

Dr. Friedrich Slovak
Berater des Österreichischen Städtebundes

**Wortmeldung zur Anhörung des Innenausschusses zum Thema.
„Verbindliches Mitwirkungsrecht der kommunalen Spitzenverbände bei der
Erarbeitung von Gesetzesentwürfen und Verordnungen sowie im
Gesetzgebungsverfahren“**

Vorerst möchte ich etwas zu den Rahmenbedingungen in Österreich sagen:

Im Jahr 1988 wurde im Rahmen einer Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz im vierten Hauptstück, welches von der Gesetzgebung und der Vollziehung der Länder handelt, unter Abschnitt C „Gemeinden“ die Bestimmung eingefügt, wonach „der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund berufen sind, die Interessen der Gemeinden zu vertreten“.

Diese Bestimmung ist insofern einzigartig, weil damit die Gemeindebünde, welche privatrechtlich organisierte Vereine sind, diese Aufgabe durch verfassungsgesetzliche Regelung übertragen bekommen haben. Bis dahin waren die Gemeindebünde aufgrund eines Rundschreibens des Bundeskanzlers Raab aus dem Jahr 1954 eingebunden, in welchem die Ministerien „eingeladen“ wurden, „Städtebund und Gemeindebund von wichtigen Gesetzentwürfen und Verordnungen, die die Interessen der Gemeinden berühren, Kenntnis zu geben“. Auch nach der Gemeindeverfassungsnovelle 1962 wurde den Gemeindebünden mehr oder weniger regelmäßig die Ministerialentwürfe zu Gesetzen und Verordnungen zur Stellungnahme übermittelt.

Einen Quantensprung in der Entwicklung wurde durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und den Bestrebungen zur Einführung der Währungsunion bewirkt. Damit nähere ich mich Ihren Fragestellungen.

Grundsätzlich bestimmt das österreichische Finanz-Verfassungsgesetz aus dem Jahr 1948 im § 2 hinsichtlich der Aufgabenfinanzierung:

„Der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften tragen, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt.“

Dies bedeutet, dass der Bund Aufgaben den Ländern oder Gemeinden übertragen kann und diese für die entstehenden Kosten aus ihren eigenen Mitteln aufzukommen haben. Dieses System wurde zunehmend von den Ländern und Gemeinden als unbefriedigend empfunden. Bei den Gemeinden kumulierte sich die Belastung, weil ihnen auch von Länderseite Aufgaben überbürdet werden können.

Auch im Hinblick auf die Einhaltung der Maastricht-Kriterien wurde nach mehrjährigen Verhandlungen die „Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften“ geschlossen.

Im Vorfeld der Währungsunion war es u.a. Anliegen des Bundes, die staatliche Neuverschuldung zu reduzieren und auf die Haushalte der Länder und Gemeinden Einfluss zu nehmen bzw. bestand seitens der Länder und Gemeinden das Anliegen, gegenüber ausufernden Belastungen seitens des Bundes gefeit zu sein.

Die Erläuterungen zur Vereinbarung stellen das Ziel eindeutig dar: „Dem Konsultationsmechanismus liegt die Absicht zugrunde, die Verantwortung der Gesetzgebung des Bundes und der Länder für die öffentlichen Aufgaben und Ausgaben mit der Verantwortung dieser Gesetzgebung für die Haushalte der Vertragspartner in Einklang zu bringen und Lastenverschiebungen unter den Gebietskörperschaften zu vermeiden.“

Dem gemäß enthält die Vereinbarung Regelungen betreffend

- die wechselseitige Information mit der Gelegenheit zur Stellungnahme zu rechtsetzenden Maßnahmen,
- die Einrichtung von Konsultationsgremien, die der Beratung und der Abgabe einvernehmlicher Empfehlungen über die Kostentragung dienen,
- Regelungen hinsichtlich der Kostentragung

- sowie die Verpflichtung der Vertragspartner, einen Österreichischen Stabilitätspakt nach dem Vorbild des Stabilitätspaktes auf der Ebene der Europäischen Union abzuschließen.

Um den gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätspakt einzuhalten kam es dann zum Abschluss eines Österreichischen Stabilitätspaktes zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, der Regelungen

- zur Haushaltskoordinierung und
- zur mittelfristigen Haushaltsführung sowie
- das Stabilitätsprogramm mit Aufteilung
- der Defizitquoten und der Sanktionslast zwischen Bund, Ländern und Gemeinden enthält.

Im Österreichischen Stabilitätspakt wird jedoch nicht vom europäischen Wert ausgegangen, sondern es ist ein niedrigeres Ziel der Neuverschuldung festgelegt, wobei im Groben dem Bund eine Defizitquote zugestanden, den Ländern ein Budgetplus und den Gemeinden in der Summe ein ausgeglichener Haushalt auferlegt wird.

Zur Einhaltung dieses Stabilitätspaktes ist beim Bundesministerium für Finanzen ein österreichisches Koordinierungskomitee eingerichtet, dem Vertreter des Bundes, der Länder und Gemeinden angehören. Dieser Stabilitätspakt wird für jeweils eine Finanzausgleichsperiode – derzeit von 2005 bis 2008 – abgeschlossen.

Mit der Vereinbarung wurden auch begleitende gesetzliche Änderungen erforderlich:

Im § 14 Bundeshaushaltsgesetz wurde normiert, dass bei jeder gesetzlichen Maßnahme die finanziellen Auswirkungen darzustellen sind. Sofern sich solche für andere Gebietskörperschaften ergeben, sind auch diese Auswirkungen zu berechnen. Auf diese gesetzliche Bestimmung gegründet hat der Bundesminister für Finanzen Richtlinien erlassen, die sowohl der finanzwirtschaftlichen als auch der wirtschaftlichen Betrachtungsweise Rechnung tragen. Diese Richtlinien wurden einvernehmlich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erarbeitet und werden von diesen Gebietskörperschaften auch angewendet.

Zu den Auswirkungen und Verbesserungen durch die Vereinbarung:

Seit dem Abschluss der Vereinbarung werden dem Österreichischen Städtebund alle Entwürfe zu generellen Normen des Bundes zur Stellungnahme übermittelt. Die Stellungnahmefrist beträgt entsprechend der Vereinbarung mindestens vier Wochen. Diese Frist wird auch von den Ministerien eingehalten. Desgleichen werden den Landesgruppen des Österreichischen Städtebundes alle Entwürfe des jeweiligen Landesgesetzgebers übermittelt. Kostenberechnungen sind in diesen Entwürfen enthalten, wobei die Qualität insofern unterschiedlich ist, als z.B. auf der Bundesebene die Kosten des Bundes detailliert dargestellt sind, jedoch diejenigen der nachgeordneten Gebietskörperschaften mit zunehmender Entfernung nur rudimentär oder gar nicht. In diesem Fall stellen wir uns auf den Standpunkt, dass die Einspruchsfrist nicht zu laufen beginnt, berechnen jedoch ungefähr die zusätzliche Belastung und beantragen bei Erreichen des Schwellwertes das Konsultationsverfahren.

Vom Antrag zur Einleitung des Konsultationsverfahrens wurde in zahlreichen Fällen Gebrauch gemacht, jedoch mit unterschiedlichen Erfolgen. Das vorgesehene Konsultationsgremium auf Bundesebene ist in förmlicher Weise noch nie zusammengetreten. In einigen Fällen haben der oder die zuständige FachministerIn entweder den Entwurf zurückgezogen oder zu Verhandlungen geladen, um eine finanzielle Lösung zu finden. Es sind auch Gesetzesvorschläge so abgeändert worden, dass alle beteiligten Parteien damit leben konnten. Teilweise – auch das muss ausgesprochen werden – hat sich der Bund völlig taub gestellt. Dass trotzdem keine Klage beim Verfassungsgerichtshof eingebracht wurde, hat oft politische Gründe, liegt aber auch darin, dass mangels einer flächendeckenden Kostenrechnung die Kostenbelastung in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit für die Geltendmachung der Kosten nicht evaluiert werden kann.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass durch die genannten Regelungen das Kostenbewusstsein gestiegen ist und doch auch eine Hürde für Belastungsverschiebungen aufgestellt wurde. Eine Schwäche der Vereinbarung ist jedoch, dass kostentreibende Gesetze, welche sich durch die Umsetzung von Eu-Regelungen ergeben sowie Maßnahmen auf steuerlichem Gebiet nicht erfasst sind.