



WIRTSCHAFTS
UNIVERSITÄT
WIEN VIENNA
UNIVERSITY OF
ECONOMICS
AND BUSINESS



Art 120 B-VG als Instrument der Gemeindekooperation?

von

Univ. Prof. DDr. Michael Potacs

- 5. Hauptstück des B-VG: **Selbstverwaltung**
- **Abschnitt A: „Gemeinden“** → territoriale Selbstverwaltung (Art 115-120 B-VG)
- **Art 115-119a B-VG**: detaillierte Bestimmungen über **Ortsgemeinden**
- **Ortsgemeinden**: Selbstverwaltungskörper und Verwaltungssprengel
- Sonderfall **Städte mit eigenem Statut** (Art 116 Abs 3 B-VG): Besorgung von Agenden der Gemeinde- und der Bezirksverwaltung
- Art 120 B-VG: **Gebietsgemeinden** bisher lediglich „**Verfassungsprogramm**“

Interkommunale Organisationsformen

- **Kooperation** (beteiligte Gemeinden bleiben bestehen)
- **Fusion** (alte Gemeinden gehen in neuer Gemeinde auf)
- **Gemeindekooperationen** auf **privatrechtlicher Basis** (insb kommunale Daseinsvorsorge)
- **Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen** (Gemeindeverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarung, Verwaltungsgemeinschaften)
- **Gebietsgemeinde** – Grundkonzept: beteiligte Gemeinden bleiben bestehen, „Demokratisierung der Bezirksverwaltung“, aber auch Besorgung kommunaler Aufgaben

- **kurzer Überblick** über verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der derzeit zulässigen Kooperations- und Fusionsformen
- Darlegung des **Verfassungsprogramms des Art 120 B-VG**
- **vergleichende Bewertung** zwischen Gemeindekooperationen, Gemeindezusammenlegungen und der Schaffung von Gebietsgemeinden
 - **Bewertungskriterien:** Kostenersparnis, Effizienz und politisches Gewicht
- **Mögliche Regelung der Gebietsgemeinde**

Gemeindekooperationen auf privatrechtlicher Basis

- **Art 116 Abs 2 B-VG:** Gemeinde ist selbstständiger Wirtschaftskörper und hat das Recht, „innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmen zu betreiben [...]“.
- **Wirtschaftliche Unternehmungen** der Gemeinden große Bedeutung für kommunale Daseinsvorsorge, auch gemeinsames Unternehmen mehrerer Gemeinden möglich
- **Keine Übertragung** von Zuständigkeit und Verantwortlichkeit **in Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung**; bei Ausgliederung privater Agenden verfassungsrechtliche Schranken

Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen I - Gemeindeverbände

- **Juristische Personen des öffentlichen Rechts:** besorgen Aufgaben an Stelle der Gemeinde in eigenem Namen
- Bildung **auf freiwilliger Basis oder zwangsweise Bildung** („Zwangsverbände“); nach Maßgabe eines Gliedstaatsvertrages auch länderübergreifend
- **Art 116a Abs 3 B-VG:** Organe der Verbände, die Agenden des eigenen Wirkungsbereichs besorgen, sind nach demokratischen Grundsätzen zu bilden → Anlehnung an Art 120a B-VG
- Seit Nov 2011 Übertragung sämtlicher Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungsbereichs, der Hoheits- wie der Privatwirtschaftsverwaltung grundsätzl möglich

Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen II - Gemeindeverbände

- Sowohl bei freiwilligen Gemeindeverbänden als auch Zwangsverbänden **Schranken**
- **Freiwillige Verbände bedürfen Genehmigung der Aufsichtsbehörde** (mit VO)
- Bei **Übertragung von hoheitl Aufgaben** → keine Gefährdung der Funktion der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper; bei **nicht hoheitlichen Aufgaben** →
Verbandsbildung aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
im Interesse der beteiligten Gemeinden gelegen
- **Zwangsverbände:** nur im Interesse der Zweckmäßigkeit, keine Gefährdung der
Funktion der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper und Verwaltungssprengel

Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen III - Vereinbarungen

- **Art 116b B-VG**, 2011 geschaffen: öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen Gemeinden eines Landes über Aufgaben ihres (gesamten) Wirkungsbereichs
- **Landesgesetz** muss die Möglichkeit vorsehen
- Länderübergreifende Vereinbarungen nur nach Maßgabe eines **Gliedstaatsvertrags** zwischen den beteiligten Ländern
- Durch Art 116b B-VG **explizite Grundlage** für Verwaltungsgemeinschaften; Koordination der Verwaltungstätigkeit verschiedener Gemeinden
- Aufgrund des Art 116b **keine Kooperationsform mit „institutionellem“ Substrat** wie
8 bei Gemeindeverbänden

Vereinigung von Gemeinden

- **Landesgesetzgeber** kann Vereinigung von Gemeinden vorsehen
- Beteiligte Gemeinden bleiben dann **nicht weiterbestehen**
- **Verfassungsrechtliche Grenzen sind zu beachten**
- § 8 Abs 5 ÜG 1920
- **Art 120 B-VG**
- **Insb Gleichheitssatz:** nach VfGH muss Gemeindezusammenlegung sachlich gerechtfertigt sein
- Kurzformel: Fusion muss insgesamt betrachtet zu wesentlichen Verbesserungen führen

Verfassungsprogramm der Gebietsgemeinden

- Verfassungsprogramm gegenüber Stammfassung 1920 geschmälert
- **Art 120 B-VG:** „Die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden, deren Einrichtung nach dem Muster der Selbstverwaltung [...] ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung; die Ausführung obliegt der Landesgesetzgebung [...]“
- Konzept: **Ortsgemeinden** sollen **weiter bestehen**
- Bilden gemeinsam Gebietsgemeinden
- Gebietsgemeinden sollen **eine „Demokratisierung der Bezirksverwaltung“** bewirken
- Ob auch Gemeindeagenden besorgt werden, Kompetenzabgrenzungen usw →

Bewertung I – gemeinsame Vorteile interkommunaler Organisationsformen

- **Kostensparnis:** Art 127a Abs 1 B-VG zufolge Gemeinden zur Wirtschaftlichkeit verpflichtet; Problem der Verkleinerung von Landgemeinden; Wirtschaftskrise → Verbesserung durch interkommunale Organisationsformen
- **Effizienz:** effizienter Ressourceneinsatz; Partizipationsmöglichkeit für nicht gut ausgestattete Gemeinden
- **Politisches Gewicht:** Das Ganze ist mehr als Summe seiner Teile; zwar Kompetenzverluste für einzelne Gemeinden, aber durch Erhöhung des politischen Gewichts aufgewogen

Bewertung II – Kooperation vs Fusion bzw Gebietsgemeinde

- **Identität:** konkrete Ausgestaltung maßgeblich; aber typischer Weise größtes Maß an Identitätswahrung bei Kooperationen; auch bei Gebietsgemeinden; am wenigsten bei Fusionen
- **Optimaler Ressourceneinsatz:** klarer Vorzug von Fusionen und Gebietsgemeinden; durch Reduktion von Doppelarbeit freigesetzte finanzielle und personelle Ressourcen; Verwaltungsvereinfachung; Kooperationen verfassungsrechtlich beschränkt zulässig
- **Finanzieller Vorteil:** wiederum eher bei Fusionen und Gebietsgemeinden;

Bewertung III – Fusion vs Gebietsgemeinden

- **Identität:** grundsätzlich eher gewahrt bei Gebietsgemeinde, weil Ortsgemeinden bestehen bleiben; aber auch bei Fusion gewisse Identitätswahrung möglich
- **Effektiver Einsatz von Ressourcen:** bei Gebietsgemeinden gesteigert, weil auch Besorgung von Bezirksverwaltungsagenden; Zusammenlegung von Gemeinden zu Städten mit eigenem Statut sind Grenzen gesetzt
- **Demokratisierung:** Vorzug von Gebietsgemeinden; gewisse Vorbehalte
- **Finanzierung:** bei Gebietsgemeinden differenzierte Lösung möglich
- **Sachlichkeitsprüfung:** Rechtssicherheit bei verfassungsrechtlicher Schaffung von

Mögliche Ausgestaltung der Gebietsgemeinde I

- **Verfassungsvorbehalt** → weiter Gestaltungsspielraum
- Einrichtung: sowohl freiwilliger als auch zwangsweiser Zusammenschluss denkbar;
möglichst flächendeckende Einrichtung aber verwaltungsökonomisch sinnvoll →
spricht für zwangsweise Einrichtung
- Organisation: **Orientierung an Art 117 B-VG**: Gebietsgemeinderat,
Gebietsgemeindevorstand, Gebietsgemeindebürgermeister; Organe für Ortsgemeinde: zB
Ortsgemeinderat, Ortsbürgermeister; ev Verkleinerung der Organstruktur

Mögliche Ausgestaltung der Gebietsgemeinde II

- **Kompetenzabgrenzung** sowohl im Verhältnis Gebiets- und Ortsgemeinde als auch zwischen Gebietsgemeinde und etwaigen Bezirkshauptmannschaften (Problem: Doppelgleisigkeiten) erforderlich
- Hinsichtlich der **Kompetenzabgrenzung zwischen Gebiets- und Ortsgemeinde** drei Modelle denkbar
 - Keine eigene Kompetenzen der Ortsgemeinden – Beschränkung auf repräsentative Aufgaben
 - Beteiligung der Ortsgemeinden an Aufgabenwahrnehmung der Gebietsgemeinden oder zumindest Anhörungsrechte
 - Weiterhin Kompetenzzuweisung an Ortsgemeinde – entspricht auch Verfassungsprogramm von 1920; dann auch nähere Regelung der Aufgabenverteilung notwendig

- Alle interkommunalen Organisationsformen haben Vorteile
- **Effizienz und optimaler Ressourceneinsatz** spricht für **Fusion und Gebietsgemeinde**; letztere hat Vorteile gegenüber Fusion
- Bei Ausgestaltung Orientierung an Regelungen über Ortsgemeinden sinnvoll
- Knackpunkt: **Kompetenzabgrenzungen**

**DEPARTMENT FÜR ÖFFENTLICHES
RECHT UND STEUERRECHT**

Institut für Österreichisches und
Europäisches Öffentliches Recht
Althanstraße 39-45, 1090 Wien

UNIV.PROF. DDR. MICHAEL POTACS

T +43-1-313 36-4669
F +43-1-313 36-760
michael.potacs@wu.ac.at
www.wu.ac.at

Vielen Dank!