Oberösterreichischer
Gemeindebund

Positionen des ÖO Gemeindebundes 2018 – 2020

Vorwort

LAbg. Bgm. Hans Hingsamer
Präsident

Mag. Franz Flotzinger
Direktor

Der OÖ Gemeindebund als kommunale Interessenvertretung ist ein verlässlicher Partner. Dazu ist es insbesondere auch erforderlich, klare Positionen zu beziehen.

Im September 2016 hat der Landesausschuss des OÖ Gemeindebundes im Kremsmünsterer Manifest Grundlegendes zu den zentralen Bereichen Finanzen, Deregulierung und Strukturreform festgelegt.

Aufbauend darauf folgten in den Jahren 2017 und 2018 Forderungspapiere zu zentralen Themen für unsere Mitglieder, von Baurecht bis Transfers. Anlässlich des OÖ Gemeindetages 2018 in Freistadt haben wir diese „Positionen 2016-2018“ publiziert und unseren Mitgliedsgemeinden sowie unseren Partnern in den verschiedensten Bereichen zur Verfügung gestellt.

Im vorliegenden Band „Positionen 2018-2020“ finden Sie die in den letzten beiden Jahren verabschiedeten aktuellen weiteren Forderungen und Feststellungen des OÖ Gemeindebundes zusammengefasst.

Bemerkenswert ist, dass auch diese Dokumente, also das Manifest und auch sämtliche Forderungspapiere seit 2016, im Landesausschuss allesamt einstimmig beschlossen worden sind und damit die bestmögliche Basis für die entsprechenden Verhandlungen mit unseren Partnern auf Landes- und Bundesebene darstellen.

Letztlich aber ist vor allem eines notwendig, um Entscheidungen im Sinn der Städte und Gemeinden positiv beeinflussen zu können: Ihre Unterstützung. Darum bitten wir Sie bei dieser Gelegenheit neuerlich ganz besonders.

LAbg. Bgm. Hans Hingsamer
Präsident

Mag. Franz Flotzinger LL.M.
Direktor

Inhalt

03 **KREMSMÜNSTERER MANIFEST**

07 **GEMEINDE ALS PFLICHTSCHULERHALTER**

08 **GEMEINDERECHT**

10 **AUFGABENORIENTIERTER FINANZAUSGLEICH**

12 **BEITRAG DES OÖ GEMEINDEBUNDES ZUM FORDERUNGSPAPIER DES ÖSTERREICHISCHEN GEMEINDEBUNDES AN DIE NEU ZU BILDENDE BUNDESREGIERUNG**

14 **KINDERBETREUUNG**

Kremsmünsterer Manifest

des Landesausschusses des Oberösterreichischen Gemeindebundes, beschlossen im Rahmen der Klausurtagung am 26. und 27. September 2016

PRÄAMBEL

Für den Oberösterreichischen Gemeindebund als Interessenvertretung der oberösterreichischen Gemeinden stehen folgende Zielsetzungen für die Entscheidung von Zukunftsfragen grundsätzlich im Zentrum:

- ***Gemeindeautonomie***

Der OÖ Gemeindebund sieht es als seine zentrale Aufgabe, den verfassungsmäßigen Grundsatz der Gemeindeautonomie zu vertreten. Alle Entwicklungen werden von uns an diesem Prinzip gemessen. Die Stärkung der Gemeinden als Zielsetzung ist dabei kein Selbstzweck, sondern im Interesse des gesamten Staatsgefüges.

- ***Ausgewogene Entwicklung***

Die aktuellen Entwicklungen der Konzentration auf die Zentralräume bringen zunehmend negative Auswirkungen mit sich. Es muss daher gemeinsames Ziel sein, eine ausgewogene Entwicklung von Zentralraum, Umland und peripheren Räumen anzustreben und zu erreichen. Neue Regelungen und Lösungsansätze müssen auch mittel- und langfristig die Infrastruktur und die Lebensfähigkeit des ländlichen Raums gerade auch im Interesse der Zentralräume sicherstellen. Wir fordern dazu Dezentralisierungsprojekte gerade im öffentlichen Bereich (vgl. Entwicklung in Bayern – Dezentralisierung von Verwaltungseinrichtungen).

- ***Aufgabenreform vor Strukturreform***

Der OÖ Gemeindebund bekennt sich zur Notwendigkeit laufender Verbesserung und Reform. Die aktuelle Diskussion legt den Fokus aber fast ausschließlich auf die Frage der Struktur. Zu kurz kommt dabei das Thema der Aufgabenreform. Es liegt auf der Hand, dass veränderte Zuständigkeiten und eine neu geordnete Aufgabenverteilung gravierenden Einfluss auf die Frage der optimalen Strukturen haben. Wir appellieren an alle Verantwortlichen, der Aufgabenreform und damit verbunden insbesondere auch der Entflechtung von Aufgaben und dem Abbau von Ineffektivität prioritäres Augenmerk zu schenken. Vor diesem Hintergrund gibt der Landesausschuss des OÖ Gemeindebundes zu den nachfolgenden aktuellen Entwicklungen die Erklärung als „Kremsmünsterer Manifest“ ab.

GEMEINDEFINANZEN

- ***Gemeindefinanzierung neu – Bedarfszuweisungen neu***

Das Modell der OÖ Gemeindefinanzen neu wird hinsichtlich Bedarfszuweisungen unter der Voraussetzung grundsätzlich mitgetragen, dass für die einzelnen Zuweisungen nachvollziehbare und transparente Richtlinien festgelegt werden. Wir fordern, dass die Mittel für Gemeindestraßen und Güterwege zulasten des Regionalisierungsfonds aufgestockt werden (5 Mio. Euro).

- ***Gemeindefinanzierung neu – Projektfinanzierung neu***

Voraussetzung zur obigen Zustimmung ist, dass die Projektfinanzierung (Landeszuschüsse) für Schul-, Kindergartenbauten, Kultur-, Sport-, Freizeiteinrichtungen, Gemeindezentren und Siedlungswasserwirtschaft (Landesanteil) in der bisherigen Höhe beibehalten wird bzw. indexiert wird. Bei Landeszuschüssen sind auch Feuerwehr – LFK-Mittel anzurechnen. Auch hier fordern wir umfassende Transparenz.

- ***Gemeindefinanzierung neu – Regionalisierungsfonds***

Die Förderung der Regionalisierung und gemeindeübergreifender Projekte wird grundsätzlich mitgetragen, jedoch sind die gemeinde- und regionalspezifischen Gegebenheiten besonders zu berücksichtigen. Der Regionalisierungsfonds soll ein positives Anreizsystem und kein Zwangsinstrument sein.

- ***Rahmenbedingungen/Umsetzung VRV neu***

Wir erwarten umfassende Begleitung und Betreuung durch die Aufsichtsbehörde bei der Umsetzung der VRV neu. Die Beratungsleistung muss verstärkt werden und einheitliche Bewertungskriterien müssen geschaffen werden. Eine generell verpflichtende Auslagerung an externe Dienstleister und Beratungsunternehmen wird strikt abgelehnt. Für die Gemeinden dürfen sich aus der neuen Darstellung keine nachteiligen Folgen ergeben.

- ***Entflechtung der Transfers***

Wir fordern eine Entflechtung der Transferzahlungen. Wir fordern in diesem Bereich Nachvollziehbarkeit, Transparenz, Kontrollierbarkeit sowie klarere Zuständigkeiten. In der Zwischenzeit wird eine Teilung in den Bereichen Gesundheit, Soziales und vorschulische Kinderbetreuung von zumindest 60 % Land und maximal 40 % Gemeinden angestrebt.

- ***Zweitwohnungsabgabe neu***

Wir fordern eine landesgesetzliche Ermächtigung zur Einhebung einer objektbezogenen Abgabe für Zweitwohnungen bzw. Zweitwohnsitze sowie Wohnungsleerstände, unabhängig von den Wohnsitzmeldungen zur Abfederung der Gemeinde-Infrastruktur- Kosten. Die genaue Höhe soll in einer Verordnung des Gemeinderats festgelegt werden.

DEREGULIERUNG

Erfolgreiche Deregulierung ist ein permanenter Prozess. Mandatare und Mitarbeiter in den Gemeinden müssen von allen verantwortlichen Stellen ermutigt werden, diesen Prozess aktiv in Gang zu setzen und laufend daran zu arbeiten. Gerade die Aufsichtsbehörde sollte hier auch mit gutem Beispiel vorangehen und in-

terne Strukturen laufend überprüfen. Die Umsetzung ist Verantwortung der Politik (z.B. Entrümpelung von Normen, Befristung von Gesetzen etc.). Die berechtigte Forderung nach verstärkter Einbindung der Bürger darf nicht zu zusätzlicher Bürokratisierung und Angst vor der Entscheidung führen.ohnungsabgabe neu

- ***Übertragung Baukompetenz***

Eine generelle Übertragung ist nicht erforderlich und auch nicht zielführend. Der Bürger erwartet hier das Wahrnehmen von Zuständigkeit durch die Bürgermeisterin bzw. den Bürgermeister als Baubehörde erster Instanz. Die derzeitige Übertragungsmöglichkeit ist ausreichend.

- ***Neuordnung der Verbändestruktur***

Verbände im Gemeindebereich sind eine effiziente Kooperationsform, in deren Rahmen kommunale Leistungen erbracht werden. Unabdingbare Voraussetzung der Weiterentwicklung des kommunalen Verbandssystems ist eine Überprüfung, Konsolidierung und Entflechtung der derzeitigen Verbandsstrukturen. Das unabhängig von der gesetzlichen Grundlage des Verbandes. Vor der Schaffung neuer Verbände (z.B. Mehrzweckverbände) sollte die Frage der Effizienzsteigerung in den bestehenden Strukturen stehen. Gefordert ist auch eine bessere Darstellung der Dienstleistungen, die in diesen Bereichen für die Bürger erbracht werden.

- ***Kosten-Nutzen-Vergleich bei Förderungen***

Die Förderpraxis muss laufend auf Sinnhaftigkeit und Treffsicherheit geprüft werden. Ein möglicher Ansatz könnte im Bereich der Kleinförderungen im Gemeindebereich ein der Gemeinde überwiesener Sockelbetrag pro Einwohner sein, den die Gemeinde verteilt. Auslaufklausel für Richtlinien, Erlässe und Verordnungen der Landesregierung Für sämtliche Normen erscheint uns eine Evaluierungsautomatik zielführend. Diese hätte gegenüber dem Auslaufen praktische Vorteile. Bei der Erlassung von Normen sind Eindeutigkeit aber auch Flexibilität (gesetzliche Ermessenspielräume) gefordert.

- ***Erleichterung Dienstpostenplangenehmigung***

Eine Vereinfachung des Verfahrens zur Änderung der Dienstpostenpläne ist unbedingt notwendig. Festzuhalten ist auch, dass Dienstpostenpläne kein taugliches Steuerungsinstrument für Strukturreformprozesse sind. Die Dienstpostenplanverordnung muss auch an den Arbeitsmarkt angepasst werden.

- ***Verfahrenskonzentration forcieren***

Unter Hinweis auf die obigen Ausführungen zur Kompetenzfrage im Baurecht unterstützen wir den One-Stop-Shop Ansatz. Reform Sachverständigendienst Wir sprechen den Amtssachverständigen eingangs unser Vertrauen und Anerkennung aus. Wir brauchen eine konstruktive Zusammenarbeit und landesweit einheitliche und nachvollziehbare Standards in allen Bereichen. Grundhaltung aller Beteiligten muss die Bereitschaft sein, sinnvolle Lösungen zu ermöglichen.

STRUKTURREFORM

Die unmittelbare Nähe zum Bürger und die persönliche Kommunikation sind wesentliche Stärken der kommunalen Ebene. Der OÖ Gemeindebund bekennt sich zu einer effizienten, qualitativen, kundenorientierten und effektiven kommunalen Leistungserstellung. Veränderte Strukturen – also Kooperationen oder Fusionen – können dies unterstützen, sind aber weder einziges Mittel noch Allheilmittel.

Strukturreformen müssen in jedem Fall einzeln analysiert und geprüft werden, um die damit verbundenen Auswirkungen (Servicequalität, Leistungsangebot, Kostenentwicklung, Infrastruktur...) einschätzen zu können. Insbesondere jene Zeitpunkte, wo sich die Notwendigkeit der Sanierung oder Erneuerung von Infra-

strukturen und Gerätschaften oder ein Personalwechsel abzeichnen, können u.a. Anlassfall für eine solche Analyse sein. Strukturreformen dürfen nicht Selbstzweck sein, sondern müssen die Zukunftsfähigkeit der Gemeinden / der Region unterstützen.

■ ***Gemeindefusionen***
Gemeindefusionen sind dann zu unterstützen, wenn sie das Ergebnis eines offenen Diskussionsprozesses der fusionswilligen Gemeinden sind.

Jedenfalls soll die Gemeindegröße „überschaubar" bleiben und damit die Qualität des persönlichen Kontakts, der persönlichen Kommunikation zwischen Politik und Bürgerinnen und Bürger weiterhin ermöglichen.

Gemeindefusionen können Gemeinden in eine neue politische Einheit (ein politischer Entscheidungsträger) zusammenführen, wo z.B. die realen „Lebenswelten der Bürgerinnen und Bürger" bereits zusammengewachsen sind. Durch bessere Services, z.B. i.S. von bisher nicht realisierbaren Leistungen, sowie eine effizientere Verteilung der Ressourcen (Grund und Boden z.B. im Wege der Raumplanung und -entwicklung, Steuern, ...) soll jede teilnehmende Gemeinde gewinnen und so die gemeinsame (neue) Identität gestärkt werden. Unterstützung seitens des Landes für fusionswillige Gemeinden wird als positiv erachtet.

■ ***Gemeindekooperationen***
Zur kommunalen Leistungserstellung kooperieren die oberösterreichischen Gemeinden in vielen Angelegenheiten bereits sehr erfolgreich. Durch Kooperationen dürfen keine Mehrkosten entstehen, muss eine faire Lastentragung und Nutzenverteilung zwischen den beteiligten Gemeinden sichergestellt sein und die Qualität der Leistungen zumindest aufrechterhalten, wenn nicht sogar gesteigert werden.

■ ***Informelle Kooperationen***
Die oö Gemeinden sind durch informelle Kooperationen (Amtsleitertagungen, Bürgermeisterkonferenzen, Bürgermeisterakademien, Gemeindeverwaltungsschule u.v.a.m.) untereinander, sowohl auf politischer als auch auf Verwaltungsebene, insb. bezirksweise gut vernetzt, was die Gesprächsbereitschaft und das wechselseitige Vertrauen unterstützt. Beides bildet für bestehende und neue Kooperationen eine wichtige Basis.

■ ***Bewusstseinsbildung***
Der OÖ Gemeindebund zeigt positive Kooperationsbeispiele auf und unterstützt damit das Bewusstsein für die Möglichkeiten der Zusammenarbeit (Aufgaben, Formen, Konsequenzen, Prozess...). Er richtet sich dabei gleichermaßen an die Politik (z.B. durch die Mitgliedsgemeinden, Tagungen, ...), die Verwaltung (z.B. Gemeindeverwaltungsschule, ...) als auch die breite Öffentlichkeit (z.B. Gemeindezeitung, ...).

■ ***Rechtsformenwahl***
Die Rechtsform der Kooperation ist jeweils auf die Aufgaben und Zielsetzungen abzustimmen. Verbandsstrukturen spiegeln die demokratiepolitischen Verhältnisse wider und bieten mehr Stabilität gegenüber Verwaltungsgemeinschaften. Die finanziellen Beziehungen sind rechtlich bei Verwaltungsgemeinschaften noch zu klären.

■ ***Mehrzweckverbände***
Der OÖ Gemeindebund begrüßt die inhaltliche Zusammenführung von Aufgaben in Mehrzweckverbände (z.B. Powerregion Enns Steyr). So könnte das Modell des Wegeerhaltungsverbandes auf Gemeindestraßen ausgedehnt werden.

■ ***Unterstützung***
Der OÖ Gemeindebund setzt sich dafür ein, die steuerlichen Nachteile im hoheitlichen Bereich von Kooperationen zu revidieren. Unterstützung seitens des Landes für kooperationswillige Gemeinden wird als positiv erachtet.

Landesausschuss des Oberösterreichischen Gemeindebundes
7. September 2016

FOTO: ADOBE STOCK

FOTO: ADOBE STOCK

Gemeinde als Pflichtschulerhalter

Bildung ist die Zukunftsherausforderung für unsere Gesellschaft. Der Gemeinde als Pflichtschulerhalterin überträgt unsere Verfassung dabei eine zentrale Rolle.

In den letzten Jahren wurden den Städten und Gemeinden durch den Landesgesetzgeber jedoch zusätzliche Lasten in einem Umfang aufgebürdet, der auch von Verfassungsrechtsexperten als bedenklich und rechtlich zweifelhaft beurteilt wird.

Von Kosten der Schulmedizin über die Abdeckung von Betreuungsleistungen bis hin zum aktuellen Beispiel der Kosten im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Schul-Cluster – neue Lasten werden in einer Art Salamitaktik schon fast selbstverständlich auf die kommunale Ebene abgewälzt.

Was aber gerade in letzter Zeit für zunehmende und berechtigte Kritik bei den Gemeinden unseres Bundeslandes sorgt, ist die mangelnde Transparenz und Klarheit bei Zuständigkeit und Finanzierung der Zukunftsfrage der Digitalisierung im Bildungsbereich.

Die hier maßgeblichen Regelungen sind völlig veraltet. So sieht z.B. die Oö. Schulbau- und -einrichtungsverordnung 1994 in § 9b immer noch die Einrichtung eines EDV-Raums vor - ein Anachronismus in Zeiten von Laptop- und Tablet-Klassen.

Ebenso gibt es widersprüchliche Aussagen verschiedener Stellen zur Frage, wer für Wartung und Instandhaltung der IT-Infrastruktur an unseren Schulen zuständig ist.

DER LANDESAUSSCHUSS DES OÖ GEMEINDEBUNDES FORDERT DAHER:

- ***Modernisierung der rechtlichen Grundlagen***

Es braucht transparente, klare und einfache Zuständigkeits- und diesen entsprechende Finanzierungsregelungen. Die derzeitige Situation wird von den Gemeinden vielfach zu Recht als widersprüchlich, intransparent und veraltet wahrgenommen. Auch ein überbürokratisierter Förderdschungel trägt zu dieser wachsenden Unzufriedenheit bei und muss zurückgedrängt werden.

- ***Faire Finanzierung***

Die beschriebene schrittweise Überwälzung von Lasten auf die Gemeinden wirken sich massiv auf die Budgets der Gemeinden aus. Gerade Themen wie Betreuung in Ganztagsschulen und Digitalisierung stellen große Herausforderungen dar, die die Gemeinden nur dann verantwortungsvoll übernehmen können, wenn die dafür notwendigen Mittel von Bund und Land zur Verfügung gestellt werden.

- ***Lehr- und Lernmittel***

Die Unterscheidung in Lehr- und Lernmittel darf nicht ausgehöhlt werden. Wenn Tablets und Notebooks als Ersatz für das oder als Ergänzung zum Schulbuch in unseren Klassenzimmern Einzug halten, ist klar, dass die Kosten für Anschaffung und Wartung sowie für Software und Support hier nicht bei der Gemeinde als Pflichtschulerhalter liegen können.

Oberösterreichs Gemeinden setzen sich für ihre Schulen bis an die Grenzen der Belastbarkeit ein. Sie tun das im Wissen um die Bedeutung dieses Bereichs für die Zukunft unseres Landes. Sie fordern von ihren Partnern auf Landes- und Bundesebene aber Klarheit und Fairness. Der OÖ Gemeindebund steht für Gespräche zur Umsetzung der oben angeführten Forderungen jederzeit bereit.

Gemeinderecht

Vom Landesausschuss des OÖ Gemeindebundes wurden die nachstehenden Anregungen an den Landesgesetzgeber herangetragen:

1. ***Anhörungspflicht und Recht von einer Anzeige abzusehen***
   (Diese Forderungen wurden mit der letzten Gemeindeordnungs-Novelle bereits teilweise erfüllt, was bei der Erstellung des Papiers noch nicht bekannt war.)

Aufgrund von in der Öffentlichkeit kommunizierten Mängeln in der Gemeindeverwaltung einzelner Gemeinden samt entsprechender gemeindeaufsichtsbehördlicher Maßnahmen und strafrechtlicher Verfahren bzw. Verurteilungen ist eine starke Verunsicherung bei Gemeindefunktionären entstanden. Das gemeinsame Ziel muss sein, festgestellte Mängel oder Fehler in der Gemeindeverwaltung möglichst rasch abzustellen, bzw. wo dies möglich ist, auszubessern.

Insbesondere durch die Judikatur des Obersten Gerichtshofes zur „Garantenstellung" der Gemeindeorgane, welche im Ergebnis zu einer Anzeigeverpflichtung auch von Verwaltungsübertretungen führt, obwohl es keine gesetzliche Anzeigepflicht gibt, ist es zu einem Klima des wechselseitigen Misstrauens innerhalb der Gemeinden, aber auch zwischen einzelnen Gemeindeorganen und der Gemeindeaufsicht gekommen.

Um sich nur ja nicht im Nachhinein den Vorwurf einer unterlassenen Anzeige an die zuständigen BH oder Staatsanwaltschaft vorwerfen lassen zu müssen, wurde sowohl auf Gemeinde- als auch auf Landesebene dazu übergegangen, auch kleinste Verwaltungsmängel mehr oder weniger ungeprüft auch strafrechtlich anzuzeigen.

Die Kehrseite dieser strengen Vorgangsweise ist allerdings möglicherweise auch darin zu sehen, dass Missstände oder Mängel gar nicht verfolgt werden, um nicht im Nachhinein zu dokumentieren, dass ein bereits früher verursachter Mangel ehemals nicht vermieden oder angezeigt worden ist. Manche Bürgermeister empfinden auch im Bereich des Sachverständigenwesens die jetzige Situation als unzureichend, zumal auch von SV aus Sorge, selbst einen Amtsmissbrauch zu begehen, die Sachverhalte und Normen äußerst eng begutachtet und ausgelegt werden. Das Gebot einer lösungsorientierten Verwaltung sollte allgemein die oberste Prämisse sein.

Es müsste daher an geeigneter Stelle in der Gemeindeordnung eine entsprechende Norm zur Klarstellung eingefügt werden, wonach ein gewisses Vorverfahren durchzuführen ist, um der Verwaltungspraxis die Möglichkeit zu geben, strafrechtlich nicht relevante Verwaltungsmängel nicht anzeigen zu müssen, ohne selbst dem Vorwurf des Amtsmissbrauches ausgesetzt zu sein. Es wird dazu vorgeschlagen, dass bei Feststellung zum Beispiel eines Baumangels (oder eines anderen Mangels in der Verwaltung) das zuständige Organ zunächst den Bürgermeister/die Bürgermeisterin zu informieren hat, sofern sich dies nicht erübrigt, da er/sie schon Bescheid weiß, der/die dann zu entscheiden hat, ob und an wen (Land, BH oder Staatsanwaltschaft) eine Sachverhaltsdarstellung erstattet wird, und der/die vor der Einleitung allfälliger verwaltungsstrafrechtlicher Schritte oder einer Anzeige an die Staatsanwaltschaft oder das Land unverzüglich dem Betroffenen eine Stellungnahmemöglichkeit in angemessener Frist einzuräumen hat. In der Folge sind ohne Verzug die geeigneten und notwendigen Schritte zu setzen, um den festgestellten Mangel selbst abzustellen. Sollte sich nach Klärung des Sachverhaltes für die Behörde ergeben, dass kein Verdacht (mehr) auf Vorliegen einer (verwaltungs-)strafrechtlichen Handlung gegeben ist, ist von einer Anzeigeerstattung abzusehen. Im Zweifel ist ein entsprechender Beschluss des Gemeindevorstandes einzuholen.

Auch im Bereich der Gemeindeaufsicht (allenfalls im Rahmen der Dienstbetriebsordnung des Landes Oberösterreich) wäre klarstellend vor einer Anzeigeerstattung ein „Vorverfahren" vorzusehen, in welchem dem betroffenen Organ oder Organwalter verpflichtend die Möglichkeit zur Stellungnahme in angemessener Frist und zur Abstellung des Mangels eingeräumt wird. Stellt sich für die Gemeindeaufsichtsbehörde nach Klärung des Sachverhaltes die Angelegenheit so dar, dass (etwa mangels Wissentlichkeit) der Verdacht einer gerichtlichen Straftat nicht (mehr) gegeben ist, ist von einer Anzeigeerstattung abzusehen.

Schließlich sollte die sich aus der Garantenstellungsjudikatur ergebende generelle Anzeigepflicht von Verwaltungsstraftatbeständen entfallen. Klarstellend wäre in der Gemeindeordnung eine entsprechende Bestimmung aufzunehmen.

Es liegen ja durchaus auch Fälle vor, bei denen die Baubehörde ordnungsgemäß und unverzüglich entsprechende baubehördliche Maßnahmen gesetzt und den Baumangel behoben hat, aber vergessen hat, ehemals gleichzeitig die Verwaltungsstrafanzeige zu erstatten. Dies kann nun (Jahre später) zu einer Anzeige wegen Amtsmissbrauchs führen!

2. ***Kostenersatzanspruch von Gemeindeorganen und – bediensteten bei Einstellung oder Freispruch im Strafverfahren***

In der Gemeindeordnung wäre klarstellend vorzusehen, dass die Gemeindeorgane (Politiker und Bedienstete) für den Fall der Einstellung oder des Freispruches in einem Strafverfahren einen Ersatzanspruch gegenüber der Gemeinde für die aufgewendeten Verteidigungskosten haben.

Derzeit besteht hier eine erlassmäßige Regelung, die aber entsprechende Gemeinderatsbeschlüsse voraus-

setzt. Hintergrund des Vorschlages ist auch, dass vielleicht einzelne Gemeinderäte sich auch politisch besser überlegen, ob sie eine – kostenintensive aber voraussichtlich aussichtslose – Anzeige einbringen, wenn letztlich die Verteidigungskosten an der Gemeinde „hängen bleiben", und dies natürlich auch politisch dem Anzeiger zugeordnet werden kann. Auch erscheint es nicht sachgerecht, wenn der Verteidigungskostenersatzanspruch von einem Mehrheitsbeschluss des Gemeinderates abhängig gemacht wird, da in diesem Fall ein Gemeindeorgan, dass sich auf eine absolute Mehrheit im Gemeinderat stützen kann, einen unsachlichen Vorteil hätte.

3. Gesetzliche Möglichkeit für Gemeinden zum Abschluss von Vergleichen

Aus gegebenem Anlass („Negativzinsen") sollte in der Gemeindeordnung die Klarstellung getroffen werden, dass es den Gemeindeorganen nach ordnungsgemäßer Entscheidungsfindung auch gestattet ist, im Sinne der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung außergerichtliche oder gerichtliche Vergleiche über finanzielle Forderungen abzuschließen.

Bei der gegebenen Problematik schrecken manche Gemeinden und Gemeindeorgane davor zurück, wirtschaftliche Lösungen zu suchen, um sich nicht dem nachträglichen Vorwurf einer strafrechtlichen Untreue auszusetzen. Um daher nicht dem Vorwurf ausgesetzt zu sein, der Gemeinde einen vermögenswerten Vorteil vorenthalten zu haben, werden teils unwirtschaftliche Prozesse geführt.

4. Gesetzliche Klarstellung des Rechtes der Gemeinde auf rechtsfreundliche Beratung und Vertretung

Aus gegebenen Anlass (Beschluss des LVwG 18 0008/39/WP/KHu-18 0009/2) sollte in der Gemeindeordnung klarstellend festgehalten werden, dass sich jede Gemeinde und auch jedes Gemeindeorgan einerseits als Verfahrenspartei vertreten, andererseits intern auch bei Amtshandlungen durch einen Rechtsanwalt beraten lassen kann.

FOTO: ADOBE STOCK

Aufgabenorientierter Finanzausgleich

Voraussetzungen, Grundlagen und Bedingungen

Vorschläge an den Österreichischen Gemeindebund, wie in der Sitzung des Landesausschusses vom 5.2.2019 beschlossen

PRÄAMBEL

§ 15 FAG 2017 wurde mit BGBl. I 106/2018 mit Wirkung 1.1.2017 aufgehoben. Diese Bestimmung hat gelautet wie folgt:

AUFGABENORIENTIERUNG

§ 15

(1) Ab dem 1. Jänner 2018 wird ein Teil der Ertragsanteile der Gemeinden in dem Verhältnis verteilt, in dem die Gemeinden die Aufgabe Elementarbildung für Kinder bis sechs Jahren wahrnehmen.
(2) Für diesen Teil der Aufgabenorientierung sind die Ertragsanteile der Gemeinden anhand quantitativer und qualitativer Parameter, wie etwa anhand von Qualitätskriterien, zu verteilen.
(3) Die Auswirkung der Parameter auf die länderweisen Anteile werden beim Umstieg durch eine Anpassung beim Fixschlüssel ausgeglichen.
(4) Bis 1. September 2018 wird die Aufgabenorientierung im Bereich Pflichtschule (sechs bis fünfzehn Jahre) einvernehmlich vorbereitet und als weiteres Pilotprojekt ab 1.1.2019 umgesetzt.
(5) Die näheren Vorschriften sind von der Bundesregierung mit Verordnung zu erlassen. Der Bund hat den Ländern sowie dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund Gelegenheit zu geben, an der Vorbereitung der Verordnungen mitzuwirken.

Mit der Aufhebung dieser Bestimmung wurde das Projekt der Umsetzung eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs in ersten Bereichen zurückgestellt. Gleichzeitig wurde aber schon jetzt die Zielsetzung der Aufgabenorientierung für den nächsten Finanzausgleich, der mit dem Jahr 2022 beginnen wird, akkordiert und ins Auge gefasst.

Der OÖ Gemeindebund sieht diese Frage als zentrale Zukunftsfrage für unsere Städte und Gemeinden und möchte daher zum frühestmöglichen Zeitpunkt die aus seiner Sicht wesentlichen Voraussetzungen, Grundlagen und Bedingungen darlegen.

PROBLEMSTELLUNG

Die Frage der Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs in Österreich wird seit vielen Jahren intensiv diskutiert. Im FAG 2017 fand sich der erste Umsetzungsschritt im Bereich der Elementarbildung, der nunmehr wie dargestellt und aus guten Gründen vom Bundesgesetzgeber zurückgenommen worden ist.

Auf den ersten Blick scheinen kaum Sachargumente gegen eine aufgabenorientierte Finanzierung im öffentlichen Bereich zu sprechen. Bei näherer Betrachtung bietet sich allerdings ein differenzierteres und auch diffizileres Bild.

Zum ersten bedeutet der Umstieg in ein solches neues System eine große Übergangsherausforderung. Insbesondere die zeitliche Komponente spielt hier eine wesentliche Rolle.

Zum zweiten stellt sich die Frage nach der Festlegung der Parameter, also insbesondere der Abgrenzung der Aufgaben, an denen man sich orientiert, deren Bewertung und die Gewichtung einzelner Kriterien bei der Verteilung der finanziellen Mittel. Hier darf nicht vergessen werden, dass sowohl die Aufgaben selbst als auch die damit verbundenen Aufwände einem ständigen Wandel und einer permanenten Veränderung unterworfen sind. Als Beispiele seien hier nur die mit der generellen Digitalisierung in allen Bereichen oder der Demographie im Zusammenhang stehende Veränderungen genannt.

Wie die ersten Umsetzungsversuche mit dem nunmehr aufgehobenen § 15 FAG 2017 gezeigt haben, können aber vor allem auch zweifelsfrei objektive Parameter zu insgesamt nicht wünschenswerten Ergebnissen führen. Die politische Entscheidung muss daher immer vor der Diskussion über die Festlegung und Abgrenzung einzelner Aufgaben und der Parameter dazu stehen.

Letztlich und aus unserer Sicht zentral darf die Diskussion über die Aufgabenorientierung im Finanzausgleich nicht dazu führen, dass die Debatte über eine grundlegende Reform der Verfassung und damit zentral verbunden eine Aufgabereform vergessen wird. Wir werden nicht müde zu wiederholen, dass der anzustrebende Weg einer grundlegenden Staatsreform nur von der Aufgabenreform über die Strukturreform zur Finanzreform und nicht umgekehrt durchgeführt werden kann.

VORAUSSETZUNGEN, GRUNDLAGEN UND BEDINGUNGEN

Vor diesem Hintergrund möchte der OÖ Gemeindebund folgende, aus seiner Sicht grundlegenden Punkte frühzeitig in die Diskussion einbringen:

1. Übergangsherausforderungen
Öffentliche Haushalte brauchen Planungssicherheit. Jede grundlegende Umstellung der Finanzierung braucht daher vor allem eines – Zeit. Der Umstieg in einen aufgabenorientierten Finanzausgleich in der Schweiz hat sich über vierzehn Jahre erstreckt. Das sollte Vorbild für unsere Überlegungen in Österreich sein. Damit verbunden sind aber „Verzerrungs-

effekte“ während der Übergangsphase zu beachten und abzufedern (insbesondere: ABS (abgestufter Bevölkerungsschlüssel) neben Aufgabenorientierung).

2. Festlegung Aufgaben und Parameter

Die Diskussion zur nunmehr zurückgestellten Umsetzung der aufgabenorientierten Finanzierung im Bereich der Elementarpädagogik hat gezeigt, dass zum einen die Festlegung und Abgrenzung der Aufgaben (Beispiel Kindergartenplatz auf der einen und Tagesmutter auf der anderen Seite), aber vor allem auch der zugrunde zu legenden Parameter (z.B. Öffnungszeiten als objektives Kriterien dort nicht geeignet, wo die entsprechenden Bedarfe gar nicht bestehen) schnell zu nicht akzeptablen Resultaten führen können.

Es ist daher immer in einem ersten Schritt die politische Entscheidung als Grundlage weiterer Festlegungen einzufordern. An oberster Stelle muss hier eine ausgewogene Entwicklung von ländlichem Raum und Zentralraum stehen. Keine Aufgabendefinition und kein festzulegender Parameter darf gerade dieser politischen Zukunftsfrage entgegenstehen.

Letztlich muss in diesem Bereich von Beginn an die Dynamik der Entwicklung mitgedacht werden. Das neue Finanzierungssystem muss als lernendes und sich ständig weiterentwickelndes gedacht, konzipiert und umgesetzt werden.

3. Aufgabenreform – Strukturreform – Finanzierungsreform

Bis zum Inkrafttreten des nächsten FAG dauert es aus heutiger Sicht zumindest drei Jahre. Diese doch relativ lange Zeit sollte nicht nur dazu verwendet werden, die Grundlagen für die mögliche Einführung eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs optimal vorzubereiten. Diese Zeit muss auch genützt werden, um die Idee einer ebenfalls seit vielen Jahren diskutierten grundlegenden Staatsreform weiter voranzutreiben.

Es liegt auf der Hand, dass im derzeitigen System gemeinsamer und uneinheitlicher Kompetenzen hinsichtlich der einzelnen Aufgaben die Einführung einer aufgabenorientierten Finanzierung zwangsläufig auch zusätzliche, komplexe Aufteilungsfragen mit sich bringen wird.

Es ist unbestreitbar, dass viele Probleme, die uns aktuell beschäftigen (Stichwort: Transferdschungel) in dieser Verfassungslage, die nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten entspricht, ihre Ursache haben.

Wir sind daher überzeugt, dass die Zielsetzung einer umfassenden Modernisierung unserer Verfassung trotz aller Schwierigkeiten angegangen werden muss. Die damit verbundene Aufgabenreform wäre die zukunftsweisendste Basis für alle weiteren Schritte, letztlich auch für eine aufgabenorientierte Finanzierung und eine tatsächliche Vereinfachung des österreichischen Finanzausgleichs.

HANDLUNGSVORSCHLÄGE

Vor diesem Hintergrund erlaubt sich der OÖ Gemeindebund folgende Anregungen und Vorschläge zu unterbreiten, damit in dieser entscheidenden Zukunftsfrage die aus unserer Sicht unbedingt anzustrebende Themenführerschaft übernommen werden kann:

1. Zuweisung an Finanzausschuss

Wir schlagen vor, dass das Thema mit der Bitte um laufende intensive Beratung, schon jetzt dem Finanzausschuss des Österreichischen Gemeindebundes zugewiesen wird.

2. Erstellung von Modellrechnungen

Wir regen weiters an, dass der Österreichische Gemeindebund möglichst zeitnah Experten mit der Erstellung verschiedener Modellrechnungen beauftragt, um sich für die in den nächsten Jahren anstehenden Verhandlungen vorzubereiten und in diese proaktiv eintreten zu können. Beginnen sollte man hier wieder mit dem Bereich Bildung und Kinderbetreuung.

3. Abstimmung mit Städtebund

Letztlich schlagen wir vor, dass in diesem einzuleitenden Vorbereitungsprozess möglichst frühzeitig die Abstimmung mit dem Österreichischen Städtebund gesucht wird, weil wie immer eine Einigung der kommunalen Spitzenverbände erforderlich ist, um Finanzausgleichsverhandlungen mit Bund und Ländern erfolgreich führen zu können.

Beitrag des OÖ Gemeindebundes zum Forderungspapier des Österreichischen Gemeindebundes an die neu zu bildende Bundesregierung

Aus Sicht des OÖ Gemeindebundes sollte der Fokus auf die Bereiche Pflege, Steuerreform und Finanzausgleich gelegt werden.

1. PFLEGE

Die drei dringendsten Punkte sind aus unserer Sicht:

1.1. Sicherstellen einer ausreichenden Anzahl an Pflegefachkräften

- Zugangsvoraussetzungen zum Pflegeberuf möglichst niederschwellig ansetzen (Lehrberuf, Ausbildung in Pflegeberufen direkt nach dem Pflichtschulabschluss, Evaluierung der Kompetenzen der Pflegefachassistenz für einen erfolgreichen Einsatz in der Altenpflege)
- Vereinfachung der Nostrifikations- und Zuwanderungsbestimmungen für Pflegekräfte aus dem EU-Raum und auch aus Drittstaaten

1.2. Sicherstellen der Finanzierung

- In Aussicht gestellte Bundeszuschüsse für Länder und Gemeinden (Pflegefonds, Kostenersatz für Pflegeregress) müssen in eine Regelfinanzierung übergehen, die planbar und gesichert ist und die nicht einer jährlichen verwaltungsaufwändigen Abrechnung unterliegt.

1.3. „Mobil vor Stationär" mit Einschränkung auf Wirtschaftlichkeit

- Mobile Pflege soll solange prioritär sein, solange auch die Wirtschaftlichkeit darstellbar ist. Bei den Vergleichsrechnungen ist auf die tatsächlichen Kosten der stationären Versorgung bei einem konkreten Pflegebedarf abzustellen (und nicht auf Durchschnittskosten), weil im mobilen Bereich im Regelfall Menschen mit niedrigerem Pflegebedarf betreut werden und Durchschnittskosten der beiden Bereiche aufgrund des unterschiedlichen Pflegebedarfs keine vergleichbare Berechnungsgrundlage sind.

2. STEUERWESEN UND STEUERREFORM

2.1. Gemeindeanteil an neuen bundeseigenen Abgaben und Steuern sicherstellen

- Im Zuge der Diskussion um die Einführung einer neuen Digitalisierungssteuer wurden Pläne des BMF bekannt, diesbezüglich keine Beteiligung von Gemeinden und Ländern vorzusehen. Das ist aus unserer Sicht absolut inakzeptabel.

2.2.Grundsteuer

- Die Erlassung der Einheitswertbescheide durch die Finanzbehörden muss zeitnah und nachhaltig sichergestellt werden.
- Die Umsetzung des Projekts „Grundsteuer neu" muss prioritär vorangetrieben werden.

2.3. Steuerreform

- Steuerreformen dürfen generell nicht auf Kosten der Gemeinden umgesetzt werden. Eine konkrete, realistische und nachhaltige Gegenfinanzierung der Einnahmenausfälle der Gemeinden muss hier in jedem Reformprojekt zentrale und unabdingbare Voraussetzung sein.

3. FINANZAUSGLEICH

3.1. Aufnahme frühzeitiger Vorbereitungsgespräche

- Aus Sicht des OÖ Gemeindebundes sollte schon jetzt mit der Vorbereitung des nächsten Finanzausgleichs mit Bund und Ländern begonnen werden.
- Öffentliche Haushalte brauchen Planungssicherheit. Jede grundlegende Umstellung der Finanzierung braucht daher vor allem eines – Zeit. Der Umstieg in einen aufgabenorientierten Finanzausgleich in der Schweiz hat sich über vierzehn Jahre erstreckt. Das sollte Vorbild für unsere Überlegungen in Österreich sein. Damit verbunden sind aber „Verzerrungseffekte" während der Übergangsphase zu beachten und abzufedern (insbesondere: ABS neben Aufgabenorientierung).

3.2. Festlegung Aufgaben und Parameter

- Die Diskussion zur zurückgestellten Umsetzung der aufgabenorientierten Finanzierung im Bereich der Elementarpädagogik hat gezeigt, dass zum einen die Festlegung und Abgrenzung der Aufgaben (Beispiel Kindergartenplatz auf der einen und Tagesmutter auf der anderen Seite), aber vor allem auch der zugrunde zu legenden Parameter (z.B. Öffnungszeiten als objektives Kriterien dort nicht geeignet, wo die entsprechenden Bedarfe gar nicht bestehen) schnell zu nicht akzeptablen Resultaten führen können.
- Es ist daher immer in einem ersten Schritt die politische Entscheidung als Grundlage weiterer Festlegungen einzufordern. An oberster Stelle muss hier eine ausgewogene Entwicklung von ländlichem Raum und Zentralraum stehen. Keine Aufgabendefinition und kein festzulegender Parameter darf gerade dieser politischen Zukunftsfrage entgegenstehen.
- Letztlich muss in diesem Bereich von Beginn an die Dynamik der Entwicklung mitgedacht werden. Das neue Finanzierungssystem muss als lernendes und sich ständig weiterentwickelndes gedacht, konzipiert und umgesetzt werden.

3.3. Aufgabenreform – Strukturreform – Finanzierungsreform

- Bis zum Inkrafttreten des nächsten FAG dauert es aus heutiger Sicht zumindest knapp drei Jahre. Diese doch relativ lange Zeit sollte nicht nur dazu verwendet werden, die Grundlagen für die mögliche Einführung eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs optimal vorzubereiten. Diese Zeit muss auch genützt werden, um die Idee einer ebenfalls seit vielen Jahren diskutierten grundlegenden Staatsreform weiter voranzutreiben.
- Es liegt auf der Hand, dass im derzeitigen System gemeinsamer und uneinheitlicher Kompetenzen hinsichtlich der einzelnen Aufgaben die Einführung einer aufgabenorientierten Finanzierung zwangsläufig auch zusätzliche, komplexe Aufteilungsfragen mit sich bringen wird.
- Es ist unbestreitbar, dass viele Probleme, die uns aktuell beschäftigen (Stichwort: Transferdschungel) in dieser Verfassungslage, die nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten entspricht, ihre Ursache haben.
- Wir sind daher überzeugt, dass die Zielsetzung einer umfassenden Modernisierung unserer Verfassung trotz aller Schwierigkeiten angegangen werden muss. Die damit verbundene Aufgabenreform wäre die zukunftsweisendste Basis für alle weiteren Schritte, letztlich auch für eine aufgabenorientierte Finanzierung und eine tatsächliche Vereinfachung des österreichischen Finanzausgleichs.

4. SONSTIGE FORDERUNGEN

4.1. Ärztliche Versorgung

- Die Versorgung der Bevölkerung mit praktischen Ärzten und Fachärzten muss oberste Priorität haben. Insbesondere ist bei der Steuerung darauf zu achten, dass Leistungen, die der niedergelassene Bereich erbringen kann, nicht in den Spitalsambulanzen erbracht werden.
- Veränderungen im Bereich der Unfall- und Krankenversicherung dürfen nicht zu Lasten der Länder und Gemeinden erfolgen. Die Mitfinanzierung der Krankenanstalten durch die Gemeinden ist nicht mehr zeitgemäß.
- Weitere Verschiebungen von Lasten und Leistungserbringungen im Gesundheitsbereich sind kritisch zu hinterfragen. Die Finanzierung des Gesundheitsbereiches aus „einer Hand“ soll forciert werden.

4.2. Deckelung der Krankenanstaltenbeiträge der Gemeinden

- Anders als Bund und (in einem gewissen Ausmaß) die Sozialversicherungsträger sind die Krankenanstaltenbeiträge der Gemeinden nicht gedeckelt. In Oberösterreich mussten die Gemeinden in den vergangenen Jahren Steigerungen im zweistelligen Prozentbereich verkraften.
- Natürlich bedeutet die Deckelung im einen Bereich eine entsprechend größere Belastung bei den nicht gedeckelten Zahlern.
- Wir fordern daher eine Deckelung der Steigerung der Krankenanstaltenbeiträge im Ausmaß der Steigerung der Ertragsanteile.

FOTO: ADOBE STOCK, ÖVP

Kinderbetreuung

Die oberösterreichischen Gemeinden bekennen sich zu einem weiteren Ausbau und einer laufenden Qualitätssteigerung beim so wichtigen Zukunftsthema der Kinderbetreuung. Allerdings muss man in den letzten Jahren in diesem Bereich einen dramatischen Anstieg der Kosten für unsere Gemeinden feststellen. Der Landesausschuss des OÖ Gemeindebundes hat sich mit dieser Thematik befasst und dabei folgende Forderungen formuliert:

1. Erhöhung der Gruppenpauschale und Anpassung der Förderung für die Sicherstellung der Betreuungsintensität im Hinblick auf die Art 15a Vereinbarung

Wurde die Abgangsdeckung in den Jahren 2010 bis 2012 noch zu etwa 63 % vom Land getragen, so hat sich dies zu Lasten der Gemeinden auf derzeit 53 – 55 % entwickelt.

Durch die Erhöhung der Gruppenpauschale soll diese Verschlechterung der Abgangsdeckung für die Gemeinden kompensiert werden. Eine entsprechende Anpassung der Förderung ist auch eine unabdingbare Voraussetzung für eine Erhöhung des Betreuungsschlüssels.

2. Deregulierung der Dokumentation und dadurch Verwaltungsaufwand verringern

Die ständig steigenden Dokumentationspflichten erfordern einen hohen Personaleinsatz der gruppenführenden Pädagogen/innen und Kindergartenleiter/innen, was wiederum zu einem Mehraufwand der Personalkosten führt. Dieser Personalaufwand wurde durch die entsprechenden Vorgaben verursacht und wird den Rechtsträgern nicht ersetzt.

3. Qualitätsbeauftragte

Die Vorgaben der Qualitätsbeauftragten in den Kindergärten sind überschießend und die Maßnahmen der Bau- und Einrichtungsverordnung nicht mehr zeitgemäß. Es wäre viel wichtiger, dass die Qualitätsbeauftragten des Landes den Pädagoginnen mit Rat und Tat zur Seite stehen. Überzogene Forderungen werden weder von den Pädagogen/innen noch von den Bürgermeistern/innen verstanden.

Gerade auch hinsichtlich der Punkte 2. und 3. steht der Gemeindebund jederzeit für Gespräche auch auf Expertenebene zur Verfügung.

4. Sommerkindergarten/-betreuung klären und liberalisieren

Für die Förderabwicklung der Sommerkindergärten ersuchen wir dringend um eine Vereinfachung bei der Abwicklung. Weiters müssen gemeinde- und trägerübergreifende Lösungen unbürokratisch möglich sein.

FOTO: ADOBE STOCK