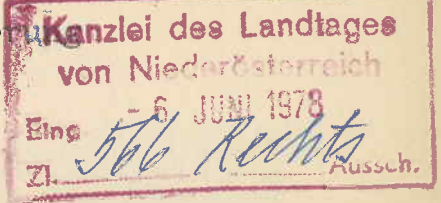


Amt der Niederösterreichischen Landesregierung
Landesamtsdirektion



LAD-0223/1-II

Bearbeiter 63 57 11
Dr. Kaufmann Durchwahl 2093

6. Juni 1978

Betrifft

Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften

Hoher Landtag!

Zum obbezeichneten Gesetzentwurf wird berichtet:

Allgemeines

Die Organisation der Bezirkshauptmannschaften ist derzeit im wesentlichen durch das Gesetz über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden, RGBl.Nr. 44/1868, die Verordnung über die Durchführung des vorbezeichneten Gesetzes vom 10. Juli 1868, RGBl.Nr. 101, die Beilage A zur Verordnung über die Einrichtung und Amtswirksamkeit der Bezirksämter, RGBl.Nr. 10/1853 und die Verordnung, womit die Amtsinstruktion für die rein politischen und für die gemischten Bezirks- und Stuhlrichterämter erlassen wird, RGBl.Nr. 52/1855, geregelt. Darüber hinaus wird die Organisation der Bezirkshauptmannschaften durch Einzelbestimmungen in anderen Rechtsvorschriften, z.B. durch § 3 Abs. 2 des Jugendwohlfahrtsgesetzes, BGBl.Nr. 99/1954, berührt. Die erst erwähnten Organisationsvorschriften sind aber durch die republikanische Verfassungsordnung und die auf dem Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 basierende Verwaltungsorganisation weitgehend überholt, sodaß diese nur mehr bruchstücksweise Geltung haben.

Trotz dieses unbefriedigenden Rechtszustandes und trotz der hervorragenden Stellung der Bezirkshauptmannschaften im System des österreichischen Behördenaufbaues war es bisher zu einer Erneuerung deren Rechtsgrundlage nicht gekommen. Diese Tatsache

beruht aber offenbar nicht in erster Linie auf dem Mangel an Reformwillen des Gesetzgebers als vielmehr am "Veränderungsverbot" des ÜG 1920:

Bestimmungen über die äußere und innere Organisation der Bezirkshauptmannschaften unterlagen bis zur B-VG-Novelle 1974 dem Kompetenztatbestand des Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG ("Organisation der Verwaltung in den Ländern"). Gemäß § 3 Abs. 2 ÜG 1920 galten Staatsgesetze einschließlich früherer Reichsgesetze, die eine Angelegenheit gemäß Art. 12 B-VG zur Gänze regeln - und das traf für die Organisationsvorschriften über die Bezirkshauptmannschaften zu - als Bundesgesetz weiter. Zum Unterschied von den übrigen Staats- und Reichsgesetzen, die Angelegenheiten gemäß Art. 12 B-VG regelten und deren Geltungsdauer mit 3 Jahren beschränkt war, sollten die "bestehenden Regelungen" in den Angelegenheiten der Z. 1 des Art. 12 B-VG bis zum Zeitpunkt der Erlassung des im Art. 120 B-VG vorgesehenen B-VG weitergelten. Eine Neuregelung konnte daher weder vom Grundsatzgesetzgeber noch von den Ausführungsgesetzgebern ohne vorgängiges Tätigwerden des Bundesverfassungsgesetzgebers vorgenommen werden. Zu einem solchen Bundesverfassungsgesetz ist es aber nicht gekommen.

Durch die B-VG-Novelle 1974 wurde die Z. 1 des Art. 12 Abs. 1 B-VG eliminiert, sodaß der Kompetenztatbestand "Organisation der Verwaltung in den Ländern" nunmehr in die allgemeine Länderkompetenz des Art. 15 Abs. 1 B-VG fällt. Gleichzeitig wurde die verfassungsgesetzliche Schranke für eine gesetzliche Neuordnung der Organisation der Bezirkshauptmannschaften in § 3 Abs. 2 ÜG 1920 beseitigt.

Da gemäß Art. XI Abs. 1 der B-VG-Novelle 1974 unter anderem auch die Bestimmung des § 4 Abs. 2 ÜG 1920 auf die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der B-VG-Novelle 1974 geltenden Vorschriften, für die die Zuständigkeit neu geregelt wurde,

"sinngemäß" anzuwenden ist, steht das erwähnte Reichsgesetz aus 1868 einschließlich der übrigen bezughabenden Vorschriften seit dem 1. Jänner 1975 in jedem Bundesland als Landesgesetz in Geltung.

In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage für die B-VG-Novelle 1974 (182 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XIII. GP) wird ausgeführt: "Es ist für einen Staat wesentlich, daß er die Organisation seiner Verwaltung regeln kann. Im Hinblick darauf, daß die Bundesländer Staaten sind, kann zu Recht gesagt werden, es sei ein Merkmal der Selbständigkeit der Länder, daß sie die Zuständigkeit zur Regelung der Organisation ihrer eigenen Verwaltung haben." Trotz der den Ländern damit zugestandenen Organisationshoheit bestehen noch eine Reihe die selbständige Organisationsgewalt der Länder einschränkender Bestimmungen im Verfassungsrang. Durch die B-VG-Novelle 1974 wird dem Art. 15 ein Absatz 10 angefügt, wonach Landesgesetze, durch die die bestehende Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern geändert oder neu geregelt wird, nur mit Zustimmung der Bundesregierung kundgemacht werden dürfen. Diese Beschränkung wird in den erwähnten Erläuterungen damit begründet, daß im Hinblick auf die Verwaltungsform der mittelbaren Bundesverwaltung ein Interesse des Bundes an der Verwaltungsstruktur der Länder, insbesondere an einer gewissen Einheitlichkeit dieser Verwaltungsstruktur besteht. Eine weitere Schranke stellt Art. 120 B-VG dar, da er die Einrichtung einer Bezirksverwaltung nach dem Muster der Selbstverwaltung derzeit nicht zuläßt. Gemäß § 8 Abs. 5 lit. d ÜG 1920 ist die Änderung der Grenzen der politischen Bezirke, wozu auch die Errichtung und die Auflassung solcher Verwaltungssprengel zu zählen ist, dem Landesgesetzgeber verwehrt und vielmehr der Landesregierung in Form von Verordnungen aufzutragen, die der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen.

Zu § 1:

Der erste Satz des Abs. 1 stellt klar, daß die Bedeutung der Gliederung des Landes in politische Bezirke darin besteht, Verwaltungssprengel für den Bereich der allgemeinen staatlichen Verwaltung zu schaffen, soweit diese außerhalb der Städte mit eigenem Statut zu besorgen ist. Innerhalb der Statutarstädte ist nach den Bestimmungen der Stadtrechte, die in dieser Hinsicht dem Art. 116 Abs. 3 letzter Satz B-VG zu folgen haben, die allgemeine staatliche Verwaltung von den Gemeinden in gleicher Weise zu besorgen, wie sie in den politischen Bezirken den Bezirkshauptmannschaften obliegt. Durch die gewählte Formulierung soll zum Ausdruck gebracht werden, daß an die bestehende Bezirkseinteilung angeknüpft wird. Der Landesgesetzgeber kann im Hinblick auf das Bestehen dieser Einteilung darauf verzichten, der Vollziehung einen Auftrag zu geben, eine Einteilung in politische Bezirke zu schaffen. Wie bereits erwähnt, ist es aber dem Landesgesetzgeber durch § 8 Abs. 5 lit. d ÜG 1920 verwehrt, selbst eine solche Sprengel-einteilung zu treffen. Durch den zweiten Satz werden die Bezirkshauptmannschaften dazu berufen, in den Verwaltungsbezirken (politischen Bezirken) die allgemeine staatliche Verwaltung zu besorgen, die Einrichtung dieser "allzuständigen" Behörden ist dem Landesgesetzgeber durch § 8 ÜG 1920 aufgetragen. Die Bezeichnung "politischer Bezirk" wird in Anlehnung an das Behörden-Überleitungsgesetz durch die Bezeichnung "Verwaltungsbezirk" ersetzt.

Allgemeine staatliche Verwaltung bedeutet jenen hoheitlichen Verwaltungsbereich, welcher nicht zur Besorgung bestimmten anderen Behörden übertragen ist. Sie erfaßt sowohl die (mittelbare) Bundesverwaltung als auch die Landesverwaltung. Derzeit ist diese Allzuständigkeit der Bezirkshauptmannschaften hinsichtlich des Landesvollziehungsbereiches durch

§ 4 des Gesetzes RGBl.Nr. 44/1868 bzw. durch § 1 der Anlage A zur Verordnung RGBl.Nr. 10/1853 und hinsichtlich der Bundesverwaltung durch § 2 AVG 1950 festgelegt.

Im Hinblick auf den Entfall der vorstehend zitierten ehemals reichsrechtlichen Bestimmungen hat der Landesgesetzgeber hinsichtlich des Landesvollziehungsbereiches eine entsprechende Ersatzregelung zu schaffen. Er hat sich hinsichtlich des Bundesvollziehungsbereiches bei Gestaltung der "äußeren Organisation" der Bezirkshauptmannschaft auf den Hinweis auf die Bundesvorschriften zu beschränken.

Faktisch besorgen die Bezirkshauptmannschaften auch derzeit gewisse Aufgaben im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung des Landes. Weiters sieht der Abs. 2 des Art. 104 B-VG die Verwaltung von Bundesvermögen durch den Landeshauptmann und "die ihm unterstellten Behörden im Land" vor. Der Landeshauptmann könnte daher, wenngleich es derzeit kaum üblich ist, die Bezirkshauptmannschaften auch in der Auftragsverwaltung heranziehen. Bei der Festlegung der "äußeren Organisation" (Zuweisung von Funktionen) der Bezirkshauptmannschaften soll auf diese Umstände Bedacht genommen werden.

Wie bereits im allgemeinen Teil ausgeführt, trägt der Bundesverfassungsgesetzgeber (§ 8 ÜG 1920) der Landesregierung die Festlegung der Grenzen der politischen Bezirke in Form von Verordnungen auf. Das gilt auch für die Schaffung eines neuen politischen Bezirkes, weil damit "notwendigerweise die Änderung der bestehenden Sprengelenteilung verbunden ist." Abs. 3 legt Kriterien für die Landesregierung bei Erlassung zukünftiger sprengeländernder Verordnungen fest, die selbstverständlich die Bundesregierung im Zustimmungsverfahren gemäß § 8 Abs. 5 lit. d ÜG 1920 nicht binden.

Zu § 2:

Die Regelungen über die innere Organisation der Bezirkshauptmannschaften in dem bereits erwähnten Gesetz aus 1858 sind überaus spärlich, insbesondere sind darin keine solchen über die Gliederung enthalten. Die Vorlage knüpft an den derzeit bestehenden Zustand an. Die Kanzleiordnung für die Bezirkshauptmannschaften sieht derzeit 14 Geschäftsgruppen vor. Außerhalb dieser Geschäftsgruppeneinteilung steht unter der Bezeichnung Jugendamt die durch das NÖ Landesjugendwohlfahrtsgesetz, LGBl.Nr. 121/1956, eingerichtete eigene Geschäftsgruppe für die Aufgaben der öffentlichen Jugendwohlfahrtspflege. Die Bezeichnung "Geschäftsgruppe" soll durch die modernere Bezeichnung "Abteilung" ersetzt werden. Der Auftrag des ersten Satzes richtet sich an den Bezirkshauptmann. Dieser wird allerdings in seiner Disposition weitgehend eingeschränkt, wenn der Landeshauptmann Bestimmungen im Sinne des zweiten Absatzes erläßt. In diesem Falle wird die Geschäftseinteilung der Bezirkshauptmannschaft der allgemeinen Regelung des Landeshauptmannes zu folgen haben, sie wird aber darüber Auskunft geben, welche Bediensteten die einzelnen Geschäftsgruppen leiten und wird allenfalls auch selbständige Arbeitsbereiche einzelnen Sachbearbeitern zuweisen können. Die Verfügung des Landeshauptmannes berührt ausschließlich den innerdienstlichen Bereich, sie wird daher in der Form einer allgemeinen Dienstanweisung (Verwaltungsverordnung) ergehen.

Derzeit legt die Kanzleiordnung die Geschäftsgruppen und ihren Aufgabenbereich fest. Es erscheint zweckmäßig, auch die erforderliche Qualifikation für die Leiter der Abteilungen zu vereinheitlichen.

An der Spitze jeder Abteilung soll ein Leiter für dieselbe stehen. Die Bestellung der Leiter der Abteilungen wird in der Geschäftseinteilung zu verfügen sein. Die Auswahl unter

gleich Qualifizierten kommt dem Bezirkshauptmann zu. Die Regelung schließt nicht aus, daß ein Bediensteter mit der Leitung mehrerer Abteilungen betraut wird. Für einige der Abteilungen wird im Hinblick auf ihren Aufgabenbereich nur ein Bediensteter in Frage kommen (etwa für das Veterinärwesen ein Bediensteter des amtstierärztlichen Dienstes, für das Gesundheitswesen ein Bediensteter des amtsärztlichen Dienstes, für die Angelegenheiten der Forstaufsicht ein Bediensteter des höheren Forstaufsichtsdienstes).

Durch die Bestimmungen soll auch nicht ausgeschlossen werden, daß ein Landesbediensteter Abteilungen an mehreren Bezirkshauptmannschaften leitet. So ist es durchaus denkbar, daß ein Bediensteter des amtsärztlichen Dienstes oder des höheren Forstaufsichtsdienstes mehreren Bezirkshauptmannschaften zur Dienstleistung zugewiesen wird.

Zu § 3:

Durch § 8 des auf Verfassungsstufe stehenden ÜG 1920 ist einerseits der Bestand der Bezirkshauptmannschaften als Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern verfassungsrechtlich abgesichert und andererseits ausgesprochen, daß die Bezirkshauptmannschaften organisatorisch Landesbehörden zu sein haben. Damit ist es Pflicht der Landesregierung, als oberste Vollziehungsbehörde des Landes für die Ausstattung der Bezirkshauptmannschaften in personeller und sachlicher Hinsicht Vorsorge zu treffen. Was gerade die personelle Ausstattung anlangt, liegen zweifellos enge Berührungspunkte mit dem "inneren Dienst" vor, der vom Landeshauptmann mit Hilfe des Landesamtsdirektors auch bezüglich der Bezirkshauptmannschaften zu besorgen ist (§ 4). Bei personellen Maßnahmen wird daher ein enger Kontakt zwischen Personalverwaltung (Landesregierung) und innerem Dienst (Landeshauptmann, Landesamtsdirektor) stattzufinden haben. Auch die vorliegende Regelung steht nicht einer Zuweisung von Bediensteten zur Dienstleistung bei mehreren Bezirkshauptmannschaften entgegen.

Den Regelungen des § 3 entsprechende Bestimmungen finden sich in den §§ 13 und 14 des Gesetzes RGBl.Nr. 44/1868.

Zu § 4:

Die Bezirkshauptmannschaften waren schon nach dem Gesetz RGBl.Nr. 44/1858 als sogenannte monokratische Behörden eingerichtet. Dieses Organisationsprinzip wird durch § 8 ÜG 1920, insbesondere dessen Abs. 5 lit. b letzter Satz, verfassungsrechtlich gesichert. Es ist daher dem Landesgesetzgeber verwehrt, eine andere Organisationsform vorzusehen. Mit dieser Organisationsform verbunden ist die Leitungsbefugnis des Bezirkshauptmannes. Aus diesem Organisationsprinzip folgert weiters einerseits, daß er als Vorgesetzter aller Bediensteten diesen gegenüber unbeschränkt weisungsberechtigt ist, und daß andererseits Weisungen an die Bezirkshauptmannschaften an den Bezirkshauptmann zu richten sind. Selbstverständlich werden dadurch Kontakte von Organwaltern übergeordneter Stellen zu Bediensteten der Bezirkshauptmannschaft, soweit diese rein fachlich - informativer Art sind, nicht ausgeschlossen (z.B. Informationen des Landessanitätsdirektors an den Amtsarzt, des Landesveterinärdirektors an den Amtstierarzt oder des Landesforstdirektors an den Bezirksforsttechniker). Durch Abs. 2 wird das (schon bisher geübte) Prinzip der Delegation in ähnlicher Weise wie es beim Amt der Landesregierung eingeführt ist, gesetzlich geregelt.

Die Regelung des Abs. 3 geht davon aus, daß unter innerem Dienst (einschließlich der inneren Organisation) die Summe aller Maßnahmen umfaßt wird, deren Ziel der bestmögliche Einsatz der personellen und sachlichen Mittel der Behörde im Interesse einer gesetzestreuen, effizienten und bürgernahen Verwaltung ist. Diese Maßnahmen kommen grundsätzlich dem Vorstand einer Behörde, also im Falle der Bezirkshauptmannschaften dem Bezirkshauptmann, zu. Gemäß § 8 Abs. 5 lit. b

ÜG 1920 "sind dem Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung auch die Bezirkshauptmannschaften im Land unterstellt." Diese Unterstellung bedeutet, wie sich aus der Wortverbindung "Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung" ergibt, im Hinblick auf § 1 Abs. 1 und 3 des Bundesverfassungsgesetzes über die Ämter der Landesregierungen, BGBl.Nr. 289/1925, daß dem Landeshauptmann auch die Aufsicht über den inneren Dienst bei den Bezirkshauptmannschaften zukommt. Es entspricht durchaus der Praxis, daß sich der Landeshauptmann bei Wahrnehmung der Aufsicht über die Bezirkshauptmannschaften des Landesamtsdirektors bedient, wenngleich eine solche Ingerenz des Landesamtsdirektors verfassungsgesetzlich nicht zwingend vorgesehen ist. Art. 106 B-VG ist aber nicht dahin aufzufassen, daß er die Aufgaben des Landesamtsdirektors ausschließend umschreibt und damit dem Landesgesetzgeber verböte, dem Landesamtsdirektor weitere Aufgaben als dort vorgesehen aufzutragen.

Während die Regelung der Vertretung im allgemeinen als Angelegenheit des inneren Dienstes dem Behördenleiter zukommt, soll die Bestellung eines ständigen Vertreters des Bezirkshauptmannes vom Landeshauptmann im Hinblick auf seine Stellung gegenüber den Bezirkshauptmannschaften zukommen.

Zu § 5:

Durch eine für alle Bezirkshauptmannschaften Niederösterreichs geltende Geschäftsordnung soll Vorsorge für einen einheitlichen Geschäftsgang bei allen Bezirkshauptmannschaften getroffen werden. Eine solche einheitliche Regelung besteht auch derzeit. Bei Erlassung der Geschäftsordnung handelt es sich um eine interne Verwaltungsmaßnahme, die vom Landeshauptmann als dem für die Aufsicht über den inneren Dienst Verantwortlichen zu treffen ist.

Zu § 6:

Bei einigen niederösterreichischen Bezirkshauptmannschaften bestehen derzeit sogenannte Außenstellen, deren Bestand sich offenbar auf § 21 der Beilage A zur Verordnung RGBl.Nr. 10/1853 gründet. Sie wurden durch interne Verwaltungsmaßnahmen (Dienstanweisungen) geschaffen. Sie sind insoferne organisatorisch unselbständig, als ihre Bediensteten dem Personalstand der Bezirkshauptmannschaften angehören, daß die Bediensteten der Dienstaufsicht des Bezirkshauptmannes unterliegen, der ihnen gegenüber auch das volle Weisungsrecht hat, und daß sie selbständig keine Erledigungen treffen können, sondern daß diese im Rahmen erteilter Ermächtigungen im Auftrage des Bezirkshauptmannes ergehen. Als innerorganisatorische Gliederungseinheit können Außenstellen daher durch eine interne Verwaltungsmaßnahme geschaffen werden. Unbeschadet dessen bedarf eine derartige Verfügung einer gesetzlichen Deckung. Der Bestand einer solchen Außenstelle äußert im übrigen auch insoferne gewisse Außenwirkungen, als Parteien eines Verfahrens vor eine solche Außenstelle geladen werden können.

Der Leiter einer ständigen Außenstelle soll die gleiche Stellung gegenüber dem Behördenleiter und gegenüber den der Außenstelle zugewiesenen Bediensteten haben, wie sie sonst ein Leiter einer Abteilung hat. Bei Außenstellen "mit nicht ständigem Amtsbetrieb" handelt es sich um Einrichtungen, die üblicherweise als Amtstage bezeichnet werden. Sie dienen im allgemeinen der Bevölkerung, um Informationen einzuholen, Anträge abzugeben oder Erledigungen in Empfang zu nehmen.

Zu § 7:

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes sollen unbeschadet des vorgesehenen, die Rechtsbereinigung abschließenden Beschlusses des Landtages, mit welchem grundsätzlich alle nicht in der Lose-Blatt-Form verlautbarten Rechtsvorschriften des Landes

aufgehoben werden sollen, die wesentlichen derzeit in Geltung stehenden Organisationsvorschriften ausdrücklich außer Kraft gesetzt werden, um den früheren Rechtszustand zu verdeutlichen. Der Abs. 2 des § 3 des Jugendwohlfahrtsgesetzes (Grundsatzgesetz) muß zufolge Art. XI der B-VG-Novelle 1974 als landesrechtliche Norm angesehen werden. Er ist im zweiten Satz des § 2 Abs. 1 des NÖ Landesjugendwohlfahrtsgesetzes ausgeführt. Die beiden Bestimmungen sollen im Interesse der Rechtsklarheit ausdrücklich aufgehoben werden. Dadurch werden nämlich allfällige Zweifel vermieden, ob den Bestimmungen durch das vorliegende Gesetz materiell derogiert wird.

Die derzeitige Einteilung des Landes in politische Bezirke geht auf die Verordnung BGBl.Nr. 101/1868 zurück, sie wurde in der Folge durch über 30 Rechtsvorschriften geändert und ist daher äußerst unübersichtlich. Es wurde daher eine zusammenfassende, die geltende Einteilung beinhaltende "Sprengelverordnung" unter Anführung der sprengelzugehörigen Gemeinden auf der Grundlage des § 8 Abs. 5 lit. d ÜG 1920 erstellt und dem Begutachtungsverfahren zugeleitet, welches ergab, daß die Zustimmung der Bundesregierung nicht zu erwarten ist, da die Grenzen der polit. Bezirke nicht verändert würden, somit die Voraussetzungen der vorzitierten Bestimmung des ÜG 1920 nicht vorliegen. In Abs. 2 soll daher die Grundlage für eine autonome, authentische und übersichtliche Umschreibung der Verwaltungsbezirke getroffen werden.

Die NÖ Landesregierung beehrt sich daher, den Antrag zu stellen: Der Hohe Landtag wolle die Vorlage der NÖ Landesregierung über den Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften der verfassungsmäßigen Behandlung unterziehen und einen entsprechenden Gesetzesbeschluß fassen.

NÖ Landesregierung
M a u r e r
Landeshauptmann

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung

