommen wird, wobei darauf Bedacht zu nehmen ist, dass Kostenüberwälzungen nur aus wichtigen Gründen vorgenommen werden dürfen.

#### **4.11.3 Regelung hinsichtlich sogenannter „indirekter Umlagen“**

Vorbemerkung: Neben den Landesumlagen legen die Länder in den Materiengesetzen Kostenbeteiligungen der Städte und Gemeinden für bestimmte Bereiche (Sozialhilfe, Spitäler, Kindergärten etc.) fest. Diese Kostenbeteiligungen sind für die Gemeinden unberechenbar und stellen zumeist eine Abweichung vom Paktum dar. Aus der Sicht der Gemeinden gehört dieses Verhältnis verrechtlicht, um eine Vorhersehbarkeit dieser Kosten, gerade im Hinblick auf eine mittelfristige Finanzplanung für die Gemeinden, sicherstellen zu können.

#### **§ 3 F-VG**

1. Die Länder sind berechtigt, für besondere Zwecke nach vorherigen Verhandlungen und im Einvernehmen mit den Gemeinden (vertreten durch den Österreichischen Städtebund und Österreichischen Gemeindebund) Kostenbeteiligungen der Gemeinden bis zu einer im Finanzausgleichsgesetz bestimmten Höchstgrenze festzulegen.
2. Eine Erhöhung der Kostenbeteiligung darf ebenfalls nur nach Verhandlungen mit den Gemeinden erfolgen.

#### **4.11.4 Verankerung des Konsultationsmechanismus im B-VG**

##### **4.11.4.1 Textvorschlag**

##### **Artikel 1**

(1) Bund, Länder und Gemeinden, diese vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund, sind ermächtigt, miteinander Vereinbarungen über einen Konsultationsmechanismus abzuschließen.

(2) Die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus regelt:

1. die wechselseitige Information der Gebietskörperschaften über rechtsetzende Maßnahmen einschließlich der Gelegenheit zur Stellungnahme. In diesem Zusammenhang besteht die Verpflichtung, dass im Begutachtungsentwurf für alle rechtsetzenden Maßnahmen, die in den Anwendungsbereich des Konsultationsmechanismus fallen, eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen aufzunehmen ist, die den von den Vertragsparteien einvernehmlich zu erarbeitenden und vom Bundesminister für Finanzen zu erlassenden Richtlinien gemäß § 14 Abs. 5 Bundeshaushaltsgesetz entspricht;
2. die Einrichtung von Konsultationsgremien insbesondere zur Beratung über die Kosten solcher rechtsetzender Maßnahmen und die Voraussetzungen für eine Verhandlungspflicht;
3. Regelungen über die Kostentragung und Kostenersatzpflicht, insbesondere besteht die Verpflichtung, abzugeltende zusätzliche finanzielle Ausgaben bei den Verhandlungen über die nächste Finanzausgleichsperiode als bestehende Verpflichtung einvernehmlich einzubinden.

## Artikel 2

Diese Vereinbarung gilt nicht für rechtsetzende Maßnahmen, die die Gebietskörperschaften in ihrer Eigenschaft als Träger von Privatrechten so wie jeden anderen Rechtsträger treffen.

## Artikel 3

(1) Auf die Vereinbarungen gemäß Art. 1 sind die für Vereinbarungen gemäß Art. 15a Abs. 1 B-VG geltenden bundes- und landesrechtlichen Vorschriften mit folgenden Abweichungen anzuwenden:

1. In den Vereinbarungen können Organe vorgesehen werden, die sich aus Vertretern von Organen des Bundes, der Länder, des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes zusammensetzen und die ihre Beschlüsse einvernehmlich fassen.
2. Die Vereinbarungen können von § 2 Finanz-Verfassungsgesetz abweichende Regeln über die Tragung des Aufwandes der Gebietskörperschaften vorsehen.
3. Die Genehmigung der Vereinbarungen kann in den Landtagen mit einfacher Mehrheit erfolgen.

(2) Der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund sind berechtigt, Anträge gemäß Art. 138a Abs. 1 B-VG zu stellen.

## Artikel 4

Den Gemeinden aus Vereinbarungen gemäß Art. 1 zustehende vermögensrechtliche Ansprüche können von diesen sowie in ihrem Namen vom Österreichischen Gemeindebund oder vom Österreichischen Städtebund nach Art. 137 B-VG geltend gemacht werden.

## Artikel 5

Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

#### 4.11.4.2 Novellierungsvorschläge des Österreichischen Städtebundes zum Konsultationsmechanismus vom 8. Juni 2004 – Erläuterungen zum Textvorschlag

##### Ausweitung des Anwendungsbereichs des Konsultationsmechanismus

##### • **Einnahmenausfälle – steuerpolitische Maßnahmen**

Notwendige Grundlage jeder Vereinbarung ist unter anderem immer auch der grundsätzlich unveränderte Weiterbestand der für den Vertragsabschluss essentiellen Rahmenbedingungen; fällt die Geschäftsgrundlage nachträglich weg, insbesondere weil eine Seite die Bedingungen in unerwarteter Weise zum Nachteil ihres/r Partner/s verändert, vermag die Vereinbarung keine verbindliche Wirkung mehr zu entfalten.

Ein Versuch, den vorstehenden Grundsatz zu effektuieren, ist in der „Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus der Gebietskörperschaften“ aus dem Jahre 1998 zu erblicken. Durch das mit dieser Vereinbarung etablierte Regime erhalten die Gebietskörperschaften die Möglichkeit, sich gegen Zusatzbelastungen zur Wehr zu setzen, die aus rechtssetzenden Akten des gegenbeteiligten Bundes oder eines Bundeslandes resultieren, ohne in diesem Zusammenhang so gleich das zwischen den Finanzausgleichspartnern vereinbarte „Paktum“ und damit den Finanzausgleich als solchen in Frage stellen zu müssen.

Bedenkt man diesen inneren Zusammenhang zwischen Finanzausgleichspaktum und Konsultationsmechanismus (Stabilitätspakt), muss ein auf Dauer unhaltbarer Wertungswiderspruch darin gesehen werden, dass zwar rechtssetzende Maßnahmen mit ausgabenerhöhender Wirkung in das Konsultationsregime mit einbezogen werden, nicht aber solche, die einen Entfall von – beim Paktumsabschluss einkalkulierten – Einnahmen nach sich ziehen. Für derartige steuerpolitische Maßnahmen bleibt es bis dato beim – grundsätzlich sanktionslosen – Verhandlungsgebot gemäß § 7 FAG 2001.

Um das bestehende Ungleichgewicht zwischen ausgaben- und einnahmensseitiger Belastung zu beseitigen und zu verhindern, dass die Verwirklichung jedes legitimen Vorhabens mit einnahmenbezogenem Inhalt – wie etwa der anstehenden Steuerreform – Gefahr läuft, zu einem Wegfall der Geschäftsgrundlage des Finanzausgleichspaktums mit unabsehbaren Folgen für den Finanzausgleich als solchen zu führen, scheint es dringend geboten, den Anwendungsbereich des Konsultationsmechanismus entsprechend zu erweitern. Auf diese Weise würde den gegenbeteiligten, durch eine Steuersenkung betroffenen Gebietskörperschaften die Möglichkeit eröffnet, den aus einer Steuersenkung drohenden Einnahmenausfall zu thematisieren und entsprechenden Ausgleich einzufordern, ohne das Finanzausgleichspaktum in Frage zu stellen. Umgekehrt bliebe der zuständigen Gesetzgebung die Kompetenz zur Gestaltung des Steuerrechts ungeschmälert erhalten, denn ein Konsultationsverfahren kann – ohne Einverständnis des Rechtssetzungsbefugten – immer nur Ausgleichszahlungen nach sich ziehen, niemals jedoch die beeinspruchte Maßnahme verhindern.

##### • **Bagatellgrenzen**

Als gleichermaßen unhaltbar erweist sich vor dem Hintergrund der engen Nahebeziehung zwischen Finanzausgleichspaktum und Konsultationsmechanismus aber auch das Beibehalten der

dem Konsultationsregime derzeit immanenten Bagatellgrenzen (vgl. dazu insbesondere Art. 4 Abs. 5 der „Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus der Gebietskörperschaften“). Zwar hat die Überlegung, dass von einem anderen Finanzausgleichspartner verursachte geringfügige Modifikationen der Einnahmen- und Ausgabensituation außer Betracht zu bleiben haben, gerade angesichts des aufgezeigten Zusammenhanges zwischen Konsultationsmechanismus und „Paktum“ einiges für sich, denn es liegt auf der Hand, dass marginale Verschiebungen der Rahmenbedingungen dieser Vereinbarung nicht die Geschäftsgrundlage zu entziehen vermögen. (Aus demselben Grund erscheint übrigens auch die in Art. 4 Abs. 4 der „Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus der Gebietskörperschaften“ angeordnete Einrechnung von Einsparungen und zusätzlichen Einnahmen in die gebotene Abgeltung des Zusatzaufwandes gleichwie die in Abs. 3 leg cit statuierte Beschränkung auf die laufende Finanzausgleichsperiode grundsätzlich systemkonform.) Erforderlich wäre jedoch eine Bestimmung, die – analog zu Art. 5 Abs. 3 der „Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus der Gebietskörperschaften“ – im Falle der Häufung von Maßnahmen, die unter der Bagatellgrenze bleiben, eine gemeinsame Betrachtung zulässt. Darüber hinaus müssten auch Mehrbelastungen etwa nur für Statutarstädte einer gesonderten Bewertung unterliegen und die Rechtsfolgen des Konsultationsmechanismus ausgelöst, werden können. Als Zeithorizont für eine derartige Zusammenschau bietet sich freilich eher die laufende Finanzausgleichsperiode als das in der genannten Bestimmung für maßgeblich erklärte Kalenderjahr an.

#### • EU-Vorschriften

Ebenfalls nicht von der bestehenden Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus erfasst sind Mehrbelastungen, die in Umsetzung von EU-Vorschriften entstehen. Bei einer Novellierung des Konsultationsmechanismus müssen auch diese Belastungen berücksichtigt werden.

#### • Klarstellung der Einklagbarkeit der Ansprüche nach Verhandlungen des Konsultationsgremiums

Was die Frage nach der Durchsetzbarkeit von Ansprüchen aus dem Konsultationsmechanismus anlangt, sollte die Möglichkeit der Klagsführung vor dem Verfassungsgerichtshof als ultima ratio jedenfalls beibehalten werden.

Einleitend eine Klarstellung betreffend die unmittelbare Ableitung durchsetzbarer Ansprüche aus der „Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus der Gebietskörperschaften“:

Zum einen ist darauf hinzuweisen, dass jene Judikaturlinie des Verfassungsgerichtshofes, die für staatsrechtliche Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG (der gemäß Art. 2 Abs. 1 BVG Gemeindebund grundsätzlich auch auf die „Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus der Gebietskörperschaften“ zur Anwendung kommt) die Notwendigkeit einer speziellen Transformation durch Gesetze, Verordnungen und dgl. vorsieht, nur auf Vereinbarungen zutrifft, die Rechte und Pflichten außenstehender Dritter begründen. Beschränkt sich ein Abkommen – wie die „Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus der Gebietskörperschaften“ – dagegen auf die Festschreibung wechselseitiger Rechte und Pflichten der vertragschließenden Gebietskörperschaften, kommen die vom Gerichtshof aufgezeigten und für seine restriktive Auslegung

ausschlaggebenden Bedenken betreffend die durch Art. 138a B-VG nicht hinreichend erfüllten Rechtsschutzbedürfnisse der Normunterworfenen nicht zum Tragen. Im Schrifttum wird daher angenommen, dass wechselseitige vermögensrechtliche Ansprüche der Gebietskörperschaften aus Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG sehr wohl unmittelbar beim Verfassungsgerichtshof eingeklagt werden können [vgl. etwa Ruppe, § 2 F-VG, in Korinek/Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Rz 34 (2000)].

Zum anderen weisen – speziell für die „Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus der Gebietskörperschaften“ – auch die im BVG über die Ermächtigung des Österreichischen Gemeindebundes und Städtebundes enthaltenen Spezialvorschriften zu Art. 15a B-VG eindeutig in Richtung unmittelbarer Einklagbarkeit von Ansprüchen aus dem Konsultationsmechanismus. Sowohl Art. 2 Abs. 1 Z 2 leg cit, demzufolge die gegenständliche Vereinbarung „von § 2 Finanz-Verfassungsgesetz abweichende Regeln über die Tragung des Aufwandes der Gebietskörperschaften“ vorsehen kann, als auch Art. 3 leg cit, der neben den Gemeinden selbst auch den Österreichischen Städtebund sowie den Österreichischen Gemeindebund zur Geltendmachung vermögensrechtlicher Ansprüche der Kommunen aus dem Konsultationsmechanismus „nach Art. 137 B-VG“, d. h. im Wege der verfassungsgerichtlichen Kausalgerichtsbarkeit, beruft, lassen genau besehen keine andere Deutung zu (vgl. auch Art. 4 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 1 der „Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus der Gebietskörperschaften“).

Strittig könnte aufgrund der unglücklichen Formulierung des Art. 4 Abs. 2 der „Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus der Gebietskörperschaften“ lediglich die Frage sein, ob neben den in der Vereinbarung selbst enthaltenen Kostentragungsregeln auch eine im Konsultationsgremium erzielte Einigung als unmittelbar anwendbare Anspruchsgrundlage in Betracht kommt. Aufgrund des am angeführten Ort gebrauchten Terminus „Empfehlung“ sowie in Anbetracht der Kostentragungsregelung für den Fall, dass einer Empfehlung des Konsultationsgremiums „nicht Rechnung getragen“ wird, scheinen diesbezügliche Zweifel prima vista nicht unbegründet (vgl. etwa Ruppe, § 2 F-VG Rz 41).

Bei näherem Hinsehen spricht freilich vieles dafür, dass der Einleitungssatz lediglich den Grundsatz festschreibt, dass in den angeführten Fällen „ein Ersatz der durch die Verwirklichung des Vorhabens zusätzlich verursachten finanziellen Ausgaben zu leisten [ist]“. Wie dieser Ersatzanspruch in concreto zu bemessen ist, ergibt sich erst aus den nachfolgenden Sätzen der angesprochenen Bestimmung, und hier heißt es ausdrücklich, dass „[i]m Falle einer Einigung über die Höhe der zu ersetzenden finanziellen Ausgaben und deren Tragung [...] diese Einigung maßgeblich [ist]“. Eine dezidierte Klarstellung wäre dennoch wünschenswert.

#### • Änderung des Konsultationsverfahrens

Die bisher bestehende Möglichkeit zur Klagsführung vor dem Verfassungsgerichtshof soll als ultima ratio jedenfalls beibehalten werden. Ein Klagsführung erscheint aber aus unterschiedlichsten Gründen oft als nicht opportun, insbesondere auch im Hinblick auf die Verfahrenslänge vor dem VfGH. Aus diesem Grund sollte die Klagsmöglichkeit beim Verfassungsgerichtshof nicht die einzige Sanktionsdrohung bleiben, sondern durch weitere Instrumentarien ergänzt werden.

### • Neuregelung der Vorsitzführung

Ein effektives Mittel, um der gelegentlich beklagten Obstruktion des – nach einer nach Auslösung des Konsultationsmechanismus zu konstituierenden – Konsultationsgremiums durch die aufwandverursachende Gebietskörperschaft vorzubeugen, könnte dabei in einer Neuregelung der Vorsitzführung gesehen werden. Anstatt wie bisher der potentiell ersatzpflichtigen Gebietskörperschaft den Vorsitz und damit die Entscheidung über die Einberufung des Konsultationsgremiums anzuvertrauen, könnte diese Funktion der/n auslösenden Gebietskörperschaft/en übertragen werden, die naturgemäß ein höheres Interesse am Zusammentreten des Gremiums und an der Erzielung von Verhandlungsfortschritten hat/haben als die ihr/ihnen gegenüberstehende Seite.

### • Installierung eines Kontrollgremiums

Weiters scheint es vor dem geschilderten Hintergrund erstrebenswert, ein Kontrollgremium zu installieren, das die Einhaltung der Vorschriften über das Konsultationsverfahren von Amts wegen oder zumindest auf Initiative Dritter (d. h. nicht der Gemeinden oder ihrer Vertretungen) überwacht. Die prima vista nahe liegende Lösung, Übertretungen der gegenständlichen Bestimmungen zu einem Mangel des laufenden Normerzeugungsverfahrens zu erklären, der die – grundsätzlich von jedermann relevierbare – Rechtswidrigkeit des auf diese Weise zustande gekommenen Gesetzes respektive der so erlassenen Verordnung bedingt, leidet an dem – für den Verfassungsgesetzgeber zwar nicht unüberwindlichen, aber dennoch berücksichtigungswürdigen – Schönheitsfehler, dass die zentralen Elemente des Konsultationsverfahrens – zumindest bei Gesetzen – regelmäßig schon im Entwurfsstadium und damit vor dem eigentlichen, verfassungsgesetzlich geregelten Gesetzgebungsverfahren angesiedelt sind. Abgesehen davon scheint es auch rechtspolitisch nicht völlig unproblematisch, den an sich rein internen Streit der Gebietskörperschaften um zusätzliche finanzielle Belastungen unter Einbeziehung der Rechtsunterworfenen auszutragen. Mehr Sinn könnte in dieser Hinsicht schon die Betrauung einer unabhängigen Stelle mit Aufgaben der „Finanzausgleichsaufsicht“ machen. Vor allem bezüglich der Überwachung jener Vorschriften, die Gesetzes- und Ordnungsverfasser zur detaillierten Darstellung der finanziellen Auswirkungen ihres Vorhabens verpflichten, wäre dabei in erster Linie an die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zu denken, für die ein Hinterfragen der prognostizierten Gesetzes- und Verordnungsfolgekosten durchaus ein enges Naheverhältnis zu ihrem Hauptkompetenzbereich aufweist.

Ob dieser Befund auch für die Überwachung des Fortganges der Verhandlungen im Konsultationsgremium gilt, sei an dieser Stelle dahingestellt. Es würde schon reichen, dem jeweils zuständigen Rechnungshof nach Auslösung des Konsultationsmechanismus durch eine Gebietskörperschaft oder – im Falle der Gemeinden – ihrer Vertretung die Befugnis einzuräumen, von Amts wegen ein Verfahren zur Konkretisierung der hieraus resultierenden Kostenfolgen einzuleiten. Dieses Verfahren könnte nach dem Vorbild der Schiedsgerichtsbarkeit unter Beteiligung von Vertretern der Streitparteien durchgeführt werden und würde im Falle einer Einigung die Einbringung einer formellen Klage beim Verfassungsgerichtshof obsolet machen. Dieser Weg wäre nur mehr dann – gleichsam als letzter Ausweg – zu bestreiten, wenn auch das Schiedsverfahren zu keiner gütlichen Einigung führt.

#### **4.11.5 Textvorschlag des Städtebundes zur Art. 16 F-VG**

(1) Der Bundesminister für Finanzen kann im Einvernehmen mit dem Rechnungshof, nach vorherigen Verhandlungen im Voranschlags- und Rechnungsabschlusskomitee, Form und Gliederung der Voranschläge, Rechnungsabschlüsse einschließlich Stellenpläne und sonstiger Anlagen der Gebietskörperschaften insoweit regeln, als dies zur Vereinheitlichung, Vergleichbarkeit und Haushaltskoordinierung erforderlich ist.

(2) Das Voranschlags- und Rechnungsabschlusskomitee besteht aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden, diese vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund.

(3) Der Bundesminister für Finanzen ist berechtigt, sich die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse einschließlich Stellenpläne und sonstiger Anlagen der Gebietskörperschaften vorlegen zu lassen und Auskünfte über deren Finanzwirtschaft einzuholen.

#### **4.11.6 Gender Budgeting – Textvorschlag**

Bund, Länder und Gemeinden haben bei der Erstellung und beim Vollzug der Haushalte die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben.

### **4.12 ANHANG 12. GEMEINSAMES FORDERUNGSPAPIER MIT DEM ÖSTERREICHISCHEN GEMEINDEBUND ZUR STÄRKUNG DER GEMEINDEAUTONOMIE (2003)**

Forderungsprogramm zur Stärkung der Gemeinderechte in der österreichischen Verfassung  
Österreichischer Städtebund und Österreichischer Gemeindebund

#### **4.12.1 Verstärkung der Gemeindeautonomie**

- Wahrnehmung der Interessen der örtlichen Gemeinschaft ist Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde.
- Bessere Abgrenzung zwischen Privatwirtschaftsverwaltung und Hoheitsverwaltung.
- Regelung des Gemeinderechts nur durch Landesverfassungsgesetze.
- Möglichkeit der landesgesetzlichen Ausnahme der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände mit mindestens 20.000 Einwohnern von der Gebarungsprüfung durch Aufsichtsbehörde [wegen Rechnungshofkontrolle].
- Flexibilisierung in der Haushaltsführung (ähnlich der Bundesregelung im Bundeshaushaltsgesetz).

#### **4.12.2 Erweiterung der Gemeinderechte**

- Parteistellung in Verwaltungsverfahren zur Wahrung der öffentlichen Interessen der örtlichen Gemeinschaft.

- Verfassungsrechtliche Verankerung einer Garantie der Gewährung der finanziellen Mittel zur Erfüllung der im eigenen sowie übertragenen Wirkungsbereich übertragenen Aufgaben.
- Erweiterung der Möglichkeit zum freiwilligen Zusammenschluss zu Gemeindeverbänden.
- Anfechtung von Wahlen in die Organe von Gemeindeverbänden.

#### 4.12.3 Erweiterung der Rechte der Interessenverbände der Gemeinden

- Einbindung in parlamentarische und sonstige Verhandlungen in allen Angelegenheiten, die die Gemeinden betreffen.
- Möglichkeit des Abschlusses von Vereinbarungen mit Bund und Ländern.
- Initiativrecht für Bundesgesetze ähnlich einem Volksbegehren.
- Einräumung des Rechtes auf Anfechtung von Gesetzen und Verordnungen vor dem Verfassungsgerichtshof.
- Verhandlungsgebot der Vertreter der Gebietskörperschaften in Finanzausgleichsangelegenheiten (§ 4 F-VG).

Textvorschläge:

**Nach Art. 15a Abs. 2 ist als Absatz 3 einzufügen:**

„(3) Die Gemeinden, vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund, können mit Bund oder Ländern Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres (jeweiligen?) Wirkungsbereichs abschließen.“

**Der bisherige Art. 15a Abs. 3 erhält die Bezeichnung Abs. 4.**

**Dem Art. 41 Abs. 2 ist als Absatz 3 anzufügen:**

„(3) Ein Antrag auf Erlassung, Abänderung oder Aufhebung eines Bundesgesetzes kann auch von der Interessenvertretung der Gemeinden (Art. 115 Abs. 3) gestellt werden. Der Antrag ist in Form eines Gesetzesentwurfes zu stellen.“

**Art. 115 Abs. 2 erster Satz lautet:**

„Soweit nicht ausdrücklich eine Zuständigkeit des Bundes festgesetzt ist, hat die Landesgesetzgebung das Gemeinderecht durch Landesverfassungsgesetz nach den Grundsätzen der folgenden Artikel dieses Abschnittes zu regeln.“

**Dem Art. 115 Abs. 3 ist folgender Satz anzufügen:**

„Sie sind vom Bund und von den Ländern in allen Angelegenheiten einzubinden, die die Gemeinden betreffen.“

**Art. 116 Abs. 1 lautet:**

„(1) Jedes Land gliedert sich in Gemeinden. Jedes Grundstück muss zu einer Gemeinde gehören.“

**Nach Art. 116 Abs. 1 werden die Absätze 2 und 3 eingefügt und lauten:**

„(2) Die Gemeinden sind Gebietskörperschaften mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich Verwaltungssprengel. Sie bilden die Grundlagen des Staates und des demokratischen Lebens.“

Vereinigungen, Aufteilungen oder sonstige Änderungen des Gemeindegebietes gegen den Willen der beteiligten Gemeinden sind nur in sachlich begründeten Fällen zulässig.

(3) Der Gemeinde obliegt die Wahrnehmung der Interessen der örtlichen Gemeinschaft. Soweit in Verwaltungsverfahren diese Interessen in besonderem Maße berührt werden, haben die Gesetze der Gemeinde Zustimmungsrechte oder Parteistellung einzuräumen.“

**Der bisherige Art. 116 Abs. 2 erhält die Bezeichnung Abs. 4 und lautet:**

„(4) Die Gemeinde ist selbständiger Wirtschaftskörper. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen sowie wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben. Sie kann daher Leistungen durch eigene Unternehmungen erbringen oder die Erbringung durch Dritte gewährleisten. Sie ist berechtigt, im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben.“

**Art. 116 Abs. 3 erhält die Bezeichnung Abs. 5 und lautet:**

„(5) Einer Gemeinde mit mindestens 20.000 Einwohnern ist, wenn Landesinteressen hiedurch nicht gefährdet werden, auf ihren Antrag durch Landesverfassungsgesetz ein eigenes Statut (Stadtrecht) zu verleihen. Ein solcher Gesetzesbeschluss darf nur mit Zustimmung der Bundesregierung kundgemacht werden. Die Zustimmung gilt als gegeben, wenn die Bundesregierung nicht binnen acht Wochen von dem Tag, an dem der Gesetzesbeschluss bei dem zuständigen Bundesministerium eingelangt ist, dem Landeshauptmann mitgeteilt hat, dass diese verweigert wird. Eine Änderung des Stadtrechtes kann nur mit Zustimmung der betroffenen Stadt kundgemacht werden. Die Zustimmung gilt als gegeben, wenn nicht binnen acht Wochen aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses mitgeteilt wird, dass die Zustimmung verweigert wird. Eine Stadt mit eigenem Statut hat neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung auch die der Bezirksverwaltung zu besorgen.“

**Art. 116a Abs. 1 erster Satz lautet:**

„(1) Zur Besorgung von Aufgaben in einzelnen oder sachlich zusammenhängenden Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs können sich Gemeinden durch Vereinbarung zu Gemeindeverbänden zusammenschließen.“

**Im Art. 118 Abs. 7 wird nach dem 1. Satz eingefügt:**

„Zur Wahrung der örtlichen Interessen erhält sie in diesen Angelegenheiten Parteistellung.“

**Art. 119 B-VG Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:**

„Mit der Übertragung von Angelegenheiten sind gleichzeitig die zur Besorgung erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.“

**Im Art. 119a Abs. 2 ist nach dem 1. Satz folgender Satz einzufügen:**

„Der Landesgesetzgeber kann bestimmen, dass diese Bestimmung auf Gemeinden oder Gemeindeverbände, die gemäß Art. 127a (4) der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen, keine Anwendung finden.“

**Art. 119a Abs. 6 erster Satz lautet:**

„Die Gemeinde hat im eigenen Wirkungsbereich erlassene Verordnungen, soweit landesgesetzlich nichts anderes bestimmt ist, unverzüglich der Aufsichtsbehörde mitzuteilen.“

**Art. 127a Abs. 7 lautet:**

„(7) Der Rechnungshof hat auf begründetes Ersuchen der zuständigen Landesregierung auch die Gebarung von Gemeinden oder von Gemeindeverbänden mit weniger als 20.000 Einwohnern fallweise zu überprüfen und das Ergebnis dieser Überprüfung der Landesregierung mitzuteilen. Die Absätze 1 und 3 dieses Artikels finden Anwendung.“

**Art. 134 Abs. 3 2. Satz lautet:**

„Wenigstens der dritte Teil der Mitglieder muss die Befähigung zum Richteramt haben, wenigstens der vierte Teil soll aus Berufsstellungen in den Ländern, womöglich aus dem Verwaltungsdienst der Länder und Gemeinden, entnommen werden.“

**Art. 139 Abs. 1 2. Satz lautet:**

„Er erkennt über Gesetzwidrigkeit von Verordnungen einer Landesbehörde auch auf Antrag der Bundesregierung und über Gesetzwidrigkeit von Verordnungen einer Bundesbehörde auch auf Antrag einer Landesregierung sowie über Gesetzwidrigkeit von Verordnungen einer Bundes- oder Landesbehörde, die den Wirkungsbereich der Gemeinden betreffen, auch auf Antrag einer Gemeinde.“

**Im Art. 140 Abs. 1 ist nach dem 3. Satz folgender Satz einzufügen:**

„Der Verfassungsgerichtshof erkennt über die Verfassungswidrigkeit eines Bundesgesetzes oder eines Landesgesetzes wegen Verletzung des Rechtes auf Selbstverwaltung auf Antrag einer oder mehrerer Gemeinden, die insgesamt 200.000 zum Nationalrat Wahlberechtigte verkörpern, wegen Verletzung des Rechtes auf Selbstverwaltung.“

**Art. 141 Abs. 1 lit. b) lautet:**

„b) über Anfechtung von Wahlen in die Landesregierung und in die mit der Vollziehung betrauten Organe einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes.“

**Dem § 37 Abs. 2 des Geschäftsordnungsgesetzes 1975, in der Fassung BGBl. Nr. 194/1999 ist folgender Absatz 2a einzufügen:**

„(2a) Soweit ein Verhandlungsgegenstand Gemeindeinteressen berührt, hat der Ausschuss die Gemeinden anzuhören. Die Ausübung dieses Anhörungsrechtes kommt dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund zu.“

**§ 4 F-VG lautet:**

„(1) Vor Erlassung der in den §§ 2 und 3 vorgesehenen Regelung (Finanzausgleichsgesetz) hat der Bund die Länder und die Gemeinden – diese vertreten durch die nach Art. 115 Abs. 3 B-VG berufenen Interessenvertretungen – rechtzeitig, zumindest aber ein Jahr vor dem Außerkrafttreten des jeweils geltenden Finanzausgleichsgesetzes, zu gemeinsamen Verhandlungen darüber einzuladen. Diese sind mit dem Ziel zu führen, dass die Regelung unter Bedachtnahme auf die Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung und so erfolgt, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.“

(2) Das Ergebnis der Verhandlung ist in einer befristeten Vereinbarung (Finanzausgleichs-Paktum) niederzulegen. Die Bundesregierung und die Landesregierungen haben aufgrund dieser Vereinbarung unverzüglich die notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen einzuleiten.

(3) Kommt ein Finanzausgleichs-Paktum nicht rechtzeitig vor dem Außerkrafttreten des geltenden Finanzausgleichsgesetzes zustande, bleiben bis zum Wirksamwerden eines neuen Finanzausgleichsgesetzes die den Ländern und Gemeinden eingeräumten Besteuerungsrechte in Kraft.“

#### Erläuterungen:

##### **Zu Art. 15a Abs. 3**

Mit dieser Bestimmung soll auch den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden, Vereinbarungen mit Bund und Ländern abzuschließen, um im Vollzugsbereich flexible Lösungen in einer Kooperation zu erreichen.

##### **Zu Art. 41 Abs. 3**

Die Einräumung der Möglichkeit eines Antrages auf Erlassung, Abänderung oder Aufhebung eines Bundesgesetzes eröffnet der Interessensvertretung der Gemeinden, für die Gemeinden eine Initiative ähnlich einem Volksbegehren, eine legitistische Notwendigkeit einer Problemlösung im Bereich der Bundesgesetzgebung einzubringen.

##### **Zu Art. 115 Abs. 2**

Mit dieser Bestimmung soll das Gemeinderecht unter eine erhöhte Bestandgarantie gestellt und der politische Wille der Gemeinden auf Einflussnahme bei Änderungen gesichert werden.

##### **Zu Art. 115 Abs. 3**

Damit soll auf Verfassungsebene zugunsten der Interessensvertretung der Gemeinden die Verpflichtung zur Einbindung in alle Gemeindeangelegenheiten statuiert werden. Derzeit gibt es nachweisbar Fälle, wo die Gemeindebünde teilweise erst über die Medien von die Gemeinden betreffenden Entwicklungen Kenntnis erlangt.

##### **Zu Art. 116**

Die Änderungen dienen der besseren Umschreibung der Rechtsstellung der Gemeinde. Insbesondere soll eine bessere Abgrenzung der Privatwirtschaftsverwaltung im eigenen Wirkungsbereich von der Hoheitsverwaltung erreicht werden.

##### **Zu Art. 116 Abs. 1**

Entspricht der alten Rechtslage. Damit wird die territoriale Untergliederung umschrieben.

##### **Zu Art. 116 Abs. 2 neu**

In diesem Absatz sollen einerseits die Beschreibung der Gemeinde aus dem bisherigen 1. Absatz übernommen und andererseits auch im Sinne der Charta der lokalen Selbstverwaltung verfassungsmäßig die Bedingungen für eine Änderung im Bestand einer Gemeinde festgeschrieben werden.

**Zu Art 116 Abs. 3**

Dadurch soll verdeutlicht werden, dass die Wahrnehmung der örtlichen Interessen als Teil der Privatwirtschaftsverwaltung im eigenen Wirkungsbereich zugehört und der Gemeinde zur Interessensvertretung Parteistellung einzuräumen ist.

**Zu Art. 116 Abs. 4**

Die Neuformulierung orientiert sich am bisherigen Absatz 2.

Die Ergänzung weist auf die Leistungen der Daseinsvorsorge hin und die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden, diese durch eigene Unternehmen oder durch Dritte zu erbringen.

**Zu Art. 116a Abs. 1 1.Satz**

Damit soll den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet werden, in flexibler Weise Aufgaben, die in einem engen Konnex zueinander stehen, gemeinsam in einem Gemeindeverband wahrzunehmen, um wirtschaftliche Synergieeffekte zu erzielen. Damit könnte auch dem Argument für eine Leistungserbringung durch Private leichter entgegen getreten werden, weil sich die Synergieeffekte auf die Kostenstruktur auswirken müssen. Es kann nicht akzeptiert werden, dass die Gemeinden mit dem Vorwurf der teuren Leistungserbringung gegenüber privaten Anbietern konfrontiert werden, ihnen jedoch nicht das gleiche Instrumentarium zur Verfügung zugänglich gemacht wird.

**Zu Art. 118 Abs. 7**

Da sich nach Übertragungen von Angelegenheiten aus dem eigenen Wirkungsbereich auf staatliche Behörden gezeigt hat, dass dadurch bei der Vertretung örtlicher Interessen Defizite auftreten, soll der Gemeinde in entsprechenden Verfahren Parteistellung eingeräumt werden.

**Zu Art. 119 Abs. 1**

Eine Garantie der finanziellen Mittel zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben sollte verfassungsrechtlich verankert werden.

**Zu Art. 119a Abs. 2**

Da die Gemeinden mit mindestens 20.000 Einwohnern der Rechnungshofkontrolle unterliegen, sollen durch die eröffnete Möglichkeit der Ausnahme von der Gebarungskontrolle durch die allgemeinen staatlichen Verwaltung Mehrfachkontrollen, die unter Umständen zu divergierenden Auffassungen der Kontrollorgane führen, minimiert werden. Da diese Gemeinden aufgrund der Bestimmungen des Stabilitätspaktes und der entsprechenden Verordnung des Finanzministeriums zur Statistik über die Gebarung im öffentlichen Sektor verhalten sind, regelmäßig Daten zu liefern, ist zusätzlich ein Kontrollmechanismus eingeführt worden, sodass der Informationsstand nicht verringert wird. Die Ausnahme soll auch für Gemeindeverbände, in welchen Gemeinden mit insgesamt mehr als 20000 Einwohner zusammen geschlossen sind, gelten.

**Zu Art. 119a Abs. 6 1. Satz**

Nach der derzeitigen Gesetzeslage müsste jede im eigenen Wirkungsbereich erlassene Verordnung (z. B. fällt darunter jede aufgrund der StVO erlassene Verordnung gemäß § 43 Abs. 2 StVO „Halten verboten“ oder „Hupen verboten“) der Aufsichtsbehörde mitgeteilt werden. Eine derartige Absicht kann dem Gesetzgeber wohl nicht unterstellt werden, weshalb landesgesetzlich eine Einschränkung der Informationspflicht ermöglicht werden soll.

**Zu Art. 127a Abs. 7**

Analog zur Änderung des Art. 119a Abs. 2 sollen hier Gemeindeverbände unter 20.000 Einwohner erfasst werden.

**Zu Artikel 134 Abs. 3**

Mit diesem Beisatz ist eine Stärkung des Selbstverständnisses der Gemeinden und des Verständnisses für Anliegen und Probleme von Gemeinden im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit beabsichtigt.

**Zu Art. 139**

Der(n) Gemeinde(n) soll ausdrücklich das Recht der Anfechtung von Verordnungen eingeräumt werden, um sie nicht auf Umwege (z. B. durch Klagen nach Art. 137 B-VG) zu zwingen, zu einer Anfechtungsmöglichkeit zu gelangen. Durch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes ist zwar klargestellt, dass auch den Gemeinden die „Individualanfechtung“ offen steht, jedoch wurden Beschwerden oft mangels direkten Eingriffes in die Rechtssphäre der Gemeinden zurückgewiesen. In Hinblick auf die allgemeine Anfechtungsmöglichkeit von Verordnungen durch die Gemeinde kann die Bestimmung bezüglich der Verordnung der Gemeindeaufsichtsbehörde entfallen. Eine Einschränkung des Anfechtungsrechtes auf Angelegenheiten der Gemeinde ist sinnvoll.

**Zu Art. 140**

Desgleichen soll der(n) Gemeinde(n) das Recht der Anfechtung von Gesetzen eingeräumt werden, wobei analog zur Änderung des Art. 41 Abs. 3 ein Quorum vorgesehen ist. Es soll ein Schutz des Selbstverwaltungsrechtes der Gemeinden vor Eingriffen des Bundes- und Landesgesetzgebers in der Verfassung verankert werden.

**Zu Art. 141**

Die Wahlanfechtung soll auf die Wahlen in Organe von Gemeindeverbänden ausgedehnt werden.

**Zu § 37 NGO**

Diese Forderung korrespondiert zu Art. 115 Abs. 3 B-VG.

**Zu § 4 F-VG**

Dieser für das Gebiet des Finanzausgleiches geltende Vorschlag zielt auf ein gemeinsames Verhandeln über Fragen des Finanzausgleichs ab, welches in einem Paktum zwischen FAG-Partnern münden soll. Außerdem sollen mindestens die Besteuerungsrechte der Gemeinden verfassungsrechtlich abgesichert werden, wenn nicht rechtzeitig eine Vereinbarung zustande kommt. Derzeit werden zwar diese Rechte einfachgesetzlich für vier Monate in Form eines Provisoriums gesichert, für ein eventuell längeres Vakuum gibt es jedoch ausgenommen das Gebot des § 4 F-VG, keine Regelung.

## **BISHER ERSCHIENENE PUBLIKATIONEN IN DER SCHRIFTENREIHE DES ÖSTERREICHISCHEN STÄDTEBUNDES**

- 1. 2003 Bundesvergabegesetz 2002**  
Claus Casati, Michael Holoubek
  
- 2. 2003 Leitfaden zum Fundwesen**
  
- 3. 2003 E-Government – Chance für Österreichs Städte und Gemeinden**  
Elisabeth Dearing, Bernhard Krabina, Alexander Maimer, Otmar Pilgerstorfer,  
Thomas Prorok, Ronald Sallmann
  
- 4. 2003 Statuten des Österreichischen Städtebundes**
  
- 1. 2004 Leitfaden zu den Europäischen Wettbewerbsregeln  
für staatliche Beihilfen**  
Renate Schohaj
  
- 2. 2004 Open Source Software – Einsatz in der öffentlichen Verwaltung**  
Emil Georgiev, Gottfried Haber, Julia Reifensteiner, Ronald Sallmann

_____	<b>Kapitel 1</b>
Allgemeines	
_____	<b>Kapitel 2</b>
Ergebnisse in den Ausschüssen	
_____	<b>Kapitel 3</b>
Kommunale Aspekte im „Entwurf Fiedler“	
_____	<b>Kapitel 4</b>
Anhang	

ISBN: 3-9502038-0-x



**Österreichischer Städtebund**  
**1082 Wien, Rathaus**

Telefon: 01/4000-89980

Telefax: 01/4000-7135

E-Mail: [post@staedtebund.gv.at](mailto:post@staedtebund.gv.at)

Internet: <http://www.staedtebund.gv.at>