



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES
 1014 Wien, Postfach 100

Zahl: 112 029/7-I/7/84

Wien, am 12. Oktober 1984

Bei Beantwortung bitte angeben

Betr.: Forderungsprogramm der Bundesländer;
 Entwurf einer Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz;
 Stellungnahme

Dr. Ottowanger

*b7g ZENTWURF
ZL GE/19*

Datum: 17. Okt. 1984

V-Blatt 1984-10-17 f. Kurz

An das

Präsidium des Nationalrates

1010 Wien

Das Bundesministerium für Inneres beeckt sich, anbei 25 Abzüge seiner Stellungnahme zu dem vom Bundeskanzleramt mit Rundschreiben vom 10. Juli 1984, ZL. 600 573/24-V/1/84, versendeten Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird, mit der Bitte um Kenntnisnahme zu übermitteln.

25 Beilagen

**Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:**

Für den Bundesminister

Schnäiter

Dr. Hampel



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES
1014 Wien, Postfach 100

Zahl: 112 029/7-I/7/84

Wien, am 12. Oktober 1984

Bei Beantwortung bitte angeben

Betr.: Forderungsprogramm der Bundesländer;
Entwurf einer Novelle zum Bundes-
verfassungsgesetz;
Stellungnahme

An das

Bundeskanzleramt

1014 W i e n

zu do. Zl. 600 573/24-V/1/84 vom 10. Juli 1984

Unter Bezugnahme auf die obzit. do. Note beeckt sich das Bundesministerium für Inneres zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird, wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Art. I Ziffer 7 (Art. 97 B-VG):

In Fallstudien und den vom Bundeskanzleramt durchgeführten "Koordinierten Übungen" konnte aus den Ergebnissen abgeleitet werden, daß bei der Umsetzung der Planungen für Notfälle größeren Ausmaßes vor allem auch auf Landesebene eine Klarstellung kompetenzrechtlicher Befugnisse zu erfolgen hätte. Mit dem vorliegenden Entwurf wird diesen Erfordernissen Rechnung getragen, um den Schutz der Bevölkerung und vor allem auch eine ausreichende Versorgung sicherzustellen, wenn die Erlassung von Maßnahmen zur Abwehr eines offenkundigen Schadens für die Allgemeinheit erforderlich wird.

Im Interesse einer rascheren Teilverwirklichung der Länderforderungen wurden seitens des Bundes auf Gegenforderungen verzichtet; nach ho. Auffassung sollte die Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz jedoch die in engem Zusammenhalt mit dem Notverordnungsrecht der Länder stehende Problematik eines effizienten Schutzes der Bevölkerung im Sinne des humanitären Völkerrechts berücksichtigen. Dazu darf bemerkt werden, daß auch die Länder an der Regelung der Angelegenheit Zivilschutz großes Interesse haben.

Mit der Ratifizierung der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen (BGBL.Nr.527a/1982) bejahte Österreich die Zielsetzung, die mit bewaffneten Auseinandersetzungen verbundenen Leiden soweit wie möglich zu lindern. Die hohen Vertragsparteien haben für geeignet erscheinende Maßnahmen in Gesetzgebung und Vollziehung Sorge zu tragen. Die Novelle sollte daher zum Anlaß genommen werden, den Begriff Zivilschutz im Artikel 11 (1) B-VG zu verankern.

Zu Art. I Ziffer 9 (Art. 102 Abs. 8 B-VG):

Diese Bestimmung würde ein Abgehen von dem Grundsatz bedeuten, wonach die Aufgaben der Bundesverwaltung in den Ländern vom Landeshauptmann nur soweit auszuüben sind, als nicht eigene Bundesbehörden bestehen. Es stellt sich die Frage, ob die in den angenommenen Fällen erforderlichen unaufschiebbaren Maßnahmen nicht auch von der jeweils örtlich zuständigen Bundesbehörde II. Instanz getroffen werden könnten, sodaß es zu keiner Durchbrechung des obgenannten Prinzips käme.

Zu Art. I Ziffer 13:

a) Art. 116 a Abs. 1 Z. 1 sieht als Kriterien für die Nicht-genehmigung eines freiwilligen Zusammenschlusses von Gemeinden zu einem Gemeindeverband zur Besorgung von behördlichen Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde die Gefährdung der Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper bzw. als Verwaltungssprengel vor. Die Formulierung dieser Kriterien erscheint weder klar noch widerspruchsfrei.

Geht man davon aus, daß der Gemeinde die Besorgung der behördlichen Aufgaben nach Art. 118 Abs. 3 B-VG auf jeden Fall verfassungsmäßig garantiert ist, stellt jede Schmälerung dieses eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde- und als eine solche ist die Besorgung dieser Aufgaben durch eine andere Rechtsperson als die Gemeinde anzusehen – bereits einen Schritt zur Gefährdung der Funktion der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper dar. Da aber der Verfassungsgesetzgeber eine solche Möglichkeit durch die Bildung von Gemeindeverbänden grundsätzlich zugelassen hat, wird anzunehmen sein, daß die Gefährdung der Selbstverwaltungsfunktion am Ausmaß der Aufgaben zu messen sein wird, die nicht mehr von der Gemeinde selbst besorgt werden, sondern von Gemeindeverbänden, denen die Gemeinde angehört. Ein objektives Maß der Gefährdung ist in der gegebenen Formulierung des Art. 116 a Abs. 1 Z. 1 jedoch nicht zu finden.

Ähnliches gilt für das Kriterium "Gefährdung der Funktion als Verwaltungssprengel". Gemäß Art. 116 Abs. 1 B-VG ist jede Gemeinde zugleich Verwaltungssprengel. Diese Verwaltungssprengel füllen lückenlos das Staatsgebiet aus. In diesen Verwaltungssprengeln sind die der Gemeinde obliegenden Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungsbereiches zu besorgen. Jede Besorgung einer behördlichen Aufgabe durch einen Gemeindeverband beeinträchtigt sohin die Funktion der Gemeinde als Verwaltungssprengel, weil dann diese Aufgabe in einem ausgegliederten eigenen Verwaltungssprengel "Gemeindeverband" besorgt wird (vgl. Koja, Gemeindeverbände und Bundesverfassung, S 45; Pernthaler Raumordnung und Verfassung, 1. Band, S 294; Neuhofner, Gemeinderecht, S 405). Der Bundesverfassungsgesetzgeber hat aber durch die zulässige Bildung von Gemeindeverbänden grundsätzlich eine solche Beeinträchtigung in Kauf genommen. Ein Maßstab dafür, ob und wann eine derartige Beeinträchtigung aber zur Gefährdung der Funktion der Gemeinde als Verwaltungssprengel wird, fehlt allerdings im Art. 116 a Abs. 1 Z. 1.

b) Die Formulierung des Art. 116 a Abs. 1 Z. 2 erweist sich als sprachlich und inhaltlich nicht glücklich, weil die Bildung

eines Gemeindeverbandes keinesfalls im Interesse "der Zweckmäßigkeit einer Gemeinde" oder im Interesse "der Wirtschaftlichkeit einer Gemeinde" gelegen sein kann. Es wird deshalb folgende Formulierung vorgeschlagen: "... im Falle der Besorgung von Aufgaben der Gemeinde als Träger von Privatrechten aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Interesse der beteiligten Gemeinden gelegen ist".

c) Auch die Formulierung im Art. 116 a Abs. 2 "im Interesse einer zweckmäßigen Verwaltung" erscheint nicht treffend, weil nicht unterstellt werden darf, daß die von der Verfassung vorgesehene Besorgung der Aufgaben der Gemeinde in der Primärorganisation "Verwaltungssprengel Gemeinde" unzweckmäßige Verwaltung sein könnte. Es wäre besser zu sagen "im Interesse der Zweckmäßigkeit kann die zuständige Gesetzgebung...".

Für die auch hier formulierten Kriterien "der Gefährdung der Funktion der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper und Verwaltungssprengel" gilt das oben unter a) Gesagte.

d) Grund zu besonderen Überlegungen gibt die aus dem geltenden Art. 116 Abs. 4 B-VG fast gleichlautend übernommene Formulierung "...kann die zuständige Gesetzgebung (Art. 10 bis 15 B-VG) für einzelne Zwecke die Bildung von Gemeindeverbänden vorsehen". Nach herrschender Auffassung ist nämlich der Ausdruck "die Bildung vorsehen" mit der Befugnis gleichzusetzen, die Bildung (d.i. die Errichtung samt Festlegung der Organisation) vorzunehmen (vgl. Koja, Gemeindeverbände und Bundesverfassung, S.9 samt FN). Im Hinblick auf die Entwurfregelung des Art. 116 a Abs. 4 kann aber dem Begriff "vorsehen" nicht mehr der gleiche Inhalt unterlegt werden wie bisher. Es erhebt sich deshalb die Frage, was "die Bildung vorsehen" nunmehr bedeuten soll. Restriktiv betrachtet käme dem Wort "vorsehen" nur mehr die Bedeutung zu, die Zulässigkeit der Besorgung einer Aufgabe der Gemeinde auch durch einen Gemeindeverband zu normieren. Dies steht aber mit dem zweiten Satz des Art. 116 a Abs. 2 nicht in Einklang. Aus diesem ist zu schließen daß "vorsehen" auch "Errichtung" bedeuten muß. Weil aber die Organisation der Gemeindeverbände durch den Landesgesetzgeber als Organisationsgesetzgeber zu regeln ist, darf die Errichtung eines Gemeindeverbandes durch den Materiengesetzgeber Organisationsvorschriften nicht mehr einschließen. Aus der Sicht des Bundes und

hier insbesondere des Bundesministeriums für Inneres, in dessen Zuständigkeitsbereich zwei Arten von Gemeindeverbänden gebildet wurden, nämlich die Personenstandsverbände zur Besorgung einer Aufgabe des übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinde aus dem Bundesvollziehungsbereich und die Staatsbürgerschaftsverbände zur Besorgung einer Aufgabe des übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinde aus dem Landesvollziehungsbereich, ist die Klärung der Frage wichtig, was der Materiengesetzgeber im Sinne des Art. 116 a Abs. 5 noch regeln darf. Ho. wird davon ausgegangen, daß in die Zuständigkeit des Materiengesetzgebers weiterhin die Bestimmung jener Gemeinden fällt, die in einem Gemeindeverband zusammengeschlossen werden sollen. Auch die Bestimmung des Sitzes des Gemeindeverbandes wird als Angelegenheit gesehen, die weiterhin in die Zuständigkeit des Materiengesetzgebers fällt. Ebenso Vorschriften über Bedingungen einer allfälligen Auflösung des Gemeindeverbandes. Schließlich wird auch die Bestimmung des Obmannes des Gemeindeverbandes in der Weise, daß dieser (z.B.) der Bürgermeister der Sitzgemeinde sein soll (oder ein auf andere Weise bestimmter Bürgermeister) weiterhin als Aufgabe des Materiengesetzgebers gesehen, weil es sich (im Sinne des "Lebensmittel-Erkenntnisses", VfGH Slg. 8466/1978) um die Normierung handelt, daß ein in bestimmter Weise qualifizierter Organwalter für die Besorgung bestimmter Aufgaben heranzuziehen ist.

In diesem Zusammenhang erscheint dem ho. Ressort auch eine Klarstellung der Verantwortlichkeit des Gemeindeverbandobmannes bei der Besorgung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinde analog der des Bürgermeisters gemäß Art. 119 Abs. 4 B-VG ein besonderes Anliegen und es wird der bereits früher ergebnislos vorgebrachte Wunsch wiederholt, verfassungsrechtlich ausdrücklich zu normieren, daß bei Gemeindeverbänden der Gemeindeverbandsobmann das dem Bürgermeister gemäß Art. 119 Abs. 2 B-VG entsprechende Organ ist.

e) Im Art. 116a Abs. 3 wird die Einfügung der Worte "der Gemeinde" nach der Wortgruppe "des eigenen Wirkungsbereiches" angeregt, weil - auch wenn aus Art. 119 a Abs. 10 B-VG anderes

herauszulesen ist - geschlossen werden könnte, es gäbe einen eigenen Wirkungsbereich der Gemeindeverbände.

f) Ho. wird davon ausgegangen, daß Art. 116 a Abs. 4 den an den Landesgesetzgeber gerichteten Auftrag enthält, die Organisationsform des Typus "Gemeindeverband" zu regeln (und nicht etwa - horribile dictu - die Organisation jeweils jedes einzelnen Gemeindeverbandes). Dementsprechend muß wohl zu der im Art. 116 a Abs. 2 genannten Bildung eines Gemeindeverbandes (bzw. zum Vorsehen einer solchen Bildung) auch die Feststellung zählen, daß die innere Einrichtung (Organisation) des Gemeindeverbandes sich nach dem im Lande geltenden Gemeindeverbandsorganisationsgesetz zu richten hat.

Der Zusammenhang gebietet, auch hier - obwohl schon oben erwähnt - nochmals zu unterstreichen, daß es bei Gemeindeverbänden, die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinde aus dem Bundesvollziehungsbereich zu besorgen haben, notwendig erscheint, die Verantwortlichkeit eines Gemeindeverbandsorgans analog der des Bürgermeisters im Sinne des Art. 119 Abs. 2 bis 4 B-VG zu normieren.

Auch wäre es in Ergänzung zur generellen Bestimmung des Art. 119a Abs. 10 B-VG notwendig zu klären, welches Gemeindeverbandsorgan dem Gemeinderat im Sinne des Art. 119 a Abs. 7 B-VG entspricht (damit sollen landesgesetzliche Regelungen verhindert werden, die als Aufsichtsbestimmung die Auflösung des Gemeindeverbandes vorsehen; vgl. Berchtold, Gemeindeaufsicht, S.211). Überdies erscheinen klare Regelungen für die Fortführung der Verwaltungsgeschäfte des Gemeindeverbandes nach aufsichtsbehördlicher Auflösung des dem Gemeinderat entsprechenden Kollegialorgans notwendig.

Zu Art. I Z. 14:

Im Art. 117 Abs. 7 sollte ausdrücklich gesagt werden "des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde" (siehe auch oben zu Art. I Z. 13 e).

Die ho. rechtlichen Einwendungen gegen die vorgesehene Bestimmung des Art. 117 Abs. 7, weil sie dem in der Verfassung verankerten Prinzip der repräsentativen Demokratie entgegensteht, sind dem BKA-VD schon in einem früheren Stadium mitgeteilt worden. Nicht beigepflichtet werden kann ho. der in der Erläuterung zu dieser Bestimmung vertretenen Meinung, diese Regelung schließe auch eine Entscheidung anstelle der eigentlichen zuständigen Gemeindeorgane ein. Es wird ho. nicht nur für inopportun, sondern für unzulässig erachtet, daß etwa eine vom Gemeinderat zu erlassende Verordnung nicht von ihm, sondern von den "zum Gemeinderat Wahlberechtigten" erlassen wird.

Zu Art. II Ziffer 1 (Art. 2 § 5 Abs. 3, letzter Satz, ÜG 1929):

Die damit erteilte Freigabe der Neuerrichtung von Gemeindewachkörpern oder der Änderung ihrer Organisation von der Zustimmung des Bundesministeriums für Inneres birgt nach ho. Ansicht die Gefahr einer ungehinderten Ausweitung oder Neuerrichtung solcher Gemeindewachkörper und damit den allfälligen Verlust einer straffen Leitung der Sicherheitsorgane auf dem Gebiet der Fahndung und der Verkehrsüberwachung. Zudem würde damit für den Gendarmeriebereich ein in seinen praktischen Auswirkungen fast gleichwertiges Pendant gegenüber der für den Polizeibereich nach wie vor unverändert bestehen bleibenden Regelung des Art. 102 Abs. 5 B-VG verloren gehen.

Wenngleich die Gefahr einer vom Standpunkt der Sicherheitsverwaltung aus schädlichen Aufblähung der Gemeindesicherheitswachkörper schon im Hinblick auf die damit verbundenen finanziellen Belastungen der Gemeinden derzeit kaum als gegeben angesehen werden kann, sollte der Bund auf die verfassungsrechtlich verankerte Möglichkeit einer Steuerung auf diesem Gebiet nicht verzichten.

Zu Art. III:

Dem Ersuchen des BKA-VD (im Versendungsschreiben) um Äußerung, ob mit der Übergangsbestimmung des Art. III das Auslangen gefunden werden kann, wird mit der Feststellung nachgekommen, daß diese Übergangsbestimmung aus ho. Sicht unzureichend ist. Es genügt keinesfalls die Anordnung, daß die Organisation bestehender Gemeinverbände innerhalb einer bestimmten Frist den Vorschriften

eines neugeschaffenen Gemeindeverbandsorganisationsgesetzes anzupassen ist. Es wäre auch zu normieren, auf welche Weise diese Anpassung zu erfolgen hat. Bei Betrachtung des Problems aus der Sicht der Praxis zeigt sich nämlich, daß ein nahtloser Übergang von der Organisation eines Gemeindeverbandes auf Grundlage der bestehenden (alten) Organisationsvorschriften auf die Organisation auf der Grundlage eines neuen Gemeindeverbandsorganisationsgesetzes notwendig ist. Die Legalität der alten Organisationsform eines Gemeindeverbandes darf erst zu dem Zeitpunkt enden, in dem die neue Organisationsform voll wirksam wird, d.h. aber, es darf das Inkrafttreten der neuen Gemeindeverbandsorganisationsgesetze nicht erst der Beginn einer Anpassungsperiode sein. Es sollte vielmehr, wie szt. im § 5 Abs. 1 der B-VG-Novelle 1962, BGBL.Nr. 205, angeordnet werden, daß die zur Anpassung der Organisation der Gemeindeverbände an die neue B-VG-Novelle erforderlichen Landesgesetze bis zu einem bestimmten Termin zu erlassen und mit diesem Tag in Kraft zu setzen sind. Gleichzeitig sollte Vorkehrung getroffen werden, daß die Bestellung der neuen Gemeindeverbandsorgane und deren Beschußfassung über eine neue Geschäftsordnung schon vor diesem Zeitpunkt möglich ist. Das Gemeindeverbandsorganisationsgesetz, die neuen Organisationen der einzelnen Gemeindeverbände und deren Geschäftsordnungen sollten sohin in jedem Land jeweils gleichzeitig in Wirksamkeit treten.

Zu den Erläuterungen:

In den Erläuterungen zu Art. 116 a Abs. 4 wird festgehalten, "daß die derzeit in einigen Ländern gegebene Möglichkeit, den Bezirkshauptmann als Verbandsobmann zu bestellen, unter der Voraussetzung einer entsprechenden landesgesetzlichen Regelung jedenfalls gewahrt bleibt". Dazu ist zu sagen, daß zwar tatsächlich in einigen Fällen landesgesetzlicher Bildung von Gemeindeverbänden der Bezirkshauptmann als Gemeindeverbandsobmann vorgesehen ist, doch wurde die ho. Meinung, dies sei mit dem verfassungsmäßig garantierten eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde nicht vereinbar, auch vom BKA-VD geteilt (es wird beispielsweise auf das Schreiben des BKA-VD an den Landeshauptmann von Oberösterreich vom 19. September 1973, Zl. 34802-2b/73 zum Gesetzesbeschluß des OÖ. Landtages über die Sozialhilfe verwiesen).

Die ho. Überlegungen zu dieser Frage werden nochmals wiederholt:

Aus Art. 116 Abs. 4 B-VG im Zusammenhang mit Art. 119 a Abs. 10 B-VG ergibt sich, daß Gemeindeverbände Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde besorgen können und daß sie dabei auf der gleichen Ebene wie sonst die Gemeinde tätig werden. Es darf außer Streit gestellt bleiben, daß für die Bestellung der Organe des Gemeindeverbandes die Bestimmungen des Art. 118 Abs. 3 Z. 1 B-VG Gültigkeit haben (und dies ohne Rücksicht darauf, ob der Gemeindeverband zur Besorgung einer Aufgabe des eigenen oder des übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinde gebildet worden ist. Die Aufgaben nach Art. 118 Abs. 3 Z. 1 und 2 sowie jene nach Art. 116 Abs. 2 B-VG sind vom Gemeindeverband auf jeden Fall im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zu besorgen). Ist die Bestellung der Organe eines Gemeindeverbandes vom Bundesgesetzgeber dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zugeordnet, dann ist auch der Gemeindeverbandsobmann vom Gemeindeverband in freier Selbstbestimmung zu bestellen. Eine landesgesetzliche Vorschrift, die ein Organ des Gemeindeverbandes selbst bestimmt, kann deshalb nur als Eingriff in den verfassungsgesetzlich gewährleisteten eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde gesehen werden.

Wenn es schon nicht möglich war, landesgesetzliche Vorschriften abzuwehren, die mit der dargestellten Verfassungswidrigkeit belastet sind, dann sollte wengistens vermieden werden, diese Praxis in der Form zu autorisieren, wie es in den Erläuterungen zu Art. 116 a Abs. 4 des Entwurfes geschieht. Nach ho. Meinung wäre deshalb der zweite Satz im zweiten Absatz der Erläuterungen S. 7 (siehe Zitat oben), zu streichen.

25 Ausfertigen dieser Stellungnahme werden u.e. dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

**für die Richtigkeit
der Ausfertigung:**

Schnäbler

Für den Bundesminister

Dr. Hampel