

H. Kiedlmann

203

Dr. Bernau

J. 7/6

Kanzlei des Landtages von Niederösterreich	
Eing.	18. FEB. 1971
Zl.	203 u. Verf.-Aussch.

A n t r a g

der Abgeordneten Reiter, Laferl, Diettrich, Dipl.Ing.Robl,
Stangler, Dr.Bernau, Rabl, Ing.Kellner und Genossen,
betreffend die Erlassung eines Gesetzes über die Bildung
von Gemeindeverbänden (NÖ. Gemeindeverbandsgesetz).

Die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1962 brachte den Ge-
meinden, unbeschadet ihrer Bevölkerungsanzahl und Finanz-
kraft, ihrer administrativen Organisation und ihrer
räumlichen Ausdehnung einen verfassungsgesetzlich garan-
tierten eigenen Wirkungsbereich. Die Aufgaben, die die
Gemeinden im Bereich der Hoheitsverwaltung oder als
Träger von Privatrechten zu besorgen haben, sind ihrem
Inhalt nach, von Gemeinde zu Gemeinde gesehen, im we-
sentlichen kongruent. Dagegen ist es der Umfang der Auf-
gaben, der sehr different ist. Die Tatsache, dass ver-
schiedene Faktoren, so zum Beispiel die Bevölkerungsan-
zahl bei Beteiligung an Abgabenertragsanteilen sowie
das lokale Steueraufkommen eine unterschiedliche Wirt-

schaftskraft der Gemeinden schaffen, führt u.a. dazu, dass bestimmte Aufgaben von einer Gemeinde allein nur schwer besorgt werden können, wenn von den Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit nicht Gebrauch gemacht werden kann.

Dem wurde in den letzten Jahren, vor allem seit dem Beschluss des Landtages vom 2. Juli 1964, der die Förderung der freiwilligen Vereinigung von Gemeinden zum Gegenstand hatte, dadurch entgegengetreten, dass die Bildung von bevölkerungsreicheren Gemeinden angestrebt wurde. Diese Bemühungen haben bis nun einen beachtlichen Erfolg gezeitigt. Die Anzahl der Gemeinden, die im Jahre 1965 noch 1652 betrug, konnte bis zum 1. Jänner 1971 um 838 verringert werden. Mit diesem Tag weist Niederösterreich nur mehr 814 Gemeinden auf. Eine weitere Verminderung wird im Jahre 1971 dann eintreten, wenn - wie vielfach in der Öffentlichkeit angekündigt - die Landesregierung von der zwangsweisen Vereinigung gemäss § 8 Abs. 3 NÖ. Gemeindeordnung auf Grund eines Raumordnungsprogrammes Gebrauch machen wird. Mit der Veränderung der Kommunalstruktur wird auch eine Verbesserung der Verwaltungsorganisation in den Gemeinden Hand in Hand gehen müssen. Auf die Heranziehung des entsprechenden Fachpersonals und den Einsatz moderner technischer Hilfsmittel wird besonders Wert zu legen sein.

Die wirtschaftliche, technische, kulturelle und soziale Entwicklung, die in den letzten Jahrzehnten sehr rasant gewesen ist, brachte und bringt immer wieder neue Probleme mit sich, denen Gemeinden zum Teil auf dem hoheitlichen und zum Teil auf dem privatwirtschaftlichen Sektor gegenüberstehen. Die Bewältigung mancher dieser Probleme kann vom Standpunkt der Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit her gesehen, von den Gemeinden nur gemeinschaftlich erfolgen. Hier ist insbesondere an die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung, die Beseitigung von Müll- und Abfallstoffen, den Betrieb von Krankenanstalten, die Besorgung von Aufgaben der örtlichen Gesundheitspolizei einschliesslich des Hilfs- und Rettungswesens gedacht. Den Gemeinden stehen, je nach angestrebtem Ziel, verschiedene Möglichkeiten offen, so die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften, wie sie in der NÖ. Gemeindeordnung vorgesehen ist, der Abschluss von Verträgen mit anderen Gemeinden, soweit es sich um aus der Privatwirtschaft zu erfüllende Aufgaben handelt, und letztlich die Bildung von Gemeindeverbänden.

Niederösterreich besitzt hinsichtlich der Bildung von Gemeindeverbänden im Wege der Vollziehung keine Rechtsvorschriften. Die bestehenden Gemeindeverbände wurden durch den Landesgesetzgeber geschaffen. Es handelt sich um den Wasserverband für die Gemeinden Ternitz und Um-

gebung, den Wasserverband der Triestingtal- und Südbahngemeinden, den Wasserverband für einige Gemeinden des Unteren Pitztalles, sowie um die Schulgemeinden und die Gemeindeverbände, die durch das NÖ. Gemeindeärztegesetz 1969, LGBl.Nr.367, geschaffen wurden. Die Bezirksfürsorgeverbände sind Träger der Fürsorge der zu einem Gemeindeverband zusammengeschlossenen Gemeinden eines Verwaltungsbezirkes. Ihre Konstruktion ist jedoch so, dass sie den seit der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1962 diesbezüglich geltenden verfassungsgesetzlichen Bestimmungen kaum entsprechen dürften.

Die Organisation dieser Gemeindeverbände ist uneinheitlich, was dem der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1962 innewohnenden Grundsatz der Einheitlichkeit des Gemeindeorganisationsrechtes und den Grundsätzen der Verwaltungsökonomie entgegensteht.

Das Erfordernis der Verbandsbildung wird nach Zeit und Raum sehr verschieden sein. Die erforderliche Flexibilität kann durch die Verbandsbildung im Wege eines Gesetzgebungsaktes kaum erreicht werden. Ausserdem lässt dieser Modus eine Verbandsbildung durch die interessierten Gemeinden nicht zu.

Die angestellten Erwägungen führten dazu die Möglichkeit zu eröffnen, Gemeindeverbände durch Vollziehung-

akt zu bilden. Gemäss Art.116 Abs.4 B.-VG. kann durch die zuständige Gesetzgebung (Art.10 bis 15) für einzelne Zwecke die Bildung von Gemeindeverbänden vorgesehen werden. Der Ausdruck "die Bildung von Gemeindeverbänden vorgesehen werden" ist so zu verstehen, dass der Gemeindeverband vom zuständigen Gesetzgeber unmittelbar errichtet oder eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird, gemäss der die Bildung durch einen Akt der Vollziehung, d.h. durch Organe des Landes oder der Gemeinden erfolgen kann. Unter dem zuständigen Gesetzgeber ist zufolge des Hinweises auf die Kompetenzartikel 10 bis 15 B.-VG. zweifellos jener Gesetzgeber zu verstehen, der zur Regelung der betreffenden Verwaltungsmaterie zuständig ist. Das bedeutet, dass der Landesgesetzgeber die Bildung von Gemeindeverbänden nur für Angelegenheiten vorsehen kann, die gesetzlich zu regeln er berufen ist. Obwohl Art.116 Abs.4 B.-VG. nur von der zuständigen Gesetzgebung spricht, wird, um zu einer sinnvollen Interpretation dieser Bestimmung zu gelangen, davon ausgegangen werden müssen, dass sich hinsichtlich der organisatorischen Einrichtung von Gemeindeverbänden nicht nur die Gesetzgebungs- sondern auch die Vollziehungszuständigkeit nach den Kompetenzregeln der Art.10 bis 15 B.-VG. bestimmt. Andernfalls käme man zu dem Ergebnis, dass der Landesgesetzgeber im Hinblick auf Art.115 Abs.2 B.-VG.

eine ausschliessliche Zuständigkeit zur Regelung des Organisationsrechtes besässe und der zuständige Materien-gesetzgeber von dieser ausgeschlossen wäre. Daraus ergibt sich aber auch, dass die alleinige Vollziehungskompetenz (Art.11 B.-VG.) nicht ausreicht, um durch Landesgesetz oder auch durch einen Vollziehungsakt des Landes, die Bildung von Gemeindeverbänden und die Übertragung von Aufgaben an sie vorzusehen.

Wer in den Angelegenheiten des Art.12 B.-VG. zur Bildung von Gemeindeverbänden der zuständige Gesetzgeber ist, wird durch Art.116 Abs.4 B.-VG. nicht eindeutig bestimmt, Sowohl die "Gesetzgebung über die Grundsätze", wie die "Erlassung von Ausführungsgesetzen" fallen unter den Begriff der "zuständigen Gesetzgebung", ohne dass aber daraus eindeutig entnommen werden könnte, welche Gesetzgebung hier "zuständig" ist. Die Zuständigkeit der in Betracht kommenden Gesetzgeber wird sich nach dem Verhältnis zwischen Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung zu richten haben.

Zu den einzelnen Bestimmungen wird bemerkt:

Zu § 1: Die hier vorgenommene Abgrenzung garantiert, dass nicht auf Grund des gegenständlichen Gesetzes Gemeindeverbände zur Besorgung von Aufgaben der Gemeinde gebildet werden, zu deren gesetzlicher Regelung der Bund zuständig ist. Hierbei wird davon ausgegangen, dass die Gemeinden Aufgaben aus dem Bereich der Landesvollziehung nur dann zu besorgen vermögen, wenn sie ihnen vom Landesgesetzgeber zugewiesen wurden. Damit ist der Zusammenhalt mit dem Materiengesetzgeber gemäss Art.116 Abs.4 B.-VG. "zuständige Gesetzgebung" gegeben.

Die privatwirtschaftliche Betätigung der Gemeinden ist diesen durch Art.116 Abs.2 B.-VG. gewährleistet. Um mögliche Zweifel an der Zulässigkeit der Bildung von Gemeindeverbänden für diese Zwecke auszuschalten, war eine entsprechende Aussage im Gesetz zu treffen. Es ist auch kaum denkbar, dass ein Verband nicht auch als Träger privater Rechte und Pflichten auftritt.

Die Zuständigkeit der Gemeindeverbände ist durch den Verfassungsgesetzgeber beschränkt. Im Art.116 Abs.4 B.-VG. ist die Bildung von Gemeindeverbänden nur für einzelne Zwecke zulässig. So wird in den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage einer Bundes-Verfassungsgesetz-

novelle (659 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, IX.GP., Seite 15) u.a. ausgeführt: "Der Ausdruck 'für einzelne Zwecke' soll klar legen, dass der zuständigen Gesetzgebung die Schaffung allzuständiger Gemeindeverbände derzeit, solange nicht die weiteren Grundsätze über die Einrichtung der allgemeinen staatlichen Verwaltung nach dem Grundsatz der Selbstverwaltung erlassen sind, verwehrt ist. Eine solche Bestimmung ist notwendig, um diesem noch durch bundesverfassungsrechtliche Regelungen zu verwirklichenden Programm (Art.120 B.-VG.) nicht vorzugreifen." Dem Auftrag des Verfassungsgesetzgebers wird dadurch nachgekommen, dass die Bildung von Gemeindeverbänden nur zur Besorgung "einzelner bestimmter Aufgaben" zulässig ist. Damit im Zusammenhang steht auch die Bestimmung des § 22 Abs.1 derzufolge die Aufsichtsbehörde die Bildung eines Verbandes u.a. dann nicht genehmigen darf, wenn "wegen der Anzahl und der Art der zu übertragenden Aufgaben zu besorgen ist, dass das Recht auf Selbstverwaltung der beteiligten Gemeinden als Gebietskörperschaften und ihre Funktion als Verwaltungssprengel gefährdet wird." Eine solche Gefährdung wird dann vorliegen, wenn entweder auf einmal oder nach und nach dem Verband so viele Aufgaben zur Besorgung übertragen werden, dass den Gemeinden letztlich nur die Aufgabe

verbleibt, nach Massgabe der Bestimmungen dieses Gesetzes und der Vereinbarung, auf die Besorgung der Verbandsaufgaben Einfluss zu nehmen. Es kann dann nicht mehr von einem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde gesprochen werden, weil durch Übertragung von Aufgaben an den Verband, die Gemeinde ihrer diesbezüglichen Rechte und Verpflichtungen enthoben wird. Gleiches wird anzunehmen sein, wenn die Gemeinde sich der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches zu gunsten eines Verbandes be- gibt; sie verliert dadurch ihre Funktion als Verwaltungssprengel, weil diesem eine behördliche Aufgabenerfüllung immanent ist.

Durch die Anordnung, dass die Bildung des Verbandes nur für "bestimmte" Aufgaben erfolgen darf, soll eine zweifelsfreie Abgrenzung des Aufgabenbereiches des Gemeindeverbandes sichergestellt werden. Aus dieser Abgrenzung ergibt sich der sachliche Zuständigkeitsbereich des Verbandes. Es gibt gemeindliche Aufgaben, die ihrer Eigenart nach eine gemeinsame Besorgung nicht zulassen, so vor allem wenn es sich um Aufgaben handelt, die spezifisch ausschliesslich eine Gemeinde betreffen. Hier ergibt sich schon aus der Natur der Aufgabe, dass sie ungeeignet ist, im Verband mit anderen Gemeinden, die an dieser keinen Anteil haben, besorgt zu werden.

Abs.2 dient der Klarstellung. Schon aus Abs.1 geht eindeutig hervor, dass der Landesgesetzgeber seine Kompetenz nicht als Gemeinderechtsgesetzgeber in Anspruch nimmt, sondern nach der Zuständigkeit zur gesetzlichen Regelung der Materie, aus der Aufgaben an den Gemeindeverband übertragen werden sollen. Es wäre allerdings anzustreben, dass der Bund, wenn er als zuständiger Materiengesetzgeber die Bildung von Gemeindeverbänden vorsieht, aus Gründen der Einheitlichkeit des Gemeindeorganisationsrechtes und der Verwaltungsökonomie, diese Rechtsvorschriften rezipiert.

Gemäss Art.118 Abs.1 B.-VG. ist der Wirkungsbereich der Gemeinde ein eigener und ein vom Bund oder vom Land übertragener. Der vom Bund übertragene Wirkungsbereich kommt hier nicht in Betracht. Als Träger dieser Bereiche wird ausschliesslich die Gemeinde bezeichnet. Die Zugehörigkeit einer Materie zum eigenen oder übertragenen Wirkungsbereich ist rechtlich relevant, so insbesondere hinsichtlich des Instanzenzuges, der Weisungsfreiheit oder Weisungsgebundenheit, des eine solche Aufgabe besorgenden Organes und seine Verantwortlichkeit. Um allfällige Zweifel auszuschliessen, dass durch die Besorgung von Aufgaben durch einen Gemeindeverband die Zugehörigkeit dieser Aufgaben zum eigenen oder übertragenen Wirkungsbereich nicht verändert wird, war im

Abs.3 eine der Klarstellung dienende Aussage zu treffen.

Zu § 2: Art.116 Abs.4 B.-VG. lässt die Möglichkeit der Bildung von Gemeindeverbänden durch Gesetz oder durch behördlichen Verwaltungsakt zu. Durch § 2 wird die Bildung von Gemeindeverbänden im Wege der Vollziehung vorgesehen. Sie kann freiwillig durch schriftliche Vereinbarung der Gemeinden oder zwangsweise durch Verordnung erfolgen. Bei der freiwilligen Verbandsbildung stellt die schriftliche Vereinbarung, die als öffentlich rechtlicher Vertrag zu qualifizieren ist, den konstituierenden Akt dar. Die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde ist lediglich Wirksamkeitsvoraussetzung.

Bei der Bildung von Gemeindeverbänden im Wege der Vollziehung sind nach der erwähnten verfassungsgesetzlichen Bestimmung die beteiligten Gemeinden vorher zu hören. Erfolgt die Bildung durch Abschluss einer Vereinbarung der beteiligten Gemeinden, dann ist dem Erfordernis der Anhörung schon dadurch Rechnung getragen, dass die Gemeinden durch Abschluss der Vereinbarung ihren auf die Verbandsbildung gerichteten Willen zum Ausdruck bringen.

Erfolgt die Bildung eines Gemeindeverbandes zwangsweise, dann sind die Gemeinden, wie im § 23 ausdrücklich nor-

miert, vorher anzuhören.

Aus Art.116 Abs.4 und auch aus Art.119 a Abs.1o B.-VG. wird wohl zu entnehmen sein, dass Gemeindeverbänden nur Gemeinden angehören können. Dagegen wird wohl kein Einwand bestehen, wenn Gemeinden mehreren Gemeindeverbänden angehören. Dem folgt auch der Gesetzentwurf, wie sich aus dem Zusammenhalt der einzelnen Bestimmungen eindeutig ergibt.

Zu § 3: Art.116 Abs.4 B.-VG. bildet die verfassungsrechtliche Grundlage für die Delegation der den Gemeinden im eigenen bzw. auch im übertragenen Wirkungsbereich obliegenden Aufgaben an einen Gemeindeverband. Eine Einschränkung hat der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1962, wenn man davon absieht, dass nur für einzelne Zwecke Gemeindeverbände gebildet werden können, nicht vorgenommen. Ausdrücklich ist durch § 3 Abs.2 letzter Satz F.-VG.1948 den Gemeindeverbänden - die nach den Bestimmungen dieses Gesetzes gebildet werden - verwehrt, eine Umlage zur Deckung ihres Bedarfes einzuheben. Es ist daher nicht erforderlich, ausdrücklich zu normieren, welche Aufgaben von den Gemeinden an einen Gemeindeverband zur Besorgung durch diesen übertragen werden dürfen. Es widerspräche dem Sinn des Art.116 Abs.4 B.-VG. wollte

man verlangen, dass der Gemeindeverband nur solche Aufgaben für die verbandsangehörigen Gemeinden besorgen darf, zu deren Besorgung er kraft "anderer" verfassungsgesetzlicher oder einfachgesetzlicher Bestimmungen ausdrücklich für zuständig erklärt wird. Art.116 Abs.4 B.-VG. beinhaltet somit das Recht der Gemeinden, soweit nicht eine verfassungsgesetzliche Bestimmung etwas anderes ausdrücklich anordnet, ihre Aufgaben uneingeschränkt einem Gemeindeverband zur Besorgung zu übertragen. Es sind daher die vom Gemeindeverband anzuwendenden Rechtsvorschriften so auszulegen, dass der Begriff "Gemeinde" durch den Begriff "Gemeindeverband" synonym zu ersetzen ist.

So gesehen steht auch der Delegierung von Aufgaben, die im Art.116 Abs.2 B.-VG. bezeichnet sind, nichts entgegen. Dem Gemeindeverband steht wohl - ohne in die Frage, ob er Gebietskörperschaft ist oder nicht, einzutreten - Abgabenhöheit unmittelbar auf Grund verfassungsgesetzlicher Bestimmungen nicht zu. Hoheitsrechte dieser Art kann er nur soweit ausüben, als sie ihm delegiert worden sind.

Aus all dem ergibt sich, dass der Unterschied zwischen Gemeinde und Gemeindeverband insoweit kein qualitativer sondern nur ein quantitativer ist. Dies lässt sich auch

aus Art.119 a Abs.1o B.-VG. schliessen, demzufolge die Bestimmungen, betreffend die Aufsicht über die Gemeinden, auch auf Gemeindeverbände, soweit sie Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde besorgen, anzuwenden sind.

Eine klare Abgrenzung der übertragenen Aufgaben (§§ 1 und 3) ist vor allem wegen des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes, dass niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden darf, unerlässlich.

Die Formulierung "im Rahmen der ihm übertragenen Aufgaben" trägt der Möglichkeit Rechnung, dass sich die rechtliche Stellung des Gemeindeverbandes als Träger von Vollziehungsaufgaben, aber auch als Träger von Privatrechten auf einzelne, sachlich begrenzte Aufgaben beziehen kann.

Der örtliche Zuständigkeitsbereich des Gemeindeverbandes umfasst grundsätzlich das gesamte Gebiet aller ihm angehörigen Gemeinden.

Zu §§ 4 bis 6: § 4 normiert den Inhalt der Vereinbarung. Das gültige Zustandekommen setzt die Willensübereinstimmung aller in Betracht kommenden Gemeinden voraus. Diese Bestimmung ist ähnlich dem § 8 Abs.1 NÖ. Gemeindeordnung, wonach eine Vereinigung von Gemeinden nur auf

Grund übereinstimmender Gemeinderatsbeschlüsse erfolgen kann.

Die Satzung ist ein wesentlicher Bestandteil der Vereinbarung. In ihr ist der Umfang der auf den Gemeindeverband zu übertragenden Aufgaben und seine Organisation nach Massgabe des § 5 zu bestimmen.

Die Bildung eines Gemeindeverbandes - konstituierender Akt ist der Abschluss der Vereinbarung - wird gemäss § 32 als in den eigenen Wirkungsbereich fallend, bezeichnet. Zu einem gültigen Abschluss einer Vereinbarung ist gemäss § 35 Abs.1 NÖ. Gemeindeordnung ein Beschluss des Gemeinderates erforderlich.

Die Zuständigkeit des Gemeinderates ist auch dann gegeben, wenn ein Gemeindeverband zur Besorgung von Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches aus dem Bereich der Landesvollziehung gebildet werden soll, weil auch in diesem Falle die Bildung dem eigenen Wirkungsbereich zuzuzählen ist.

Bemerkungen zu § 5 Z.3 bis 7 finden sich zum § 1 und §§ 7 bis 21.

Hinsichtlich des Namens eines Gemeindeverbandes erschien es hinreichend anzuordnen, dass der Name mit dem anderer

Gemeindeverbände nicht verwechselbar ähnlich sein soll. Dies vor allem deshalb, weil die Namensbildung entweder sach- oder ortsbezogen sein wird.

Zu § 7: Der Gemeindeverband hat an Stelle der ihm angehö- rigen Gemeinden bestimmte Aufgaben, vor allem der öffentlichen Verwaltung zu erfüllen. Er wurde daher als Körperschaft des öffentlichen Rechts eingerichtet.

Um handlungsfähig zu sein, bedarf der Gemeindeverband eigener Organe. In den §§ 7 bis 10 wird normiert, welche Organe vorzusehen sind und welcher Aufgabenbereich diesen zukommen muss.

Abgesehen davon, dass der Gemeindeverband sich als eine Vereinigung mehrerer Gemeinden darstellt und Gemeindeauf- gaben besorgt, ist es wegen des Grundsatzes der Einheit- lichkeit des Gemeindeorganisationsrechtes sinnvoll, Organe zu schaffen, die mit den der NÖ. Gemeindeordnung ver- glichen werden können. Die hier vorgesehenen Organe sind daher institutionell ähnlich jenen der NÖ. Gemeinde- ordnung. Der vorerwähnte Grundsatz zwingt auch dazu, dass u.a. die Bestimmungen über die Geschäftsführung und das Aufsichtsrecht weitgehend zu übernehmen waren.

Zur Vorberatung von Verhandlungsgegenständen des Ver- bandsvorstandes oder der Verbandsversammlung, aber auch

zur leichteren Durchführung spezieller Aufgaben, eröffnet Abs.2 die Möglichkeit, in der Satzung Ausschüsse und Hilfsorgane vorzusehen.

Zu § 8: Die Verbandsversammlung als das dem Gemeinderat vergleichbare Organ unterscheidet sich von diesem im wesentlichen dadurch, dass ihre Mitglieder nicht gewählt werden, dass sie keine bestimmte Funktionsperiode hat, sondern als Dauerorgan eingerichtet ist. Sie ist als Versammlung der Bürgermeister der verbandsangehörigen Gemeinden so konstruiert, dass der vom Verfassungsgesetzgeber im Art.116 Abs.4 B.-VG. geforderte massgebende Einfluss der verbandsangehörigen Gemeinden auf die Besorgung der Aufgaben des Gemeindeverbandes gewährleistet ist, wobei nicht unterschieden wird, ob der Gemeindeverband Aufgaben des eigenen oder des übertragenen Wirkungsbereiches besorgt. Ein massgebender Einfluss der verbandsangehörigen Gemeinden ist aber nicht schon dadurch gegeben, dass jede Gemeinde in einem Organ des Gemeindeverbandes vertreten ist, sei es direkt oder indirekt, sondern erst dann, wenn diesem Organ Aufgaben zukommen, die es ihm ermöglichen, an der Vollziehung bzw. sonstigen Besorgung von Verbandsaufgaben mitzuwirken. Aus diesen Überlegungen ist die Zuweisung bestimmter Aufgaben, wie sie im Abs.4 vorgenommen wurde und ebenso

die Bestimmung des § 16 über die Verantwortlichkeit der Mitglieder des Vorstandes zu verstehen.

Gemäss § 37 Abs.1 NÖ. Gemeindeordnung vertritt der Bürgermeister die Gemeinde nach aussen. Es ist daher nahelegend, ihn als den Repräsentanten der verbandsangehörigen Gemeinde zum Mitglied der Versammlung kraft Gesetzes zu bestimmen. Seine Vertretung bestimmt sich gemäss § 27 NÖ. Gemeindeordnung soweit er ausschliesslich als Repräsentant der Gemeinde, in der er Bürgermeister ist, auftritt.

Um die Bildung grosser Gemeindeverbände zu erleichtern und sie aktionsfähig zu gestalten, wird vorgesehen, dass mehrere verbandsangehörige Gemeinden durch einen Bürgermeister (einer verbandsangehörigen Gemeinde) vertreten werden können. In einem solchen Fall kann hinsichtlich seiner Vertretung insofern eine abweichende Regelung getroffen werden, dass er im Falle seiner Verhinderung durch den Bürgermeister einer anderen verbandsangehörigen Gemeinde vertreten wird. Sowohl die unmittelbare Vertretung der Gemeinden durch die Bürgermeister, als auch die Bildung des mehrere Gemeinden vertretenden Bürgermeisters an die ihm erteilten Vollmachten, soll gewährleisten, dass der geforderte massgebende Einfluss allen verbandsangehörigen Gemeinden gesichert ist.

Die Beschlusserfordernisse sind im Abs.3 geregelt. Abweichend davon kann in der Satzung bestimmt werden, dass entweder das Präsenzquorum oder das Konsensquorum oder beides, gemessen am ersten Satz qualifizierter sein müssen. Die Entscheidungen der Verbandsversammlung können vor allem von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung sein, was Vereinbarungen zur Erschwerung der Beschlussfassung im Interesse der verbandsangehörigen Gemeinden rechtfertigt.

Für das klaglose Funktionieren des Gemeindeverbandes ist auch zu bestimmen, welcher Wirkungskreis den Organen kraft Gesetzes garantiert ist. Im Abs.4 wird dieser Wirkungskreis umschrieben. Eine Übertragung dieser Agenden auf ein anderes Organ ist unzulässig.

Die Bestellung des Verbandsvorstandes wird im § 9 geregelt. Es wird davon ausgegangen, dass auch der Gemeindevorstand vom Gemeinderat zu wählen ist (§ 24 NÖ. Gemeindeordnung). Die Fälle der Abberufung von Mitgliedern des Verbandsvorstandes sind in den §§ 9 und 16 geregelt.

Der Voranschlag (Nachtragsvoranschlag, Voranschlagsprovisorium) ist die bindende Grundlage für die finanzielle Gebarung des Gemeindeverbandes im kommenden Haushaltsjahr. Der Rechnungsabschluss ist die Zusammen-

stellung der Gebarung des Gemeindeverbandes eines Haushaltsjahres. Er wird jedenfalls den Kassenabschluss, die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung zu enthalten haben. Der Dienstpostenplan ist ein Verzeichnis aller zur Besetzung vorgesehener oder bereits besetzter Stellen (Dienstposten). In diesem Zusammenhang wird auf § 30 und die Bemerkungen hiezu verwiesen. Der Beitritt und das Ausscheiden von Gemeinden sowie die Auflösung des Gemeindeverbandes werden in den §§ 20 und 21 geregelt. Auf die Bemerkungen zu diesen Bestimmungen wird hingewiesen.

Zu § 9: Entgegen den Bestimmungen der NÖ. Gemeindeordnung (§ 24) gehört der Verbandsobmann dem Vorstandsvorstand an.

Die Regelung über die Anzahl der Mitglieder des Vorstandes bietet die Möglichkeit, den faktischen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

Der Festlegung der Mindest- und Höchstanzahl sowie der Anzahl der weiteren Mitglieder derart, dass die Gesamtanzahl der Vorstandsmitglieder immer eine gerade Zahl sein muss, lag die Erwägung zugrunde, dass vor allem bei Entscheidungen im Instanzenzug die Befangenheit des Verbandsobmannes, allenfalls seines Stellvertreters, dazu

führt, dass der Vorstand durch eine ungerade Anzahl seiner Mitglieder besetzt ist, was eine Mehrheitsbildung erleichtert. Dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass alle zur Entscheidung berufenen Vorstandsmitglieder zur Sitzung erscheinen.

Um den vom Verfassungsgesetzgeber geforderten massgebenden Einfluss (Art.116 Abs.4 B.-VG.) zu gewährleisten, war zu normieren, dass mindestens zwei Drittel der Mitglieder des Vorstandes ein Mandat in einer verbandsangehörigen Gemeinde ausüben müssen.

Ohne diesen massgebenden Einfluss zu gefährden - der auch schon dadurch gewährleistet ist, dass der Vorstand von der Versammlung zu bestellen ist und von dieser abberufen werden kann - wird durch Abs.2 die Möglichkeit eröffnet, dass auch Personen (z.B. wegen ihrer besonderen Qualifikation) zu Mitgliedern des Vorstandes bestellt werden können, obwohl sie kein Mandat in den verbandsangehörigen Gemeinden inne haben. Auch ist ein Wohnsitz in einer der verbandsangehörigen Gemeinden nicht erforderlich. Da die Mitglieder des Vorstandes eine einem Mitglied des Gemeindevorstandes vergleichbare Funktion ausüben, war jedoch das passive Wahlrecht nach den Bestimmungen der NÖ. Gemeindewahlordnung als Voraussetzung für die Bestellung zu normieren.

Die Funktionsperiode des Verbandsvorstandes wurde hinsichtlich der Dauer an jene des Gemeinderates (§ 20 NÖ. Gemeindeordnung) angeglichen.

Die Vorberatung und Antragstellung der zum Wirkungskreis der Verbandsversammlung gehörenden Angelegenheiten dient, so wie sie im § 36 Z.1 NÖ. Gemeindeordnung vorgesehen ist, der Verhandlungskonzentration in der Verbandsversammlung. Bei den Verordnungen kann es sich, da zur Besorgung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches ausschliesslich der Verbandsobmann zuständig ist, nur um solche des eigenen Wirkungsbereiches handeln.

Die Entscheidungen im Instanzenzug wurden dem Verbandsvorstand aus Gründen der Raschheit und Einfachheit der Abwicklung von Verwaltungsverfahren übertragen. Die Verbandsversammlung kam hiefür deshalb nicht in Betracht, weil dann, wenn der Gemeindeverband aus einer Vielzahl von Gemeinden besteht, dieses Organ wegen der grossen Anzahl seiner Mitglieder den erwähnten Grundsätzen bei Besorgung dieser Aufgaben nicht entsprechen kann.

Von den Angelegenheiten, die einer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedürfen, sind insbesondere die im § 90 NÖ. Gemeindeordnung aufgezählten Massnahmen zu erwähnen. So werden vor allem die Veräusserung, Verpfändung oder sonstige Belastung von unbeweglichem Ver-

mögen, die Veräusserung oder Verpfändung von Wertpapieren oder Forderungen und die Aufnahme eines Darlehens usw. in Betracht kommen. Genehmigungspflichtige Akte nach diesem Gesetz sind das Hinzutreten und Ausscheiden von Gemeinden (§ 20) und die Auflösung des Gemeindeverbandes (§ 21).

Die Aufnahme ständiger Bediensteter war dem Vorstand zuzuweisen, weil es sich in erster Linie um eine Frage der inneren Organisation des Verbandes handelt, jedoch eine alleinige Zuständigkeit des Verbandsobmannes nicht opportun erschien.

Die Versammlung entscheidet über die Höhe des Ersatzes der Kosten im Wege des Voranschlages und des Rechnungsabschlusses. In Vollziehung der diesbezüglichen Beschlüsse wird der Vorstand zu trachten haben, die Kostenersätze mit den Mitteln die § 17 Abs.4 bietet, hereinzubringen.

Zu § 10: Abs.1 umschreibt die Zuständigkeit des Verbandsobmannes durch eine Generalklausel. Dadurch wird gewährleistet, dass Aufgaben, die weder der Versammlung noch dem Vorstand obliegen, vom Verbandsobmann zu besorgen sind. Gemäss Art.119 Abs.2 B.-VG. werden die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches

vom Bürgermeister besorgt. Er ist hiebei in den Angelegenheiten der Landesvollziehung an die Weisungen der zuständigen Organe des Landes gebunden und nach Abs.4 dieses Artikels verantwortlich. Wenngleich in dieser Bestimmung zur Besorgung von Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches ausdrücklich der Bürgermeister für zuständig erklärt wird, kann sie im Zusammenhalt mit Art.116 Abs.4 B.-VG., der die verfassungsrechtliche Grundlage für die Delegation auch von Aufgaben aus dem übertragenen Wirkungsbereich darstellt, nur so verstanden werden, dass bei Besorgung solcher Aufgaben durch einen Gemeindeverband an Stelle des Bürgermeisters ein ihm rechtlich vergleichbares Organ tritt. Vgl.auch die Bemerkungen zu § 3. Es war daher zu normieren, dass die Aufgaben des Gemeindeverbandes, die aus dem übertragenen Wirkungsbereich herrühren, nur vom Verbandsobmann weisungsgebunden zu besorgen sind. Hinsichtlich der Verantwortlichkeit siehe § 16 und Bemerkungen.

Nach Abs.3 kommt dem Verbandsobmann als Vorsitzenden auch dann Stimmrecht in der Verbandsversammlung zu, wenn er ihr nicht als Mitglied angehört. Dies deshalb, weil der Verbandsobmann wegen seiner ihm innerhalb der Verbandsorgane zukommenden Stellung von der Mitwirkung an der Willensbildung in der Verbandsversammlung kaum auszuschliessen ist.

Abs.4 enthält eine dem § 27 NÖ. Gemeindeordnung ähnliche Regelung.

Zu § 11: Der Verbandsobmann und sein Stellvertreter haben unabhängig davon, ob sie auf Grund der NÖ. Gemeindeordnung und der NÖ. Gemeindewahlordnung bereits angelobt wurden, jedenfalls ein Gelöbnis abzulegen. Die Ausnahmsbestimmung des Abs.2 gilt für diese Personen wegen der ihnen als Verbandsorgane zukommenden Stellung nicht.

Nach Abs.2 kommen § 25 NÖ. Gemeindeordnung und Art.V NÖ. Gemeindewahlordnung in Betracht.

Zu § 12: Während sich die Zusammensetzung der Verbandsversammlung aus § 8 ergibt, bedarf die Konkretisierung der weiteren Organe des Gemeindeverbandes des Aktes der Bestellung durch die Verbandsversammlung. Der Beschluss ist öffentlich kundzumachen.

Zu § 13: Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass die bestellten Verbandsorgane bzw. deren Mitglieder ihre Tätigkeit grundsätzlich ehrenamtlich ausüben. Anspruch auf eine Aufwandsentschädigung haben nur der Verbandsobmann, der Obmannstellvertreter, der Vertreter gemäss § 10 Abs.4 zweiter Satz und die weiteren Mitglieder des Vorstandes. Aus dem Begriff "Aufwandsentschädi-

gung" ergibt sich schon, dass es sich um kein Entgelt für die zu erbringende Leistung handeln kann. Die Höhe der Aufwandsentschädigung ist in der Satzung festzulegen. Ihr Höchstausmass bestimmt sich nach Abs.2.

Hinsichtlich der Mitglieder der Verbandsversammlung wurden die Bestimmungen des § 29 Abs.2 bis 4 NÖ. Gemeindeordnung übernommen.

Zu § 14: § 14 ist im Zusammenhang mit § 29 zu verstehen. Die Rezeption dieser Bestimmungen der NÖ. Gemeindeordnung war aus den zu § 7 angeführten Gründen erforderlich. Bei den rezipierten Vorschriften handelt es sich um Bestimmungen des 3. Abschnittes des II.Hauptstückes der NÖ. Gemeindeordnung der die Geschäftsführung der Gemeindeorgane und der Gemeinderatsausschüsse zum Gegenstand hat.

Zu § 15: Die Zeichnungsbefugnis wurde deshalb einer speziellen Regelung unterworfen, um sie der freien Vereinbarung der verbandsangehörigen Gemeinden im Interesse der allgemeinen Rechtssicherheit zu entziehen, da es nicht vertretbar erscheint, wenn von Verband zu Verband verschiedene Organe mit Zeichnungsbefugnis ausgestattet sein würden.

Bei grösserem Verwaltungsumfang wird es auch erforderlich sein, einen Bediensteten zur Zeichnung zu ermächtigen. Abs.2 trifft die näheren Bestimmungen, die gewährleisten sollen, dass über den Inhalt der abgetretenen Befugnisse, über die Person des Zeichnungsberechtigten und über die Dauer des übertragenen Rechtes Klarheit herrscht. Der Landesregierung ist die diesbezügliche Niederschrift deshalb zur Kenntnis zu bringen, weil sie als Aufsichtsbehörde oder Rechtsmittelinstanz zu prüfen haben wird, ob der Verwaltungsakt vom zuständigen Organ gesetzt wurde.

Abs.3 ordnet an, dass aus der Fertigungsklausel zu entnehmen sein muss, dass die schriftliche Ausfertigung von einem Gemeindeverband herrührt. Darüberhinaus soll hervorgehen, von welchem Verbandsorgan die Erledigung stammt.

Zu § 16: Diese Bestimmung ist weitgehend dem § 41 NÖ. Gemeindeordnung nachgebildet. Da der Verbandsvorstand von der Verbandsversammlung bestellt wird, ergibt sich die Verantwortlichkeit im eigenen Wirkungsbereich und das Recht zur Abberufung, ohne dass hier bestimmte Voraussetzungen normiert werden müssen. Aus diesem Grund wurde die Institution des Misstrauensantrages gemäss § 28 NÖ. Gemeindeordnung nicht übernommen.

Die Verantwortlichkeit des Verbandsobmannes in Angelegenheiten des vom Land übertragenen Wirkungsbereiches gegenüber der Landesregierung entspricht jener des Bürgermeisters, der gemäss Art.119 Abs.2 B.-VG. zur Besorgung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches berufen und nach Abs.4 dieser Bestimmung verantwortlich ist. Vgl. auch Bemerkungen zu § 10 Abs.1.

Zu § 17: Es wird davon ausgegangen, dass der zur Regelung der gegenständlichen Materie zuständige Gesetzgeber auch kompetent ist, über die Tragung des Aufwandes der aus der Besorgung der Verbandsaufgaben erwächst, eine Regelung zu treffen.

§ 3 Abs.2 letzter Satz Finanzverfassungsgesetz 1948 ermächtigt die Länder, die Umlegung des Finanzbedarfes jener Gemeindeverbände zu regeln, soweit sie am Tage des Inkrafttretens des Finanzverfassungsgesetzes 1948 bestanden haben. Es ist wohl so, dass weder der einfache Bundesgesetzgeber noch der Landesgesetzgeber Normen über die Umlegung des Aufwandes eines nach diesem Zeitpunkt entstandenen Gemeindeverbandes aufstellen kann.

Die hier getroffene Regelung beinhaltet kein Umlage-recht des Gemeindeverbandes gegenüber seinen Mitgliedern, sondern lediglich das Recht des Kostenersatzes. Grund-

sätzlich beruht ein solcher Anspruch bzw. eine solche Verpflichtung auf einem Zivilrechtstitel. Art. 116 Abs. 4 B.-VG. ist aber auch so zu verstehen, dass er eine verfassungsgesetzliche Ermächtigung an die Gemeinden zur Delegation einzelner bestimmter Aufgaben an einen Gemeindeverband beinhaltet. Das Verfahren wie von dieser Delegationsermächtigung Gebrauch gemacht werden kann, wird in diesem Gesetz geregelt. Die Delegation umfasst nicht nur die Übertragung bestimmter Aufgaben an den Gemeindeverband, sondern auch die öffentlich rechtliche Verpflichtung, die Kosten für die Besorgung dieser Aufgaben zu tragen.

Die Umlage dagegen ist eine Institution des Finanzverfassungsgesetzes, derzufolge die Länder berechtigt sind, durch Landesgesetz ihren durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarf auf die Städte mit eigenem Statut, die Gemeinden oder gegebenenfalls die Gemeindeverbände umzulegen. Das Höchstausmass der Landesumlage wird durch Bundesgesetz festgesetzt.

Der Verfassungsgesetzgeber ordnet weiter an, dass hinsichtlich der Gemeindeverbände (sofern sie am Tage des Inkrafttretens des Finanzverfassungsgesetzes bestanden haben) durch die Landesgesetzgebung die Umlegung ihres Bedarfes zu regeln ist. Die Landesumlage ist nach herr-

schender Lehre ein Ersatz für jene Steuerhoheit, die den Ländern ursprünglich, nämlich nach dem älteren österreichischen Finanzausgleichsrecht zugekommen war. Das Umlagerecht ist, aus seinem Zusammenhang heraus gesehen, eine mittelbare Beteiligung an Abgabenerträgen, sie steht in keinem vergleichbaren Verhältnis zu dem Aufwand, der dem Verwaltungsträger aus der Besorgung der ihm übertragenen Aufgaben erwächst. Dies ergibt sich auch schon aus § 21 Abs.1 Finanzausgleichsgesetz 1967, BGBl.Nr.2, wonach die Länder - abweichend von der Vorschrift des § 3 Abs.2 erster Satz des Finanzverfassungsgesetzes 1948 - berechtigt sind, für die Zeit vom 1.Jänner 1967 an, auch ohne Zutreffen der Voraussetzungen des § 3 Abs.2 erster Satz des Finanzverfassungsgesetzes 1948 von den Städten mit eigenem Statut, den Gemeinden oder gegebenenfalls den Gemeindeverbänden eine Umlage zu erheben.

Die zitierte Bestimmung des Finanzausgleichsgesetzes gilt nicht hinsichtlich des Umlagerechtes der Gemeindeverbände, was aber am geschilderten Wesen des Umlagerechtes nichts ändert, weil ihm immanent ist, dass der Umlageberechtigte selbst, oder wenn dieser ein Gemeindeverband ist, die zur Abgabenverteilung zuständige Gebietskörperschaft, die Umlage von den aus der Abgabenverteilung dem Umlagepflichtigen zukommenden Erträgen ohne dessen weiteres Wissen und Wollen einbehält. Es besteht demnach zwischen Umlage-

berechtigten und Umlageverpflichteten ein Verhältnis der Über- und Unterordnung. Dagegen liegen die Verhältnisse wesentlich anders, wenn der Gesetzgeber den Ersatz von Kosten regelt, die auf einen öffentlich rechtlichen Vertrag zurückzuführen sind.

An Einnahmen nach Abs.1 kommen insbesondere die Verwaltungsabgaben in Betracht.

Die Aufteilungsfaktoren sind taxativ aufgezählt. Es können aber auch mehrere dieser Faktoren der Aufteilung zugrunde gelegt werden. Durch die Möglichkeit der kumulativen bzw. alternativen Heranziehung dieser Faktoren, wird die gerechte Aufteilung der Kosten in allen Fällen möglich sein. Bei Berücksichtigung des Verhältnisses der Einwohnerzahlen wird auf die letzte Volkszählung zurückzugreifen sein. Die Finanzkraft der verbandsangehörigen Gemeinden kann nach verschiedenen Methoden, diese sind in der Satzung zu bestimmen, erfolgen. So kann die Finanzkraft nach dem Finanzausgleichsgesetz 1967 (§ 11 Abs.4) oder wie sie in landesgesetzlichen Vorschriften umschrieben wird, so z.B. im Landesgesetz über die Einhebung einer Landesumlage, berechnet werden.

Zu § 18: Durch diese Bestimmung wird die Landesregierung zur Entscheidung über Streitigkeiten zwischen den ver-

bandsangehörigen Gemeinden berufen, jedoch nur soweit es sich um Angelegenheiten die im Verbandsverhältnis begründet sind, handelt. Die Entscheidung wird durch Bescheid der Landesregierung zu erfolgen haben, weil den Beteiligten Parteistellung im Verfahren zukommt. Gleiches gilt für Streitigkeiten zwischen den verbandsangehörigen Gemeinden und dem Gemeindeverband.

Zu § 19: Der Gemeindeverband als Körperschaft öffentlichen Rechts ist vermögensfähig und kann daher Vermögen aller Art erwerben. Im Hinblick auf die mögliche Auflösung des Gemeindeverbandes, aber auch für den Fall des Ausscheidens von Gemeinden, ist eine Aussage darüber zu treffen, ob das Vermögen auf die verbandsangehörigen Gemeinden aufgeteilt werden soll und gegebenenfalls wie die Aufteilung zu erfolgen hat. Auch der vermögensrechtliche Anspruch einer ausscheidenden Gemeinde ist zu bestimmen. Nach welchen Grundsätzen die Bewertung des Vermögens vorgenommen wird, bleibt der Satzung überlassen.

Abs.2 sorgt vor, dass für den Fall der Aufteilung von Erträgen, schon in der Satzung das Anteilsverhältnis zu bestimmen ist, um künftige Zweifel auszuschließen.

Haften die verbandsangehörigen Gemeinden mangels einer anderen Bestimmung in der Satzung für Verbindlich-

keiten des Gemeindeverbandes zur ungeteilten Hand, dann wird dadurch die Kreditwürdigkeit des Gemeindeverbandes im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung zweifelsohne erhöht.

Zu § 20: Das Verfahren bei Beitritt und Ausscheiden von Gemeinden bedarf zunächst eines schriftlichen Antrages der betreffenden Gemeinde. Über den Beitritt bzw. das Ausscheiden hat die Verbandsversammlung zu beschliessen. Dies deshalb, weil jede Änderung der Anzahl der verbandsangehörigen Gemeinden für die Existenz des Gemeindeverbandes und der allenfalls damit verbundenen Rückwirkungen auf die übrigen verbandsangehörigen Gemeinden von Bedeutung sein kann. Daraus erklärt sich auch die Regelung des Abs.2, wonach die betroffene Gemeinde gleichsam als befangen vom Stimmrecht ausgeschlossen ist.

Die Rechtswirksamkeit eines diesbezüglichen Beschlusses der Verbandsversammlung ist an die Genehmigung der Aufsichtsbehörde geknüpft. Es werden nämlich nicht nur durch die Bildung oder Auflösung eines Gemeindeverbandes überörtliche Interessen in besonderem Masse berührt, sondern auch durch jede Veränderung der Anzahl der verbandsangehörigen Gemeinden.

Von einer Möglichkeit des Ausschlusses einer verbandsangehörigen Gemeinde wegen Verletzung der ihr obliegenden

Verpflichtungen wurde Abstand genommen, weil einerseits hinreichend Mittel gegeben sind, die Gemeinden zu einem pflichtgemässen Verhalten zu veranlassen und andererseits ausgeschlossen werden sollte, dass eine Gemeinde durch bewusst pflichtwidriges Verhalten den Ausschluss aus dem Gemeindeverband erzwingt und dadurch dessen Aufgabenerfüllung in Frage stellt.

Zu § 21: Ist der Zeitpunkt der späteren Auflösung des Gemeindeverbandes nicht schon in der Satzung genau bestimmt, werden die Tatbestände, die erfüllt sein müssen damit es zur Auflösung kommt, festzulegen sein. Als solche können die Erfüllung der Verbandsaufgabe, vornehmlich dann, wenn diese in der privatrechtlichen Betätigung gelegen ist, oder Wegfall der betreffenden behördlichen Aufgabe durch Änderung oder Aufhebung des Gesetzes, durch das sie angeordnet wurde usw. in Betracht kommen.

Die Auflösung bedarf deshalb der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, damit gewährleistet wird, dass nach Rückübertragung der Aufgaben an die verbandsangehörigen Gemeinden, diese administrativ in der Lage sind, sie selbst zu besorgen. Es soll vermieden werden, dass durch eine abrupte Auflösung die kontinuierliche Aufgabenerfüllung unterbrochen wird. Die Genehmigungspflicht

stützt sich auf Art.119 a Abs.8 B.-VG. Dieser Bestimmung liegt ein Sachverhalt zugrunde, der die Bevorzugung überörtlicher Interessen eindeutig rechtfertigt. (Siehe auch Bemerkungen zu § 20).

Die Auflösung soll ebenso wie die Bildung nur mit Jahresbeginn in Wirksamkeit treten können. Wird die Bildung eines Gemeindeverbandes nur auf bestimmte Zeit vereinbart, so kann der Endtermin in der Vereinbarung auch nur ein Jahresbeginn sein.

Soweit das vorhandene Vermögen nicht zur Abdeckung von Verbindlichkeiten in Anspruch genommen wird, ist es entsprechend der in der Satzung angeordneten Verfügung zu verwenden.

Es war nicht erforderlich, dass durch die Satzung hinsichtlich der Bediensteten des Gemeindeverbandes eine das gesamte Dienst- und Besoldungsrecht umfassende Regelung zu treffen ist. Die Gemeindebeamtendienstordnung 1969, LGB1.Nr.135, und die Gemeindebeamtengehaltsordnung 1969, LGB1.Nr.136, gelten kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung auch für Bedienstete der Gemeindeverbände. Im NÖ. Gemeindevertragsbedienstetengesetz findet sich eine solche ausdrückliche Anordnung nicht, jedoch kann dieses Gesetz zum Inhalt eines Übereinkommens über die dienst- und besoldungsrechtliche Stellung von

Bediensteten gemacht werden. Dagegen muss schon im Zeitpunkt der Bildung des Gemeindeverbandes, um späteren, insbesondere im Falle der Auflösung hervorkommenden Schwierigkeiten zu begegnen, in einwandfreier Weise festgelegt werden, welche Massnahmen im Hinblick auf die aktiven Bediensteten und jene des Ruhestandes, nach Massgabe der entsprechenden Rechtsvorschriften getroffen werden. Es ist auch zu klären, welche verbandsangehörigen Gemeinden Bedienstete in ihren Dienststand zu übernehmen haben, welche Dienstverhältnisse zu beenden sein werden und in welchem Ausmass die verbandsangehörigen Gemeinden die Abwicklungskosten und allfällige Ruhe- und Versorgungsgenüsse zu tragen haben. Eine Regelung der Abwicklung wird sich dann erübrigen, wenn die verbandsangehörigen Gemeinden Bedienstete ihres Dienststandes dem Gemeindeverband zur Verfügung gestellt haben.

Zu § 22: Die Bestimmung des Abs.1 stützt sich auf Art.119 a Abs.8 B.-VG. Durch die Verbandsbildung werden zweifelsohne überörtliche Interessen berührt. Die hier aufgezählten Tatbestände rechtfertigen im Falle der Nichtgenehmigung die Bevorzugung überörtlicher Interessen.

Durch das Genehmigungsverfahren soll gewährleistet werden, dass nur Gemeindeverbände gebildet werden, die den Voraussetzungen der Bestimmungen dieses Gesetzes ent-

sprechen, vor allem die Aufgabenerfüllung im öffentlichen Interesse garantiert ist und nicht durch Aufgabenhäufung den dem Rechtsinstitut "Gemeindeverband" zugrundeliegenden Intentionen widersprochen wird. Vgl. auch Bemerkungen zu § 1 Abs.1.

Dass die Verbandsbildung nur mit Jahresbeginn wirksam werden darf, war aus verwaltungsökonomischen Gründen erforderlich.

Die Organe eines zu bildenden Gemeindeverbandes müssen im Zeitpunkt des Wirksamwerdens seiner Bildung, ihre Tätigkeit aufnehmen können, um eine kontinuierliche Aufgabenbesorgung zu gewährleisten. Voraussetzung hierfür ist die rechtzeitige Bestellung der Organe. Diese kann aber erst nach Genehmigung der Vereinbarung durch die Aufsichtsbehörde erfolgen. Im Genehmigungsbescheid ist daher der Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Bildung des Gemeindeverbandes - dieser ist immer ein Jahresbeginn - so zu bestimmen, dass diesen Erfordernissen Rechnung getragen werden kann.

Die Kundmachung des Genehmigungsbescheides und des Wortlautes der Satzung ist wegen des Grundsatzes der Publizität von Rechtsvorschriften notwendig. Hier handelt es sich vor allem um Zuständigkeitsvorschriften und es war daher die Kundmachung des Genehmigungsbescheides und

der Satzung auch im Hinblick auf das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht, dass niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden darf, zu normieren.

Der Genehmigungspflicht unterliegt auch jegliche Änderung einer genehmigten Vereinbarung.

Zu §§ 23 bis 25: Ähnlich wie im § 13 Abs.4 NÖ. Gemeindeordnung wird angeordnet, dass die Landesregierung die Verbandsbildung anregen kann. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Bildung eines Gemeindeverbandes zum Zwecke der leichteren Besorgung bestimmter Aufgaben erfolgt. Es wird hier vorausgesetzt, dass die Gemeinden grundsätzlich, gleichgültig welcher Grösse, wie immer sie organisatorisch ausgestattet sind, in der Lage sind, alle ihnen zukommenden Aufgaben zu erfüllen. Demnach erstreckt sich der Sinn der Verbandsinstitution darauf, dass die Aufgabenbesorgung leichter als dies sonst der Fall wäre, erfolgen kann. Vor der Aufgabenübertragung stehen ihrer Besorgung Hemmnisse entgegen, die zwar nicht unüberwindbar sind, aber Unwirtschaftlichkeits- und Unzweckmässigkeitseffekte hervorrufen. Zumal solche Effekte schon aus Gründen des öffentlichen Wohles zu vermeiden sind, ist die Bildung von Gemeindeverbänden, die ines der Mittel zur Vermeidung dieser Effekte ist, auch gegen den Willen der in Betracht kommenden Gemeinden

gerechtfertigt. Im übrigen wird auf die allgemeinen Bemerkungen verwiesen.

§ 23 enthält eine Verordnungsermächtigung. Der Verordnungsinhalt wird dadurch, dass Abs.2 die Vorschrift über die Bildung eines Gemeindeverbandes durch Vereinbarung der beteiligten Gemeinden, soweit nicht anderes bestimmt wird, für sinngemäss anwendbar erklärt, in einer dem Art.18 Abs.1 B.-VG. hinreichenden Weise abgegrenzt. Die Bestimmungen des 2.Abschnittes gelten unter Berücksichtigung der vorgenommenen Einschränkung auch allgemein für den durch Verordnung gebildeten Gemeindeverband. Der Unterschied zu einem durch Vereinbarung gebildeten Gemeindeverband besteht nämlich nur in der Art der Bildung und Auflösung.

Auch der verfassungsgesetzlichen Verpflichtung, die Gemeinden zu hören, wird entsprochen.

Die Auflösung eines durch Verordnung gebildeten Gemeindeverbandes erfolgt durch Aufhebung der die Verbandsbildung beinhaltenden Verordnung. Vgl.auch die Bemerkungen zu § 21.

Zu § 26: Verordnungen können nur Angelegenheiten betreffen, die dem Gemeindeverband zur Besorgung übertragen wurden. Sie dürfen im Zusammenhang mit § 1 dem-

nach nur die dort bezeichneten Angelegenheiten betreffen.
Im übrigen regelt diese Bestimmung auch wie die Kundmachung zu erfolgen hat.

Zu § 27: Anders als nach der NÖ. Gemeindeordnung wird hier in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches ein Instanzenzug vom Verbandsobmann an den Vorstand vorgesehen.

Von den in den Verfahrensgesetzen vorgesehenen oberbehördlichen Befugnissen kommen für den Vorstand insbesondere die Bestimmungen des § 68 Abs.2 bis 4 und § 73 Abs.2, aus dem Bereich des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1950 in Betracht.

In den Angelegenheiten des vom Land übertragenen Wirkungsbereiches geht der Instanzenzug vom Verbandsobmann unmittelbar an die Landesregierung. Der letzte Halbsatz weist auf eine allfällige Abkürzung des Instanzenzuges hin. Die Regelung des Instanzenzuges gilt auch im Verfahren nach dem Verwaltungsstrafgesetz.

Zu § 28: Die Vorstellung, die im Art.119 a Abs.5 B.-VG. eine verfassungsgesetzliche Deckung findet, kann im Zusammenhang mit § 27 Abs.1 nur dann erhoben werden, wenn ein Bescheid des Vorstandes vorliegt. Der

Instanzenzug ist aber auch dann erschöpft, wenn der Verbandsvorstand in erster und letzter Instanz entschieden hat. Im übrigen werden die Vorschriften des § 61 Abs.2 bis 5 NÖ. Gemeindeordnung sinngemäss übernommen.

Zu § 29: Diese Bestimmung hat weitestgehend deklaratorische Bedeutung. Die Regelung über die vergleichbaren Organe dient der Handhabung der anzuwendenden oder sinngemäss anzuwendenden Rechtsvorschriften.

Zu § 30: Die Bestimmungen des § 71 und der §§ 73 Abs.1 und 2 sowie 83 NÖ. Gemeindeordnung waren, wegen ihres spezifisch auf die Gemeinden abgestellten Sachgehaltes nicht zu übernehmen.

Zu § 31: Das Aufsichtsrecht übt die Landesregierung aus. Diese ausdrückliche Anordnung war erforderlich, weil die Gemeinden, die zu einem Gemeindeverband zusammengeschlossen werden, in den Verbandsangelegenheiten nur einer Aufsichtsbehörde unterstehen können. Dies ergibt sich aus Art.119 a Abs.10 B.-VG. in Verbindung mit den in diesem Artikel für anwendbar erklärten Bestimmungen.

Im Abs.2 dieser Bestimmung ist ausdrücklich vorgesehen, dass die Landesregierung ähnlich wie nach § 86 Abs.2

NÖ. Gemeindeordnung das Aufsichtsrecht an die Bezirkshauptmannschaften allgemein oder in einzelnen Fällen in dem dort näher geregelten Ausmass delegieren kann, wenn der Gemeindeverband seinen Sitz im Zuständigkeitsbereich nur einer Bezirkshauptmannschaft hat und in diesem auch die verbandsangehörigen Gemeinden gelegen sind. Ausgenommen sind die aufsichtsbehördlichen Massnahmen der Genehmigung der Verbandsbildung, der Änderung genehmigter Vereinbarungen, der Genehmigung der Auflösung eines Gemeindeverbandes, der Entscheidung über die Vorstellung, sowie die Fälle der Verordnungsprüfung gemäss § 88 und der Genehmigungspflicht gemäss § 90 NÖ. Gemeindeordnung. Im übrigen finden nach Massgabe des Abs.3 die Bestimmungen des IV.Hauptstückes der NÖ. Gemeindeordnung sinngemäss Anwendung.

Die Bestimmung des Abs.4 ist ähnlich jener des § 94 Abs.1 NÖ. Gemeindeordnung mit dem Unterschied, dass hier auch die Unfähigkeit der Aufgabenerfüllung Tatbestandsmerkmal ist. Im Auflösungsbescheid werden neben dem Zeitpunkt der Auflösung des Gemeindeverbandes auch jene Massnahmen zu bezeichnen sein, die einen kontinuierlichen Übergang der Aufgaben an die beteiligten Gemeinden und eine ordnungsgemässe vermögensrechtliche Abwicklung gewährleisten.

Die Verbandseigenschaft geht durch Wegfall der Mitglieder dann verloren, wenn überhaupt keine Gemeinde oder nur eine Gemeinde der juristischen Person "Gemeindeverband" angehört. Dies kann z.B. durch Aufteilung (§ 10 NÖ. Gemeindeordnung) oder durch Vereinigung (§ 8 NÖ. Gemeindeordnung) der verbandsangehörigen Gemeinden eintreten. Die Auflösung erfolgt demnach ohne Mitwirkung der Aufsichtsbehörde; sie ist allerdings durch Bescheid festzustellen. Gleichzeitig sind Massnahmen zu treffen, um eine ordnungsgemässe Abwicklung zu ermöglichen. Hiezu bedarf es der Betrauung des letzten Obmannes, allenfalls eines Regierungskommissärs, mit der Vollziehung und der gesetzlichen Vermutung, dass der Gemeindeverband trotz seiner erfolgten Auflösung in Bezug auf die Abwicklung als Körperschaft öffentlichen Rechts weiterbesteht.

Hinsichtlich der Kundmachung des Auflösungsbescheides vgl. auch die Bemerkungen zu § 22 Abs.4.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass gemäss Art.127 a Abs.8 B.-VG. die für die Überprüfung der Gebarung von Gemeinden mit mindestens 20.000 Einwohnern geltenden Bestimmungen bei der Überprüfung der Gebarung der Gemeindeverbände sinngemäss anzuwenden sind.

Zu § 32: Durch diese Bestimmung wird dem im Art. 118 Abs. 2 B.-VG. enthaltenen verfassungsgesetzlichen Befehl der ausdrücklichen Bezeichnung von Angelegenheiten, die die Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich zu besorgen haben, entsprochen. Vgl. u.a. auch die Bemerkungen zu § 1 Abs. 3 und § 4.

Zu § 33: Es erscheint sinnvoll, die Einberufung der Verbandsversammlung zur erstmaligen Bestellung der übrigen Verbandsorgane durch die Aufsichtsbehörde vornehmen zu lassen. Unter dem Vorsitz eines Vertreters dieser, wird die Verbandsversammlung die Bestellung des Verbandsobmannes und der weiteren Mitglieder des Vorstandes vorzunehmen haben.

Zu § 34: Hinsichtlich der in Betracht kommenden Gemeindeverbände vgl. allgemeine Bemerkungen. Es soll dadurch klargestellt werden, dass die Bestimmungen dieses Gesetzes in Bezug auf die erwähnten Gemeindeverbände keine Derogationswirkung haben.

Die Gefertigten stellen daher den

A n t r a g :

Der Hohe Landtag wolle beschliessen:

1. Der zuliegende Gesetzentwurf über die Bildung von Gemeindeverbänden (NÖ. Gemeindeverbandsgesetz) wird genehmigt.
2. Die Landesregierung wird ersucht, das zur Durchführung dieses Gesetzesbeschlusses Erforderliche zu veranlassen.