



Österreichischer
Städtebund

Rathaus
1082 Wien
Telefon ++43-1-4000
Auskunft: Dw. 89980
Telefax: ++43-1-4000-7135

Positionspapier des Österreichischen Städtebundes zu den
Beratungen im Ausschuss 6 "Reform der Verwaltung" des
Österreich-Konvents

17.12.2003

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 wird ihre Leistung umso schlechter 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 werden kann, ein Umstand, der natürlich auch von der erforderlichen finanziellen Ausstattung der Gemeinden abhängig ist.

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 Gemeindegrenzen überschreitende 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 Wirkungsbereiches 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 hätten 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 Landesgrenzen überschreitenden 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 Aufgabenbereiche (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.

3. Zukunft der Gemeindeaufsichtsbehörden - 2-gliedriger Instanzenzug - Kontrolle durch die Landesverwaltungsgerichtshöfe

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

- Schaffung eines eingliederigen innergemeindlichen Instanzenzug im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden
- Vorstellung wird durch Berufung an die Landesverwaltungsgerichte ersetzt
- Angleichung der Berufungsvorentscheidung nach AVG an das Abgabenverfahrenrecht
- 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. 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.