

STATUTARISCHES FORUM

Bericht
CG-FORUM(2020)01-03final
28. September 2020

Original: English

Monitoring der Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Österreich

Ausschuss für die Einhaltung der von den Unterzeichnerstaaten der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung eingegangenen Verpflichtungen (Monitoring-Ausschuss)

Berichtersteller:¹ Marc COOLS, Belgien (L, ILDG)
Andrew DISMORE, Vereinigtes Königreich (R, SOC/G/PD)

Empfehlung 446 (2020)3
Begründungstext²

Zusammenfassung

Dieser Bericht wurde nach dem zweiten Monitoring-Besuch in Österreich verfasst, seit das Land die Charta 1987 ratifiziert hat.

Er begrüßt die verfassungsrechtliche und rechtliche Anerkennung und die umfangreiche Umsetzung des Grundsatzes der kommunalen Selbstverwaltung in Österreich, die Einführung der Landesverwaltungsgerichte zur Stärkung des österreichischen Föderalismus, die Ausweitung der Zuständigkeiten der Gemeindeverbände bei der Zusammenarbeit und die Reformen, die seit 2011 mit dem Ziel durchgeführt wurden, die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund, Bundesländern und den Gemeinden zu klären. Auch die Verabschiedung des neuen Regierungsplans, u.a. mit dem Ziel, einige der offenen Probleme anzugehen, die in diesem Bericht erwähnt werden, wird begrüßt.

Gleichzeitig unterstreichen die Berichtersteller, dass es in Österreich immer noch eine hohe Komplexität bei der Kompetenzverteilung gibt. Die Steuererhebungsbefugnis subnationaler Stellen ist weiterhin gering und sie hängen umfassend von Transferzahlungen des Bundes ab. Die Strafgesetzgebung erlegt kommunal gewählten Amtsträgern immer noch eine disproportional hohe persönliche Verantwortung auf, die zusammen mit inadäquaten sozialen Bedingungen zu einer Angreifbarkeit der Bürgermeister/-innen führt und in Folge bei Kommunalwahlen eine Bandbreite an potenziellen Kandidaten/Kandidatinnen verhindert.

Daher ruft die Empfehlung die österreichischen Stellen auf, u.a. den Bundesländern und Kommunen eine größere Freiheit einzuräumen, Besteuerungsgrundlagen und Steuersätze der eigenen Finanzierungsquellen festzulegen, die Strafgesetzgebung im Hinblick auf die Haftung der Bürgermeister/-innen am Grundsatz der freien Ausübung gewählter Mandate auszurichten und die sozialen Bedingungen zu verbessern, unter denen gewählte Ämter ausgeübt werden.

1 L: Kammer der Gemeinden/R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Fraktion der Europäischen Volkspartei
ILDG: Fraktion der Unabhängigen und der Liberaldemokraten
SOC/G/PD: Fraktion der Sozialisten, der Grünen und der progressiven Demokraten
ECR: Europäische Konservative und Reformer
NR: Mitglied, welches keiner Fraktion des Kongresses angehört
2 Der Begründungstext ist nur auf Englisch und Französisch verfügbar.

Der Bericht ruft des Weiteren Österreich auf, in naher Zukunft das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 207) zu unterschreiben und zu ratifizieren.

EMPFEHLUNG 446 (2020)³

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates bezieht sich auf:

a. Artikel 2, Absatz 1.b der statutarischen Entschließung CM/Res(2020)1 beigefügten Charta des Kongresses der Gemeinden und Regionen, nach dem eines der Ziele des Kongresses darin besteht, „dem Ministerkomitee Vorschläge zu unterbreiten, um die kommunale und regionale Demokratie zu fördern“;

b. Artikel 1, Absatz 2 der statutarischen Entschließung CM/Res(2020)1 beigefügten Charta des Kongresses der Gemeinden und Regionen, nach dem „der Kongress regelmäßig – Staat für Staat – Berichte über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten sowie in den Ländern, die sich um einen Beitritt zum Europarat bemühen verfasst und über die effektive Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung wacht“;

c. Kapitel XVII der Vorschriften und Verfahren des Kongresses hinsichtlich der Organisation der Monitoring-Verfahren;

d. die Entwicklungsziele des Programms der Vereinten Nationen für Nachhaltige Entwicklung bis 2030, insbesondere auf die Ziele 11 für nachhaltige Städte und Gemeinschaften und 16 für Frieden, Gerechtigkeit und effiziente Institutionen;

e. die Leitlinien hinsichtlich der gesellschaftlichen Teilhabe an politischen Entscheidungen, angenommen durch das Ministerkomitee am 27. September 2017;

f. die Empfehlung CM/Rec(2018)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Teilnahme der Bürger am öffentlichen Leben auf kommunaler Ebene, angenommen am 21. März 2018;

g. die Empfehlung CM/Rec(2019)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Kontrolle der Aktivitäten der lokalen Gebietskörperschaften, angenommen am 4. April 2019;

h. die frühere Empfehlung 302 (2011) des Kongresses über die kommunale Selbstverwaltung in Österreich, beschlossen durch den Kongress am 24. März 2011;

i. den angehängten Begründungstext der Überprüfung der Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Österreich.

2. Der Kongress betont, dass:

a. Österreich die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SEV Nr. 122, im Folgenden „die Charta“) am 15. Oktober 1985 unterzeichnet und am 23. September 1987 ratifiziert hat, und diese am 1. September 1988 in Kraft trat; Österreich nicht gebunden ist an Artikel 4, Absatz 2, 3 und 5, Artikel 7, Absatz 2, Artikel 8, Absatz 2 und Artikel 11 der Charta;

b. Österreich nicht das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Teilnahme an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften unterzeichnet hat;

c. der Ausschuss für die Einhaltung der von den Unterzeichnerstaaten zur Europäischen Charta für kommunale Selbstverwaltung eingegangenen Verpflichtungen (Monitoring-Ausschuss) (im Folgenden „Monitoring-Ausschuss“ genannt) beschlossen hat, die Lage der kommunalen und regionalen Demokratie in Österreich im Lichte der Charta zu prüfen; er Marc COOLS, Berichterstatter für kommunale Demokratie (Kammer der Regionen, ILDG), und Andrew DISMORE, Berichterstatter für regionale Demokratie (Kammer der Gemeinden, SOC), die Aufgabe übertragen hat, einen Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in Österreich zu verfassen und diesen dem Kongress vorzulegen. Die Delegation wurde unterstützt durch Frau Diana-Camelia IANCU, Mitglied der Gruppe unabhängiger Sachverständiger der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, und durch das Sekretariat des Kongresses;

³ Diskussion und Annahme durch das Statutarische Forum am 28. September 2020 (siehe Dokument CG-FORUM(2020)01-03, Begründungstext), Berichterstatter: Marc COOLS, Belgien (L, ILDG) und Andrew DISMORE, Vereinigtes Königreich (R, SOC/G/PD).

d. der Monitoring-Besuch vom 10. bis 12. Dezember 2019 stattfand. Die Delegation traf während des Besuches Vertreter diverser Institutionen auf allen Behördenebenen. Das Besuchsprogramm ist dem Begründungstext beigefügt;

e. die Ko-Berichterstatter sich bei der Ständigen Vertretung Österreichs beim Europarat sowie allen Gesprächspartnern, die sie während des Besuchs getroffen haben, bedanken wollen.

3. Der Kongress stellt mit Befriedigung fest:

a. die verfassungsrechtliche und rechtliche Anerkennung und wesentliche Umsetzung des Grundsatzes der kommunalen Selbstverwaltung in Österreich auf Bundes- und Länderebene;

b. die Reformen, die seit 2011 in Österreich mit dem Ziel durchgeführt wurden, die Machtverteilung zwischen Bund, Bundesländern und Kommunen zu klären;

c. die Einführung der Verwaltungsgerichte der Bundesländer, um den österreichischen Föderalismus zu stärken;

d. die verfassungsrechtliche Ausweitung der Befugnisse der Gemeindeverbände, auf Grundlage der Gesetzgebung der Bundesländer Verträge untereinander zu schließen und gemeinsam ihre Aufgaben durchzuführen, und - mit Zustimmung der betroffenen Bundesländer - Verbände zu gründen, die über die Grenzen der einzelnen Bundesländer hinaus agieren;

e. die Verabschiedung des neuen Regierungsplans, u.a. mit dem Ziel, offene Fragen bezüglich der geringen Steuerautonomie der Bundesländer und Kommunen anzugehen, das Strafrecht aktuellen Herausforderungen anzupassen (insbesondere §153 des österreichischen Strafgesetzbuchs) und die Beurteilung der Befugnis der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände, auf Grundlage von Artikel 15a der Bundesverfassung Verträge zu schließen.

4. Der Kongress äußert dennoch seine Besorgnis hinsichtlich der folgenden Punkte:

a. die immer noch bestehende geringe Steuerautonomie der subnationalen Stellen und ihre umfassende Abhängigkeit von Transferzahlungen des Bundes. Dies mindert die finanzielle Nachhaltigkeit subnationaler Behörden und deren Fähigkeit, mit den steigenden Kosten für die Ausübung ihrer Aufgaben Schritt zu halten (9.1-9.4);

b. die Strafgesetzgebung zur Haftung der Bürgermeister/-innen, die kommunal gewählten Amtsträgern eine disproportionale Verantwortung auferlegt und somit unvereinbar zu sein scheint mit dem Grundsatz der freien Wahrnehmung des kommunalen Mandats (7.1). Zusammen mit unzureichenden sozialen Bedingungen führt dies zu einer Angreifbarkeit der Bürgermeister/-innen und verhindert eine Bandbreite potenzieller Kandidaten/-innen, die sich auf kommunaler Ebene zur Wahl stellen;

c. die unausgewogene Verteilung exklusiver Rechtsetzungsbefugnisse zugunsten der Stellen des Bundes und der Bundesländer und eine hohe Komplexität bei der Zuweisung von Befugnissen, gefährden die Wahrnehmung der kommunalen Selbstverwaltung.

5. In Anbetracht der oben genannten Punkte fordert der Kongress das Ministerkomitee auf, die österreichischen Behörden dazu zu veranlassen:

a. die Befugnisse der Bundesländer und Kommunen zur Steuererhebung auszuweiten, indem sie diesen eine größere Freiheit bei der Festlegung von Steuersätzen und Besteuerungsgrundlagen für eigene Finanzierungsquellen einräumen. Dies wird die steuerliche Autonomie der Kommunen stärken und die finanzielle Nachhaltigkeit und langfristige Resilienz der subnationalen Behörden sicherstellen;

b. die Strafgesetzgebung im Hinblick auf die Haftung von Bürgermeister/-innen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu ändern und dabei am Grundsatz der freien Wahrnehmung des gewählten Mandats auszurichten und die sozialen Bedingungen, unter denen Amtsträger agieren, zu verbessern;

c. die Kompetenzverteilung zu vereinfachen und zu klären und beim Entwurf entsprechender Gesetze darauf zu verzichten, die Aufgaben und Zuständigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften unter gebührender Achtung des Subsidiaritätsprinzips unnötig zu begrenzen;

d. auf eine Überregulierung zu verzichten und sicherzustellen, dass die geänderten Gesetzgebungsbefugnisse der Bundesländer genügend Raum für die regionale Autonomie lassen;

e. das Verfassungsrecht des Bundes zu ändern, um den Gemeindeverbänden zu ermöglichen, sich an Verträgen zwischen Bund und Ländern bei allen Angelegenheiten, die sie betreffen, zu beteiligen;

f. die Unterstützung für die Personalschulung kommunaler Stellen zu erhöhen, insbesondere in kleinen und mittleren Kommunen, um ihre Kapazität zu erhöhen, hochwertige öffentliche Dienste bereitzustellen;

g. die Artikel 4.2, 4.3 und 11 der Charta zu ratifizieren, da sie in der Praxis bereits angewendet werden;

h. in naher Zukunft das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 207) zu unterschreiben und zu ratifizieren.

6. Der Kongress bittet das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarates im Rahmen ihrer Aktivitäten in Bezug auf diesen Mitgliedstaat die vorliegende Empfehlung über die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Österreich sowie ihre Begründung zu berücksichtigen.