

TE Vwgh Erkenntnis 1993/9/28 92/12/0252

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 28.09.1993

Index

L00303 Bezüge Bürgermeisterentschädigung Niederösterreich;
L10013 Gemeindeordnung Gemeindeaufsicht Gemeindehaushalt
Niederösterreich;
001 Verwaltungsrecht allgemein;
10/01 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG);

Norm

BezügeG NÖ 1972 §18;
BezügeG NÖ 1972 §20 Abs3;
BezügeG NÖ 1972 §3 Abs1;
BezügeG NÖ 1972 §4 Abs2;
BezügeG NÖ 1972 §5;
BezügeG NÖ 1972 §6;
BezügeG NÖ 1972 §7;
BezügeG NÖ 1972 §8;
BezügeG NÖ 1972 §8a;
BezügeG NÖ 1972 §9 Abs1;
BezügeG NÖ 1972 §92 Abs1;
B-VG Art118 Abs4;
B-VG Art119a;
GdO NÖ 1973 §88;
GdO NÖ 1973 §92 Abs1;
GdO NÖ 1973 §93;

VwRallg;

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Präsident Dr. Jabloner und die Hofräte Dr. Herberth, Dr. Germ, Dr. Höß und Dr. Händschke als Richter, im Beisein des Schriftführers Mag. Dr. Wurdinger, über die Beschwerde der Marktgemeinde XY, vertreten durch Dr. J, Rechtsanwalt in W, gegen den Bescheid der Niederösterreichischen Landesregierung vom 30. September 1992, Zl. II/1-BE-57/4-92, betreffend Berufung in einer Angelegenheit nach dem NÖ-Bezügegesetz, zu Recht erkannt:

Spruch

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

Die beschwerdeführende Partei hat dem Land Niederösterreich Aufwendungen in der Höhe von S 3.035,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Die Bezirkshauptmannschaft erließ als Aufsichtsbehörde erster Instanz einen mit 18. August 1992 datierten, an die beschwerdeführende Partei zu Händen des Bürgermeisters gerichteten Bescheid mit folgendem Spruch:

"Die Bezirkshauptmannschaft behebt in ihrer Eigenschaft als Gemeindeaufsichtsbehörde den vom Gemeinderat der Marktgemeinde XY in seiner Sitzung vom 14.11.1991 unter Tagesordnungspunkt 10 gefaßten und im Sitzungsprotokoll beurkundeten Beschluß mit dem Inhalt, daß "die Bezugserhöhung für den Bürgermeister und den Gemeinderat abgelehnt wird" auf.

Der Bürgermeister ist gem. § 20 Abs. 3 LGBl. 1005-6, verpflichtet, in der nächsten Sitzung des Gemeinderates einen Beschluß in der Rechtsform einer Verordnung zur Anpassung der bestehenden Verordnung gem. § 9 Abs. 1 an die Bestimmungen des LGBl. 1005-6 mit rückwirkendem Termin des Inkrafttretens 1.4.1991 herbeizuführen.

Rechtsgrundlagen

§ 85, 86, 91 und 92 der NÖ Gemeindeordnung 1973, LGBl. 1000-5 § 20 Abs. 3 und § 9 Abs. 1 - des Gesetzes über die Bezüge der Mitglieder des Gemeinderates und

der Ortsvorsteher, sowie die Beiträge an deren

Interessensvertretungen, LGBl. 1005-6."

In der dagegen als Einspruch bezeichneten Berufung brachte die beschwerdeführende Partei vor, das Amt eines Gemeinderates sei ein Ehrenamt, für das hinsichtlich einer Aufwandsentschädigung nur Obergrenzen, nicht aber Mindestsätze vorgeschrieben werden dürften. Daß keine Mindestsätze für die Bezüge vorgeschrieben sein könnten, sei auch sinnhaftig davon abzuleiten, daß ein Ehrenamt, wie das des Gemeinderates, auch nicht der Sozialversicherungspflicht im Mindestumfang unterliege. Darüber hinaus sei festzustellen, daß gemäß § 22 Abs. 2 der Gemeindeordnung die Mitglieder des Gemeinderates in der Ausübung ihres Mandates frei seien und an keine Aufträge gebunden wären. Das Bezügegesetz beauftrage alle Gemeinderäte für sich Mindestsätze zu beschließen, was einem freien Mandat widerspreche. Weiters greife das Bezügegesetz in hohem Maße in die Autonomie und Selbstverwaltung einer Gemeinde ein. Dieses Bezügegesetz stehe daher der Gemeindeordnung entgegen. Es enge aber auch die persönliche Freiheit eines Gemeindefunktionsnehmers in hohem Maße durch vorgeschriebene Mindestannahmen von Bezügen ein und verstoße daher auch gegen Grundrechte der Verfassung. Außerdem widerspreche das Gesetz auch der Verschwiegenheitspflicht hinsichtlich der Wahrung der persönlichen Einkommenssphären, wenn dem Gemeinderat durch den Bürgermeister oder durch ein anderes Mitglied nachgewiesen werden müsse, daß ihm ein Nachteil für die Bezugsannahme in einer bestimmten Höhe erwachse. Das Bezügegesetz widerspreche daher in einigen Bestimmungen der Gemeindeordnung, aber auch den Verfassungsbestimmungen hinsichtlich persönlicher Freiheiten von Funktionären und frei gewählten Mandataren.

Mit dem angefochtenen Bescheid wurde diese Berufung, betreffend die Behebung eines Beschlusses des Gemeinderates der beschwerdeführenden Partei, gemäß § 66 Abs. 4 AVG als unbegründet abgewiesen.

Zur Begründung wird nach Wiedergabe des Verfahrensablaufes im wesentlichen weiter ausgeführt, zu der Argumentation hinsichtlich der Ehrenamtlichkeit sei zunächst festzuhalten, daß diese Ausführungen im Widerspruch zu § 4 Abs. 2 des Gesetzes LGBl. 1005-6 (im folgenden kurz: NÖ-Bezügegesetz) stünden. Soweit sie sich auf die Entschädigungen der anderen in diesem Gesetz erfaßten Mandatäre bezögen, sei darauf zu verweisen, daß für diesen Personenkreis eine Mindestentschädigung gar nicht vorgesehen sei. Als unrichtig erweise sich auch das Vorbringen betreffend den angeblichen Widerspruch zwischen § 22 der NÖ Gemeindeordnung 1973 und dem NÖ-Bezügegesetz. Unter "Auftrag" im Sinne des § 22 NÖ GO 1973 sei selbstredend nicht die Bindung der Mandatäre an das Gesetz, sondern die Einflußnahme einer Wähler- bzw. Bevölkerungs- oder Berufsgruppe auf die Art der Ausübung eines Mandates zu verstehen. Im übrigen sehe das Gesetz nur für den Bürgermeister die obligatorische Festsetzung eines Mindestbezuges vor. Letzteres gelte auch für die Berufungsbehauptung, das Gesetz verpflichte die Mandatäre zur Annahme von Mindestbezügen. Den Auslassungen der Berufung zur "Verschwiegenheitspflicht hinsichtlich der

Wahrung der persönlichen Einkommenssphären" sei - ohne daß auf ihre Richtigkeit näher eingegangen werden müßte - entgegenzuhalten, daß der im Gesetz geforderte Nachweis nicht dem Gemeinderat als Kollegialorgan, sondern im Einzelfall vom Betroffenen nach Festsetzung der Bezüge gegenüber dem Bürgermeister bzw. Vizebürgermeister zu erbringen sei.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende Beschwerde, mit der kostenpflichtige Aufhebung wegen Rechtswidrigkeit des Inhaltes begehrt wird.

Die belangte Behörde hat die Akten des Verfahrens vorgelegt, eine Gegenschrift erstattet und kostenpflichtige Abweisung beantragt.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Die beschwerdeführende Partei erachtet sich nach ihrem gesamten Vorbringen durch die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses vom 14. November 1991 und der im erstinstanzlichen Bescheid ausgesprochenen Verpflichtung ihres Bürgermeisters zur "Herbeiführung" einer Verordnung in ihrem Recht auf Selbstverwaltung verletzt und regt die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des NÖ-Bezügegesetzes im Hinblick auf eine angebliche Verletzung des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde an.

Diesem Vorbringen ist grundlegend und allgemein entgegenzuhalten, daß es sich beim "eigenen Wirkungsbereich" der Gemeinde um jenen Aufgabenbereich handelt, der von der Gemeinde in relativer Unabhängigkeit von Organen des Bundes und der Länder, das bedeutet nach Art. 118 Abs. 4 B-VG weisungsfrei zu besorgen ist. Auch im "eigenen Wirkungsbereich" ist die Gemeinde aber an die Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes gebunden (vgl. Art. 118 Abs. 4 B-VG); die Überprüfung der Einhaltung dieser Bindung hat gemäß Art. 119a Abs. 1 B-VG im Rahmen der Gemeindeaufsicht zu erfolgen (vgl. Walter-Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechtes⁶, Rz 878 ff, sowie Fröhler-Oberndorfer, Das österreichische Gemeinderecht, Punkt 1.1 und 3.1).

Im § 18 des Landesgesetzes über die Bezüge der Mitglieder des Gemeinderates und der Ortsvorsteher sowie die Beiträge an deren Interessensvertretungen, LGBl. 1005-6 (kurz: NÖ-Bezügegesetz), ist festgelegt, daß die in diesem Gesetz geregelten Aufgaben der Gemeinde solche des eigenen Wirkungsbereiches sind. Aus der Zugehörigkeit dieser Materie zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde darf im Sinne der vorstehenden Darlegungen nicht der Schluß gezogen werden, der Gemeinde stünde in diesem Bereich eine unbeschränkte Gestaltungsfreiheit zu. Sie hat diese Aufgabe vielmehr nach Art. 118 Abs. 4 B-VG im Rahmen der Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes zu besorgen. Der Verwaltungsgerichtshof teilt daher die von der beschwerdeführenden Partei vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken nicht.

Nach § 92 Abs. 1 der NÖ Gemeindeordnung 1973, LGBl. 1000-7, (kurz: NÖ GO 1973) steht der Aufsichtsbehörde die Entscheidung über die Gesetzmäßigkeit von Beschlüssen der Kollegialorgane, die nicht Bescheide oder Verordnungen zum Gegenstand haben, zu. Die Aufsichtsbehörde hat Beschlüsse, die Gesetze oder Verordnungen verletzen, aufzuheben. Nach Abs. 2 der genannten Bestimmung sind die Organe der Gemeinde verpflichtet, mit den ihnen zu Gebote stehenden rechtlichen Mitteln unverzüglich den der Rechtsanschauung der Aufsichtsbehörde entsprechenden Rechtszustand herzustellen.

Der erste Satz des § 92 Abs. 1 NÖ GO 1973 bringt zum Ausdruck, daß die einem Bescheid oder einer Verordnung zugrundeliegenden Beschlüsse des Gemeinderates bzw. des Gemeindevorstandes nicht zu prüfen sind, sondern nach den einschlägigen Bestimmungen der Gemeindeordnung mit einer Bescheid- bzw. Verordnungsprüfung (§§ 88 bzw. 93 NÖ GO 1973) vorzugehen ist. Die durch § 92 Abs. 1 NÖ GO 1973 geschaffene Befugnis eröffnet der Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, auch jenen Bereich der Gemeindeverwaltung einer Kontrolle zu unterziehen, der nicht in Form einer Verordnung oder eines Bescheides nach außen hin in Erscheinung tritt. Erst damit ist eine umfassende Kontrolle der Gemeindeverwaltung, deren Maßstab in jedem Fall die Gesetzmäßigkeit ist, gewährleistet (vgl. in diesem Sinne Berchtold, Die Gemeindeaufsicht, S. 147 ff).

Da im vorliegenden Fall der aufgehobene Beschluß des Gemeinderates der beschwerdeführenden Partei weder die Grundlage für einen Bescheid noch für eine Verordnung dargestellt hat, sondern vielmehr die - wie später noch näher dargelegt wird - rechtlich gebotene Erlassung einer Verordnung durch das Kollegialorgan Gemeinderat abgelehnt worden ist, ist die Aufsichtsbehörde auch nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes zutreffend nach § 92 Abs. 1 NÖ GO 1973 vorgegangen.

Die beschwerdeführende Partei bringt im wesentlichen weiter vor, es sei aus dem NÖ-Bezügegesetz keineswegs abzuleiten, daß der Gemeinderat einer Gemeinde verpflichtet sei, eine Verordnung nach § 20 Abs. 3 NÖ-Bezügegesetz zu erlassen. Dies auch deshalb, weil Adressat des Gesetzes nicht das Kollegialorgan Gemeinderat sei, sondern einzelne Organe bzw. Organwalter.

Im § 4 Abs. 2 NÖ-Bezügegesetz ist die Verpflichtung zur Festsetzung des Amtsbezuges des Bürgermeisters in den Gemeinden abgestuft nach der Einwohnerzahl in einem gesetzlich vorgegebenen Rahmen normiert. Nach Abs. 3 der genannten Bestimmung hat der Gemeinderat bei der Festsetzung der Höhe des Amtsbezuges auf die Arbeitsbelastung des Bürgermeisters und auf die Einwohnerzahl der Gemeinde innerhalb der Stufe Bedacht zu nehmen. Die Entschädigung der übrigen Organe der Gemeinde ist in den folgenden §§ 5 bis 8a NÖ-Bezügegesetz so geregelt, daß anknüpfend an die Entschädigung des Bürgermeisters entweder ein Hundertsatz oder die Ermächtigung zur Festsetzung einer Entschädigung bis zu einem solchen Hundertsatz vorgesehen ist. Nach § 9 Abs. 1 leg. cit. hat der GEMEINDERAT die Höhe des Amtsbezuges des Bürgermeisters und der Entschädigung nach den §§ 5 bis 8a in einer Verordnung festzulegen. Gemäß § 20 Abs. 3 NÖ-Bezügegesetz hat die Anpassung der Verordnungen gemäß § 9 Abs. 1 an die Bestimmungen der Novelle LGBl. 1005-6 bis zum 31. März 1991 zu erfolgen. Als Termin des Inkrafttretens ist jedenfalls - im Säumnisfall rückwirkend - der 1. April 1991 festzusetzen. Im § 3 Abs. 1 NÖ-Bezügegesetz ist ein Verbot des Verzichtes auf Leistungen nach dem genannten Landesgesetz normiert.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Rechtslage ist die Auffassung der beschwerdeführenden Partei, es treffe den Gemeinderat keine Verpflichtung zur Erlassung einer solchen Verordnung, nicht nachvollziehbar. Es ergibt sich vielmehr eindeutig die Verpflichtung des Gemeinderates, entsprechend der gesetzlichen Regelung eine solche Verordnung zu erlassen bzw. mit der gesetzlichen Neuregelung vom 20. Dezember 1990 (§ 20 Abs. 3 NÖ-Bezügegesetz) eine bisher bestandene Verordnung mit Wirksamkeit vom 1. April 1991 insofern anzupassen, als der Bezug des Bürgermeisters im Rahmen der gesetzlich neu geregelten Bandbreite festzusetzen ist. Die Nichterlassung der nach §§ 9 Abs. 1 i.V.m. 20 Abs. 3 NÖ-Bezügegesetz vorgesehenen Verordnung des Gemeinderates wäre rechtswidrig. Aus den gleichen Gründen rechtswidrig ist der vom Gemeinderat der beschwerdeführenden Partei gefaßte Beschluß, daß "die Bezugserhöhung für den Bürgermeister und die Gemeinderäte abgelehnt wird", weil darin die Weigerung des Gemeinderates zur Erlassung der gesetzlich vorgesehenen Verordnung bzw. auch ein Verstoß gegen das gesetzlich vorgesehene grundsätzliche Verzichtsverbot (§ 3 Abs. 1 NÖ-BezügeG) zum Ausdruck kommt. Dem Gemeinderat ist vom Landesgesetzgeber in diesem Zusammenhang die Verpflichtung übertragen, unter Beachtung der Arbeitsbelastung des Bürgermeisters und der Einwohnerzahl die Festsetzung im gesetzlichen Rahmen vorzunehmen.

Die beschwerdeführende Partei bringt weiters vor, die im erstinstanzlichen Bescheid enthaltene Verpflichtung des Bürgermeisters in der nächsten Sitzung des Gemeinderates den vorher genannten Beschluß herbeizuführen, sei rechtswidrig, weil der Bürgermeister über keinerlei Möglichkeiten verfüge, den Gemeinderat zur Erlassung eines bestimmten Beschlusses zu zwingen.

Dem ist entgegenzuhalten, daß das im Spruch des erstinstanzlichen Bescheides in diesem Zusammenhang verwendete Verbum "herbeizuführen" nicht nur in dem von der beschwerdeführenden Partei angesprochene Sinn des Zwanges gegenüber dem Gemeinderat zu verstehen ist. Die Verpflichtung etwas herbeizuführen kann auch so verstanden werden, daß dem Verpflichteten die Aufgabe übertragen wird, im Rahmen seiner Möglichkeiten ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Sind mehrere Deutungen einer Erledigung möglich, so ist im Zweifel ein gesetzeskonformes Vorgehen der Behörde anzunehmen (vgl. beispielsweise das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 15. Jänner 1992, Zl. 86/12/0254). Nach § 92 Abs. 2 NÖ GO 1973 sind die Organe der Gemeinde verpflichtet, mit den ihnen zu Gebot stehenden rechtlichen Mitteln unverzüglich den der Rechtsanschauung der Aufsichtsbehörde entsprechenden Rechtszustand herzustellen. Im Lichte dieser Regelung ist die mit Bescheid der ersten Instanz ausgesprochene Verpflichtung des Bürgermeisters vernünftigerweise so zu verstehen, daß er im Rahmen der ihm gesetzlich zu Gebote stehenden Möglichkeiten die Gelegenheit zu einem entsprechenden Beschluß des Gemeinderates durch Einberufung und Festlegung der Tagesordnung schaffen muß.

Wie bereits vorher dargelegt, ist die Rechtsgrundlage für die im aufsichtsbehördlichen Verfahren erfolgte Aufhebung des nach dem NÖ-Bezügegesetz gesetzwidrigen Beschlusses des Gemeinderates der beschwerdeführenden Partei vom 14. November 1991 im § 92 NÖ GO 1973 zu finden. Der Umstand, daß die Behörde erster Instanz als Rechtsgrundlage auch den § 91 NÖ GO 1973 nennt, begründet noch keine Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheides (vgl. beispielsweise Erkenntnis vom 12. Mai 1982, Zl. 81/03/0284).

Da den Ausführungen über die Verschwiegenheitsverpflichtung im Zusammenhang mit der unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 2 NÖ-Bezügegesetz eingeräumten Möglichkeit des Verzichtes von vornherein keine Bedeutung für die Frage der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheides zukommen kann, erübrigt sich eine Auseinandersetzung mit dem diesbezüglichen Beschwerdevorbringen.

Da die behauptete Rechtswidrigkeit nicht vorliegt, war die Beschwerde nach § 42 Abs. 1 VwGG abzuweisen.

Die Kostenentscheidung stützt sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Pauschalierungsverordnung BGBl. Nr. 104/1991.

Soweit in der Amtlichen Sammlung nichtveröffentlichte Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes genannt sind, wird auf Art. 14 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtshofes, BGBl. Nr. 45/1965 hingewiesen.

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VWGH:1993:1992120252.X00

Im RIS seit

11.07.2001

Quelle: Verwaltungsgerichtshof VwGH, <http://www.vwgh.gv.at>

© 2024 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at