



Österreichischer Städtebund

Wien, 06. Mai 2008
Dr. Schmid
Klappe: 899 82
Zl.: 000/402/2008

Herrn
Bundeskanzler
Dr. Alfred Gusenbauer
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

per e-mail: v@bka.gv.at
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Betreff: BKA-603.363/0004-V/1/2008; Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Zweites Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird,
Stellungnahme des Österreichischen Städtebundes.

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Dr. Gusenbauer!

Der Österreichische Städtebund bedankt sich für die Übersendung des Entwurfes der Expertengruppe zur Staats- und Verwaltungsreform und darf hierzu folgende Stellungnahme abzugeben:

I.) Allgemein:

Generell werden seitens des Österreichischen Städtebundes die vielen legislativen Verbesserungen begrüßt. Gerade für die Städte und Gemeinden in

Österreich finden sich in dieser Novellierung viele positive Ansatzpunkte und werden diese vorbehaltlos begrüßt. Allgemein sollte jedoch darauf geachtet werden, dass die Rechte der Gemeinden vor allem im eigenen Wirkungsbereich gestärkt und nicht eingeschränkt werden. Die wesentlichsten im Entwurf vorgesehenen Änderungen des B-VG hinsichtlich der Gemeinden sind:

1. besondere Kompetenzregelungen im Bereich der Schulverwaltung (u.a. Art 10ff, 81a und 106 B-VG),
2. allgemeine Kompetenzregelungen in den Artikeln 10 bis 15 B-VG,
3. die Berücksichtigung der Daseinvorsorge in Art 116 Abs 2 zweiter Satz B-VG,
4. der Entfall der Bindung der Verleihung eines Statutes an die Zustimmung der Bundesregierung in Art 116 Abs 3 B-VG,
5. die Bindung von Änderungen im Bestand der Gemeinden an eine Volksabstimmung in jeder der betroffenen Gemeinden in Art. 116 Abs 4 B-VG,
6. die Ausdehnung des Rechtes auf Gründung von Gemeindeverbänden und deren innere Organisation in Art 116a und Art 119 Abs 4 B-VG,
7. keine rechtliche Erforderlichkeit für die verfassungsmäßig festgelegte Rechtskundigkeit von Magistratsdirektoren mehr (Art 117 Abs 7 B-VG),
8. das bisher sehr eingeschränkte Recht der Gemeinden, ortspolizeiliche Verordnungen zu erlassen, wird durch die Möglichkeit, im Rahmen der Gesetze („gesetzesergänzende“) Verordnungen zu erlassen, ersetzt (Art 118 Abs 4 B-VG),
9. der Wegfall der Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden (Art. 120 B-VG),
10. Weitere Anmerkungen und Anregungen

Abschließend sei noch angemerkt, dass sich der Österreichische Städtebund grundsätzlich zu einer maßvollen Weiterentwicklung der Gemeindeverfassung bekennt, wobei folgende Zielsetzungen im Vordergrund stehen:

- Stärkung der Gemeindeautonomie, zB. durch Ausbau des ortspolizeilichen Verordnungsrechts,
- Ausbau der Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit und

- Abbau von überbordender Gemeindeaufsicht.

II.) Anmerkungen zu den einzelnen Regelungen:

Zu 1.) *Zu den Artikeln 10ff, 81a, 106 B-VG; „Schulverwaltung“*

Die Beseitigung der bestehenden Parallelstrukturen in der Schulverwaltung (nebeneinander von unmittelbarer Bundesverwaltung und Landesverwaltung, Sonderstrukturen im landwirtschaftlichen Schulwesen) ist uneingeschränkt zu unterstützen. Die im Entwurf vorgesehene Beseitigung der Schulbehörden des Bundes in den Ländern und die Übertragung der Schulverwaltung des Bundes in die mittelbare Bundesverwaltung wird als optimale Lösung begrüßt. Im Detail bleiben jedoch einige Strukturfragen offen, so (neben der über den Themenkomplex Schulen hinausgehenden Problematik der konkreten Ausgestaltung der „*dritten Säule*“) insbesondere die Konstruktion der Schulverwaltung auf regionaler Ebene.

a.) Art 10 Abs 1 Z 13 „Schulen“ und Art 12 Abs 1 Z 7 „äußere Organisation der Schulen“:

Die Einführung eines generellen Bundeskompetenztatbestandes „*Schulen*“ mit Sonderkompetenzen in der „*dritten Säule*“ erscheint sinnvoll. Dennoch sollte die Abgrenzung zwischen den beiden Begriffen jedoch klar definiert werden. Ist die Einrichtung von Schultypen (Pflichtschule, Gymnasium u. a.) Landes- oder Bundessache ?

b.) Art 11 Z 12 „Kindergärten und Horte“

Die umfassende Länderkompetenz bezüglich Kindergärten und Horten entspricht zwar der derzeitigen Verfassungsrechtsslage, sollte aber hinsichtlich zweier Gesichtspunkte neu diskutiert werden:

1. Eine Einbeziehung der vorschulischen Bildungseinrichtungen in einen strategischen Gesamtkontext (gemeinsame PädagogInnenausbildung, bundesweite Bildungspläne) ist bildungspolitisch dringend erforderlich.

2. Im Bereich der Betreuung von Schulkindern außerhalb des Unterrichts sind mit dem stetigen Ausbau der Tagesbetreuung an den Schulen neue Parallelstrukturen geschaffen worden. Für die gleiche Aufgabe und die gleiche Zielgruppe sind sowohl Horte als auch Schulen mit Tagesbetreuung zuständig, beide mit unterschiedlichen Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung und dadurch auch unterschiedlichen Personal- und Finanzierungsstrukturen. Es stellt sich daher die Frage, ob der erforderliche Koordinationsbedarf über das Instrument der Art 15a-Vereinbarungen befriedigend gedeckt werden kann oder ob nicht eine Zuordnung dieser Materie zum Kompetenzartikel 12 zielführender ist.

c.) Art 12 Abs 1 Z 7 „äußere Organisation der Schulen“

Es wird angeregt, so wie bisher in Art 14 Abs 3 lit b eine verfassungsrechtliche Legaldefinition des Begriffes „äußere Schulorganisation“ vorzunehmen.

d.) Art 81a „Schulen“

Die Vereinheitlichung der bisher unterschiedlichen LehrerInnentypen ist Voraussetzung für eine Steigerung der Effizienz des Bildungssystem in qualitativer und ökonomischer Hinsicht. Die im Entwurf vorgesehene Regelung mit ausschließlichen „Bundeslehrern“, die in mittelbarer Bundesverwaltung administriert werden, erscheint sinnvoll.

Die in Abs 2 vorgeschlagene Regelung bezüglich der Schulgeldfreiheit greift mit der Formulierung, dass der Unterricht unentgeltlich ist, zu kurz. Im Hinblick auf die ganztägigen Schulformen wäre es angebracht, zumindest auch die Unentgeltlichkeit der Lernzeiten im Betreuungsteil an Schulen mit Tagesbetreuung verfassungsrechtlich abzusichern. Darüber hinaus sollte die generelle Überlegung angestellt werden, inwieweit die rechtliche Trennung von Unterricht und Betreuung, insbesondere hinsichtlich verschränkter Ganztagesformen, sachlich überhaupt gerechtfertigt ist.

Bezüglich der Zukunft des bisherigen Art 14 Abs 6a (im Entwurf Art 81a Abs 3) wird die Auffassung vertreten, dass eine ersatzlose Streichung zu befürworten ist. Die Formulierung, wonach in der Sekundarstufe eine weitere angemessene Differenzierung vorzunehmen ist, erscheint unscharf, da damit nicht klargestellt

wird, welche Art von Differenzierung gemeint und nach welchen Kriterien die Angemessenheit zu beurteilen ist. Bei Beibehaltung des Inhaltes müsste eine Präzisierung dahingehend vorgenommen werden.

Die Einbindung der Schulpartner über den in Art 81a Abs 7 vorgeschlagenen Beirat wird kritisch gesehen. Einerseits stellt ein reines Beratungsrecht keinen adäquaten Ersatz für die bisherige Mitwirkung in den Kollegialorganen statt, andererseits wird mit der im Entwurf enthaltenen Formulierung das offensichtlich gewünschte Abgehen von einer parteipolitisch gesteuerten Besetzung nicht gewährleistet. Weiters ist die Mitwirkung der LehrerInnen bereits weitgehend über Personalvertretungs- und Dienstrechte geregelt, eine nochmalige zwingende Beratungsfunktion erscheint überschießend. Die Einbindung von Elternvertretern wiederum ist vor allem auf schulischer Ebene auszubauen. Wenn ein Beirat eingerichtet werden soll, wäre zumindest seine Mitwirkungsmöglichkeit zu präzisieren und der Bestellungsmodus seiner Mitglieder näher zu determinieren.

Die Nichtübernahme des bisherigen Art 14 Abs 5a ist nachvollziehbar, die Zielbestimmung auf einfachgesetzlicher Ebene im SchOG ist ausreichend.

Die Landes- und Bezirksschulräte sollen entfallen. Statt diesen wird in jedem Land ein Beirat eingerichtet und im Amt der Landesregierung eine Bildungsdirektion mit einem/einer BildungsdirektorIn. Auf den ersten Blick erscheint diese Regelung durchaus sinnvoll. Der Österreichische Städtebund weist jedoch darauf hin, dass die Kostenfrage einerseits noch völlig ungeklärt ist und andererseits die Gemeinden als Pflichtschulerhalter in ihren Mitspracherechten nicht verkürzt werden dürfen. Ob die Regelung insgesamt auch im Hinblick auf die neuen Kompetenzzuständigkeiten sinnvoll ist, kann erst beurteilt werden, wenn geklärt ist, wie und von wem die „*äußere Schulorganisation*“, die in der dritten Säule als Bedarfsgesetzgebung angesiedelt ist, vollzogen werden wird.

e.) Art 106 Abs 4 „Einrichtung von Landesbildungsdirektionen“

Die Einrichtung der Landesbildungsdirektionen im Amt der Landesregierung wird ausdrücklich begrüßt. Eine Bestellung des Landesbildungsdirektors in Anlehnung an die des Sicherheitsdirektors erscheint entbehrlich, da die Instrumente der

mittelbaren Bundesverwaltung ohnehin eine Steuerung durch den Bundesminister über die politischen Organe des Landes gewährleisten.

Keine Anhaltspunkte liefert der Entwurf hingegen über die Organisation der Schulverwaltung auf regionaler Ebene. Da es in der Praxis nicht denkbar ist, zentral von der Landesbildungsdirektion direkt alle Schulen zu verwalten, sind regionale Einheiten erforderlich. Sind dazu regionale Dienststellen oder eigene regionale Behörden vorzusehen, oder soll die Schulverwaltung auf regionaler Ebene im Rahmen der allgemeinen Verwaltung von den Bezirkshauptmannschaften (in den Städten mit eigenem Statut von diesen) vollzogen werden?

Insgesamt wäre es überlegenswert, die reine Schulverwaltung (äußere Organisation und administrative LehrerInnenangelegenheiten) von der pädagogischen Begleitung (inklusive Überprüfung der Erreichung von Bildungsstandards) organisatorisch und personell zu trennen.

Zu 2.) Zu den einzelnen Kompetenzbestimmungen (Artikel 10 bis 15 B-VG)

Bei der beabsichtigten Neudefinition der Kompetenzverteilung ist darauf Bedacht zu nehmen, dass es nicht durch die legistische Straffung des Textes zu einer versteckten oder unbeabsichtigten Verschiebung zwischen den Kompetenzzuständigkeiten kommt. Es darf hierbei auf die hierzu bereits abgegebenen Stellungnahmen zB des Instituts für Föderalismus verwiesen werden.

a.) Art 10 Abs 1 Z 6 und Art 12 Abs 1 Z 2 „öffentlich Aufträge“

Diese sollten zur Gänze in Art 10 aufgenommen werden, da die Vorteile einer bundesweiten Rechtseinheitlichkeit die Nachteile für den Föderalismus überwiegen.

b.) Art 12 Abs 1 Z 2 „Baurecht“

Die Möglichkeit, bundesweit einheitliches Baurecht erlassen zu können, wird grundsätzlich begrüßt.

c.) Art 12 Abs 1 Z 4 „Sozialhilfe; Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge; Jugendschutz“

Auch in diesen Rechtsbereichen wird eine Möglichkeit zu einer bundesweiten Vereinheitlichung grundsätzlich begrüßt.

d.) Art 12 Abs 5

Statt der unklaren Formulierung „*die Einhaltung der von ihm erlassenen Vorschriften wahrzunehmen*“ sollte klargestellt werden, dass dem Bund ein Aufsichtrecht betreffend die Einhaltung der Vorschriften zukommt. Ergänzend sollten konkrete Aufsichtsmittel taxativ aufgezählt werden.

e.) Art 12 Abs 6

Es sollte klargestellt werden, was „*die integrierte Genehmigung von Vorhaben*“ bedeutet. Schlanke Formulierungen finden dort ihre Grenze, wo der Regelungsinhalt nur schwer nachvollziehbar ist.

f.) Zu den weiteren Verfassungsbestimmungen (Artikel 34ff B-VG)

Zu Art 34 ff:

Zur Diskussion der 2 Varianten betreffend Bundesrat darf angemerkt werden, dass die **Variante 1** vorteilhafter erscheint. Durch diese wird der aus föderalistischer Sicht notwendige Bundesrat beibehalten, aber in seinen Strukturen stark vereinfacht.

Zu Art 42 Abs 5 in Variante 1

Der bestehende Art 42 Abs 5 müsste als „Abs 4“ bezeichnet werden.

Zu Art 52 Abs 4 in Variante 1

Die Wortfolge in der Novelle „*Bundesgesetz, betreffend die Geschäftsordnung des*

Nationalrates“ sollte um „*sowie durch die Geschäftsordnung des Bundesrates*“ ersetzt werden, da in Abs 3 das Fragerecht abgeschafft wird.

Zu 3.) Zu Artikel 116 Abs 2 B-VG „*Daseinsvorsorge*“

Der Forderung des Österreichischen Städtebundes, die Daseinsvorsorge nicht wie ursprünglich vorgesehen in Art 118 Abs 3, als Aufgabe des eigenen Wirkungsbereiches, zu verankern, wurde Rechnung getragen. Art 116 Abs. 2 zweiter Satz B-VG wird durch den Zusatz „...*sowie Leistungen von allgemeinem Interesse für die örtliche Gemeinschaft zu erbringen oder erbringen zu lassen*“ ergänzt. Dies soll offensichtlich als verfassungsrechtliche Verankerung der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene verstanden werden. Die Bedeutung der Daseinsvorsorge wurde seitens des Österr. Städtebundes im Rahmen des Österreich-Konvents stets betont und dies auch als Staatszielbestimmung eingefordert. Bei der Aufgabenerfüllung jener Dienstleistungen, die im öffentlichen Interesse erbracht werden und mit einer Gemeinwohlverantwortung verbunden sind, sollen Kriterien wie die Versorgungssicherheit, die soziale Erschwinglichkeit, die Gesundheit oder die Nachhaltigkeit, gegenüber rein ökonomischen Gesichtspunkten der Gewinnmaximierung im Vordergrund stehen. Bei der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge nehmen die Gebietskörperschaften, allen voran die Städte und Gemeinden, eine zentrale Rolle ein. Eine ausschließliche Verankerung in den Bestimmungen des Gemeinderechts (Art. 116 Abs. 2 B-VG) wird aber dennoch als verfehlt angesehen, da die Daseinsvorsorge grundsätzlich eine Aufgabe aller Gebietskörperschaften ist. Es entspricht der derzeitigen Praxis, diese Leistungen als nunmehr ausdrücklich festgehaltene Möglichkeit für Gemeinden festzuschreiben. Nach den Erläuterungen zu Art 1 Z 31 des Entwurfs (Art 116 Abs 2 zweiter Satz B-VG) soll dadurch keine Verpflichtung bzw. alleinige Verantwortlichkeit der Gemeinden für die Erbringung derartiger Leistungen zum Ausdruck gebracht werden. Es wird dennoch nochmals betont, dass die Daseinsvorsorge – wie bisher gefordert - als Staatszielbestimmung und Aufgabe des Gesamtstaates formuliert werden sollte. Der nachstehende Textvorschlag des Österr. Städtebundes im Schreiben an das Bundeskanzleramt vom 27.6.2007 wird daher erneut eingefordert: „*Bund, Länder*

und Gemeinden gewährleisten die Erbringung von Leistungen von allgemeinem Interesse (Daseinsvorsorge). Derartige Leistungen sind nach Maßgabe innerstaatlicher Definition Grundlage für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und sollen einen diskriminierungsfreien Zugang zu gesetzlich gewährleisteten Mindeststandards in allen Lebenslagen sicher stellen. Die Erbringung richtet sich insbesondere nach den Grundsätzen der Versorgungs- bzw. Entsorgungssicherheit, der Flächendeckung, der Kontinuität, der allgemeinen Zugänglichkeit sowie der Nachhaltigkeit und berücksichtigt darüber hinaus auch Aspekte des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes sowie der Preisangemessenheit.“

Grundsätzlich wird ausgeführt, dass es zunächst positiv ist, dass die Leistungen der Daseinsvorsorge nicht völlig unabhängig von staatlicher Einflussnahme durch Private in freier Konkurrenzwirtschaft erbracht werden können. Wenn aber und so könnte es ausgelegt werden, die Gemeinde nur das Recht hat Leistungen von allgemeinem Interesse für die örtliche Gemeinschaft zu erbringen oder erbringen zu lassen, könnte dies unfreiwillig zu einer nicht gewollten Einschränkung der „Leistungen“ führen. Es wird daher vorgeschlagen, vor der Wortfolge „Leistungen von allgemeinem Interesse für die örtliche Gemeinschaft zu erbringen oder erbringen zu lassen“ das Wort „insbesondere“ einzufügen, um dieser Einschränkung entgegenzuwirken.

Zu 4.) *Zu Artikel 116 Abs 3 B-VG „Verleihung eines Stadtstatutes“*

Die neuen Regelungen hinsichtlich der Verleihung von Statuten können nur teilweise begrüßt werden. Dass die Erlassung eines Statutes nicht mehr von der Zustimmung der Bundesregierung abhängig ist, wird begrüßt. Positiv gewertet wird auch der Umstand, dass die Bindung an eine Volksabstimmung fallen gelassen wurde. Nicht berücksichtigt wurden hingegen die Wünsche des Österreichischen Städtebundes, auch Städten mit über 10.000 Einwohnern die Möglichkeit eines Statutes zu eröffnen und den Hinweis auf die Gefährdung von Landesinteressen entfallen zu lassen, da es sich bei Statuten ohnehin um Landesgesetze handelt. Dies vor allem unter dem Gesichtspunkt, dass in Österreich bereits 72 Städte über 10.000 Einwohner existieren und für eine

künftige Weiterentwicklung bestehender Strukturen keine zu engen verfassungsrechtlichen Schranken gezogen werden sollten.

Zu 5.) Zu Artikel 116 Abs 4 B-VG „Bestandsgarantie“

Dass eine Änderung der Gemeindestruktur an eine Volksabstimmung in allen betroffenen Gemeinden gebunden werden soll, hat der Österreichische Städtebund aus systematischen Gründen bereits in den Verhandlungen in Zweifel gezogen. Aus den Erläuterungen zu dieser Bestimmung ist zu entnehmen, dass das Regierungsprogramm eine Einbindung der Bevölkerung der betroffenen Gemeinden bei Änderungen der Gemeindestruktur vorsieht. Da sich auch das Präsidium des Österreich-Konvents für eine Verankerung eines direkt demokratischen Instruments bei Änderungen im Bestand von Gemeinden ausgesprochen hat, wird eine solche Änderung wohl auch umgesetzt werden. Es wird jedoch keine Notwendigkeit gesehen, eine derartige Bestimmung im B-VG zu normieren; dies unter dem Gesichtspunkt, dass auch Gebietsänderungen der Länder keiner Verfassungsgesetze mehr bedürfen. Eine Festlegung einer Volksabstimmung bei Bestandsänderungen von Gemeinden könnte allenfalls auch durch Landesgesetze erfolgen.

Zu 6.) Zu Artikel 116a iVm Art 119 Abs 4 B-VG „Gemeindeverbände“

Mit der Bestimmung, dass sich Gemeinden in Zukunft durch Vereinbarung nicht nur zur Besorgung einzelner Aufgaben, sondern viel allgemeiner zur Besorgung von „Angelegenheiten des eigenen oder übertragenen Wirkungsbereiches“ zu Gemeindeverbänden, die auch Ländergrenzen überschreiten dürfen, zusammenschließen können sollen, kommt der Entwurf einer alten Forderung des Österreichischen Städtebundes nach. Der Österreichische Städtebund stimmt dieser Änderung daher zu. Es wird nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Regelung, dass Gemeindeverbände nunmehr auch für Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches gebildet werden können, zu begrüßen ist.

Im Entwurf zu Art 116a Abs 1 B-VG wird normiert, dass eine Vereinbarung der Gemeinden sich zu Gemeindeverbänden zusammenschließen zu können, der

Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf und bei Landesgrenzenüberschreitenden Gemeindeverbänden auch der Genehmigung der beteiligten Landesregierungen bedarf. Der Österreichische Städtebund führt hierzu aus, dass gerade im Bereich des übertragenen Wirkungsbereiches die Landeshauptleute Vollziehungsbehörden sind, sodass im Rahmen eines behördenübergreifenden Systems nicht ausschließlich die Landesregierungen genannt werden sollen, sondern auch die Landeshauptleute systemisch einzubinden wären.

Generell wird zu Art 116a Abs 1 B-VG noch angemerkt, dass nicht klar nachvollzogen werden kann, warum die Organisation der Gemeindeverbände landesgesetzlich geregelt werden soll; es könnten somit die Z 1 und Z 2 des Art 116a Abs 1 B-VG im Verfassungsrang stehen bleiben um so den Landesgesetzgeber auch tatsächlich zu binden.

Auch sollte eine zwingende Anhörung von Städte- und Gemeindebund vor Bildung von Gemeindeverbänden durch Gesetz stattfinden.

Zu 7.) Zu Artikel 117 Abs 7 B-VG: „Rechtskundigkeit von Magistratsdirektoren“

Der vorgesehene Entfall der verfassungsrechtlichen Verankerung der Stellung des Magistratsdirektors und des „Juristenvorbehalts“ wird seitens (der Mehrheit der Mitgliedsgemeinden) des Österreichischen Städtebundes abgelehnt.

Zu 8.) Zu Artikel 118 Abs 4 B-VG sowie Entfall von Art 118 Abs 6 (alt): „Verordnungsermächtigung für Gemeinden“

Der exakte Anwendungsbereich von ortspolizeilichen Verordnungen ist umstritten und wird gerade in jüngster Zeit von Aufsichtsbehörden wieder sehr einschränkend interpretiert. Eine Ausdehnung der Regelungskompetenz über den engen Missstandsbegriff wurde daher seitens des Österreichischen Städtebundes dringend eingefordert (Betteleiverordnungen, Alkoholverbotsverordnungen etc.)

Durch den Ersatz des ortspolizeilichen Ordnungsrechtes durch die Ermächtigung, gesetzesergänzende Verordnungen erlassen und darin die Mitwirkung von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes oder der öffentlichen Aufsicht an der Vollziehung vorsehen zu können, wird die in den Verhandlungen

überlegte Maximalvariante vorgeschlagen. Diese Stärkung des Selbstverwaltungsrechts und Ausdehnung des Gestaltungsspielraums der Gemeinden entspricht den Vorstellungen des Österreichischen Städtebundes, weshalb diese Regelung ausdrücklich befürwortet wird. Nach den Materialien sollen die Gemeinden ermächtigt werden, gesetzesergänzende Verordnungen zu erlassen.

Begrüßt wird, dass nunmehr in allen Verordnungen die Mitwirkung von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes oder der öffentlichen Aufsicht an der Vollziehung vorgesehen werden kann. Grundlage in der Diskussion für die Abänderung des Art 11 Abs 4 B-VG war generell der Vorschlag, dass der derzeit mögliche „Einsatzbereich“ der ortspolizeilichen Verordnung in der aufsichtsbehördlichen Praxis viel zu eng ausgelegt wurde und daher die Gemeinden künftig generell zu gesetzesergänzenden Verordnungen im eigenen Wirkungsbereich zu ermächtigen sind. Im nunmehr vorliegenden Entwurf wird durch die Formulierung „im Rahmen der Gesetze Verordnungen erlassen“ möglicherweise eher ein Konnex zu Art 1 B-VG (Durchführungsverordnung) hergestellt und ist wegen fehlender Judikatur des Verfassungsgerichtshofes für den Österreichischen Städtebund nicht klar, ob durch diese oben genannte Wortfolge der erwünschte Erfolg in die richtige Richtung eintreten wird. Es wird daher in diesem Zusammenhang abschließend angeregt, tatsächlich den Terminus technicus „gesetzesergänzende Verordnungen“ in den Entwurfstext zu Art 11 Abs 4 B-VG anstelle der oben genannten Formulierung „im Rahmen der Gesetze Verordnungen erlassen“ einfließen zu lassen.

Um Unklarheiten vorweg auszuschließen, könnte in den Erläuternden Bemerkungen noch näher ausgeführt werden, dass die Ermächtigung zur Erlassung gesetzesergänzender Verordnungen dort ihre Grenzen findet, wo der Gesetzgeber eine Materie unter Beachtung des Regelungszwecks abschließend regeln wollte. So könnte zB das Alkoholverbot für Jugendliche nicht durch neue Alterbegrenzungen ausgedehnt werden, sehr wohl aber für bestimmte Örtlichkeiten generell ein Alkoholverbot vorgesehen werden (arg.: anderer Regelungszweck). Ebenso könnten bei landesgesetzlichen Regelungen der Bettelei, die nur bestimmte Formen des Bettelns verbietet, keine zusätzlichen

Formen der Bettelerei verboten werden, sehr wohl aber örtliche Beschränkungen, wie zB Abstandsbestimmungen, vorgesehen werden."

Zu 9.) *Zu Artikel 120 B-VG: „Gebietsgemeinden“*

Dass mit der Aufhebung von Art 120 B-VG der Plan aufgegeben wird, Ortsgemeinden zu **Gebietsgemeinden** zusammenzufassen, wird weiterhin abgelehnt. Die Möglichkeit, Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden zusammenzuschließen sollte weiter bestehen bleiben. Auch wenn dieses Programm bisher nicht verwirklicht wurde, sollte es wegen seines besonderen verwaltungsreformatorischen Potentials in der Verfassung verankert bleiben. Der äußerst effiziente Gedanke, dass leistungsfähige Einheiten auf Gemeindeebene nur durch Nutzung von Synergien und Bündelung der vorhandenen personellen, sachlichen und finanziellen Ressourcen entstehen können, sollte unbedingt weiterentwickelt werden, auch wenn im Regierungsprogramm 2007 – 2010 eine Aufhebung des Art. 120 B-VG vorgesehen ist.

Abschließend wird zum Entfall des Art 120 B-VG ausgeführt, dass allein die Tatsache, dass diese Norm nie umgesetzt wurde, möglicherweise ihren Entfall nicht rechtfertigt und zwar auch im Zusammenhang mit dem Problem der Volksabstimmung, dass in dieser Schärfe dann nicht gegeben wäre.

Zu 10.) *Weitere Punkte und Anregungen*

a.) *Zu Artikel 117 Abs 3 „Anwesenheitsquorum im Gemeinderat“*

Ein grundsätzliches Anliegen des Österreichischen Städtebundes ist es weiters, in Art 117 Abs 3 B-VG eine Regelung für einheitliche Anwesenheitsquoren herbeizuführen. Dies kann nicht schädlich sein, weil nach wie vor jedem Landesgesetzgeber die Möglichkeit bleibt, diesbezügliche Abweichungen auf Landesgesetzebene selbst zu regeln.

Weiters wird angeregt, dass in die Verfassung eine Bestimmung aufgenommen werden sollte, nach der im jeweiligen Finanzausgleich den Städten mit eigenem Statut der Mehraufwand für die Besorgung der Bezirksverwaltungsaufgaben zusätzlich adäquat abzugelten ist.

b.) Zu Artikel 119 B-VG „Bestimmungen über den Magistrat“

In Art 119 Abs 2 werden die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches vom Bürgermeister besorgt. Im Zuge der Novellierung des Gemeinderechtes wird durch den Österreichischen Städtebund ersucht, darüber nachzudenken, ob es nicht Sinn machen würde, im Rahmen einer modernen Verwaltung auch den Magistrat für den übertragenen Wirkungsbereich als Behörde einzusetzen und dies landesgesetzlich zu regeln.

Im Sinne einer effizienten Vollziehung sollte auch die Möglichkeit geschaffen werden, dass in Statutarstädten, die auch Sitz einer weiteren Bezirksverwaltungsbehörde sind, einzelne Aufgaben der Bezirksverwaltung nicht von beiden Behörden, sondern nur von einer von diesen angeboten werden. Angemerkt wird, dass insbesondere die Durchführung von Strafverfahren in einem Spannungsverhältnis zum gewählten Bürgermeister gesehen werden kann.

c.) Zu Z. 46 des Entwurfes

Bemerkt wird, dass statt „Art. 132 Abs. 1 Z 2“ „Art. **131** Abs. 1 Z 2“ zitiert werden müsste.

d.) Zum Entwurf des „Zweiten Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetzes“

Die Aufhebung bzw. Umwandlung in einfachgesetzliche Regelungen von zahlreichen Bundesverfassungsgesetzen, Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen und als verfassungsändernd bezeichnete Bestimmungen in Staatsverträgen ist grundsätzlich zu begrüßen. Fraglich scheint, ob tatsächlich gewollt ist, die in § 8 Abs. 5 lit. b 3. Satz ÜG 1920 geregelte Angelobung der BürgermeisterInnen und BürgermeisterInnen-StellvertreterInnen der Städte mit eigenem Statut durch den Landeshauptmann oder Landeshauptfrau und die der übrigen BürgermeisterInnen und BürgermeisterInnen-StellvertreterInnen durch die Bezirkshauptmänner oder Bezirkshauptfrauen entfallen zu lassen.

e.) Zum Abschluss von Art. 15a-Vereinbarungen

Seitens des Österreichischen Städtebundes wird vorgeschlagen, eine Ermächtigung der Gemeinden zum Abschluss von „verwaltungsrechtlichen Verträgen“ bzw. Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG vorzusehen, und zwar sowohl zwischen Gebietskörperschaften gleicher als auch zwischen solchen unterschiedlicher Ebenen. Dies insbesondere auch in Fragen der sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten in Vollziehung der Gesetze. Ein solches Instrumentarium könnte einen bislang nicht dagewesenen Spielraum für Gemeinden, schaffen, durch rechtlich abgesicherte Kooperationen zwischen allen Gebietskörperschaften im Interesse der Verwaltungseffizienz örtliche und sachliche Zuständigkeitsgrenzen zu überwinden.

f.) Zu den Verwaltungsgemeinschaften

Verwaltungsgemeinschaften sind schon bisher in diversen Gemeindeordnungen (außer in Tirol) vorgesehen, z.B. für die Führung gemeinsamer Gemeindeämter. Diese haben - sofern sie nicht als Verein ausgebildet sind - keine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Aufgabenbesorgung erfolgt hierbei jeweils für die Mitgliedsgemeinden. Verfassungsrechtlich sind Verwaltungsgemeinschaften bislang nicht verankert. Die Landeshauptstadt Graz tritt im Interesse der Rechtssicherheit daher für eine Verankerung von Verwaltungsgemeinschaften im B-VG ein, wobei insbesondere auch die Einrichtung über Landesgrenzen hinweg ermöglicht werden soll.

g.) Zur Örtlichen Baupolizei (Art. 118 Abs 3 Z 9)

Eine eventuelle Zuständigkeit der örtlichen Baupolizei auch für bundeseigene Gebäude – wie von der Expertenkommission angedacht, wenngleich auch im Entwurf nicht umgesetzt – wird seitens des Österreichischen Städtebundes befürwortet. Angesichts der bereits erfolgten Ausgliederung bundeseigener Gebäude ist die praktische Relevanz einer solchen Änderung allerdings gering.

h.) Zur Übertragung der Besorgung einzelner Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches auf staatliche Behörden (Art. 118 Abs. 7 B-VG)

Da Städte mit eigenem Statut allenfalls auch in der Lage sind, Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches für Umlandgemeinden zu erledigen, sollte eine solche Übertragungsmöglichkeit (die auch eine Veränderung der örtlichen Zuständigkeit bedingen würde) ausdrücklich vorgesehen werden. Der Übertragung müsste der Gemeinderat der Stadt zustimmen. Eine Übertragungsverordnung sollte jedenfalls auch dann aufgehoben werden, wenn die Gemeinde dies beantragt. Diese Forderung ist selbstverständlich nicht losgelöst von den Überlegungen zur Art. 15a-Vereinbarung zu sehen und ist daher von der Neugestaltung dieses Instrumentariums abhängig.

i.) Zu Maßnahmen der kommunalen Aufsicht (Art. 119 a B-VG)

a. Gebarungsprüfung durch Land / Landeskontrolleinrichtungen

Um Doppel- bis sogar Vierfach-Prüfungen (Aufsichtsbehörde der Länder, Rechnungshof, Rechnungshöfe der Länder, kommunale Kontrollinstanzen) zu vermeiden, sollte die Gebarungsprüfung durch das Land für jene Gemeinden entfallen, die der RH-Kontrolle nach 127a B-VG unterliegen oder durch Landesgesetz eingerichtete unabhängige Kontrolleinrichtungen haben.

Der Grundsatz, dass Mehrfachkontrollen zu vermeiden sind, gilt auch für Landeskontrolleinrichtungen, denen nach dem Entwurf der Expertenkommission vom 23.7.2007 auch die Überprüfung der Gebarung der Gemeinden übertragen werden kann. Dabei ist – bei Gemeinden, die nicht der RH-Kontrolle unterliegen - der Gebarungskontrolle durch die Aufsichtsbehörde der Vorzug zu geben, nicht zuletzt da diese die Aufgabenstellungen der Gemeinden aufgrund ihrer Beratungsfunktion wesentlich besser kennt, als eine unabhängige Kontrolleinrichtung. Auf jeden Fall sollten Gebarungskontrollen auch mit den Kontrolleinrichtungen der Gemeinden abgestimmt werden.

b. Vorstellung an die Aufsichtsbehörde

Einem Entfall des Aufsichtsmittels der „Vorstellung“, wie von der Expertenkommission vorgeschlagen, ist zuzustimmen. Dies könnte auch dann

stattfinden, wenn Landesverwaltungsgerichte nicht eingeführt werden. Jedenfalls sollte die Vorstellung für Statutarstädte entfallen.

c. Mitteilung von Verordnungen im eigenen Wirkungsbereich; Aufhebung von Verordnungen durch die Aufsichtsbehörde

Im Interesse der Stärkung der Gemeindeautonomie sollten diese Aufsichtsmittel zur Gänze entfallen. Im Besonderen führt die uneingeschränkte Mitteilungspflicht von Verordnungen in der Praxis – zB angesichts der Vielzahl von StVO-Verordnungen - derzeit zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand für die Kommunen, welcher nicht als gerechtfertigt zu betrachten ist (allenfalls könnte eine Mitteilungspflicht auf Verordnungen des Gemeinderats eingeschränkt werden).

d. Auflösung des Gemeinderates, Ersatzvornahme – Schonungsprinzip

Auch das Aufsichtsmittel der Auflösung des Gemeinderates sollte – wie schon im geltenden Regierungsprogramm vorgesehen – entfallen. Das in Art. 119a Abs 7 B-VG ebenfalls normierte Schonungsprinzip für alle Aufsichtsmittel sollte selbstverständlich beibehalten werden.

e. Bescheidbeschwerde gegen Aufsichtsbehörde

Künftig soll nach dem Entwurf der Expertenkommission gegen Bescheide der Aufsichtsbehörde nur mehr der Weg zum (Landes-) Verwaltungsgericht zulässig sein. Abgesehen von der Problematik der Verwaltungsgerichte ist das Beschwerderecht an den VfGH essentiell, um unmittelbar die Verletzung des verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts durch Bescheide der Aufsichtsbehörde geltend zu machen. Dies gilt beispielsweise bei Versagung der Genehmigung der Einrichtung eines Gemeindeverbandes (s. Neuhofer, Gemeinderecht, 2. Aufl., S 564), bei Aufhebung eines Bescheides nach § 68 Abs 3 und 4 AVG oder bei Bestellung eines Regierungskommissärs.

j.) Zu den Landesverwaltungsgerichten

Der für die Praxis der Rechtsanwendung wohl bedeutendste Reformvorschlag im Entwurf der Expertenkommission betrifft die Einrichtung von Verwaltungsgerichten der Länder. Dies gilt im Besonderen für den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden, da nach dem vorliegenden Entwurf auch der zweigliedrige

Instanzenzug innerhalb der Gemeinde grundsätzlich (der Materiengesetzgeber kann Ausnahmen vorsehen) entfallen soll und der Grundsatz des Ausschlusses des administrativen Instanzenzuges an Organe außerhalb der Gemeinde de facto (de lege wäre es ja eine an ein Gericht gerichtete Beschwerde) aufgehoben wird. Damit wird aber ein zentraler Punkt der kommunalen Selbstverwaltung in Frage gestellt, der bereits ein Kernthema der Gemeindeverfassungsnovelle 1962 war. Nicht zuletzt unter diesem Aspekt wird die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten – speziell für den Bereich des eigenen Wirkungsbereiches – seitens des Österreichischen Städtebundes grundsätzlich kritisiert. In Art. 118 Abs. 4 B-VG sollte daher – wie bisher – die eindeutige Bestimmung verbleiben, dass in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der ordentliche Instanzenzug innerhalb der Gemeinde endet und ordentliche Rechtsmittel an Verwaltungsorgane außerhalb der Gemeinde ausgeschlossen sind. Alles andere würde eine verfassungswidrige Einschränkung des eigenen Wirkungsbereiches bedeuten. Gleichsam „in eventu“ wird für Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches eine Umkehr des vorgesehenen Regel-Ausnahme-Verhältnisses insofern vorgeschlagen, dass der administrative Instanzenzug innerhalb der Gemeinde grundsätzlich aufrecht bleibt, der Materiengesetzgeber davon aber auch Ausnahmen vorsehen kann.

Jedenfalls sollte in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches die Möglichkeit einer Amtsbeschwerde durch die Gemeinde gegen Entscheidungen des Verwaltungsgerichtes verfassungsrechtlich vorgesehen werden.

III.) Ausblick:

Im vorliegenden Entwurf nicht enthalten sind Änderungen, mit denen die überbordenden Aufsichts-, Prüfungs- und Kontrollrechte gegenüber den Gemeinden (Zuständigkeit Rechnungshöfe, Vorstellung, Verordnungsaufhebung, Auflösung des Gemeinderates) auf ein vernünftiges Maß reduziert werden. Auch über die Gemeindeverbände hinausgehende Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit und der flexible Aufgabenwahrnehmung (verwaltungsrechtliche Verträge, Art. 15a-Vereinbarungen, Verwaltungsgemeinschaften) fehlen im vorliegenden Konzept. Auf die Berücksichtigung dieser für die Gemeinden wichtigen Punkte einer Verfassungsreform wird daher ausdrücklich hingewiesen.

Die derzeit im Bundeskanzleramt diskutierten Reformvorschläge bieten für Gemeinden durchaus die Chance, künftig mit einem besseren Instrumentarium ausgestattet zu sein, um die kommunalen Aufgaben in der von den Bürgerinnen und Bürgern eingeforderten hohen Qualität zu erfüllen. Dies gilt insbesondere, wenn die Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Verwaltungsträgern ausgebaut und überbordende Aufsicht abgebaut wird. Auch eine Novellierung des ortspolizeilichen Ordnungsrechts könnte für die Gemeinden einen zusätzlichen Gestaltungsspielraum bringen. Zugleich darf aber nicht übersehen werden, dass genau gegenteilige Entwicklungen mit der Einrichtung von Verwaltungsgerichten der Länder und Landeskontrolleinrichtungen verbunden sein können.

Es darf daher nochmals um Berücksichtigung der angeführten, kommunalrechtlich äußerst relevanten und dringlichen Novellierungen ersucht werden und bedanken wir uns bereits jetzt für das von Ihnen gezeigte Engagement zum Wohle unserer Städte und Gemeinden.

Abschließend darf angemerkt werden, dass eine Ausfertigung dieser Stellungnahme gleichzeitig ebenfalls an die Adresse begutachtungsverfahren@parlament.gv.at übermittelt wurde.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Thomas Weninger

Generalsekretär