



Hofrat Dr. Robert Hink  
*Generalsekretär  
Gemeindebund*



Dr. Reinhard Platzer  
*Generaldirektor  
Kommunalkredit Austria AG*



Bgm. Helmut Mödlhammer  
*Präsident  
Gemeindebund*

## Vorwort des Österreichischen Gemeindebundes

Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,

2004 wird für die Gemeinden ein besonders wichtiges Jahr. Mit dem bereits laufenden Konvent zur Verfassungs- und Verwaltungsreform und dem neu zu verhandelnden Finanzausgleich werden die langfristigen Parameter für die Gemeinden neu definiert. Wir befinden uns daher inmitten eines für die Gemeinden mit vielen Chancen, aber auch mit Risiken verbundenen Verhandlungsprozesses.

Wesentliche Parameter dieses Prozesses wurden bereits zu Beginn des Jahres 2003 mit der Verabschiedung des Regierungsprogramms definiert. Auf rund vierzig Seiten wurden in Stichworten jene Maßnahmen und Vorhaben festgehalten, die in den nächsten vier Jahren die Politik der Bundesregierung bestimmen sollen. Viele davon, wie beispielsweise die Steuerreform 2004/2005 oder die Staats- und Verwaltungsreform, sind im Zusammenhang mit Finanzausgleich und dem Konvent von großer Wichtigkeit für die zukünftige Arbeit in den Gemeinden.

Wir haben daher eine breite Anzahl von Experten dazu eingeladen, sich in ihren Fachgebieten Gedanken über „die Auswirkungen des Regierungsprogramms auf die Gemeinden“ zu machen. Vor dem Hintergrund des Regierungsprogramms analysierten sie in kurzen Aufsätzen die zu erwartenden Folgen und die Chancen und Risiken für die Gemeinden. Die in diesem Heft veröffentlichten Beiträge stellen

## Vorwort

die Einzelmeinung des jeweiligen Autors dar, geben aber auch einen Überblick über den Handlungsspielraum der österreichischen Gemeinden.

Es ist den Gemeinden in den letzten Jahren gelungen, sich eine starke Stellung innerhalb der Gebietskörperschaften zu sichern. Sie sind neben Bund und Ländern zu einer wirklichen Kraft im Land geworden und plädieren im Konvent für eine gleichberechtigte Partnerschaft mit dem Bund und den Ländern. Jetzt besteht die Möglichkeit, die Stellung der Gemeinden als die bürgernächste Instanz weiter auszubauen und weitere Aufgaben (inklusive der dazugehörigen Finanzmittel) zu übernehmen. Es geht dabei nicht nur um ein Mehr an Kompetenzen für die Gemeinden, sondern auch um einen wichtigen Beitrag zu der von allen Seiten gewünschten klaren Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften.

*Generalsekretär*  
Hofrat Dr. Robert Hink

*Generaldirektor*  
Dr. Reinhard Platzer

*Präsident*  
Bgm. Helmut Mödlhammer

Wien, Dezember 2003

**DI Alexandra Amerstorfer**, Leiterin der Abteilung Klima und Energie , Kommunalkredit Public Consulting GmbH  
Türkenstr. 9, 1092 Wien  
Tel.: 01/31631-240  
Fax: 01/31631-104  
E-Mail: [a.amerstorfer@kommunalkredit.at](mailto:a.amerstorfer@kommunalkredit.at)  
[www.publicconsulting.at](http://www.publicconsulting.at)

**Prof. Dr. Karl Bruckner**, Wirtschaftsprüfer und Steuerberater, Vorsitzender des Fachsenats für Steuerrecht der Kammer der Wirtschaftstreuhänder, BDO Auxilia Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft  
Herrengasse 2 – 4, 1010 Wien  
Tel.: 01/53737  
Fax: 01/53737-53  
E-Mail: [bruckner@bdo.at](mailto:bruckner@bdo.at)  
[www.bdo.at](http://www.bdo.at)

**Dipl.-HTL-Ing. Mag. Dr. Gerd Hartinger**, Geschäftsführer der Geriatrischen Gesundheitszentren der Stadt Graz, Fachbuchautor, Referent für Organisation und Prozessoptimierung in Krankenhäusern und Pflegeheimen, Jointventure Erfahrung in den neuen EU-Ländern, Aufsichtsrat für Krankenanstalten-gesellschaften  
Albert-Schweitzer-Gasse 36,  
8020 Graz,  
Tel. 0316/7060,  
[ggz.geschaeftsfuehrung@stadt.graz.at](mailto:ggz.geschaeftsfuehrung@stadt.graz.at)

**wHR Dr. Robert Hink**, Generalsekretär des Österreichischen Gemeindebundes  
Löwelstraße 6;1010 Wien  
Tel.: 01/512 14 80  
Fax: 01/513 37 58 – 72  
E-Mail: [oesterreichischer@gemeindebund.gv.at](mailto:oesterreichischer@gemeindebund.gv.at)  
[www.gemeindebund.at](http://www.gemeindebund.at)

**DI Dr. Johannes Laber**, Bereich Wasserwirtschaft, Kommunalkredit Public Consulting GmbH  
Türkenstraße 9, 1192 Wien  
Tel.: 01/31631-360  
Fax: 01/31631-99360  
E-Mail: [j.laber@kommunalkredit.at](mailto:j.laber@kommunalkredit.at)  
[www.publicconsulting.at](http://www.publicconsulting.at)

## Autorenverzeichnis

**Univ.-Prof. Dr. Friedrich Lachmayer**

Tigergasse 12/12, 1080 Wien  
Tel.: 01/406-65-00  
E-Mail: [lachmayer@chello.at](mailto:lachmayer@chello.at)

**Dr. Sixtus Lanner**, Abgeordneter zum Nationalrat a. D., Vorsitzender der ARGE

Ländlicher Raum  
Neustift am Walde 57, 1190 Wien  
Tel.: 01/440 70 18  
Fax: 01/440 70 19  
E-Mail: [lanner@teleaktiv.co.at](mailto:lanner@teleaktiv.co.at)

**Prof. Dr. Gerhard Lehner**, Wirtschaftsforscher, Honorarprofessor an der Universität Wien,

Feldkellergasse 24, 1130 Wien  
Tel.: 01/804 65 74  
[Lehner@wifo.ac.at](mailto:Lehner@wifo.ac.at)

**Min.Rat Dr. Michael Mauerer**, Leiter des Geschäftsbereiches von Volksanwältin Rosemarie Bauer (zuständig u. a. für: Gemeindeangelegenheiten; Raumordnungs- und Baurecht; Land-, Forst- und Wasserwirtschaft; Finanzen), Lehrbeauftragter an der Universität für Bodenkultur

Singerstraße 17, 1010 Wien  
Tel.: 01/51505-131  
Fax: 01/51505-170  
E-Mail: [michael.mauerer@volksanw.gv.at](mailto:michael.mauerer@volksanw.gv.at)  
[www.volksanw.gv.at](http://www.volksanw.gv.at)

**Dr. Wolfgang Meyer**, Stadtamtsdirektor der Stadtgemeinde Zwettl- Niederösterreich

Gartenstraße 3, 3910 Zwettl  
Tel.: 02822/503-120  
[w.meyer@zwettl.gv.at](mailto:w.meyer@zwettl.gv.at)  
[www.zwettl.at](http://www.zwettl.at)

**Dipl.-Ing. Moritz Ortmann**, Technisches Consulting, Bereich Altlastensanierung, Kommunalkredit Public Consulting GmbH

Türkenstrasse 9, A-1092 Wien,  
Tel.: 01/31631-430  
Fax: : 01/31631-104  
E-Mail: [m.ortmann@kommunalkredit.at](mailto:m.ortmann@kommunalkredit.at)  
[www.publicconsulting.at](http://www.publicconsulting.at)

**Dietmar Pilz**, Steiermärkischer Gemeindebund,  
Burgring 18, 8010 Graz,  
Tel. 0316/822079  
Fax: 0316/810596  
E-Mail: [pilz@gemeindebund.steiermark.at](mailto:pilz@gemeindebund.steiermark.at)  
[www.gemeindebund.steiermark.at](http://www.gemeindebund.steiermark.at)

**Mag. Dr. Peter Pilz**, Steuerberater und Geschäftsführender Gesellschafter der  
KommunalConsult Wirtschaftstreuhand & Steuerberatungs GmbH  
Hartenaugasse 34, 8010 Graz  
Tel: 0316/32 19 50  
[www.kommunalconsult.at](http://www.kommunalconsult.at)

**Univ.-Prof. Dr. Reinhard Posch**, Chief Information Officer des Bundes, Bundes-  
kanzleramt, Leiter der Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes  
Wagramerstraße 4; 1220 Wien  
Tel.: 01/53115-6145  
Fax: 01/269 78 61  
E-Mail: [reinhard.posch@cio.gv.at](mailto:reinhard.posch@cio.gv.at)  
[www.cio.gv.at](http://www.cio.gv.at)

**Mag. Ulrike Rauch-Keschmann**, Pressesprecherin der Bundesministerin für Bil-  
dung, Wissenschaft und Kultur, Bereich Wissenschaft, Forschung, Kultur und All-  
gemeines, Bundesministerium für Bildung , Wissenschaft und Kultur  
Minoritenplatz 5, 1014 Wien  
Tel.: 01/53120-5008  
Fax: 01/533 77 97  
E-Mail: [ulrike.rauch-keschmann@bmbwk.gv.at](mailto:ulrike.rauch-keschmann@bmbwk.gv.at)  
[www.bmbwk.gv.at](http://www.bmbwk.gv.at)

**Mag. Mathias Vogl**, stv. Leiter der Rechtssektion und Leiter der Abteilung Legistik  
im Bundesministerium für Inneres  
Herrengasse 7; 1014 Wien  
Tel.: 01/53126-2201  
Fax: 01/53126-2615  
E-Mail: [Mathias.Vogl@bmi.gv.at](mailto:Mathias.Vogl@bmi.gv.at)  
[www.bmi.gv.at](http://www.bmi.gv.at)

## Autorenverzeichnis

**Helmut Weichsel**, Bundeskanzleramt, Informations- und Kommunikationstechnik  
Zentrum  
Ballhausplatz 2, 1014 Wien  
Tel.: 01/53115-4211  
Fax: 01/ 53109-4211  
E-Mail: [helmut.weichsel@bka.gv.at](mailto:helmut.weichsel@bka.gv.at)  
[www.bka.gv.at](http://www.bka.gv.at)

**Mag. Ronald Zecha**, Pressesprecher der Bundesministerin für Bildung, Wissen-  
schaft und Kultur, Bereich Schulen,  
Bundesministerium für Bildung , Wissenschaft und Kultur  
Minoritenplatz 5, 1014 Wien  
Tel.: 01/53120-5013  
Fax: 01/533 77 97  
E-Mail: [ronald.zecha@bmbwk.gv.at](mailto:ronald.zecha@bmbwk.gv.at)  
[www.bmbwk.gv.at](http://www.bmbwk.gv.at)

<b>1. DEMOKRATIE UND STAATSFORM.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1. Positionen und Grundsatzhaltungen des Österreichischen Gemeindebundes im Konvent.....</b>	<b>13</b>
1.1.1. Allgemeines .....	14
1.1.2. Ausschuss 3 des Österreich-Konvents „Staatliche Institutionen“ .....	14
1.1.2.1. Vorbemerkungen.....	14
1.1.2.2. Der Schutz der Institution „Gemeinde“ .....	14
1.1.2.3. Die Organisation der Gemeinden.....	16
1.1.2.4. Die Einheitsgemeinde .....	16
1.1.2.5. Die Rechtsstellung des Österreichischen Gemeindebundes.....	17
1.1.2.6. Die interkommunale Zusammenarbeit .....	18
1.1.2.7. Gemeindeaufsicht .....	19
1.1.3. Ausschuss 5 des Österreich-Konvents „Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“ .....	20
1.1.3.1. Vorbemerkungen.....	20
1.1.3.2. Das Subsidiaritätsprinzip des Art. 118 Abs. 2 B-VG .....	20
1.1.3.3. Die Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches nach Art. 118 Abs. 3 B-VG.....	21
1.1.3.4. Das Prinzip der Einheitsgemeinde .....	21
1.1.3.5. Die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches .....	22
1.1.3.6. Die Aufgaben der Gemeinden im Bereiche der Daseinsvorsorge .....	22
1.1.4. Ausschuss 6 des Österreich-Konvents „Reform der Verwaltung“ .....	23
1.1.4.1. Vorbemerkungen.....	23
1.1.4.2. Weitere Privatisierungen in der Daseinsvorsorge? .....	23
1.1.4.3. Reform der Kooperation der Gebietskörperschaften .....	24
1.1.4.4. Die Gemeindeverwaltung – eine Alternative zur überlasteten Bezirksverwaltung? .....	26
1.1.4.5. Aufgabenreform.....	26
1.1.4.6. Organisationsreform.....	26
1.1.5. Ausschuss 10 des Österreich-Konvents „Finanzverfassung, Finanzausgleich“ ....	26
1.1.5.1. Vorbemerkung.....	26
1.1.5.2. Garantie der kommunalen Daseinsvorsorge im Finanzverfassungsrecht .....	27
1.1.5.3. Die Bedeutung des Stabilitätspakts und des Konsultationsmechanismus für die Gemeinden.....	27
<b>1.2. Aufgabenorientierter Finanzausgleich.....</b>	<b>28</b>
1.2.1. Ausgangssituation .....	28
1.2.2. Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften .....	29
1.2.3. Zusammenführung von Aufgabenerfüllung und Finanzierungsverantwortung.....	30
1.2.4. Faktoren, die die Aufgabenorientierung in der Verteilung der Ertragsanteile verbessern .....	31
1.2.4.1. Einbeziehung der Altersstruktur .....	31
1.2.4.2. Berücksichtigung der Arbeitsplätze.....	31
1.2.4.3. Zahl der Nächtigungen .....	31
1.2.4.4. Die Siedlungsfläche.....	32
1.2.5. Abdeckung hoher Pro-Kopf-Fixausgaben kleiner Gemeinden .....	32
<b>1.3. Einheitliches Abgabenverfahrensrecht .....</b>	<b>33</b>
1.3.1. Allgemeines .....	33
1.3.1.1. Beispiel 1 – Nachtragserklärung – Abgabenbescheid .....	34
1.3.1.2. Beispiel 2 – Bereicherungsverbot .....	35
1.3.1.3. Beispiel 3 – Säumniszuschlag .....	36

1.3.1.4.	Beispiel 4 – Materiengesetz .....	36
1.3.2.	Vorschlag eines harmonisierten Verfahrensrechtes .....	37
1.3.3.	Schlussbemerkungen .....	37
<b>1.4.</b>	<b>Kundmachungsreform .....</b>	<b>38</b>
1.4.1.	Veröffentlichung des Gemeinderechts im RIS .....	38
1.4.2.	Authentische elektronische Kundmachung der Verordnungen der Gemeinden im RIS durch Bundesgesetz nicht möglich .....	39
1.4.3.	Schlussfolgerung .....	40
<b>2.</b>	<b>INNERES, ASYL UND INTEGRATION .....</b>	<b>41</b>
<b>2.1.</b>	<b>Reform des Asylverfahrens .....</b>	<b>41</b>
2.1.1.	Gründe für ein neues Asylverfahren .....	41
2.1.2.	Grundlinien, Neuerungen und Verbesserungen .....	42
2.1.2.1.	Schutzbedürftigen rasch helfen .....	42
2.1.2.2.	Rechten der Asylwerber ausreichend nachkommen .....	44
2.1.2.3.	Asylverfahren beim Bundesasylamt .....	45
<b>2.2.</b>	<b>Grundversorgungsvereinbarung .....</b>	<b>46</b>
2.2.1.	Gegenstand der Vereinbarung .....	46
2.2.2.	Hintergrund der Vereinbarung .....	46
2.2.3.	Wesentlichste Inhalte der Vereinbarung .....	47
2.2.4.	Verbesserungen durch die Vereinbarung .....	48
<b>2.3.</b>	<b>Ziele und Erwartungen .....</b>	<b>48</b>
<b>3.</b>	<b>JUSTIZ .....</b>	<b>49</b>
<b>3.1.</b>	<b>Mediation, Heimvertragsrecht, Nachbarrecht .....</b>	<b>49</b>
3.1.1.	Mediation .....	49
3.1.1.1.	Für Gemeinden ausschließlich im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung .....	50
3.1.2.	Nachbarrecht .....	51
3.1.2.1.	Bedeutung für Gemeinden .....	51
3.1.3.	Heimvertragsrecht .....	52
3.1.3.1.	Anmerkungen .....	52
<b>4.</b>	<b>WIRTSCHAFT UND STANDORT .....</b>	<b>53</b>
<b>4.1.</b>	<b>Eindämmung der organisierten Schattenwirtschaft .....</b>	<b>53</b>
4.1.1.	Die Kontrolle illegaler Ausländerbeschäftigung (KIAB) .....	53
4.1.1.1.	Rechtliche Grundlagen .....	53
4.1.1.2.	Zielsetzung der Kontrolle der illegalen Ausländerbeschäftigung .....	54
4.1.2.	Aufstockung der KIAB .....	54
4.1.3.	Gemeindeinteressen .....	54
<b>4.2.</b>	<b>Tourismus .....</b>	<b>55</b>
4.2.1.	Allgemeines .....	55
4.2.2.	Wettbewerbsfähigkeit steigern .....	55
4.2.3.	EU-Erweiterung aktiv nutzen .....	56
4.2.4.	Schwerpunkte setzen .....	56
4.2.5.	Tourismusqualität und nachhaltige Entwicklung .....	56

<b>5. GESUNDHEIT UND PFLEGE.....</b>	<b>59</b>
5.1. Allgemeines .....	59
5.2. Zum Thema Gesundheitsplanung .....	59
5.3. Thema „Österreichische Gesundheitskonferenz“ .....	62
5.4. Ausblick für die Gemeinden.....	62
<b>6. BILDUNG .....</b>	<b>64</b>
<b>6.1. Beste Bildung für Österreichs Jugend – Weiterentwicklungen und Qualitätssicherung an den Bildungseinrichtungen in Stadt und Land .....</b>	<b>64</b>
6.1.1. Hochwertiger Unterricht ist Chance für die Zukunft.....	64
6.1.2. Neue Medien – zeitgemäße Rahmenbedingungen für den Unterricht.....	65
6.1.3. Schule im Dorf ist Leben im Dorf.....	66
<b>6.2. Bewegung und Sport in österreichischen Schulen .....</b>	<b>66</b>
<b>7. WISSENSCHAFT .....</b>	<b>68</b>
<b>7.1. Fachhochschulen.....</b>	<b>68</b>
7.1.1. Fachhochschulentwicklungsplan III – Erfolgsgeschichte bis 2010 fortsetzen.....	68
7.1.2. Starker Regionalbezug .....	69
7.1.3. Wichtige Forschungseinrichtungen für die regionale Wirtschaft .....	69
<b>8. NACHHALTIGKEIT, UMWELT UND LANDWIRTSCHAFT .....</b>	<b>70</b>
<b>8.1. Klimaschutz, Forcierung erneuerbarer Energien und Energieeffizienz.....</b>	<b>70</b>
8.1.1. Klimaschutz als Zukunftsaufgabe.....	71
8.1.2. Nachhaltiger Klimaschutz auf kommunaler Ebene.....	72
8.1.2.1. Kleinverbrauch .....	72
8.1.2.2. Raumwärmebereich .....	73
8.1.2.3. Energiemärkte .....	73
8.1.3. Erneuerbare Energien als regionaler Entwicklungsmotor .....	74
<b>8.2. Abfall und Altlasten .....</b>	<b>75</b>
8.2.1. Abfallbehandlung vor Deponierung .....	75
8.2.2. Verpackungsbereich .....	76
8.2.3. Weiterentwicklung des Altlastensanierungsgesetzes (ALSAG) .....	77
<b>8.3. Wasserwirtschaft .....</b>	<b>79</b>
8.3.1. Drei Schwerpunkte .....	79
8.3.1.1. Transparente Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie .....	79
8.3.2. Nachhaltige Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft.....	80
8.3.3. Die Sicherung der Wasserressourcen als nationalstaatliches Interesse .....	81
<b>9. FAMILIE UND GENERATIONEN .....</b>	<b>82</b>
<b>9.1. Vorbemerkungen.....</b>	<b>82</b>

<b>9.2.</b>	<b>Familienbeihilfe während des „Freiwilligen sozialen Jahres“ .....</b>	<b>82</b>
<b>9.3.</b>	<b>Einrichtung eines österreichischen „Rates für Freiwilligenarbeit“ .....</b>	<b>83</b>
<b>9.4.</b>	<b>Vorsehung eines Unfallversicherungsschutzes für ehrenamtliches Engagements .....</b>	<b>83</b>
<b>9.5.</b>	<b>Mögliche steuerliche Maßnahmen zur Unterstützung von ehrenamtlichen Organisationen im Sozial-, Gesundheits- und Frauen-Bereich.....</b>	<b>84</b>
<b>9.6.</b>	<b>Zusammenfassende Erkenntnisse.....</b>	<b>84</b>
<b>10.</b>	<b>MEDIEN.....</b>	<b>85</b>
<b>10.1.</b>	<b>Abschaffung der Werbeabgabe.....</b>	<b>85</b>
	10.1.1. Vorbemerkungen .....	85
	10.1.2. Ankündigungs- und Anzeigenabgabe/Werbeabgabe – ein Rückblick.....	85
	10.1.2.1. Werbeabgabe neu .....	86
	10.1.2.2. Regelung – Finanzausgleich .....	86
	10.1.3. Das System der Werbeabgabe.....	86
	10.1.3.1. Aufkommen Werbeabgabe.....	87
	10.1.3.2. Abgabepflicht für Direktwerbung (Prospekte) .....	87
	10.1.3.3. Werbeabgabe – Finanzverfassung .....	87
	10.1.4. Schlussbemerkungen .....	87
<b>11.</b>	<b>VERWALTUNG .....</b>	<b>89</b>
<b>11.1.</b>	<b>Folgekostenschätzung.....</b>	<b>89</b>
	11.1.1. Die Bedeutung der Ermittlung von Folgewirkungen von Investitionsvorhaben der öffentlichen Verwaltung .....	89
	11.1.2. Externe Folgekostenberechnung – Sichtweise der Gemeinden .....	92
<b>11.2.</b>	<b>Die Bezirksverwaltungsbehörde als zentrale Anlaufstelle .....</b>	<b>93</b>
	11.2.1. Ausgangssituation.....	93
	11.2.2. Bezirksverwaltungsbehörde – eine nicht notwendige Verwaltungsebene?.....	93
	11.2.3. Das Regierungsprogramm.....	95
	11.2.4. Neue Aufgaben für die Gemeinden? .....	96
	11.2.5. Zusammenfassung .....	96
<b>11.3.</b>	<b>Ausgliederungen .....</b>	<b>97</b>
	11.3.1. Vorbemerkungen .....	97
	11.3.2. Evaluierungskonzept .....	98
	11.3.3. Abschließende Bemerkungen.....	99
<b>11.4.</b>	<b>Die österreichische e-Government-Offensive.....</b>	<b>100</b>
	11.4.1. Grundlagen .....	100
	11.4.2. Österreich an die europäische E-Government-Spitze .....	101
	11.4.2.1. Umsetzungsplan.....	101
	11.4.2.2. Vereinfachung von Verwaltungsverfahren .....	102
	11.4.2.3. Konkrete Projekte .....	102
	11.4.2.4. Verbesserung der Infrastruktur.....	104
	11.4.2.5. Bürgerbeteiligung (E-Governance).....	105
	11.4.2.6. Organisation .....	105

11.4.3. Kommunalnet.at – E-Government-Portal für Gemeinden .....	105
11.4.4. Zusammenfassung .....	106
<b>12. FINANZEN .....</b>	<b>108</b>
<b>12.1. Steuerreform.....</b>	<b>108</b>
12.1.1. Erste Etappe der Steuerreform 2004/2005 im Parlament beschlossen .....	109
12.1.1.1. Einkommensteuer – Steuerentlastung und sonstige Maßnahmen .....	110
12.1.1.2. Einkommensteuer – Unternehmensbesteuerung .....	111
12.1.1.3. Energiebesteuerung .....	111
12.1.1.4. Weitere Schwerpunkte .....	112
12.1.2. Auswirkungen der ersten Etappe auf die einzelnen Gebietskörperschaften.....	114
12.1.3. Was wird die zweite Etappe der Steuerreform 2004/2005 bringen? .....	115
12.1.4. Sonstige Steuermaßnahmen im Regierungsprogramm .....	116
12.1.5. Schlussbemerkung .....	117
<b>12.2. Ausgeglichenes Budget .....</b>	<b>118</b>
12.2.1. Öffentliche Haushalte im europäischem Kontext .....	118
12.2.2. Budgetpolitik in dieser Legislaturperiode.....	118
12.2.3. Die Zukunft gestaltbar machen.....	120
<b>12.3. Einsparung von € 3 Mrd. ....</b>	<b>121</b>
<b>12.4. Entlastung des Faktors Arbeit .....</b>	<b>122</b>
12.4.1. Hohe Belastung im internationalem Vergleich .....	123
12.4.2. Ansatzpunkte zur Entlastung .....	124
12.4.3. Schlussfolgerung .....	124
<b>12.5. Stärkere Gebührenfinanzierung .....</b>	<b>125</b>
12.5.1. Den Dienstleistungscharakter betonen.....	125
12.5.2. Transfers für Einkommenschwächere .....	126
12.5.3. Gemeinden bereits jetzt führend .....	126



## 1. DEMOKRATIE UND STAATSFORM

### 1.1. Positionen und Grundsatzhaltungen des Österreichischen Gemeindebundes im Konvent

#### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 1, Seite 2

- **Österreich-Konvent:** Die österreichische Bundesverfassung genügt in mancher Hinsicht den Ansprüchen nicht mehr. Eine umfassende Bereinigung ist daher erforderlich. Zu diesem Zweck soll ein Verfassungskonvent eingerichtet werden:
  - ca. fünfzig Mitglieder (z. T. Parlamentarier Bund, Ländern, Europa), Gebietskörperschaften, Regierungen, Bürgergesellschaft
  - Legt binnen achtzehn Monaten den Text einer erneuerten Bundesverfassung auf Grundlage der derzeit geltenden Baugesetze (Föderalismus etc.) vor.
  - Aufgaben: Verfassungsbereinigung, Inkorporierung des B-VG statt Zersplitterung, Überprüfung des gesamten Behördenaufbaus, Adaptierung der Kompetenztatbestände, aktualisierter Grundrechtskatalog (Basis: europäische Grundrechte), Neuordnung Volksanwaltschaft, Ausbau von Elementen der direkten Demokratie, weiters:
    - Kompetenzen: Schaffung geschlossener Kompetenzbereiche, Bereinigung i. S. des Subsidiaritätsprinzips, Stärkung der Rechte der Länder
    - Unmittelbare Anwendbarkeit von Vereinbarungen gem. Art. 15 a B-VG
    - Streichung Art. 98 B-VG (Einspruchsrecht des Bundes gegen Landesgesetze ausgenommen Landesverfassungsrecht), zugleich: Bei Säumigkeit in EUUmsetzung, Ersatzvornahme durch Bund nach sechs Monaten, bei EURechtswidrigkeit: Einspruchsrecht
    - Stärkung der Koordinierungs- und Planungskompetenz des Bundes
    - Auflassung der mittelbaren Bundesverwaltung
    - Ausdehnung der Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen des Bundes an die Länder auf Art. 10/1-Materien
    - Einführung eines Europäischen Legalitätsprinzips
    - Steuerhoheit der Länder und Stärkung ihrer Rolle in der Finanzverfassung
    - Verbesserung der Zuständigkeiten im Katastrophenschutz

*Von Robert Hink*

### 1.1.1. Allgemeines

Mit 31. Juni 2003 hat der Österreich-Konvent seine Arbeit aufgenommen. Ziel der Beratungen dieses politisch hochkarätig besetzten Gremiums ist es, die Bundesverfassung auf Vorzüge und Mängel hin zu untersuchen und Vorschläge für eine Neukonzeption der Verfassung zu erarbeiten. Dabei wird der Konvent wohl auch die seit 1962 in der Verfassung hinsichtlich ihrer Organisation und Aufgaben geregelte Stellung der Gemeinden kritisch zu hinterfragen haben. Wenn sich auch die gemeindeverfassungsrechtlichen Regeln der Bundesverfassung im Großen und Ganzen gut bewährt haben, so haben die letzten vierzig Jahre doch bedeutende politische, ökonomische, soziale, kulturelle und ökologische Veränderungen ergeben, die auch für die Gemeinden große Herausforderungen darstellen. Von daher muss überlegt werden, ob das Gemeindeverfassungsrecht in manchen Bereichen nicht doch ergänzungs- und verbesserungsbedürftig ist. Im Folgenden werden die vom Österreichischen Gemeindebund in den vier für Österreichs Gemeinden wesentlichsten Ausschüssen einzubringenden Positionen kurz beschrieben.

### 1.1.2. Ausschuss 3 des Österreich-Konvents „Staatliche Institutionen“

#### 1.1.2.1. Vorbemerkungen

Die institutionelle Struktur der Gemeinden, einschließlich der Gemeindeaufsicht und der interkommunalen Zusammenarbeit, ist in der Bundesverfassung relativ detailliert geregelt, was rechtsvergleichend als gewisse bundesstaatliche Anomalie bezeichnet werden kann. Die Organisation der österreichischen Gemeinden ist daher bundesweit durch eine gewisse Einheitlichkeit und Homogenität gekennzeichnet. Dem Landesgesetzgeber, dem die Kompetenz zur organisatorischen Detailregelung der Gemeinden zukommt, bleibt ein nicht mehr sehr breiter Spielraum für die eigenständige organisatorische Ausgestaltung der Gemeinden. Dies ist im Lichte der Gesamtkonzeption der Staatsorganisation in der Bundesverfassung konsequent. Denn das B-VG, einschließlich diverser verfassungsgesetzlicher Nebenbestimmungen, regelt die Organisation der Bundes-, Landes- und Gemeindebehörden durchgehend sehr detailliert, sodass auch die Gemeinden in ein System einer organisatorischen Homogenität eingebunden sind. Dieses Konzept hat sich im Großen und Ganzen bewährt, stellt überdies eine Schranke gegen modernistische experimentelle Organisationsreformen dar, was dem Gebot der Kontinuität der Verwaltung gut entspricht.

#### 1.1.2.2. Der Schutz der Institution „Gemeinde“

Nach der derzeitigen Verfassungsrechtslage unterliegt nur die Institution „Gemeinde“ an sich dem bundesverfassungsrechtlichen Bestandsschutz. Nur eine Beseitigung der Gliederung des Bundesgebietes in Gemeinden oder eine dem gleichzuhaltende Änderung der Gemeindeprengeinteilung wäre

bundesverfassungs-rechtswidrig und wäre wohl auch als eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zu bezeichnen. Daran ist aber, soweit ersichtlich, nirgendwo gedacht. Inwieweit aber die einzelne Gemeinde in ihrem Bestand geschützt ist bzw. inwieweit Auflösungen von einzelnen Gemeinden und Fusionierungen mit anderen Gemeinden zulässig, unter Umständen sogar gefordert sind, ist eine Frage, die gemäß Art. 115 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) der Landesgesetzgeber als Organisationsgesetzgeber zu entscheiden hat.

Selbstverständlich sollen Gemeindegebietsreformen auch in Hinkunft möglich sein. Soweit solche Gebietsreformen mit Zustimmung oder auf Initiative der betroffenen Gemeinden erfolgen, ist dagegen sicherlich nichts einzuwenden. Problematisch ist die Gemeindegebietsreform aber dann, wenn **gegen den Willen** einer oder gar beider oder mehrerer Gemeinden durch das Land die Auflösung einer/mehrerer Gemeinden erlassen und die Fusionierung zu einer/mehrerer neuer Gemeinden verfügt wird. Durch eine solche zwangsweise Auflösung einer Gemeinde wird massiv in die Rechtsstellung der Gemeinde als Gebietskörperschaft und Selbstverwaltungskörper, aber auch in die Rechte der Gemeindebürger eingegriffen.

Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte mit zwangsweisen Gemeindefusionen zeigen, dass die gewünschten Ergebnisse nicht erbracht werden konnten. Die Anlässe waren immer solcher finanziell begründeter, verwaltungsreformatorischer Natur. Man erhoffte sich durch die Zusammenlegung von Gemeinden Einsparungen, Synergieeffekte und Personalreduktionen. Diese ökonomischen Effekte konnten nur ansatzweise realisiert werden. Viel schwerer wiegen aber die **demokratischen Kosten** solcher zwangsweisen Vereinigungen von Gemeinden. Das damit eröffnete politische und soziale Konfliktpotenzial hat – so zeigen es die Erfahrungen – weit negativere Auswirkungen auf das Gemeindeleben, als dies minimale Einsparungseffekte jemals wettmachen könnten.

Das österreichische Gemeinderecht bietet hinreichend Möglichkeiten, durch interkommunale Kooperation oder auch durch die Abgabe von Gemeindebefugnissen an staatliche Behörden (Art. 118 Abs. 7 B-VG), Probleme, die sich aus den Grenzen der Leistungsfähigkeit von Kleingemeinden ergeben, letztlich effektiver zu lösen als durch Fusionierungen.

Die bisherigen Erfahrungen mit der zwangsweisen Auflösung von Gemeinden und die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten, Kleingemeinden schon nach dem geltenden Recht zu entlasten, machen aus heutiger Sicht weitere zwangsweise Auflösungen von Gemeinden und Gemeindefusionierungen überflüssig. Dies führt zur Frage, ob die Bundesverfassung es auch künftig den Landesgesetzgebern überlassen soll, zwangsweise Gemeindefusionierungen durchzuführen oder nicht. Zwar sind drastische Gemeindegebietsreformen derzeit nicht in Diskussion, eine reformierte Bundesverfassung sollte jedoch Regeln und Schranken auch für die Zukunft enthalten. Aus diesem Grunde sollte aus der Sicht der Gemeinden eine Bestandsgarantie für die bestehenden Gemeinden gegen zwangsweise Fusionierungen in die Bundesverfassung aufgenommen werden.

Systematisch könnte eine solche Bestandsgarantie in Art. 116 Abs. 1 B-VG aufgenommen werden. Nach dem Satz „Jedes Grundstück muss zu einer Gemeinde

gehören.“ könnte der Satz aufgenommen werden: *„Der Zusammenschluss von zwei oder mehreren Gemeinden darf nur durchgeführt werden, wenn die Mehrheit der Wahlberechtigten in jeder Gemeinde in einer Volksabstimmung dem zugestimmt hat.“* Die näheren Modalitäten eines solchen Referendums sollen ebenso der Landesgesetzgebung überlassen werden wie die Regeln über die freiwillige Vereinigung von Gemeinden, welche unbedingt beibehalten werden sollen.

### 1.1.2.3. Die Organisation der Gemeinden

Die Verankerung der Gemeindeorganisation in der Bundesverfassung führt zu einer gewissen organisatorischen Homogenität und der Homogenität des demokratisch-rechtsstaatlichen kommunalen Aufbaues in Österreich. Die einheitliche Festlegung des demokratisch-repräsentativen Systems, die Eröffnung der Möglichkeit der Direktwahl des Bürgermeisters, die Einrichtung der Organe Gemeinderat, Gemeindevorstand und Bürgermeister sowie des Gemeindeamtes stellen einen unverzichtbaren organisatorischen Kern der Gemeindeverwaltung dar, welcher – auch rechtsvergleichend betrachtet – seine Bewährung erfahren hat. Dem Landesgesetzgeber steht gemäß Art. 115 B-VG die Möglichkeit offen, diese Grundstruktur der Gemeindeorganisation zu verfeinern und vorsichtig zu modifizieren und zu erweitern. Aus der Sicht der österreichischen Gemeinden kann und soll die verfassungsrechtliche Organisationsstruktur der Kommunen in der derzeitigen Form erhalten bleiben. Auch wenn der Bundesverfassungsgesetzgeber diese organisatorischen Bestimmungen aufheben würde, ist kaum anzunehmen, dass die – dann alleine zuständigen – Gemeindegesetzgeber diese organisatorische Grundstruktur wesentlich anders regeln würden und könnten, als dies derzeit der Fall ist.

Auch die organisatorische Zurechnung des eigenen und übertragenen Wirkungsbereiches hat sich bewährt. Dass als Zurechnungsobjekt des übertragenen Wirkungsbereiches bundeseinheitlich ein monokratisches Organ eingesetzt wird, ist einerseits aus der verfassungsstrukturellen Parallele zur mittelbaren Bundesverwaltung einsichtig und macht auch in Bezug auf die Weisungsgebundenheit im übertragenen Wirkungsbereichs Sinn. Art. 119 Abs. 3 B-VG lässt dafür aber verwaltungsökonomisch sinnvolle Delegationen zu, ohne die Verantwortlichkeit zu verwässern.

Aus der Sicht der Gemeinden können die organisatorischen Regelungen für die Gemeindeverwaltung unverändert in der neuen Bundesverfassung ihren Platz finden.

### 1.1.2.4. Die Einheitsgemeinde

Ein wesentliches Strukturelement der österreichischen Gemeindegesetzgebung ist das seit dem provisorischen Gemeindegesetz 1849 geltende Prinzip der Einheitsgemeinde. Danach gilt das österreichische Gemeinderecht einheitlich für kleine und große Gemeinden, für Stadt-, Markt- und Dorfgemeinden gleichermaßen. Nur die Statutarstädte und die Gemeinde Wien besitzen innerhalb dieses Strukturprin-

zips eine gewisse Ausnahmestellung. Das Prinzip der Einheitsgemeinde durchzieht das Gemeinderecht sowohl in funktionaler wie auch in gewisser Weise in organisatorischer Hinsicht. Das Prinzip der Einheitsgemeinde wird zum Teil aus ökonomischen Gründen, zum Teil mit Argumenten, die im Subsidiaritätsprinzip wurzeln, kritisiert.

Am Differenzierungsverbot für die Zuweisung von Gemeindeaufgaben durch den Gesetzgeber sollte jedoch bei einer Verfassungsreform nicht gerüttelt werden. Dies aus folgenden Gründen:

1. Die Aufgabenstruktur des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde, wie sie in Art. 118 B-VG angelegt ist, ist sehr gut an diesem Prinzip orientiert und hat sich in der Vergangenheit bewährt.
2. Die Aufgabe des Prinzips der Einheitsgemeinde würde das System der österreichischen Gemeindeaufgaben, ja der österreichischen Gemeindestruktur überhaupt, schwer wiegend beeinträchtigen. Die erste zwangsläufige Folge wäre eine neue Welle von faktisch erzwungenen Gemeindezusammenlegungen, damit der „Vollgemeindecharakter“ von Kleingemeinden erreicht werden könnte. Angesichts der bisherigen Erfahrungen sollte dies besser nicht ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Eine negative Folge der Aufgabe oder Relativierung des Prinzips der Einheitsgemeinde wäre eine weitere Verschärfung der Kluft zwischen Ballungsräumen und peripheren Gebieten. Gerade für die Erhaltung des bedrohten „ländlichen Raumes“ ist die Existenz von kleinen Vollgemeinden unerlässlich. Die Schaffung von unterschiedlichen Gemeindeklassen würde gerade den Gemeinden in peripheren Räumen ihre Stellung als bürgernahe Verwaltungseinrichtungen mit umfassenden Kompetenzen entziehen. Dies würde in weiterer Folge zu einer Schwächung der Gemeinden insgesamt führen.
3. Ein Abgehen vom Prinzip der Einheitsgemeinde würde Kleingemeinden nur mehr marginale Vollzugsaufgaben belassen. Damit verbunden wäre zwangsläufig eine Rücknahme des Interesses der Gemeindebürger an der Gemeindedemokratie. Da gerade in den Gemeinden Demokratie noch in vielen Fällen erlebbar und erfahrbar ist, würde somit ein hoher demokratiepolitischer Preis zu bezahlen sein.

Wenn auch das Prinzip der Einheitsgemeinde in vielen Fällen sicherlich nicht ohne Probleme ist, gibt es dazu derzeit keine wirklich erwägenswerte Alternative, welche nicht schwer wiegende „Nebenwirkungen“ hätte. Interkommunale Kooperation und die Möglichkeit der Übertragung von Gemeindeaufgaben an staatliche Behörden sind aus der Sicht der Gemeinden ausreichend, um die Probleme lösen zu können.

### 1.1.2.5. Die Rechtsstellung des Österreichischen Gemeindebundes

Durch Art. 115 Abs. 3 wurde der Österreichische Gemeindebund zur Interessenvertretung der Gemeinden berufen. Damit wurden der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund vom Bundesverfassungsgesetzgeber

als legitime Vertretung der österreichischen Kommunen gegenüber allen staatlichen, nichtstaatlichen, europäischen und internationalen Organisationen berufen, soweit die Bundesverfassung nicht andere Regelungen über die Vertretung nach außen vorsieht. Diese Rolle des Österreichischen Gemeindebundes sollte auch in einer künftigen reformierten Verfassung beibehalten, aus der Sicht der Gemeinden sogar ausgebaut werden.

Mit dem B-VG Gemeindebund (Bundesgesetzblatt (BGBl.) I 1998/61) hat der Bundesverfassungsgesetzgeber bewiesen, dass die Festlegung der Vertretungsbefugnis des Österreichischen Gemeindebundes nicht eine bloß deklarative ist, sondern dass ihr durchaus normative Wirkung zukommt. Nach diesem Bundesverfassungsgesetz sind Bund, Länder und Gemeinden ermächtigt, miteinander Vereinbarungen über einen Konsultationsmechanismus und einen Stabilitätspakt abzuschließen. Diese Vereinbarungen wurden auch abgeschlossen, wobei dem Österreichischen Gemeindebund eine gleichberechtigte Rolle neben dem Bund und den Ländern zukommt.

Dieser Ansatz, den das B-VG Gemeindebund verwirklicht hat, zeigt, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber offensichtlich erkannt hat, dass der österreichische Föderalismus in der Europäischen Union nicht mehr allein auf das Bund-Länder-Verhältnis reduziert sein darf, sondern dass vielmehr eine partnerschaftliche Kooperation von allen drei Ebenen der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) alleine zukunftsträchtig ist. Ausgehend von diesem Verständnis wäre es für die österreichischen Gemeinden nunmehr nahe liegend, dass die Vertragsabschlusskompetenz der Gemeinden, vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund, nicht nur auf Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt reduziert bleibt, sondern dass den Gemeinden, vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund, die Befugnis eingeräumt wird, gemeinsam mit Bund und/oder Ländern bundesstaatliche Verträge im Sinne des Art. 15 a B-VG abzuschließen.

Eine solche Vertragsabschlusskompetenz müsste durch eine Erweiterung des Art. 15 a B-VG erfolgen.

Die Vorteile einer Einbeziehung der Gemeinden in das Vertragssystem des Art. 15 a B-VG sind nahe liegend: Die Gemeinden hätten schon bei der Formulierung und Festlegung von gemeinsamen Aufgaben ein Mitspracherecht. Die konfliktpräventiven Elemente des Konsultationsmechanismus könnten so im Entscheidungsprozess noch um eine Stufe vorverlagert werden. Die Aufwertung der Gemeinden zu bundesstaatlichen Partnern würde ihre Rolle auch im künftigen Regionalisierungsprozess der Europäischen Union stärken und könnte so Österreich in seiner Rolle als Vorreiter eines neuen Föderalismus stärken. Da die Gemeinden in der Regel große Sachkenntnisse beim Gesetzesvollzug aufweisen, könnte der Sachverstand, der für die Vollziehung von Gesetzen notwendig ist, schon frühzeitig zum Tragen kommen.

### 1.1.2.6. Die interkommunale Zusammenarbeit

Moderne kommunale Aufgabenerfüllung ist ohne interkommunale Zusammenarbeit heute sicherlich nicht mehr denkbar. Gemeindeverbände und Verwaltungs-

gemeinschaften stellen Instrumente der Selbstkoordinierung der Gemeinden dar, welche es in vielen Fällen erst ermöglichen, dass Rationalisierungspotenziale fruchtbar gemacht werden können, womit verbürgt wird, dass Gemeindeaufgaben im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auch auf Gemeindeebene verbleiben können.

Die Kooperationsinstrumente des Art. 116 a B-VG haben sich bewährt. Der Determinierungsgrad der kommunalen Zusammenarbeit lässt dem zuständigen Gesetzgeber genug Möglichkeiten, flexible Lösungen zu suchen und zu finden. Aus der Sicht der österreichischen Gemeinden sollten daher die Regeln über die interkommunale Zusammenarbeit in der derzeit bestehenden Form beibehalten werden. Da Art. 116 B-VG den Gemeinden ohnehin die volle Privatrechtssubjektivität garantiert, wird es auch in Zukunft möglich sein, dass Gemeinden in den Rechtsformen des Gesellschaftsrechts koordiniert Aufgaben wahrnehmen bzw. das heute nötige „Public-Private-Partnership“ ohne größere Probleme weiterentwickeln können.

### 1.1.2.7. Gemeindeaufsicht

Gemäß Art. 119 a B-VG üben Bund und Länder in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich die Aufsicht über die Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich aus. Der Verfassungsgerichtshof hat in einer sehr ausgewogenen Judikatur klargestellt, dass die Gemeindeaufsicht stets unter Wahrung der Gemeindeautonomie und mit größter Schonung der Eigenständigkeit der Gemeinde zu erfolgen hat. Dem Landesgesetzgeber ist es möglich, bei der Erlassung der Gemeindeordnung weitere Aufsichtsmittel über Art. 119 a B-VG hinaus einzurichten. Dies ist auch in den meisten Ländern bisher geschehen.

Aus der Sicht der Gemeinden wird an der Notwendigkeit der Gemeindeaufsicht nicht zu rütteln sein. Durch den bestehenden Art. 119 a Abs. 1 B-VG ist klargestellt, dass alle Aufsichtsmaßnahmen, welche eingreifenden Charakter besitzen, sich nur auf die Rechtsaufsicht bzw. auf die Wahrung der Kompetenzgrenzen zu beschränken haben. Aus der Sicht der Gemeinden sind die in Art. 119 a B-VG aufgezählten Maßnahmen mehr als ausreichend um dieser Rechts- und Zuständigkeitskontrolle gerecht zu werden. Die neuen Regeln über den Stabilitätspakt und den Konsultationsmechanismus haben allerdings eine neue Form der „Gemeindeaufsicht“ eröffnet. Diese Instrumente machen die traditionellen Überwachungsinstrumente der ohnehin stark eingeschränkten Haushaltsautonomie der Gemeinden weit gehend überflüssig. Auch die Genehmigungsvorbehalte bei Gemeindeausgaben sind durch den Stabilitätspakt überflüssig geworden. Art. 119 a Abs. 2 und Abs. 8, soweit er sich auf finanzielle Gestionen bezieht, könnten daher aus der Sicht der Gemeinden ersatzlos aufgehoben werden. Im Interesse der Gemeindeautonomie ist darüber hinaus zu fordern, dass der Aufsichtsmaßnahmenkatalog dieses Artikels in Hinkunft **taxativ** gefasst wird.

### 1.1.3. Ausschuss 5 des Österreich-Konvents „Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“

#### 1.1.3.1. Vorbemerkungen

Die Bundesverfassung ordnet die Staatsaufgaben den Gebietskörperschaften Bund oder Land zu. Eine zusätzliche Ebene von Gemeindeaufgaben gibt es im System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung nicht. Gemeindeaufgaben sind im kompetenzrechtlichen Sinn entweder Bundes- oder Landesaufgaben. Daran sollte sich auch in Zukunft nichts ändern.

Auch die Zuweisung von Aufgaben an die Gemeinden durch den Bundes- und Landesgesetzgeber soll weiterhin am Prinzip der Einheitsgemeinde orientiert bleiben. Ein Festhalten der Aufgabenzuweisung an diesem Prinzip ist für die Gemeinden nach wie vor existenziell wichtig.

Auch die derzeit bestehende Wahlfreiheit zwischen den Handlungsformen Hoheitsverwaltung – Privatwirtschaftsverwaltung und die Möglichkeiten der Gemeinden, Gemeindeaufgaben auch ohne spezielle gesetzliche Begründung im Wege der Privatwirtschaftsverwaltung führen zu können, sollte auch in der reformierten Bundesverfassung weiterhin beibehalten bleiben.

#### 1.1.3.2. Das Subsidiaritätsprinzip des Art. 118 Abs. 2 B-VG

Der eigene Wirkungsbereich der Gemeinden wird gemäß Art. 118 Abs. 2 B-VG nach dem Subsidiaritätsprinzip definiert. Danach umfasst der eigene Wirkungsbereich neben den Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden. Hinzu kommen noch einige Gemeindeaufgaben, welche in Art. 118 Abs. 3 B-VG demonstrativ aufgeführt werden. Das Subsidiaritätsprinzip des Art. 118 Abs. 2 B-VG wird ergänzt durch Art. 15 Abs. 2, in dem die örtliche Sicherheitspolizei ebenfalls nach dem Subsidiaritätsprinzip definiert ist. Das Subsidiaritätsprinzip in der bundesverfassungsrechtlich vorgegebenen Form hat sich in den vierzig Jahren seit Einführung der Gemeindeverfassungsnovelle 1962 bewährt. Es ist ein dynamisches Prinzip, das es ermöglicht, die Aufgaben der Gemeinden den sich ändernden staatlichen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Anforderungen entsprechend dynamisch zu gestalten. Dem Verfassungsgerichtshof (VfGH) ist es gelungen, in einer differenzierten Judikatur den in der Formulierung enthaltenen strikten räumlichen Bezug einer Gemeindeaufgabe zum Gemeindegebiet mit Augenmaß zu lockern. Das geltende Subsidiaritätsprinzip ist auch im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung, die sich besonders mit dynamischen und vernetzten Wirtschaftsentwicklungen zu befassen hat, ein taugliches Instrument zur Austarierung von regionalen und überregionalen Gesichtspunkten.

Heute ist das Subsidiaritätsprinzip nicht so sehr durch die Entziehung von Gemeindekompetenzen und deren Übertragung an staatliche Behörden bedroht, als vielmehr durch zahlreiche überörtliche Fachplanungen von Bund und Ländern. Für die Gemeinden ist es von größter Bedeutung, dass Wege gefunden werden, diese schleichende Aushöhlung der Gemeindeautonomie zu begrenzen. Ähnlich wie beim Kompetenzgebrauch von Bund und Ländern, wo ein verfassungsrechtliches Berücksichtigungsgebot bzw. Torpedierungsverbot besteht, sollte auch bei der Verteilung der Aufgaben zwischen Bund, Länder und Gemeinden den Kommunen ein eingriffsfester Kern ihrer Aufgaben und ein Schutz vor deren Aushöhlung durch Fachplanungen staatlicher Instanzen garantiert werden. Dies ist zwar in erster Linie eine Aufgabe der Judikatur der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, gleichwohl sollte diese Problematik auch Eingang in die Beratungen des Österreich-Konvents finden.

### **1.1.3.3. Die Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches nach Art. 118 Abs. 3 B-VG**

Die in Art. 118 Abs. 3 B-VG enthaltenen Aufgaben orientieren sich deutlich am Stand der historisch gewachsenen Gemeindeaufgaben, wie sie seit dem Reichsgemeindengesetz (RGG) 1862 entwickelt wurden. Die speziell angeführten Aufgaben des Art. 118 Abs. 3 B-VG haben im Großen und Ganzen ihre Bewährung unter Beweis gestellt. Sieht man von den „öffentlichen Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten“ und der „freiwilligen Feilbietung beweglicher Sachen“ ab – Kompetenzen, die im Gemeinderecht nie zu wirklichem Leben erweckt werden konnten –, so sind diese Zuständigkeiten heute die Basis für wichtige und unverzichtbare Aufgaben der modernen Kommunalverwaltung im hoheitlichen Bereich. Aus der Sicht der Gemeinden sollte daher, abgesehen von marginalen Korrekturen, am Bestand des Art. 118 Abs. 3 B-VG nicht gerüttelt werden. Die Gemeinden sind nach wie vor in der Lage, diese Aufgaben zur Zufriedenheit der Gemeindebewohnerinnen und Gemeindebewohner zu erfüllen.

### **1.1.3.4. Das Prinzip der Einheitsgemeinde**

Wie bereits unter 1.1.2.4. beschrieben, ist ein wesentliches Strukturelement der österreichischen Gemeindegesetzgebung das seit dem provisorischen Gemeindegesetz 1849 geltende Prinzip der Einheitsgemeinde. Wie bereits oben gefordert, sollte bei einer Verfassungsreform bei der Zuweisung von Gemeindeaufgaben durch den Gesetzgeber an diesem Prinzip nicht gerüttelt werden. Dies wesentlichen Gründe dafür nochmals kurz zusammengefasst:

- (1) Die Aufgabenstruktur des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde ist sehr gut an diesem Prinzip orientiert und hat sich in der Vergangenheit bewährt.
- (2) Die Aufgabe des Prinzips der Einheitsgemeinde würde eine neue Welle von faktisch erzwungenen Gemeindezusammenlegungen, damit der „Vollgemeindecharakter“ von Kleingemeinden erreicht werden könnte.

- (3) Eine weitere Verschärfung der Kluft zwischen Ballungsräumen und peripheren Gebieten wäre zu befürchten. Der Verlust der Vollgemeinden würde gerade den Gemeinden in peripheren Räumen ihre Stellung als bürgernahe Verwaltungseinrichtungen mit umfassenden Kompetenzen entziehen. Dies würde in weiterer Folge zu einer Schwächung der Gemeinden insgesamt führen.
- (4) Der Verlust von Vollzugsaufgaben wäre mit einem hohen demokratiepolitischen Preis verbunden. Die gerade in den Kleingemeinden noch besonders erlebbare und erfahrbare Demokratie wäre auf Grund der Marginalisierung der Vollzugsaufgaben einer spürbaren Rücknahme des Interesses der Gemeindebürger ausgesetzt.

Wenn auch das Prinzip der Einheitsgemeinde in vielen Fällen sicherlich nicht ohne Probleme ist, gibt es dazu derzeit keine wirklich erwägenswerte Alternative, welche nicht schwer wiegende „Nebenwirkungen“ hätte. Interkommunale Kooperation und die Möglichkeit der Übertragung von Gemeindeaufgaben an staatliche Behörden sind aus der Sicht der Gemeinden ausreichend, um die Probleme lösen zu können.

### 1.1.3.5. Die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches

Der übertragene Wirkungsbereich umfasst jene Gemeindeaufgaben, die den Gemeinden vom Materiengesetzgeber zur weisungsabhängigen Besorgung zugewiesen werden. Die Bundesverfassung enthält weder eine Aufgabengarantie noch eine explizit verfassungsgesetzlich formulierte Schutzklausel vor Überlastungen. Ein solcher Schutz ergibt sich aus dem Grundsatz der Finanzausgleichsgerechtigkeit des § 4 F-VG und dem verfassungsrechtlichen Effizienzprinzip. Auch im Wege des Konsultationsmechanismus können sich die Gemeinden gegen ihre Überforderung zur Wehr setzen.

Aus der Sicht der Gemeinde ist eine verfassungsrechtliche Neuorientierung des übertragenen Wirkungsbereiches nicht nötig. Die Bestimmung des Art. 119 B-VG sollte auch in einer reformierten Bundesverfassung erhalten bleiben.

### 1.1.3.6. Die Aufgaben der Gemeinden im Bereiche der Daseinsvorsorge

Dass die Gemeinden im System der Daseinsvorsorge einen zentralen Platz einnehmen, braucht wohl nicht besonders begründet zu werden. Wenn sich auch die Rechtsformen der kommunalen Daseinsvorsorge in den letzten Jahrzehnten stark geändert haben, bleiben die Gemeinden nach wie vor die Verantwortungsträger für die wichtigsten Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge. Aus der Sicht der Gemeinden ist es wichtig, dass die Aufgaben der Daseinsvorsorge eine positivrechtliche Verankerung im Finanzverfassungsrecht finden. In Zeiten der Aushöhlung der Staatsbudgets, der Ausdünnung öffentlicher Leistungen und der Zurückdrängung staatlicher Verantwortung für die Bürger, wie dies weltweit zu beobachten ist, muss sichergestellt werden, dass es den österreichischen Gemeinden auch weiterhin möglich sein wird, Daseinsvorsorgeeinrichtungen für die Bürger

anzubieten und diese auch langfristig finanzieren zu können. Aus der Sicht der Gemeinden ist zu fordern, durch einen Hinweis in § 4 F-VG die kommunale Verantwortung für Daseinsvorsorgeleistungen anzuerkennen. Ob man hier eine Klausel wählt, dass bei der Vorsorge oder übermäßigen Belastung der Haushalte der Gebietskörperschaften auch auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden in der Daseinsvorsorge Bedacht zu nehmen ist, oder ob dies in einem eigenen Absatz in § 4 erfolgt, ist eine regelungstechnische Frage. Die Aufnahme einer Berücksichtigungsklausel in § 4 F-VG würde die Finanzausgleichsgerechtigkeit um diesen wichtigen Aspekt der Daseinsvorsorge ergänzen.

Aus der Sicht der Gemeinden ist daher zu fordern, dass die Reform der Staatsaufgaben, Deregulierungen und Privatisierungen nur auf der Basis von Folgekostenabschätzungen für die Gemeinden erfolgen dürfen.

### **1.1.4. Ausschuss 6 des Österreich-Konvents „Reform der Verwaltung“**

#### **1.1.4.1. Vorbemerkungen**

Die Verwaltungsreform, ein permanentes Anliegen der Verwaltung, muss einerseits die Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandelns sichern, andererseits die Effizienz der Verwaltung laufend erhöhen und dabei versuchen, die Kosten der Verwaltung möglichst niedrig zu halten. Als Leitlinie der Verwaltungsreform kann das verfassungsrechtliche Effizienzprinzip gelten. Die Verwaltung muss rechtmäßig, sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig arbeiten. Die aktuelle Reformdebatte rückt vor allem den Aspekt der Kosteneinsparung ins Zentrum der Überlegungen.

Rationalisierung und Kosteneinsparung sind Leitgedanken der gemeindeinternen Verwaltungsreformen, die insgesamt bereits zu beachtlichen Erfolgen geführt haben. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass gerade der Einsatz moderner Kommunikationstechnologie, welcher verwaltungsreformatorische Aspekte erst mittel- und langfristig zeitigt, für die Gemeinden zum Teil mit erheblichen Investitionskosten verbunden ist, welcher die Gemeindehaushalte kurzfristig erheblich belastet. Die Einführung des New Public Management (NPM) hat in der Kommunalverwaltung bereits große Erfolge gebracht. Allerdings sind nicht alle NPM-Ansätze für alle Gemeindegrößen gleich einsetzbar. Organisationsreformen müssen differenziert nach Gemeindegrößen diskutiert werden.

Aus der Sicht der Gemeinden ergeben sich für die Reform der Verwaltung neben dem Gebot der effizienten Mitteleinsätze auch darüber hinaus eine Reihe von Aspekten, die in den Österreich-Konvent eingebracht werden sollen.

#### **1.1.4.2. Weitere Privatisierungen in der Daseinsvorsorge?**

Im System der Gemeindeaufgaben nimmt die Daseinsvorsorge einen zentralen Platz ein. Das hohe Niveau, das Österreichs kommunale Infrastruktur besitzt, wurde in hohem Ausmaß von den Gemeinden im Wege von Regiebetrieben und an-

deren gemeindeeigenen Unternehmensformen begründet. Heute ist die rechtliche Struktur der Daseinsvorsorge der Gemeinden einem tiefen Wandel unterworfen. Die kommunale Eigenwirtschaft hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung verloren. Ausgliederungen, Übertragungswellen von Aufgaben der Daseinsvorsorge an Private, echte oder unechte Privatisierungen prägen heute das Bild der Kommunalwirtschaft in Österreich. Das Schlagwort „von der Erfüllungsverantwortung zur Gewährleistungsverantwortung“ ist längst Realität in der kommunalen Daseinsvorsorge geworden.

Ein immer wieder geäußertes Postulat der Verwaltungsreformen ist der Abschied der öffentlichen Hand von privatwirtschaftlich erfüllbaren Leistungen. Die stärker werdende marktwirtschaftliche Orientierung der Leistungen der Daseinsvorsorge hat auch vor den Gemeinden nicht Halt gemacht. Dazu trägt auch ein nicht übersehbarer Trend innerhalb der Europäischen Union bei.

Diese Entwicklung stellt die Gemeinden allerdings vor große Probleme. Marktwirtschaft bedeutet nämlich nicht automatisch, dass die Leistungen besser und billiger angeboten werden. Vielmehr sehen sich die Gemeinden in vielen Bereichen der Gefahr ausgesetzt, dass sich der Markt attraktive Felder der Gemeinwirtschaft aneignet, unrentable, dennoch für die Bürger notwendige und unverzichtbare Leistungen aber der öffentlichen Hand – und damit in hohem Ausmaß den Kommunen – zur Besorgung übrig lässt. Das an sich richtige Prinzip der Kostenwahrheit führt gerade bei Sozialleistungen dazu, dass es letztlich die Kommunen sind, welche im Wege eines „sozialen Finanzausgleichs“, entweder in Form von Subventionen oder durch Transferleistungen an die Sozialhilfe es den sozial bedürftigen Bürgerinnen und Bürgern möglich machen müssen, die wichtigsten Einrichtungen Daseinsvorsorgenden Charakters benützen zu können. Aus der Sicht der Gemeinden sind daher größere Deregulierungsmaßnahmen im Bereich der Daseinsvorsorge problematisch. Denn die Gemeinden bleiben für ihre Bewohner die erste – und oft auch letzte – Anlaufstelle für die Zurverfügungstellung existenziell notwendiger Leistungen.

Aus der Sicht der Gemeinden muss daher die Forderung erhoben werden, dass alle Deregulierungs- und Privatisierungsschritte, welche im Zuge einer Verwaltungsreform erfolgen sollen, genau daraufhin überprüft werden, inwieweit Entlastungen der Haushalte des Bundes und der Länder nicht letztlich auf die Lastverantwortung der Gemeinden zurückfallen.

### 1.1.4.3. Reform der Kooperation der Gebietskörperschaften

Sinnvolle Verwaltungsreformen in einem Bundesstaat müssen darauf Bedacht nehmen, dass das Zusammenspiel von Bund, Ländern und Gemeinden bei der Besorgung öffentlicher Aufgaben möglichst reibungslos vor sich geht. Eine vernetzte und hochkomplex innerdifferenzierte Gesellschaft verlangt auch eine zwischen den Gebietskörperschaften vernetzte und kooperative Aufgabenerfüllung. Die Kooperation zwischen Bund und Ländern wurde seit der B-VG-Novelle 1974 durch die Art. 15 a B-VG-Verträge verfassungsrechtlich fundiert. Bund und Länder sowie die Länder untereinander sind seitdem durch zahlreiche bundesstaatliche

Verträge bei der Aufgabenerfüllung miteinander vernetzt. Aus der Sicht der Gemeinden ist eine Einbeziehung des Österreichischen Gemeindebundes in das Vertragswerk des Art. 15 a B-VG notwendig. Zwar können die Gemeinden nur Vertragspartner in den Angelegenheiten der Verwaltung, nicht aber in den Angelegenheiten der Gesetzgebung sein. Eine Einbeziehung der Gemeinden in das bundesstaatliche Vertragswesen würde der nicht nur die Gemeinden als bundesstaatliche Partner aufwerten, es gibt auch eine Reihe von verwaltungsreformatatorischen Gründen, eine solche Vertragsabschlusskompetenz zu Gunsten des Österreichischen Gemeindebundes (und selbstverständlich auch des Österreichischen Städtebundes) verfassungsrechtlich zu verankern:

Die Begründung einer solchen Vertragsabschlusskompetenz für die Gemeinden würde die Möglichkeit eröffnen, kooperative Verwaltungsprojekte zwischen den Gebietskörperschaften maßgeschneidert zu entwickeln und so auch optimal umzusetzen. Es darf nicht verkannt werden, dass auch in Zukunft im österreichischen Bundesstaat Verwaltungsmaterien zunehmend kooperativ vollzogen werden müssen. Dies ergibt sich einerseits aus den Vorgaben der Europäischen Union, welche ja bekanntlich länderblind – und auch gemeindeblind – ist, andererseits auch aus dem verfassungsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip, das den Gemeinden Teilaufgaben innerhalb einer komplexen Aufgabenstruktur zuweist, während andere Teilaufgaben von staatlichen Behörden von Bund und Ländern wahrgenommen werden müssen. Für solche Aufgaben drängt sich eine kooperative Aufgabenplanung in Form von 15 a-Verträgen geradezu auf.

Die Einbeziehung der Kommunen in das Vertragswerk des Art. 15 a B-VG würde es den Gemeinden auch ermöglichen, sich in den innerstaatlichen Willensbildungsprozess für die Vorbereitung von europäischen Rechtsakten einzubinden. Nach dem derzeitigen Länderbeteiligungsverfahren sind zwar die Länder befugt, ihre Interessen einer Formulierung österreichischer Standpunkte zu gemeinschaftsrechtlichen Vorhaben einzubringen, nicht jedoch die Gemeinden. Dass den Gemeinden in vielen Fällen ein informelles Anhörungsrecht gewährt wird, ersetzt eine formale Einbindung in die Kooperation in keiner Weise. Aus der Sicht der Gemeinden ist daher ein Ausbau des Länderbeteiligungsverfahrens zu einem **Länder- und Gemeindebeteiligungsverfahren** zu fordern.

Aus der Sicht der Gemeinden wird daher gefordert, zusätzlich zu den Bund-Länder-Abkommen und den Länderabkommen gemäß Art. 15 a B-VG einen zusätzlichen Vertragstypus zu schaffen, der Verträge über Angelegenheiten der Verwaltung unter Einbeziehung des Vertragspartners Österreichischer Gemeindebund vorsieht. Dass dies ohne größere verfassungsrechtliche Probleme möglich ist, hat der Bundesverfassungsgesetzgeber bereits mit der Erlassung des BVG-Gemeindebund gezeigt. Für die Länder wäre es überaus wichtig, über den Stabilitätspakt und den Konsultationsmechanismus hinaus Verträge über Angelegenheiten, die die Interessen der Gemeinden unmittelbar tangieren und über Angelegenheiten, zu deren Vollziehung die Gemeinden berufen sind, abschließen zu können.

### 1.1.4.4. Die Gemeindeverwaltung – eine Alternative zur überlasteten Bezirksverwaltung?

Beginnend mit dem Verwaltungsreformgesetz 2001 wurde eine Entwicklung eingeleitet, die die Bezirkshauptmannschaften zur zentralen erstinstanzlichen Behörde der Bundes- und Landesverwaltung aufwerten. Nach diesem Konzept soll die Bezirksverwaltungsbehörde möglichst zur zentralen erstinstanzlichen Behörde schlechthin aufgewertet werden. In dieser Diskussion wird jedoch oft übersehen, dass die Gemeinden als die bürgernächste Behörde und Anlaufstelle hier manche Aufgaben übernehmen könnten, die – sei es im eigenen, sei es im übertragenen Wirkungsbereich – kostengünstiger und bürgernäher vollzogen werden könnten.

### 1.1.4.5. Aufgabenreform

Das Schlagwort jeder Aufgabenreform heißt „Deregulierung“. Will man tatsächlich Kosten in der Verwaltung einsparen, so sind neben Organisationsreformen auch Aufgabenreformen unabdingbar. Für die Gemeinden sind Deregulierungen im Bundes- und Landesbereich allerdings mit nicht unbeträchtlichen Problemen behaftet. Zieht sich der Staat aus verschiedenen Feldern der Aufgabenerfüllung zurück, so können diese Aufgaben entweder durch Private wahrgenommen werden oder sie fallen, sollten sich Probleme bei der Aufgabenerfüllung durch Private ergeben, in der Regel an die erste Anlaufstelle und an die bürgernächste Service-stelle der Menschen – das sind die Gemeinden – zurück. Dies ist insbesondere im Bereich der Sozialverwaltung, der Verkehrsverwaltung, der Kulturverwaltung und der Daseinsvorsorge der Fall. Aus der Sicht der Gemeinden muss dringend gefordert werden, Deregulierungsschritte auf ihre Auswirkungen auf die Kommunen hin zu überprüfen.

### 1.1.4.6. Organisationsreform

Die bundesverfassungsrechtliche Organisationsstruktur der österreichischen Gemeinden hat sich bewährt und entspricht durchaus internationalen Standards. Aus der Sicht der Gemeinden sollten die bundesverfassungsrechtlichen Regeln über die organisatorischen Mindeststandards der Gemeinden beibehalten werden.

## 1.1.5. Ausschuss 10 des Österreich-Konvents „Finanzverfassung, Finanzausgleich“

### 1.1.5.1. Vorbemerkung

Das österreichische Finanzverfassungsrecht ist durch eine gravierende Dominanz des Bundes gegenüber den „nachrangigen“ Gebietskörperschaften (Länder und Gemeinden) gekennzeichnet. Die zentralistischen Tendenzen, die das österreichi-

sche Finanzverfassungsrecht regeln, sind historisch gewachsen, müssen heute aber kritisch hinterfragt werden.

Die Frage nach der finanziellen Ausstattung der Gemeinden ist die vielleicht wichtigste für die Zukunft der österreichischen Kommunalverwaltung. Die Bedrohung der Gemeindeautonomie durch die finanzielle Aushöhlung der Gemeindebudgets stellt in diesem Sinne die stärkste Gefährdung der österreichischen Kommunalverwaltung in der Zukunft dar. Daher ist es aus der Sicht der Gemeinden unbedingt nötig, die Stellung der Gemeinden in einer reformierten Finanzverfassung der Stellung der Gemeinden im Aufgabenbereich anzupassen und für eine langfristige finanzielle Absicherung der Gemeindeverwaltung Vorsorge zu tragen.

### **1.1.5.2. Garantie der kommunalen Daseinsvorsorge im Finanzverfassungsrecht**

Dass die Gemeinden im System der Daseinsvorsorge einen zentralen Platz einnehmen, wurde bereits unter 1.1.3.6. näher erläutert. Wie bereits angeführt, bleiben die Gemeinden nach wie vor die Verantwortungsträger für die wichtigsten Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge. Es ist daher wichtig, dass die Aufgaben der Daseinsvorsorge eine positivrechtliche Verankerung im Finanzverfassungsrecht finden. Es muss sichergestellt werden, dass es den österreichischen Gemeinden auch weiterhin möglich sein wird, Daseinsvorsorgeeinrichtungen für die Bürger anzubieten und diese auch langfristig finanzieren zu können. Es ist daher zu fordern, durch einen Hinweis in § 4 Finanzverfassungsgesetz (F-VG) die kommunale Verantwortung für Daseinsvorsorgeleistungen anzuerkennen und auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden in der Daseinsvorsorge Bedacht zu nehmen. Durch die Aufnahme einer entsprechenden Berücksichtigungsklausel in § 4 F-VG wäre die Finanzausgleichsgerechtigkeit um den wichtigen Aspekt der Daseinsvorsorge ergänzt.

### **1.1.5.3. Die Bedeutung des Stabilitätspakts und des Konsultationsmechanismus für die Gemeinden**

Durch die Einführung des Konsultationsmechanismus ist es erstmals in der Geschichte des österreichischen Finanzverfassungsrechts gelungen, einen Mechanismus zu schaffen, der dem Bund Schranken bei der Erlassung kostspieliger Gesetze, die von anderen Gebietskörperschaften zu vollziehen und damit auch zu finanzieren sind, zu setzen. Die mit dem BVG-Gemeindebund eingeleitete Aufwertung des Österreichischen Gemeindebundes zu einem echten Partner im Bereich der finanziellen Beziehungen sollte nicht nur beibehalten, sondern auch vertieft werden. Freilich darf dabei nicht übersehen werden, dass die Budgethoheit und die Finanzautonomie der Gemeinden durch den starken Einfluss auf Rechtsetzende Maßnahmen der Gemeinden durch den Bund und durch die Länder geschwächt wird. Gleichwohl ist in Zukunft davon auszugehen, dass Stabilitätspakt und Konsultationsmechanismus unverzichtbare Bestandteile des österreichischen Finanzverfassungsrechts bleiben müssen.

Sollte sich der Österreich-Konvent dazu durchringen, die österreichische Finanzverfassung grundlegend zu reformieren, so wäre aus der Sicht der Gemeinden eine Inkorporierung des Stabilitätspakts und des Konsultationsmechanismus wünschenswert.

Angesichts der Einbindung der Gemeinden in das System des Stabilitätspakts und des Konsultationsmechanismus sind die bestehenden verfassungsgesetzlich vorgesehenen aufsichtsbehördlichen Instrumente betreffend die Überwachung des Haushalts und der finanziellen Gebarung durch die Gemeindeaufsicht zu hinterfragen. Da durch diese neuen Instrumente genug Garantien eingefordert werden können, um die Haushaltsdisziplin der Kommunen zu sichern, könnten diese, die Gemeindeautonomie einschränkenden Bestimmungen der finanziellen Aufsicht über die Gemeinde, ersatzlos entfallen. Dabei müsste freilich sichergestellt werden, dass diese Instrumente nicht durch den Gemeindegesetzgeber, also die Länder, einfachgesetzlich wieder eingeführt werden.

Aus der Sicht der Gemeinden ist auch die Umwandlung der derzeit bestehenden einfachgesetzlich verankerten Konsultationspflicht des Bundes mit den betroffenen Gebietskörperschaften im Bereich des Finanzausgleiches hin zu einer verfassungsrechtlichen Garantie zu fordern.

### 1.2. Aufgabenorientierter Finanzausgleich

#### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 1, Seite 3

##### ➤ FAG: Einführung eines aufgabenorientierten Bevölkerungsschlüssels

*Von Gerhard Lehner*

#### 1.2.1. Ausgangssituation

Ein aufgabenorientierter Finanzausgleich (das Regierungsprogramm spricht etwas missverständlich von einem aufgabenorientierten Bevölkerungsschlüssel) ist für die Gemeinden ein sehr wichtiges Anliegen, das sich mit zwei Aspekten begründen lässt.

- ▶ Erstens verfügen die Gemeinden nur über einen sehr eingeschränkten Gestaltungsspielraum ihrer Einnahmen. Selbst wichtige gemeindeeigene Abgaben (wie die Kommunalsteuer oder die Grundsteuern) sind bundesgesetzlich geregelt. Die Gemeinden müssen daher größtenteils ihre Ausgaben den (vorgegebenen) Einnahmen anpassen. Gleichzeitig haben sich die Gemeinden (ohne Wien) im innerösterreichischen Stabilitätspakt verpflichtet, ausgeglichen zu budgetieren. Damit haben sich diese Probleme noch verstärkt.
- ▶ Zweitens sind die Gemeinden mit zusätzlichen Anforderungen bei den Aufgaben (und damit den Ausgaben) konfrontiert. Schon in den vergangenen

Jahren haben vor allem in den kleineren und mittleren Gemeinden die Aufgaben und damit auch die Ausgaben stark zugenommen. Das reicht vom Verwaltungsbereich, wo den Gemeinden zusätzliche Aufgaben übertragen wurden bzw. die Aufgabenerfüllung ausgabenintensiver wird, über Kinderbetreuungseinrichtungen bis hin zu kommunalen Dienstleistungen. Die Bewohner kleinerer und mittlerer Gemeinden verlangen zunehmend eine kommunale Versorgung (Wasser, Abwasserbeseitigung, Müllabfuhr etc.) in gleicher Weise und Qualität wie in den größeren Städten. Die früher übliche private Versorgung (mit Hausbrunnen, Sickergruben etc.) verliert an Bedeutung. Dazu kommen steigende Finanzierungsbeiträge der Gemeinden (an die Länder) im Sozial- und Krankenanstaltenbereich.

Daher sind die Ausgaben in den kleineren und mittleren Gemeinden in den Neunzigerjahren überdurchschnittlich stark gestiegen. Ihre Einnahmen konnten mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten, daher nahm die Verschuldung (pro Einwohner) dort überdurchschnittlich stark zu. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel nimmt auf diese Probleme nicht Rücksicht. Er dominiert gegenwärtig sowohl in der Verteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Bundesländer (auf die Gemeinden des Landes Burgenland, Kärnten etc.) als auch in der Aufteilung auf die Gemeinden innerhalb eines Landes. Im ersten Fall werden nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel rund 56 % der Gemeindeertragsanteile verteilt, im zweiten Fall sogar rund 80 %.

### 1.2.2. Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel beruht auf der Annahme, dass mit steigender Einwohnerzahl die Ausgaben der Gemeinden überproportional zunehmen (Brecht'sches Gesetz). Eine Studie des *WIFO* (Aufgabenorientierter Finanzausgleich, Wien, 2003) hat gezeigt, dass diese Annahme für Österreich nicht mehr zutrifft. Die Ausgaben je Einwohner sind in kleineren Gemeinden überdurchschnittlich hoch. Daher scheint es zweckmäßig, wie im Regierungsprogramm angekündigt, zusätzliche Indikatoren in die Verteilung der Ertragsanteile einzubeziehen. Eine grundlegende Neuordnung müsste zuerst die Aufgaben (Ausgaben) klären und dann die Aufteilung der erforderlichen Finanzierungsmittel.

Im Grunde sind in diesem Zusammenhang zwei Fragestellungen zu klären.

- ▶ Erstens spielt die Aufteilung der Ausgaben zwischen den Gebietskörperschaften eine große Rolle. Es ist daher verständlich, dass im Regierungsprogramm dieses Ziel des aufgabenorientierten Finanzausgleiches im Kapitel über die Staatsreform (mit dem österreichischen Konvent) gemeinsam behandelt wird. Eine Neuverteilung der Aufgaben im Konvent wird auch die finanzielle Position der Gebietskörperschaften spürbar verändern. Es ist daher notwendig, dass sich dieser Konvent nicht nur mit juristischen Fragen (einer Änderung der Verfassung), sondern auch mit den ökonomischen Implikationen und den finanziellen Wirkungen auseinandersetzt. Vor allem wird es zu einer Veränderung in der Verteilung der Steuereinnahmen führen (müssen).

- ▶ Zweitens wird zu klären sein, welche Aufgaben die einzelnen Gebietskörperschaften übernehmen sollen. Jene Aufgaben, bei denen der Nutzen personell zuordenbar und räumlich (gut) abgrenzbar ist, sollten möglichst von den Gemeinden übernommen werden. Die meisten (gegenwärtigen) Gemeindefaufgaben erfüllen diese Anforderung. Das gilt sowohl etwa für Kindergärten, Musikschulen, Freizeiteinrichtungen, bis hin zu sozialen Einrichtungen (Pflegeheime, Seniorenheime) sowie kommunalen Dienstleistungen. Aufgaben, die hohe Investition erfordern (etwa Spitäler), sollten auf Länderebene erfüllt werden, zumal hier mehrere Gemeinden gleichzeitig Nutzen ziehen (Fremdpatienten). Das gilt auch für Transferleistungen im Sozialbereich (etwa Sozialhilfe, Behindertenhilfe), damit nicht unterschiedliche Versorgungsniveaus entstehen, die zu Wanderungsbewegungen führen könnten. Im Grunde sollten auch Schulen auf einer höheren Ebene die Aufgaben erfüllen, um ein einheitliches Bildungsniveau sicherzustellen.

### 1.2.3. Zusammenführung von Aufgabenerfüllung und Finanzierungsverantwortung

Neben einer Neuordnung der Aufgaben ist das Zusammenführen von Aufgabenerfüllung (Ausgaben) und der Finanzierungsverantwortung ein sehr wichtiger Aspekt für die Zukunft (der auch zu einer Neuordnung des Finanzausgleichs führen müsste). Gegenwärtig werden rund € 30 Mrd. als Transfers zwischen den Trägern öffentlichen Rechts (einschließlich Sozialversicherungsträger und Fonds) bewegt.

Es besteht eine Vielzahl von Mitfinanzierungen. Das gilt für alle Gebietskörperschaften. Diese Mitfinanzierungen führen meist zu Ineffizienzen in der Leistungserstellung und daher zu höheren Ausgaben als oft notwendig ist. Nach einer Aufteilung der Aufgaben (etwa im Konvent) sollten die entsprechenden Finanzierungsmittel auf die Gebietskörperschaften zugeteilt werden. Ziel müsste es sein, die Transferzahlungen abzubauen oder zumindest stark zu reduzieren und dafür die Steuereinnahmen für die einzelnen Gebietskörperschaften entsprechend anzupassen (zu erhöhen).

Nicht empfehlenswert ist es, den Ländern eine eigene Steuerhoheit einzuräumen und/oder ihnen das Recht auf die Einhebung von Steuerzuschlägen (zu einkommensabhängigen Steuern) einzuräumen. Das würde wirtschaftlich stärkere Regionen begünstigen und Tendenzen zu einer Steuerharmonisierung, wie sie in Europa in der EU erkennbar sind, entgegenwirken. Dazu kommt, dass die Position Österreichs im Standortwettbewerb geschwächt wäre, wenn (ausländische) Investoren mit neun verschiedenen Steuersätzen (etwa in der Körperschaftsteuer oder in der Einkommensteuer) konfrontiert wären.

#### **1.2.4. Faktoren, die die Aufgabenorientierung in der Verteilung der Ertragsanteile verbessern**

##### **1.2.4.1. Einbeziehung der Altersstruktur**

Die demografische Entwicklung stellt eine große Herausforderung für die Gemeindehaushalte in den nächsten Jahren dar. Der Anteil der über 60-jährigen steigt von 20,7 % der Gesamtbevölkerung (im Jahre 2000) auf 23,8 % im Jahre 2010. Das entspricht rund 214.000 Personen und einer Zunahme um fast 16 %. Die Nachfrage nach Pflegeleistungen wird daher in den nächsten Jahren kräftig zunehmen, wovon die Gemeinden besonders betroffen sind. Das trifft aber auch für andere Sozialleistungen und den Gesundheitsbereich zu.

Dazu kommt, dass zwar die Zahl der jungen Menschen (0- bis 15-Jährige) künftig zurückgehen wird, dass aber gerade im Bereich der Kinderbetreuungseinrichtungen das Angebot qualitativ verbessert werden muss. Das gilt etwa für längere Öffnungszeiten, sodass insgesamt eine Ausgabenremanenz entsteht. Das heißt, die Ausgaben für diesen Aufgabenbereich sinken trotz geringerer Zahl der Kinder nicht, weil sich zeitliche Verzögerungen ergeben. Die Einbeziehung der Altersstruktur in die Verteilung der Ertragsanteile ist deshalb wichtig, weil die demografischen Verschiebungen die einzelnen Gemeinden recht unterschiedlich treffen.

##### **1.2.4.2. Berücksichtigung der Arbeitsplätze**

Die regionale wirtschaftliche Entwicklung spiegelt sich gegenwärtig in den Ertragsanteilen überhaupt nicht. Dazu kommt, dass in der Kommunalsteuer im Sozialbereich keine Steuerpflicht besteht, dort aber in den nächsten Jahren wegen der bereits erwähnten stark zunehmenden Nachfrage auf Grund der Alterung der Bevölkerung ein erheblicher Zuwachs an Arbeitsplätzen zu erwarten ist, der zu keinen Einnahmen aus der Kommunalsteuer führt.

Daher scheint es zweckmäßig, die Arbeitsplätze in die Verteilung der Ertragsanteile einzubeziehen, um hier einen entsprechenden Ausgleich zu schaffen. Dazu kommt, dass die Gemeinden im Standortwettbewerb wichtige Aufgaben übernehmen (müssen), die zu zusätzlichen Ausgaben führen werden. Diese Aufwendungen im Rahmen des Standortwettbewerbs sollten sich in den Ertragsanteilen niederschlagen, weil dadurch ein Anreiz für die Gemeinden geschaffen wird, entsprechende Maßnahmen zu setzen und den Standortwettbewerb aktiv zu unterstützen. Die Kommunalsteuer deckt gegenwärtig im Durchschnitt nur 3 % der Ausgaben der Gemeinden.

##### **1.2.4.3. Zahl der Nächtigungen**

Die WIFO-Studie (Aufgabenorientierter Finanzausgleich) hat gezeigt, dass gerade kleinere und mittlere Gemeinden im Zusammenhang mit dem Tourismus mit erheblichen Aufgaben und damit Ausgaben konfrontiert sind. Das gilt insbesondere

für die Bereitstellung von Infrastruktur (etwa im Bereich von Freizeiteinrichtungen und kulturellen Aktivitäten), aber auch für die kommunalen Dienstleistungen, deren Qualität für die Konkurrenzfähigkeit des heimischen Tourismus wichtig ist.

Außerdem haben die kleineren und mittleren Gemeinden in der Förderung des Tourismus im engeren Sinne erheblich größere Ausgaben je Einwohner als die großen Gemeinden. Die Verteilungskriterien der Ertragsanteile nehmen darauf gegenwärtig jedoch kaum Rücksicht. In der Aufteilung der Ertragsanteile würde die Berücksichtigung der Nüchternheiten ähnlich wie bei den Arbeitsplätzen die Position der (kleinen und mittleren) Gemeinden stärken.

### 1.2.4.4. Die Siedlungsfläche

Als vierter Faktor sollte die Fläche (und zwar die Siedlungsfläche) in die Verteilungskriterien miteinbezogen werden. Studien aus Deutschland zeigen, dass es neben dem Agglomerationseffekt, der dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zu Grunde liegt, auch einen Deggglomerationseffekt gibt. Das heißt, dünn besiedelte Gemeinden weisen teils überdurchschnittlich hohe Ausgaben pro Kopf in bestimmten Bereichen auf.

Das gilt insbesondere für die Straßen, die Straßenlänge hängt mehr mit der Fläche als mit der Einwohnerzahl zusammen. Gemeinden haben nicht nur den Bau von Gemeindestraßen zu finanzieren, sondern auch die Instandhaltung und die Wartung (Winterdienst) spielen in den Ausgaben eine große Rolle. Die Aufgliederung der Ausgaben für Straßen nach Gemeindegrößenklassen zeigt, dass die kleineren und mittleren Gemeinden diesen Deggglomerationseffekt in diesem Bereich stark spüren.

Überdurchschnittlich hohe Ausgaben je Einwohner sind auch in den kommunalen Dienstleistungen (Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung) zu sehen. Dieser Effekt spielt deshalb dort eine Rolle, weil die Ausgaben je Einwohner zum Teil überdurchschnittlich hoch sind. Daher scheint es zweckmäßig, die Fläche in die Indikatoren miteinzubeziehen. Dazu kommt, dass die kleineren Gemeinden (flächengroße Gemeinden) oft einen sehr hohen Anteil an landwirtschaftlich genutzter Fläche aufweisen, der weniger Grundsteuer bringt (Grundsteuer A). Dadurch sind diese Gemeinden zusätzlich benachteiligt.

### 1.2.5. Abdeckung hoher Pro-Kopf-Fixausgaben kleiner Gemeinden

Die bereits erwähnte WIFO-Studie hat ergeben, dass in einigen Aufgabenbereichen sehr hohe Fixausgaben bestehen (die von der Bevölkerung sich weitgehend unabhängig entwickeln). Das gilt etwa im Verwaltungsbereich, aber auch bei kommunalen Dienstleistungen. Diese Fixausgaben führen dazu, dass die Pro-Kopf-Ausgaben der kleineren Gemeinden überdurchschnittlich hoch sind.

Für dieses Problem gibt es zwei Lösungsmöglichkeiten. Erstens, den bereits bestehenden Sockelbetrag von € 72,66 je Einwohner weiter anzuheben; zweitens, die Kooperation zwischen den Gemeinden etwa in Form der Gemeindeverbände

weiter zu stärken. Es gibt bereits jetzt eine Vielzahl von Gemeindeverbänden (im Jahre 2001 bestanden 1.356 Gemeindeverbände), wobei neben den Schulgemeindeverbänden (einschließlich Musikschulen) und den Sozialhilfeverbänden auch im Bereiche der Gesundheit, der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung (Reinhalteverbände), aber auch in anderen Bereichen bereits eine wichtige Zusammenarbeit zwischen Gemeinden besteht. Diese Verbände geben bereits insgesamt rund € 2,4 Mrd. aus. Es ist vorstellbar, diese Zusammenarbeit weiter auszubauen und möglicherweise auch auf Verwaltungstätigkeiten in bestimmten Bereichen (z. B. EDV) auszuweiten.

Im Grunde würde der aufgabenorientierte Finanzausgleich die größte Veränderung der letzten Jahrzehnte im Zusammenwirken der Gebietskörperschaften bedeuten. Im Gegensatz zu jetzt würden die Aufgaben (und damit die Ausgaben) im Mittelpunkt stehen und nicht die Verteilung der (Steuer)Einnahmen und Transfers. Allerdings sind sehr intensive Beratungen erforderlich.

### 1.3. Einheitliches Abgabenverfahrensrecht

#### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 1, Seite 2

#### ➤ Einheitliches Abgabenverfahrensrecht

*Von Dietmar Pilz*

#### 1.3.1. Allgemeines

Aus verfassungsrechtlichen Gründen beschränkt sich die BAO auf die Regelung des Verfahrens für bundesrechtlich geregelte Abgaben. Zur Erhebung der landesrechtlich geregelten Abgaben erließen die einzelnen Bundesländer LAOen.

Diese Landesabgabenordnungen lehnen sich in ihrer Fassung zum Großteil eng an die BAO an. Sie weichen jedoch häufig – manchmal nicht einmal unerheblich – von den Regelungen ab, die für das betreffende Sachgebiet in der BAO vorgesehen ist.

Die Abweichungen bestehen zum Teil nur in einer verschiedenen Ausdrucksverwendung, gehen aber auch über eine rein stilistische Natur hinaus. Andererseits haben aber auch Regelungen der jüngsten Zeit, die in den einzelnen LAOen verankert wurden, keine vergleichbare Umsetzung in der BAO gefunden. Zu verweisen ist hier auf die so genannten „Bereicherungsverbote“.

Spezielle verfahrensrechtliche Regelungen auf Länderebene und Gemeindeebene finden sich zum Teil aber auch in Materiengesetzen.

Bei einer Harmonisierung der Verfahrensvorschriften werden alle diese unterschiedlichen Normen in eine Neufassung einzubeziehen sein.

Im Folgenden werden einige Beispiele unterschiedlichster Verfahrensregelungen dargestellt, wo

- eine Vereinheitlichung der Verfahrensvorschriften nicht unbedingt erfolgen muss (**Beispiel 1**),
- eine Angleichung der BAO an die LAO zweckmäßig wäre (**Beispiel 2**),
- eine Harmonisierung der LAOen vorzunehmen wäre (**Beispiel 3**) und wo
- Anpassungserfordernisse in Materiengesetzen der Länder bestehen (**Beispiel 4**).

### 1.3.1.1. Beispiel 1 – Nachtragserklärung – Abgabenbescheid

#### Steiermärkische Landesabgabenordnung (LAO)

LGBI 158/1963 in der Fassung LGBI 69/2001

#### § 153.

(1) Wenn die Abgabenvorschriften die **Selbstbemessung** einer Abgabe durch den Abgabepflichtigen ohne abgabenbehördliche Festsetzung der Abgabe zulassen, gilt die Abgabe durch die Einreichung der Erklärung über die Selbstbemessung festgesetzt.

(2) Die Abgabenbehörde hat die Abgabe mit Bescheid festzusetzen, wenn der Abgabepflichtige die Einreichung einer Erklärung, zu der er verpflichtet ist, unterlässt oder wenn sich die Erklärung als unvollständig oder die Selbstbemessung als unrichtig erweist. Von der bescheidmäßigen Festsetzung ist abzusehen, wenn der Abgabepflichtige **nachträglich die Mängel** behebt.

(3) ...

Einer der wesentlichsten Unterschiede dieser beiden Bestimmungen besteht in der Möglichkeit für den Abgabepflichtigen mit einer „Berichtigungs“- oder „Nachtragserklärung“ selbstständig im Nachhinein allfällige Mängel zu beheben. Die nachträgliche Mängelbehebung erfordert keinen Abgabenbescheid durch die Gemeinde als Abgabenbehörde, womit eine (nicht un)wesentliche Vereinfachung gegeben ist.

#### Bundesabgabenordnung (BAO)

BGBI 194/1961 idF BGBI I 155/2002

#### § 201.

(1) Ordnen die Abgabenvorschriften die Selbstberechnung einer Abgabe durch den Abgabepflichtigen an oder gestatten sie dies, so kann nach Maßgabe des Abs. 2 und muss nach Maßgabe des Abs. 3 auf Antrag des Abgabepflichtigen oder von Amts wegen eine erstmalige Festsetzung der Abgabe mit Abgabenbescheid erfolgen, wenn der Abgabepflichtige, obwohl er dazu verpflichtet ist, keinen selbstberechneten Betrag der Abgabenbehörde bekannt gibt oder wenn sich die bekannt gegebene Selbstberechnung als nicht richtig erweist.

(2), (3), (4) ...

## 1.3.1.2. Beispiel 2 – Bereicherungsverbot

**Steiermärkische  
Landesabgabenordnung (LAO)****Rückzahlung – § 186:**

(1) Die Rückzahlung von Guthaben (§ 163 Abs. 2) kann auf Antrag des Abgabepflichtigen oder von Amts wegen erfolgen. Ist der Abgabepflichtige nach bürgerlichem Recht nicht rechtsfähig, so können Rückzahlungen mit Wirkung für ihn unbeschadet der Vorschrift des § 57 Abs. 2 nur an diejenigen erfolgen, die nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechtes über das Guthaben zu verfügen berechtigt sind.

(2) Die Abgabenbehörde kann den Rückzahlungsbetrag auf jenen Teil des Guthabens beschränken, der die der Höhe nach festgesetzten Abgabenschuldigkeiten übersteigt, die der Abgabepflichtige nicht später als drei Monate nach der Stellung des Rückzahlungsantrages zu entrichten haben wird.

**(3) Ein Rückzahlungs- oder Verwendungsanspruch gemäß §§ 162 und 163 steht insoweit nicht zu, als die Abgabe wirtschaftlich von einem anderen als dem Abgabepflichtigen getragen wurde. Soweit eine derart überwältzte Abgabe festgesetzt, fällig, aber noch nicht entrichtet ist, ist sie zu vollstrecken.**

(4) Abs. 3 ist nicht anzuwenden auf Abgabepflichtige, soweit ihnen die Anlassfallwirkung für eine vom Verfassungsgerichtshof als rechtswidrig erkannte Abgabenvorschrift zukommt.

Das in der BAO fehlende Bereicherungsverbot sollte nach Harmonisierung der Verfahrensvorschriften Bestandteil einer einheitlichen Regelung sein.

**Bundesabgabenordnung  
BAO)****Rückzahlung – § 239.**

(1) Die Rückzahlung von Guthaben (§ 215 Abs. 4) kann auf Antrag des Abgabepflichtigen oder von Amts wegen erfolgen. Ist der Abgabepflichtige nach bürgerlichem Recht nicht rechtsfähig, so können Rückzahlungen mit Wirkung für ihn unbeschadet der Vorschrift des § 80 Abs. 2 nur an diejenigen erfolgen, die nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechtes über das Guthaben zu verfügen berechtigt sind.

(2) Die Abgabenbehörde kann den Rückzahlungsbetrag auf jenen Teil des Guthabens beschränken, der die der Höhe nach festgesetzten Abgabenschuldigkeiten übersteigt, die der Abgabepflichtige nicht später als drei Monate nach der Stellung des Rückzahlungsantrages zu entrichten haben wird.

### 1.3.1.3. Beispiel 3 – Säumniszuschlag

Die OÖ Landesabgabenordnung, LGBl. 107/1996, wurde mit LGBl. 110/2002 geändert. In Kraft getreten ist diese Bestimmung des § 166 mit 1. 3. 2003. Der Landesgesetzgeber hat die Regelungen des Säumniszuschlages der BAO (§ 217) im vollen Wortlaut übernommen. Geregelt wurde der erste, zweite und dritte Säumniszuschlag.

In den meisten anderen Landesabgabenordnungen fehlen die Angleichungen an die Bestimmungen der BAO.

### 1.3.1.4. Beispiel 4 – Materiengesetz

#### Steiermärkische Landesabgabenordnung (LAO)

##### § 233.

Sofern sich aus diesem Gesetz oder aus sonstigen gesetzlichen Vorschriften nicht anderes ergibt, sind die Kosten für die Tätigkeit der Abgabenbehörden von Amts wegen zu tragen.

#### Bundesabgabenordnung (BAO)

##### § 312.

Sofern sich aus diesem Bundesgesetz oder aus sonstigen gesetzlichen Vorschriften nicht anderes ergibt, sind die Kosten für die Tätigkeit der Abgabenbehörden von Amts wegen zu tragen.

#### Steiermärkisches Nächtigungs- und Ferienwohnungsabgabengesetz (NFWAG) 1980

Stammfassung: LGBl. 54/1980 (WV), zuletzt geändert durch LGBl. 9/2003

##### § 8.

(1) Die **Kosten der Kontrolle** durch das Amt der Steiermärkischen Landesregierung (oder den Bürgermeister) sind vom Einhebungspflichtigen nach Maßgabe der Bestimmungen des Abs. 2 zu ersetzen, **wenn** durch die Kontrolle **Mängel** bei der Einhebung oder Abfuhr der Abgabe **festgestellt wurden**, die durch ein Verschulden des Einhebungspflichtigen verursacht worden sind. Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung (oder der Bürgermeister) hat dem Einhebungspflichtigen den Kostenersatz mit Bescheid vorzuschreiben. (LGBl. Nr. 23/1990).

(2) Der Kostenersatz **beträgt 20 v. H. des festgestellten Abgabenrückstandes**. Die Kostenvorschreibung entfällt, wenn der Abgabenrückstand 36 Euro nicht übersteigt. (LGBl. Nr. 69/2001).

### 1.3.2. Vorschlag eines harmonisierten Verfahrensrechtes

Länder- und Gemeindeinteressenvertreter haben sich im Rahmen der Steuerreform 2000 (Fachausschuss „Steuervereinfachung“) mit einer Harmonisierung der LAOen und der BAO auf Grundlage eines Vorschlages des BMF befasst.

Ein künftig einheitliches Verfahrensrecht sollte zumindest folgende Ansätze aufweisen:

1. Die Gliederung der derzeit geltenden BAO muss bestehen bleiben (somit auch die Reihung der Paragraphen).
2. Die Harmonisierung der Verfahrensvorschriften ist von unten (LAOen) nach oben (BAO) vorzunehmen.
3. Die vereinheitlichte BAO würde sich in drei Teile gliedern:
  - a) Bestimmungen, die für die Abgabenbehörden des Bundes, der Länder und der Gemeinden gelten,
  - b) Bestimmungen, deren Zuständigkeit nur die Abgabenbehörden des Bundes betreffen,
  - c) Bestimmungen, die nur für die Abgabenbehörden der Länder und Gemeinden Geltung haben (z. B. zusammengefasst in einem neuen 9. Abschnitt der BAO). Die Länder und Gemeinden erhalten in diesem Abschnitt ihren spezifischen Gestaltungsspielraum (z. B. für die Selbstbemessungsabgaben).

### 1.3.3. Schlussbemerkungen

Der Österreichische Gemeindebund begrüßt das Ziel, welches mit den Bestrebungen nach einer Vereinheitlichung der Abgabenordnungen verfolgt wird – nämlich die Handhabung von Abgabenregelungen für Abgabepflichtige und Vollziehungstellen möglichst zu vereinfachen. Daher wurden schon bisher – wo es zweckmäßig und systemkonform erschien – Regelungen der BAO weitgehend inhaltsgleich in die Landesabgabenordnungen übernommen.

Die Beurteilung der Struktur eines einheitlichen Abgabenverfahrensgesetzes, wie dargestellt, fiel jedoch im Rahmen der Steuerreformkommission nicht einheitlich aus. Zum Teil wurde der Vereinfachungseffekt bezweifelt, zum Teil wurde ein Kompetenzverlust der Länder befürchtet.

Die mit dem Jahr 2003 erfolgreich in Kraft getretene einheitliche Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben sollte für die Finanzausgleichspartner jetzt aber Anlass

sein, auch die Beratungen über die Einführung eines einheitlichen Verfahrensrechtes raschest fortzusetzen.

### 1.4. Kundmachungsreform

#### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 1, Seite 3

- Kundmachungsreform unter Einbeziehung der anderen Gebietskörperschaften (Internet)

*Von Friedrich Lachmayer und Helmut Weichsel*

#### 1.4.1. Veröffentlichung des Gemeinderechts im RIS

Im Zusammenhang mit der Regierungserklärung stellt sich explizit die Frage der authentischen elektronischen Kundmachung der Rechtsvorschriften aller Gebietskörperschaften und damit auch der Gemeinden im Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS).

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass – auf Grund einer Initiative der Kärntner Verwaltungsakademie – seit November 2002 die Möglichkeit besteht, das Gemeinderecht im Rahmen einer eigenen RIS-Applikation der Öffentlichkeit bekannt zu machen und zwar sowohl in der verwaltungsinternen Version des RIS (Intranet) wie auch im Internet ([www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at)). Abgesehen von allen Kärntner Gemeinden, die Dokumente für die RIS Anwendung zur Verfügung gestellt haben, und der Stadt Wien konnten bisher nur einige wenige Dokumente von Gemeinden aus Salzburg und Niederösterreich in die RIS-Applikation „Gemeinderecht“ aufgenommen werden. Diese Art der RIS-Veröffentlichung ist freilich nur informativ, nicht konstitutiv. Es handelt sich also noch um keine authentische elektronische Kundmachung.

Dennoch wurden bereits Schritte in Richtung einer qualitativen Aufwertung der RIS-Veröffentlichung gesetzt: Nach der Regierungsvorlage eines Bundesgesetzes über das Bundesgesetzblatt 2004 (Art. 4 des Kundmachungsreformgesetzes 2004, RV: [http://www.ris.bka.gv.at/regv/2003/entwurf/COO\\_2026\\_100\\_2\\_26263.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/regv/2003/entwurf/COO_2026_100_2_26263.pdf)) soll das Bundesrecht – soweit es im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wird – künftig im RIS in authentischer elektronischer Form kundgemacht werden.

Die Regierungsvorlage des Kundmachungsreformgesetzes 2004 sieht darüber hinaus vor, dass das Rechtsinformationssystem neben der Kundmachung der im Bundesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften (Art. 4 § 7) auch der Information über das Recht der Republik Österreich (Art. 4 § 12) dient. Gemäß Art. 4 § 12 der Regierungsvorlage können demnach Daten, die bloß der Information über das Recht der Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) dienen, im Internet ebenfalls unter der Adresse des RIS zur Abfrage bereitgestellt

werden. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit dieser nicht authentischen Daten wird nicht gehaftet.

Eine authentische elektronische Kundmachung des Rechts der Länder und Gemeinden im RIS ist im ursprünglichen Entwurf (siehe: [http://www.ris.bka.gv.at/begut/2002/entwurf/COO\\_2026\\_100\\_2\\_8981.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/begut/2002/entwurf/COO_2026_100_2_8981.pdf)), der noch aus der XXI. GP stammt, jedoch nicht vorgesehen. Dies ist ein Anliegen, welches sich erst aus der Regierungserklärung betreffend die XXII. GP ergibt.

#### **1.4.2. Authentische elektronische Kundmachung der Verordnungen der Gemeinden im RIS durch Bundesgesetz nicht möglich**

Was die Kundmachung der Landesgesetze betrifft, ist Art. 97 Abs. 1 B-VG zu beachten. Demzufolge ist für ein Landesgesetz unter anderem „die Kundmachung durch den Landeshauptmann im Landesgesetzblatt“ erforderlich. Eine authentische elektronische Kundmachung der Landesgesetze im RIS wäre mit dieser Bestimmung in der derzeitigen Fassung aus zwei Gründen nicht vereinbar: Erstens weil die Kundmachung – unabhängig davon, in welcher Form sie erfolgt – gemäß Bundes-Verfassungsgesetz jedenfalls vom Kundmachungsorgan Landeshauptmann vorzunehmen ist, und zweitens, weil nach herrschender Meinung bei Landesgesetzen ebenso wie bei Bundesgesetzen entsprechend der derzeitigen Rechtslage die Drucklegung in Papier verfassungsrechtlich geboten ist.

Die Kundmachung der Verordnungen ist im B-VG nicht geregelt. Für den Landesbereich sind kompetenzrechtlich die Länder nach Art. 15 Abs. 1 i. V. m. Art. 99 B-VG („Landesverfassung“) zuständig. Daraus folgt, dass eine authentische Kundmachung der Verordnungen der Landesbehörden im RIS durch (einfaches) Bundesgesetz nicht verpflichtend vorgesehen werden darf.

Aus den gleichen Gründen kann auch die authentische elektronische Kundmachung der Verordnungen einer Gemeinde im RIS durch (einfaches) Bundesgesetz nicht vorgesehen werden. Dies gilt jedenfalls insoweit, als die Gemeinden bei der Verordnungserlassung im Vollziehungsbereich des Landes tätig werden (also z. B. für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne). Um die Voraussetzungen für die („authentische“) elektronische Kundmachung des Landes- oder Gemeinderechts im RIS zu schaffen, bedürfte es zunächst einer Änderung des Art. 97 Abs. 1 B-VG. Im Übrigen bedürfte die („authentische“) elektronische Kundmachung des Landes- oder Gemeinderechts im RIS, soweit die bundesstaatliche Kompetenzverteilung nicht geändert werden soll, einer entsprechenden landes(verfassungs)gesetzlichen Grundlage; die damit verbundene Mitwirkung von Bundesorganen bedürfte der Zustimmung nach Art. 97 Abs. 2 B-VG.

Was das weitere Vorgehen betrifft, so sind hier zwei verschiedene Wege deutlich:

- Einerseits geht es darum, möglichst rasch die authentische elektronische Kundmachung des Bundesrechtes per 1. 1. 2004 rechtlich – und vor allem verfassungsrechtlich – zu verankern. Nachdem bereits 2002 dieses Anliegen wegen des Endes der Gesetzgebungsperiode nicht realisiert und damit der ursprüngliche Termin „1. 1. 2003“ nicht eingehalten

ten werden konnte, ist es nur konsequent, zumindest den nächsten dafür in Betracht kommenden Termin „1. 1. 2004“ kurzfristig anzusteuern.

- Andererseits ist das Anliegen einer Ausweitung der Option einer elektronischen authentischen Kundmachung auch für den Landes- und Gemeindebereich mittelfristig anzustreben, gleichsam als nächste Stufe nach einer solchen Kundmachungsreform für den Bund. Dafür bedarf es freilich einer vorbereitenden politischen Willensbildung, einerseits im Wege der Landesamtsdirektoren- und Landeshauptleute-Konferenzen, andererseits über den Österreichischen Städtebund und den Österreichischen Gemeindebund. Auch diese zweite Stufe bedarf einer Verfassungsänderung, die entsprechend politisch in die Wege zu leiten ist.

### 1.4.3. Schlussfolgerung

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich das RIS von einem Rechtssystem „des Bundes“ bereits zu einem Rechtssystem „der Republik Österreich“ entwickelt hat. Das Recht des Bundes, der Länder und einiger Gemeinden ist bereits jetzt zumindest informativ erfasst und unter der Internet-Adresse [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at) der Öffentlichkeit zugänglich. Normativ-konstitutiv wird dies jedoch erst mit der authentischen elektronischen Kundmachung der Fall sein, die – je nach den unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Rechtslagen – schrittweise einerseits für den Bund und andererseits für Länder und Gemeinden angestrebt wird.

## 2. INNERES, ASYL UND INTEGRATION

### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 4, Seite 8

- Ziel ist durch eine umfassende **Reform des Asylverfahrens** eine Beschleunigung des gesamten Verfahrens durch konzentrierten Einsatz der Ressourcen unter gleichzeitiger Verbesserung der Qualität. Durch ein klar geregeltes Asylverfahren wird Einwanderung durch die Hintertür, durch illegale Migration und folgende Asylantragstellung verhindert. Das Asylverfahren wird aus einem Zulassungsverfahren mit einem faktischen Abschiebeschutz und bei dessen positivem Abschluss aus einem Verfahren zur inhaltlichen Prüfung bei dem sämtliche Asylgründe bei sonstiger Präklusion vorzubringen sind, das mit einem vorläufigen Aufenthaltsrecht verbunden ist, bestehen.
- Eine **Liste sicherer Drittstaaten** ist im neuen Asylgesetz zu verankern;
- Neuordnung des **Bundesbetreuungsrechts** (Zusammenfassung der Kompetenzen).

*Von Mag. Mathias Vogl*

### 2.1. Reform des Asylverfahrens

#### 2.1.1. Gründe für ein neues Asylverfahren

Das seit 1. Jänner 1998 in Kraft befindliche Asylgesetz 1997 war für weniger als 20.000 Asylanträge jährlich konzipiert und entsprach dem damaligen Erfahrungswert und Wissensstand über Asylbewegungen nach Österreich. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Fluchtbewegungen in den gesamten EU-Raum stark zugenommen haben und Österreich überproportional betroffen ist. So wurden in Österreich 2002 beinahe 40.000 Asylanträge gestellt. Im Vergleich dazu waren es in Deutschland rund 90.000 und in Großbritannien rund 110.000. Durch die stetig steigende Zahl der Asylanträge ist das gegenwärtig bestehende System nur unzureichend in der Lage, die Asylverfahren in einem angemessenen Zeitraum abzuschließen. Lange Wartezeiten bis zur Ersteinvernahme sind die Folge. Eine Kontrolle der Dokumente und mitgeführten Gegenstände findet erst zum Zeitpunkt der Einvernahme statt, wodurch es zu weiteren Verzögerungen im Verfahren kommt. Folge- und Kettenanträge abgelehnter Asylwerber führen zu einer Belastung des Asylsystems und verzögern die Entscheidungen für berechtigt Schutzsuchende.

Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) aus dem Jahre 1951 ist nach wie vor unbestrittener Meilenstein des internationalen Flüchtlingsschutzes. Dennoch muss

## 2. Inneres, Asyl und Integration

die Frage, wie man schutzbedürftigen Menschen rasch effektiven Schutz gewährt, immer wieder neu gestellt werden. So hat der United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) im Jahre 2000 eine weltweite Initiative der „Globalen Konsultationen für internationalen Schutz“ gesetzt und daraus mit den Mitgliedstaaten der GFK eine „Agenda for Protection“ entwickelt.

Wachsende und sich ständig ändernde Migrationsbewegungen führen zu immer neuen Formen der Wanderung, auch im Bereich der organisierten Kriminalität, wie etwa Menschenmuggel. Oft werden Menschen unter Vorspiegelung falscher Tatsachen von organisierten Schlepperbanden in den EU-Raum verbracht. In den letzten Jahren ist leider ein starker Anstieg zu verzeichnen (von etwa 5.000 Aufgriffsfällen 1997 auf mehr als 20.000 Fälle im Jahr 2002).

Seit dem 1. Jänner 1998 sind in der Europäischen Union wesentliche Weichenstellungen im Bereich der Harmonisierung von Asylsystemen erfolgt. Mit 1. Mai 1999 wurden durch den Vertrag von Amsterdam wichtige strukturelle Änderungen gesetzt und der Startschuss für eine Umsetzung der Harmonisierung gegeben. Dabei ist vorgesehen, dass der Europäische Rat Maßnahmen zum schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erlässt. In den letzten Jahren haben mit Beitrittswerberstaaten intensive Aufnahmeprozesse stattgefunden, welche letztendlich in einer Unterzeichnung der Beitrittsverträge für zehn Kandidatenländer am 16. April 2003 mündeten. Die Erweiterung der EU mit 1. Mai 2004 steht bevor.

### 2.1.2. Grundlinien, Neuerungen und Verbesserungen

#### 2.1.2.1. Schutzbedürftigen rasch helfen

Das unlängst im Parlament verabschiedete neue Asylverfahren, das am 1. Mai 2004 in Kraft treten wird, vereinbart Rechtsstaatlichkeit und Verfahrensökonomie. Schutzbedürftige sollen rasch einen entsprechenden Status erhalten. Beibehalten wird die Schutzgewährung für Flüchtlinge im Sinne der GFK, die Schutzgewährung für gefährdete Personen nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Entscheidung durch asylrechtliche Spezialbehörden.

Neu eingeführt wird ein Zulassungsverfahren in eigens einzurichtenden Erstaufnahmestellen. Zur Verfahrensbeschleunigung wird der inhaltlichen Prüfung des Asylantrags ein Zulassungsverfahren vorgelagert werden, in dem einerseits unzulässige und offensichtlich unbegründete Anträge schnell gefiltert und somit auch entschieden werden können, andererseits Asylwerbern, bei denen klar ist, dass sie schutzbedürftig sind, schnell Asyl gewährt werden kann. Asylwerber können ihre Anträge nur in einer Erstaufnahmestelle einbringen. Wird ein Antrag auf Asyl bei einem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes gestellt, ist der Schutzsuchende von diesem Sicherheitsorgan zu durchsuchen, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Fremde Gegenstände und Dokumente, die Hinweise über die Staatsangehörigkeit, den Reiseweg oder die Fluchtgründe geben können, mit sich führt und der Erstaufnahmestelle vorzuführen, damit der Schutzsuchende dort

seinen Asylantrag einbringen kann. Werden Dokumente oder Gegenstände, die Hinweise auf die Identität, die Staatsangehörigkeit oder den Reiseweg geben können, gefunden, dürfen diese Gegenstände vorläufig sichergestellt werden.

Die Erstaufnahmestellen werden als Teil des Bundesasylamtes dessen Leiter unterstellt. Nach Einbringung des Antrags wird dem Asylwerber eine Verfahrenskarte ausgestellt, durch die er im Verfahren erkennbar ist und mit der die notwendigen Verfahrensschritte administriert werden. Den Asylwerbern wird in der Erstaufnahmestelle die Möglichkeit einer ärztlichen Untersuchung eingeräumt. Während des Zulassungsverfahrens ist der Asylwerber in der Erstaufnahmestelle oder einer angegliederten Betreuungseinrichtung unterzubringen und zu versorgen. Bei seinem Eintreffen in der Erstaufnahmestelle ist der Asylwerber erstmals über das Verfahren, seine Mitwirkungspflichten und seine Rechte zu informieren. Dem Asylwerber ist in jedem Stadium des Verfahrens Rückkehrberatung als Perspektivenabklärung in Österreich und/oder seinem Herkunftsstaat zu gewähren.

48, längstens jedoch 72 Stunden nach Einbringung des Antrags ist die Ersteinvernahme im Zulassungsverfahren vorzunehmen. Vor dieser Ersteinvernahme müssen das Ergebnis der ersten Dokumentenprüfung, der erkenntungsdienstlichen Behandlung (via EURODAC erfolgt ein Vergleich von Fingerabdrücken auf europäischer Ebene) und auf früher gestellte Anträge und gegebenenfalls der Altakt des Asylwerbers vorliegen. Zweck dieser Ersteinvernahme ist eine erste Abklärung der Identität, der Staatsangehörigkeit, des Fluchtweges und von in Österreich lebenden Verwandten des Asylwerbers sowie eine umfassende Befragung über die Fluchtgründe. Den Angaben im Rahmen der Ersteinvernahme kommt besondere Glaubwürdigkeit zu. Für Traumatisierte und Folteropfer, die besonderen Schutzes bedürfen, werden – auch im weiteren Verfahren – spezielle Verfahrensgarantien vorgesehen. Asylwerber, über deren Asylantrag noch keine Zulassungsentscheidung getroffen wurde, genießen faktischen Abschiebeschutz.

Wird das Verfahren als zulässig erklärt, ist dem Asylwerber ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht zu gewähren. Der Asylwerber erhält eine Aufenthaltsberechtigungskarte, die als Identitätsausweis dient und ihn zum Aufenthalt im Bundesgebiet berechtigt. Darüber hinaus wird er bei Vorliegen der Voraussetzungen einer Betreuungseinrichtung zugewiesen. Das Asylverfahren wird nun inhaltlich von der zuständigen Außenstelle des Bundesasylamtes geprüft.

Ist der Asylwerber über einen „Dublinstaat“ oder einen sicheren Drittstaat eingereist, so ist Österreich für die Prüfung des Asylantrags unzuständig und der Antrag als unzulässig zurückzuweisen. Die Zurückweisung dieses Asylantrags wird mit einer Ausweisung verbunden. Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Verwaltungsökonomie gelten die Schweiz und Liechtenstein ex lege als sichere Drittstaaten. Die neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gelten durch ihren Beitritt mit 1. Mai 2004 nicht mehr als sichere Drittstaaten, sondern sind als Dublinstaaten zu betrachten. Gleiches gilt für Norwegen und Island auf Grund multilateraler Vereinbarungen. Sollte der zurückgewiesene Asylwerber aus faktischen Gründen nicht binnen zwei Monaten ausgewiesen werden können, wird die zurückweisende Entscheidung ex lege in eine Zulassung umgewandelt werden.

## 2. Inneres, Asyl und Integration

Im Falle eines offensichtlich unbegründeten Asylantrags oder wenn die inhaltliche Entscheidung ohne weiteres Ermittlungsverfahren möglich ist, kann das Bundesasylamt aus dem Zulassungsverfahren in das inhaltliche Verfahren „umsteigen“ und ohne Zulassungsentscheidung eine inhaltliche Entscheidung treffen. Soll allerdings in der Erstaufnahmestelle abweisend entschieden werden, so stehen dem Asylwerber ebenso wie im Falle einer negativen Zulassungsentscheidung Rechtsberatung, Akteneinsicht und eine weitere Vernehmung zu. Wenn der Asylwerber prima facie ein Asylberechtigter ist, kann bereits nach der ersten Einvernahme Asyl gewährt werden, sodass die Anerkennung als Asylberechtigter im Idealfall bereits binnen 72 Stunden erfolgen kann. Der Antrag kann aber auch als offensichtlich unbegründet abgewiesen werden, wenn die Sachlage klar ist. Das Gleiche gilt sinngemäß, wenn nicht Asyl aber vorübergehender Schutz zuzuerkennen ist.

Ein Antrag ist offensichtlich unbegründet, wenn der Asylwerber Staatsangehöriger eines sicheren Herkunftsstaats ist oder er die Behörde über seine Identität oder die Echtheit seiner Dokumente täuscht oder keinerlei Schutzgründe vorbringt. Sichere Herkunftsstaaten sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Australien, Island, Kanada, Liechtenstein, Neuseeland, Norwegen und die Schweiz.

Auch die Abweisung des Asylantrags wird mit einer Ausweisung verbunden. Im Falle einer Abweisung des Antrags als offensichtlich unbegründet, ist die Ausweisung sofort vollstreckbar; der unabhängige Bundesasylsenat hat jedoch die Möglichkeit, der gegen diesen Bescheid erhobenen Berufung – ebenso wie in Fällen von Drittstaatssicherheit – aufschiebende Wirkung zuzuerkennen.

### 2.1.2.2. Rechten der Asylwerber ausreichend nachkommen

Die Verfahren in der Erstaufnahmestelle sollen mit entsprechender Effizienz und Geschwindigkeit geführt werden. Zur Sicherstellung, dass Asylwerber, die mit dem österreichischen Rechtssystem und der Sprache nicht vertraut sind, ihre Rechte ausreichend wahrnehmen können, erhält der Asylwerber von Beginn an umfassende Informationen über das Asylverfahren. Darüber hinaus wird Asylwerbern ein Rechtsberater zu Seite gestellt, der, im Falle einer geplanten Zurückweisung oder einer Abweisung des Antrags in der Erstaufnahmestelle obligatorisch, eine rechtliche Beratung des Asylwerbers vor der weiteren Einvernahme vornimmt, an der weiteren Einvernahme teilnimmt und den Asylwerber berät und unterstützt. Das Anforderungsprofil der Rechtsberater und der Auswahl- und Bestellungsmodus sind im Gesetz festgeschrieben; insbesondere ist entsprechendes asylrechtliches Wissen erforderlich.

Zum frühest möglichen Zeitpunkt sollen Familienverfahren erkannt und geführt werden. Entweder wird die Familieneigenschaft in Bezug auf einen Berechtigten oder in Bezug auf einen anderen Asylwerber behauptet. Eine Erstreckung des sonstigen Schutzes ist vorgesehen. Im Falle einer festgestellten Familieneigenschaft im Bezug auf einen Berechtigten ist dessen Schutz auf den Asylwerber auszudehnen, wobei er Schutz im eigenen Namen genießt und ihm bescheidmäßig Asyl oder sonstiger Schutz gewährt wird. Im Falle eines befristet Schutzbe-

rechtigten ist die zeitliche Befristung jener des Berechtigten anzupassen. Liegt die Familieneigenschaft in Bezug auf einen anderen Asylwerber vor, werden die Verfahren „verbunden“. Dadurch kann über die Anträge aller Familienangehörigen die gleiche Entscheidung zum gleichen Zeitpunkt erlassen werden. Jeder Asylantrag wird einzeln geprüft, die Einvernahmen finden nicht im Beisein der anderen Familienmitglieder statt; diese sind in jedem Verfahren eines anderen Familienangehörigen ebenso als Partei zu behandeln; ihnen stehen die Parteienrechte des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) zu. Wird einem Familienangehörigen Asyl gewährt, so wird folglich auch allen anderen Familienangehörigen Asyl (im eigenen Namen) gewährt; kann keinem Familienangehörigen Asyl gewährt werden, ist aber einer Person Non-Refoulement-Schutz zu gewähren, wird auch dieser Schutz allen anderen Angehörigen (im eigenen Namen) zuteil, wobei die Dauer, für die das befristete Aufenthaltsrecht erteilt wird, für die ganze Familie gleich lang zu sein hat.

### **2.1.2.3. Asylverfahren beim Bundesasylamt**

Das neue Asylverfahren sieht eine Konzentration der Tatsachenermittlung beim Bundesasylamt vor. Eine vollständige Tatsachenermittlung erfordert einerseits eine umfassende Befragung, Rechtsberatung und Information des Asylwerbers und andererseits auch dessen umfassende Mitwirkung am Verfahren. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass schon alleine das Vorbringen neuer Tatsachen in der Berufung zu einer erheblichen Verlängerung des Verfahrens führt. Wer Flüchtling ist, wird großes Interesse an einer raschen Asylgewährung haben, um sein Leben in Österreich möglichst bald neu ordnen zu können. Das Vorbringen neuer Tatsachen in der Berufung ist daher auf neu aufgefundene bzw. neu entstandene Tatsachen beschränkt, es sei denn, dass die Tatsachen oder Beweise auf Grund eines Verfahrensmangels – etwa einer unzureichenden Belehrung, oder einer Traumatisierung – nicht vorgebracht oder vorgelegt werden konnten. Die Behörden haben weiterhin die materielle Wahrheit zu ermitteln.

Dem Konzept liegt einerseits die gebotene rasche und unbürokratische Familienzusammenführung zu Grunde und andererseits der Gedanke, dass Asylwerber möglichst früh, also im ersten Land, in dem sie Schutz vor Verfolgung finden können, um Gewährung von Asyl ansuchen sollen. Konsequenterweise werden daher die Auslandsverfahren in den Berufsvertretungsbehörden nur mehr Familienangehörigen Asylberechtigter offen stehen.

Da die Bearbeitung von Asylanträgen Fremder, die vor akuten Krisen aus ihrer Heimat flüchten, nicht sinnvoll ist, werden Asylverfahren im Falle der Anwendung der europäischen Richtlinie über vorübergehenden Schutz im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastung auf die Mitgliedstaaten, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, oder nach Erlassung einer Verordnung gemäß § 29 Fremden-Gesetz 1997, ausgesetzt.

Derzeit ist es durch das Einbringen mehrerer Asylanträge in Folge möglich, auf unbestimmte Zeit im Bundesgebiet zu bleiben, da Asylwerber ab Stellung des

Asylantrags auch dann für fremdenpolizeiliche Maßnahmen nicht in Frage kommen, wenn sie bereits ein negatives Asylverfahren durchlaufen haben. Folgeanträge, die in der Rechtsmittelfrist gestellt werden, werden daher künftig ex lege als Berufung zu werten sein. Darüber hinaus wird bei Vorliegen einer rechtskräftig abweisenden oder zurückweisenden Entscheidung die negative Entscheidung erster Instanz über weitere Anträge vor Rechtskraft vollstreckbar gemacht werden können. Dieses Konzept bietet die Möglichkeit auch nach einem bereits rechtskräftig negativen Bescheid, neue Tatsachen vorzubringen und schließt damit den Zugang zum Asylverfahren nicht auf Grund einer früheren rechtskräftigen negativen Entscheidung aus.

Hat sich ein Asylwerber aus der Erstaufnahmestelle oder längerfristig und ohne eine neue Adresse anzugeben aus der Betreuungseinrichtung entfernt, wird das Verfahren eingestellt, wenn es nicht entscheidungsreif ist. Mit der Einstellung endet die vorläufige Aufenthaltsberechtigung. Wird der Asylwerber aufgegriffen, kann er, soweit er keinen fremdenrechtlichen Einreise- oder Aufenthaltstitel hat, festgenommen werden. Asylverfahren sind von Amts wegen zu betreiben. Wenn das Verfahren ohne weitere Mitwirkung des abwesenden Asylwerbers entschieden werden kann, wird abgesprochen und nach den Bestimmungen des Zustellgesetzes der Bescheid zugestellt.

### 2.2. Grundversorgungsvereinbarung

#### 2.2.1. Gegenstand der Vereinbarung

Mit dieser so genannten Art. 15a-Vereinbarung soll von Bund und Ländern ein gemeinsames Modell für die vorübergehende Grundversorgung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden geschaffen werden. Zielgruppe sind Asylwerber, Vertriebene, andere aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abschiebbare Personen und Fremde, die nach einer asylrechtlichen Entscheidung in Schubhaft genommen werden. Der Vereinbarung liegt ein partnerschaftlicher Ansatz zu Grunde.

#### 2.2.2. Hintergrund der Vereinbarung

Zur Frage der Zuständigkeit zur Versorgung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder, insbesondere von Asylwerbern, vertreten seit jeher Bund und Länder unterschiedliche Auffassungen. Nach Ansicht der Länder ist für die Versorgung der Zielgruppe der Bund zuständig, da auch die Regelung der Einreise, des Aufenthalts, der Asylgewährung und der Aufenthaltsbeendigung im Kompetenzbereich des Bundes liegt. Der Bund vertritt hingegen die Meinung, dass die Länder im Rahmen ihrer Sozialhilfekompetenz zuständig sind.

Derzeit bestehen mehrere und sehr unterschiedliche Unterstützungssysteme nebeneinander, Bundesbetreuung für einen Teil der Zielgruppe, daneben in einigen Ländern Landesbetreuungssysteme und darüber hinaus neun unterschiedliche

Sozialhilfegesetze. Damit verbunden ist, dass sowohl die Zugangsvoraussetzungen als auch der Leistungsumfang unterschiedlichst geregelt sind. Folge sind massive Synergieverluste zwischen Bund und Ländern aber auch zwischen den Ländern untereinander, Einzelfallinterventionen von NGOs auf allen Ebenen der Verwaltung und Politik sowie Versorgungslücken für die Betroffenen.

Schließlich gilt es bis 6. Februar 2005 die EG-Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylwerbern in den Mitgliedstaaten umzusetzen, wozu die Vereinbarung einen wesentlichen Schritt beitragen würde.

### 2.2.3. Wesentlichste Inhalte der Vereinbarung

Bundesweit soll eine einheitliche Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde geschaffen werden. Die Unterbringung, Versorgung und Betreuung der Zielgruppe soll nach dem Verhältnis der Wohnbevölkerung in den Bundesländern erfolgen. Ein Informationsverbundsystem soll errichtet werden, das Bund und Ländern jederzeitigen Informationsstand über freie Unterbringungsplätze gewährleistet und die Logistik unterstützt.

Die im Rahmen der Grundversorgung anfallenden Aufgaben sollen zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden. Dem Bund kommen vor allem die Aufnahme in die Grundversorgung, die Verteilung der Asylwerber auf die Länder, Aufgaben in Zusammenhang mit der Verrechnung sowie koordinierende Tätigkeiten zu. Den Ländern werden vor allem die mit der tatsächlichen Betreuung und Versorgung verbundenen Aufgaben bis zur Entlassung aus der Grundversorgung zugewiesen. Sowohl Bund als auch Länder können sich zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben privater Träger bedienen.

Die Vereinbarung wird einen genauen Leistungskatalog der möglichen Unterstützungsleistungen beinhalten, die entsprechend dem tatsächlichen Bedarf auch als Teilleistungen gewährt werden können. Die Leistungen werden unter Bedachtnahme auf die EU-Richtlinie über Mindestnormen für die Asylwerberaufnahme definiert. Für einen Großteil der möglichen Leistungen enthält der Entwurf Kostenhöchstsätze.

Vorgesehen sind weiters Sonderbestimmungen für unbegleitete minderjährige Fremde, die gemäß dem speziellen Bedarf dieser Gruppe über die allgemeine Grundversorgung hinausgehende Leistungen (Erstabklärung und Stabilisierung, altersgerechte Unterbringung und Betreuung) vorsehen, und eigene Bestimmung für Massenfluchtbewegungen, welche zukünftig ebenfalls im Rahmen des Grundversorgungsmodells abgewickelt werden können, womit zukünftig die Notwendigkeit gesonderter Bund/Länder-Unterstützungsaktionen entfallen würde.

Schließlich sieht die Vereinbarung die Schaffung eines Koordinationsrates aus Vertretern der Vertragspartner zur partnerschaftlichen Lösung von Problemen vor, die sich im Rahmen der Umsetzung der Vereinbarung ergeben könnten.

Die Kosten werden von Bund und Ländern gemeinsam getragen, wobei ein Kostenteilungsschlüssel zwischen Bund und Ländern von 60 zu 40 vorgesehen ist. Die Länder sehen einen internen Lastenausgleich vor.

### 2.2.4. Verbesserungen durch die Vereinbarung

Für die Zielgruppe der Asylwerber liegt die entscheidende Verbesserung darin, dass – sofern keine Ausschlussgründe vorliegen – alle Asylwerber Unterbringung und Versorgung erhalten können. Weiters bedeutet die österreichweite Vereinheitlichung der Versorgung Klarheit und Rechtssicherheit für den betroffenen Personenkreis.

Bund und Länder können durch die Grundversorgung Doppelgleisigkeiten, Parallelstrukturen und Reibungsverluste vermeiden und Synergien nützen.

Einen allgemeinen Vorteil stellt die Optimierung der Betreuungsmaßnahmen in Hinblick auf asylrechtliche und fremdenpolizeiliche Aufgaben für denselben Personenkreis dar. Es gilt der Grundsatz, dass die Betreuung dem Verfahren dient. Überdies kann durch die optimierte Nutzung regional bedingter kostengünstigerer Quartiere die Kostenökonomie gesteigert werden und trägt die Sicherung der Grundbedürfnisse der Zielgruppe zur Vermeidung von Schwarzarbeit bei.

Für die Länder stellt die gleichmäßige Verteilung der Asylwerber auf die Bundesländer nach dem Verhältnis der Wohnbevölkerung und damit die Vermeidung von regionalen Überbelastungen einen Vorteil dar. Durch das einheitliche Versorgungsniveau und den länderinternen Lastenausgleich werden weiters zukünftig nicht einzelne Länder überproportional belastet.

Für den Bund bedeutet das Grundversorgungsmodell eine Verwaltungsvereinfachung durch Übernahme operativer Tätigkeiten durch die Länder.

### 2.3. Ziele und Erwartungen

Durch die vorgeschlagenen legislativen Änderungen sollen vor allem die Rechtssicherheit und die rechtsstaatlichen Garantien verbessert, sowie die Verfahren beschleunigt und vereinfacht werden. Asylwerbern, die schutzbedürftig sind, soll schnellstmöglich dieser Schutz gewährt, der Schutz für Familienangehörige verbessert und eine rasche und unbürokratische Familienzusammenführung sichergestellt werden. Die Möglichkeit von Asylmissbrauch soll minimiert werden.

Eine wesentliche Unterstützung könnte das neue Asylverfahren mit dem Abschluss einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Grundversorgung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder erhalten. Hier lassen die bisher in konstruktiver und partnerschaftlicher Weise geführten Gespräche – nach den erforderlichen parlamentarischen Verfahren – auf einen raschen Abschluss hoffen.

### 3. JUSTIZ

#### 3.1. Mediation, Heimvertragsrecht, Nachbarrecht

##### **Vorgaben des Regierungsprogramms (Kapitel 5, Seite 10)**

Eine moderne Justiz versteht sich als Dienst am Bürger. ... Sie tritt auch für die Rechte der Konsumenten, insbesondere der Senioren und der Jugend, ein.

##### ➤ **Mediation:**

- Schaffung eines Berufsrechtes für „Gerichts-Mediatoren“
- Qualitätsstandards für die Ausbildung

##### ➤ **Nachbarrecht:**

- Verankerung der geltenden Rechtsprechung des OGH „Verpflichtung zur gegenseitigen Rücksichtnahme“
- außergerichtliche Streitbeilegung durch Mediation oder Schlichtung als Prozessvoraussetzung

##### ➤ **Bundesgesetzliche Mindeststandards für Heimverträge**

- Der Konsumentenschutz für Heimbewohner ist zu verbessern durch Mindestanforderungen an Heimverträge bezüglich Preisbildung, Informationspflichten, Leistungsbeschreibungen, Kündigungsvorschriften, etc.

*Von Michael Mauerer*

#### 3.1.1. Mediation

Mit dem Bundesgesetz über Mediation in Zivilrechtssachen (BGBl I 29/2003) wurde das Regierungsprogramm umgesetzt. Mediation wird darin definiert als „eine auf Freiwilligkeit der Parteien beruhende Tätigkeit, bei der ein fachlich ausgebildeter, neutraler Vermittler (Mediator) mit anerkannten Methoden die Kommunikation zwischen den Parteien systematisch mit dem Ziel fördert, eine von den Parteien selbstverantwortete Lösung ihres Konfliktes zu ermöglichen.“

Die Mediation tritt daher nicht an die Stelle eines gerichtlichen oder schiedsgerichtlichen Verfahrens, sondern dient der außergerichtlichen Streitbeilegung. Entscheidendes Kriterium ist dabei die Bereitschaft aller Konfliktparteien, sich dem

Vermittlungsverfahren freiwillig zu unterziehen, die auch bis zum Ende der Mediation bestehen bleiben muss. Demzufolge endet die Mediation jedenfalls, wenn eine der Parteien erklärt, sie nicht mehr fortsetzen zu wollen. Sie endet freilich auch, wenn der Mediator eine Fortsetzung der Mediation für nicht sinnvoll erachtet. Damit ausreichend Zeit für die Vermittlung und die Erarbeitung einer Lösung besteht, wird sichergestellt, dass der Beginn und die gehörige Fortsetzung einer Mediation den Anfang und den Fortlauf der Verjährungsfristen sowie sonstiger Fristen zur Geltendmachung der von der Mediation betroffenen Rechte und Ansprüche hemmt.

Zur Sicherstellung der fachlichen Qualität der Vermittler werden mit dem Bundesgesetz die Voraussetzungen zur Eintragung in die vom Bundesminister für Justiz geführte Liste der Mediatoren umfassend geregelt. Einen Anspruch auf Eintragung in die Liste haben nur diejenigen, die nachweisen, dass sie das 28. Lebensjahr vollendet haben, fachlich qualifiziert sind, vertrauenswürdig sind und eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen haben. Nur wer in die Liste aufgenommen wurde, ist berechtigt, die Bezeichnung „eingetragener Mediator“ zu führen.

Gegenüber den Konfliktparteien ist der Mediator zur umfassenden Neutralität verpflichtet. Insbesondere soll er die Parteien selbst nicht rechtlich beraten, sondern bei Feststellung eines Beratungsbedarfs diese auf die Notwendigkeit einer Rechtsberatung hinzuweisen.

Zum Schutz der Parteien ist er zur umfassenden Verschwiegenheit über die ihm im Rahmen der Mediation anvertrauten oder sonst bekannt gewordenen Tatsachen verpflichtet, weshalb er auch als Zeuge in einem allfälligen zivilgerichtlichen oder strafgerichtlichen Prozess die Aussage verweigern darf.

#### **3.1.1.1. Für Gemeinden ausschließlich im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung**

Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage verweisen auf die Vorteile einer Mediation gegenüber einem gerichtlichen Verfahren oder im Rahmen von Verwaltungsverfahren. Dieser Verweis kann zu Missverständnissen führen. Eine „Mediation“ im Vorfeld oder während eines Verwaltungsverfahrens mag dazu führen, dass ein Antragsteller auf Wünsche und Bedenken von sonstigen Parteien des Verfahrens Rücksicht nimmt und dadurch langwierige Rechtsmittelverfahren ausschließen kann; es ändert aber nichts daran, dass im Bereich des öffentlichen Rechts den Verfahrensbeteiligten eine Dispositionsfreiheit über das anzuwendende und zu vollziehende Gesetz nicht zukommt.

Eine Mediation im Sinne des Bundesgesetzes kommt für Gemeinden daher ausschließlich im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung in Betracht. Es ist nicht auszuschließen, dass auch für die Gemeinden, etwa bei Grund- und Grenzstreitigkeiten, eine außergerichtliche Lösung unter Zuhilfenahme eines Mediators sinnvoll sein kann. Freilich können sie aber auch die Volksanwaltschaft um die Prüfung des Streitfalles ersuchen, was mit keinerlei Kosten für alle Beteiligten verbunden ist.

#### 3.1.2. Nachbarrecht

Zurzeit liegt dem Nationalrat die Regierungsvorlage eines Zivilrechts-Änderungsgesetzes 2004 zur Beratung vor.

Kernthema der Regierungsvorlage ist, in Entsprechung des Regierungsprogramms, die gesetzliche Verankerung eines „nachbarrechtlichen Rücksichtnahmegebots“ und die Einräumung eines „Rechts auf Licht“.

Mit der im Entwurf vorgesehenen Anfügung in § 364 Abs.1 ABGB soll klargestellt werden, dass „die Eigentümer benachbarter Grundstücke bei der Ausübung ihrer Rechte aufeinander Rücksicht zu nehmen haben“ (sog. „Rücksichtnahmegebot“). Zum anderen findet es seinen Ausdruck aber auch darin, dass nunmehr bei Ausübung des „Überhangrechtes“ (§ 422 neu ABGB) der Nachbar fachgerecht vorzugehen und die Pflanze möglichst zu schonen hat. Damit soll vermieden werden, dass bei der Entfernung eindringender Wurzeln oder dem Abschneiden überhängender Äste eine Zerstörung des nachbarlichen Baumes erfolgt. Ergänzt wird dies durch die Bestimmung, dass der Eigentümer des Baumes oder der Pflanze die Hälfte der zur Entfernung der Wurzeln oder des Abschneidens der Äste notwendigen Kosten dann zu ersetzen hat, wenn durch die Wurzeln oder Äste ein Schaden entstanden ist oder offenbar droht.

Eingeräumt werden soll auch ein „Recht auf Licht“, wenn die von nachbarlichen Bäumen oder anderen Pflanzen ausgehenden Einwirkungen das nach den örtlichen Verhältnissen gewöhnliche Maß überschreiten und dem betroffenen Grundeigentümer die Benutzung seines Grundstücks unzumutbar wird (§ 364 Abs. 3 neu ABGB).

Vor der gerichtlichen Geltendmachung des Unterlassungsanspruches wird eine außergerichtliche Streitbeilegung, sei es durch Befassung einer Schlichtungsstelle, eines gerichtlichen Vergleichs oder unter Beiziehung eines Mediators für die Streitparteien verpflichtend.

##### 3.1.2.1. Bedeutung für Gemeinden

Die Bedeutung der neuen nachbarrechtlichen Bestimmungen für die Gemeinden liegt zum einen darin, dass für die Lösung von Streitfällen auf Grund einer unzumutbaren Schattenbildung durch nachbarliche Gewächse eine gesetzliche Grundlage besteht und damit nicht versucht wird, Nachbarschaftskonflikte über Gemeindebehörden auszutragen, wofür sie nicht zuständig sind. Als „Schlichtungsstelle“ im Sinne des Gesetzes können auch Gemeindevermittlungsämtler in Betracht kommen, sofern sie auch eingerichtet sind. Mit dem verpflichtenden Versuch einer außergerichtlichen Streitbeilegung, wird die Mediation in Zivilrechtssachen (vgl. Pkt. 1.) ein bedeutsames Anwendungsgebiet erfahren.

### 3.1.3. Heimvertragsrecht

Bedauerlicherweise ins Stocken geraten ist das Vorhaben zur Festlegung von Mindeststandards für Heimverträge. Im Jahr 2002 legte das Bundesministerium für Justiz einen Entwurf zur Änderung des Konsumentenschutzgesetzes vor, der notwendige Vorschläge zur Verbesserung der Rechtsstellung von Heimbewohnern enthält.

Vorgesehen war, dass Alten- und Pflegeheime und andere Einrichtungen, in denen wenigstens drei Menschen auf Dauer oder auf bestimmte Zeit aufgenommen, betreut und gepflegt werden können (Heimträger), die Interessenten auf einen Heimvertrag schriftlich über alle für den Vertragsabschluss sowie den Aufenthalt und die Betreuung im Heim wesentlichen Belange zu informieren haben. Der schriftlich abzuschließende Heimvertrag selbst soll „zumindest“ eine genaue Umschreibung der Unterkunft, der Verpflegung, der im Rahmen der Grundbetreuung zu erbringenden Leistungen, besondere Pflegeleistungen, die verfügbaren medizinischen und therapeutischen Leistungen, die soziale Betreuung, das vom Heimträger verrechnete Entgelt sowie die Entrichtung und die Abrechnung des Entgelts enthalten.

Anzugeben soll auch sein, welche Teile des Entgelts auf die Unterkunft, auf die Verpflegung und auf Pflegeleistungen entfallen und welche Leistungen zusätzlich abzugelten sind.

Während der Heimbewohner den Vertrag jederzeit unter Einhaltung einer einmonatigen Frist kündigen können soll, ist dies dem Heimträger nur aus wichtigen Gründen unter Einhaltung einer dreimonatigen Frist möglich. Im Falle einer Kündigung des Heimvertrages durch den Heimträger ist dieser verpflichtet, zugleich den örtlich zuständigen Träger der Sozial- und Behindertenhilfe darüber zu informieren, sofern der Heimbewohner dem nicht ausdrücklich widerspricht.

#### 3.1.3.1. Anmerkungen

Auf die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Festlegung von Mindeststandards für Heimverträge verweist auch die Volksanwaltschaft seit Jahren in ihren Berichten an die gesetzgebenden Körperschaften. Es bleibt zu hoffen, dass es rasch zur Umsetzung des Entwurfes kommt.

## 4. WIRTSCHAFT UND STANDORT

### 4.1. Eindämmung der organisierten Schattenwirtschaft

#### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 6, Seite 13

**Eindämmung** der organisierten **Schattenwirtschaft** durch Aufstockung KIAB und flächendeckende Schwerpunktprüfungen

*Von Dietmar Pilz*

#### 4.1.1. Die Kontrolle illegaler Ausländerbeschäftigung (KIAB)

Steuer- und Abgabebetrag führt zu Wettbewerbsverzerrungen, schadet der Wirtschaft und jedem Einzelnen, der dadurch eine höhere Steuerleistung erbringen muss. Bei der Betrugsbekämpfung durch das Bundesministerium für Finanzen geht es nicht darum, die Wirtschaft durch verstärkte Kontrollen zu belasten, sondern faire Bedingungen für alle Teilnehmer am Wirtschaftsleben herzustellen.

Steuerhinterziehung, Sozialversicherungsbetrug und illegale Beschäftigung von Ausländern werden in Tateinheit begangen.

Seit 1. 7. 2002 ist die „Kontrolle der illegalen Ausländerbeschäftigung“ (KIAB) im Bundesministerium für Finanzen angesiedelt. Weiters haben die Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice und die Zollbehörden die zuständigen Behörden zu verständigen, wenn sie im Rahmen ihrer Tätigkeit zu dem begründeten Verdacht gelangen, dass eine Übertretung arbeits-, sozialversicherungs-, gesundheits- und umweltschutz-, abgaben- oder gewerberechtlicher Vorschriften vorliegt.

Durch die Ansiedelung der Prüfung im Rahmen der Finanzverwaltung in Verbindung mit der Verständigungspflicht ist ein Höchstmaß von Synergien erzielbar, da jede illegale Beschäftigung von Ausländern im Zusammenhang mit Steuerhinterziehung und Sozialversicherungsbetrug steht.

##### 4.1.1.1. Rechtliche Grundlagen

Die KIAB beruht auf zwei wesentlichen rechtlichen Grundlagen

- ▶ Ausländerbeschäftigungsgesetz
- ▶ Arbeitsvertragsrechtsanpassungsgesetz.

### 4.1.1.2. Zielsetzung der Kontrolle der illegalen Ausländerbeschäftigung

- ▶ Sicherung der Lohn- und Arbeitsbedingungen inländischer und integrierter ausländischer Arbeitskräfte vor allem in Hinblick auf die Entwicklung der österreichischen Arbeitsmarktlage;
- ▶ Einhaltung der Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes im Interesse aller Arbeitssuchenden, aber auch der Unternehmer, die die gesetzlichen Vorschriften einhalten;
- ▶ Bundesweite und flächendeckende Kontrolle durch KIAB-Einsatzteams.

### 4.1.2. Aufstockung der KIAB

Im Regierungsprogramm ist die Eindämmung der Schattenwirtschaft durch Verstärkung der für die Kontrolle der illegalen Ausländerbeschäftigung zuständigen Einheiten der Zollbehörden (KIAB) und durch flächendeckende Schwerpunktprüfungen vorgesehen. Mit der geplanten Neufassung der KIAB soll bewirkt werden, dass sich die durch die KIAB-Einheiten durchgeführten Kontrollen nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz systematisch und bei jedem Kontrollvorgang unter Mitwirkung der Sozialversicherungsträger auch darauf erstrecken, illegale Beschäftigungsverhältnisse von inländischen Arbeitnehmern und diesen beschäftigungsrechtlich gleichgestellten Personen aufzudecken. Diese Kontrolle bezieht sich insbesondere auf die Meldepflichten des § 33 ASVG (An- und Abmeldung der Pflichtversicherten) und die Anzeigepflicht des § 50 AIVG. Außerdem soll kontrolliert werden, ob die für die Gewerbeausübung erforderliche Gewerbeberechtigung vorliegt.

### 4.1.3. Gemeindeinteressen

Das Bundesministerium für Finanzen hat geschätzt, dass durch nicht entrichtete Lohnabgaben und widerrechtliche ausbezahlte Vorsteuern der öffentlichen Hand Beträge von mindestens ca. € 200 Mio. jährlich entgehen.

Die österreichischen Gemeinden erwarten sich durch die Aufstockung der KIAB auch ein Mehraufkommen an Kommunalsteuer, vor allem im Zusammenhang mit der gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben seit 1.1.2003. Durch das verbundene Steuersystem des Finanzausgleiches sollten die Erträge an gemeinschaftlichen Bundesabgaben steigen. Die österreichischen Gemeinden sind an diesen Abgaben und zwar an der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer mit 13,168 % beteiligt.

## 4.2. Tourismus

### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 6, Seite 13 bis 14

- Die Tourismus- und Freizeitwirtschaft ist von zentraler Bedeutung für die Einkommens-, Beschäftigungs- und Leistungsbilanzentwicklung. Zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Tourismusstandortes Österreich soll die Infrastruktur weiterentwickelt und die touristische KMU-Struktur erhalten werden.
- Internationalisierung: Die EU-Erweiterung ist eine große Chance für den Tourismus in Österreich. Eine verstärkte Fokussierung auf die Märkte der EU-Erweiterungsländer wird erfolgen. Marktanteile im internationalen Vergleich sollen weiter gesteigert werden.
- Weitere Schwerpunktsetzungen umfassen: Gesundheitstourismus, Kultur- und Städtetourismus sowie das Destinationsmanagement.
- Die Eigenkapitalbasis der heimischen Tourismusbetriebe ist zu stärken, der tourismusspezifischen Arbeitsmarktsituation ist weiterhin Rechnung zu tragen und der weitere Ausbau der elektronischen Informations- und Reservierungssysteme muss unterstützt werden.

*Von Sixtus Lanner*

### 4.2.1. Allgemeines

Die Leistungen der Tourismuswirtschaft werden im Regierungsprogramm besonders hervorgehoben. In der parlamentarischen Debatte wird das Fehlen eines eigenen Staatssekretärs kritisch vermerkt.<sup>1</sup>

Strategische Schwerpunktprogramme und eine verstärkte Fokussierung auf Märkte der EU-Erweiterungsländer sollen dem Tourismus neue Impulse geben.

### 4.2.2. Wettbewerbsfähigkeit steigern

Die Stärkung der touristischen KMU-Struktur, ein Markenzeichen der österreichischen Tourismuswirtschaft, ist ein besonderes Anliegen der Bundesregierung. Konkrete Maßnahmen finden sich etwa im Kapitel „22. Finanzen“ des Regierungsprogramm:

- ▶ Verbesserung der Eigenkapitalbasis der Betriebe,
- ▶ Entlastung des Faktors Arbeit,
- ▶ Grundlegende Vereinfachung des Steuersystems.

Damit sich Klein- und Mittelbetriebe im globalen Wettbewerb erfolgreich behaupten, wird es aber auch notwendig sein, das touristische Angebot stärker zu bündeln und neue Netzstrukturen aufzubauen.<sup>2</sup>

### 4.2.3. EU-Erweiterung aktiv nutzen

Große Erwartungen setzt die Bundesregierung in die EU-Erweiterung. Das WIFO rechnet mit einem Nachfragepotenzial von zumindest 100.000 zusätzlichen Nächtigungen aus den Kandidatenländern. Grenzüberschreitende Gemeinschaftsinitiativen werden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit unterstützt.<sup>3</sup> Auf der anderen Seite bedeuten das Entstehen und die Weiterentwicklung neuer Destinationen schärferen Wettbewerb für das Tourismusland Österreich. Die Tourismuswirtschaft erwartet daher, dass die in Aussicht gestellte siebenjährige Übergangszeit für die Freizügigkeit des Arbeitsmarktes früher gewährleistet ist.<sup>4</sup>

### 4.2.4. Schwerpunkte setzen

Strategische Schwerpunktprogramme werden im Regierungsprogramm ausdrücklich hervorgehoben. Ein Beispiel dafür ist der Kongresstourismus. Laut Erhebung einer Studie gab es im Jahr 2001 insgesamt in 244 Gemeinden 557 Betriebe mit Angeboten für Veranstaltungen und Kongresse. Das Angebot an Tagungsmöglichkeiten reicht dabei von Kleinanbietern bis hin zu 32 österreichischen Konferenz-Zentren. 28 österreichische Städte und Gemeinden haben die nötige Infrastruktur für Großveranstaltungen im Kongressbereich.<sup>5</sup>

Zu den strategischen Schwerpunkten gehört im „Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003“ auch die behindertengerechte Ausstattung von Tourismusbetrieben. Wichtig dabei der Hinweis für die Gemeinden: „Gehwege sollen österreichweit behindertengerecht gestaltet werden“.<sup>6</sup>

### 4.2.5. Tourismusqualität und nachhaltige Entwicklung

„Österreich wird durch eine aktive Umweltpolitik weiter ein Land mit der höchsten Lebensqualität bleiben. Eine intakte Umwelt und Landschaft ist auch die Grundlage für unsere so erfolgreiche Tourismuswirtschaft“, betont Bundeskanzler Dr. Wolfgang Schüssel in der Debatte zum Regierungsprogramm im Parlament. Die Ökologisierung des Steuersystems, die Sicherung und der Schutz der österreichischen Wasserressourcen sowie eine enge Verzahnung von Tourismus und bäuerlicher Landwirtschaft liegen daher im unmittelbaren Interesse einer erfolgreichen Tourismuswirtschaft. Der touristische Wert einer Landschaft hängt nicht nur von deren Schönheit, Vielgestaltigkeit und Eigenart ab, sondern auch von ihrer landwirtschaftlichen Nutzung. Kulturlandschaft kann man auf dem Weltmarkt nicht kaufen!

„Ziel muss es sein, eine Verbesserung der ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen in Einklang zu bringen mit der langfristigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen. „Tourismusqualität“ und „nachhaltige Entwicklung“ werden somit nicht als Gegensätze verstanden, sondern als die Basis eines zukunftsfähigen Tourismus in Österreich.“<sup>7</sup>

**Im Beitrag wurde ergänzend zum Regierungsprogramm auf folgende Quellen bezuggenommen:**

- 1 Abgeordneter Dr. Josef Cap zum Regierungsprogramm im Parlament, XXII. GP, 7. Sitzung, 6. März 2003
- 2 Bundesminister Dr. Martin Bartenstein, Pressekonferenz am 9. Mai 2003
- 3 Bundesminister Dr. Martin Bartenstein zum Regierungsprogramm im Internet, 23. Mai 2003
- 4 Kommentar zum Regierungsprogramm der Bundessparte Tourismus und Freizeitwirtschaft
- 5 Bundesminister Dr. Martin Bartenstein, Pressekonferenz am 9. Mai 2003
- 6 Bundeskanzler Dr. Wolfgang Schüssel zum Regierungsprogramm im Parlament, XXII. GP, 7. Sitzung, 6. März 2003
- 7 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Top Themen im Internet, 23. Mai 2003



## 5. GESUNDHEIT UND PFLEGE

### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 10, Seite 22 bis 23

#### ➤ **Gesundheitsplanung:**

- Formulierung von österreichweiten Gesundheitszielen.
- Österreichweite Umwidmung von 10.000 und Abbau von 6.000 Akutbetten bis 2006.
- Bundesländer übergreifende, österreichweite Leistungsangebotsplanung für den niedergelassenen und stationären (öffentlichen und privaten) Bereich unter Berücksichtigung von Überkapazitäten und Versorgungslücken.
- Innerösterreichische Fremdpatientenregelung.
- Zusammenführung von ÖBIG und Fonds Gesundes Österreich zu einem Forschungs- und Planungszentrum für das österreichische Gesundheitswesen („Gesundheit Austria“).
- Sanktionsmechanismen für Umsetzung von ÖKAP und Großgeräteplanung.

- #### ➤ **Österreichische Gesundheitskonferenz:** Zur Unterstützung eines effizienten Diskussionsprozesses soll die bestehende Österreichische Gesundheitskonferenz mit allen Verantwortlichen, Betroffenen und Leistungserbringern der besseren Koordination dienen. Weiters soll unter Nutzung der Erfahrungen anderer Länder mit Experten aus den maßgeblichen Bereichen (z. B. Medizin, Ökonomie etc.) eine jährliche Beurteilung zur Lage und Entwicklung des Gesundheitswesens erstellt werden.

*Von Gerd Hartinger*

### 5.1. Allgemeines

Im österreichischen Regierungsprogramm sind ambitionierte Ziele formuliert, die es gilt, auch aus Gemeindesicht zu interpretieren. In der Folge liegt eine erste individuelle Interpretation des oben angeführten Auszugs aus dem Regierungsprogramm vor.

### 5.2. Zum Thema Gesundheitsplanung

Einige Ziele im österreichischen Regierungsprogramm weisen auf eine „große Gesundheitsreform“ hin, mit dem Mut, neue Wege gehen zu wollen. Eine sich

wandelnde Gesellschaft benötigt ein anpassungsfähiges Gesundheits- und Sozialsystem.

Die Formulierung von österreichweiten Gesundheitszielen stellt zweifellos eine Entwicklung dar. Dabei wird neben den Krankenhäusern als zentrale Versorgungsstellen des österreichischen Gesundheitswesens in Zukunft den extramuralen und niedergelassenen Bereichen, der Integration von stationär und ambulant, der Vor- und Nachsorge und den Selbsthilfegruppen auf Gemeindeebene eine verstärkte Rolle zukommen. Vergleichseinrichtungen, wie in Holland oder Neuseeland, organisieren den primären gesundheitlichen Versorgungssektor (PHC, primary health care) verstärkt im Rahmen von Kommunen.

Die österreichweite Umwidmung und der Abbau von Akutbetten kann aber nur gelingen, wenn ein System von strategischen Maßnahmen greift.

Seit mehr als zehn Jahren hält der Akutbettenabbau, vor allem verstärkt seit der Einführung des leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierungsfonds (LKF) mit 1.1.1997 an. Seither sinkt die Verweildauer und steigt die Fallzahl der Patienten in den Akutspitälern. Dennoch hat Österreich immer noch die größte Krankenhausbettendichte im EU-Vergleich (6,5 LKF-Betten je 1000 Einwohner, EU-Durchschnitt bei 4,5 Betten je 1000 Einwohner).

Die wegen des Bettenumbaus notwendige Verstärkung des ambulanten und tagesklinischen Sektors ist jedoch noch nicht gegeben. Die erforderliche kundenorientierte und patientenorientierte Ausrichtung ist im extramuralen und niedergelassenen Bereich nicht wirklich entscheidend besser geworden. Nach wie vor sucht man beispielsweise am Wochenende (ab Freitagmittag) vergeblich Kinderärzte, und muss daher vor allem in den Städten in Spitalsambulanzen ausweichen. Dies hängt u. a. auch mit der dualen Finanzierung zwischen den Krankenkassen, die für den niedergelassenen Bereich zuständig sind, und den Ländern und teilweise den Gemeinden, die für die Spitalsversorgung zuständig sind, zusammen. Der extramurale Bereich ist daher nach wie vor zu wenig patienten- und kundenorientiert ausgerichtet. Daher sind Gemeinden und andere Krankenhausträgerorganisationen immer noch gezwungen – dies im Gegensatz zu anderen erfolgreichen Modellen in OECD-Staaten – intramurale „Über-Kapazitäten“ vorzuhalten. Im Krankenanstaltenfinanzierungssystem sind die Sozialversicherungsträger am Budget „gedeckelt“ beteiligt. Dadurch besteht kein gesamthafter Anreiz, im extramuralen Bereich, also im Bereich der Primärversorgung und der niedergelassenen Ärzte, z. B. Gruppenpraxen einzurichten. In diesem Abgrenzungskampf der Zuständigkeiten und der Finanzierung bleiben der Patient und die Gesundheitsökonomie oft auf der Strecke. Zu viele mächtige Marktteilnehmer sind interessiert an der entstandenen Über-, Fehl- und Unterversorgung im Gesundheits- und Krankenversorgungswesen oder aber in ihrem Kontext bewegungsunfähig.

Die großen „Player“ der Gesundheitsversorgung (Ärztammer, Sozialversicherungsträger, Länder, Bund, Gemeinden) haben zu viele Partikularinteressen. So gibt es beispielsweise sehr viele Gemeindespitäler, die nicht einmal im Krankenanstaltenplan des jeweiligen Landes Berücksichtigung finden. Dies ist jedoch notwendig, um den Aufbau von Doppelstrukturen und Parallelkapazitäten zu verhindern. Gemeindespitäler und Geriatriezentren liegen oft außerhalb der Fondsfinan-

zierung und stoßen damit – obwohl ohne eigenes Verschulden – an ihre finanziellen Grenzen. Leittragende sind dabei sehr oft die Patienten, die sich an den Schnittstellen der Gesundheits-, Kranken- und Sozialversorgung aufreiben, obwohl genügend Kapazitäten vorhanden sind (Beispiel: Anschlussrehabilitation und Pflege).

Die Intention, einen österreichischen integrierten Gesundheitsplan in Regionen zu entwickeln und die bestehende Standort-, Fächerstruktur- und Bettenangebotsplanung auf eine gesamthafte Leistungsangebotsplanung (LAP) umzustellen, stellt eine große, aber notwendige Herausforderung dar. Dabei ist geplant, den österreichischen Krankenanstalten- und Großgeräteplan (ÖKAP/GGP 2005) auf eine LAP mit Planungshorizont 2010 hin zu entwickeln (ÖBIG/Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen). Der engagierte Ansatz zur österreichweiten Leistungsangebotsplanung (LAP 2010/ÖBIG) gehört dringend von allen Beteiligten unterstützt, und zwar in einem idealistischen Ausmaß.

Ohne wirkungsvolle Sanktionsmechanismen werden jedoch die Partikularinteressen weiter vorherrschen und Österreich das Land mit der höchsten Dichte an medizinischen Großgeräten bleiben.

Eine innerösterreichische Fremdpatientenregelung (Behandlung und Verrechnung von Patienten aus fremden Bundesländern) gehört zweifellos zu den längst überzähligen Maßnahmen.

Eine bundesländerübergreifende Regionalplanung ist ebenso überfällig, zu lange wurden nur Standortplanungen vorgenommen und die Grenzregionen unberücksichtigt belassen (Bsp.: LKH Oberwart und LKH Hartberg). Der Patient, die Qualität der Behandlung und die Ökonomie (es fehlen die Gelder an anderen wesentlichen Stellen) sind die Leid Tragenden.

Insofern sind die im Regierungsprogramm genannten Ziele nachvollziehbar und von Experten lange ersehnt, unter dem geschilderten Hintergrund der Partikularinteressen aber denkbar schwer zu realisieren. Weniger klar ist die geplante Zusammenlegung von zwei Bundeseinrichtungen, dem ÖBIG und dem Fond Gesundes Österreich. Die beabsichtigten Ziele und die Vorteile sind hier nicht so ohne weiteres erkennbar, zu unterschiedlich sind deren Aufgabenstellungen. Eine Zusammenlegung zwischen den gesundheitspolitischen Aufgaben: „Gesundheitsförderung und Prävention“ (Fonds Gesundes Österreich) und der Standort-, Qualitäts- und Leistungsangebotsplanung in der Krankenversorgung (ÖBIG) scheint nicht nur per se Vorteile mit sich zu bringen.

Der zweifellos notwendige Anpassungsprozess gehört daher strategisch konzipiert und mittel- bis langfristig umgesetzt. Die Planung muss nach wie vor auf staatlicher Grundlage basieren, da im Gesundheitswesen ein Marktversagen vorherrscht. Wie dargestellt, werden jedoch wesentliche Widerstände zu überwinden sein.

### 5.3. Thema „Österreichische Gesundheitskonferenz“

Eine jährliche Evaluierung zur Lage und Entwicklung des österreichischen Gesundheitswesens unter Nutzung des Know-hows der bestehenden Institutionen (z. B.: Österreichische Bundesinstitut für Gesundheitswesen/ÖBIG, Hauptverband der Sozialversicherungsträger, Länder und Landesfonds etc.) und der vorhandenen wissenschaftlichen Instituten (z. B.: Ludwig-Boltzmann Institut, school of public health Graz) zur strategischen Weiterentwicklung und zum Abbau bzw. zur Vermeidung von Über-, Fehl- und Unterversorgung ist zu begrüßen. Dazu müsste eine rollierende strategische Planung und ein Controlling als Begleitinstrument der Evaluierung eingesetzt werden. Offen bleibt wie dieser Prozess effizient gestaltet werden kann, ohne dass die Einzelinteressen überwiegen, und wie es gelingen wird, die gesundheitspolitischen Ziele und die makroökonomische Gesamtperspektive in den Mittelpunkt zu rücken.

Die teils neuen Aufgaben der Gemeinden müssen mitbedacht werden.

Die demografische Entwicklung der österreichischen Bevölkerung, wie beispielsweise die beinahe Verdreifachung der über 85-Jährigen im Zeitraum von vierzig Jahren (2000 bis 2040) macht es notwendig, das auf Umlagen basierende Solidarsystem zu adaptieren und zu verstärken. Da etwa 60 % bis 80 % der Gesundheitsausgaben in den letzten Lebensjahren benötigt werden, entsteht damit ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf. Dabei gehört nicht nur die Akutkrankenanstaltenversorgung, sondern vor allem auch die Pflegeversorgung mit bedacht. Dazu müssen die Themen Gesundheitswesen und Soziales gemeinsam konzipiert und behandelt werden. Um die Ergebnisqualität (Outcome) zu verbessern, müssen vor allem die bestehenden Strukturen und Prozesse optimiert besser organisiert werden, um nicht den Ressourcenanspruch zu eskalieren.

Das österreichische Gesundheitssystem kann sich nur weiter zum Positiven entwickeln, wenn man über die bestehende Schnittstellen- und Partikularinteressenstruktur hinweg das Thema gesamthaft bearbeitet, wobei die Unterstützung aller Beteiligten auf Grund der demografischen, epidemiologischen, biomedizinischen und budgetären Entwicklung dringend erforderlich erscheint.

Die diskutierte Einrichtung von Landesfonds/Landesagenturen mit breiter Regionalplanungs-, Finanzierungs- und Sanktionskompetenz scheint ein entscheidender Schritt in die richtige Richtung zu sein.

### 5.4. Ausblick für die Gemeinden

Die Gemeinden werden dabei gefordert sein zu erkennen, dass es in Zukunft nicht mehr an jedem Standort möglich sein wird, alle Krankenversorgungseinrichtungen vorzuhalten.

Die Standortgarantien werden sich auf Regionalgarantien ausweiten müssen, und dies nicht zuletzt nur aus der Sicht der Ökonomie sondern vor allem aus der Sicht der Qualität und des Patientenschutzes.

Die fortschreitende medizinische Differenzierung macht eine gewisse Konzentration – um eine genügende Anzahl von Behandlungen zu erreichen und damit die Qualität – zur Bedingung.

Der Lernkurveneffekt gilt daher auch für den medizinischen Sektor. Optimale medizinische Leistungseinheiten und Krankenhausgrößen definieren sich daher neu.

Während sich die Gemeinden zunehmend auf eine Regionalisierung der Krankenhausversorgung einstellen müssen, kommt eine neue Aufgabe auf sie zu. Die Unterstützung der Selbst- oder Laienversorgung (self care system); weltweit werden etwa 80 % bis 90 % der Gesundheitsstörungen im self care System abgefangen. Diese Laienstruktur sollte kleinräumig unterstützt werden.

Während die Integration der Primärversorgung (PHC) und das Schnittstellenmanagement zwischen ambulant und stationär, zwischen der Vor-, Akut- und Nachversorgung mehr auf die Regionen zukommen wird.

# 6. BILDUNG

### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 11, Seite 23 bis 24

Das große Ziel von Bildung ist nicht die Reproduktion von Wissen, sondern die Anwendung von Wissen zur Lösung von neuen Herausforderungen. Durch beste Bildung und Ausbildung erhalten die jungen Menschen unseres Landes die Grundlagen zur Entfaltung ihrer Persönlichkeit, für ein sinnerfülltes Leben und für eine erfolgreiche berufliche Laufbahn. Die österreichische Bundesregierung wird im Rahmen einer Bildungsoffensive die Qualität der Bildungsangebote im internationalen Vergleich weiter steigern, die Vielfalt fördern und neue Entwicklungen in die Angebote aufnehmen.

#### ➤ **Schulentwicklung und Qualitätssicherung:**

- Erarbeitung von Leistungsstandards.
- Schulentwicklungsprogramm (Profilentwicklung, best-practice Modelle).
- Technologieoffensive (ECDL, neue Hard- und Software, neue Lernkonzepte)
- Erhaltung der Schulen im ländlichen Raum durch Berücksichtigung in der Verhältniszahl.
- Entlastung der Schülerinnen und Schüler durch Überprüfung der Stundentafel, wobei eine Annäherung an den Durchschnitt der OECD-Staaten erreicht werden soll.

#### ➤ Förderung von Sport im Kindergarten- und Volksschulalter:

*Von Ronald Zecha*

### 6.1. Beste Bildung für Österreichs Jugend – Weiterentwicklungen und Qualitätssicherung an den Bildungseinrichtungen in Stadt und Land

#### 6.1.1. Hochwertiger Unterricht ist Chance für die Zukunft

Im Bildungsmonitoring 2003, einer österreichweiten Umfrage, die Anfang des Sommers veröffentlicht wurde, finden acht von zehn der Befragten die Qualität unserer Bildungseinrichtungen sehr gut und gut. Das schöne Ergebnis zeigt, dass Qualität des Unterrichts und die gute Arbeit der Lehrerinnen und Lehrer an den Schulen anerkannt werden.

Auch im internationalen Vergleich können sich unsere Schulen sehen lassen. Dies zeigen etwa die PISA-Studie und der Global Competitiveness Report, in dem Manager Österreichs Bildungseinrichtungen an führende Stelle gereiht haben. Den österreichischen Kindern und Jugendlichen wird ein hochwertiger Unterricht angeboten, der ihnen gute Chancen für die Zukunft sichert.

Es wäre allerdings falsch, sich auf diesen guten Ergebnissen auszuruhen. Sie müssen vielmehr ein Ansporn dafür sein, an der Sicherung und Weiterentwicklung der hohen Qualität unseres Bildungssystems weiterzuarbeiten. Mehr denn je stehen unsere Schulen am Prüfstand des internationalen Vergleichs. So laufen derzeit gerade die Arbeiten für die nächste internationale PISA-Studie. Bereits im Mai dieses Jahres haben die EU-Bildungsminister Benchmarks beschlossen, an denen sich die Mitgliedstaaten messen können.

Schon heute gibt es in Österreich eine Reihe von Initiativen wie LESEFIT, IMST (Innovations in Mathematics, Science and Technology Teaching) und Q. I. S (Qualität in Schulen), die zur Sicherung und Steigerung der Qualität im Bildungswesen beitragen. Vor einigen Wochen hat nun die Steuerungsgruppe der Zukunftskommission ihre Arbeiten aufgenommen. Die Zukunftskommission hat die Aufgabe, aufzuzeigen, was eine gute Schule ausmacht. Dazu gehören vor allem Methoden und Möglichkeiten der Qualitätsfeststellung, der Qualitätssicherung und der Qualitätsentwicklung. Wichtige Arbeitsschritte sind das Feststellen von Leistungsstandards an den Schnittstellen des Schulsystems, der qualitätsvolle Unterricht, die Stärkung der pädagogischen Aufgaben der Lehrerinnen und Lehrer und neue, output-orientierte Steuerungsstrategien. Die Zukunftskommission wird nach der Methode der offenen Planung vorgehen. Via Internet wird ein Forum eingerichtet, über das alle die aktuelle Diskussion verfolgen und Vorschläge und Beiträge zur Weiterentwicklung der Unterrichtsqualität einbringen können, ohne dazu eigens zu Sitzungen oder Arbeitsgruppentreffen fahren zu müssen. Dies kommt vor allem den an der Bildungspolitik interessierten Menschen im ländlichen Raum zugute.

### **6.1.2. Neue Medien – zeitgemäße Rahmenbedingungen für den Unterricht**

Im europäischen Vergleich an der Spitze liegen Österreichs Schulen bezüglich ihrer EDV-Ausstattung. Mehr als 99 % aller Schulen sind bereits mit dem Internet verbunden. An den österreichischen Schulen steht im Durchschnitt für je sieben Schüler ein Computer zur Verfügung. In Deutschland müssen sich beispielsweise 22 Schüler einen Computer teilen. Diese gute Ausstattung wurde einerseits durch den effizienten Einsatz der Computermilliarde, aber auch durch das große Engagement der Schulerhalter der Pflichtschulen möglich. Die gute Ausstattung ist eine gute Grundlage für eine fundierte Ausbildung im Umgang mit den neuen Medien. Darüber hinaus ermöglicht sie den Einsatz von neuen Lehrformen. So werden heuer erstmals an mehreren Schulen unter dem Titel „Schulbuch Extra“ Online-Ergänzungen zu den Schulbüchern, die via Internet abrufbar sind, in größerem Maße im Unterricht verwendet werden. Über 600.000 derartige Ergänzungen wurden bei den Schulbuchverlagen bestellt. Es ist wichtig, dass auch in Zukunft kontinuierlich an der Weiterentwicklung und an der Anpassung der IT-Infrastruktur für

unsere Schülerinnen und Schüler gearbeitet wird, um weiterhin beste Rahmenbedingungen für einen zeitgemäßen Unterricht anzubieten.

### 6.1.3. Schule im Dorf ist Leben im Dorf

Die Erhaltung möglichst vieler Schulstandorte ist Bildungsministerin Elisabeth Gehrler ein besonderes Anliegen, denn „Schule im Dorf ist Leben im Dorf“. Eine Maßnahme dazu ist die moderate Reduktion der Unterrichtsstunden zur Entlastung der Schülerinnen und Schüler ab Herbst 2003. Da die Anzahl der Lehrer in den Pflichtschulen an die Schüleranzahl, nicht aber an die Anzahl der Unterrichtsstunden gekoppelt ist, gewinnen die Länder durch die moderate Stundenreduktion freie Personalressourcen. So ist es ihnen möglich, auch bei sinkenden Schülerzahlen kleine Standorte zu sichern und Zusatzangebote weiter anzubieten. Für den nächsten Finanzausgleich wird es sinnvoll sein, über einen Zuschlag für kleine Schulstandorte nachzudenken. Da die Schülerzahlen bei den Bundesschulen im Gegensatz zu den Pflichtschulen österreichweit nach wie vor steigen, wurden an den Bundesschulen rund 160 zusätzliche Dienstposten ausgeschrieben.

## 6.2. Bewegung und Sport in österreichischen Schulen

Bewegung und Sport sind ein wichtiger Bestandteil der gesamthaften Persönlichkeitsbildung. Da Kinder, die in Städten aufwachsen und beispielsweise viel Zeit mit neuen Medien verbringen oft Gefahr laufen, sich zu wenig zu bewegen, ist es notwendig, in den Schulen ausreichend Sportunterricht anzubieten und darauf zu achten, dass die Freude an sportlicher Betätigung geweckt und gefördert wird. Die Sport- und Bewegungserziehung leistet einen wichtigen Beitrag zur Gesundheitsförderung. Darüber hinaus ist es wichtig, dass Schulen Partnerschaften mit außerschulischen Einrichtungen suchen, um das Ziel der täglichen Bewegungszeit (vor allem für die 6- bis 14-jährigen Kinder und Jugendlichen) zu verwirklichen. Darüber hinaus können viele Sporteinrichtungen besser genutzt werden, wenn sich Schulen und außerschulische Einrichtungen zusammentun. So könnte eine Turnhalle am Vormittag von der Schule und am Abend von einem Sportverein genutzt werden.

Für die Förderung der sportlichen Betätigung von Kindern und Jugendlichen gibt es mehrere Ansätze. Die Aktion „Bewegte Schule“ wurde beispielsweise bereits 1989 gestartet und hat für drei Altersgruppen Akzente gesetzt: für die Volksschulkinder mit „Gesund & Munter“, für die 10- bis 14-Jährigen mit „Klug & Fit“ und für die Schülerinnen und Schüler ab 15 mit „Gemeinsam & Aktiv“.

In der österreichischen Volksschule gilt das Klassenlehrerprinzip. Dies bedeutet, dass „Bewegung & Sport“ für die ganze Klasse vom Volksschullehrer oder von der Volksschullehrerin unterrichtet wird. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, die im Lehrplan vorgesehene Bewegungszeit flexibel zu gestalten, geleitet von der Zielvorstellung, für die Kinder ein tägliches Bewegungsangebot zu setzen. Bewegung und Sport lassen sich über die Turnstunden hinaus in den Volksschulen besonders gut in einem Unterricht verwirklichen, in dem „Bewegtes Lernen“ möglich ist.

Das bedeutet, dass Stunden durch Bewegung aufgelockert werden und so der nachfolgende Unterricht von den Kindern konzentrierter verfolgt werden kann. Auch bei der Pausen(raum)gestaltung gibt es Möglichkeiten für freie Spiel- und Bewegungsangebote. Richtiger Unterricht in Bewegung und Sport soll den Kindern nicht nur körperliche Betätigung und einen Ausgleich zum „sitzenden“ Unterricht bieten, sondern auch die Freude am Sport wecken und so die Grundlage für eine lebenslange sportliche Betätigung legen.

Der Pflichtgegenstand Bewegungserziehung ist ein wichtiger Bestandteil der Ausbildung der Kindergärtnerinnen und Kindergärtner. Dort werden ihnen die Grundlagen für die Gestaltung von Bewegungseinheiten mit Kindern und die Bedeutung der Bewegung für die Entwicklung von Kindergartenkindern vermittelt. Der Gegenstand ist eng mit Leibesübungen (Bewegung und Sport) verknüpft und baut auf den Erfahrungen in diesem Pflichtgegenstand auf. Die Sicherstellung von entsprechenden Bewegungsmöglichkeiten für Kinder ist eine wichtige Aufgabe für die Gemeinden, die von ihnen als Erhalter der Kindergärten wahrgenommen wird.

# 7. WISSENSCHAFT

### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 11, Seite 25 bis 26

Das Universitätsgesetz 2002 als großes Reformwerk für die Selbstständigkeit der Universitäten findet international große Anerkennung. Die Universitäten sind bei der Implementierung tatkräftig zu unterstützen, damit sie im europäischen Wettbewerb bestehen können. Die österreichische Bundesregierung hat zum Ziel, dass junge Leute, welche die Voraussetzung mitbringen, ohne Barrieren studieren können. Deshalb wird großes Augenmerk auf die Studienförderung und auch auf Karrieremöglichkeiten für den wissenschaftlichen Nachwuchs gelegt.

#### ➤ **Fachhochschulen:**

- Fachhochschulentwicklungsplan III erstellen, Prüfung der Umstellung von Studiengangs- auf Erhalterförderung, verstärkte Internationalisierung
- Aufbau von Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen und Positionierung als Kompetenzzentren für die regionale Wirtschaft und Industrie.

*Von Ulrike Rauch-Keschmann*

## 7.1. Fachhochschulen

### 7.1.1. Fachhochschulentwicklungsplan III – Erfolgsgeschichte bis 2010 fortsetzen

Die Erfolgsgeschichte Fachhochschule geht ins 10. Jahr. Die Umsetzung des Ausbaues des Fachhochschulsektors erfolgte sehr zügig. Im Herbst 2003 stehen 22.100 Studienplätze, davon 7.400 für Anfänger zur Verfügung. Damit konnten die im Fachhochschulentwicklungsplan II für 2004/05 vorgesehenen Vorgaben bereits heuer erfüllt werden. Sogar das Ziel, bis 2005 ein Verhältnis von 1:3 zwischen Studienanfängerinnen und -anfängern an Fachhochschulen und Universitäten zu erreichen, wurde heuer schon übertroffen.

Bis Ende 2003 wird das Bildungsministerium zusammen mit dem Fachhochschul-Rat und der Fachhochschul-Konferenz, den Ländern und Erhaltern den „Fachhochschulentwicklungsplan III“ erarbeiten. Bei diesen strategischen Leitlinien für den Fachhochschul-Sektor – die bis 2010 gelten werden – stehen die Sicherung der hohen Qualität, die verstärkte Integration der Fachhochschulen in den europäischen Hochschulraum und die Weiterentwicklung von der studienbezogenen Förderung zur erhalterbezogenen Förderung im Vordergrund.

### 7.1.2. Starker Regionalbezug

Fachhochschul-Studiengänge hatten von Anfang an einen starken Regionalbezug. So wurde darauf geachtet, dass sich die neuen Bildungsangebote nicht auf einige wenige Standorte in großen Ballungsräumen konzentrieren. Bereits im ersten Entwicklungs- und Finanzierungsplan wurde der Abbau regionaler Ungleichheiten festgelegt. Heute werden in allen Bundesländern Fachhochschul-Studiengänge angeboten.

Die Auswirkungen von Fachhochschulen gehen weit über die Funktion als Ausbildungsstätte hinaus. Zum einen beleben sie durch ihren Betrieb und durch die Tatsache, dass sich Studierende und Lehrende in der Nähe der Fachhochschulen ansiedeln, die regionale Wirtschaft. Darüber hinaus spielen Fachhochschulen eine zentrale Rolle als Innovations-, Impuls-, Gründer- und Kompetenzzentren. Wissenstransfer von Beratungs- und Gutachtertätigkeit, Bereitstellung von Infrastruktur (Gebäude, Labors, Bibliotheken, Räumlichkeiten etc.), Fort- und Weiterbildung, forschungsbedingte Zulieferaufträge, Technologietransfer im Rahmen von Forschungs- und Entwicklungs-(F&E)-Projekten, Spin-offs, Unternehmensgründungen, Transfer über Köpfe (Anstellung der Absolventinnen und Absolventen, wechselseitige Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern von FH und Unternehmen) sind positive Impulse für den regionalen Raum. Kontakte zwischen FH und regionalen Unternehmen sind für beide Seiten fruchtbar, Praktikumsplätze für Studierende in den Unternehmen sind nicht selten der Ausgangspunkt für eine spätere Beschäftigung.

### 7.1.3. Wichtige Forschungseinrichtungen für die regionale Wirtschaft

Fachhochschulen sind wichtige Forschungseinrichtungen für die regionale Wirtschaft. So misst auch die Strategie des Rates für Forschung und Technologieentwicklung den Fachhochschulen im Rahmen der außeruniversitären Forschung eine stark steigende Bedeutung zu. Zur Unterstützung des nachhaltigen Aufbaus von F&E im Zusammenwirken mit der regionalen Wirtschaft wurden 20 Projekte im Mai 2003 im Rahmen des Fachhochschul-Forschungsförderungsprogramms FH-plus genehmigt. Mit diesem vom BMBWK und BMVIT entwickelten Programm werden 12 Projekte zum Aufbau von F&E-Strukturen in den FH und acht konkrete Kooperationsprojekte mit Unternehmen mit einem Gesamtvolumen von mehr als zehn Millionen Euro gefördert.

Auch im Fachhochschulentwicklungsplan III ist als ein wesentlicher Punkt der nachhaltige Aufbau von Forschung und Entwicklung im Einklang mit der Strategie des Rates für Forschung und Technologieentwicklung zur Positionierung der FH als Kompetenzzentren für die regionale Wirtschaft vorgesehen. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass die FH nachhaltig jene Größe erreichen, die es ihnen ermöglicht, positive Impulse für die regionale Wirtschaft geben zu können.

## **8. NACHHALTIGKEIT, UMWELT UND LANDWIRTSCHAFT**

### **8.1. Klimaschutz, Forcierung erneuerbarer Energien und Energieeffizienz**

#### **Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 14, Seite 27**

##### **➤ Klimaschutz:**

- Die nationale Klimastrategie ist rasch und unter Beachtung ökologischer, ökonomischer und sozialer Gesichtspunkte umzusetzen. Entsprechend dem Finanzbedarf und der Finanzstruktur der Klimastrategie werden in den Jahren 2004 bis 2006 die Budgetmittel um je 30 Mio Euro aufgestockt (+ 90 Mio Euro in 2006).
- Thermisch-energetische Maßnahmen im Wohnhausbereich sind vor allem durch entsprechende Umschichtungen innerhalb der Wohnbauförderung zu forcieren.
- Etablierung eines Systems des Emissionshandels im europäischen Gleichklang. Auch der Ankauf von Emissionsreduktionen im Rahmen der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls (JI/CDM-Programm) soll einen wichtigen Beitrag zur Erreichung des Kyoto-Ziels leisten. Schaffung der gesetzlichen Grundlage durch Verankerung im UFG.
- Nationales Programm für die Klimaforschung und das Klimamonitoring.

##### **➤ Forcierung erneuerbarer Energien und Energieeffizienz**

- Biomasseeinsatz bis 2010 um 75 % erhöhen
- Verbesserung Energieintensität (Energieverbrauch pro BIP-Einheit) um 1,6 % p.a. und Steigerung Anteil erneuerbarer Energieträger am Gesamtenergieverbrauch um 1 % p.a. gemäß Nachhaltigkeitsstrategie.
- Der Ökostromanteil soll bis 2008 auf 78,1 % gesteigert werden.
- Zur Förderung biogener Treibstoffe sind der Mineralölwirtschaft Quoten analog dem EIWOG vorzuschreiben.
- Anhebung Plafondierung Photovoltaik im Rahmen der gegebenen Gesamtdeckelung noch 2003-05-04 Prüfung Fördersystem für Einspeisung Biogas analog Ökostromgesetz. Forschungsprojekt zu notwendigen Qualitäten und Pilotprojekte.

*Von Alexandra Amerstorfer*

### 8.1.1. Klimaschutz als Zukunftsaufgabe

Eine der größten globalen Herausforderungen für die nächsten Jahrzehnte auf dem Gebiet des Umweltschutzes ist zweifellos die Reduktion des anthropogen verursachten Treibhauseffekts. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben sich in Kyoto zu einer Reduktion der sechs wichtigsten Treibhausgase (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, SF<sub>6</sub>, H-FKW, PFKW) um 8 % bis zur Zielperiode 2008 bis 2012 verpflichtet. Österreich hat im Rahmen des „burden sharing agreements“ zwischen den Mitgliedstaaten eine Reduktionsverpflichtung von 13 % übernommen. Unter Einbeziehung des Trends entspricht dies heute bereits einer Reduktion von zumindest 21 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent. Die Erreichung dieses Ziels erfordert umgehende und umfassende Maßnahmen auf allen politischen Handlungsebenen sowie in allen betroffenen Sektoren. Kosteneffiziente Lösungen, die gleichzeitig auch langfristige Vorteile (Schutz der Gesundheit, Reduktion klassischer Luftschadstoffe, Wettbewerbsvorteile, Entwicklung des ländlichen Raums, ...) bieten, sind gefragt. Bund, Länder und Gemeinden haben dabei wesentliche Handlungsmöglichkeiten.

Die österreichische Klimastrategie, die 2002 beschlossen wurde, stellt einen integralen Bestandteil der sektorübergreifenden Nachhaltigkeitsstrategie dar und zeigt die gesamtösterreichische Strategie zur Erreichung des nationalen Kyoto-Ziels auf. Zu betonen ist in diesem Zusammenhang, dass einige Bundesländer, insbesondere aber zahlreiche Gemeinden, bereits Klimaschutz-Programme in ihrem Wirkungsbereich beschlossen und zu wesentlichen Teilen auch umgesetzt haben. Nicht unwesentlich dazu beigetragen hat das Klimabündnis Österreich, dem bereits 481 Städte und Gemeinden sowie alle neun Bundesländer als Mitglieder angehören und das Unterstützung und Beratung bei der Erarbeitung kommunaler Energiekonzepte bietet. Vielen österreichischen Gemeinden kommt hier ohne Zweifel eine Vorreiterrolle im Klimaschutz zu.

In einigen Bereichen konnte durch die gesetzten Schritte und Politiken bereits der Aufwärtstrend bei den Emissionen etwas eingefangen werden. Zu nennen sind hier etwa methanreduzierende Maßnahmen in den Bereichen Abfallwirtschaft und Landwirtschaft sowie Effizienzverbesserungen in den Haushalten, hervorgerufen insbesondere durch Verbesserungen der baulichen Standards.

Trotzdem ist festzuhalten, dass bislang keine Trendumkehr erzielt werden konnte. Im Regierungsprogramm ist daher vorgesehen, „die nationale Klimastrategie rasch und unter Beachtung ökologischer, ökonomischer und sozialer Gesichtspunkte umzusetzen.“

Das Kyoto-Maßnahmenpaket umfasst einen ausgewogenen Mix aus

- ordnungspolitischen Maßnahmen
- öffentlichen Förderungen und Investitionen
- ökonomischen Maßnahmen (aufkommensneutrale steuerliche Maßnahmen, Emissionshandel)

## 8. Nachhaltigkeit, Umwelt und Landwirtschaft

- - Nutzung der projektbezogenen flexiblen Mechanismen im Rahmen des Kyoto-Protokolls
- - Demonstrationsprojekten, Informationskampagnen und weiteren flankierenden Maßnahmen

In der nationalen Klimastrategie wird nicht mehr davon ausgegangen, das österreichische Reduktions-Ziel allein durch nationale Maßnahmen zu erreichen, vielmehr werden auch die Flexiblen Kyoto-Mechanismen als Instrumente zur Zielerreichung herangezogen. Die Rahmenbedingungen für den Emissionshandel werden derzeit auf europäischer und nationaler Ebene geschaffen, für die Nutzung der projektbezogenen Mechanismen Joint Implementation und Clean Development Mechanism wurde bereits ein österreichisches JI/CDM Programm geschaffen.

Das Kyoto-Protokoll sieht drei Mechanismen vor, die es Staaten ermöglichen, einen Teil ihrer Reduktionsverpflichtung durch kosteneffizientere Aktivitäten außerhalb der Staatsgrenzen zu erreichen.

Joint Implementation (JI) umfasst projektbezogene Maßnahmen, bei denen Annex-I-Länder<sup>1</sup> Emissionszertifikate durch Emissionsreduktionen in anderen Annex-I-Ländern erwerben (Artikel 6 des Kyoto-Protokolls).

Clean Development Mechanism (CDM) ermöglicht Annex-I-Ländern, Emissionszertifikate durch Emissionsreduktionen in Nicht-Annex-I-Ländern (Länder, die kein Reduktions- oder Begrenzungsziel für ihre Emissionen haben) zu erwerben (Artikel 12 des Kyoto-Protokolls).

Emissionshandel (ET): Internationaler Handel mit Emissionsreduktionseinheiten (Artikel 17 des Kyoto-Protokolls).

### 8.1.2. Nachhaltiger Klimaschutz auf kommunaler Ebene

Im Folgenden sollen beispielhaft Handlungsoptionen der Städte und Gemeinden in einzelnen Maßnahmenbereichen der Klimastrategie – insbesondere der Energieeffizienz und der Forcierung erneuerbarer Energieträger – skizziert werden.

#### 8.1.2.1. Kleinverbrauch

Im Bereich des Kleinverbrauchs, in dem vor allem die Emissionen aus der Erzeugung von Raumwärme und Warmwasser relevant sind, war in den letzten Jahren eine Stabilisierung der Treibhausgasemissionen zu verzeichnen.

---

<sup>1</sup> Annex-I-Länder sind jene Staaten, die das Kyoto-Protokoll unterzeichnet haben.

Mit zielgerichteten Maßnahmen wie der Forcierung der thermischen Gebäudesanierung, Effizienzsteigerungen bei Heizungssystemen und dem Umstieg auf CO<sub>2</sub>-ärmere und erneuerbare Energieträger sowie dem Anschluss an bestehende Fernwärmenetze können die Emissionen aber weiter erheblich reduziert werden. Während im Bereich der Althausanierungsförderung und der Ökologisierung der Wohnbauförderung vor allem die Länder gefordert sind, haben im Bereich der Umstellung von Heizungssystemen die Gemeinden umfassende Handlungsmöglichkeiten. Bestehende Förderungen für Kesseltausch unter Beibehaltung des fossilen Energieträgers oder sogar von erneuerbaren auf fossile Energieträger sollten zu Gunsten des Umstiegs auf erneuerbare oder deutlich CO<sub>2</sub>-ärmere Energieträger sowie auf Fernwärme umgestaltet werden.

### 8.1.2.2. Raumwärmebereich

Die kostengünstigste Form der CO<sub>2</sub>-Vermeidung ist meist die Einsparung von Energie – und zwar nicht nur im Raumwärmebereich, sondern auch beim Stromverbrauch. Gerade in diesem Bereich sind bewusste Maßnahmen zu setzen, denn vor allem in Zeiten sinkender Strompreise in Folge der Liberalisierung des Strommarktes kann sich die bestehende Tendenz zu Stromverbrauchszuwächsen verstärken.

Wesentliche Stromverbrauchseinsparungen können nicht zuletzt auch im unmittelbaren Wirkungsbereich der Gebietskörperschaften durch Verbrauchsoptimierungen bei öffentlichen Gebäuden erzielt werden. Contracting-Modelle bieten sich gerade in diesem Bereich als kosteneffizientes Umsetzungsinstrument für Gemeinden an.

### 8.1.2.3. Energiemärkte

Die Entwicklung der Treibhausgasemissionen hängt wesentlich von der künftigen Entwicklung der Energiemärkte ab. Dem Einsatz erneuerbarer Energieträger sowohl für die Wärme- als auch die Stromproduktion kommt hier ein wesentlicher Stellenwert bei. Die EU strebt mit dem Weißbuch der Kommission eine Verdoppelung erneuerbarer Energien von 6 % auf 12 % des EU-weiten Gesamtenergieverbrauchs an. Im EU-Vergleich liegt Österreich beim Einsatz erneuerbarer Energien mit einem Anteil von rund 26 % am Bruttoinlandsverbrauch hinter Schweden auf dem sehr guten zweiten Platz. Die bedeutendsten erneuerbaren Energiequellen sind die Wasserkraft, mit einem Anteil von 13,4 % und die sonstigen Erneuerbaren (vor allem Biomasse) mit 13 %. Im Regierungsprogramm wird als Ziel bis 2010 eine Erhöhung des Biomasseeinsatzes um 75 % sowie eine Steigerung des Anteils erneuerbarer Energieträger am Gesamtenergieverbrauch um 1 % vorgegeben.

Mit dem Ökostromgesetz wurde auf nationaler Ebene für den Bereich der Stromaufbringung bereits unmittelbar an die europäischen Bestrebungen und die nationalen Zielsetzungen angeknüpft.

Erhebliche Potenziale für die Forcierung erneuerbarer Energien bestehen aber auch im Bereich der Wärmeversorgung, insbesondere im Bereich der leitungsgebundenen Fernwärmeversorgungen mit Biomasse oder Geothermie. Neben den Förderungen derartiger Investitionen durch Bund und Länder sind hier insbesondere die Gemeinden gefordert, entsprechend günstige Rahmenbedingungen zu schaffen. So sollten bei der Raumplanung die Grundsätze einer ökologischen „Wärme-Raumordnung“ (Priorität: Versorgung mit erneuerbaren Energieträgern, Anschluss an Wärmenetze, ...) Berücksichtigung finden. Sie erleichtern den Betreibern von Fernwärmeheizwerken die Akquisition von neuen Abnehmern. Nicht unterschätzt werden darf in diesem Zusammenhang auch die Vorbildwirkung der Gebietskörperschaften: Bevorzugter Strom- und Wärmebezug aus erneuerbaren Energieträgern für die Versorgung öffentlicher Gebäude sollte daher erste Priorität haben.

Die Erstellung örtlicher und regionaler Energiekonzepte für erneuerbare Energien, wie sie bereits in vielen Gemeinden entwickelt und umgesetzt wurden, sind oft die ersten Schritte zur Neugestaltung der Energieversorgung einer Region. Positive Beispiele, die die Innovationskraft österreichischer Gemeinden zeigen, gibt es viele. Nur stellvertretend seien hier Gemeinden wie Güssing, Bruck a.d. Leitha, Kautzen, Lienz oder Schwaz genannt.

### 8.1.3. Erneuerbare Energien als regionaler Entwicklungsmotor

Welchen Aufschwung eine Region durch die Forcierung erneuerbarer Energien erzielen kann, zeigt eindrucksvoll die burgenländische Gemeinde Güssing. Die Gemeinde hat inzwischen international als „Modell Güssing“ einen Ruf als Vorbildgemeinde für den Einsatz erneuerbarer Energieträger erlangt. Im Mittelpunkt steht das Biomasse-Kraftwerk in Güssing, das aus Biomasse Holzgas erzeugt und damit Strom und Wärme produziert. Mittlerweile sind im Bezirk inzwischen alle Arten erneuerbarer Energien vertreten. Als Folge davon hat der ganze Bezirk einen Aufschwung erlebt: Durch die Ansiedlung von Unternehmen konnten neue Arbeitsplätze geschaffen werden, das Know-how wird inzwischen aktiv aus dem Ausland nachgefragt.

Beinahe 80 % der österreichischen Landesfläche sind als ländlicher Raum einzustufen. Das Rückgrat des ländlichen Raums ist eine relativ klein strukturierte Landwirtschaft. Deren Einkommenschancen zu sichern, ist wesentliche Voraussetzung für die Erhaltung eines prosperierenden ländlichen Raums. Die Forcierung erneuerbarer Energieträger und hier insbesondere der Biomasse (Einsatz von Waldhackgut aus der Region, bäuerliche Genossenschaften als Energielieferanten etc.) leistet somit einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der regionalen Wertschöpfung und der Arbeitsplätze.

Klimaschutz und mit ihm die Forcierung der erneuerbaren Energieträger sowie Maßnahmen zur Energieeffizienz sind somit keineswegs „nur“ unter dem Aspekt des Umweltschutzes zu sehen, sondern im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung Österreichs eine gesamtpolitische Herausforderung.

## 8.2. Abfall und Altlasten

### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 14, Seite 28

#### ➤ **Abfall und Altlasten:**

- Konsequente Umsetzung der Deponieverordnung – die Abfallbehandlung vor einer Deponierung
- Die Regelungen im Verpackungsbereich sind unter Berücksichtigung von freiwilligen Selbstverpflichtungen der Wirtschaft und der Vorgaben der Deponieverordnung weiterzuentwickeln.
- Das Altlastensanierungsgesetz (ALSAG) ist unter dem Aspekt der Abfallvermeidung und dem Ziel der langfristigen Sicherstellung der Finanzierung der Altlastensanierung weiter zu entwickeln. Dabei ist zur Abwicklung von Ersatzmaßnahmen auch ein Sockelbetrag aus dem allgemeinen Budget vorzusehen.

*Von Moritz Ortman*

### 8.2.1. Abfallbehandlung vor Deponierung

Mit 1. 1. 2004 wird die letzte Stufe der Deponieverordnung wirksam. Die Qualität aller auf Massenabfall- und Reststoffdeponien abgelagerten Abfälle hat ab diesem Datum vollständig den Vorgaben der Deponieverordnung zu entsprechen. Diese Qualitätsanforderungen werden wesentlich durch die Begrenzung des organischen Anteils der Ablagerungsmaterialien auf maximal fünf Masseprozent TOC (gesamter organischer Kohlenstoff) bestimmt. Für Abfälle aus mechanisch-biologischer Vorbehandlung gilt derzeit eine entsprechende Qualitätsanforderung mit der Begrenzung des oberen Heizwertes von weniger als 6.000 kJ/kg. Für die Praxis der Abfallwirtschaft bedeutet dies die zwingende Vorbehandlung aller Abfälle mit entsprechend hohem organischen Anteil (insbesondere aus Haushalten und ähnlichen Einrichtungen) vor Deponierung, während bis dato ein Großteil des aus Haushalten gesammelten Rest- und Sperrmülls ohne Vorbehandlung direkt deponiert wurde. Als wesentliche Systeme der Vorbehandlung stehen die Abfallverbrennung und die mechanisch-biologische Vorbehandlung (unter Abtrennung und Verbrennung der heizwertreichen Anteile) zur Verfügung bzw. werden entsprechende Anlagen derzeit errichtet.

Da die Gemeinden für die Sammlung und Behandlung kommunaler Abfälle (in unterschiedlichem Ausmaß) verantwortlich sind, haben sie durch die letzte Stufe der Deponieverordnung mit Änderungen zu rechnen: Einerseits können auf Grund der erforderlichen Behandlung der Abfälle Mehrkosten für die Entsorgung entstehen. Andererseits kann in Folge der geänderten Anforderungen aus der Vorbehandlung eine Änderung und Anpassung bestehender Sammelsysteme erforderlich werden.

So ist beispielsweise eine Reduktion der getrennten Sammlung von Kunststoffen auf stofflich verwertbare Anteile („Recycling“) denkbar. Je nach regionalem Sammel- und Behandlungssystem sowie der diesbezüglichen Marktsituation können die tatsächlichen (finanziellen) Auswirkungen auf Einzelfälle ein unterschiedliches Bild zeigen.

Treten Gemeinden als Betreiber von Abfallbehandlungsanlagen auf, sind sie zur Einhaltung des Standes der Technik verpflichtet. Als einschlägige Bestimmungen gelten die Abfallverbrennungsverordnung für thermische Vorbehandlungsanlagen und die Richtlinie für die mechanisch-biologische Behandlung von Abfällen. Die Qualität des Behandlungsendproduktes hinsichtlich Deponieverhalten wird durch die Deponieverordnung vorgegeben. Daraus ergeben sich möglicherweise Aufwendungen einer entsprechenden Anlagenanpassung.

Für Gemeinden als Deponiebetreiber ist ein verschärfter Wettbewerb um künftig durch die flächendeckende Vorbehandlung wesentlich reduzierte Ablagerungsmengen zu erwarten.

### 8.2.2. Verpackungsbereich

Die Regelungen im Verpackungsbereich werden durch die Verpackungsverordnung (VerpackVO) und die Verordnung zur Festsetzung von Zielen zur Vermeidung und Verwertung von Verpackungen festgelegt. Als wesentliche Vorgaben der Zielverordnung gelten

1. Wiederbefüllungs- bzw. Verwertungsquoten von 80 % für Getränkeverpackungen
2. Maximale Restmengen an sonstigen Verpackungen, die ab 2001 auf Deponien abgelagert werden dürfen
3. Stoffliche Verwertungsquoten bezogen auf die Gesamtmenge des jeweils in Verkehr gesetzten Packstoffes

Die bereits seit Inkrafttreten der Verpackungsverordnung im Jahr 1993 etablierten Sammel- und Verwertungssysteme stellen die Sammlung und Verwertung von Verpackungen sicher. Voraussetzungen dafür sind ausreichende Übernahmekapazitäten in zumutbarer Entfernung zu allgemein gültigen und nachvollziehbaren Tarifen. Die Vorgabe bestimmter Erfassungs- und Verwertungsquoten für die Sammel- und Verwertungssysteme erfolgt unter Berücksichtigung der „volkswirtschaftlichen Angemessenheit“ der Aufwendungen für Sammlung und Verwertung.

Der Erfassungsquote kann neben getrennt gesammelten Verpackungen auch jener Anteil zugerechnet werden, der gemeinsam mit dem Restmüll erfasst und einer energetischen Nutzung in einer Abfallverbrennungsanlage zugeführt wird. Dies hat Folgen auf die im Einflussbereich der Gemeinden angesiedelte haushaltsnahe getrennte Sammlung: Zwar erfolgt keine Änderung der stofflichen Verwertungsangaben, jedoch kann das Ausmaß der getrennten Sammlung auf jene Verpackungen reduziert werden, die stofflich verwertet werden können.

In diesem Zusammenhang sind für die künftige Gestaltung haushaltsnaher Sammelsysteme in den Gemeinden folgende Aspekte wesentlich:

- ▶ Durch die Deponieverordnung werden künftig praktisch nahezu alle brennbaren Abfälle energetisch genutzt. Dies wiederum verursacht Veränderungen in der Entwicklung der Sammelsysteme/-logistik. Die Zweckmäßigkeit einer (weiterhin) neben dem Restmüll laufenden getrennten Sammlung von Verpackungsabfällen zur thermischen Verwertung kann dadurch in Frage gestellt und gegebenenfalls künftig auf jene Fraktionen eingeschränkt werden, die sinnvoll stofflich verwertbar sind. Eine verbliebene getrennte Kunststoffsammlung wäre dann in eine „Qualitätssammlung“ mit hohen Anforderungen unter entsprechendem Aufwand an Logistik und Öffentlichkeitsarbeit zu entwickeln. In der Praxis könnten sich Änderungen derzeitiger Sammelsysteme hinsichtlich Sammelart (betreffend z. B. Bring-, Holsystem, „Gelber Sack“ etc.), Behältervolumen, Abfuhrintervalle usw. ergeben. Eine große Herausforderung stellt die diesbezüglich notwendige Öffentlichkeitsarbeit dar, da dem Bürger in manchen Fällen die Rücknahme der in den letzten Jahren mühsam entwickelten Trenndisziplin „verkauft“ werden muss.
- ▶ Ein weiterer für die Gemeinden zentraler Aspekt ist die finanzielle Abgeltung ihrer im Rahmen der Verpackungssammlung erbrachten zusätzlichen Leistungen. Durch die vermehrte „Mitsammlung“ und thermische „Mitbehandlung“ von Verpackungsabfällen in haushaltsnahen Sammelsystemen leisten die Gemeinden einen erheblichen Anteil zur Erfüllung der Erfassungsquote der Sammlungs- und Verwertungssysteme für Verpackungen. Die Sammel- und Verwertungssysteme signalisieren derzeit Interesse an der Nutzung der kommunalen Restmüllentsorgung. Seitens der Gemeinden bzw. Abfallwirtschaftsverbände wird ein diesbezüglich verursachergerechter Abrechnungsschlüssel der von den Gebietskörperschaften erbrachten Leistungen zur Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen angestrebt.

### 8.2.3. Weiterentwicklung des Altlastensanierungsgesetzes (ALSAG)

Das Wirksamwerden der letzten Stufe der Deponieverordnung mit 1.1.2004 bedeutet auch eine wesentliche Änderung des rechtlichen Umfeldes der Altlastenbeitragsgestaltung. Eine Anpassung des Beitragssystems an die geänderten Rahmenbedingungen war daher anzustreben. Demnach wurde im Sommer 2003 eine Änderung des ALSAG beschlossen. Das bis zu diesem Zeitpunkt im ALSAG geregelte Altlastenbeitragsystem war auf einen Lenkungseffekt in Richtung Vorbehandlung der Abfälle und einer Ablagerung auf dem Stand der Technik entsprechenden Deponien ausgerichtet. Dabei waren die Beiträge für reaktive Abfälle wesentlich höher als jene für vorbehandelte Abfälle. Durch das Wirksamwerden der letzten Stufe der Deponieverordnung (DVO) und der damit verbundenen gesetzlichen Vorbehandlungspflicht für alle reaktiven Abfälle wäre der angeführte Lenkungseffekt für einen bisherigen Großteil der beitragspflichtigen Abfälle „entfallen“. Erbunden mit einer durch flächendeckende Vorbehandlung bedingten Reduktion der Ablagerungsmengen hätte die Beibehaltung des „alten“ Systems daher zu einem erheblichen Rückgang der Mittel aus den Altlastenbeiträgen geführt.

## 8. Nachhaltigkeit, Umwelt und Landwirtschaft

Schätzungen gingen von einer diesbezüglich zu erwartenden Reduktion der derzeit jährlichen Einnahmen (ca. € 70 Mio. bis € 90 Mio.) um zwei Drittel(!) aus. Damit hätte das System zur Förderung der Altlastensanierung im bestehenden Umfang nicht fortgesetzt werden können.

Auf Grund dieser Rahmenbedingungen verfolgt die ALSAG-Novelle im Wesentlichen zwei Zielsetzungen:

1. Sicherstellung ausreichender Mittel für die Altlastensanierung und -sicherung entsprechend dem Aufkommen der letzten Jahre
2. Verstärkung der Lenkungswirkung in Richtung Abfallvermeidung und stoffliche Verwertung

Diese Zielsetzungen finden sich vor allem in folgenden Eckpunkten:

1. Einführung der Beitragspflicht für weitere Behandlungsverfahren neben der Ablagerung, konkret für das Verbrennen von Abfällen (€ 7,00 pro t ab 01.01.2006)
2. Erhöhung der bisherigen Beitragssätze für die Mehrzahl der beitragspflichtigen Tätigkeiten ab 2006

Gemäß Regierungsprogramm ist weiters vorgesehen, einen Sockelbetrag von € 15 bis 20 Mio. jährlich aus dem allgemeinen Budget zur Verfügung zu stellen und damit Ersatzvornahmen nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz bei Altlasten (z. B. Räumung der Fischer-Deponie) abzudecken.

Schätzungen zufolge könnten auf Basis der neuen Beitragsgestaltung jährliche Einnahmen von ca. € 50 Mio. bis € 80 Mio. erwartet werden. Zusammen mit dem angeführten Beitrag aus dem Budget würde damit ein jährlicher Betrag von ca. € 65 Mio. bis € 100 Mio. zur Erfassung und Erkundung von Altlasten, der Förderung der Altlastensanierung und -sicherung sowie der Durchführung von Ersatzvornahmen zur Verfügung stehen. Aus den Einnahmenerwartungen im Vergleich zum derzeitigen Beitragsaufkommen ist ersichtlich, dass die ALSAG-Novelle keine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Abgabenquote bewirkt.

Die Altlastenbeiträge werden (wie bisher) ihren Niederschlag in den Abfallgebühren finden. Die tatsächlichen Kostenauswirkungen in den jeweils einzelnen Entsorgungsgebieten können in Abhängigkeit vom Entsorgungssystem (insbesondere Vorbehandlung, Deponierung) in Überlagerung mit der jeweiligen Marktsituation ein unterschiedliches Bild zeigen.

## 8.3. Wasserwirtschaft

### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 14, Seite 30

- **Wasser:** Oberstes Ziel ist nachhaltige Bewahrung des Wassers als Lebensgrundlage für künftige Generationen. Die Implementierung der WRRL muss transparent und einfach – insbesondere unter Setzung klarer und überschaubarer Rahmenbedingungen und Handlungsvorgaben für die in der Wasserwirtschaft handelnden Sektoren – erfolgen. Die nachhaltige Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft, insbesondere im ländlichen Raum, ist sicherzustellen. Die Sicherung und der Schutz der österreichischen Wasserressourcen ist ein vitales nationalstaatliches Interesse und muss daher auch in Zukunft den einzelnen Mitgliedstaaten der EU vorbehalten werden.

*Von Johannes Laber*

### 8.3.1. Drei Schwerpunkte

Im Regierungsprogramm werden drei wesentliche Punkte genannt, nämlich die transparente Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie, die nachhaltige Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft sowie die Sicherung der österreichischen Wasserressourcen.

#### 8.3.1.1. Transparente Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) des Europäischen Parlamentes aus dem Jahr 2000 schafft einen Ordnungsrahmen für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. Sie ist bis Ende 2003 in nationales Recht umzusetzen, was durch eine Novelle des österreichischen Wasserrechtsgesetzes (WRG) geschehen wird.

Ziele der WRRL sind:

- die Erhaltung und Verbesserung der aquatischen Umwelt, mit Schwerpunkt auf die Wassergüte,
- die schrittweise Verringerung der Einleitung gefährlicher Stoffe in Gewässer,
- Aufstellung von Maßnahmenkatalogen, um einen nachhaltigen Wassergebrauch zu fördern sowie Feuchtgebiete zu schützen,
- die Sicherstellung eines guten Zustandes der Oberflächengewässer und des Grundwassers,
- die Verhinderung einer Verschlechterung des Zustandes der Gewässer.

Als Kerninstrument für die Umsetzung der Richtlinie ist die Erstellung von integrierten Maßnahmenprogrammen als Hauptbestandteil von Bewirtschaftungsplänen für Flusseinzugsgebiete vorzusehen. In den Maßnahmenprogrammen soll auch der Einsatz wirtschaftlicher Instrumente vorgesehen werden. Gleichzeitig sieht die Wasserrahmenrichtlinie eine Beteiligung der breiten Öffentlichkeit, einschließlich der Wassernutzer, an der Erstellung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete vor. Damit soll eine geeignete Information über geplante Maßnahmen und eine adäquate Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Entscheidungsfindung gewährleistet werden.

Um die WRRL nun in nationales Recht umzusetzen, wird das österreichische Wasserrechtsgesetz novelliert. Ziel der WRG-Novelle ist die Anpassung an die Vorgaben der WRRL, ohne dabei das Augenmaß für das Wesentliche zu verlieren. Dabei wird davon ausgegangen, dass bestehende Standards erhalten bleiben. So werden z. B. auf der administrativen Ebene die Fluss- bzw. Teilflusseinzugsgebiete als Planungsräume in bestehende administrative Strukturen integriert. Im Zuge der Novelle wird auch ein überregionales österreichisches Wasserinformationssystem (ÖWIS) installiert, welches als Grundlage der Erstellung und Umsetzung integrierter kosteneffizienter Maßnahmenprogramme dienen wird. Für die Gemeinden bzw. Verbände sollte jedenfalls zusätzlicher Aufwand hinsichtlich Datenaufbereitung etc. vermieden werden. Wichtig wird jedoch der von der EU geforderte Einsatz ökonomischer Instrumente (ökonomische Analyse der Wassernutzung, Wasserdienstleistungen, Kostenwahrheit nach dem Verursacherprinzip etc.) sein. Dies führt zum zweiten wesentlichen Punkt im Regierungsprogramm, nämlich der nachhaltigen Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft.

### 8.3.2. Nachhaltige Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft

Auch in Zukunft soll die Finanzierung, neben Gebühren und Landesförderungen, auf Förderungen seitens des Bundes fußen. Dies ist auf Grund der nachhaltigen Sicherung von sozial verträglichen Gebühren, vor allem im dezentralen ländlichen Raum, notwendig. Bereits die Novelle im Jahr 2001 der Förderungsrichtlinie für Siedlungswasserwirtschaft zeigte die Richtung hin zu einer stärkeren Berücksichtigung der dezentralen Räume mit ihren spezifisch höheren Kosten auf. So gehen zum Beispiel die spezifisch hohen Kosten von Landgemeinden in die Formel zur Ermittlung der Förderhöhe ein. Auch das Pauschalelement für die Förderung von Kanälen ist bei kostengünstig errichteten Kanälen (z. B. durch Verlegung abseits der Straße) mehr wert. Die Möglichkeiten für derartige kostengünstigere Verlegungsmethoden bietet sich wiederum vor allem im ländlichen Raum. Es wäre daher durchaus sinnvoll, diese Elemente, die auch einen Anreiz zum kostengünstigen Bau darstellen, zu verstärken.

Zukünftig wird es neben der Herausforderung auf Grund der WRRL (Einsatz ökonomischer Instrumente) jedenfalls auch im ureigensten Interesse der Gemeinden liegen, zusätzliche Einsparpotenziale im Bau und Betrieb ihrer siedlungswasserbaulichen Infrastruktur zu erkennen und umzusetzen. Als Basis dafür sollte eine Kosten- Nutzenrechnung dienen, die es in Zusammenhang mit Methoden des „Benchmarking“ ermöglicht, die technische und ökonomische Effizienz zu steigern.

Zusätzlich führt eine professionelle Kostenrechnung auch zu einer überschaubaren Verwaltung und zu einer besseren Dokumentation dieses Bereiches in der Gemeinde. Benchmarking ermöglicht den Vergleich mit anderen Gemeinden und Verbänden und ist als Prozess zu verstehen, der am treffendsten mit „Lernen vom Besten“ umschrieben werden kann.

Dieser „Blick zu den Nachbarn“ ist auch deshalb sehr wünschenswert, da in manchen Fällen eine wesentliche Effizienzsteigerung nur unter Ausnutzung von Skaleneffekten möglich ist, also den losen oder organisierten Verbund mit benachbarten Gemeinden oder Verbänden voraussetzt. Gerade das Beispiel der Verbandsbildung ist ein wesentlicher Anker in der österreichischen Wasserwirtschaft und sollte zukünftig noch verstärkt genutzt werden, um Einsparpotenziale größerer Einheiten zu nutzen.

### **8.3.3. Die Sicherung der Wasserressourcen als nationalstaatliches Interesse**

Auch Kooperationen mit Betreibern aus der Privatwirtschaft (etwa im Rahmen von Public-Private-Partnership-(PPP)-Modellen) können durch Nutzung des privatwirtschaftlichen Management-Know-hows zu einem rascheren und kostengünstigeren Bau und Betrieb führen. Bei derartigen Modellen sollte jedenfalls darauf geachtet werden, dass die Handlungsfreiheit der öffentlichen Hand (z. B. Gebührenfestlegung) nicht durch mangelnde Vertragsausgestaltung völlig eingeschränkt wird, also kein vollständiger Eigentumsübertritt stattfindet.

Im Sinne der souveränen Bestimmung über die grundlegende Daseinsvorsorge mit Trinkwasser setzt sich die Bundesregierung auch dafür ein, dass in den laufenden GATS-Verhandlungen (General Agreement on Trade in Services) die Wasserversorgung nicht weiter liberalisiert wird. Der Zugang zu und die Bewirtschaftung von Trinkwasserressourcen wird von den GATS-Verhandlungen ausgeklammert bleiben.

# 9. FAMILIE UND GENERATIONEN

### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 16, Seite 32

#### ➤ Ehrenamt und Freiwilligenarbeit:

- Gewährung der Familienbeihilfe während des Freiwilligen sozialen Jahres
- Einrichtung eines österreichischen Rates für Freiwilligenarbeit
- Unterstützung und Anerkennung der Freiwilligenarbeit
- Prüfung von Möglichkeiten einer Unfallversicherung für ehrenamtliches Engagement
- Prüfung der Möglichkeit steuerlicher Maßnahmen zur Unterstützung von ehrenamtlichen Organisationen im Sozial-, Gesundheits- und Frauen-Bereich.

*Von Peter Pilz*

## 9.1. Vorbemerkungen

Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftliches Engagement müssen stärker gefördert werden. Das ist das erklärte Ziel der Bundesregierung, welches auch im Regierungsprogramm Berücksichtigung gefunden hat. Die beabsichtigte Attraktivierung der ehrenamtlichen Tätigkeit durch die Bundesregierung ist jedenfalls begrüßenswert, stellen doch Freiwilligkeit und Ehrenamt einen unverzichtbaren Bestandteil aller Gesellschaften und ihrer Wirtschaft dar. In Anbetracht dessen, dass es in zunehmendem Maße für viele Organisationen schwieriger wird, Freiwillige als Unterstützung zu gewinnen, auf der anderen Seite aber der Bedarf und die wirtschaftliche Notwendigkeit unbezahlter Arbeit (Ehrenamt) stetig steigt, ist das vorgenommene Ziel der Bundesregierung von besonderer Wichtigkeit. Im Folgenden werden die wesentlichen Vorhaben betreffend Ehrenamt und Freiwilligenarbeit, die im Regierungsprogramm ihren Niederschlag gefunden haben, kurz erörtert.

## 9.2. Familienbeihilfe während des „Freiwilligen sozialen Jahres“

In Österreich existiert neben den Pflichtdiensten, wie Wehr- und Zivildienst, bereits seit vielen Jahren die Einrichtung des „Freiwilligen sozialen Jahres“ auf privater Basis. Derzeit werden im Rahmen dieses Programms jährlich mehr als 100 Freiwilligeneinsätze im Sozialsektor absolviert. Auf Grund der positiven Erfahrungen, die mit der Einrichtung des „Freiwilligen sozialen Jahres“ gewonnen wurden, ist es nur wünschenswert, dass die Attraktivität dieser Einrichtung gehoben wird. Die

beabsichtigte Weitergewährung von Familienbeihilfe ist hierzu sicherlich ein geeignetes Mittel. Insbesondere Jugendlichen, deren finanzielle Verhältnisse oft Grund für die Nichtausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit ist, wird hier ein nicht unwesentlicher Anreiz geboten. In diesem Zusammenhang müsste aber auch daran gedacht werden, dass für Studenten/innen, die sich zur Absolvierung des „Freiwilligen sozialen Jahres“ entschließen, nicht bloß eine Weitergewährung der Familienbeihilfe vorzusehen ist, sondern darüber hinaus ein weiteres Toleranzsemester ohne Verlust der Familienbeihilfe zu gewähren sein wird. Ansonsten ist zu befürchten, dass die Regelung zu einem zahnloser Papiertiger verkommt und der gewünschte Erfolg ausbleibt.

### 9.3. Einrichtung eines österreichischen „Rates für Freiwilligenarbeit“

Ebenso positiv hervorzuheben ist die Einrichtung eines österreichischen Rates für Freiwilligenarbeit. Im Konkreten ist vorgesehen, dass dieser „Rat für Freiwilligenarbeit“ im Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz eingerichtet wird, wobei ihm Vertreter von Bund, Ländern, Interessenvertretungen und gemeinnützigen Nichtregierungsorganisationen (NGO) angehören. Die 46 Mitglieder des österreichischen Freiwilligenrates werden auf Vorschlag der Bundesminister, der Länder, des Städte- und des Gemeindebundes, der Interessensvertretungen und der NGOs nominiert. Die Konstituierung des österreichischen Freiwilligenrates ist für Herbst 2003 geplant.

Gemäß dem Ministerratsbeschluss vom 17.06.2003 hat der „Rat für Freiwilligenarbeit“ die Funktion einer Interessenvertretung der Freiwilligen und der freiwilligen Organisationen und andererseits eine Beratungsfunktion in Angelegenheiten der Freiwilligenarbeit gegenüber der österreichischen Bundesregierung. Hauptaufgabe soll dabei sein, Empfehlungen für Maßnahmen zu entwickeln, um die Attraktivität der Freiwilligenarbeit in Österreich zu heben. Er verfolgt das Ziel, in Österreich die Barrieren und Hürden beiseite zu räumen, die dem freiwilligen Engagement im Weg stehen, und Empfehlungen für Maßnahmen zu entwickeln, damit sich Menschen aller Altersgruppen auch zukünftig freiwillig engagieren. Insbesondere soll der Rat für Freiwilligenarbeit als Gesprächsforum und institutionalisierter Dialog zwischen den politischen Entscheidungsträgern und den Vertretern der freiwilligen Organisationen aus allen gesellschaftlichen Bereichen in allgemeinen Angelegenheiten der Freiwilligenarbeit sowie des ehrenamtlichen und bürgerschaftlichen Engagements dienen.

### 9.4. Vorsehung eines Unfallversicherungsschutzes für ehrenamtliches Engagements

Von besonderer Bedeutung für die Freiwilligenarbeit in Österreich ist die im Regierungsprogramm angedachte Überprüfung der Möglichkeiten im Hinblick auf einen Unfallversicherungsschutz für ehrenamtliches Engagement. In Anbetracht dessen, dass Freiwillige während ihrer Tätigkeit oft nicht einmal durch einen Unfallversi-

cherungsschutz gesichert sind, freiwillig Engagierte jedoch bei der Ausübung ihrer Tätigkeit regelmäßig die gleichen Risiken eingehen wie Hauptamtliche, ist es nur sachgerecht und unbedingt notwendig, dass auch sie in den Genuss eines Unfallversicherungsschutzes kommen sollten. Eine Lösung könnte etwa dahingehend gefunden werden, dass ehrenamtlich tätige Personen bei bestimmten vom Gesetz erfassten Rechtsträgern, auch ohne Anmeldung, von der gesetzlichen Unfallversicherung erfasst werden. Im Einzelnen wäre dabei noch zu klären, welche Organisationen im Konkreten von einer solchen Begünstigung erfasst werden sollten.

### 9.5. Mögliche steuerliche Maßnahmen zur Unterstützung von ehrenamtlichen Organisationen im Sozial-, Gesundheits- und Frauen-Bereich

Hinsichtlich der Intention der Bundesregierung, steuerliche Maßnahmen zur Unterstützung von ehrenamtlichen Organisationen im Sozial-, Gesundheits- und Frauen-Bereich zu prüfen, ist zu bemerken, dass neben den bereits umfassenden Begünstigungen nach den §§ 34 ff Bundesabgabenordnung (BAO) für gemeinnützige Rechtsträger im Besonderen eine Liberalisierung betreffend die steuerliche Behandlung von Spenden anzudenken sein wird. So wäre etwa eine Verknüpfung von „Spendengütesiegel“ und steuerliche Abzugsfähigkeit beim Spender überlegenswert. Im Konkreten hieße das, dass Spenden an entsprechende Organisationen mit Spendengütesiegel jedenfalls als Betriebsausgaben geltend gemacht werden könnten, auch wenn eine betriebliche Veranlassung gerade nicht besteht. Dadurch kann die Spendenbereitschaft angehoben werden und führt das zu einer gesellschaftspolitisch wünschenswerten Unterstützung von ehrenamtlichen Organisationen.

### 9.6. Zusammenfassende Erkenntnisse

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass das im Regierungsprogramm der Bundesregierung niedergeschriebene Vorhaben, ehrenamtliche Tätigkeiten zu fördern, durchaus begrüßenswert ist. Es ist aber ebenso festzustellen, dass die umzusetzenden Maßnahmen im Regierungsprogramm nur sehr vage umschrieben wurden. Ob es daher zu einer tatsächlichen Attraktivierung der Freiwilligenarbeit in Österreich kommen wird, wird von den konkret gesetzten Maßnahmen abhängig sein.

## 10. MEDIEN

### 10.1. Abschaffung der Werbeabgabe

#### Vorgaben des Regierungsprogramms – Kapitel 17, Seite 33

**Abschaffung der Anzeigen- und Ankündigungsabgabe** im Rahmen des nächsten FAG wird angestrebt, um der Medien- und Werbewirtschaft neue Impulse zu geben.

*Von Dietmar Pilz*

#### 10.1.1. Vorbemerkungen

Mit der Forderung auf Abschaffung der Anzeigen- und Ankündigungsabgabe ist offensichtlich die seit dem Jahr 2000 bundesgesetzlich geregelte Werbeabgabe gemeint. Die Anzeigen- und Ankündigungsabgaben wurden bereits 2000 mit der Einführung der Werbeabgabe außer Kraft gesetzt. Überblicksartig wird der Übergang von der Ankündigungs- und Anzeigenabgabe zur Werbeabgabe in einem Zeitraffer dargestellt.

#### 10.1.2. Ankündigungs- und Anzeigenabgabe/Werbeabgabe – ein Rückblick

Bis Ende 2000 waren die Länder und Gemeinden ermächtigt, Ankündigungsabgaben nach § 14 Abs. 1 Z 13 FAG 1997 bzw. § 15 Abs. 3 Z 4 FAG 1997 (ausschließliche Gemeindeabgaben) sowie Anzeigenabgaben gemäß § 14 Abs. 1 Z 7 FAG 1997 einzuheben.

Mangels näherer Bestimmungen in den Finanzausgleichsgesetzen war es bis zu diesem Zeitpunkt möglich, Anzeigen und Ankündigungen doppelt zu besteuern. Die durch das Fehlen entsprechender bundeseinheitlicher Bestimmungen seinerzeit bestehende Rechtsunsicherheit wurde durch ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes zum „Studioprinzip“ (G 15/98, V 9/98 vom 17.12.1998) noch verstärkt.

Eine Studie des Fachausschusses I (Steuervereinfachung) der Steuerreformkommission 2000 erblickte hinsichtlich der Landes- und Gemeindeabgaben (Auswertung von Fragebögen) ebenfalls einen gewichtigen Reformbedarf nach Vereinfachung hinsichtlich der Anzeigen- und Ankündigungsabgabe.

All diese Umstände veranlassten die Finanzausgleichspartner im Jahr 2000, das gesamte System der Besteuerung der Medien- und Werbewirtschaft völlig neu zu

regeln – und zwar hinsichtlich des Steuergegenstandes, des Steuersatzes, der Steuerbefreiungen usw. sowie auch in Bezug auf den Finanzausgleich.

Im Jahr 1999 ergab sich ein Aufkommen an Ankündigungsabgabe in Höhe von € 52,0 Mio. und das Aufkommen an Anzeigenabgabe in Höhe von € 83,2 Mio., somit insgesamt € 136,2 Mio.

### 10.1.2.1. Werbeabgabe neu

Der Bund hat im Einvernehmen mit den Finanzausgleichspartnern ein mit 1. Juni 2000 in Kraft getretenes Bundes-Werbeabgabegesetz erlassen und die Ermächtigung der Länder und Gemeinden, Abgaben von Anzeigen in Zeitungen oder sonstigen Druckwerken bzw. Abgaben von Ankündigungen zu erheben, mit Ablauf des Mai 2000 außer Kraft gesetzt.

### 10.1.2.2. Regelung – Finanzausgleich

Die Werbeabgabe wurde in den Kreis der gemeinschaftlichen Bundesabgaben (§ 8 Abs. 7 lit a FAG 1997) aufgenommen und wie folgt verteilt:

<u>Gebietskörperschaft</u>	<u>FAG-Anteil</u>
<b>Bund</b>	<b>4,000 %</b>
<b>Länder</b>	<b>9,083 %</b>
<b>Gemeinden</b>	<b>86,917 %</b>

Die länderweise Aufteilung der Werbeabgabe auf die Gemeinden erfolgte 2000 und 2001 zu 90 % nach dem Durchschnittsaufkommen an der Anzeigen- und Ankündigungsabgabe der Jahre 1996 bis 1998 sowie zu 10 % nach der **Volkszähl.** In den Jahren danach verschiebt sich das Verhältnis jeweils um 10-%-Punkte zu Gunsten der Aufteilung nach der Volkszahl, sodass bis 2004 ein Verhältnis von 60 % : 40 % erreicht wird.

### 10.1.3. Das System der Werbeabgabe

Steuergegenstand der Werbeabgabe sind entgeltliche Werbeleistungen durch einen Werbeleister. Zu den Werbeleistungen zählen die Veröffentlichung von Werbeeinschaltungen in Druckwerken im Sinne des Mediengesetzes, die Veröffentlichung von Werbeeinschaltungen in Hörfunk und Fernsehen, die Duldung der Benützung von Flächen und Räumen zur Verbreitung von Werbebotschaften.

Veröffentlichungen von Informationen von gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Institutionen (§§ 34 – 47 Bundesabgabenordnung) werden nicht besteuert; „politische Werbung“ hingegen unterliegt der Werbeabgabe.

Die **Bemessungsgrundlage** der Werbeabgabe richtet sich nach § 4 UStG 1994 und beträgt 5 % der Bemessungsgrundlage. Der Werbeleister ist grundsätzlich

**Abgabenschuldner;** die **Erhebung** der Abgabe erfolgt analog den Regelungen des UStG 1994.

### 10.1.3.1. Aufkommen Werbeabgabe

Das Gesamtaufkommen der Werbeabgabe als gemeinschaftliche Bundesabgabe hat im Jahr 2001 € 87,7 Mio. und im Jahr 2002 € 76,3 Mio. betragen. Der Rückgang der Werbeabgabe ist auf Änderungen bei der Erhebung der Abgabe (§ 4 Werbeabgabegesetz) zurückzuführen. Die darin enthaltenen Freibeträge bzw. Freigrenzen wurden zum Teil verzehnfacht, was den dargestellten Rückgang dieser Abgabe zur Folge hatte.

### 10.1.3.2. Abgabepflicht für Direktwerbung (Prospekte)

Mit Erkenntnis B 171/02 vom 28.9.2002 hat der Verfassungsgerichtshof die Werbeabgabe für Beilagenwerbung als verfassungskonform bestätigt und auch festgestellt, dass gegen die Werbeabgabe an sich keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. Er folgt mit seinem Erkenntnis auch nicht der im Durchführungserlass zur Werbeabgabe (BMF vom 15.6.2000, ZI. 14 0607/1-IV/14/00, AÖF 121/2000) vertretenen Rechtsauffassung, dass der Bereich der Direktwerbung vom Tatbestand des Werbeabgabengesetzes nicht umfasst sei.

### 10.1.3.3. Werbeabgabe – Finanzverfassung

In einem zuvor ergangenen Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes (A 7/01 vom 1.3.2002) wurde die Klage einer Gemeinde gegen den Bund wegen Entfalls der Ermächtigung zur Erhebung von Anzeigen- und Ankündigungsabgaben und Einführung einer Werbeabgabe in Form einer gemeinschaftlichen Bundesabgabe abgewiesen. Der Verfassungsgerichtshof sah keinen Widerspruch der Verteilungsregelung des FAG 2001 zum Finanz-Verfassungsgesetz 1948 („F-VG 1948“) angesichts der Bedachtnahme auf die bisherige konkrete Einnahmensituation der einzelnen Gemeinden im Bereich der Anzeigen- und Ankündigungsabgabe; der Verfassungsgerichtshof sah auch keine Bedenken gegen die durch die Herabsetzung des Steuersatzes der Werbeabgabe bewirkten Mindereinnahmen der Gemeinde.

### 10.1.4. Schlussbemerkungen

Für die Abschaffung der Werbeabgabe besteht daher aus kommunaler Sicht keinerlei Veranlassung – zumal diese Abgabe wie ausgeführt ausdrücklich als verfassungskonform bestätigt wurde.

Die bis Mai 2000 bestehenden Erschwernisse in der länder- und gemeindeweisen uneinheitlichen Einhebung und Verwaltung der Anzeigen- und Ankündigungsabgabe – sowohl für die Abgabenbehörden als auch für die Medien- und Werbewirtschaft – wurden mit der bundesgesetzlich geregelten Werbeabgabe beseitigt. Zu-

dem wurde das Aufkommen durch die Herabsetzung des Steuersatzes auf 5 % zu mehr als einem Drittel reduziert, was für einzelne Gemeinden mit großen Einnahmenverlusten verbunden war bzw. ist.

Wenn die Bundesregierung der Medien- und Werbewirtschaft in den kommenden Jahren neue Impulse zu geben beabsichtigt, so können diese Impulse finanziell nicht zu Lasten Dritter – nämlich der Gemeinden – gehen, die ihre „Impulsbereitschaft“ für die Medien- und Werbewirtschaft durch die Zustimmung zu einer „Werbeabgabe neu“ mehr als hinlänglich bekundet haben.

## 11. VERWALTUNG

### 11.1. Folgekostenschätzung

#### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 20, Seite 35

Einführung einer **Folgekostenschätzung** durch externe Experten.

*Von Dietmar Pilz*

#### 11.1.1. Die Bedeutung der Ermittlung von Folgewirkungen von Investitionsvorhaben der öffentlichen Verwaltung

Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Investitionsvorhaben durch die öffentliche Hand spielen Begriffe wie Folgelasten, Folgewirkungen bzw. Folgekosten eine gewichtige Rolle. Insbesondere in Zeiten budgetärer Anspannungen können Folgelasten, die aus Investitionsprojekten resultieren, finanzielle Spielräume einschränken und sogar das Haushaltsgleichgewicht gefährden. Im Rahmen einer vorausschauenden Betrachtung der finanziellen Entwicklung der öffentlichen Haushalte gilt es somit, möglichst umfassend sämtliche zu erwartenden finanziellen Auswirkungen von Investitionen bereits im Zeitpunkt der Entscheidungsfindung über die Investition zu erfassen. Investitionen verursachen finanzielle Auswirkungen nämlich nicht nur im Investitionszeitpunkt, sondern in der Regel auch über den gesamten Nutzungszeitraum. Um finanzielle Gestaltungsspielräume langfristig zu sichern bzw. wieder zu gewinnen, ist es erforderlich, Folgewirkungen, insbesondere Folgelasten zu identifizieren, um diese neben den „reinen“ Investitionskosten als Basis für die Entscheidungsfindung heranziehen zu können. Von zentraler Bedeutung ist die Ermittlung von Folgewirkungen auch im Rahmen der Voranschlagserstellung und insbesondere im Rahmen der im Regelfall für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren erstellten mittelfristigen Finanzplanung. Besonders im Hinblick auf die Ermittlung der zukünftigen Manövriermasse (= freie Finanzspitze) der öffentlich-rechtlichen Körperschaft sind die Folgewirkungen von Investitionen jedenfalls von besonderer Bedeutung.

Folgewirkungen öffentlicher Investitionen lassen sich grundsätzlich als sämtliche finanzielle Auswirkungen der Investitionen, die sich nach Fertigstellung der Investition bis zum Ende der Nutzungsdauer ergeben, definieren.

Ein legislativer Hinweis auf die Wichtigkeit der Abschätzung der Folgewirkungen, hier in Zusammenhang mit der Beschlussfassung von Gesetzen, Verordnungen und Staatsverträgen, findet sich in § 14 Abs. 1 BHG, der wie folgt lautet:

*§ 14. (1) Jedem Entwurf für ein Bundesgesetz, eine Verordnung, eine über- oder zwischenstaatliche Vereinbarung und eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG ist*

## 11. Verwaltung

von dem Bundesminister, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet wurde, eine den Richtlinien gemäß Abs. 5 entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen, aus der insbesondere hervorzugehen hat:

1. ob und inwiefern die Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen voraussichtlich Ausgaben oder Einnahmen sowie Kosten oder Erlöse für den Bund verursachen wird;
2. wie hoch diese Ausgaben oder Einnahmen sowie Kosten oder Erlöse im laufenden Finanzjahr und mindestens in den nächsten drei Finanzjahren zu beziffern sein werden;
3. aus welchen Gründen diese Ausgaben und Kosten notwendig sind und welcher Nutzen hiervon erwartet wird;
4. welche Vorschläge zur Bedeckung dieser Ausgaben und Kosten gemacht werden.

Auch der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund haben sich dieses Themas bereits im Jahre 1983 angenommen und die „Richtlinien zur Ermittlung der Folgekosten kommunaler Investitionen“ (RIFO) herausgegeben.

Folgewirkungen lassen sich demnach prinzipiell in Folgeausgaben (bzw. Folgekosten) und Folgeeinnahmen (bzw. Folgeerträge) einteilen.

Die zitierte Gesetzesstelle wie auch die RIFO nehmen sowohl Bezug auf Einnahmen und Ausgaben, also finanzwirtschaftliche Kategorien, als auch auf Folgekosten bzw. Folgeerlöse, welche betriebswirtschaftliche Kategorien darstellen. Der wichtigste Unterschied zwischen diesen beiden Begriffspaaren besteht darin, dass Folgekosten auch kalkulatorische Kosten (insbesondere kalkulatorische Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen) beinhalten, während Folgeausgaben nur die tatsächliche monetäre Belastung des Haushaltes wiedergeben und lediglich „Abschreibungssurrogate“ wie Rücklagendotierungen und Darlehenstilgungen berücksichtigen. Auf diese zweifellos wesentliche Unterscheidung wird in den folgenden grundlegenden Ausführungen aber nicht weiter eingegangen. Vereinfachend wird in Folge von Folgekosten und Folgeerlösen gesprochen.

Die Folgewirkungen sind weiters in laufende und einmalige Folgewirkungen zu unterscheiden. Nachstehende Übersichtstabelle zeigt Beispiele für laufende und einmalige Folgekosten bzw. Folgeerlöse:

	einmalig	laufend
<b>Folgekosten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erweiterungsinvestition</li> <li>– Ergänzungsinvestitionen</li> <li>– Ersatzinvestitionen</li> <li>– Beseitigungskosten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Personalkosten</li> <li>– Instandhaltungskosten</li> <li>– Fremdkapitalzinsen</li> <li>– Betriebskosten</li> <li>– Materialkosten</li> <li>– Steuern und Abgaben</li> </ul>

	einmalig	laufend
<b>Folgeerlöse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Veräußerungserlöse für Veräußerung der Investitionssubstanz</li> <li>– Kapitaltransfers für Erweiterungsinvestitionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Veräußerung von Erzeugnissen</li> <li>– Gebühren</li> <li>– Leistungsentgelte</li> <li>– Laufende Transfereinnahmen</li> </ul>

Für die Quantifizierung von erwartbaren Folgewirkungen ist es sinnvoll, für zentrale Kosten bzw. Erlöskategorien Referenz- bzw. Richtwerte festzulegen. Bei der Verwendung von Richtwerten ist darauf zu achten, dass diese in geeigneten Bezugsgrößen und Darstellungsformen angegeben werden, vom gleichen Folgewirkungsbegriff (finanzwirtschaftlich oder betriebswirtschaftlich) ausgehen, möglichst aktuell sind und von vergleichbaren Einrichtungen hinsichtlich Größe, Alter, Bauweise und Nutzungsart stammen.

Beispielsweise sind als Richtsatz für Personalausgaben, sinnvollerweise Durchschnittswerte für die einzelnen Verwendungs- und Funktionsgruppen zu berechnen. Für Sachausgaben (Betriebsmittel, Materialkosten etc.), die mengenmäßig mit einem Arbeitsplatz zusammenhängen, so genannte arbeitsplatzbezogene Sachausgaben, kann ein auf Grund von Erfahrungssätzen gebildeter Betrag auf Basis der Anzahl der erwarteten zusätzlichen Arbeitsplätze als Grundlage dienen. Energiekosten können beispielsweise anhand eines aus Vergleichsobjekten abgeleiteten Wert je m<sup>2</sup> abgeschätzt werden. Instandhaltungskosten können mit bestimmten Erfahrungssätzen, die einerseits vom Investitionsvolumen, differenziert nach Einrichtungs- und Verwendungstypen, und andererseits vom Alter des Investitionsobjekts abhängen, geschätzt werden.

Neben den bisher behandelten direkten Folgewirkungen werden oftmals auch so genannte indirekte Folgewirkungen von Investitionsprojekten angesprochen. Darunter versteht man Folgewirkungen, die nicht in unmittelbarem sachlichem und örtlichem Zusammenhang mit dem betreffenden Investitionsobjekt stehen. Unter indirekten Folgewirkungen werden v. a. Kostenreduktionen (Ausgabeneinsparungen) bzw. Erlösreduktionen (Einnahmerückgänge) in anderen Bereichen als in dem Bereich, in dem die Investition getätigt wird, verstanden. Bei indirekten Folgewirkungen ist auf Grund der im Regelfall bei der Berührung von mehreren Bereichen gegebenen uneinheitlichen Zuständigkeit für die Finanzplanung besondere Vorsicht geboten, um Doppelerfassungen von bestimmten Auswirkungen zu vermeiden. Als Beispiel einer Erlösreduktion ist das Entfallen von gewissen Teilen der Einnahmen des städtischen Hallenbades bei Betrieb eines neuen Thermalbades zu nennen. Eine Reduktion der Personalkosten bzw. der Materialkosten auf Grund geringerer Besucherzahlen im städtischen Hallenbad in Folge der Eröffnung des Thermalbades wäre ein Beispiel für eine Kostenreduktion als indirekte Folgewirkung des Projektes „Thermalbad“. Die Quantifizierung der soeben beschriebenen indirekten Folgewirkungen ist naturgemäß mit größerer Planungsunsicherheit belastet und wird daher in der Praxis oftmals vernachlässigt.

## 11. Verwaltung

Nach Planung sämtlicher Folgewirkungen lässt sich das „Folgeergebnis“ als Saldo von einnahmen- und ausgabenseitigen Folgewirkungen (= Nettofolgewirkungen) aus dem Investitionsprojekt für die Zeit nach seiner Realisierung anhand folgendem Berechnungsschema für jedes Betrachtungsjahr abschätzen:

+	Folgeeinnahmen	laufend
		einmalig
+	Ausgabeneinsparungen	laufend
		einmalig
-	Folgeausgaben	laufend
		einmalig
-	Einnahmerückgänge	laufend
		einmalig
=	Nettofolgewirkungen	

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Abschätzung von Folgewirkungen und dabei insbesondere die Abschätzung der Folgekosten einen entscheidenden Beitrag zur Entscheidungsfindung hinsichtlich der Durchführung von öffentlichen Investitionen leisten können. Wie die Praxis zeigt, wird dieser Tatsache oftmals zu geringes Gewicht beigemessen. Insbesondere in Zeiten einer angespannten Budgetsituation kann die Folgekostenabschätzung eine bedeutende Hilfestellung bei der Prioritätenreihung von Projekten geben, da sie die finanziellen Auswirkungen eines Projektes über einen längerfristigen Zeitraum als über den bloßen Errichtungszeitraum darstellt.

### 11.1.2. Externe Folgekostenberechnung – Sichtweise der Gemeinden

Die Einführung von Folgekostenschätzungen vor allem bei Vorhaben im außerordentlichen Haushalt (Immobilien) durch externe Experten ist – sofern diese nicht bereits besteht – grundsätzlich auch den Gemeinden zu empfehlen. Bei Gesetzesvorhaben und bei Verordnungsentwürfen des Bundes oder der Länder sollte die Einführung einer Folgekostenschätzung durch externe Experten im Sinne des Regierungsprogrammes zwingend vorgesehen werden. Für Begutachtungen von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen des Bundes und der Länder bilden solche Folgekostenschätzungen eine wesentliche Grundlage dafür, ob der Österreichische Gemeindebund oder der Österreichische Städtebund bzw. deren Landesverbände den Konsultationsmechanismus anrufen.

Diese externen Folgekostenschätzungen sollen jedenfalls Bestandteil der zur Begutachtung versandten Normen sein.

### 11.2. Die Bezirksverwaltungsbehörde als zentrale Anlaufstelle

#### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 20, Seite 35

- Weiterer Ausbau der **Bezirksverwaltungsbehörden** zur **zentralen Anlaufstelle**

*Von Wolfgang Meyer*

#### 11.2.1. Ausgangssituation

In der politischen Diskussion der letzten Monate über die Notwendigkeit von Verwaltungsreformen wurde unter anderem auch vorgeschlagen, die Bezirkshauptmannschaften abzuschaffen. Das vorliegende Regierungsprogramm für die laufende Legislaturperiode erteilt solchen Vorstellungen eine deutliche Absage: Es sieht ausdrücklich den „weiteren Ausbau der Bezirksverwaltungsbehörden zur zentralen Anlaufstelle“ vor.

Hiezu und zu anderen Zielsetzungen des Regierungsprogramms einige Überlegungen aus (niederösterreichischer) Gemeindesicht.

#### 11.2.2. Bezirksverwaltungsbehörde – eine nicht notwendige Verwaltungsebene?

In der Diskussion um die Abschaffung der Bezirksverwaltungsbehörden wurde argumentiert, die österreichische Verwaltung hätte zu viele Ebenen. Offen blieb allerdings, wer sodann die Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörden übernehmen sollte.

Die Bezirkshauptmannschaften haben in Österreich eine lange Tradition: Sie reichen in ihren ersten Anfängen bis in das Jahr 1849 zurück und wurden nach verschiedenen Organisationsänderungen schließlich 1868 endgültig installiert; gleichzeitig wurde auch die territoriale Gliederung der Verwaltungsbezirke geschaffen. Durch den Einfluss des politischen Liberalismus wurde Österreich immer mehr zum Rechtsstaat und rechtsstaatliche Vollziehung der Gesetze war damit Hauptaufgabe der Bezirkshauptmannschaften. Schon die Tatsache, dass diese Behördenform seither alle stattgefundenen Wechsel von Staats- und Regierungsformen (Monarchie, Republik, Ständestaat, Drittes Reich) überdauert hat, zeigt, dass sie sich bewährt hat.

Als monokratisch organisierte Behörde, deren Leiter durch behördlichen Akt bestellt wird, ist sie für die Vollziehung behördlicher Aufgaben in der Regel geeignet.

ter als ein gewähltes und damit von der jeweiligen Wählergunst abhängiges Organ. Sie hat eine Vielzahl von Aufgaben der Hoheitsverwaltung des Landes und des Bundes zu besorgen; diese reichen von Aufsichtstätigkeiten (z. B. Gemeinden, Schulen, Kindergärten etc.) über Wahlen, sicherheitspolitische Aufgaben, Verwaltungsstrafrechtspflege, Katastrophenschutz, Gesundheits- und Veterinärwesen, Grundverkehr, Fischerei, Jagd, Naturschutz, Wasser-, Kraftfahr-, Straßenverkehrs-, Gewerbe- und Forstrecht bis zu Aufgaben der Jugendwohlfahrt und Sozialhilfe. Hiezu kommen noch viele in Einzelgesetzen übertragene Aufgaben wie z. B. die Durchführung von Bauverfahren bei bundeseigenen Gebäuden oder bei gewerblichen Betriebsanlagen zufolge Übertragung durch die Gemeinden.

Wollte man die Bezirksverwaltungsbehörde abschaffen, erhebt sich die Frage, wo die von ihr wahrgenommenen Verwaltungsaufgaben angesiedelt werden sollten. Schafft man nicht eine neue Ebene (was ja den Intentionen zur Abschaffung von Ebenen widersprechen würde), so bleiben nur die vorhandenen Behördenebenen übrig, nämlich die zentrale Landesverwaltung und die Gemeinden.

Eine Verlegung zur Landesregierungsebene würde der Bürgernähe widersprechen – der für die NÖ Landesverwaltung formulierte Slogan „näher zum Bürger, schneller zur Sache“ wäre schon aus räumlichen Gründen nicht mehr zutreffend.

Eine Verlagerung auf Gemeindeebene würde andere Gemeindestrukturen voraussetzen; derzeit wären viele kleine Gemeinden nicht in der Lage, Aufgaben der Bezirkshauptmannschaft zu übernehmen. Auch sind diverse behördliche Agenden kaum geeignet, von kleinen und mittleren Gemeinden vollzogen zu werden; aus praktischer Sicht gesehen ist es z. B. kaum denkbar, dass jede Gemeinde Lenkberechtigungen entzieht oder die Verwaltungsstrafrechtspflege besorgt. Hiezu wäre eine Gemeindestruktur ähnlich den Magistraten erforderlich; eine Strukturreform in diese Richtung erscheint aber zumindest derzeit unrealistisch.

Insgesamt wäre es kontraproduktiv, eine funktionierende Behördenorganisation, die eine Vielfalt von Aufgaben ordnungsgemäß und zur Zufriedenheit der Bürger erledigt, abzuschaffen, nur um ein theoretisches Ziel (Abschaffung einer Behördenebene) zu verwirklichen. Allein die hiezu erforderlichen Gesetzesänderungen, organisatorischen und personellen Änderungen, zusätzlichen Aufwendungen für Umstellungen, Übersiedlungen und die Schaffung neuer Raum- und Personalressourcen in den verlagerten Bereichen, verbunden mit leer stehenden Bezirkshauptmannschaftsgebäuden, die vielleicht vor kurzem mit dem Aufwand vieler Millionen neu errichtet oder renoviert wurden, lassen einen solchen Schritt auch vor dem Steuerzahler unverantwortlich erscheinen, zumal auch kein Einspareffekt erkennbar ist. Denn eine „Miterledigung“ der umfangreichen Aufgaben einer Bezirkshauptmannschaft durch eine andere Behördenebene wäre wieder nur mit zusätzlichem Personal- und Sachaufwand möglich.

Ziel der Überlegungen kann daher nur sein, nicht die Bezirkshauptmannschaften abzuschaffen, sondern die Aufgaben aller Behördenebenen kritisch zu untersuchen, auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen und auch sinnvoll erscheinende Aufgabenverlagerungen ins Auge zu fassen.

### 11.2.3. Das Regierungsprogramm

Laut Regierungsprogramm sollen die Bezirkshauptmannschaften weiter zu einer zentralen Anlaufstelle ausgebaut werden. Konkrete Vorschläge hiezu enthält das Regierungsprogramm nicht; es kann aber vermutet werden, dass damit der Weg des Verwaltungsreformgesetzes 2001, mit dem in einer Reihe von Gesetzen (z. B. Epidemiegesetz, Tuberkulosegesetz, Gesundheits- und Krankenpflegegesetz, Apothekengesetz, Schifffahrtsgesetz, Luftfahrtsgesetz u.a.) die Zuständigkeit von der Landesebene auf die Bezirksverwaltungsbehörde verlagert wurde, fortgesetzt werden soll.

Gleichzeitig sollte aber auch konsequent das Ziel verfolgt werden, die Behörden von nicht mehr notwendigen Aufgaben zu entlasten; dies kann durch folgende Maßnahmen geschehen:

- ▶ **Deregulierung:** Auf Bundesebene wurden mit dem schon erwähnten Verwaltungsreformgesetz 2001 zwei Bundesgesetze, nämlich das Rattengesetz und das Bazillenausscheidergesetz ersatzlos aufgehoben. Ein bescheidener Anfang, dem weitere derartige Maßnahmen folgen sollten. Beispielsweise seien angeführt:
 

Das Geschworenen- und Schöffnenlistengesetz sieht einen äußerst aufwändigen Modus für die Anlegung der Geschworenen- und Schöffnenlisten vor, was alle zwei Jahre bei Gemeinden, Bezirksverwaltungsbehörden und Gerichten einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand verursacht; eine Vereinfachung wäre wünschenswert.

Oder: Hinterfragung, ob in Zeiten, in denen den Landwirten Prämien für Flächenstilllegungen gewährt werden, der land- und forstwirtschaftliche Grundverkehr noch regelungsbedürftig ist.

Vielleicht sollten auch gewisse überkommene Repräsentationspflichten auf Zeitgemäßheit überprüft werden wie z. B. die Überbringung von Glückwünschen anlässlich von 95. Geburtstagen oder Diamantenen Hochzeiten durch Repräsentanten der Bezirksverwaltungsbehörde.
- ▶ **Auslagerung von Verwaltungstätigkeiten:** In Teilbereichen der öffentlichen Verwaltung wurde schon erfolgreich der Weg der Auslagerung beschritten; als Beispiele seien die Ermächtigung der Autohaftpflicht-Versicherer zur Vornahme von Kfz-Anmeldungen oder die Betrauung der Fischereirevierversände in Niederösterreich mit der Ausstellung von Fischerkarten angeführt. Auch dieser Weg sollte weiter beschritten werden. So könnten z. B. ähnlich wie im NÖ Fischereigesetz Angelegenheiten der Jagd oder des Weinbaues an Selbstverwaltungskörper (Kammern, Verbände) übertragen werden. Zu prüfen wäre auch, ob nicht die Wahlen in Landwirtschafts- und Landarbeiterkammer so wie bei den beiden anderen Kammern von der Interessenvertretung selbst durchgeführt werden könnten. Angemerkt sei, dass sich vorstehende Ausführungen auf Verwaltungstätigkeiten und nicht auf Dienstleistungen, insbesondere solche der sog. Daseinsvorsorge, beziehen.

- ▶ **Abschaffung von Doppelgleisigkeiten:** In manchen Bereichen der Verwaltung sind Doppelzuständigkeiten vorgesehen, die in der Vergangenheit vielleicht ihre Berechtigung hatten, heute aber überholt sind. Als Beispiel sei hier die Zweitführung von Personenstandsbüchern bei der Bezirksverwaltungsbehörde angeführt, deren Notwendigkeit bei den heutigen technischen Möglichkeiten der Datensicherung nicht mehr ersichtlich ist (Erhebungen zufolge fallen hierfür allein in Niederösterreich jährlich ca. 3.400 Arbeitsstunden mit Kosten von ca. € 100.000,- an). In gleicher Weise wäre die Notwendigkeit der Hinterlegung der Flächenwidmungspläne der Gemeinde bei der Bezirksverwaltungsbehörde nach dem NÖ Raumordnungsgesetz zu prüfen. Zu hinterfragen wäre z. B. auch, warum die jährlich zu aktualisierenden Daten des Amtskalenders allesamt den Instanzenzug Gemeinde – Bezirkshauptmannschaft – Landesregierung – Staatsdruckerei durchlaufen müssen; die direkte Datenübermittlung von jeder beteiligten Stelle würde für die dazwischenliegenden Stellen eine Ersparnis an Aufwand bedeuten.

### 11.2.4. Neue Aufgaben für die Gemeinden?

Nicht im Regierungsprogramm, aber in der Regierungserklärung des Bundeskanzlers werden eine Überprüfung des Behördenaufbaues und eine neue Aufgabenteilung zwischen Europa, Bund, Ländern und Gemeinden zur Diskussion gestellt und gleichzeitig auch eine bürgernahe Verwaltung zum Ziel erklärt. Dies könnte dahingehend interpretiert werden, dass auch eine Neuverteilung einzelner Aufgabenbereiche zwischen Bezirksverwaltungsbehörde und Gemeinde ins Auge gefasst wird. Neuverteilung kann sowohl eine Übernahme von Gemeindeaufgaben durch die Bezirksverwaltungsbehörde als auch umgekehrt bedeuten. In beiden Fällen sollte man sich gewisser Probleme bewusst sein: Ein Zuwachs von Aufgaben bei den Gemeinden setzt eine gewisse Gemeindegröße und -infrastruktur voraus, die bei kleinen Gemeinden oft nicht gegeben ist; eine Abgabe von Gemeindekompetenzen an die Bezirksverwaltungsbehörde stößt erfahrungsgemäß auf den Widerstand größerer Gemeinden, die darin eine Einengung ihrer Autonomie sehen.

Grundsätzlich entspricht es dem Ziel „Bürgernähe“, den Gemeinden zusätzliche Aufgaben zu übertragen. Die Frage, welche dies sein könnten, ist angesichts der unterschiedlichen Organisationsstrukturen der Gemeinden schwer beantwortbar und bedarf einer gründlichen Diskussion und eines breiten Konsenses, nicht zuletzt auch über die finanzielle Abgeltung, die angesichts der finanziellen Lage der Gemeinden unerlässlich ist.

### 11.2.5. Zusammenfassung

Das vorliegende Regierungsprogramm enthält programmatische Zielsetzungen, die grundsätzlich positiv zu sehen sind. Von den konkreten Umsetzungsschritten wird es allerdings abhängen, ob die erwarteten positiven Effekte (Rationalisierungen, Einsparungen, mehr Bürgernähe etc.) auch tatsächlich eintreten.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass dies nicht immer der Fall war: So hat die in der Öffentlichkeit als große Errungenschaft gefeierte Abschaffung der Bundesstempelmarken in der Praxis für den Bürger keine wirklich signifikante Erleichterung, für die Behörden hingegen einen bürokratischen Mehraufwand mit sich gebracht.

Einsparungspotenziale sind im Bereich der öffentlichen Verwaltung gewiss vorhanden, wobei aber auch der Gesetzgeber gefordert ist: Deregulierung nicht mehr erforderlicher Normen, Rechtsbereinigung, eine Eindämmung der Gesetzesflut und eine verständlichere Gesetzessprache wären ein wesentlicher Beitrag zur Rationalisierung der Verwaltung.

Wünschenswert wäre weiters, dass geplante Reformmaßnahmen ohne Zeitdruck auf möglichst breiter Basis von allen Beteiligten diskutiert und auf ihre praktischen und finanziellen Auswirkungen hin untersucht werden. Sie sollen erst dann umgesetzt werden, wenn Konsens besteht, dass die angestrebten Ziele tatsächlich verwirklicht werden können, wobei bei einer Umverteilung von Aufgaben stets auch ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu suchen ist.

### 11.3. Ausgliederungen

#### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 20, Seite 35

##### ➤ Evaluierung der **Ausgliederungen**

*Von Peter Pilz*

#### 11.3.1. Vorbemerkungen

In den letzten zehn Jahren ist ein massiver Anstieg an Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt zu bemerken. So wurden allein von 1991 bis 1999 nicht weniger als 23 Ausgliederungsgesetze erlassen und in diesem Rahmen mehr als vierzig selbstständige Rechtsträger geschaffen. Auch für die laufende Legislaturperiode sind eine Vielzahl weiterer Ausgliederungen geplant. Allerdings ist zu bemängeln, dass, abgesehen von einzelnen kleineren Untersuchungen ausgewählter Aspekte konkreter Ausgliederungen, umfangreiche Evaluierungen von Ausgliederungen erst in den letzten Jahren erfolgten. Hervorzuheben ist an dieser Stelle etwa die Evaluierung durch die Finanzierungsgarantie-Gesellschaft mbH (FGG) im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, die dreizehn Ausgliederungen untersuchte. Davor war es in erster Linie der Rechnungshof, der regelmäßig ausgegliederte Rechtsträger im Hinblick auf ihre Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geprüft hat.

Jedenfalls ist festzustellen, dass es bislang an einem umfassenden – praxisorientierten – Evaluierungskonzept und an Evaluierungsberichten für geplante Ausgliederungen gefehlt hat. Umso mehr ist es begrüßenswert, dass die Bundesregie-

Die „Evaluierung von Ausgliederungen“ als notwendig erachtet und diese im Regierungsprogramm Berücksichtigung findet, wenngleich nur in programmatischer Weise. Im Besonderen bleibt dem Leser des Regierungsprogramms verborgen, nach welchen Gesichtspunkten eine Evaluierung erfolgen sollte bzw. ob auch Evaluierungskonzepte für erst geplante Ausgliederungen vorgesehen sind. Im Folgenden wird in kurzer Weise dargelegt, wie ein sinnvolles Evaluierungskonzept aussehen bzw. nach welchen Kriterien eine Evaluierung von Ausgliederungen erfolgen könnte.

### 11.3.2. Evaluierungskonzept

Um die Sinnhaftigkeit einer Ausgliederung ex-ante bzw. ex-post beurteilen zu können, ist es eine Notwendigkeit, zunächst ein entsprechendes Evaluierungskonzept zu erarbeiten und in der Folge umzusetzen. Hier eignet sich – in Anlehnung an *Obermann/Obermair/Weigl*, JRP 2002, 162 – ein Evaluierungskonzept, welches sechs Evaluierungsebenen vorsieht, wobei regelmäßig eine Evaluierung sowohl ex-ante, also für erst geplante Ausgliederungen, als auch ex-post, für bereits erfolgte Ausgliederungen, durchgeführt werden sollte.

Die erste Evaluierungsebene sollte dabei **Beziehungen zwischen dem Trägerhaushalt und dem ausgegliederten Unternehmen** zum Gegenstand haben. Auf dieser Ebene sind vorrangig die Beziehungen zwischen der ausgliedernden Gebietskörperschaft und dem ausgliedernden Unternehmen zu untersuchen. Insbesondere sollten dabei die Ausgliederungsziele (Entlastung der öffentlichen Haushalte, Erleichterung der Personalbewirtschaftung, bedarfsgerechtere und effizientere Leistungserbringung, Kostentransparenz, ...), der Ausgliederungsprozess, die politische Steuerung des ausgegliederten Rechtsträgers, die budgetären Konsequenzen für den Trägerhaushalt und die Regelung der wirtschaftlichen Beziehungen nach erfolgter Ausgliederung einer Prüfung unterzogen werden.

Auf der zweiten Evaluierungsebene werden **betriebswirtschaftliche Perspektiven** in das Evaluierungskonzept einbezogen. Im Vordergrund sollen dabei Untersuchungsgegenstände wie Effizienz und Effektivität der Leistungserstellung, Unternehmensführung, Personalwirtschaft, Mitarbeiterbeziehungen und Konsequenzen der Ausgliederung stehen.

Die dritte Evaluierungsebene hat sodann **Marktperspektiven** zu erfassen; das Augenmerk der Evaluierung liegt insbesondere bei den Wettbewerbsverhältnissen, unter denen das ausgegliederte Unternehmen und dessen Mitbewerber künftig agieren werden. Die Kriterien betreffen Marktform und Wettbewerbsverhältnisse, wirtschaftliche Auswirkungen auf Mitbewerber, Konsequenzen des Markteintritts des neuen Unternehmens auf das Leistungsangebot aus dem Blickwinkel der Leistungsbezieher.

Auf der vierten Evaluierungsebene sind die Konsequenzen der Ausgliederung aus **politisch-administrativer Perspektive** zu beurteilen. Von besonderer Bedeutung sind hierbei haushaltsrechtliche Aspekte, Kontroll- und Aufsichtsfragen und die Gewährleistung des öffentlichen Interesses bei der Auftragserfüllung.

Ebenfalls von wesentlicher Bedeutung sollte die fünfte Evaluierungsebene sein, die **volkswirtschaftliche Perspektive**, welche in einem Evaluierungskonzept ebenfalls nicht zu fehlen hat. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive sind wirtschaftlich relevante Fragen zu stellen und zu bewerten, die über die engeren einzelwirtschaftlichen Beziehungen der von der Ausgliederung unmittelbar betroffenen Instanzen und Einheiten hinausreichen. Hervorzuheben ist an dieser Stelle etwa eine Betrachtung der Ausgliederung unter europarechtlichen Aspekten, wie etwa den so genannten Maastricht-Kriterien.

Schlussendlich sind auf einer sechsten Evaluierungsebene **gesellschaftspolitische Perspektiven** der Ausgliederung zu hinterfragen, die über rein wirtschaftliche Aspekte hinausgehen. So ist etwa zu prüfen, ob eine Ausgliederung zu einer wirtschaftlichen Belastung einer Personengruppe führt, die mit wirtschaftlichen Vorteilen nicht kompensierbar ist.

### 11.3.3. Abschließende Bemerkungen

Die Vorsehung eines Punktes betreffend die Evaluierung von Ausgliederungen im Regierungsprogramm ist begrüßenswert, dessen Realisierung ist auch dringend zu empfehlen. Dabei ist darauf zu achten, dass für Bund, Land und Gemeinden die gleichen Rahmenbedingungen zu schaffen sind. Allerdings ist festzuhalten, dass sich die Umsetzung eines Evaluierungskonzept nicht auf eine ex-post-Evaluierung beschränken darf, sondern bereits ex-ante zu erfolgen hat.

Wird ein Evaluierungskonzept, wie im oben dargestellten Sinne, verpflichtend vorgesehen, kann dadurch ein wertvoller Beitrag geleistet werden, um unzweckmäßige Ausgliederungen von vornherein zu verhindern bzw. zweckmäßige Ausgliederungsvorhaben zu einer raschen Umsetzung zu verhelfen.

Die regelmäßig durchzuführenden Evaluierungen sollten im Sinne der Gewährleistung hinreichender Transparenz in einem Bericht, der jährlich zu erstellen ist, dokumentiert und von der Regierung dem Parlament bzw. der Öffentlichkeit vorgelegt werden. Mindestanforderungen hinsichtlich des Inhalts und des Umfangs eines solchen Ausgliederungsberichts sollten sich idealerweise ebenfalls am dargestellten Evaluierungskonzept orientieren.

### 11.4. Die österreichische e-Government-Offensive

#### Vorgaben des Regierungsprogramms (Kapitel 20, Seite 36; Kapitel 8, Seite 17)

- **20. e-government-Offensive:**
  - Klare Kompetenzzuordnung
  - Laufende Projekte abschließen (z. B. ELAK im Bund)
  - Neue Initiativen entwickeln (Portalverbund, Urkundenregister beim ZMR, elektronisches Vergabe- und Förderwesen, elektronische Akteneinsicht, etc.)
  - Schaffung eines – dringen notwendigen – e-Government-Gesetzes (Inhalt z. B. ZMR als Drehpunkt von e-Government festlegen, Sicherheitsstandards definieren etc.)
  
- **8. Arbeit und Soziales – behinderte Menschen:**
  - Ermöglichung eines barrierefreien Zugangs zum e-Government

*Von Reinhard Posch*

#### 11.4.1. Grundlagen

In Österreich wurde im internationalen Vergleich bereits früh mit dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in der öffentlichen Verwaltung begonnen. Auf viele erfolgreich umgesetzte Projekte im Bereich des e-Government kann zurückgeblückt werden. Der elektronische Zugang zum Grundbuch und Firmenbuch zählen ebenso wie auch der elektronische Rechtsverkehr zu den Best Practices in der EU. Das Rechtsinformationssystem des Bundes ([www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at)) ist ein europäisches Paradebeispiel und diente zahlreichen Staaten als Vorbild bei der Schaffung ihrer Informationsangebote.

Die guten Erfahrungen mit [help.gv](http://help.gv) als elektronische Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger dienten vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union als Vorbild für eine bürgernahe Umsetzung. [Help.gv](http://help.gv) wurde kontinuierlich auch zum Portal für Unternehmen ausgebaut. [Help.gv](http://help.gv) soll in Zukunft die wichtigste Schnittstelle zur öffentlichen Verwaltung bleiben.

Große Nachahmung innerhalb der EU fand in den letzten Jahren Finanz-Online, das Wirtschaftsbeteiligten bereits seit 1998 und Bürgerinnen und Bürgern seit 2003 eine elektronische Steuerabwicklung ermöglicht.

Das Konzept Bürgerkarte als eines der Fundamente des österreichischen E-Government definiert grundlegende Funktionen, die für eine sichere elektronische

Verwaltungsabwicklung zwischen Bürgerinnen, Bürgern sowie Unternehmen und Verwaltung notwendig sind. Erste dem Konzept Bürgerkarte konforme Signaturkarten werden seit März 2003 ausgegeben.

Eine grundlegende Rolle bei der Umsetzung von E-Government spielt auch das Zentrale Melderegister (ZMR). Dieses soll zukünftig Teil eines Bürgerregisters werden, durch das Bürgerinnen und Bürgern der Nachweis von Meldebestätigung, Geburtsurkunde, Staatsbürgerschaftsnachweis, Familienstands- und Sterbeurkunden erspart werden kann. Damit wird ein wesentlicher Schritt in Richtung Verwaltungsvereinfachung gesetzt.

### 11.4.2. Österreich an die europäische E-Government-Spitze

Trotz der guten Ausgangsbedingungen, lag Österreich im europäischen Vergleich bisher im letzten Drittel, was die Umsetzung bestimmter E-Government-Dienste betrifft. Zur Verbesserung dieser Position wurde von der Bundesregierung im Mai 2003 die E-Government Offensive lanciert, die Österreich rasch in das Spitzenfeld bringen soll.

Eine nachhaltige Umsetzung von E-Government setzt die Einbindung aller relevanten E-Government Akteure voraus. Auf politischer Ebene wurde daher die E-Government Plattform eingerichtet, die unter dem Vorsitz des Herrn Bundeskanzler, die Zielrichtung der E-Government Aktivitäten festlegt und diese koordiniert. Des Weiteren sorgt die Plattform für die Erstellung eines konkreten Fahrplans – der E-Government Roadmap – und die Fortschrittskontrolle. Der E-Government Plattform gehören der Vizekanzler, Vertreterinnen und Vertreter der Länder, des Städtebundes, des Gemeindebundes, der Wirtschaftskammer, des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger, der Leiter des IKT-Board und externe Experten an. Die Roadmap legt den Projektrahmen der umzusetzenden Maßnahmen bis Ende 2005 fest. Viele der vorgesehenen Aktivitäten werden gemeinsam entwickelt und durchgeführt. Dadurch kann österreichweit ein einheitliches E-Government angeboten werden, das für viele EU-Mitgliedstaaten Vorbildwirkung ausüben kann.

Die E-Government Plattform wird vom E-Cooperation Board und dem Exekutivsekretär E-Government unterstützt.

#### 11.4.2.1. Umsetzungsplan

Behördenverfahren, die bisher nur auf Papier angeboten wurden, sollen in Zukunft auch alternativ im Internet abgewickelt werden können. Bürgerinnen, Bürger sowie Unternehmen bekommen dadurch die Möglichkeit, jederzeit und ohne viel Aufwand ihre Behördenwege auszuführen.

Zur zügigen Umsetzung dieses Zieles ist von jeder betroffenen Behörde ein Umsetzungsplan mit konkreten Aufgaben und Zeitplänen auszuarbeiten, nach dem vorgegangen wird.

E-Government macht nicht auf Bundesebene Halt. Auf Grund der Kompetenzverteilung besteht konkreter Handlungsbedarf auch für Länder, Gemeinden und Selbstverwaltungen, die dem zunehmenden Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach einfachen und raschen Verfahren nachkommen müssen. Um die gemeinsamen Ziele über die institutionellen Grenzen hinaus leichter zu erreichen, wird den Gebietskörperschaften daher empfohlen, ein Koordinationsinstrument für IT-Angelegenheiten zu schaffen.

Bei der koordinierten Umsetzung von E-Government-Diensten können in verschiedensten Bereichen Synergien entstehen, die gemeinsam genutzt werden können. Bund, Länder und Gemeinden können auf dieser Basis e-Government ressourcenschonend, sowohl finanziell als auch personell, realisieren.

### 11.4.2.2. Vereinfachung von Verwaltungsverfahren

Zur Verkürzung der Verfahrensdauer und Erhöhung der Verwaltungseffizienz sind bestehende und neue IT-Systeme in eine gemeinsame Kommunikationsarchitektur zu integrieren. Offene Schnittstellen, sichere Lösungen und einheitliche Standards sorgen für die nötige Interoperabilität der Anwendungen. Dies gilt für alle, ob Bund, Länder, Gemeinden oder Selbstverwaltungen.

Für E-Government-Anwendungen, die über eine einzige Anlaufstelle (One-Stop) abgewickelt werden können, sind geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen. Ein E-Government-Gesetz soll die notwendige rechtliche Voraussetzung zur Verwirklichung der E-Government-Strategie ab 1.1.2004 bieten. Per Gesetz soll die Rechtsgrundlage für strategische Basiselemente wie Identifikation durch elektronische Signatur, Online-Gebührenentrichtung, elektronische Zustellung, Verwaltungssignatur und elektronische Standarddokumente geschaffen werden.

Durch den Zusammenschluss von Verwaltungsportalen im Portalverbund wurde ebenfalls eine wichtige Grundlage für einen rascheren Datenaustausch zwischen den Behörden gelegt. Jede Behörde, die am Verbund teilnimmt, bringt ihre Datenbanken ein, auf die jeder Verbundteilnehmer je nach Befugnis zugreifen kann.

### 11.4.2.3. Konkrete Projekte

Im europäischen E-Government-Spitzenfeld mitzumischen, heißt, die E-Government-Strategie zügig zu realisieren. Zur Erreichung der hoch gesteckten Ziele werden in unmittelbarer Zukunft folgende Projekte im Mittelpunkt der Aktivitäten stehen:

#### ► **Elektronischer Akt (ELAK)**

Die Ablöse der papierorientierten Aktenverarbeitung durch die elektronische ist ein unbedingtes Erfordernis für die zeitliche Verkürzung von Verfahren. Durch den elektronischen Akt wird die Durchführung kompletter Transaktionen für Bürgerinnen, Bürger sowie Unternehmen möglich. Ausgefüllte Webformulare können verwaltungsintern sofort elektronisch zur internen Bearbeitung ohne Medienbruch weitergeleitet werden. Bescheide oder sonstige Do-

kumente gehen elektronisch signiert wieder an den Antragsteller zurück. Im Normalfall ist kein Ausweichen auf Papier mehr nötig. Der ELAK wird von allen Bundesministerien schrittweise bis Ende 2004 umgesetzt.

#### ► **Verwaltungssignatur**

Die elektronische Signatur ist die notwendige Grundlage eines verantwortungsbewussten, sicheren E-Government zur Feststellung der Identität und Authentizität von Personen und Integrität von Schriftstücken. Das Konzept Bürgerkarte als wichtiges Element der E-Government-Strategie beschreibt die Umsetzung der sicheren elektronischen Signatur gemäß Signaturgesetz. Da eine weite Verbreitung der sicheren elektronischen Signatur nicht in absehbarer Zeit von der Wirtschaft gewährleistet werden kann, hat sich die Verwaltung entschieden, die Verbreitung elektronischer Signaturen auf Basis eines Konzeptes „Bürgerkarte-Light“ durch die Schaffung von Verwaltungssignaturen zu fördern.

Die Verwaltungssignatur ist eine elektronische Signatur, die von der Verwaltung vorgegebenen Sicherheitskriterien genügt. Sie kann von Bürgerinnen und Bürgern für Anwendungen mit besonderen Sicherheitsanforderungen eingesetzt werden. Der Unterschied zwischen Bürgerkarte und Bürgerkarte-Light besteht in der geringeren Anforderung, die an die Signaturerstellungseinheiten zur Erzeugung von Verwaltungssignaturen gestellt wird. Beim Signaturvorgang muss zumindest sichergestellt sein, dass es sich beim Signator um den tatsächlichen Besitzer der Signaturkarte handelt und dass dieser die Signatur wissentlich auslöst. In der Praxis verwendet die Person zum Signieren ein Gerät, beispielsweise Karte oder Mobiltelefon, und gibt einen Code ein. Der wesentliche Vorteil für Bürgerinnen und Bürger besteht darin, dass durch das neue Konzept auch ein Werkzeug zum Einsatz kommt, das für den Großteil der Bevölkerung bereits jetzt zum gewohnten und unverzichtbaren Accessoire gehört: das Handy. Damit wird eine Technik zum Einsatz gebracht, die der Großteil der österreichischen Bevölkerung beherrscht und die keinerlei Installation von Software benötigt.

#### ► **Styleguide für E-Government-Formulare**

Der gemeinsam mit Ländern und Gemeinden ausgearbeitete Styleguide soll verwaltungsübergreifend einheitliche und einfach handhabbare Formulare sicherstellen. Antragsformulare, die auf einer bundeseinheitlichen Regelung beruhen, sollen Behörden unabhängig auf gleiche Weise gestaltet werden. Der Styleguide dient als Hilfestellung für all jene innerhalb der Verwaltung, die Formulare ausarbeiten müssen. Die Anpassung an neue Bedürfnisse von Anwenderinnen und Anwendern erfolgt kontinuierlich.

#### ► **Zugang zum E-Government ohne Diskriminierung**

Im europäischen Jahr der Behinderten ist es eine Selbstverständlichkeit, die Dienstleistungsangebote der Verwaltung für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen. Unkomplizierte Bedienung, übersichtliche Gestaltung und einfache „mauslose“ Navigation müssen selbstverständlich werden. Die Lesbarkeit muss unabhängig von der Art der Behinderung bei allen Seiten

der öffentlichen Verwaltung gegeben sein. Mit der Verpflichtung zur Übernahme der so genannten WAI (Web Accessibility Initiative) Leitlinien des World Wide Web Consortium (W3C), besteht für die öffentliche Verwaltung die Notwendigkeit, die Gestaltung von Informationen und Verfahren im Internet WAI-konform zumindest auf Stufe A auszurichten (die WAI-Zugänglichkeitsrichtlinien sind unter <http://www.usability-forum.com/bereiche/accessibility.shtml> abrufbar).

Ebenso sollen vermehrt öffentliche Terminals installiert werden, die Bürgerinnen und Bürgern ohne Internetanbindung den Zugang zu Online-Serviceleistungen der öffentlichen Verwaltung ermöglichen.

### ► **Mustergemeinden**

Das Projekt Mustergemeinden hat beispielgebenden Charakter für all jene Gemeinden, die ihren Bürgerinnen und Bürgern mehr Service durch elektronische Dienstleistungen anbieten wollen. Die Mustergemeinden dienen als Vorzeigebispiel im In- und Ausland, wie Behördenverfahren voll elektronisch bis hin zur Zustellung von Bescheiden sicher abgewickelt werden können.

Anhand von einigen ausgewählten Gemeinden soll vorgeführt werden, wie strategiekonforme Grundelemente, zum Beispiel die elektronische Signatur, Webformulare, Online-Zahlung und elektronische Zustellung, in bereits vorhandene Lösungen integriert werden können. Ein nachhaltiges und dauerhaftes System soll durch den Einsatz modernster Techniken verwirklicht werden. Ziel der Mustergemeinden ist es, die Umsetzung der neuen E-Government-Elemente auf lokaler Ebene in der Praxis zu demonstrieren. Synergien, gewonnenes Know-how und gesammelte Erfahrungen können allen interessierten Gemeinden zur Verfügung gestellt werden. Langfristig könnte sich ein Kompetenznetzwerk herausbilden.

### ► **Österreichisches E-Government-Gütesiegel**

Das E-Government-Gütesiegel ist eine Qualitätsauszeichnung, die Bürgerinnen und Bürgern die Gewissheit bietet, es mit Internetapplikationen, Produkten oder Webseiten zu tun zu haben, die den festgelegten Strategien und Richtlinien des E-Government entsprechen und daher vertrauenswürdig sind. Das Gütesiegel kann seit Februar 2003 beantragt werden. Die Auszeichnung wird an Unternehmen, Behörden und Organisationen verliehen, die sich verpflichten die jeweiligen technischen E-Government-Kriterien zu erfüllen ([www.guetesiegel.gv.at](http://www.guetesiegel.gv.at)). Die Anforderungen, die zu erfüllen sind werden durch maßgebliche Gremien der Verwaltung wie IKT-Board, E-Government Ländergruppe und IKT-Foren des Gemeinde- und Städtebundes festgelegt. Damit sollen ein zentralistischer Ansatz vermieden und alle österreichischen Verwaltungsebenen eingebunden werden.

#### **11.4.2.4. Verbesserung der Infrastruktur**

IKT können besser genutzt werden, wenn leistungsfähige Internetzugänge vorhanden sind. Während in den Städten bereits gute technische

Rahmenbedingungen herrschen, muss die Infrastruktur des ländlichen Raumes verbessert werden. Dies betrifft sowohl die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen auf dem Gebiet von Breitband- und Drahtlosverbindungen als auch die Bereitstellung von Internetterminals in öffentlichen Gebäuden, so genannten Public Internet Access Points (PIAPs). Begleitend zu einem aktiven Ausbau der Infrastruktur wird diskutiert, die Grundgebühren für Breitbandzugänge zumindest bis Ende 2004 als steuerliche Sonderausgaben geltend machen zu können.

### 11.4.2.5. Bürgerbeteiligung (E-Governance)

Neue Medien sollen auch verstärkt dazu eingesetzt werden, einen offenen Dialog zwischen Regierung, politischen Entscheidungsträgern und Bürgerinnen und Bürgern zu fördern. Modernes Regieren schließt E-Government und den Einsatz neuer Technologien als erklärtes Ziel mit ein. E-Governance-Angebote, die den Bürgerinnen und Bürgern eine direkte Beteiligung an demokratischen Entscheidungsprozessen in formellen Bereichen ermöglichen, werden schrittweise entwickelt.

Diskussionsplattformen, Bürgerbeteiligungsverfahren bis hin zu Mechanismen der direkten Demokratie sollen gefördert werden.

### 11.4.2.6. Organisation

E-Government ist zur Chefsache geworden. Die Agenden E-Government wurden in das Bundeskanzleramt integriert. Die Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes ist direkt dem Bundeskanzler unterstellt.

### 11.4.3. Kommunalnet.at – E-Government-Portal für Gemeinden

Im Rahmen einer im Jahr 2002 durchgeführten Basiserhebung über die kommunalen Bedürfnisse im Bereich E-Government wurden sämtliche 2.359 Gemeinden Österreichs nach deren Voraussetzungen und Bedürfnissen befragt. An der Erhebung beteiligten sich 975 Gemeinden (41%). Ergänzend wurden telefonische Interviews und persönliche Gespräche mit Verantwortlichen auf Gemeindeebene geführt.

Wichtigstes Ergebnis war, dass die sich die Gemeinden aktiv am E-Government beteiligen wollen. Dazu benötigen sie jedoch ein gebündeltes Angebot an Information und einen zentralen Zugang zu den bestehenden Applikationen. Die Einrichtung einer Internet-Plattform stellt daher ein ideales Werkzeug zur Strategiekommunikation mit den Gemeinden dar. Mit Kommunalnet.at wird ein einheitlicher Ansatz geschaffen, der eine strategiekonforme Umsetzung von E-Government-Angeboten und Back Office Applikationen auf Gemeindeebene erlaubt. Zusätzlich werden Gemeindemitarbeiter/innen sämtliche benötigten Informationen und Services geboten.

Unter der Adresse [www.kommunalnet.at](http://www.kommunalnet.at) sollen ab 16.9.2004, dem österreichischen Gemeindetag 2004, alle Gemeinden über ein Intranet Zugang zu strategiekonformen E-Government Lösungen erhalten. Das vom Österreichischen Gemeindebund gemeinsam mit der Kommunalkredit betriebene Projekt baut auf eine breite politische Unterstützung und verbesserte Rahmenbedingungen auf, die mit Inkrafttreten des E-Government Gesetzes zu erwarten sind.

Primäre Aufgabe von Kommunalnet.at ist die Unterstützung der internen Kommunikation auf horizontaler Ebene unter den Gemeinden und der vertikalen Kommunikation zwischen Gemeinden und den Organisationen des Bundes und der Länder. Dafür ist ein Gemeinde- und Länderübergreifender Ansatz und eine Abstimmung mit den jeweiligen Portalbetreibern notwendig. Wesentlich dabei ist, dass es sich um kein Konkurrenzportal zu bestehenden oder in Planung befindlichen Projekten handelt. Die Plattform soll von allen zu gleichen Bedingungen genutzt werden können.

Die Vielfalt an Bedürfnissen soll durch die Möglichkeit der individuellen Benutzeranpassung gewahrt bleiben. Sobald sich GemeindemitarbeiterInnen am Portal anmelden, erkennt dieses deren regionale Zugehörigkeit und gibt jeweils relevanten Informationsteile frei. Eine unterschiedliche Gestaltung beispielsweise durch Bereitstellung von regionalen Inhalten, die nicht für Nutzergruppen außerhalb des definierten Kreises gedacht sind wird ermöglicht. Eine grafische Unterscheidbarkeit kann ebenfalls gewählt werden. Damit können einerseits alle Gemeinden ohne Differenzierung auf die allgemeinen, länderübergreifenden Inhalte und Services zugreifen, andererseits können direkt landes- und regionalspezifische Informations- und Serviceangebote speziell für die jeweiligen Nutzer unter Wahrung der Identität transportiert werden.

Kostengünstige Dienste, die von Unternehmen und anderen Leistungsträgern über Kommunalnet.at angeboten werden sollen auch kleinen Gemeinden die Chance geben, sich am österreichweiten E-Government mit strategiekonformen Verfahren und Lösungen zu beteiligen. Die Dienstleistungen werden nach den Kriterien des E-Government Gütesiegels entwickelt. Eine Auszeichnung mit dem E-Government Gütesiegel sorgt für ein stärkeres Vertrauen in E-Government Angebote und die notwendige Sicherheit.

Die Plattform Kommunalnet.at bietet sich als Kommunikationsforum für die Umsetzung neuer Vorhaben an. Ein wichtiges Element für deren Erfolg ist ein intensiver Informationsaustausch mit allen relevanten E-Government Akteuren, um vorhandene Synergien verstärkt nutzen zu können.

### **11.4.4. Zusammenfassung**

Mit der Übernahme der E-Government-Agenden durch den Bundeskanzler bekommt die Umsetzung der Vorhaben zusätzliche Schubkraft. Mittelfristiges Ziel ist es, Österreich unter die besten fünf Staaten im europäischen Leistungsvergleich zu führen. In den letzten Monaten wurde die Roadmap erstellt, um eine zügige und effiziente Umsetzung der österreichischen E-Government- Strategie zu gewährleisten. Angestrebt wird eine Vereinfachung von Verwaltungsverfahren

durch den Einsatz strategiekonformer Grundelemente wie der elektronischen Signatur, bundesweiten Implementierung des ELAK, Umsetzung des Konzepts elektronische Zustellung, Erweiterung des ZMR zu einem Bürgerregister und dem Formular-Styleguide. Ein eigenes E-Government-Gesetz soll noch dieses Jahr die legislative Grundlage sichern.

Das von Bund und Gemeindebund gemeinsam durchgeführte Projekt Mustergemeinden soll veranschaulichen, dass die neuen E-Government-Lösungen einfach in die bestehenden Systeme integriert werden können. Das dabei gewonnene Know-how und die gesammelten Erfahrungen können als Basis für regionale Kompetenzcluster dienen, die Gemeinden bei der Umsetzung von E-Government unterstützen. Das Projekt Kommunalnet.at des österreichischen Gemeindebundes und der Kommunalkredit soll eine Plattform schaffen, die allen Gemeinden eine aktive Teilnahme am E-Government ermöglichen soll.

# 12. FINANZEN

## 12.1. Steuerreform

### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 22, Seite 37 bis 38

Eine grundlegende Steuerreform wird in zwei Etappen umgesetzt werden. Die erste Etappe, die mit 1.1.2004 in Kraft tritt, bewegt ein Volumen von über € 1 Mrd. und führt zu einer Nettoentlastung von über einer halben Mrd. Euro.

Diese Etappe wird folgende **Maßnahmen** enthalten:

- Entlastung unterer und mittlerer Einkommen durch Erhöhung der Steuerfreigrenze im Einkommenssteuergesetz (vollständige Steuerentlastung für Brutto-Jahreseinkommen bis knapp € 14.500,-).
- Förderung der Eigenkapitalbildung in Unternehmen durch Einführung einer begünstigten Besteuerung nicht entnommener Gewinne für Einzelunternehmen und Personengesellschaften (halber Steuersatz, mindestens jedoch 20 %).
- Verstärkung der ökologischen Komponenten im österreichischen Steuersystem im europäischen Gleichklang (Energiesteuern und Mineralölsteuern).
- Entlastung im Bereich der Lohnnebenkosten für ältere Arbeitnehmer.
- Die 13. Umsatzsteuer-Sondervorauszahlung wird ab 2004 gestrichen.

Die Ökologisierung des Steuersystems im Sinne einer stärkeren Belastung des Ressourcenverbrauchs geht daher einher mit einer Entlastung des Faktors Arbeit. Dies entspricht auch den europäischen Zielsetzungen und wird zu positiven Beschäftigungseffekten am Arbeitsmarkt führen.

Die zweite Etappe der Steuerreform wird ab dem Jahr 2005 umgesetzt und eine Nettoentlastung von rund € 2,5 Mrd. ermöglichen. Insgesamt wird die Steuerentlastung daher ein Ausmaß von rund € 3,0 Mrd. bzw. 1,3 % des BIP umfassen. Der Konsolidierungspfad wird daher unter den getroffenen Annahmen und unter Berücksichtigung der zwei Steuerreformetappen im Jahr 2004 ein Defizit von 0,7 %, im Jahr 2005 von 1,5 % und im Jahr 2006 von 1,1 % des BIP aufweisen. Damit wird die große Zielsetzung einer nachhaltigen Entlastung umgesetzt und die Steuerquote auf etwa 43 % reduziert.

**Ziele** der Steuerreform

- Stärkung des Wachstumspotenzials
- Verbesserung der Standortattraktivität
- Entlastung des Faktors Arbeit mit dem Ziel zur Vollbeschäftigung beizutragen
- Setzung umweltschonender Anreize
- Verbesserung der Eigenkapitalbasis der Betriebe, insbesondere der KMUs
- Erhöhung der Kaufkraft aller, vor allem aber der unteren und mittleren Einkommensbezieher
- Erhöhung der Steuergerechtigkeit
- Grundlegende Vereinfachung des Steuersystems; Abschaffung von Bagatellsteuern, Zusammenführung von art- und wesensgleichen Steuern, einfacherer Steuertarif
- Stärkere Gebührenfinanzierung

*Von Karl Bruckner, Gerhard Lehner*

### **12.1.1. Erste Etappe der Steuerreform 2004/2005 im Parlament beschlossen**

Die im Regierungsprogramm angekündigte erste Etappe einer „grundlegenden“ Steuerreform wurde als Teil des Budgetbegleitgesetzes 2003 (BBG 2003) umgesetzt, das am 12. Juni 2003 im Parlament beschlossen wurde. Diese erste Etappe soll den Erläuterungen zufolge eine Nettoentlastung von ca. € 0,5 Mrd. bringen. Beide Etappen zusammen sollen eine Nettoentlastung der Einkommensbezieher und Unternehmer von insgesamt € 3 Mrd. oder 1,3 % des BIP ermöglichen.

Die wesentlichen Ziele der ersten Steuerreformetappe sind:

- Entlastung kleinerer und mittlerer Einkommen durch Erhöhung der Steuerfreigrenze im EStG 1988, wobei für Bruttojahreseinkommen von ca. € 14.500 eine vollständige Steuerentlastung vorgesehen ist.
- Förderung der Eigenkapitalbildung in Unternehmen durch Einführung einer begünstigten Besteuerung für nicht entnommene Gewinne für Einzelunternehmer und Personengesellschaften.
- Verstärkung der ökologischen Komponenten im österreichischen Steuerrecht im europäischen Gleichklang durch Erhöhung von Energieabgaben.
- Abschaffung der 13. Umsatzsteuervorauszahlung und Vereinfachungen bei der Einfuhrumsatzsteuer.

Daneben enthält der steuerliche Teil des Budgetbegleitgesetzes 2003 noch eine Reihe kleinerer Änderungen, die überwiegend Anpassungen von Steuergesetzen an die Verwaltungspraxis, an die Rechtsprechung der Höchstgerichte sowie an EU-Recht betreffen. Die wesentlichen Teile des BBG 2003 treten ab 2004 in Kraft.

Die nachfolgende Darstellung enthält einen Überblick über die wichtigsten steuerlichen Änderungen.

### 12.1.1.1. Einkommensteuer – Steuerentlastung und sonstige Maßnahmen

Die Steuerfreistellung von € 14.500 jährlich bringt für rund 300.000 Steuerpflichtige Erleichterungen, wobei etwa 200.000 Personen, die bisher noch Lohn-(Einkommen)steuer zahlten, ab dem nächsten Jahr überhaupt keine Steuer mehr bezahlen werden. Diese Maßnahmen, die verteilungspolitisch ausschließlich die niedrigsten Einkommen betreffen, werden zum überwiegenden Teil Frauen zugute kommen. Außerdem werden Pensionisten stärker profitieren als aktive Beschäftigte. Insgesamt wird diese Maßnahme rund € 400 Mio. kosten, die allerdings im Jahre 2004 nur mit  $\frac{11}{12}$  budgetwirksam werden.

Die Details:

- Durch Anhebung des allgemeinen Absetzbetrages sowie eine Veränderung der Einschleifregelung werden Bruttojahreseinkommen bis ca. € 14.500 ab 2004 steuerfrei gestellt bzw. darüber liegende geringe Einkommen steuerlich entlastet.
- Die steuerlichen Begünstigungen von Zukunftssicherungsmaßnahmen des Arbeitgebers für seine Arbeitnehmer wurden in bestimmten Bereichen angeglichen (Anpassung des EStG an Verwaltungspraxis).
- Studienbeiträge für ein ordentliches Universitätsstudium sind ab 2004 absetzbar.
- Die Besteuerung von Renten wurde mit Wirkung ab 2004 im Sinne der Rechtsprechung des VfGH neu geregelt (versicherungsmathematische Bewertung). Im Rahmen von Übergangsbestimmungen kann im Einvernehmen zwischen Rentenberechtigten und Rentenverpflichteten weiterhin auf die Anwendung der alten Rechtslage optiert werden.
- Die Besteuerung ausländischer Kapitaleinkünfte wurde – schon mit Wirkung ab 1.4.2003 – völlig neu konzipiert und der Besteuerung inländischer Kapitaleinkünfte angeglichen. Weiters wurde die steuerliche Behandlung von Erträgen aus ausländischen Investmentfonds mit jener von Erträgen aus inländischen Investmentfonds gleichgestellt und die Sicherungssteuer abgesenkt. Es handelt sich dabei vor allem auch um eine Reaktion auf eine Entscheidung des VfGH sowie auf laufende Verfahren vor dem EuGH.
- Anschlusskosten und Grundentgelte im Bereich der Breitbandtechnologie werden zeitlich befristet als Sonderausgaben abzugsfähig.

### 12.1.1.2. Einkommensteuer – Unternehmensbesteuerung

Eine weitere wichtige Maßnahme im Rahmen der einkommensabhängigen Steuern (Einkommensteuer) ist die Neuregelung der nicht entnommenen Gewinne. Es ist vorgesehen, nicht entnommene Gewinne bis € 100.000,- mit dem halben Durchschnittssteuersatz zu belegen. Die Stärkung des Eigenkapitals (die Erhöhung der Eigenkapitalquote) ist eine wichtige wirtschaftspolitische Zielsetzung. Das gilt sowohl im Hinblick auf den wachsenden internationalen Wettbewerb, vor allem aber wegen der wachsenden Risiken und auch im Zusammenhang mit Basel II, weil bei geringerer Eigenkapitalausstattung möglicherweise die Zinssätze für Darlehen für Unternehmen höher sein werden.

Insgesamt ist zu erwarten, dass diese Maßnahme (niedrigere Besteuerung des nicht entnommenen Gewinns) die Einkommensteuereinnahmen um rund € 400 Mio. dämpft. Allerdings werden diese Mindereinnahmen erst ab 2005 budgetwirksam und beeinflussen daher die öffentlichen Haushalte 2004 noch nicht.

Die Änderungen im Detail:

- Nicht entnommene Gewinne von Einzelunternehmen und Personengesellschaften werden ab 2004 bis zu einem Höchstausmaß von € 100.000,- pro Betrieb und Jahr nur mit dem halben Durchschnittsteuersatz besteuert; wird in den folgenden sieben Jahren mehr entnommen als der Gewinn, kommt es zu einer Nachversteuerung der Mehrentnahmen ebenfalls mit dem halben Einkommensteuersatz (maximal im Ausmaß der begünstigten nicht entnommenen Gewinne der letzten sieben Jahre). Für Kapitalgesellschaften gilt diese Regelung nicht; sie sollen aber in der zweiten Etappe ab 2005 durch eine Senkung der Körperschaftsteuer entlastet werden.
- Rückstellungen für einzelvertragliche Abfertigungszusagen sind (nur) bei gesetzlichen oder kollektivvertraglichen Abfertigungen vergleichbaren Zusagen steuerwirksam (Reaktion auf Judikatur des VfGH).
- Die Steuerbegünstigungen für Betriebsveräußerungen bzw. Betriebseinstellungen wegen Erwerbsunfähigkeit wurden auf die Unfähigkeit der konkreten Betriebsausübung bezogen (Reaktion auf Judikatur des VwGH).
- Die Verwaltungspraxis der Steuerermäßigung ausgleichsbedingter Sanierungsgewinne wurde gesetzlich verankert.

### 12.1.1.3. Energiebesteuerung

Die Besteuerung der Energieträger bringt zusätzliche Mehreinnahmen. Die Anhebung der Mineralölsteuersätze wird Mehreinnahmen von rund € 270 Mio. brutto erbringen, die bereits großteils 2004 kassenwirksam werden. Neben der Erhöhung der Mineralölsteuer folgen auch bei den Energieabgaben Änderungen. Die Sätze auf Erdgas werden spürbar angehoben von € 0,0436 pro m<sup>3</sup> auf € 0,066 pro m<sup>3</sup>

und die Kohle wird in die Energiebesteuerung mit € 0,05 je kg einbezogen. Für 2004 ist aus diesen Maßnahmen bei den Energieabgaben mit Mehreinnahmen von rund € 150 Mio. zu rechnen. Sie sind 2004 etwas höher, weil die Rückvergütungen erst 2005 wirksam werden. Einschließlich der Rückvergütungen ist mit (dauerhaften) Mehreinnahmen von etwa € 130 Mio. zu rechnen.

Im Detail:

- Erdgasabgabe: Im Rahmen der Ökologisierung des Steuersystems wurde der Steuersatz auf 6,6 Cent angehoben.
- Kohleabgabe: Im Zuge einer Ökologisierung des Steuersystems wurde auch eine Kohleabgabe eingeführt. Das Besteuerungsmodell der Kohleabgabe entspricht in den Grundzügen der Elektrizitätsabgabe und der Erdgasabgabe, wobei die typischen Unterschiede – auf der einen Seite leitungsgebundene Energieträger, im Falle der Kohle körperliche Gegenstände, die praktisch in jedem Behälter transportiert werden können – berücksichtigt wurden.
- Energieabgabenvergütung: Die neu eingeführte Kohleabgabe wird in die Vergütung eingebunden; weiters wurde die Energieabgabenvergütung bis Ende 2003 verlängert.
- Mineralölsteuer: Seit dem Jahre 1995 nicht mehr angehobene Mineralölsteuersätze auf Treibstoffe und Heizöl wurden angehoben und steuerliche Anreize zum Einsatz umweltfreundlicher schwefelfreier Treibstoffe geschaffen.

### 12.1.1.4. Weitere Schwerpunkte

#### ► Körperschaftsteuer

Neuregelung der Steuerbegünstigung für internationale Schachtelbeteiligungen im Hinblick auf den EU-Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung (symmetrische Besteuerung von Veräußerungsgewinnen, Abschaffung der Besserstellung bei auslandsdominierten Muttergesellschaften). Damit im Zusammenhang wurden Verbesserungen bei den Grundvoraussetzungen geschaffen (insbesondere Absenkung des Mindestausmaßes der Beteiligung von 25 % auf 10 %).

#### ► Umgründungssteuerrecht

Es wurden diverse Klarstellungen vorgenommen (insbesondere bei der Doppelverlustverwertung im Falle mittelbarer Verschmelzung, Behandlung von Zuzahlungen, Berechnung der "unbaren Entnahme" bei Einbringungen, Verlustvortragsübergang bei vorbereitendem Anteilsverkauf, Berechnung von Umgründungsfristen).

Die Begünstigung für die so genannte Steuerspaltung wurde bis Ende 2004 verlängert.

### ► **Umsatzsteuer**

Bei den beschlossenen Neuregelungen der Umsatzbesteuerung von auf elektronischem Weg erbrachten Dienstleistungen sowie von Rundfunk- und Fernsehleistungen mit Wirkung ab 1.7.2003 handelt es sich um die Umsetzung von EU-Recht. Durch die Änderungen werden für im Gemeinschaftsgebiet ansässige Unternehmer und im Drittland ansässige Unternehmer, soweit sie auf elektronischem Weg Dienstleistungen erbringen, gleiche umsatzsteuerliche Bedingungen geschaffen: Derartige elektronische Dienstleistungen an Leistungsempfänger mit Sitz oder Wohnsitz im Drittlandsgebiet werden auf der einen Seite systemgerecht von der Umsatzsteuer in der EU entlastet. Auf der anderen Seite soll durch die Neuregelungen sichergestellt werden, dass elektronische Dienstleistungen, die im Drittland ansässige Unternehmer an Leistungsempfänger mit Sitz oder Wohnsitz im Gemeinschaftsgebiet erbringen, hier – ebenso wie gleichartige Leistungen von im Gemeinschaftsgebiet ansässigen Unternehmern – der Umsatzbesteuerung unterliegen. Ähnliches gilt in Bezug auf Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen.

Die Verpflichtung zur Entrichtung der Einfuhrumsatzsteuer (EUST) besteht, wenn für den österreichischen Markt bestimmte Waren auch in Österreich zum freien Verkehr abgefertigt werden. Der zulässige Vorsteuerabzug kann aber nach dem derzeitigen EUST-System erst bis zu 2 Monate nach der Entrichtung geltend gemacht werden. Das System der Erhebung der EUST wurde nunmehr unter Beachtung der Rahmenbedingungen des EU-Rechts (6. Mehrwertsteuer-Richtlinie) dahingehend geändert, dass die EUST-Zahlung und der entsprechende Vorsteuerabzug zusammenfallen und damit in der Wirkung analog zur Abwicklung der innergemeinschaftlichen Lieferungen auch für in Österreich verzollte Waren auf die Einhebung der Einfuhrumsatzsteuer im Falle einer Vorsteuerabzugsberechtigung verzichtet wird.

Die Verpflichtung zur Angabe der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer (UID) in der Rechnung wurde an die 6. EG-RL angepasst; korrespondierend dazu auch die Verpflichtung zur Ausstellung einer UID.

Der Zeitpunkt der Entstehung der Steuerschuld beim Übergang der Steuerschuld wurde an die Sollbesteuerung angepasst.

Wie bereits bei der Voranmeldung wurde nunmehr auch für die Jahresumsatzsteuererklärung und die Zusammenfassende Meldung die Verpflichtung zur Abgabe auf elektronischem Weg vorgesehen.

Wegfall der Umsatzsteuer-Sondervorauszahlung schon ab dem Jahr 2003.

### ► **Internationale Steuervergütung**

Die Steuervergütung an Diplomaten, Botschaften und Konsulate wurde vereinfacht und in einem sowohl die Umsatzsteuer, die Energieabgaben und die Normverbrauchsabgabe umfassenden Gesetz zentral geregelt.

### ► **Sonstige Änderungen**

Bewertungsgesetz: Die Besteuerung von Renten wurde im Sinne der Rechtsprechung des VfGH neu geregelt (versicherungsmathematische Bewertung).

Erbschafts- und Schenkungssteuer: Der Erwerb eines Pensionsanspruches durch hinterbliebene Lebensgefährten wurde steuerbefreit. Weiters wurde auch der Erwerb ausländischer Kapitalanlagen von Todes wegen hinsichtlich der bestehenden Erbschaftssteuerbefreiung mit dem Erwerb inländischer Kapitalanlagen gleichgestellt.

Kraftfahrzeugsteuer und Straßenbenützungsabgabe: Anpassungen im Zusammenhang mit der Einführung von Mautgebühren

Bundesabgabenordnung und Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz: Es wurden Anpassungen im Hinblick auf Organisationsänderungen in der Finanzverwaltung vorgesehen.

#### **12.1.2. Auswirkungen der ersten Etappe auf die einzelnen Gebietskörperschaften**

Die einzelnen Gebietskörperschaften sind von diesen steuerlichen Maßnahmen recht unterschiedlich betroffen. Das hängt einerseits mit den verschiedenen Verteilungsschlüsseln der einzelnen gemeinschaftlichen Bundesabgaben zusammen, andererseits mit den Transfers, die teils von den Ertragsanteilen abhängig sind. Außerdem sind noch zeitliche Verschiebungen zu berücksichtigen. Es ist daher mit unterschiedlichen Auswirkungen auf das Jahr 2004 einerseits und für das Jahr 2004 (als Bruttoaufkommen) zu rechnen, deren Wirkungen die Gemeinden teils erst 2005 voll treffen wird.

Brutto entlasten die vorgesehenen Maßnahmen die einkommensabhängigen Steuern (Einkommensteuer und Lohnsteuer) um rund € 800 Mio., dazu kommen noch die geringeren Lohnnebenkosten in Höhe von rund € 140 Mio. Dem stehen Mehreinnahmen aus der Mineralölsteuer von € 270 Mio. und von Energieabgaben von rund € 130 Mio. gegenüber. Insgesamt beträgt ihre Nettoentlastung für das Jahr 2004 rund € 540 Mio. Einschließlich der Mehreinnahmen aus der Umsatzsteuer auf die Energieabgaben und die MÖSt ist der gesamte Nettoeffekt der steuerlichen Maßnahmen rund € 500 Mio.

Dazu kommen noch Auswirkungen auf verschiedene Transfers, die allerdings bei den Ländern stärker spürbar sind als bei den Gemeinden. Während die Länder deutliche Einbußen vor allem im Rahmen der Bedarfszuweisungsmittel gemäß § 22 Finanzausgleichsgesetz 2001 (FAG 2001) hinnehmen werden müssen, können die Gemeinden für den Nahverkehr zusätzliche Einnahmen erwarten (€ 6,5 Mio.).

Die budgetären Wirkungen im Jahre 2004 sind deutlich geringer, weil einerseits die Effekte der nicht entnommenen Gewinne budgetär noch nicht spürbar sind und

andererseits zeitliche Verschiebungen in Rechnung zu stellen sind. Die einkommensabhängigen Steuern werden daher im nächsten Jahr (2004) nur rund € 365 Mio. Einnahmefälle aufweisen (weil der nicht entnommene Gewinn nicht spürbar wird), andererseits ergeben sich bei den steuerlichen Mehreinnahmen zeitliche Einflüsse. Die Mineralölsteuer bringt noch nicht das gesamte Aufkommen, sondern etwa nur € 200 Mio., die Energieabgaben bringen hingegen mehr als das erwartete Aufkommen, weil die Rückvergütungen das Aufkommen noch nicht dämpfen.

Daher werden auch die Transfers 2004 höher sein. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Ertragsanteile der Gemeinden erst mit zweimonatiger Verzögerung über die Länder an die Gemeinden überwiesen werden. Schließlich sind auch die Auswirkungen der Transfers miteinzubeziehen. Die Gemeinden erhalten aus den Energieabgaben gemäß § 20 FAG Überweisungen für den Nahverkehr.

Insgesamt sind die Gemeinden von diesen steuerlichen Maßnahmen überdurchschnittlich stark betroffen, weil sie auf Grund der unterschiedlichen Aufteilungsschlüssel bei den einzelnen gemeinschaftlichen Bundesabgaben an den Mindereinnahmen bei den einkommensabhängigen Steuern mit 13,168 % stärker beteiligt sind als an den Mehreinnahmen der MÖSt, von der die Gemeinden nur 2,134 % des Aufkommens erhalten. Insgesamt betragen die Mindereinnahmen für die Gemeinden brutto aus den beschriebenen Maßnahmen (einschließlich der Transfers) für das Jahr 2004 € 94,4 Mio., von denen € 28,3 Mio. im Jahre 2004 budgetwirksam werden.

### **12.1.3. Was wird die zweite Etappe der Steuerreform 2004/2005 bringen?**

Die zweite Etappe der Steuerreform soll nach den Plänen des Regierungsprogrammes ab 2005 umgesetzt werden. Sie soll eine Nettoentlastung von € 2,5 Mrd. bringen. Insgesamt würden damit die beiden Etappen eine Reduzierung der Steuerbelastung um € 3 Mrd. ermöglichen. Die Abgabenquote würde sich dadurch auf etwa 43 % im Jahre 2006 reduzieren.

Einzelheiten dieser zweiten Etappe sind im Regierungsprogramm nicht festgelegt. Aus den Zielsetzungen ist jedoch zu entnehmen, dass es primär die einkommensabhängigen Steuern betreffen wird, sowohl die Lohnsteuer als auch die Körperschaftsteuer und die Einkommensteuer. Sie zielt damit einerseits auf eine Stärkung der Kaufkraft (Senkung der Lohnsteuer) ab, andererseits soll eine Verbesserung im Standortwettbewerb und insbesondere eine zusätzliche Stärkung der Eigenkapitalbasis (damit sind die Körperschaftsteuer und die Einkommensteuer angesprochen) erreicht werden.

Als konkrete Maßnahmen sind nach bisher vorliegenden Informationen neben einer Tarifsenkung im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer vor allem auch eine weitere Entlastung der Unternehmen geplant. So soll insbesondere für die Kapitalgesellschaften, die von der mit der ersten Etappe eingeführten Eigenkapitalbegünstigung ausgeschlossen sind, eine deutliche Senkung des Körperschaftsteuersatzes von derzeit 34 % in Richtung 30 % kommen. Weiters ist auch eine weitere Senkung der lohnsummenabhängigen Abgaben geplant. Schließlich soll z. B.

auch über die Einführung einer Gruppenbesteuerung sowie über eine Vereinheitlichung der Besteuerung von Kapitaleinkünften nachgedacht werden.

Eine Senkung der Körperschaftsteuer pro Prozentpunkt bringt gegenwärtig Mindereinnahmen (Steuerersparnisse) von etwa € 125 Mio. Eine Senkung der Steuerbelastung in der Lohn- und Einkommensteuer würde wahrscheinlich bei dem angenommenen Volumen pro Steuerpflichtigen eine Senkung um etwa € 500 pro Steuerpflichtigen und Jahr ermöglichen, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, dass ab 2004 bereits zusätzlich 200.000 Personen von der Steuerpflicht „herausfallen“. Der Schwerpunkt der steuerlichen Entlastungen wird daher voraussichtlich vor allem im mittleren Einkommensbereich liegen (müssen).

Unter der Annahme, dass die Gebietskörperschaften an der Finanzierung dieser Steuerreform im Ausmaß ihrer Ertragsanteile herangezogen werden (lässt sich bei einem Anteil der Gemeinden von 13,168 % ein Einnahmenausfall von rund € 330 Mio. errechnen, wenn alles auf die einkommensabhängigen Steuern entfällt). Im Hinblick auf den geringen Gestaltungsspielraum der Gemeinden und der Annahme, dass die Gemeinden weiter einen ausgeglichenen Haushalt (insgesamt) erreichen sollen, müssten sie ihre Ausgaben erheblich reduzieren.

Die Steuerreform wird daher die Gemeindehaushalte vor erhebliche Probleme stellen, weil auch noch die erste Etappe budgetär im Jahre 2005 zu verkraften sein wird. Die Gemeinden (aber auch die Länder) befinden sich damit in einem erheblichen Dilemma. Auf der einen Seite engt die Steuerreform ihren Gestaltungsspielraum weiter ein, auf der anderen Seite ist jedoch die Steuerreform notwendig, um den Standort Österreich abzusichern und die Kaufkraft zu stärken.

### 12.1.4. Sonstige Steuermaßnahmen im Regierungsprogramm

Neben den bereits eingangs zitierten Passagen zur großen Steuerreform 2004/2005 enthält das Regierungsprogramm in den einzelnen Kapiteln vor allem noch folgende wichtige Aussagen zu steuerlichen Themen:

- Weiterentwicklung der Besteuerung der fossilen Treib- und Brennstoffe im Lichte der europäischen Entwicklungen sowie der verkehrsbezogenen Steuern und Abgaben. Erneuerbare Energieträger sollen begünstigt und die Erreichung des Kyoto-Ziels in allen Bereichen optimal unterstützt werden.
- Forcierung der raschen Einführung von schwefelfreiem Treibstoff und Setzung entsprechender steuerlicher Maßnahmen (MÖSt).
- Schaffung eines einheitlichen Abgabenverfahrensrechts
- Neue steuerliche Anreizsysteme bei e-learning Modellen
- Abschaffung der Anzeigen- und Ankündigungsabgabe (gemeint ist offensichtlich die Werbeabgabe) im Rahmen des nächsten FAG, um der Medien- und Werbewirtschaft neue Impulse zu geben.

- Prüfung steuerlicher Maßnahmen im Bereich der Einkommen- und Umsatzsteuer zur Belebung des Kunstmarktes und -sponsorings und für den Bereich des Denkmalschutzes
- Schaffung eines Immobilieninvestmentfondsgesetzes (wurde im Sommer 2003 bereits umgesetzt)
- Weiterer Ausbau der 2. und 3. Säule der Altersversorgung

### 12.1.5. Schlussbemerkung

Auch wenn es im Regierungsprogramm nicht mehr ausdrücklich festgehalten ist, ist das Ziel der Bundesregierung, die Abgabenquote bis 2010 auf 40 % zu senken, weiterhin aufrecht.<sup>2</sup> Mit der Steuerreform 2004/2005 soll die Abgabenquote – wie oben dargestellt – von derzeit rd. 45 % auf rd. 43 % gesenkt werden. Eine weitere Senkung auf 40 % bis 2010 würde bis dahin eine zusätzliche Steuerentlastung in der Größenordnung von etwa € 7 Mrd. erfordern. Die erfolgreiche Umsetzung dieses Ziels wird eine große Herausforderung für die gegenwärtige und auch für die nächste Bundesregierung darstellen.

---

<sup>2</sup> Vgl z. B. das Interview mit StS Dr. Finz in der Zeitschrift persaldo Nr. 02/2003.

### 12.2. Ausgeglichenes Budget

#### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 22, Seite 37

##### ➤ **ausgeglichenes Budget** über den Konjunkturzyklus

*Von Gerhard Lehner*

#### 12.2.1. Öffentliche Haushalte im europäischem Kontext

Die Budgetpolitik hat sich in den letzten Jahren in ihren Zielsetzungen grundlegend gewandelt. Dazu haben internationale Tendenzen, aber auch der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt maßgeblich beigetragen. Der Budgetsaldo steht gegenwärtig im Mittelpunkt des Interesses. Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt sieht für die jährliche Neuverschuldung eine Obergrenze von 3 % des Bruttoinlandsprodukts vor, die nur in besonderen Fällen überschritten werden darf. Falls solche Umstände nicht vorhanden sind (etwa Naturkatastrophen, oder eine Wachstumsabschwächung von mehr als 2 % [Minuswachstum]) und wenn der Abgang dennoch höher als 3 % ist, wird ein Verfahren eingeleitet. Dieses besteht darin, dass im Einvernehmen zwischen dem betreffenden Staat und der EU-Kommission ein Maßnahmenkatalog festgelegt wird, der das Defizit wieder unter die 3 %-Grenze drücken soll. Wenn das Land dieses Ziel nicht erreicht, sind letztlich Sanktionsmaßnahmen vorgesehen, die im äußersten Fall zu einer Bußzahlung führen können, die maximal 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts beträgt.

Gegenwärtig haben bereits einige EU-Staaten (Portugal, Deutschland, Frankreich) diese 3 %-Grenze überschritten und sind in einem Verfahren verfangen bzw. die Kommission beabsichtigt, ein solches einzuleiten.

Selbst wenn ein Land durch diese Maßnahmen das Defizit wieder unter die Grenze von 3 % drücken kann, schädigt schon die damit verbundene Diskussion die Kreditwürdigkeit und könnte zu einer schlechteren Bonitätseinstufung durch die internationalen Finanzmärkte führen, was höhere Zinssätze zur Folge hätte. Daher sind diese Budgetgrenzen ernst zu nehmen, obwohl sie den Spielraum der Budgetpolitik stark einengen und auf die Strukturfragen in öffentlichen Haushalten keine Rücksicht nehmen. Die Budgetpolitik ist in Europa gegenwärtig stark saldenorientiert.

#### 12.2.2. Budgetpolitik in dieser Legislaturperiode

In föderalistisch aufgebauten Staaten, wie in Österreich, wird die Budgetpolitik durch die notwendige Koordinierung noch zusätzlich erschwert. In Österreich ist ein innerösterreichischer Stabilitätspakt gültig (bis Ende 2004), der die Salden der einzelnen Gebietskörperschaften genau regelt (Abs. 2 bis 4 des Stabilitätspaktes). Die Gemeinden (ohne Wien) müssen insgesamt ausgeglichen budgetieren. Das

ist bei 2.358 Gemeinden sehr schwierig. 2002 haben die Gemeinden insgesamt sogar einen leichten Überschuss erreicht (+ 0,1 % des BIP).

Im Regierungsprogramm ist vorgesehen, dass der Weg der Budgetkonsolidierung in dieser Legislaturperiode fortgesetzt wird, wobei allerdings insofern eine Lockerung des starren Budgetausgleichs angestrebt wird, als der ausgeglichene Haushalt über den Konjunkturzyklus erreicht werden soll.

Das bedeutet eine Stärkung der Flexibilität. Diese ist allerdings bereits jetzt im Stabilitätspakt vorgesehen. Die Gemeinden könnten etwa ein Defizit von 0,1 % des BIP eingehen (das wären rund € 0,22 Mrd.), wobei für die Gemeinden der einzelnen Länder die Abweichungen genau festgelegt sind (Art. 4 Abs. 2 Stabilitätspakt).

Die Defizite müssen allerdings in späteren Jahren wieder durch Überschüsse ausgeglichen werden (Art. 4 Abs. 3). Außerdem ist die Übertragung von Überschüssen zulässig (Art. 5). Diese Flexibilität ist im Regierungsprogramm wieder bekräftigt. Im Grunde ist die Zielsetzung im Regierungsprogramm vernünftig. Sie ermöglicht es, im Abschwung jedenfalls die so genannten automatischen Stabilisatoren gelten zu lassen. Das bedeutet, dass schwächere Steuereinnahmen, die im Abschwung auftreten, nicht durch Ausgabeneinsparungen oder zusätzliche Steuern kompensiert werden, um den ausgeglichenen Haushalt herzustellen, sondern dass diese Entwicklung „hingenommen“ wird. Dadurch verschlechtert sich der Budgetsaldo im Konjunkturabschwung. Die Abschwächungstendenzen in der wirtschaftlichen Entwicklung werden dadurch gemildert. Möglicherweise wären auch diskretionäre Maßnahmen denkbar, um die Konjunktur zu stabilisieren. Das wäre mit diesem flexiblen Konzept vereinbar. Im Aufschwung müssen dann allerdings Steuermehreinnahmen zum Abbau des Defizits verwendet werden und nicht für zusätzliche Ausgaben oder etwa Einnahmensenkungen (Steuerreform). Im Grunde entspricht die Festlegung im Regierungsprogramm den früheren Überlegungen sowie Ansichten der Finanzwissenschaft und der Finanzpolitik.

Natürlich werfen diese Absichten im Regierungsprogramm einige Fragen auf.

- Erstens, wie weit darf das Defizit im Konjunkturzyklus ausgeweitet werden? Vermutlich wird die Grenze des Europäischen Stabilitätspaktes (3 % des Bruttoinlandsprodukts) eine Obergrenze sein. Gilt dann aber der frühere (österreichische) Stabilitätspakt, dass die Gemeinden (ohne Wien) ein Defizit von 0,1 % des BIP aufweisen dürfen?
- Zweitens ist zu klären, wie lange der Konjunkturzyklus dauert. Diese Frage ist besonders schwierig zu beantworten, weil zu diskutieren ist, wie der Aufschwung definiert ist, vor allem der Zeitpunkt seines Einsetzens, ab dem dann die Defizite wieder vermindert werden müssen. Es besteht natürlich die Gefahr, dass der Zeitpunkt des Aufschwunges gewissermaßen hinausgeschoben wird bzw. den Zyklus zu „verlängern“, um nicht Überschüsse erzielen zu müssen. Es werden in diesem Zusammenhang auch an die Wirtschaftsprognosen erhebliche zusätzliche Anforderungen gerichtet sein.

- Es besteht darüber hinaus das Problem des zeitlichen Abstandes zwischen Prognosen und Ergebnis. Ob ein Aufschwung gegeben ist, lässt sich vielfach nicht schon bei der Budgeterstellung, sondern erst im Laufe des Jahres feststellen. Besonders problematisch wird die Situation, wenn im Nachhinein die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung revidiert werden und es sich ex post herausstellt, dass in einem bestimmten Jahr ein Aufschwung stattgefunden hat (wobei immer noch die Frage offen ist, wie dieser Aufschwung zu Stande gekommen ist) und daher Überschüsse hätten erzielt werden sollen.

Ein besonderes Problem besteht darin, dass die öffentlichen Haushalte (oft) erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung auf den Aufschwung reagieren. Das gilt insbesondere für die Steuereinnahmen.

Es hängt sehr stark davon ab, welche Komponenten der Nachfrage den Aufschwung tragen bzw. wie der Aufschwung sich auf die einzelnen Faktoren (Komponenten) auswirkt. Wenn der Aufschwung (wie in den meisten Fällen in Österreich) zunächst von den Exporten und Investitionen getragen wird, dann werden davon die Mehrwertsteuereinnahmen nicht berührt. Erst wenn (später) auch der private Konsum zunimmt, werden die Mehrwertsteuereinnahmen steigen.

Beim Einkommen nehmen in der Regel zunächst die Gewinne zu und erst später die Löhne und Gehälter und daher auch die Lohnsteuererträge. Daher kommt es hier zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen im Steueraufkommen. Die Steuereinnahmen werden daher erst mit einem gewissen „Timelag“ der Konjunktur folgen und den Budgetsaldo verbessern.

Für die Gemeinden werden diese zeitlichen Abstände noch dadurch vergrößert, dass ihnen die Ertragsanteile mit zeitlicher Verzögerung (von zwei Monaten) überwiesen werden. Der Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus wird durch solche Verzögerungen zusätzlich erschwert. Der Budgetausgleich über den Zyklus verläuft zeitlich für die Gemeinden möglicherweise anders als für den Bund.

### 12.2.3. Die Zukunft gestaltbar machen

Die Flexibilität auf der Ausgabenseite ist im Laufe der Jahre geringer geworden. Verschiedene Ausgabenkomponenten lassen sich konjunkturell nicht verändern. Das gilt insbesondere für die Ausgaben für Zinsen, aber auch für verschiedene Transfers an andere Gebietskörperschaften oder an Fonds. Sie werden in ihrer Höhe teilweise nicht konjunkturell bestimmt.

Die Spielräume der Gemeinden sind sehr gering. Sie betreffen insbesondere die Investitionen, die aber wegen ihrer hohen Beschäftigungseffekte wichtig sind. Die Zielsetzungen im Regierungsprogramm stellen jedenfalls hohe Anforderungen an die Flexibilität der Gemeinden und vor allem die Koordination innerhalb der Gemeinden (eines Landes). Hier werden künftig erhebliche zusätzliche Anforderungen entstehen.

Auf Grund dieser erheblichen Probleme muss die Frage eines ausgeglichenen Haushaltes über den Konjunkturzyklus gut begründet werden. Abgesehen davon,

dass die Finanzmärkte und die internationalen Tendenzen ausgeglichene öffentliche Haushalte erwarten und die Kreditwürdigkeit sonst leiden würde, sprechen auch andere Gründe längerfristig für diese Budgetpolitik.

- Erstens die Sicherung des Generationenvertrages: Die junge Generation ist in spätestens zehn Jahren mit erheblichen zusätzlichen Belastungen aus dem wachsenden Anteil der älteren Menschen konfrontiert. Das gilt auch für die Gemeinden. Abgänge die jetzt gemacht werden, erfordern dann später Zinsen und der Spielraum für die Budgets wird noch geringer. Die (zusätzlichen) Ausgaben für Zinsen vergrößern diese Schwierigkeiten aus der Alterung zusätzlich.
- Zweitens: Der Standortwettbewerb wird in der Europäischen Union zunehmend stärker. Es kommt aber wesentlich auf die Rahmenbedingungen an, um in diesem Wettbewerb bestehen zu können. Hier hat der öffentliche Sektor wesentliche Aufgaben. Das trifft auch auf die Gemeinden zu. Sie erfordern gewisse Spielräume, die jetzt geschaffen werden müssen. Das gilt aber auch für die Steuerpolitik, die notwendig wird, um in diesem Wettbewerb bestehen zu können.

Im Hinblick auf den Standortwettbewerb ist eine Senkung der Abgabenquote in Österreich notwendig. Das setzt aber entsprechende Maßnahmen bei den Ausgaben voraus. Daher ist der ausgeglichene Haushalt wichtig, und zwar jetzt, um die künftig wachsenden Anspannungen in den Budgets kompensieren zu können. Das stellt die Budgetpolitik vor große Herausforderungen. Der ausgeglichene Haushalt ist daher kein Selbstzweck, sondern einfach die Voraussetzung dafür (ein Instrument), um künftig gestalten zu können. Er setzt aber auch mehr Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften voraus.

### 12.3. Einsparung von € 3 Mrd.

#### Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 22, Seite 37

- **Einsparungen von € 3,0 Mrd.** durch
  - Fortführung der **Verwaltungsreform** des Bundes,
  - Maßnahmen zur **Schwarzarbeitsbekämpfung** und Überprüfung von **Bundesförderungen**,
  - Reform im **Pensionsbereich** um Zuwachs an Budgetmitteln um € 1 Mrd. zu reduzieren
- **konsensuale Einsparungen** entsprechend der Aufgabenaufteilung bei **Ländern, Städten und Gemeinden**
- **Vermeidung** prognostizierter **Defizite** in der Krankenversicherung im Ausmaß von € 1 Mrd.

*Von Gerhard Lehner*

Diese Zielsetzung im Regierungsprogramm hängt eng mit dem ausgeglichenen Haushalt und der Zielsetzung zusammen, in den öffentlichen Haushalten künftig den Spielraum zu erweitern. Das Regierungsprogramm sieht in diesem Zusammenhang eine Reihe von Punkten vor. Sie reichen von der Fortführung der Verwaltungsreform des Bundes über die Pensionsreform bis zur Vermeidung von (prognostizierten) Defiziten in der Krankenversicherung bis hin zu konsensualen Einsparungen bei Ländern und Gemeinden.

Diese Ziele hängen (teils) eng mit dem geplanten Österreichkonvent zusammen. Erst wenn die Neuordnung der Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften geklärt und neu geregelt ist, lassen sich genauere Aussagen über Einsparungsmöglichkeiten bei Ländern und Gemeinden machen. Wichtig wäre, dass es „Benchmarks“ für einzelne Aufgaben gibt, die sich auf Output-orientierte Komponenten stützen. Jedenfalls könnten durch Vergleiche der Ausgaben für einzelne Aufgaben zwischen den Bundesländern oder zwischen den Gemeinden (etwa Ausgaben pro Schüler oder pro Kindergartenplatz, pro Straßenkilometer etc.) Einsparungspotenziale geortet werden.

Es müssten dann jedenfalls Analysen für jene Länder und Gemeinden erfolgen, deren Ausgaben für bestimmte Aufgaben über dem Durchschnitt liegen. Bei Vergleichen der Gemeinden sind Besonderheiten in einzelnen Bundesländern zu berücksichtigen (etwa Unterschiede in den Kindergartengesetzen oder in der Sozialhilfe etc.).

Das Regierungsprogramm gibt keine genauen Einsparungsvolumina für Länder und Gemeinden vor. Indirekt lässt sich jedoch vermuten, dass insgesamt zwischen € 0,5 Mrd. und € 1 Mrd. erwartet werden.

In der Krankenversicherung wird im Regierungsprogramm eine Verringerung des Abganges von € 1 Mrd. angestrebt, wobei jedoch die Wege nicht spezifiziert sind. Es ist nicht klar, inwieweit dadurch die Gemeinden als Spitalerhalter bzw. als Mitfinanzier bei den übrigen Krankenanstalten betroffen sein könnten. Jedenfalls müssten Einsparungen nicht nur dem Bund, sondern auch den Spitalerhaltern zugute kommen.

Insgesamt deckt sich dieser Punkt mit den bereits beschriebenen Zusammenhängen zwischen Gebietskörperschaften und dem Hinweis auf den Konvent. € 1 Mrd. Einsparungen bei den Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften würde bei einem Volumen von gegenwärtig rund € 30 Mrd. eine Einsparung von 3 % bedeuten. Das scheint nicht unrealistisch.

### 12.4. Entlastung des Faktors Arbeit

#### **Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 22, Seite 38**

*(Ausschnitt aus den Zielen der Steuerreform)*

- **Entlastung des Faktors Arbeit** mit dem Ziel zur Vollbeschäftigung beizutragen

*Von Gerhard Lehner*

### 12.4.1. Hohe Belastung im internationalem Vergleich

Die Entlastung des Faktors Arbeit ist im Rahmen der Steuerpolitik eine wichtige Zielsetzung. Österreich weist im internationalen Vergleich eine sehr hohe Besteuerung der Arbeit auf. Das gilt sowohl für die Sozialversicherungsbeiträge als auch die lohnsummenabhängigen Abgaben. Bei den lohnsummenabhängigen Abgaben liegt Österreich mit einer Quote von 2,7 % des BIP an der Spitze aller EU-Staaten. Lediglich Schweden hat eine ähnlich hohe Quote bei den lohnsummenabhängigen Abgaben wie Österreich. Der EU-Durchschnitt liegt hingegen bei 0,4 % des BIP. Auch bei den Sozialversicherungsbeiträgen liegt Österreich über dem EU-Durchschnitt. Die Quote in Österreich beträgt gegenwärtig 14,9 % des BIP (EU-Durchschnitt 14,4 %).

Aufschlussreich ist eine Beurteilung der Steuern und Abgaben bezogen auf die Bruttolohn- und -gehaltsumme. In der Literatur wird diese Darstellung häufig verwendet. Die Steuern bilden einen „Keil“ zwischen den verfügbaren Einkommen für die Arbeitnehmer einerseits und den Bruttolöhnen einschließlich der Steuern und Abgaben, die die Unternehmer aus der Lohnsumme zu leisten haben, andererseits.

Die Unternehmer haben neben den Dienstgeberbeiträgen zur Sozialversicherung noch die lohnsummenabhängigen Abgaben zu tragen. Die Bruttolöhne einschließlich dieser Steuern und Abgaben repräsentieren den überwiegenden Teil der Arbeitskosten. Die verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer werden durch die Dienstnehmerbeiträge und die Lohnsteuer beeinflusst.

In den Neunzigerjahren hat sich das Bild in diesem Zusammenhang deutlich verändert. 1990 betragen die Dienstgeberanteile zur Sozialversicherung 13,3 % der Lohnsumme und die lohnsummenabhängigen Abgaben 5,6 %. Insgesamt war somit die Lohnsumme im Jahre 1990 mit 18,9 % abgaben- und lohnsummenabhängigen Steuern belastet. Im Jahre 2000 entfielen auf den Dienstgeberanteil 17,5 % der Lohnsumme und 6,5 % auf die lohnsummenabhängigen Abgaben, somit 24,0 % der Lohn- und Gehaltsumme.

Auch der Anteil der Dienstnehmerbeiträge hat sich in den Neunzigerjahren spürbar erhöht. 1990 lag der Dienstnehmeranteil noch bei 11,5 % der Lohnsumme, im Jahre 2000 hingegen bereits bei 15,2 %. Wenn die Lohnsteuer noch hinzugerechnet wird, deren Anteil von 13,7 % (1990) auf 18,4 % im Jahre 2000 zunahm (wegen der Progressionswirkung), zahlen die Arbeitnehmer an Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsteuer 1990 25,2 % der Bruttolohnsumme und im Jahre 2000 33,6 %.

Der Keil zwischen den Bruttoeinkommen (Bruttolohn und -gehaltsumme) einschließlich der Lohnnebenkosten einerseits und dem verfügbaren Einkommen andererseits betrug im Jahre 1990 44,1 % und im Jahre 2000 57,6 % der Bruttolohn- und -gehaltsumme. Dieser kräftige Anstieg in den Neunzigerjahren zeigt, dass der Entlastung des Produktionsfaktors Arbeit von Steuern und Abgaben künftig wachsende Bedeutung zukommt.

### 12.4.2. Ansatzpunkte zur Entlastung

Die Ansatzpunkte für die Senkung der Steuern und Abgaben auf den Produktionsfaktor Arbeit sind zwar vielfältig, aber im Einzelfall schwer durchsetzbar. Am ehesten ist noch eine Senkung der Lohnsteuer und damit eine Stärkung der verfügbaren Einkommen zu erreichen.

Viel schwieriger wäre eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge (in substantiellem Ausmaß), weil sie zur Gänze zweckgebunden sind und mit Einnahmensenkungen vermutlich Leistungskürzungen verbunden wären. Das gilt vor allem für spürbare Reduzierungen im Bereiche der Pensionsversicherung, aber in der Arbeitslosen- und Krankenversicherung. Daher ist der Spielraum für Senkungen in diesem Bereiche sehr eng und würde sich vermutlich auch nur schwer durchsetzen lassen.

Die lohnsummenabhängigen Abgaben setzen sich vor allem aus dem Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds, der Kommunalsteuer und dem Wohnbauförderungsbeitrag zusammen. Daneben gibt es noch einige kleinere Abgaben. Ähnlich wie bei den Sozialversicherungsbeiträgen ist auch bei den lohnsummenabhängigen Abgaben der Spielraum eng. Der Familienlastenausgleichsfonds weist auch in den nächsten Jahren keine finanziellen Spielräume auf. Eine Senkung des Dienstgeberbeitrages würde dann vermutlich Leistungskürzungen erfordern. Besonders betroffen wären die Gemeinden bei einer Änderung der Kommunalsteuer. Sie brachte 2001 knapp € 1,8 Mrd. Die Gemeinden könnten einen Ausfall nicht verkraften. Pro Prozentpunkt würden die Gemeinden Einnahmenausfälle von etwa € 0,6 Mrd. treffen.

Die Gemeinden können solche Einnahmenausfälle nicht kompensieren. Das würde bedeuten, dass sie entweder ihre Leistungen im bisherigen Ausmaß nicht mehr erbringen oder den Stabilitätspakt nicht einhalten könnten. Wenn die Gemeinden aber Leistungseinschränkungen vornehmen müssten, dann ergeben sich erhebliche negative Folgen einerseits für den Standort Österreich und die Lebensqualität, andererseits aber auch für die Beschäftigung.

### 12.4.3. Schlussfolgerung

Die Gemeinden sind die wichtigsten Investoren im öffentlichen Sektor. Eine weitere Einengung der Finanzierung würde wahrscheinlich die Investitionen zuerst betreffen. Das hätte zur Folge, dass einerseits neben negativen Beschäftigungseffekten auch andererseits die Infrastruktur und die kommunalen Dienstleistungen stark leiden würden. Das würde wiederum negative Einflüsse auf den Wirtschaftsstandort Österreich im internationalen Wettbewerb mit sich bringen.

## 12.5. Stärkere Gebührenfinanzierung

**Vorgaben des Regierungsprogramms, Kapitel 22, Seite 38**  
(Ausschnitt aus den Zielen der Steuerreform)

➤ Stärkere Gebührenfinanzierung

*Von Gerhard Lehner*

### 12.5.1. Den Dienstleistungscharakter betonen

Das Regierungsprogramm peilt eine gewisse Umschichtung in der Finanzierung öffentlicher Leistungen von Steuern zu mehr Gebühren (Kostenersätzen) an. Der Begriff Gebühren ist zwar weit verbreitet und umgangssprachlich eingeführt, aber es handelt sich eigentlich um Kostenersätze. Für bestimmte öffentliche Leistungen ist mit dieser Forderung im Regierungsprogramm ein tief greifender Wandel in der Position des öffentlichen Sektors verbunden.

Bisher war der Staat eher als Hoheitsverwaltung gesehen worden. Diese Position wurde auch dadurch sichtbar, dass die Finanzierung der öffentlichen Leistungen überwiegend durch Steuern erfolgte, die die hoheitliche Funktion des Staates deutlich spiegelt. Kostenersätze sind hingegen Ausdruck einer stärkeren Betonung des Dienstleistungscharakters der öffentlichen Leistungen. Steuern oder Kostenersätze haben unterschiedliche ökonomische Auswirkungen (auch in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung).

Mit der Zahlung von Steuern erwirbt der Steuerpflichtige kein Recht auf Gegenleistung. Es besteht daher kein Zusammenhang zwischen der Bezahlung von Steuern und einer Gegenleistung seitens des Staates bzw. der Inanspruchnahme von öffentlichen Leistungen. Steuern nähren daher eine Art von „Fiskalillusion“. Das heißt, sie erwecken den Eindruck, dass die öffentlichen Leistungen kostenlos seien, weil der Zusammenhang zwischen der Leistung und ihrer Finanzierung fehlt. Dadurch entsteht häufig eine zusätzliche Nachfrage nach öffentlichen Leistungen. Die Folge ist, dass oft zu viel öffentliche Leistungen nachgefragt werden. Die Fiskalillusion wird daher in der finanzwissenschaftlichen Literatur als eine wichtige Ursache für die (überproportional) steigenden Staatsausgaben angeführt.

Kostenersätze beruhen hingegen auf dem Äquivalenzprinzip. Es ist eine engere Verbindung zwischen der Leistung und ihrer Finanzierung (durch Kostenersätze) gegeben. Das bringt einige Vorteile:

- Erstens wird eine stärkere Finanzierung der öffentlichen Leistungen durch Kostenersätze schon dadurch gefördert, dass nach den Regeln des ESVG 95 (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der EU) Ausgliederungen von Einheiten aus dem öffentlichen Haushalt nur dann möglich sind, wenn sie zumindestens 50 % ihrer (laufenden) Aufwendungen durch marktbestimmte Entgelte (Kostenersätze) decken können.

- Zweitens bringen Kostenersätze mehr Effizienz und Transparenz in die Erstellung öffentlicher Leistungen. Die Kostenersätze erfordern Kostenrechnungen und die Ermittlung der Kosten je Leistungseinheit. Das kann dazu führen, dass einerseits der Druck der Öffentlichkeit nach Einsparungen zunimmt und andererseits mehr Effizienz gefordert wird. Eine höhere Transparenz in den Kosten stärkt auch die Effizienz.
- Eine Umstellung von Steuern zu Kostenersätzen wirkt sich auch auf die Abgabenquote dämpfend aus, weil die Kostenersätze nicht in die Abgabenquote einbezogen werden. International ist der Anteil der Kostenersätze an der Finanzierung öffentlicher Leistungen gemessen am BIP in Österreich niedriger als im internationalen Durchschnitt.

### 12.5.2. Transfers für Einkommenschwächere

Natürlich müsste eine solche Verlagerung (zu mehr Kostenersätzen) für einkommenschwächere Personen (Haushalte) durch Transfers „abgefedert“ werden. Es darf nicht sein, dass Leute wegen zu geringem Einkommen von der Nutzung öffentlicher Leistungen ausgeschlossen werden. Das würde (erhebliche) Wohlfahrtsverluste für die Gesellschaft bewirken. Es wird daher nach Möglichkeiten gesucht werden müssen, diese einkommenschwächeren Bevölkerungskreise von der Nutzung nicht auszuschließen, wozu noch kommt, dass solche Maßnahmen nicht zu zusätzlicher Administration führen sollen.

Es ist denkbar, entweder Befreiungen vorzusehen, was allerdings einen hohen administrativen Aufwand erfordern könnte, oder aber globale Transfers zu gewähren, um diese Belastung durch Kostenersätze abzufedern bzw. (im Nachhinein) abzugelten.

### 12.5.3. Gemeinden bereits jetzt führend

Österreich ist, wie erwähnt, im internationalen Vergleich bei den Kostenersätzen eher zurückhaltend. In vielen EU-Staaten ist der Anteil gemessen am Bruttoinlandsprodukt höher. Gegenwärtig beträgt der Anteil der Kostenersätze am Bruttoinlandsprodukt in Österreich 3 % (für alle Gebietskörperschaften). Die Gemeinden sind für die Finanzierung durch Kostenersätze auf Grund ihres Leistungsspektrums besonders geeignet. Schon jetzt liefern die Gemeinden (einschließlich der Gemeindeverbände) rund 25 % der gesamten Kostenersätze des öffentlichen Sektors in Österreich. Die Gemeinden sind daher von dieser Zielsetzung des Regierungsprogrammes wahrscheinlich besonders angesprochen.

Allerdings muss man betrachten, dass die Substitution natürlich auch ihre engen Grenzen hat. Dennoch wird man nach Wegen suchen müssen, um dieser Frage nachzukommen. Für den gesamten öffentlichen Sektor ist wahrscheinlich 1 Prozentpunkt des Bruttoinlandsprodukts als zusätzliche Umschichtung von Steuern zu Kostenersätzen möglich. Das hätte den Vorteil, dass durch diese Verlagerung die Abgabenquote gedämpft wird.

### **Schriftenreihe des Österreichischen Gemeindebundes**

**Medieninhaber (Verleger):** MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH; A-1014 Wien, Kohlmarkt 16. FN 124 181w HG Wien. **Gesellschafter, deren Anteil 25 % übersteigt: in der Manz GmbH:** Mag. Christine Fliri, Dr. Anton Hilscher, Dkfm. Franz Stein; **bei Wolters Kluwer:** Wolters Kluwer B.V.

**Verlagsadresse:** A-1015 Wien, Johannesgasse 23 [verlag@manz.at](mailto:verlag@manz.at).

**Geschäftsführung:** Dr. Kristin Hanusch-Linser (Vorsitz), Mag. Lucas Schneider-Manns- Au.

**Verlagsleitung:** Prokurist Dr. Wolfgang Pichler:

**Herausgeber:** HR Dr. Robert Hink, Gdir. Dr. Reinhard Platzer.

**Schriftleitung und Redaktion:** Univ.-Prof. Dr. Markus Achatz, Mag. Dr. Peter Pilz.

**mailto:** [oesterreichischer@gemeindebund.gv.at](mailto:oesterreichischer@gemeindebund.gv.at); **www:** [www.gemeindebund.at](http://www.gemeindebund.at);

**kommunal@kommunalkredit.at**; [www.kommunalkredit.at](http://www.kommunalkredit.at).

Hersteller: Novographic Druck G.m.b.H., 1230 Wien.

Wien, Dezember 2003