

Kanzlei des Landtages  
von Niederösterreich

Eing. 28. OKT. 1971  
Zl. 277 Gen. Kom. - A. 2  
Verf. Aussch.

### A n t r a g

der Abgeordneten Stangler, Dr. Brezovszky, Amon, Anzenberger, Baueregger, Dr. Bernau, Bernkopf, Bieder, Binder, Birner, Blabolil, Blochberger, Buchinger, Cipin, Diétrich, Fürst, Gindl, Graf, Gruber, Kaiser, Ing. Kellner, Kienberger, Kirchmair, Kosler, Laferl, Lechner, Leichtfried, Dr. Litschauer, Mantler, Mayer, Dipl. Ing. Molzer, Peyerl, Platzner, Pokorny, Pospischil, Prigl, Prokop, Rabl, Reischer, Reiter, Rigl, Dipl. Ing. Robl, Rohrböck, Romeder, Ing. Scheidl, Schneider, Schoiber, Stangl, Steinböck, Sulzer, Thomschitz, Tribaumer, Wedl, Weissenböck, Wiesmayr und Wittig

betreffend den Entwurf eines Gesetzes über die Verbesserung der Kommunalstruktur in Niederösterreich (NÖ. Kommunalstrukturverbesserungsgesetz 1971).

Die NÖ. Landesregierung hat am 27. Oktober 1971 ein Raumordnungsprogramm zur Verbesserung der Kommunalstruktur in Niederösterreich beschlossen. Dieses Raumordnungsprogramm hat seine gesetzliche Grundlage im § 3 des NÖ. Raumordnungsgesetzes, LGBl. Nr. 275/1968. Durch dieses soll das Ziel der überörtlichen Raumordnung, die Kommunalstruktur in Niederösterreich

durch Schaffung von Gemeinden, die auf Grund ihrer Bevölkerungszahl, ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und ihrer Verwaltungseinrichtungen in der Lage sind, die an sie gestellten Anforderungen bestmöglich zu erfüllen, erreicht werden. Das Raumordnungsprogramm führt unter anderem als Massnahme zu seiner Realisierung die Fassung eines Gesetzesbeschlusses durch den Landtag an. Die Landesregierung wäre nun verpflichtet gewesen, dem Landtag einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen. In Anbetracht der Bestimmung des § 12 Abs.4 NÖ. Gemeindeordnung, wonach Gebietsänderungen nur mit Beginn eines Kalenderjahres in Geltung gesetzt werden dürfen und im Hinblick auf § 2 Abs.2 des erwähnten Raumordnungsprogrammes, wonach die Gebietsänderungen zum überwiegenden Teil mit 1. Jänner 1972 wirksam werden sollen, wäre die Landesregierung - bei Einhaltung des sonst üblichen Verfahrens - nicht in der Lage gewesen, rechtzeitig dem Landtag einen Gesetzesvorschlag vorzulegen. Der Beschluss der NÖ. Landesregierung vom 27. Oktober 1971, unter dem Vorsitz des Herrn Landeshauptmannes Maurer und in Anwesenheit der Herren Landeshauptmannstellvertreter Ludwig und Czettel, sowie der Landesräte Bierbaum, Schneider, Körner und Grünzweig, geht demnach nur dahin, das Raumordnungsprogramm als Verordnung der Landesregierung zu verabschieden.

Die Verbesserung der Kommunalstruktur wurde durch einen Resolutionsantrag der Abgeordneten Schöberl, Laferl, Dipl.Ing.Robl, Dienbauer, Schlegl, Weiss, Reiter, Schebesta, Popp und Genossen im Jahre 1964 eingeleitet. Der Landtag von Niederösterreich fasste am 2.Juli 1964 folgenden Beschluss:

"Die Landesregierung wird aufgefordert, ehestens die im Sinne des Antrages gelegenen sowie alle ihr sonst noch geeignet erscheinenden Massnahmen, die der Förderung der freiwilligen Vereinigung von Gemeinden und damit der Verbesserung der kommunalen Struktur dienen, in die Wege zu leiten."

In der, dem Landtagsbeschluss vorhergehenden Sitzung des Kommunalausschusses wurde eine Änderung des Antrages vorgenommen. Die im Landtag vertretenen Parteien, die ÖVP und SPÖ, schlossen sich - die SPÖ mit Ausnahme der Z.1 - der Resolution an.Ihr Inhalt war folgender:

"Seit dem Jahre 1955 weist Niederösterreich 1652 Gemeinden aus. Diese Zahl ist nunmehr gleich geblieben, während in anderen Bundesländern, vor allem in der Steiermark und in Kärnten, Vereinigungen von Gemeinden zum Teil freiwillig, jedoch zum überwiegenden Teil zwangsweise stattgefunden haben, Obwohl in diesen Ländern die gemeindliche Struktur wesentlich günstiger

als in Niederösterreich ist, hat man sich der Erkenntnis der Bildung lebens- und leistungsfähigerer Gemeinden nicht verschlossen. Von insgesamt 3999 österreichischen Gemeinden haben 84 Gemeinden weniger als 100 Einwohner, davon entfallen allein 72 Gemeinden auf Niederösterreich. Bei Gemeinden von 101 bis 500 Einwohner sind die Verhältnisse noch ungünstiger, da allein von 1547 solcher Gemeinden 925 in Niederösterreich liegen, dagegen aber z.B. die Bundesländer Steiermark 333, Kärnten 20, Oberösterreich 27 Gemeinden dieser Kategorie aufweisen. Beachtlich ist weiter der Umstand, dass Niederösterreich hinsichtlich der Zahl der Gemeinden unter 1000 Einwohner gegenüber den anderen Bundesländern an erster Stelle steht. In Prozenten ausgedrückt bedeutet dies, dass 81,9 % der niederösterreichischen Gemeinden eine Einwohnerzahl unter 1000 aufweisen, während insbesondere dieser Prozentsatz in Steiermark 72,5, in Kärnten 32,7 und in Oberösterreich nur 28,3 beträgt. Diese Zahlen beweisen, dass Niederösterreich das klassische Land der Klein- und Kleinstgemeinden ist. Im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich betrachtet, ergeben sich daraus ganz bedeutsame Konsequenzen. Gemäss § 3 des F.-VG. 1948 wird die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) durch die Bundesgesetzgebung geregelt.

Auf dieser Bestimmung beruht die Gesamtregelung des Finanzausgleiches, der den Zweck haben soll, Einnahmen für die Gebietskörperschaften zu erschliessen, um diesen die Durchführung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Die Erträge der gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden, mit Ausnahme der Bundesmonopolabgabe der Spielbanken, des Aufbauzuschlages zum Kleinhandelspreis von Schaumwein, des Kulturgruschens und der Energieverbrauchsabgabe, zwischen dem Bund, den Ländern (Wien als Land) und den Gemeinden (Wien als Gemeinde) nach dem im § 4 Abs.1 des Finanzausgleichsgesetzes 1959 bestimmten Hundertsatzverhältnis geteilt. Abs.2 der zitierten Bestimmung normiert auch, nach welchem Schlüssel die Teile der Erträge der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Länder und länderweise auf die Gemeinden entfallen. So werden die Lohnsteuer und die Umsatzsteuer zum Teile nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel aufgeteilt. Die im Finanzausgleich angewendeten verschiedenen Schlüssel, somit auch der abgestufte Bevölkerungsschlüssel, zielen darauf ab, beteiligte Gebietskörperschaften mit jenen Mitteln auszustatten, deren sie für ihre öffentliche Tätigkeit bedürfen. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel teilt die Gemeinden in Kategorien je nach der Einwohnerzahl ein und es wird ihnen je nachdem, in welche Kategorie sie fallen, ein

verschieden grosser Vervielfältiger für ihre Bevölkerungszahl gewährt, sodass bei Gemeinden mit höchstens 1000 Einwohner der Vervielfältiger 1  $\frac{1}{6}$ , bei Gemeinden mit 1001 bis 10000 Einwohner 1  $\frac{1}{3}$ , bei Gemeinden mit 10001 bis 20000 Einwohner 1  $\frac{2}{3}$ , bei Gemeinden mit 20001 Einwohner bis 50000 Einwohner 2 und bei Gemeinden mit über 50000 Einwohner und der Stadt Wien 2  $\frac{1}{3}$  beträgt. Die Einführung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ist auf die Überlegung zurückzuführen, dass nicht nur das Steueraufkommen mit der Volkszahl steigt, sondern dass in dichteren Siedlungsgebieten unverhältnismässig grössere wirtschaftliche, soziale, kulturelle und verwaltungsmässige Aufgaben zu erfüllen sind als in volksärmeren Gebieten. Der Bestand und die Beschaffenheit dieses abgestuften Bevölkerungsschlüssels, der unzweifelhaft die Länder, in denen sich volksärmere Gemeinden befinden, benachteiligt, ist viel umstritten. Er wird in Niederösterreich auf 81,9 % der Gemeinden nur mit dem Vervielfältiger 1  $\frac{1}{6}$ , also der untersten Stufe, angewendet. Die Massnahmen der anderen Bundesländer zur Verbesserung ihrer kommunalen Struktur aber auch die Bevölkerungsabnahme in Niederösterreich brachten ein stetiges Sinken des prozentuellen Anteiles Niederösterreichs an der abgestuften Bevölkerungsanzahl Österreichs mit sich. So betrug 1956

der Anteil noch 17,111383 %, während er, von Jahr zu Jahr stetig fallend, 1962 16,616791 % erreichte. Dieser Tendenz der ständigen Verschlechterung kann, abgesehen von Massnahmen im Finanzausgleich, nur durch eine sinn- und zweckvolle Verminderung der kleinen und kleinsten Gemeinden zu wirtschaftlich kräftigeren Gebietskörperschaften entgegengewirkt werden. Es steht zweifollos fest, dass eine Abänderung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zu Gunsten der Klein- und Kleinstgemeinden berechtigt wäre, da die kommunalen Aufgaben der volksärmeren Gemeinden im Vergleiche zu jenen der volkreicheren Gemeinden das durch diesen Aufteilungsschlüssel zum Ausdruck gebrachte Verhältnis nicht mehr rechtfertigen. Die Bedürfnisse in den Klein- und Kleinstgemeinden sind infolge der Entwicklung der letzten Jahrzehnte sprunghaft angestiegen und haben das Verhältnis, das durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel hinsichtlich des Finanzbedarfes ausgedrückt ist, bedeutsam verkleinert. Dazu kommt noch, dass die Ertragsanteile der Gemeinden in ihrer Gesamtheit auf die einzelnen Gemeinden ausschliesslich nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt werden und dadurch die in der Oberverteilung schon eintretende Benachteiligung in der Unterverteilung ganz eklatant hervortritt. Die Vereinigung von Gemeinden zu volkreicheren Gebilden

ist daher zweifelsohne eine Massnahme, um die wirtschaftlichen Verhältnisse der Gemeinden günstig zu beeinflussen. Es ist aber keineswegs so, dass ausschliesslich die Tatsache des Bestehens des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zu Gemeindevereinigungen und damit zur Schaffung grösserer Verwaltungsgebilde zwingt, sondern noch andere Faktoren, so insbesondere der Umstand, dass sich die Verwaltungsgeschäfte der Gemeinden sowie die gesamte öffentliche Verwaltung, bedingt durch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, nicht nur vermehrt sondern vor allem auch verkompliziert hat. Derzeit ist es so, dass nur einem Fünftel der Gemeinden mangels der finanziellen Mittel ein hauptamtlicher Sekretär zur Verfügung steht. Die Verwaltungsarbeit wird daher vielfach vom ehrenamtlich tätigen Bürgermeister allein bewältigt. Wenn auch nicht bestritten werden kann, dass, je kleiner die Gemeinde umso volksnaher, unbürokratischer und billiger die Verwaltung ist, so ist es ebenfalls sicher, dass es nicht genügt, die für die Gemeinde notwendigen Massnahmen zu kennen, sondern vor allem die finanziellen Möglichkeiten zu ihrer Verwirklichung zu besitzen. Es muss auch bedacht werden, dass die ehrenamtlichen Gemeindefunktionäre aber auch der nebenamtliche Sekretär infolge ihrer hauptberuflichen Tätigkeit kaum in der Lage sein werden,



sich mit allen, die Interessen der Gemeinde berührenden gesetzlichen Vorschriften, den verschiedenen Möglichkeiten für Subventionen usw., auseinanderzusetzen und den erforderlichen Umgang mit den Behörden und Körperschaften zu pflegen. Mehrere Gemeinden werden, wenn sie sich zusammenschliessen, eher in der Lage sein, sich eines geschulten Gemeindebediensteten zu bedienen, der die anfallenden Verwaltungsarbeiten exakt und ordnungsgemäss durchführt und vor allem auch für die Einbringung der gemeindeeigenen Abgaben bestrebt sein wird.

Es werden auch die vom Land und vom Bund den Gemeinden gewährten Mittel für die Errichtung insbesondere von Schulen, Wasserversorgungs- und Kanalanlagen wesentlich zweckmässiger und wirtschaftlicher eingesetzt werden können. Durch das verständliche Bemühen jeder Gemeinde, für sich eine eigene Schule oder eine eigene Wasserversorgungsanlage zu besitzen, tritt eine Zersplitterung der an sich knappen Mittel ein, die in vielen Fällen als geradezu unwirtschaftlich bezeichnet werden muss. Der dadurch erzielte Erfolg wird zweifelsohne grösser sein als die durch die Vereinigung von Gemeinden erreichte günstigere Besserstellung aus dem Finanzausgleich. Die Vereinigung von Gemeinden wird aber nur dann sinnvoll sein, wenn dadurch nicht

kommunale Riesengebilde entstehen, die ihrerseits neuerliche, schwer zu lösende Probleme aufwerfen, sondern bei Vorliegen der geographischen, wirtschaftlichen, schulischen, verkehrstechnischen usw. Voraussetzungen Gemeinden entstehen, die über eine Einwohnerzahl von 3000 Einwohnern nicht hinausreichen. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind jedoch zweifellos vertretbar, wenn Gemeinden geographisch und wirtschaftlich schon so zusammengewachsen sind, dass sich deren Zusammenschluss geradezu aufdrängt oder kleinere Gemeinden, die in unmittelbarer Nachbarschaft von Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 3000 Einwohnern liegen, ihre Vereinigung mit der benachbarten grösseren Gemeinde anstreben.

Über das Problem der Zusammenlegung von Gemeinden ist viel diskutiert worden und es ist hierbei auch die Frage aufgetaucht, ob eine Lösung nur im Wege der Gesetzgebung durch Zwangsmassnahmen oder auch in anderer Weise erfolgen soll. Wenn man die Gemeindeautonomie bejaht, so muss man zumindest zuerst den Weg der Freiwilligkeit beschreiten und den Erfolg abwarten. Während vor wenigen Jahren kaum in der Öffentlichkeit und insbesondere nicht vor den Gemeindefunktionären dieses Problem erörtert wurde, steht es heute bei allen kommunalen Tagungen und Beratungen vielfach schon an

erster Stelle. Die Bürgermeister und Gemeinderäte Niederösterreichs erkennen die Notwendigkeit der Schaffung grösserer und lebensfähigerer Verwaltungseinheiten. Die Gemeindeverfassungsnovelle 1962, die den Gemeinden innerhalb des Gesamtstaates eine bessere Stellung als bisher garantiert und sie auch mit grösseren Rechten ausstattet, setzt gut verwaltete Gemeinden voraus. So ist die Frage, wonach es sich bestimmt, ob eine Aufgabe in den Wirkungsbereich der Gemeinde fällt, nicht etwa verschieden je nach der Organisation, Grösse, des Umfanges usw. der Gemeinde, sondern allein nach dem Gesetz für alle Gemeinden gleich zu beurteilen. Umso wichtiger ist es, da eine Differenzierung nicht stattfinden darf, dass jede Gemeinde in der Lage ist, die ihr obliegenden Aufgaben zu erfüllen und über alle Einrichtungen verfügt, die eine ordnungsgemässe und moderne Verwaltung gewährleisten.

Die niederösterreichische Gemeindeordnung lässt eine freiwillige Vereinigung von Ortsgemeinden gemäss § 2 in Verbindung mit dem V.Hauptstück bei Vorliegen der Voraussetzungen zu. Es können sich demnach zwei oder mehrere Gemeinden desselben politischen Bezirkes in eine Ortsgemeinde vereinigen, wenn die Landesregierung hiezu die Bewilligung erteilt. Es ist also Voraussetzung, dass zuerst übereinstimmende Gemeinderats-

beschlüsse der Gemeinden, die sich zu vereinigen beabsichtigen, vorliegen. In den §§ 88a ff der nö. Gemeindeordnung werden die näheren Voraussetzungen, die bei der Vereinigung gegeben sein müssen, bestimmt. Die Anregung zur freiwilligen Vereinigung kann von einer Ortsgemeinde oder von einem Drittel der in der Gemeindevahlberechtigten Personen oder von der Bezirksverwaltungsbehörde aber auch von der Landesregierung erfolgen. Von diesen Bestimmungen der Gemeindeordnung wurde bis nun fast kein Gebrauch gemacht. Sicherlich ist dies auch darauf zurückzuführen, dass den Gemeinden kein besonderer finanzieller Anreiz geboten wurde, um die mit der Vereinigung erfolgte Umstellung und Reorganisation zu bewerkstelligen. Die Antragsteller sind daher der Meinung, dass bei Gewährung von besonderen Begünstigungen bei Vereinigungen der erhoffte Vorteil schon bestehende Zusammenlegungsbestrebungen im einzelnen Falle fördern werde. In vielen Fällen sind Gemeinden durch die beachtliche Bautätigkeit seit dem Kriege geradezu ineinander gewachsen und werden kommunale Einrichtungen der einen Gemeinde auch von der anderen mitverwendet. In diesen Fällen wird jedenfalls eine Vereinigung auf freiwilliger Basis möglich sein. So ist insbesondere daran gedacht, bei freiwilliger Vereinigung folgende Begünstigungen zu bieten:

- 1.) Bei Vergabe der Bedarfszuweisungsmittel wären die gegenständlichen Gemeinden für ihre Vorhaben in den ersten Jahren in erster Linie zu berücksichtigen und darüberhinaus dadurch zu begünstigen, dass die ihnen ansonst zukommenden nicht rückzahlbaren Beihilfen und unverzinslichen Darlehen im doppelten Ausmass gewährt werden.

Hinsichtlich der Bedarfszuweisungen müsste überhaupt eine Abänderung der Richtlinien vom 16.11.1960, Zl.L.A.II/1-1700/33-1960, in Erwägung gezogen werden. Gemäss § 12 Abs.1 F.-VG.1948 können Bedarfszuweisungen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Haushalt zur Deckung aussergewöhnlicher Erfordernisse oder zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die sich bei der Verteilung der Abgabenertragsanteile ergeben. In Ausführung dieser ganz allgemein gehaltenen gesetzlichen Bestimmungen sind die erwähnten Richtlinien für die Vergabung von Bedarfszuweisungen ergangen. Die Zuteilung der Bedarfszuweisungen erfolgt in einem prozentuellen Verhältnis zu den Kosten des ausserordentlichen Vorhabens, ohne dass hiebei auf die finanzschwachen Gemeinden entsprechend Rücksicht genommen wird. Das führt dazu, dass der Sinn, den der Verfassungsgesetzgeber den Bedarfs-

zuweisungen beigemessen hat, nicht erfüllt wird, weil jene Gemeinden, die geradezu prädestiniert wären, dass ihnen mittels Bedarfszuweisungen Hilfe geboten wird, schon deshalb in den Genuss derselben nicht gelangen, weil sie nicht das genügende Eigenkapital in der für die Gewährung der Bedarfszuweisung geforderten Höhe aufzubringen vermögen. Es wird hiebei nicht verkannt, dass die Anforderungen weitaus grösser als die zur Verfügung stehenden Mittel sind und dass jede Gemeinde versucht, einen möglichst grossen Anteil zu erhalten. Die Bedarfszuweisungsmittel sollten daher so eingesetzt werden, dass sie die finanziellen Differenzierungen insbesondere bei Inangriffnahme ausserordentlicher Bauvorhaben ausgleichen. Es steht daher die Finanzkraft der Gemeinde in einem kausalen Zusammenhang mit der Höhe der zu gewährenden Bedarfszuweisungen, wobei bei Beurteilung der Finanzkraft nicht nur die Grundsteuer A und B und die Gewerbesteuer, sondern auch alle sonstigen gemeindeeigenen Abgaben zugrunde zu legen sind. Bedarfszuweisungen wären im umgekehrten Verhältnis zu dieser Finanzkraft bei Vorliegen aller übrigen Voraussetzungen für ausserordentliche Vorhaben zu verteilen.

- 2.) Im Landesbudget sind verschiedene Ansätze vorgesehen, die die Förderung von kommunalen Bedürfnissen zum Gegenstande haben, so insbesondere den Brücken-, Strassen-, Kanal-, Güterwegebau usw. Für diese Vorhaben der Gemeinden werden vorwiegend nicht rückzahlbare Beihilfen gewährt. Bei Vergabe dieser Mittel wären die gegenständlichen Gemeinden, ähnlich wie bei den Bedarfszuweisungen, zu begünstigen.
- 3.) Die Bestrebungen der Gemeindevereinigungen sollen auch dadurch unterstützt werden, dass das Land neugebildeten Gemeinden in den ersten drei Jahren jährlich eine finanzielle Förderung in der halben Höhe der von der neugebildeten Gemeinde zu entrichtenden Landesumlage angedeihen lässt.
- 4.) Bei Erstellung von Projekten, insbesondere jener, die eine Förderung durch das Land erfahren, wären die gegenständlichen Gemeinden durch die technischen Ämter des Landes weitestgehend zu unterstützen und bevorzugt zu behandeln.
- 5.) Es könnte auch daran gedacht werden, in Zukunft die freiwillige Vereinigung von Gemeinden noch dadurch zu fördern, dass den Gemeinden Mittel aus einem nun zu bildenden Fonds gewährt werden,

der aus den zusätzlichen Einnahmen des Landes infolge der Tatsache der Zusammenlegung der Gemeinden gespeist wird.

Bei allen diesen Massnahmen hätten diese Begünstigungen, ausgenommen jener nach Ziffer 3, sich auf einen Zeitraum von fünf Jahren nach der getätigten Vereinigung zu erstrecken."

Bahnbrechend bei Schaffung grösserer Gemeinwesen waren die Gemeindevertretungen von Randegg, Franzensreith, Hochkogelberg, Perwarth und Puchberg bei Randegg im Verwaltungsbezirk Scheibbs. Sie vereinigten sich im Jahre 1965 zu einer neuen Gemeinde Randegg. Ihnen folgten in kurzen Abständen die Gemeinden Ulmerfeld und Hausmening im Verwaltungsbezirk Amstetten, Kautzen und Illmanns im Verwaltungsbezirk Waidhofen an der Thaya sowie Stillfried und Grub an der March im Verwaltungsbezirk Gänserndorf.

Förderer der Idee grössere Gemeinden zu schaffen, waren ab dem Zeitpunkt des erwähnten Landtagsbeschlusses, die Landeshauptleute Figl, Hartmann und Maurer, sowie die politischen Gemeindereferenten Dr. Tschadek und Czettel.



Das Ergebnis der Aufgeschlossenheit dieser Männer war, dass von 1965 bis 1971 die Zahl der Gemeinden von 1652 auf 814 verringert werden konnte. Die Anzahl der Gemeinden, die unter 1000 Einwohner hatten, betrug damals 1354. Mit dem Stichtag 1. Jänner 1971 bestanden insgesamt nur mehr 814 Gemeinden, davon haben 367 unter 1000 Einwohner. Während vor dem 1. Jänner 1965 noch 72 Gemeinden unter 100 Einwohner besaßen, wird es nunmehr bei Realisierung des Raumordnungsprogrammes nur mehr eine einzige Gemeinde geben und das wird die Gemeinde Grosshofen im Verwaltungsbezirk Gänserndorf sein. Eine Gebietsänderung im Hinblick auf diese Gemeinde ist im derzeitigen Stadium nicht möglich, weil sie zu den im § 9 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes 1967 angeführten ehemaligen Randgemeinden zählt und den begünstigten abgestuften Bevölkerungsschlüssel der Stadt Wien besitzt. Soweit Gemeinden unter 1000 Einwohner nicht mit anderen Gemeinden vereinigt wurden, bzw. Aufteilungen dieser Gemeindegebiete erfolgten, liegen die Gründe dafür weitestgehend in den geographischen Gegebenheiten. Das Raumordnungsprogramm hat, weil die Zuordnung einer Gemeinde zu einer anderen nicht immer ausser Streit gestanden ist, auch vorgesehen, dass zuerst

eine neuerliche Prüfung nach raumordnerischen Gesichtspunkten (Grundlagenforschung) vorgenommen wird, bis endgültig durch den Gesetzgeber eine Verfügung getroffen wird. In manchen Fällen, die zur Beurteilung standen, war auch die Kombination der Gemeinden mit anderen in Frage gestellt. Ein Beispiel dafür sind die Gemeinden Oberweiden, Baumgarten an der March und Zwerndorf. Die Vereinigung dieser Gemeinden hätte nicht den erwünschten Erfolg gebracht und darüberhinaus war es nicht offensichtlich, wohin die einzelnen Gemeinden tendieren. Es war daher richtig, dass im Raumordnungsprogramm die Möglichkeit eröffnet wurde, weitere Untersuchungen anzustellen, aber auch den Gemeinden selbst die Entscheidung über ihr weiteres Schicksal bis zum 30. Juni 1974 zu überlassen. Auch der Umstand, dass durch Vereinigung einer ganz kleinen Gemeinde mit einer grossen Stadtgemeinde eine Neuwahl ausgelöst wird, war bei den Überlegungen ausschlaggebend. Ein Fall sui generis war die Gemeinde Albernorf im Pulkautal. Es ist die einzige Gemeinde in Niederösterreich, die von der UNESCO-Kommission in Paris den Titel eines Europadorfes verliehen erhalten hat. Es war bis zum Zeitpunkt der Einbringung dieses Initiativantrages nicht möglich festzustellen, ob im Falle der vorgesehenen Vereinigung mit der Gemeinde

Haugsdorf spätestens mit 1. Jänner 1975 diese Auszeichnung auch weiterhin erhalten bleibt oder verloren geht. Die Gemeinde Alberndorf zeichnet sich auch dadurch aus, dass sie das Recht hat, die Europafahne zu führen. Im Frühjahr 1972 beabsichtigt sie auch eine Jumelage im Rahmen einer internationalen Veranstaltung in Nizza durchzuführen. Bis zum vorerwähnten Zeitpunkt sind die mit den angeführten Tatsachen verbundenen Fragen geklärt und es kommt dann zu einer Vereinigung mit der Marktgemeinde Haugsdorf.

Es wird Aufgabe der Landesregierung sein, hinsichtlich jener Gemeinden, deren Vereinigung bzw. Aufteilung zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehen ist, dem Landtag rechtzeitig einen entsprechenden Gesetzesvorschlag zu unterbreiten.

In Anbetracht dessen, dass die Gebietsänderungen gegen den Willen der Gemeinden durchgeführt werden sollen, muss die Frage der Zuständigkeit des Landtages zu einer solchen Massnahme untersucht werden. Gemäss Art. 116 Abs. 1 B-VG ist jedes Land in Gemeinden gegliedert. Eine Aussage darüber, wie viele Gemeinden es sein müssen und welche territoriale Ausdehnung diese haben sollen, wird vom Bundesverfassungsgesetzgeber nicht getroffen. Art. 115 Abs. 2 B-VG ermächtigt den Landes-

gesetzgeber, das Gemeindeorganisationsrecht einer Regelung zu unterziehen. Zur Gemeindeorganisation gehört es zweifelsohne auch Gebietsänderungen, die die Gemeinde berühren, unmittelbar oder auf Grund einer gesetzlichen Verordnungsermächtigung zu verfügen. Von dem Recht der Gemeinden auf Verteidigung ihres Bestandes als Gebietskörperschaft ist zu unterscheiden das Recht auf Verteidigung ihres Rechtes auf Selbstverwaltung. Es ist wohl richtig, dass den Gemeinden das ihnen zukommende "Selbstverwaltungsrecht" verfassungsgesetzlich gewährleistet ist. Jedoch steht dieses nicht im Zusammenhang mit der Gemeindeorganisation, nämlich der territorialen und bevölkerungsmässigen Grösse. Hätte der Verfassungsgesetzgeber die Unantastbarkeit der Gemeinde als solche schaffen wollen, dann hätte er es auch ausdrücklich in der Verfassung normieren müssen. Zur näheren Kennzeichnung der verfassungsgesetzlichen Situation auf diesem Gebiet sei darauf hingewiesen, dass der Verfassungsgesetzgeber hinsichtlich der Änderung des Bundesgebietes und der Landesgrenzen im Art.3 Abs.2 B-VG. eine Aussage trifft. Hinsichtlich der Gemeindegrenzen hingegen stellt der Verfassungsgesetzgeber im § 8 Abs.5 lit.d des Übergangsgesetzes 1920 ausdrücklich fest, dass Änderungen in den Grenzen der Ortsgemeinden

durch welche auch die Grenzen der Gerichtsbezirke berührt werden, der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen. Daraus ist offensichtlich erkennbar, dass der Landesgesetzgeber unmittelbar, nämlich durch Gesetz, oder mittelbar durch Verordnung oder sonstigen Verwaltungsakt zuständig ist, Gebietsänderungen anzuordnen. Ein Recht auf Selbstbehauptung gewährleistet auch die Verfassungsgesetznovelle 1962 den Gemeinden nicht. Art.119 a Abs.9 B-VG., demzufolge die Gemeinden im aufsichtsbehördlichen Verfahren Parteistellung haben, berechtigt sie, gegen die Aufsichtsbehörde vor dem Verfassungs- bzw. vor dem Verwaltungsgerichtshof Beschwerde zu führen. Wird aber durch Landesgesetz eine Gemeinde mit einer oder mit mehreren anderen Gemeinden vereinigt oder werden sonst die Grenzen der Gemeinde geändert, dann ist dieses Verfahren kein aufsichtsbehördliches Verfahren und demnach die erwähnte Verfassungsbestimmung nicht anwendbar. Das aufsichtsbehördliche Verfahren bezieht sich nur darauf, ob die Gemeinde bei Besorgung des eigenen Wirkungsbereiches die Gesetze und Verordnungen nicht verletzt und insbesondere ihren Wirkungsbereich nicht überschreitet, sowie die ihr obliegenden Aufgaben erfüllt. Bei Massnahmen zur Verbesserung der Kommunalstruktur durch den Landesgesetzgeber, aber auch allen-

falls durch die Landesregierung handelt es sich offensichtlich nicht um eine Massnahme der Aufsichtsbehörde.

Diese von den Antragstellern vertretene Rechtsansicht wird auch von hervorragenden Rechtsgelehrten, so insbesondere von Univ.Prof.Dr.Rudolf Petz und Univ.Prof. Dr.Felix Ermacora erhärtet. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis vom 16.Dezember 1963, Zl. G 23/63/2, die Beschwerde einer Kärntner Gemeinde, mit welcher ein Landesgesetz, betreffend Vereinigung von Gemeinden angefochten wurde, wegen mangelnder Legitimation gemäss § 19 Abs.3 Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 zurückgewiesen. Auch der Verwaltungsgerichtshof hat sich mit dieser Problematik beschäftigt und in seinem Erkenntnis vom 23.Dezember 1965, Zl.89-95/65, folgende Aussage getroffen:

"Die Beschwerdeführer bezeichnen die Vereinigung der Gemeinde W. mit der Stadtgemeinde F. als verfassungswidrig und leiten daraus eine Ungesetzlichkeit der angefochtenen Bescheide ab. Eine solche konnte der Verwaltungsgerichtshof aus diesem Gesichtspunkt heraus aber nicht feststellen. Gemäss § 11 Abs.2 der Allgemeinen Gemeindeordnung, LGB1.für Kärnten Nr.56/1957 (AGO.), können eine oder auch mehrere Gemeinden mit anderen Gemeinden gegen den Willen auch nur einer von

ihnen durch Landesgesetz vereinigt werden. Eine solche Vereinigung hat das bereits angeführte Landesgesetz vom 29. Oktober 1963 mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 1964 verfügt, sodass, da das Kärntner Landesverfassungsrecht eine solche Massnahme nicht verbietet und dafür auch keine besonderen gesetzlichen Erfordernisse aufstellt, die hier strittige durch Landesgesetz vollzogene Vereinigung der beiden Gemeinden verfassungsrechtlich unbedenklich erscheint."

In jüngster Zeit, und zwar mit Erkenntnis vom 13. März 1968, Slg. Nr. 5678, hat der Verfassungsgerichtshof mit folgenden Worten ausdrücklich auf die zwangsweise Vereinigung hingewiesen:

"Liegen solche (übereinstimmende) Beschlüsse nicht vor, dann hat die Landesregierung keine Zuständigkeit zur Genehmigung gemäss § 8 Abs. 1 leg. cit., es bleibt ihr aber die Möglichkeit, die Vereinigung gegen den Willen einer der beteiligten Gemeinden durch Verordnung gemäss § 8 Abs. 3 leg. cit. anzuordnen."

Durch die getroffenen Gebietsänderungen werden nicht nur die Grenzen der Gemeinden, sondern auch die der Gerichtsbezirke und der politischen Bezirke zum Teil berührt. § 8 Abs. 5 lit. d Übergangsgesetz 1920 ordnet folgendes an:

"Änderungen in den Grenzen der Ortsgemeinden, durch die die Grenzen der Gerichtsbezirke berührt werden, bedürfen - unbeschadet der Einhaltung der in Betracht kommenden landesgesetzlichen Vorschriften - der Zustimmung der Bundesregierung. Änderungen in den Sprengeln der politischen Bezirke oder der autonomen Bezirke werden durch Verordnung der Landesregierung mit Zustimmung der Bundesregierung, Änderungen in den Sprengeln der Bezirksgerichte durch Verordnung der Bundesregierung mit Zustimmung der Landesregierung verfügt."

Es ist daher erforderlich, dass die Landesregierung die diesbezüglichen Massnahmen bei der Bundesregierung beantragt.

Zu den einzelnen Bestimmungen wird bemerkt:

Zu § 2:

Im Gegensatz zur Aufteilung einer Gemeinde gemäss § 4 bleiben die hier aufgezählten Gemeinden, deren Grenzen eine Änderung erfahren, als selbständige Gemeinden bestehen.



Zu § 3:

Durch die vorzunehmenden Vereinigungen von Gemeinden verschmelzen diese zu neuen Gemeinden, das heisst, die bisherigen Gemeinden gehen als Rechtssubjekt unter. Gemäss § 8 Abs.4 NÖ. Gemeindeordnung hat die Vereinigung den vollständigen Übergang der Rechte und Pflichten auf die neuen Gemeinden zur Folge. (Aus Gründen, die schon im allgemeinen Teil ausgeführt wurden, musste der Landesgesetzgeber auch den Namen der durch die Gebietsänderungen neu entstandenen Gemeinden bestimmen. Dem steht aber nicht entgegen, dass die Gemeinden von der Möglichkeit des § 2 Abs.1 NÖ. Gemeindeordnung Gebrauch machen, das heisst, einen Antrag auf Änderung ihres hier im Gesetz verfügten Namens stellen können.) Bei Bestimmung des Namens der neuen Gemeinde wurde von dem Grundsatz ausgegangen, dass zunächst der Name einer beteiligten Stadtgemeinde oder einer beteiligten Marktgemeinde für den neuen Namen ausschlaggebend war. War weder eine Stadtgemeinde, noch eine Marktgemeinde an der Vereinigung beteiligt, waren zunächst historische Gründe ausschlaggebend und in Ermangelung solcher, wurde der Name der einwohnergrössten Gemeinde übernommen; wobei auf vorgebrachte Wünsche der Gemeinden, soweit als möglich Rücksicht genommen wurde.

Zu §§ 4 und 5:

Durch die Aufteilung einer Gemeinde hört diese zu bestehen auf. Die vermögensrechtliche Auseinandersetzung wie sie § 10 Abs.3 in Verbindung mit § 12 Abs.3 NÖ. Gemeindeordnung vorsieht, wurde hier nicht vorgenommen. Im § 5 ist vorgesehen, dass die Gemeinden ein Übereinkommen abschliessen. Kommt dieses innerhalb eines Jahres nicht zustande, dann wäre diese vermögensrechtliche Auseinandersetzung durch ein gesondertes Landesgesetz zu regeln. Allerdings wird der Landesregierung aufgetragen, vorher einen Vermittlungsversuch zu unternehmen.

Die Aufteilung einer Gemeinde zieht hinsichtlich der Dienstverhältnisse zwischen Gemeinde und Gemeindebediensteten Schwierigkeiten nach sich, weil, wie bereits oben erwähnt, die Gemeinde als Rechtssubjekt zu bestehen aufhört. Es war nie Aufgabe des Landesgesetzgebers, die Rechte der Gemeindebediensteten zu wahren und zu verfügen, dass eine Änderung der Dienstverhältnisse, nämlich von der aufgeteilten Gemeinde zu einer anderen an der Aufteilung beteiligten Gemeinde, nur mit Zustimmung der Dienstnehmer möglich sein soll. Da mit 1.Jänner 1972 die von der Aufteilung berührten Gemeinden zu bestehen aufhören,

war es erforderlich, das Weiterbestehen der Dienstverhältnisse gesetzlich anzuordnen und die vorläufige Ausübung der Diensthoheit der an der Gebietsänderung beteiligten Gemeinde mit der grössten Einwohnerzahl zu übertragen. Im übrigen ist die Bestimmung von dem Gedanken getragen, dass zwischen den beteiligten Gemeinden und den Gemeindebediensteten ein Einvernehmen erzielt wird. Für den Fall, dass dies nicht möglich ist, ist entsprechend Vorsorge getroffen.

Zu § 6:

Nach § 20 Abs.1 der NÖ. Gemeindeordnung werden die Mitglieder des Gemeinderates von den Wahlberechtigten in der Gemeinde für einen Zeitraum von fünf Jahren gewählt. Die Funktionsperiode des Gemeinderates beginnt mit der Angelobung seiner Mitglieder in der konstituierenden Sitzung und endet mit der Angelobung der neugewählten Mitglieder. Gemäss § 98 Abs.4 NÖ. Gemeindeordnung ist diese Bestimmung als verfassungsgesetzliche Rechtsvorschrift ausgestattet. Es war daher notwendig, aus Anlass der Änderung der Funktionsperiode im Wege des gegenständlichen Gesetzesentwurfes den § 6 ebenfalls als Verfassungsbestimmung vorzusehen.

Der zweite Satz des Abs.1 und Abs.2 lehnen sich an § 12 Abs.1 und § 94 NÖ. Gemeindeordnung an.

Zu § 7:

Die Gebietsänderungen bewirken auch eine Änderung in der Behördenzuständigkeit. Es war daher erforderlich, diesen entsprechend die Zuständigkeit der Gemeindeorgane zu konkretisieren.

Zu § 8:

In dieser Bestimmung wird dem Verfassungsauftrag nach Bezeichnung jener Aufgaben, die in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden fallen, nachgekommen.

Die Gefertigten stellen somit den

A n t r a g :

Der Hohe Landtag wolle beschliessen:

- "1. Der beiliegende Gesetzentwurf über die Verbesserung der Kommunalstruktur in Niederösterreich (NÖ. Kommunalstrukturverbesserungsgesetz 1971) wird genehmigt.
2. Die Landesregierung wird ersucht, das zur Durchführung dieses Gesetzesbeschlusses Erforderliche zu veranlassen."