

Bericht
des
K O M M U N A L - A U S S C H U S S E S

Der Kommunal-Ausschuß hat in seinen Sitzungen am 23.Juni 1994 und am 8.November 1994 und der Sitzung des Unterausschusses des Kommunal-Ausschusses über die Vorlage der Landesregierung, betreffend Änderung der NÖ Gemeindeordnung 1973, Änderung des Kremser Stadtrechtes 1977, Änderung des St.Pöltner Stadtrechtes 1977, Änderung des Waidhofner Stadtrechtes 1977 und Änderung des Wiener Neustädter Stadtrechtes 1977 beraten und folgenden Beschluß gefaßt:

Der Antrag der Abgeordneten Romeder, Haufek, Haberler, u.a. mit Gesetzentwurf gemäß § 29 LGO wurde angenommen.

Begründung:

1. Zur Abänderung der NÖ Gemeindeordnung 1973

Aufgrund des Beschlusses des NÖ Landtages betreffend die Schaffung einer neuen NÖ Gemeinderatswahlordnung 1994 vom 30. 6. 1994 ergibt sich die Notwendigkeit, auch die NÖ Gemeindeordnung 1973 zu ändern. Der in der Regierungsvorlage enthaltende Gesetzesentwurf wurde entsprechend dem Wunsch des Kommunalausschusses überarbeitet und mit Schreiben vom 15. 9. 1994 dem Ausschuß zugemittelt. Weiters folgte am 20. 10. 1994 ein ergänzendes Schreiben zu dem am 15. 9. 1994 übermittelten Gesetzesentwurf. Schließlich ergab sich sowohl aus einem im Kommunalausschuß eingebrachten Antrag als auch aus Verhandlungen der im Ausschuß vertretenen Parteien sowie aus dem Ergebnis der Unterausschußsitzung vom 27. 10. 1994 der Wunsch nach weiteren Änderungen.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit sollen sämtliche dieser Änderungen in einem einheitlichen Gesetzesantrag zusammengefaßt werden, wobei darauf Bedacht zu nehmen war, daß aus

Gründen der bevorstehenden Gemeinderatswahlen die Beschlußfassung über die Gemeindeordnung ehestmöglich zu erfolgen hat.

Im einzelnen wird zum Gesetzesantrag berichtet:

Zu 1.: Der Klammerausdruck enthält eine Zitierung der durch den Gesetzesbeschluß des Landtages vom 30. Juni 1994 mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 1995 aufgehobenen NÖ Gemeindewahlordnung 1974 (GWO), LGB1.0350.

Die aufzuhebenden Bestimmungen enthalten einerseits gleichfalls Verweisungen auf die GWO andererseits sollen Bestimmungen aufgehoben werden die sich nunmehr im neueinzufügenden V. Hauptstück befinden. Dies gilt für § 28 (Mißtrauensantrag) und § 48 Abs.4 (Beschlußfähigkeit bei der Wahl der Gemeindeorgane).

Die vorgesehene Aufhebung des § 68 Abs.3 geht auf die Tatsache zurück, daß sich die Bestimmung in der Praxis nicht bewährt hat. Die dort vorgesehenen Gutachten konnten aussagekräftig vielfach nicht eingeholt werden. Dazu kommt, daß vielfach von den Gemeinden Unternehmensbeteiligungen bzw. Gründungen aus anderen Gründen als solche des wirtschaftlichen Erfolges unternommen werden. Unternehmensgründungen werden von den Gemeinden auch als Mittel der Struktur-, Wirtschafts- oder Sozialpolitik betrachtet; bisweilen erfolgt die Unternehmensgründung bzw. Beteiligung auch aus fiskalischen Gründen. Die vorgesehene Aufhebung des § 94 Abs.7 und 9 geht darauf zurück, daß einerseits die Wahlausschreibung nach einer Gemeinderatsauflösung und deren Kundmachung nunmehr in dem vom Landtag am 30. Juni 1994 gefaßten Gesetzesbeschluß der NÖ Gemeinderatswahlordnung 1994 enthalten ist und andererseits die mit der Kundmachung der Gemeinderatsauflösung verbundenen Kosten in Hinkunft vermieden werden sollen.

Der jetzige § 100 NÖ GO 1973 (Verfassungsbestimmungen) wird durch den § 124 des Entwurfes ersetzt.

Zu 2. und 5.: Die Bestimmung dient der Begriffsanpassung an das Gesetz über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften, LGB1.0150.

Zu 3. und 4.: Mit dem beabsichtigen Änderungen soll einerseits der Bedeutung von Änderungen der Kommunalstruktur Rechnung getragen

und andererseits Vorsorge getroffen werden, daß nicht die Verwirklichung berechtigter kommunalstrukturpolitischer Anliegen am Stimmerverhalten einzelner scheitert. Die Ziffer 2. der in Aussicht genommenen Bestimmung des § 9 Abs.1 erster Satz bringt überdies eine Stärkung des direktdemokratischen Elementes der NÖ GO 1973. Die Bestimmung soll auch einen Schutz gegen eine Gemeindetrennung gegen den Willen der Mehrheit der Bevölkerung eines Ortsteiles vermitteln.

Zu 6.: Mit der Bestimmung soll eine Stärkung der direktdemokratischen Elemente der derzeitigen Gemeindeordnung bewirkt werden. Da in der derzeit in Kraft stehenden NÖ GO 1973 das Verfahren zur Abwicklung des Initiativrechtes der Gemeindebürger nicht detailliert sondern nur durch Verweisungen regelt, soll das jetzt bestehende Initiativrecht durch die in Aussicht genommene Regelung ersetzt werden. Durch die Gesetzesstelle soll auch eine obligatorische Volksbefragung bei einer Unterstützung von mehr als 10 % aller Wahlberechtigten eingeführt werden. Weitere Voraussetzung ist, daß die geforderte Volksbefragung nach § 63 auch zulässig ist. Beide Voraussetzungen sollen durch die Stadtwahlbehörde geprüft werden.

Bis jetzt ist im § 16 NÖ GO 1973 auch ein Anfragerecht der Gemeindemitglieder vorgesehen. Seit dessen Einführung im Jahre 1973 wurde dieses Recht, soweit dies bei der mit Gemeindeangelegenheiten befaßten Abteilung des Amtes der Landesregierung bekannt ist, kein einziges Mal (!) in Anspruch genommen. Es handelt sich dabei daher um "totes" Recht, das auch schon deshalb nicht weiter beibehalten werden soll, weil das NÖ Auskunftsgesetz, LGB1.0020, dem einzelnen Gemeindebürger eine weitaus leichtere Zugangsmöglichkeit zu Auskünften über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden verschafft.

Zu 7., 9., 10 und 29: Die hier vorgesehenen Änderungen ergeben sich im wesentlichen aus der beabsichtigten Eingliederung des (neuen) V. Hauptstückes bzw. aus der Neufassung der Gemeindewahlordnung (jetzt: Gemeinderatswahlordnung).

Zu 8.: Mit der beabsichtigten Bestimmung soll erreicht werden, daß für alle im Gemeinderat vertretenen Wahlparteien, die mindestens zwei Gemeinderatsmandate erlangt haben, ein "Ansprechpartner" vorhanden ist.

Zu 11.: Bei der Erlassung der Stammfassung der NÖ GO 1973 im Jahre 1965 waren Fotokopiergeräte in kaum einer niederösterreichischen Gemeinde vorhanden, weshalb die NÖ GO 1973 die Möglichkeit zur Herstellung von Fotokopien im Rahmen des Rechtes auf Akteneinsicht durch Gemeinderatsmitglieder derzeit nicht vorsieht. Da aber nun die technische Möglichkeit zur Herstellung von Fotokopien in fast allen Gemeinden gegeben ist, soll eine diesbezügliche Änderung erfolgen.

Zu 12.: Durch die beabsichtigte Regelung der Größe für den Prüfungsausschuß soll erreicht werden, daß alle im Gemeinderat vertretenen Wahlparteien, denen eine über die Geringfügigkeit hinausgehende politische Bedeutung zukommt, im Prüfungsausschuß vertreten sind. Eine Aufrundung auf die nächsthöhere ungerade Zahl ist selbstverständlich nur dann erforderlich, wenn 20 % der Mitglieder des Gemeinderates eine Dezimalzahl ergibt. So ist beispielsweise bei 15 Gemeinderatsmitgliedern eine Aufrundung nicht erforderlich.

Zu 13. und 15.: Die Regelungen sollen der Klarstellung dienen.

Zu 14. und 16.: Mit der Regelung soll eine Gesetzeslücke geschlossen werden, da die Anwendbarkeit des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991, das eine vergleichbare Regelung enthält, zweifelhaft ist.

Zu 17. und 19.: Mit den Bestimmungen soll auf Technologien Bedacht genommen werden, die bei Einführung der NÖ GO 1973 noch nicht verbreitet waren.

Zu 18.: Bis jetzt war in der NÖ GO 1973 die Wiedereinladung zu unterbrochenen Gemeinderatssitzungen nicht geregelt. Die Praxis hat gezeigt, daß ein Regelungsbedarf besteht.

Zu 20.: Bei der Erlassung der Stammfassung der NÖ GO 1973 im Jahre 1965 waren Fotokopiergeräte in kaum einer niederösterreichischen Gemeinde vorhanden, weshalb die NÖ GO 1973 die Möglichkeit zur Herstellung von Fotokopien im Rahmen des Rechtes auf Einsichtnahme in genehmigte Protokolle von Gemeinderatssitzungen

nicht vorsah. Da aber nun die technische Möglichkeit zur Herstellung von Fotokopien in fast allen Gemeinden gegeben ist, soll eine diesbezügliche Änderung im Sinne einer "bürger-nahen" Verwaltung erfolgen.

Zu 21.: Die bisher im § 53 Abs.7 enthaltene Regelung ist ausgesprochen schwierig zu vollziehen, da bei der Wiedergabe von Beschlüssen nichtöffentlicher Sitzungen auf den Grund des Ausschlusses der Öffentlichkeit Bedacht genommen werden mußte.

Solcherarts wiedergegebene Beschlüsse hatten wiederum kaum Informationswert.

Zu 22. und 24: Mit den Regelungen soll den erweiterten technischen Möglichkeiten der Gemeinden (Fotokopien) Rechnung getragen werden.

Zu 23.: Mit der Regelung soll ein Ausbau der Minderheitenrechte in der NÖ GO 1973 bewirkt werden. Da die Ausübung dieses Minderheitenrechtes davon abhängig ist, daß die Gemeinderatsklubs von der Abhaltung der Sitzungen der Ausschüsse Kenntnis erlangen, müssen die in Frage kommenden Klubsprecher von den Sitzungsterminen rechtzeitig verständigt werden.

Zu 25.: Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, daß die derzeit in § 61 Abs.1 NÖ GO 1973 enthaltene Hinweispflicht den Ansprüchen eines umfassenden Rechtsschutzes nicht zur Gänze genügt. Rechtsunkundigen war durch den bloßen Hinweis auf § 61 NÖ GO 1973 vielfach nicht klar, daß sie durch eine Vorstellung u.U. eine Korrektur einer für sie ungünstigen Entscheidung erreichen können.

Durch die textliche Gestaltung ("Hinweis") soll ausgeschlossen werden, daß der Hinweis auf die Vorstellungsmöglichkeit einen wesentlichen Bestandteil der Rechtsmittelbelehrung - deren Regelung soll weiterhin den einzelnen verfahrensrechtlichen Bestimmungen vorbehalten bleiben - bildet. Dies ist nicht nur im Hinblick auf die Fehlerfolgen bedeutsam, sondern stellt auch klar, daß die Vorstellung keine Rechtsmittel im Sinne der Verwaltungsverfahrensgesetze sind.

Von den gleichen Überlegungen hat sich der Bundesgesetzgeber bei der Formulierung des § 61a AVG, der die Hinweispflicht auf die

Möglichkeit der Beschwerdeführung vor dem Verfassungs- bzw. Verwaltungsgerichtshof enthält, durch eine ähnliche Wortwahl ("haben...auf die Möglichkeit...hinzuweisen") leiten lassen, wie sich aus den erläuternden Bemerkungen zur AVG-Novelle BGBl. 199/1982 ergibt.

Zu 26.: Die Praxis der letzten Jahre hat gezeigt, daß Vorstellungsverfahren in vielen gleichgelagerten Fällen erhoben werden. Die Bestimmung soll u.a. die Möglichkeit schaffen von vielen gleichgelagerten Fällen einen zu entscheiden und die übrigen Verfahren bis zu einer allfälligen Entscheidung der Höchstgerichte auszusetzen.

Zu 27.: Mit der Änderung soll eine Jahrzehnte nicht in Anspruch genommene Bestimmung entfernt werden.

Zu 28.: Mit der Änderung soll gleichfalls eine Stärkung der direktdemokratischen Elemente der NÖ GO 1973 bewirkt werden.

Zu 30. und 31.: Die bisherige Textierung des § 90 NÖ GO 1973 hat dazu geführt, daß Gemeinden Rechtsgeschäfte der Landesregierung angezeigt haben, für die nach Abs.2 der Gesetzesstelle gar keine Genehmigung erforderlich war. Der dadurch entstandene Verwaltungsaufwand sowohl bei den Gemeinden als auch bei der Aufsichtsbehörde soll in Hinkunft unterbleiben.

Zu 32.:

§§ 96 und 97: Inhaltlich wurden zur bestehenden Rechtslage im wesentlichen keine Änderungen vorgenommen. Die Möglichkeit der Einberufung der ersten Sitzung des Gemeinderates durch den Altersvorsitzenden wurde vorgesehen, um eine Konstituierung des Gemeinderates zu ermöglichen, wenn der Bürgermeister und die Vizebürgermeister aus dem Gemeinderat ausgeschieden sind und für eine Vertretung (§ 27 NÖ GO 1973) nicht gesorgt wurde. Das bisher im § 25 NÖ GO 1973 enthaltene Gelöbnis wurde aus Gründen der Systematik in den Entwurf übernommen.

Die Verlesung der für die Wahlen maßgeblichen Bestimmungen erscheint nicht mehr zeitgemäß. Die derzeitige Bestimmung des § 63 Abs.2 GWO wurde daher in den Entwurf nicht mehr übernommen.

§§ 98 bis 100: Das derzeit geltende Anwesenheitserfordernis von mindestens drei Viertel der Mitglieder des Gemeinderates wurde im Entwurf auf zwei Drittel gesenkt, um ein Scheitern der Wahl der Gemeindeorgane durch Verhinderung von Gemeinderatsmitgliedern möglichst unwahrscheinlich zu machen.

Die bisher im § 3 Abs.4 GWO enthaltene Bestimmung über die Angelobung des Bürgermeisters und der Vizebürgermeister wurde fallen gelassen, weil es sich um eine inhaltliche Wiedergabe vom Bundesverfassungsrecht (§ 8 Abs.5 lit.b ÜG 1920) handelt. Derartige Regelungen sollten aber vom Landesgesetzgeber nicht getroffen werden. Dies bedeutet nicht, daß das Gelöbnis nach der zitierten Bundesverfassungsbestimmung hinkünftig entfallen kann. Die Notwendigkeit zur Leistung des Gelöbnisses für den Beginn der Funktion ergibt sich aus der Verfassungsbestimmung selbst.

Im übrigen wurde die geltende Rechtslage nicht geändert.

§§ 101 bis 104: Die derzeit gültigen Bestimmungen wurden inhaltlich nicht verändert. Neu eingefügt wurde eine Frist von zwei Wochen zur Durchführung einer Ergänzungswahl, wenn von einer Wahlpartei nachträglich ein Wahlvorschlag erstattet wird. Gegen den Ausschluß zur Wählbarkeit in den Gemeindevorstand nach § 62 Abs.2 Z.2 GWO können verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht werden. Der Wahlausschlußgrund soll daher entfallen.

§§ 105 bis 106: Die bisherige Regelung des § 66 Abs.1 zweiter Satz GWO regelt nur den Fall der Wahl eines zweiten Vizebürgermeisters, wenn der Bürgermeister der stärksten Partei angehört. Die jetzige Regelung soll auch auf andere Mehrheitsverhältnisse bedacht nehmen und darüberhinaus die Wahlmöglichkeit bieten, der zweitstimmenstärksten Partei den ersten oder zweiten Vizebürgermeister zu überlassen.

§ 107: Die Bestimmung über die Aufteilung der Obmannstellen (jetzt: Vorsitzendenstellen) ist derzeit im § 30 Abs.3 NÖ GO 1973 enthalten. Aus Gründen der Systematik wurde die Bestimmung in den Entwurf eingegliedert. Dies gilt auch für die Ausschlußgründe zur Wahl in den Prüfungsausschuß, wobei der Entwurf nunmehr auch eine Ausschlußregelung für Ehegatten und nahe Anverwandte vorsieht, weil es bei Mitgliedern des Prüfungsausschusses, die in einem Naheverhältnis zu den zu prüfenden Organen stehen, zu Interessens-

konflikten kommen kann. Außerdem wurde klargestellt, daß eine Wahlpartei nur dann Anspruch auf eine Vorsitzendenstelle (Stellvertreterstelle) hat, wenn sie in dem Ausschuß vertreten ist. Neu eingefügt soll eine Regelung werden, derzufolge der Vorsitzende des Prüfungsausschusses nicht der Wahlpartei des Bürgermeisters angehören darf, wenn eine andere als die Wahlpartei des Bürgermeisters im Prüfungsausschuß vertreten ist. Die Regelung soll sich nur auf den Vorsitzenden selbst und nicht auch auf seinen Stellvertreter beziehen, damit die Besetzung schon dann möglich ist, wenn nur ein Mitglied des Prüfungsausschusses nicht der Wahlpartei des Bürgermeisters angehört.

§§ 108 und 109: Klargestellt wurde, daß anfechtungsberechtigt zur Wahl der Vorsitzenden (Stellvertreter) nur die Wahlberechtigten (Ausschußmitglieder) und die jeweiligen zustellungsbevollmächtigten Vertreter sind.

§§ 110 bis 114: Der Mandatsverzicht und der Mandatsverlust von Mitgliedern des Gemeinderates ist derzeit im § 23 NÖ GO 1973 geregelt. Aus Gründen der Systematik wurden die entsprechenden Bestimmungen in den Entwurf inhaltsgleich eingefügt.

Bei den Gründen, die zum Amtsverlust als Bürgermeister führen, wurde die Gelöbnisverweigerung (§ 6 Abs.2 lit.c GWO) ausgeschieden, weil § 8 Abs.5 lit.b letzter Satz ÜG 1920 bestimmt, daß die Bürgermeister vor Antritt ihres Amtes das in dieser Gesetzesstelle vorgesehene Gelöbnis leisten müssen. Solange das Gelöbnis also nicht geleistet ist, hat der Betreffende das Amt nicht erlangt, sodaß er es aus Gründen der Denklogik auch nicht verlieren kann.

Bei den Gründen, die zum Amtsverlust als Mitglied des Gemeindevorstandes führen können, wurde neu die Abberufung durch die vorschlagsberechtigte Wahlpartei eingeführt. Betrifft die Abberufung einen Vizebürgermeister so verliert dieser durch Ausscheiden aus dem Gemeindevorstand auch dieses Amt.

Die Bestimmungen über den Mißtrauensantrag wurden aus Gründen der Gesetzessystematik in diesem Abschnitt des Entwurfes eingegliedert. Die Formulierung "Stellvertreter des Bürgermeisters" im § 114 Abs.2 wurde gewählt, um alle Vertretungsfälle des § 27 NÖ GO 1973 (in Hinkunft § 27 NÖ GOG 1994) zu erfassen. Gleiches gilt für § 115 Abs.1 des Entwurfes.

Auch bei den Gründen, die zum Amtsverlust als Mitglied des Ge-

meinderatsausschusses führen können, wurde neu die Abberufung durch die vorschlagsberechtigte Wahlpartei eingeführt. Betrifft die Abberufung einen Ausschußvorsitzenden (Stellvertreter) so verliert dieser durch Ausscheiden aus dem Gemeinderatsausschuß auch dieses Amt.

Im übrigen tritt bezüglich der bestehenden Rechtslage keine Änderung ein.

§§ 114 und 115: Inhaltlich soll der Entwurf insoferne Änderungen mit sich bringen als die bisher etwas schwer verständliche Formulierung (§ 58 GWO) jedoch leichter lesbar werden sollen. Neu eingeführt werden soll eine genaue Regelung des Fristbeginns zur Einberufung eines Ersatzmitgliedes.

Geändert soll auch werden, daß über eine Anfechtung zunächst die Bezirkswahlbehörde, die Landeshauptwahlbehörde erst in zweiter Instanz entscheidet sowie die Anfechtungsfrist.

§§ 116 und 117: Die Bestimmungen wurden inhaltsgleich aus dem Gesetzesbeschluß des Landtages von 30. Juni 1994 (Gemeinderatswahlordnung) übernommen.

§§ 118 bis 121 und 123: Die Bestimmungen entsprechen der bisherigen Rechtslage.

§ 122: Die Bestimmung soll weiblichen Amtsinhabern die Führung von geschlechtsspezifischen Funktionsbezeichnungen ermöglichen.

Weitere Überlegungen für eine Änderung des Gemeinderechtes sollten in einer von der Landesregierung einzusetzenden Arbeitsgruppe erarbeitet und umgesetzt werden; dieser Arbeitsgruppe sollen neben Vertretern der im Landtag vertretenen Parteien auch Angehörige des Gemeindereferates sowie Vertreter der gesetzlichen Interessensvertretungen der Gemeinden angehören.

2. Zur Abänderung der NÖ Stadtrechtsgesetze

Aufgrund der Fülle von Änderungsnotwendigkeiten in den vier Stadtrechtsgesetzen ergibt sich die Überlegung, die übereinstimmenden allgemeinen Bestimmungen der Stadtrechte analog der Gemeindeordnung in einem Stadtrechtsorganisationsgesetz zu regeln, während in den derzeit vier Stadtrechtsgesetzen nur die für die jeweilige Stadt spezifischen Regelungen aufzunehmen sind. In diesem Zusammenhang wären auch aus dem Gesetz über die Gliederung des Landes Niederösterreich in Gemeinden, LGBI. 1030, die die Statutarstädte betreffenden Bestimmungen in die jeweiligen Stadtrechte aufzunehmen. Schließlich wären aus Gründen der Rechtssystematik alle Bestimmungen über Bezüge von Mandataren der Statutarstädte in das NÖ Gemeindebezügegesetz aufzunehmen.

Da eine solche Vielfalt von Regelungen nicht ohne entsprechende Vorarbeiten des Gemeindereferates und ohne Begutachtungsverfahren durchgeführt werden kann, ist daher die Landesregierung zur Setzung entsprechender Maßnahmen aufzufordern. Hierbei soll jedoch darauf Bedacht genommen werden, daß nach der Reform des Gemeinderatswahlrechtes und der Gemeindeordnung auch die Stadtrechtsreform in einem angemessenen Zeitraum abgeschlossen wird. Die Verfahren zur Erarbeitung neuer die Statutarstädte betreffender Bestimmungen und die Zuteilung entsprechender Gesetzesentwürfe an den Landtag sollten daher im ersten Halbjahr 1995 erfolgen.