

845 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP.

2. 5. 1968

Regierungsvorlage

**Bundesverfassungsgesetz vom XXXX
XXXX, mit dem die Bundes-Verfassungsgesetz-
novelle 1962 abgeändert wird**

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel I

§ 5 Abs. 3 der Bundes-Verfassungsgesetz-
novelle 1962, BGBl. Nr. 205, hat zu lauten:

„Die zur Anpassung der die verschiedenen Gebiete der Verwaltung regelnden Rechtsvorschriften an Art. 118 Abs. 2 und 3 des Bundes-Verfassungsgesetzes erforderlichen Bundes- und Landesgesetze sind spätestens bis 31. Dezember 1969 zu erlassen.“

Artikel II

Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

Erläuternde Bemerkungen

I.

Die Bundes-Verfassungsgesetz-
novelle 1962, BGBl. Nr. 205, enthält eine Neuordnung der Grundsätze des Gemeinderechtes, insbesondere auch eine Neugestaltung des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden. Gemäß dem neugefaßten Art. 118 Abs. 2 zweiter Satz B.-VG. haben die Gesetze die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde ausdrücklich als solche zu bezeichnen.

Diese Grundsätze bedürfen der Durchführung durch einfachgesetzliche Vorschriften des Bundes und der Länder. Der § 5 der Bundes-Verfassungsgesetz-
novelle 1962 trifft die hierfür erforderlichen Übergangsbestimmungen. Die Anpassung der Rechtslage auf der einfachen Gesetzesstufe hat danach in zwei Etappen stattzufinden. Die zur Anpassung der Organisation der Gemeindeverwaltung an die Bundes-Verfassungsgesetz-
novelle 1962 erforderlichen Bundes- und Landesgesetze waren spätestens bis 31. Dezember 1965 zu erlassen und mit diesem Tag in Kraft zu setzen. Die zur Anpassung der die verschiedenen Gebiete der Verwaltung regelnden Rechtsvorschriften an die neugefaßten Bestimmungen des Art. 118 Abs. 2 und 3 B.-VG. über den Umfang des eigenen Wirkungsbereiches

der Gemeinde erforderlichen Bundes- und Landesgesetze dagegen sind spätestens bis 31. Dezember 1968 zu erlassen. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen also die genannten Bundes- und Landesgesetze die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde als solche kennzeichnen.

Für diese Aufgliederung der Anpassungsmaßnahmen in zwei Etappen war offenbar die Überlegung maßgebend, daß die organisatorischen einfachgesetzlichen Bestimmungen rascher an die Bundes-Verfassungsgesetz-
novelle 1962 angepaßt werden können als die materiellrechtlichen Vorschriften. Denn es ist eine sehr mühevoll Aufgabe, alle Verwaltungsvorschriften darauf zu untersuchen, ob die darin geregelten Angelegenheiten gemäß Art. 118 Abs. 2 und 3 B.-VG. in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fallen. Es geht keineswegs nur um die Kennzeichnung, sondern um den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde als solchen.

II.

Die erste Etappe des Anpassungsprogramms ist mit 31. Dezember 1965 abgeschlossen worden; die Landesgesetzgeber haben bis zu diesem Zeitpunkt das Organisationsrecht der Gemeinden ent-

weder neu erlassen oder die bestehenden Regelungen an die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1962 angepaßt. Der Bundesgesetzgeber hat in Durchführung des Art. 119 a Abs. 3 B.-VG. ein Bundes-Gemeindeaufsichtsgesetz erlassen. Die zweite Etappe der Anpassungsarbeiten müßte gemäß § 5 Abs. 3 der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1962 mit 31. Dezember 1968 beendet werden. Der vorliegende Gesetzentwurf schlägt vor, diese Frist um ein Jahr zu verlängern. Hiefür sind die folgenden Erwägungen maßgebend:

1. In jüngster Vergangenheit sind wichtige Erkenntnisse der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts zur Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1962 ergangen (so die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes G 12/66, V 9/66 vom 5. Dezember 1966 sowie B 75/66 vom 1. Dezember 1966 und die Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes Zl. 323/66 vom 28. November 1967 sowie Zl. 1885/66 vom 3. November 1967). Es sind aber noch weitere Erkenntnisse dieser Gerichtshöfe zu erwarten, die für die Durchführung der Anpassung von größter Bedeutung sein dürften. Wesentlich ist vor allem der Umstand, daß nach den eben zitierten Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofes in der Übergangszeit zwischen dem 31. Dezember 1965 und dem 31. Dezember 1968 von der Vollziehung unmittelbar an Hand der gemäß § 5 Abs. 1 der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1962 bereits erlassenen organisationsrechtlichen Vorschriften zu beurteilen ist, ob eine Materie im eigenen Wirkungsbereich (Art. 118 Abs. 2 und 3 B.-VG.) der Gemeinde zu besorgen ist oder nicht. Das gibt den Gerichtshöfen öffentlichen Rechtes Gelegenheit, im Rahmen von Beschwerdeverfahren festzustellen, ob eine Materie zu Recht oder zu Unrecht als Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches behandelt worden ist. Aus dieser Judikatur ergeben sich überaus wertvolle Anhaltspunkte für die Durchführung des Anpassungsprogramms. Diese Anhaltspunkte sind umso wichtiger, als nach dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes B 75/66 die Bezeichnung (oder Nichtbezeichnung) einer Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches konstitutive Wirkung hat. Fehlende oder falsche Bezeichnungen können ein ganzes Gesetz mit dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit belasten. Auf die Durchführung der Anpassung muß also größte Sorgfalt verwendet werden.

2. Dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes B 75/66 ist zu entnehmen, daß selbst in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung für eine länderspezifische Durchführung der Anpassung kein Raum bleibt. Alle Länder müssen vielmehr von dem einheitlichen Gemeindebegriff der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1962 ausgehen, der mittelbare Inhalt der gemäß § 5 Abs. 1 leg. cit. erlassenen organisationsrechtlichen Vor-

schriften geworden ist. Es muß somit einhellige Auffassung aller Länder über die Einzelheiten der Anpassung erzielt werden. Zu diesem Zweck haben schon wiederholte Expertenbesprechungen stattgefunden. Bei einer der letzten dieser Besprechungen (am 24. Oktober 1967 in Graz) kam man überein, den Rechtsstoff nach Materien geordnet den einzelnen Bundesländern zur Bearbeitung und Vorbereitung zu übertragen. Diese Vorgangsweise ist sicher sehr zweckmäßig und fruchtbar, wird aber wohl noch zahlreiche zeitraubende Arbeitssitzungen notwendig machen. Es ist sehr fraglich, ob die Arbeiten so zeitgerecht abgeschlossen werden können, daß die entsprechenden Gesetze bis 31. Dezember 1968 in Kraft treten können.

3. Für die Organe des Bundes gestaltet sich die Durchführung der Anpassung besonders schwierig, weil es bis zum Wirksamwerden der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1962 keinen eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde in Angelegenheiten der Bundesvollziehung gegeben hat. Insofern wird bei der Anpassung bundesrechtlicher Vorschriften völliges Neuland betreten. Dazu kommt noch, daß eine gewisse Koordinierung mit den von den Ländern vorzubereitenden Anpassungsaktionen unerlässlich ist. Das gilt insbesondere für die Angelegenheiten des Art. 12 B.-VG., die hinsichtlich der Grundsatzgesetzgebung in die Kompetenz des Bundes, hinsichtlich der Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung aber in die Kompetenz der Länder fallen.

III.

Der Gesetzentwurf ist dem üblichen Begutachtungsverfahren unterzogen worden. Entsprechend einem Wunsch, der bei der bereits erwähnten Expertenbesprechung in Graz am 24. Oktober 1967 geäußert worden ist, hat das Bundeskanzleramt — Verfassungsdienst bei der Versendung des Entwurfes auch die Frage zur Diskussion gestellt, in welcher Weise während der Übergangszeit bis zur Vollendung der Anpassung der Verwaltungsvorschriften an die Bundes-Verfassungsnovelle 1962 die derzeit bestehende Unsicherheit hinsichtlich des Umfanges des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde beseitigt werden könnte. Diese Unsicherheit ergibt sich aus dem bereits hervorgehobenen Umstand, daß nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes während dieser Übergangszeit unmittelbar anhand der den Bestimmungen des Art. 118 Abs. 2 erster Satz und des Art. 118 Abs. 3 B.-VG. entsprechenden Regelungen der für das betreffende Land geltenden Gemeinderechtsgesetze festzustellen ist, ob eine bestimmte Angelegenheit im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zu besorgen ist oder nicht. Das Bundeskanzleramt — Verfassungsdienst hat dabei ausdrücklich betont, daß eine dem

Art. 138 Abs. 2 B.-VG. vergleichbare Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes zur bindenden Feststellung des Umfanges des eigenen Wirkungsbereiches nicht in Erwägung gezogen werden könne.

Gleichwohl haben die Wiener Landesregierung und der Österreichische Städtebund in ihren Stellungnahmen zum Gesetzentwurf die Schaffung einer solchen Kompetenz des Verfassungsgerichtshofes angeregt, die nach der Vorstellung der genannten Stellen nicht nur für die Übergangszeit, sondern als dauernde Institution geschaffen werden sollte. Auch die niederösterreichische und die oberösterreichische Landesregierung haben sich für eine solche Kompetenz des Verfassungsgerichtshofes ausgesprochen.

Das Bundeskanzleramt — Verfassungsdienst hat den Verfassungsgerichtshof gebeten, eine Stellungnahme zu diesen Vorschlägen zu erstatten. Der Verfassungsgerichtshof hat dieser Bitte entsprochen und in einer Stellungnahme vom 2. April 1968, Zl. 121-Präs/68, folgendes ausgeführt:

„Der Gerichtshof verkennt nicht, daß sich aus der Durchführung der B.-VG.-Novelle 1962, insbesondere aus der Verpflichtung zur ausdrücklichen Bezeichnung der Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde, große Schwierigkeiten ergeben. Der Ausweg kann nicht darin gefunden werden, daß die dem Gesetzgeber obliegenden Verpflichtungen auf den Verfassungsgerichtshof überwältigt werden.

Der Verfassungsgerichtshof geht bei seiner Ablehnung nicht von der voraussichtlich gar nicht zu bewältigenden Belastung aus, die er — und nicht nur vorübergehend — auf sich nehmen müßte. Er sieht vielmehr die Zweckwidrigkeit, ja geradezu die Unmöglichkeit der Bewältigung solcher Aufgaben durch ein Gericht in der Schwierigkeit häufiger abstrakter Normenprüfungsverfahren großen Umfanges. Die Schwierigkeit liegt hier darin, daß der Gerichtshof in einem frühen Stadium der Rechtsentwicklung abstrakt über die Zuordnung unter Umständen auch großer Gesetzeswerke entscheiden müßte, ohne durch die Problematik eines Anlaßfalles gelenkt und beschränkt zu sein; noch dazu, so ist anzunehmen, mit Rechtskraft, die erst wieder der Verfassungsgesetzgeber lösen könnte.

Die Lage ist hier anders als bei der schon bestehenden Kompetenz nach Art. 138 Abs. 2 B.-VG. Auch diese Kompetenz, die von vornherein nur in seltenen Fällen benützt wird, stellt den Verfassungsgerichtshof vor sehr schwierige Fragen. Aber bei ihrer Lösung kann der Gerichtshof auf die Versteinerungstheorie zurückgreifen, während bei der Abgrenzung des eigenen Wir-

kungsbereiches die Anwendung der historischen Methode problematisch ist. Es wird geradezu regelmäßig eine entscheidende Frage sein, ob die historische Rechtslage bestimmend sein soll oder nicht. Man darf auch nicht übersehen, daß der Verfassungsgesetzgeber den Art. 138 Abs. 2 B.-VG. geschaffen hat, um für das Funktionieren des Bundesstaates allerwichtigste Fragen vorbeugend zu lösen, während der Abgrenzung des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde eine ähnliche Bedeutung auch nicht annähernd zukommt. In dieser Frage muß der Gesetzgeber das erste Wort sprechen. Die Rechtsprechung wird hier nur von Fall zu Fall bestätigend oder korrigierend eingreifen können.

Aus diesen Erwägungen spricht sich der Gerichtshof mit Nachdruck gegen die in Erwägung gezogene Kompetenzerweiterung aus.“

Im Hinblick auf diese klare Stellungnahme des Verfassungsgerichtshofes hat sich die Bundesregierung nicht in der Lage gesehen, im vorliegenden Gesetzentwurf eine Erweiterung der Kompetenz des Verfassungsgerichtshofes in dem von der Wiener Landesregierung und vom Österreichischen Städtebund gewünschten Sinn vorzuschlagen.

IV.

Der Inhalt des vorliegenden Gesetzentwurfes entspricht dem Wunsch sämtlicher Bundesländer und auch der Zentralstellen des Bundes. Im Begutachtungsverfahren sind lediglich von der Österreichischen Ärztekammer Einwendungen gegen den Entwurf erhoben worden. Dies mit der Begründung, daß durch die Verlängerung der Anpassungsfrist die „Lösung und Neugestaltung des Gemeindeärzterechtes in den Bundesländern weiter hinausgeschoben wird.“ Dieser Einwand vermag jedoch nicht zu überzeugen, weil es den Ländern unbenommen bleibt, auch noch vor Ablauf der neu festgesetzten Anpassungsfrist Gesetze zu erlassen, die der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1962 entsprechen. Auch in sachlicher Hinsicht besteht kein notwendiger Zusammenhang zwischen der Neugestaltung des Dienstrechtes der Gemeindeärzte und der Anpassung der einschlägigen Rechtsvorschriften an die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1962.

Es sei ausdrücklich hervorgehoben, daß die Interessenvertretungen der Gemeinden, nämlich der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund, sich mit der vorgeschlagenen Regelung einverstanden erklärt haben.

Die Regelung wird weder zusätzliche Kosten noch die Einstellung zusätzlichen Personals erfordern.