

## 20. TAGUNG

22. - 24. März 2011

## Kommunale und regionale Demokratie in Österreich

Empfehlung 302 (2011)<sup>1</sup>

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats verweist auf:

a. Artikel 2 Abs. 1b der Statutarischen Entschließung (2007)6 in Bezug auf den Kongress, die besagt, dass es ein Ziel des Kongresses sei, „Vorschläge beim Ministerkomitee einzureichen, um die kommunale und regionale Demokratie zu fördern“;

b. Artikel 2, Abs. 3 der Statutarischen Entschließung (2007)6 in Bezug auf den Kongress, die besagt: „Der Kongress verfasst regelmäßig länderspezifische Berichte über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in den Staaten, die den Beitritt zum Europarat beantragt haben, und er stellt insbesondere sicher, dass die Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung umgesetzt werden“;

c. das Erläuternde Memorandum über die kommunale und regionale Demokratie in Österreich, das von den Berichterstattern Marc COOLS und Irene LOIZIDOU nach ihrem offiziellen Besuch in Österreich vom 24. bis 26. März 2010 verfasst wurde.

2. Der Kongress erinnert daran, dass:

a. Österreich am 23. September 1987 die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung ratifiziert hat und die Charta am 1. September 1988 in Kraft trat. Bei der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde Österreich in seiner Erklärung angab, dass es nicht durch Artikel 4, Abs. 2, 3 und 5, Artikel 7, Abs. 2, Artikel 8, Abs. 2 und Artikel 11 der Charta gebunden sei. Diese Erklärung steht in Einklang mit den Bestimmungen von Artikel 12, Abs. 1 der Charta;

b. die aktuelle Empfehlung über die kommunale und regionale Demokratie in Österreich die erste seit der Ratifizierung der Charta durch Österreich ist;

c. der Institutionelle Ausschuss<sup>2</sup> des Kongresses Marc COOLS und Irene LOIZIDOU zu stellvertretenden Berichterstattern ernannt und ihnen die Aufgabe übertragen hat, eine Empfehlung in Bezug auf die kommunale und regionale Demokratie in Österreich zu verfassen und vorzulegen.

3. Der Kongress dankt den österreichischen Stellen auf Bundes- und kommunaler Ebene, dem Österreichischen Städtebund, dem Österreichischen Gemeindebund, den Sachverständigen und allen Gesprächspartnern für die Informationen, die sie der Delegation zur Verfügung gestellt haben.

---

<sup>1</sup> Diskussion und Annahme durch den Kongress am 24. März 2011, 3. Sitzung (siehe Dokument [CG\(20\)8](#), Begründungstext), Berichterstatter: Irene LOIZIDOU, Zypern (R, EVP/CD) und Marc COOLS, Belgien (L, ULDG).

<sup>2</sup> Infolge der Reform des Kongresses wurden die Monitoring-Aktivitäten dieses Ausschusses vom Monitoring-Ausschuß übernommen, der am 1. Dezember 2010 eingerichtet wurde.

4. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass:

a. die Gemeinden in Österreich ihre Befugnisse vom Bund und/oder den *Bundesländern* im Rahmen eines Systems beziehen, das das Subsidiaritätsprinzip widerspiegelt und das generell die Normen der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung erfüllt;

b. die kooperative Natur des österreichischen Föderalismus („kooperativer Föderalismus“) ein Schlüsselement des österreichischen föderalen Systems ist und impliziert, dass alle Änderungen im Rahmen formeller und informeller Konsultationsmechanismen zwischen den Kommunen, den *Bundesländern* und der Föderation vollzogen werden.

5. Der Kongress weist darauf hin, dass:

a. eine Reform des österreichischen föderalen Systems seit langem auf der politischen Agenda steht. Im letzten Jahrzehnt wurden mehrfach Versuche unternommen, das föderale System zu restrukturieren und die Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen durch eine Verfassungsänderung zu klären, aber es gab bisher noch keine greifbaren Ergebnisse;

b. Österreich noch nicht das Zusatzprotokoll zur Charta über das Recht auf Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung unterzeichnet hat, obwohl Artikel 117, Abs. 8 der Bundesverfassung besagt, dass die Gesetzgebung der *Bundesländer* eine direkte Beteiligung der Bürger vorsehen kann;

c. die Gemeinden einer erheblichen Überwachung durch den Bund und die Stellen der *Bundesländer* unterliegen;

d. die Bürgermeister den Weisungen der Bundesbehörden unterstellt sind, wenn sie die von den Kommunen übertragenen Aufgaben durchführen.

6. Der Kongress stellt mit Sorge fest, dass:

a. trotz der Tatsache, dass den Kommunen eigene Befugnisse übertragen wurden, die durch eine Reihe von delegierten Aufgaben ergänzt werden, es in der Praxis mehrere wichtige Bereiche gibt, in denen sich die Zuständigkeiten überschneiden oder in denen eng zusammenhängende Maßnahmen durchgeführt und von verschiedenen Regierungsebenen kofinanziert werden;

b. die Gemeinden praktisch keinen Ermessensspielraum im Hinblick auf kommunale Steuern haben, und der Anteil an Steuereinkünften aus eigenen Quellen bei den Haushaltseinkünften mit 21% relativ gering ist. Die fiskalische Autonomie der Kommunen und der *Bundesländer* ist zu begrenzt, um einen effektiven Ermessensspielraum zuzulassen. Dies ist deutlich am Anteil der eigenen Steuereinkünfte auf subnationaler Ebene zu erkennen;

c. Artikel 15a des Bundesverfassungsgesetzes, das die Möglichkeit einräumt, Verträge/Abkommen zwischen dem Bund und den *Bundesländern* oder zwischen einzelnen *Bundesländern* bei Angelegenheiten innerhalb ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs einzugehen, keine Beteiligung der Gemeinden an diesen Verträgen gestattet.

7. Der Kongress bittet das Ministerkomitee, die österreichischen Stellen aufzufordern, die folgenden Vorschläge zu berücksichtigen:

a. eine allgemeine institutionelle Reform des föderalen Systems in Österreich zu erwägen. Eine solche Reform ist notwendig, damit in Zukunft der Föderalismus effektiv in Österreich gelebt werden kann und damit die Österreicher diesen auch weiterhin als legitimes System anerkennen. Die Reform sollte sich u. a. auf eine Änderung der Zusammensetzung und der Funktionen des Bundesrates, um diesen im Hinblick auf die Vertretung der Interessen der *Bundesländer* zu optimieren, auf die Umstellung des Systems der indirekten föderalen Verwaltung auf eine direkte *Bundesländerverwaltung*, auf die Etablierung von Verwaltungsgerichten in den *Bundesländern* und die Neugestaltung der Befugnisverteilung konzentrieren;

b. in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip eine systematische Gesetzgebung auszuarbeiten, die die Zuständigkeiten der einzelnen Regierungsebenen (Kommunen, Bundesländer und Bund) auf Grundlage der Arbeit der „Austrian Convention“ und der neueren Reformvorschläge eindeutig festlegt;

c. die Rolle der Gemeinden bei der Vorbereitung des Finanzausgleichsgesetzes zu stärken, indem man eine rechtlich verbindliche Konsultation des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes während des Verhandlungsprozesses verankert;

d. den Kommunen und *Bundesländern* eine größere Steuerautonomie zuzugestehen, die ihnen erlaubt, den Umfang eigener Steuern zu erhöhen und sicherzustellen, dass, wenn ihre Befugnisse ausgeweitet werden, eine angemessene Zuteilung finanzieller Mittel erfolgt;

e. die Flexibilität der *Gemeindeverbände* verstärkt wird, indem man die verbleibenden Einschränkungen der zwischengemeindlichen Kooperation über die Grenzen der *Bundesländer* hinweg abschafft und die Befugnisse dieser Verbände ausweitet;

f. eine Änderung des Bundesverfassungsgesetzes zu erwägen, um den Gemeinden zu ermöglichen, sich an Abkommen zwischen dem Bund und den *Bundesländern* zu beteiligen, die gemäß Artikel 15a der Bundesverfassung vorgesehen sind und wie dies bereits der Fall beim „Konsultationsmechanismus“ und beim „Österreichischen Stabilitätspakt“ ist;

g. eine Änderung der bestehenden Gesetze zu erwägen, um das Problem der Haftung der Bürgermeister bei Ausübung ihres Amtes zu behandeln und um die sozialen Bedingungen für die Bürgermeister zu verbessern, i. e. ihre Pension und Arbeitslosengeld;

h. von einer Ausweitung der Befugnisse des Bundesrechnungshofes abzusehen, den Haushalt der Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern zu überwachen, es sei denn, das betreffende *Bundesland* hat ausdrücklich darum gebeten;

i. die Empfehlung 288 (2010) des Kongresses zu berücksichtigen und konkrete Maßnahmen einzuleiten, um die Vertretung von Frauen auf kommunaler und regionaler Ebene zu fördern;

j. eine minimale Vertretung des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes beim Ausschuss der Regionen der Europäischen Union zu garantieren;

k. die Einschränkungen bezüglich des Anwendungsumfangs der Charta-Artikel, durch die Österreich gebunden ist, mit dem Ziel zu überdenken, diese ganz oder in Teilen aufzuheben. Dies könnte der Fall bei Artikel 11 der Charta sein, der in der Praxis in Österreich bereits befolgt wird;

l. das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung in naher Zukunft zu unterzeichnen und zu ratifizieren;

8. *Der Kongress empfiehlt der Parlamentarischen Versammlung*, die vorstehenden Feststellungen und Empfehlungen im Rahmen ihres Verfahrens der regelmäßigen Berichte über Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, die gegenwärtig keinem Monitoring oder einem Post-Monitoringverfahren unterliegen;

9. *Der Kongress empfiehlt den österreichischen Stellen, die für die kommunale Selbstverwaltung zuständig sind*, einen hochrangigen Regierungsvertreter zu ernennen, der an den Kongresssitzungen teilnimmt und nach der Annahme dieser Empfehlung einen Vortrag über den Zustand der kommunalen und regionalen Demokratie in Österreich hält.