

A-1010 Wien – Löwelstraße 6
Telefon: +43/1/512 14 80
Telefax: +43/1/512 14 80 – 72
oesterreichischer@gemeindebund.gv.at
www.gemeindebund.at

Stellungnahme des Österreichischen Gemeindebundes zu den Themen „Staatliche Institutionen“ für den Ausschuss 3 des Österreich-Konvents

I. Die Bundesgesetzgebung

Im Kapitel "Staatliche Institutionen" sollen der Aufbau des Staates (Bund, Länder, Gemeinden), Wahlen, die Verfassungsautonomie der Länder, das Verhältnis zwischen Gesetzgebung und der Vollziehung unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips sowie der EU-Rechtssetzung behandelt werden. Für die österreichischen Gemeinden sind natürlich so gut wie alle Fragen besonders im Hinblick auf ihre Vernetzung von einer nicht übersehbaren Relevanz. In seiner Stellungnahme möchte der Österreichische Gemeindebund jedoch nur einige Themen besonders in den Vordergrund rücken.

Zum Wahlsystem wird nur kurz angemerkt, dass ein einheitlicher Kreis von wahlberechtigten anzustreben ist, das heißt dass das Wahlalter nicht aufgrund der unterschiedlichen Vertretungskörper variieren sollte. Ein divergierendes Wahlalter ist sachlich nicht begründbar.

Die österreichische Bundesgesetzgebung ist nach dem Zwei-Kammer-System organisiert. Seit Schaffung der Bundesverfassung ist besonders der Bundesrat immer wieder im Zentrum von Kritik und Reformvorstellungen gestanden. Es wird heute kaum bestritten, dass der Bundesrat seine Aufgabe als Länderkammer, das heißt als Interessensvertretung der Landesinteressen, nicht wahrnimmt. Zahlreiche Reformen in den letzten Jahrzehnten haben an diesem Befund nichts ändern können.

Der Österreichische Gemeindebund empfiehlt daher die Organisation und Funktionsweise des Bundesrates neu zu konzipieren. Der Bundesrat sollte daher als „Länder- und Gemeindekammer“ organisatorisch und funktional auf eine völlig neue Ebene gehoben werden. Die Kompetenzen dieser Länder- und Gemeindekammer sollen die Vertretung der Interessen von Ländern und Gemeinden umfassen. Wie bisher sollen diesem Gremium mit einigen geringen

Ausnahmen alle Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates zur Beratung und Zustimmung vorgelegt werden. Dies findet schon deshalb eine sachliche Rechtfertigung, da die Gemeinden durch die Bundesgesetzgebung entweder mit Vollzugsaufgaben betraut werden oder die Bundesgesetzgebung mittelbare Auswirkungen auf die Gemeindeverwaltung hat. Schließlich haben die Gemeinden auch in finanziellen Belangen Interessen an der Mitwirkung in der Bundesgesetzgebung, steuert diese doch auch die finanzielle Ausstattung der Gemeinden unmittelbar oder mittelbar mit.

Die neugeschaffene Länder- und Gemeindekammer sollte auch Kontrollaufgaben zugewiesen bekommen. Dabei sollen - abgesehen vom Misstrauensvotum - alle parlamentarischen Kontrollrechte diesem Gremium zustehen. Dazu sollen auch Möglichkeiten kommen, spezielle Prüfungsaufträge an den Rechnungshof zu stellen. Auch muss die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes gemäß Art 140 B-VG dieser Länder- und Gemeindekammer in der Weise zustehen, dass dieses Recht auch von einer Minderheit wahrgenommen werden kann. Auf diese Art und Weise könnten Gesetze, welche nach Auffassung der Gemeinden verfassungswidrig sind, einem Prüfungsverfahren durch das Höchstgericht unterzogen werden.

Angesichts der Bedeutung der Gemeinden im staatlichen Leben ist eine paritätische Zusammensetzung von Länder- und Gemeindevertreter anzustreben. In den Bestellungsmodus der Ländervertreter will sich der Österreichische Gemeindebund nicht zu Wort melden. Die Vertreter der Gemeinden sollten jedoch so zusammengesetzt sein, dass sowohl die Interessen von Klein-, Mittel-, als auch Großgemeinden und Städten gewahrt wird. Eine gewisse Ausgewogenheit der Gemeindevertreter nach Bundesländern ist anzustreben. Die Bestellung der Gemeindevertreter sollte auf Grund von Vorschlägen der Gemeindebünde der Länder vom Österreichischen Gemeindebund und vom Österreichischen Städtebund vorgenommen werden. Ein rechtliches Konzept über eine detaillierte Regelung dieses Bestellungsmodus soll zu einem späteren Zeitpunkt entwickelt werden.

Der Weg der Bundesgesetzgebung soll nach Ansicht des Österreichischen Gemeindebundes neu strukturiert werden. Mit Ausnahme von Volksbegehren sollten alle Gesetzesinitiativen einer obligatorischen Begutachtung unterzogen werden. Im Fall von Initiativanträgen, die zur Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens eingebracht werden, könnte die Frist ruhig etwas kürzer sein. Der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund sollten jedenfalls ein verfassungsgesetzlich garantiertes Begutachtungsrecht erhalten. Um die neue Länder- und Gemeindekammer zu einer dem Nationalrat gleichwertigen gesetzgebenden Körperschaft zu machen, bedarf es einer Änderung des Gesetzgebungsverfahrens. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass

einer der Gründe für die Ineffektivität des Bundesrates darin zu suchen ist, dass er im Entscheidungsprozess erst an allerletzter Stelle zum Zuge kommt. Bis der Bundesrat mit einem Gesetzesbeschluss befasst wird, ist der politische Prozess weitgehend abgeschlossen und die Entscheidungen sind weitgehend irreversibel. Daher wird vorgeschlagen, dass nach deutschem oder schweizerischem Vorbild Gesetzesinitiativen gleichzeitig dem Nationalrat und dem Bundesrat zur Beratung vorgelegt werden. Ein Koordinations- und Vermittlungsausschuss soll verfahrensrechtlich sicherstellen, dass die beiden parlamentarischen Körperschaften in etwa gleichzeitig ihre Entscheidungen treffen. Bei Nichteinigung von National- und Bundesrat soll ein spezielles Vermittlungsverfahren zur Kompromissfindung beitragen. § 9 F-VG könnte hier den einen oder anderen organisatorischen Anstoß bilden. Allerdings muss diese Bestimmung an die Bedürfnisse der Bundesgesetzgebung angepasst werden.

Sollte der Bundesgesetzgeber Gesetze erlassen bzw ändern oder aufheben, welche in erheblichem Maße die Interessen der Gemeinden berühren, so sollte ein solcher Gesetzesbeschluss zu seiner Wirksamkeit einem speziellen Abstimmungsquorum unterliegen. Damit soll sichergestellt werden, dass gegen den Willen der Gemeindevertreter in der Länder- und Gemeindekammer fundamentale Interessensverletzungen der Österreichischen Gemeinde nicht stattfinden dürfen.

Neben den parlamentarischen Kontrollrechten soll die neu geschaffene Länder- und Gemeindekammer auch andere Aufgaben der Mitwirkung an der Vollziehung erhalten. So sollte sie stärker als dies derzeit geschieht in die Bestellung von Staatsorganen eingebunden werden. Dies sollte neben einem Teil der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes auch und vor allem die in die europäischen Institutionen zu entsendenden Vertreter Österreichs betreffen. Dazu sollte diesem neuen parlamentarischen Gremium zumindest ein Anhörungsrecht, besser aber noch ein suspensives Vetorecht eingeräumt werden.

Der Österreichische Gemeindebund verlangt Initiativrechte des Gemeindebundes im Gesetzgebungsverfahren. Die entsprechenden Möglichkeiten im Rahmen der künftigen Bundes- und Gemeindekammer (Initiativanträge) könnten in dieses Konzept eingearbeitet werden

II. Die Landesgesetzgebung

Die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens der österreichischen Bundesländer hängt stark von den Vorstellungen des Österreich-Konvents vom Umfang der Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer ab. Aus der Sicht der Österreichischen Gemeinden ist eine grundlegende Änderung des Verfahrens der Landesgesetzgebung nicht erforderlich. Sollte der Österreich-

Konvent die Verfassungsautonomie der Länder im Hinblick auf die Organisation des Gesetzgebungsprozesses der Landtage einschränken und ein stärker am Homogenitätsprinzip orientiertes Gesetzgebungsverfahren schaffen, so ist es aus der Sicht der Gemeinden wünschenswert, dass das Begutachtungsrecht des Gemeindebundes des betreffenden Bundeslandes rechtlich abgesichert wird.

Position der Gemeinden bzw. der Landesverbände des Österreichischen Gemeindebundes soll jener der kommunalen Interessensvertretungen auf Bundesebene im Rahmen der Bundes-Legislative angelehnt werden.

III. Gemeinden

1. Bundesverfassungsgesetzliche Regelungen über die kommunale Selbstverwaltung

a) 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 Gemeindegrenze wäre bundesverfassungswidrig 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 B-VG der Landesgesetzgeber als Organisationsgesetzgeber zu entscheiden hat.

Selbstverständlich sollen Gemeindegebietsreformen auch in Zukunft 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 verfügt und die Fusionierung zu einer/mehreren 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 verwaltungsreformatischer

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 Konfliktpotential 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.

b) Normsetzungsrechte

Aus der Sicht der Gemeinden soll die Möglichkeit, sowohl im eigenen wie auch im übertragenen Wirkungsbereich Durchführungsverordnungen nach Art 18 Abs 2 B-VG zu erlassen, unverändert beibehalten werden.

Ausbaufähig scheint hingegen das Instrument der ortspolizeilichen Verordnung (Art 118 Abs 6 B-VG) zu sein. Dieses Instrument wird von den Gemeinden mit großer Umsicht und Zurückhaltung eingesetzt. Die Praxis hat gezeigt, dass die Bindung dieses ortspolizeilichen Ordnungsrechtes an das Vorliegen eines Misstandes etwas zu kurz greift. Es soll hier nicht ein ausuferndes ortspolizeiliches Ordnungsrecht unbeschränkt präventiven Charakters gefordert werden, eine Ausweitung der Möglichkeit, selbständige Verordnungen zu erlassen soll sich jedoch über den Misstand hinaus auch auf verwaltungspolizeiliche Angelegenheiten erstrecken, die im unmittelbaren Interesse der Gemeinden gelegen sind. Eine flexiblere Gestaltung dieser Normsetzungsverfahren für die Gemeinden ist daher wünschenswert.

Für den kommunalen Bereich ist zu fordern, dass den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich - anders als anderen staatlichen Behörden - ein größerer Gestaltungsspielraum bei der Erlassung von Verordnungen eingeräumt wird. Dies würde die Statuierung eines verfassungsrechtlichen Gebotes bedeuten, dass der Gesetzgeber Materien, die von den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich zu vollziehen sind, nicht derart kasuistisch regelt, dass den Gemeinden keinerlei Spielraum bei der Vollziehung mehr bleibt. Vielmehr sollte, ähnlich wie im Verhältnis Grundsatzgesetz - Ausführungsgesetz - den Gemeinden grundsätzlich ein Regelungsspielraum für Verordnungen offen gehalten bleiben. Eine Lockerung des Legalitätsprinzipes in Richtung zu anderen Formen der Verfahrensbindung (finale Programmierung) ist für die Gemeinden vor allem in Fragen der Durchführungsverordnungen bedeutsam. (Siehe auch Ausführungen unter Punkt VI).

Zum Ausbau der Normsetzungsrechte der Österreichischen Gemeinden zählt auch eine Einbeziehung der Kommunen in das bundesstaatliche Vertragswerk des Art 15 a B-VG. Aufbauend auf Art 115 Abs 3 B-VG und das BVG Gemeindebund sollten dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund die Befugnis eingeräumt werden, mit Bund und/oder Ländern solche bundesstaatlichen Verträge abzuschließen.

Durch Art 115 Abs 3 wurde der Österreichische Gemeindebund zur Interessensvertretung der Gemeinden berufen. Damit wurde der Österreichische Gemeindebund mit dem Österreichischen Städtebund vom Bundesverfassungsgesetzgeber als die alleinige 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 BVG Gemeindebund (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 BVG 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 zukunftssträftig ist. Ausgehend von diesem Verständnis wäre es für die österreichischen Gemeinden nunmehr naheliegend, 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 naheliegend: Die Gemeinden hätten schon bei der Formulierung und Festlegung von gemeinsamen Aufgaben ein Mitspracherecht. Die konfliktpräventiven Elemente des Konsultationsmechanismus könnten so noch eine Stufe im Entscheidungsprozess 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.

2. Gemeindeverbände

Die Regelungen in Art 116 a B-VG über die Gemeindeverbände haben sich im großen und ganzen bewährt. Sie stellen die Grundlage für eine dynamische

interkommunale Zusammenarbeit dar, welche den Gemeinden vielfältige Handlungsmöglichkeiten bieten, gleichzeitig demokratische Mitwirkungsrechte wahren und schließlich einer hinreichenden Gemeindeaufsicht zugänglich sind.

Eine Aktivierung des Art 120 B-VG ist aus heutiger Sicht abzulehnen. Die historische Verwurzelung der Österreicher mit ihrer „Heimat“ manifestiert sich neben der Zugehörigkeit zu Gesamtstaat und zum jeweiligen Bundesland am stärksten in der Zugehörigkeit zur Gemeinde. Die demokratische Verwurzelung der Österreicherinnen und Österreicher in ihren Bezirken ist hingegen kaum gegeben. Die Einführung einer neuen Ebene von Gebietskörperschaften würde einerseits die Stellung der Gemeinde schwächen, ohne dass damit ein entsprechender demokratischer Gewinn auf Bezirksebene zu verbuchen wäre, andererseits die Effizienz der monokratisch strukturierten Bezirksbehörde schwächen. Hinzu kommt ein zu erwartender bürokratischer Zugewinn der Bezirksverwaltung, eine kostspielige Aufblähung von Organisationseinheiten uam. Aus der Sicht der Gemeinden wird vielmehr die endgültige Abschaffung des Art 120 B-VG gefordert. Die Gemeinde hat sich als demokratische und bürgernächste Ebene bewährt, sie muss die erste Anlaufstelle für die Bürger bleiben.

3. Möglichkeiten der Übertragung von Gemeindeaufgaben auf staatliche Behörden

Mit Art 118 Abs 7 B-VG wurde ein Instrument geschaffen, das gewissermaßen einen Ausgleich für belastende Auswirkungen des Prinzips der Einheitsgemeinde für Kleingemeinden darstellt. Tatsächlich wird dieses Instrument bewusst dafür eingesetzt, um die Finanzkraft von einzelnen Gemeinden nicht über Gebühr zu strapazieren. Nach der derzeitigen Verfassungsrechtlage besteht auf eine Übertragungsverordnung durch Landesregierung bzw Landeshauptmann kein Rechtsanspruch. Angesichts der immer komplexer werdenden ökonomischen und auch technischen Aspekte der kommunalen Aufgabenerfüllung sollte bei Überschreitung der Finanzkraft die einzelne Gemeinde einen Rechtsanspruch auf eine solche Übertragungsverordnung erhalten. Nach Wegfall der Gründe für eine Übertragung muss jedenfalls auch für die Rückübertragung der Aufgaben an die Gemeinde ein Anspruch konstituiert sein.

IV. Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam betreffende Fragen

1. Zahl der staatlichen Ebenen unter Berücksichtigung der EU-Ebene

Durch den Beitritt Österreichs zur EU wurde das klassische Konzept des Österreichischen Bundesstaates erheblich relativiert. Heute steht nicht mehr die Frage nach der Souveränität von Bund und Gliedstaaten im Mittelpunkt des Interesses, vielmehr erfordert die territoriale Binnendifferenzierung des auch in der

EU als Kleinstaat zu bezeichnenden Staates Österreich die Diskussion um ein neues Verständnis der Rollen der Gebietskörperschaften. Die Frage ist heute nicht mehr, ob Bund und/oder Länder souveräne Gebietskörperschaften im Bundesstaat Österreich sind, sondern welche Ebene von Gebietskörperschaften erfüllt die öffentlichen Aufgaben am besten erfüllt. Das bedeutet aber, dass sich die innerstaatlichen Integrationsprozesse der Gebietskörperschaften in eine neue Richtung bewegen müssen. Die neue Föderalismusdebatte, die immer stärker unter dem Schlagwort „Neuer Regionalismus“ geführt wird, muss daher die Bedeutung der Gemeinden und Städte als bürgernächste Verwaltungseinheiten, die in das Regelwerk des Gemeinschaftsrechts eingebunden sind, anerkennen. Daher darf in einer modernen Verfassung die Gliederung der Gebietskörperschaften nicht mehr hierarchisch, sondern muss kooperativ vernetzt begriffen werden. Die bundesstaatliche Struktur Österreichs muss daher zu einem demokratisch gegliederten und partnerschaftlichen Verbund der Gebietskörperschaften im Bundesstaat führen (echtes Drei-Partner-System).

Die volle Anerkennung der Gemeinden als bundesstaatlicher Partner ist besonders wichtig im Hinblick auf die Europäische Regionalisierung. Denn was unter dem Begriff „Regionen“ zusammengefasst wird, ist oft eine sehr heterogene Ansammlung von Gebietskörperschaften ganz unterschiedlicher normativer Qualität. Neben den Gliedstaaten mit Verfassungsautonomie und völkerrechtlicher Abschlusskompetenz zählen dazu Provinzen, mit lediglich partieller abgeleiteter legislativer Funktion, Territorien ohne eigenständige Staatsgewalt und vielfach auch Kommunen, welche nach den Regeln der Selbstverwaltung verfasst sind. Für die Entwicklung des europäischen Föderalismus ist daher dieses neue Bundesstaatsverständnis des echten Drei-Partner-Systems für die Gemeinden, aber auch für den Gesamtstaat, von großer Bedeutung.

2. Neue Form einer Kooperation zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

a) Art 15 a B-VG - Vereinbarungen

Die Forderung, den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund als gleichberechtigte Partner in das Art 15 a B-VG-Regelwerk einzubinden wurde bereits erhoben und begründet.

Die Art 15 a B-VG-Vereinbarung konnte sich als Instrument des kooperativen Föderalismus nie wirklich durchsetzen. Ein wesentlicher Grund liegt zweifellos darin, dass diese bundesstaatlichen Verträge einer speziellen Transformation bedürfen. Will man eine wirklich effiziente und kooperative Bewältigung der großen Aufgaben, die in Zukunft an das österreichische Rechtsleben herangetragen werden, so ist die Korrektur der verfassungsgerichtlichen Judikatur hin zur Möglichkeit, self-executing-Verträge abzuschließen, unausweichlich.

b) Gemeinsame Einrichtungen

Nach der derzeitigen Verfassungsrechtslage ist die Schaffung von gemeinsamen Einrichtungen mit Hoheitsbefugnissen durch einen 15 a-Vertrag nicht möglich. Diese Schranke sollte man nach Ansicht des Österreichischen Gemeindebundes in einer künftigen Verfassung entfallen. Durch die Möglichkeit, solche gemeinsamen Einrichtungen zu schaffen, könnten koordinative und kooperative Vollzugsformen wesentlich effizienter eingesetzt werden. Allerdings muss auch dies mit Maß erfolgen, da eine ausufernde Schaffung solcher gemeinsamer Einrichtungen die Verantwortungsbereiche von Bund und Ländern aber auch der Gemeinden aushöhlt. Für viele Bereiche, zum Beispiel im Umweltschutz, im Gesundheitswesen oder im Schul- und Kulturbereich könnten hier jedoch neue, verwaltungsreformatorische Impulse gesetzt werden.

V. Verfassungsautonomie

Durch die bundesverfassungsrechtliche Grundlegung der Organisation und der Funktionen der Gemeinden ist die Frage nach der Reichweite der Verfassungsautonomie der Länder für die Gemeinden nur von abgeschwächter Bedeutung. Allerdings muss darauf verwiesen werden, dass etwa durch eine Abschaffung des BVG über die Einrichtung der Ämter der Landesregierungen organisationsrechtliche Probleme auftreten können, die insbesondere Auswirkungen auf die Struktur der gesamten Verwaltung in den Ländern nach sich ziehen wird.

VI. Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung (Legalitätsprinzip, EU-Rechtsetzung)

Dass Österreich durch Art 18 Abs 1 B-VG eine der striktesten rechtsstaatlichen Bindung alles staatlichen Handelns an das Gesetz aufweist, hat nicht nur rechtsstaatliche Vorteile. Gesetzesflut, übertriebene Kasuistik, die Verhinderung flexiblen Handelns der Verwaltung in vielen Bereichen sind die Folge. Für die Gemeinden stellt sich in diesem Zusammenhang daher die Forderung nach einer Lockerung des Legalitätsprinzips des Art 18 Abs 1 und insb Abs 2 B-VG dahingehend, dass die Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltung gewisse Handlungsspielräume eingeräumt erhalten. Das Verhältnis zwischen Gesetz und den Verordnungen im eigenen Wirkungsbereich könnte daher entsprechend dem Verhältnis Grundsatzgesetz und Ausführungsgesetz gestaltet werden. Den Gemeinden würde es damit ermöglicht, lebensnähere Vollziehungsakte setzen zu können, als dies derzeit der Fall ist.

VII. Mitwirkung österreichischer Organe an der Ernennung von Mitgliedern von Organen der Europäischen Union (Art 23 c B-VG)

In diesem Zusammenhang ist auch die oben dargestellte Forderung zu verweisen, dass die Länder- und Gemeindegemeinschaften spürbar in den Kreativevorgang dieser Organe eingebunden werden soll. Sollte dies nicht der Fall sein, so müsste in jedem Fall dem Österreichischen Gemeindegemeinschaften und dem Österreichischen Städtebund ein Anhörungsrecht und ein Stellungnahmeerecht eingeräumt werden. Für die Entsendung der österreichischen Vertreter in den Rat der Regionen und Kommunen verlangt der Österreichische Gemeindegemeinschaften in jedem Fall ein wirkungsvolles Mitspracherecht. Dies kann in Form eines verbindlichen Vorschlagsrecht oder eines Vetorechts des Gemeindegemeinschaften und des Städtebundes für ein Mitglied aus dem Bereich der Kommunen vorgesehen werden.

Wien, 25. September 2003