

Österreich-Konvent
Ausschuss 3;
Stellungnahme zum Mandat

Wien, 01. Juni 2004
Mag. Schebach-Huemer
Klappe: 899 94
Zahl: 000/1425/03

An den Vorsitzenden
des Ausschuss 3 des
Österreich Konvents
Herrn Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger
Judenplatz 11
1010 Wien

Sehr geehrter Herr Vorsitzender!

Gerne übermittle ich Ihnen, als Vertreter des
Österreichischen Städtebundes im Österreich-Konvent, eine
Stellungnahme, verbunden mit inhaltlichen Schwerpunkten, zu
dem vom Präsidium am 11.9.2003 beschlossenen Mandat für den
Ausschuss 3.

Aus der Sicht des Österreichischen Städtebundes erscheinen
insbesondere folgende Themen bei den Beratungen im Ausschuss
3 von großer Bedeutung:

1. Wahlrecht

Die Durchführung von Wahlen (NR-, Landtags und
Gemeinderatswahlen) stellt einen erheblichen Arbeitsaufwand
für die Gemeinden dar. Insbesondere obliegt den Gemeinden die

Führung der Wählerevidenz. 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 Wählerevidenz oder Wahllisten, aber auch die Größe der Wahlkommissionen, unter dem Blickwinkel der Kostensenkung angestrebt werden.

1.1. Wahlalter: Einige Gemeindewahlordnungen (Burgenland, Kärnten, Steiermark und Wien) sehen bereits heute als aktives Wahlalter 16 Jahren 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 also auch Demokratieverständnis der jungen Bevölkerung eine Stärkung erfahren.

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 ein vorzeitige Stimmabgabe wünschenswert. Ebenfalls sollte bei Kommunalwahlen mittels Wahlkarte gewählt werden können. In der Folge müssten aber

bei Regionalwahlen auch außerhalb des entsprechenden Wahlgebietes Wahllokal 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.

2. Bundesrat

Im Vorfeld der Beratungen zum Österreich-Konvent wurde kolportiert, dass bei einer Neustrukturierung des Bundesrates 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 Bundesrates so bleiben.

Die Interessensvertretung 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 Gemeindebund derzeit aufgrund des BVG über den Konsultationsmechanismus nicht mehr in dieser Form garantiert blieben, sondern in die 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 Interessensvertretungen 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 Bundesrates 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 Bundesrates 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.

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 parlamentarischen Beratung, jedenfalls für alle Gesetze, die die Interessen der Kommunen berühren.

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 Interessensvertretung der Gemeinden in Art 115 Abs 3 B-VG hinausgehend gefordert.

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 Ordnungsrecht 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 Verfassungswegen (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.

4.2. 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 entgegen getreten 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 Änderungen 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 Bezirksgrenzen überschreitend) zur Erfüllung eines bestimmten breiten Aufgabenbereiches sein (z.B. Bildungsregionen, Gesundheitsregionen, Umweltregionen). Diesem Modell liegt, gleich wie bei der Gründung von Gemeindeverbänden, die Vorstellung zu Grunde, 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 hervor geht, welche Gemeinden, 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. 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 Österreichischen 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.

5. Bund, Länder und Gemeinden betreffende Fragen

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 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 Aufhebungskompetenz

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 Österreichischen

Städtebund eine verstärkte Einbindung in den Willensbildungsprozeß auf EU-Ebene.

Weiters erlaube ich mir Ihnen, ein mit dem Österreichischen Gemeindebund im Frühjahr 2004 ausgearbeitetes Forderungsprogramm zu übermitteln.

Mit der Bitte um entsprechende Berücksichtigung unserer Forderungen in den Beratungen des Ausschuss 3 verbleibe ich

mit vorzüglicher Hochachtung

Bgm. Mag. Siegfried Nagl e.h.
Österreichischen Städtebundes
Vertreter im Österreich-Konvent