

Peter Bußjäger, Josef Kronister,
Christoph Schramek (Hg.)

nap
new academic press

Herausforderungen der Bezirksverwaltung

131. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



Peter Bußjäger / Josef Kronister /
Christoph Schramek (Hg.)

Herausforderungen der Bezirksverwaltung

Institut für Föderalismus – Schriftenreihe
Band 131

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung:
Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Institut für Öffentliches Recht,
Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

Herausforderungen der Bezirksverwaltung

herausgegeben von

Peter Bußjäger / Josef Kronister / Christoph Schramek



new academic press

Zitiervorschlag: *Autor*, [Titel], in: Bußjäger/Kronister/Schramek (Hg),
Herausforderungen der Bezirksverwaltung (2020)
[Seite]

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der
Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch
Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des
Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert,
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2020 by new academic press, Wien, Hamburg
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-2183-5

Satz: Dipl.-HTL-Ing. Franz König, BEd, Wien
Druck: Novographic Druck GmbH, Wien

Vorwort

Die Bezirksverwaltung muss sich stets neuen Herausforderungen stellen. Mit einigen aktuellen Fragen befasste sich die vom Institut für Föderalismus gemeinsam mit der Vereinigung österreichischer Bezirkshauptleute organisierte Tagung, die am 25. Oktober 2019 in St. Pölten durchgeführt wurde. Der vorliegende Band vereinigt die Schriftfassungen der im Rahmen dieser Tagung gehaltenen Vorträge und gliedert sich in drei Themenblöcke:

Ausgangspunkt des ersten Teils zu neuen Formen der Verwaltungskooperation bildet die B-VG Novelle BGBl I 14/2019, mit welcher unter anderem die Möglichkeiten der Verwaltungskooperation zwischen den Bezirksverwaltungsbehörden weiter ausgedehnt wurden. Vor diesem Hintergrund behandeln *Tanja Marktler* und *Wolfgang Steiner* vom Amt der Oberösterreichischen Landesregierung eingangs die neuen Rechtsgrundlagen der Kooperation in der Bezirksverwaltung und gehen dabei auch auf länderweise Vergleiche, insbesondere auf die Möglichkeiten zur Kooperation nach dem Oö. Bezirksverwaltungsbehörden-Kooperationsgesetz ein. Zu den bestehenden Kooperationsmöglichkeiten, deren Gestaltungspotenzial aus Sicht der Autoren bei weitem noch nicht ausgeschöpft ist, kommen die scheinbar grenzenlosen Optionen, welche die technische Entwicklung mit sich bringt, hinzu. *Klaus Heissenberger*, Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, und *Josef Kronister*, Bezirkshauptmann von St. Pölten, stellen im Anschluss das Konzept der niederösterreichischen Bezirkshauptmannschaften als regionale Kompetenzzentren vor. Den Abschluss des ersten Teils bildet der Beitrag von *Peter Bußjäger*, Institut für Föderalismus und Universität Innsbruck, zum Thema „Kooperation der Bezirkshauptmannschaften und die Digitalisierung“, demzufolge die Bezirkshauptmannschaften der sogenannten „Spezialisierungsfalle“ nur durch Fusionierung oder Kooperation entgehen können. Durch die Digitalisierung sei der Verwaltungskooperation ein breites Feld geöffnet. Allerdings müsse die zuständige Behörde auf Grund eigener Ressourcen in der Lage sein, ihre wesentlichen Aufgaben noch selbst zu erledigen.

Aufgrund der Tatsache, dass die Digitalisierung in der Praxis eine immer größere Rolle spielt, stellt sich auch die Frage der Standortrelevanz bzw der regionalpolitischen Bedeutung der Bezirksverwaltungsbehörden neu. Diesem Thema widmet sich der zweite Teil zunächst mit einem Beitrag von *Thomas Prorok*, KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung, zur Rolle von Bezirkshauptmannschaften in der

„Region“ bzw in funktionalen Räumen, die neu zu denken sei. Derzeit würden die Bezirkshauptmannschaften auf ihre administrativen Aufgaben in der Hoheitsverwaltung reduziert. Ihr Einfluss auf soziale und wirtschaftliche Entwicklung in der Region sei jedoch nicht zu unterschätzen. *Gerlind Weber*, Universität für Bodenkultur, behandelt in der Folge die regionalpolitische Bedeutung von Gemeinden mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft. Insgesamt seien Städte mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft auf bestechende Weise gleichmäßig über den Dauersiedlungsraum Österreichs verteilt. In regionalpolitischer Hinsicht stellen die BH-Standortgemeinden gerade für die Landbevölkerung wichtige Einrichtungen dar, in denen die staatliche Verwaltung in Gestalt von Amtsgebäuden und Organträgern für sie manifest werde und mit zumutbarem Aufwand erreichbar sei. Mit dem Fortschreiten der Digitalisierung verbinde sich vordergründig ein Bedeutungsverlust dieser „Nahversorgung“ von Verwaltungseinrichtungen mit Parteienverkehr.

Der dritte und letzte Teil ist dem Themenbereich Kinder- und Jugendhilfe gewidmet, unter anderem vor dem Hintergrund der mit der B-VG-Novelle BGBl I 14/2019 erfolgten „Verlängerung“ dieser wichtigen Aufgabe der Bezirksverwaltung, die dadurch an neuer Aktualität gewonnen hat. Während sich *Beatrice Sommerauer* von der Universität Graz mit einigen Rechtsfragen der „Verlängerung“, insbesondere der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Kinder- und Jugendhilfe als aufschiebende Bedingung für den Kompetenzübergang befasst, veranschaulichen abschließend *Martin Ofner* von der Bezirkshauptmannschaft Leibnitz, („Neue Wege in der Kinder- und Jugendhilfe“) sowie *Gabriele Herlitschka* vom Magistrat der Stadt Innsbruck („Vollziehung der Kinder- und Jugendhilfe aus Sicht des Magistrats der Stadt Innsbruck – aktuelle Entwicklungen“) einige aktuelle praktische Gesichtspunkte dieser mitunter komplexen Zuständigkeit der Bezirksverwaltung.

Die Herausgeber danken allen Referentinnen und Referenten der Tagung für die gehaltvollen Referate und die zeitnahe Ausarbeitung ihrer Beiträge. Besonderer Dank gilt Frau Landeshauptfrau von Niederösterreich, *Johanna Mikl-Leitner*, und Herrn Präsident des Niederösterreichischen Landtages, *Karl Wilfing*, für die Bereitstellung der Tagungsräume, insbesondere des Landtagssaales im niederösterreichischen Landhaus in St. Pölten, sowie die vielfältige Unterstützung der Tagung.

Herzlich gedankt sei außerdem Frau *Andrea Schafferer* vom Institut für Föderalismus für die technische Betreuung sowie Herrn *Wolfgang*

Walluch und Herrn *Franz König* von der Novographic Druck GmbH für den Satz und die Drucklegung des vorliegenden Bandes.

Innsbruck, im Juni 2020

Peter Bußjäger
Josef Kronister
Christoph Schramek

Inhalt

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Teil 1:	
Neue Formen der Verwaltungskooperation	1
<i>Tanja Marktler/Wolfgang Steiner</i> Die neuen Rechtsgrundlagen der Kooperation in der Bezirksverwaltung	3
<i>Klaus Heissenberger</i> Bezirkshauptmannschaften als regionale Kompetenzzentren in Niederösterreich. Landesverfassungsrechtliche und einfach- gesetzliche Grundlagen	23
<i>Josef Kronister</i> Bezirkshauptmannschaften als regionale Kompetenzzentren in Niederösterreich. Praktische Erfahrungen	31
<i>Peter Bußjäger</i> Die Kooperation der Bezirkshauptmannschaften und die Digitalisierung	37
Teil 2:	
Aufgaben und Standortrelevanz der Bezirksverwaltungsbehörden	53
<i>Thomas Prorok</i> Aufgaben von Bezirksverwaltungsbehörden in funktionalen Räumen	55
<i>Gerlind Weber</i> Die regionalpolitische Bedeutung von Gemeinden mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft	65

Teil 3:	
Aktuelle Fragen der Kinder- und Jugendhilfe	77
<i>Beatrice Sommerauer</i>	
Rechtsfragen der „Verlängerung“ der Kinder- und Jugendhilfe	79
<i>Martin Ofner</i>	
Neue Wege in der Kinder- und Jugendhilfe am Beispiel der Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (Stand und Ausblick)	103
<i>Gabriele Herlitschka</i>	
Vollziehung der Kinder- und Jugendhilfe aus Sicht des Magistrats der Stadt Innsbruck – aktuelle – Entwicklungen in der Sozialarbeit	107
Verzeichnis der Autorinnen, Autoren und Herausgeber	115

Teil 1:

Neue Formen der Verwaltungskooperation

Die neuen Rechtsgrundlagen der Kooperation in der Bezirksverwaltung

I. Einleitung

Die Forderung nach immer mehr Rationalität und Effizienz aller Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung bedarf der Planung, der Koordination und der Kooperation. Wie *Schäffer* schon 1971 formulierte, ist das bestimmende Motiv des kooperativen Föderalismus eine einheitliche und planend abgestimmte Zusammenarbeit aller Ebenen und Träger der öffentlichen Verwaltung in Materien, die diese Zusammenarbeit verlangen.¹

Im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte wurde diese Forderung nach mehr Flexibilität auf Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden immer lauter; entsprechend dazu setzte die jüngste Novelle des Art 15 Abs 10 B-VG im Jänner 2019 einen weiteren großen Schritt in Richtung sprengelübergreifender Kooperation.

Im folgenden Beitrag² möchten wir die historische Entwicklung dieser für die Bezirksverwaltungsorganisation wesentlichen verfassungsrechtlichen Bestimmung darstellen, die existierenden Kooperationsformen in den Ländern (mit einem Schwerpunkt auf Oberösterreich) vergleichen und einen Ausblick in die Zukunft wagen.

1 *Schäffer*, Koordination in der öffentlichen Verwaltung (1971) 11.

2 Überarbeitete Fassung des Vortrags, der bei der ifö-Tagung „Herausforderung der Bezirksverwaltung“ am 25. Oktober 2019 in St. Pölten von *Wolfgang Steiner* gehalten wurde. Der Vortragsstil wurde beibehalten; die Druckversion wurde im Wesentlichen mit 28. Februar 2020 abgeschlossen. Personenbezogene Bezeichnungen umfassen (aus Gründen der leichteren Lesbarkeit und Kürze der Schriftfassung) jeweils Männer und Frauen gleichermaßen.

II. Betrachtungsgegenstand

Auf Bezirksverwaltungsebene wird Österreich, einschließlich Wien, in 15 Statutarstädte und 79 Bezirkshauptmannschaften unterteilt.³ Oberösterreich hat mit Linz, Wels und Steyr bspw drei Statutarstädte und 15 Bezirkshauptmannschaften. Betreffend die Anzahl, die Organisation, aber auch den Aufgabenbereich der Statutarstädte bestehen jedoch bundesweit zT erhebliche Unterschiede: Während Niederösterreich vier Statutarstädte hat (und 20 Bezirkshauptmannschaften), gibt es in Vorarlberg keine einzige Statutarstadt (und vier Bezirkshauptmannschaften); die steirische Bezirkshauptmannschaft Liezen verfügt wiederum über die letzte politische Expositur Gröbming;⁴ schließlich kommt den niederösterreichischen Statutarstädten Krems an der Donau und Waidhofen an der Ybbs – im Gegensatz zu allen übrigen Statutarstädten⁵ – auch die Besorgung der Sicherheitsverwaltung zu.⁶

III. Entstehungsgeschichte (Art 15 Abs 10 B-VG)

A. BGBl 444/1974

1. Kompetenzänderung

Vor dem 1. Jänner 1975⁷ unterlagen Regelungen über die Organisation von Bezirkshauptmannschaften dem in Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG angeführten Kompetenztatbestand „Organisation der Verwaltung in den Ländern“ und somit der Grundsatzgesetzgebung des Bundes; diese Kompetenzgrundlage entfiel jedoch durch die BVG-Novelle 1974,⁸ womit

3 Siehe <https://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/politische_bezirke/index.html> (Stand: 28.2.2020).

4 Vgl § 4 Abs 4 Steiermärkisches Bezirkshauptmannschaftengesetz (LGBl 60/1997 idF LGBl 63/2019).

5 Siehe § 8 Sicherheitspolizeigesetz – SPG (BGBl 566/1991 idF BGBl 662/1992 [DFB] idF BGBl I 113/2019) sowie die Anmerkungen dazu in *Keplinger/Pühringer*, Sicherheitspolizeigesetz¹⁸ (2020) 41.

6 Interessant VfGH 28.9.1982, A 3/81, wo der Verfassungsgerichtshof die auf Art 137 B-VG gestützte Klage der Stadt Krems an der Donau gegen den Bund auf Ersatz jener Aufwendungen, die ihr aus dem Aufgabenbereich der Sicherheitsverwaltung entstanden sind, mit Hinweis auf Art 116 Abs 3 letzter Satz B-VG iVm § 2 F-VG 1948 abwies.

7 Art XIV Abs 1 BVG-Novelle 1974.

8 BGBl 444/1974.

der „unbefriedigende Zustand mangelnder Verfügungsgewalt der Länder über ihre Behördenorganisation“⁹ beendet wurde, da diese Materie seither dem selbständigen Wirkungsbereich der Länder gemäß Art 15 Abs 1 B-VG zuzurechnen ist.¹⁰ Zudem erfolgte eine Konkretisierung durch Art 15 Abs 10 B-VG, der in seiner Stamfassung folgendermaßen lautete:

„Landesgesetze, durch die die bestehende Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern geändert oder neu geregelt wird, dürfen nur mit Zustimmung der Bundesregierung kundgemacht werden.“

Geschaffen wurde somit eine Regelung, die sowohl die Landesinteressen als auch das „unbestreitbare Interesse“¹¹ des Bundes an der Verwaltungsstruktur der Länder absicherte: zwar lag die legistische Organisationskompetenz betreffend die jeweilige Landesverwaltung fortan bei den Ländern, bedurfte jedoch bei ihrer Inanspruchnahme der Zustimmung der Bundesregierung.

2. Reaktionen der Länder

Auf der Grundlage von Art 15 Abs 10 B-VG haben sieben Länder eigene Gesetze zur Organisation ihrer Bezirkshauptmannschaften erlassen, die einander in Aufbau und Inhalt sehr ähnlich sind.¹² Zu diesen Bezirkshauptmannschaften-Organisationsgesetzen zählen

- das Burgenländische Bezirkshauptmannschaften-Gesetz;¹³
- das Kärntner Bezirkshauptmannschaften-Gesetz (K-BHG);¹⁴
- das NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz;¹⁵

9 Demmelbauer/Pesendorfer, Demokratisierung der Bundesverwaltung² (1980) 10.

10 Gleichzeitig wurde § 3 Abs 2 ÜG 1920, die sog Sperrvorschrift, aufgehoben, womit das Verbot einer Neuordnung der Organisation der Bezirkshauptmannschaften wegfiel. Umfassend dazu Stolzlechner, Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, ZfV 1976, 121 (122); Bußjäger, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen (1999) 67 f; Pürgy, Bezirksverwaltungsbehörden, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd I (2012) 443 (448).

11 RV 182 BlgNR XIII. GP, 17.

12 Detailliert dazu Marktler, Die Rechtsgrundlagen der Bezirksverwaltungsorganisation, in: Bußjäger/Germann/Ranacher/Schramek/Steiner (Hg), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice [FS 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften] (2018) 137 (147 ff).

13 LGBl 42/2019 (zuvor LGBl 2003/26).

14 LGBl 19/1982 idF LGBl 42/2019.

15 LGBl 96/2015 idF LGBl 45/2019.

- das (Sbg) Bezirkshauptmannschaften-Gesetz;¹⁶
- das Steiermärkische Bezirkshauptmannschaftengesetz;¹⁷
- das (Tir) Gesetz vom 14. Februar 1977 über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften;¹⁸
- das (Vlbg) Bezirksverwaltungsgesetz.¹⁹

Oberösterreich und Wien bilden Ausnahmen, was die Rechtsgrundlagen ihrer Bezirksverwaltungsorganisation betrifft. Für den Sonderfall Wien kommt der Wiener Stadtverfassung unter anderem auch die Funktion eines Bezirksverwaltungsorganisationsgesetzes zu.²⁰ In Oberösterreich lässt sich die Organisation der Bezirkshauptmannschaften – vor dem Nutzen der landesgesetzlichen Möglichkeiten, die sich durch die anschließend noch darzustellenden Novellen von Art 15 Abs 10 B-VG ergeben – vor allem auf § 1 der Beilage A der Verordnung der Minister des Innern, der Justiz und der Finanzen vom 19. Jänner 1853,²¹ womit die Allerhöchsten Entschlüsse über die Einrichtung und Amtswirksamkeit ua der Bezirksämter kundgemacht werden, und auf die §§ 10 f des Gesetzes vom 19. Mai 1868 über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden ua im Erzherzogtum Österreich ob der Enns,²² welche in Oberösterreich als Landesgesetze in Geltung stehen,²³ zurückführen. Diese Geltung ergibt sich wiederum aus Art XI Abs 1 der B-VG Novelle 1974, dem zufolge § 4 Abs 2 ÜG 1920 auf die im Zeitpunkt des Inkraft-

16 LGBl 59/1976 idF LGBl 106/2013.

17 LGBl 60/1997 idF LGBl 63/2019.

18 LGBl 11/1977 idF LGBl 77/2019.

19 LGBl 1/1976 idF LGBl 71/2019.

20 Vgl dazu insbesondere das Erste Hauptstück „Wien als Gemeinde und als Stadt mit eigenem Statut“ der Wiener Stadtverfassung (LGBl 28/1968 idF LGBl 47/2019) sowie umfassend *Staudigl*, Die Magistratischen Bezirksämter in Wien, in: FS 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften, 455 (456 ff).

21 RGBl 10/1853; wesentliches Ziel dieser Verordnung war die Trennung der politischen Behörden von jenen des Gerichts- und Finanzwesens; die neu errichteten Bezirksämter entsprachen territorial den Bezirksgerichten und Steuerämtern; so die Ausführungen von *Wutzel/Grabherr*, Oberösterreich (zur Geschichte der Verwaltung in den einzelnen Bundesländern) in: Gründler (Hg), FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich (1970) 54 (55); zum (historischen) Begriff „politischer Bezirk“ vgl auch *Binder/Trauner*, Öffentliches Recht – Grundlagen⁴ (2016) 268 (Begriff Bezirk).

22 RGBl 44/1868; durch dieses Gesetz entstanden die neuen Bezirksbehörden namens Bezirkshauptmannschaften; anstelle der bisher bestehenden 46 Bezirksämter wurden im Erzherzogtum Österreich ob der Enns 12 Bezirkshauptmannschaften errichtet; siehe dazu *Wutzel/Grabherr*, Oberösterreich 57; interessant zur Bezirksverwaltung in der Monarchie auch *Holzinger*, Zur Bedeutung der Bezirkshauptmannschaften aus Sicht des Verfassungsrechts und der Verwaltungspraxis, ZfV 4/2018, 339 (340 f).

23 Siehe *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) Rn 832.

tretens der Novelle geltenden Vorschriften, für die die Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Vollziehung durch die Novelle neu geregelt wurde, sinngemäß anzuwenden ist.

§ 4 Abs 2 ÜG 1920 lautete: „Soweit solche Angelegenheiten bisher durch Staatsgesetze, einschließlich früherer Reichsgesetze, geregelt sind, gelten diese in jedem Land als Landesgesetze im Sinne des Bundes-Verfassungsgesetzes.“²⁴

Viele bezirksverwaltungsorganisatorische Maßnahmen wurden und werden in Oberösterreich auf Verordnungsebene getroffen.²⁵ So bildet bspw § 10 RGBl 44/1868 die Basis für die 2016 erlassene Oö. Verwaltungsgemeinschaftsverordnung;²⁶ diese führt – unter Aufrechterhaltung der beiden politischen Bezirke Grieskirchen und Eferding – die Verwaltung beider Bezirke am Hauptstandort Grieskirchen unter der Leitung des Bezirkshauptmanns bzw der Bezirkshauptfrau von Grieskirchen zusammen; in Eferding stehen den Kundinnen und Kunden eine Bürgerservicestelle sowie eine Außenstelle „Kinder- und Jugendhilfe und Soziales“ zur Verfügung. Eine effiziente und effektive Verwaltung der Bezirke Grieskirchen und Eferding wurde als wesentliches Ziel dieses Modellprojekts²⁷ definiert.

B. BGBl I 60/2011

Durch den Gesetzesantrag des Bundesrates zur Stärkung der Rechte der Gemeinden²⁸ wurde dem Art 15 Abs 10 B-VG im Jahr 2011 ein zweiter Satz angefügt, der die Ermächtigung zur sprengelübergreifenden Zusammenarbeit von Bezirksverwaltungsbehörden enthält und damit

24 BGBl 368/1925; § 4 ÜG 1920 wurde im Rahmen des Ersten Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetzes (BGBl I 2/2008) aufgehoben.

25 Als Grundlage für diese BVB-Verordnungen kommen je nach Inhalt nicht nur das RGBl 44/1868, sondern – bis zu seiner Aufhebung durch das BGBl I 14/2019 – insbesondere auch § 8 Abs 5 lit d ÜG (nunmehr: Art 15 Abs 11 B-VG) sowie das Oö. Bezirksverwaltungsbehörden-Kooperationsgesetz, LGBl 103/2018, in Betracht.

26 LGBl 53/2016; zu den rechtlichen Rahmenbedingungen vgl weiterführend *Marktler*, Bezirksverwaltungsorganisation 156 f; zur Verwaltungsgemeinschaft als mögliche BH-Kooperation für einen optimalen Ressourceneinsatz siehe *Dorner/Steiner*, Wirkungsorientierte Verwaltung in der Bezirkshauptmannschaft (am Beispiel Oberösterreichs), in: FS 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften, 413 (423).

27 Vgl dazu das zwischen der ÖVP und der FPÖ im Oktober 2015 für den Zeitraum 2015 bis 2021 abgeschlossene Arbeitsübereinkommen „Mit Mut und Entschlossenheit – Oberösterreich weiter entwickeln“, 35.

28 GABR 1213 BlgNR 24. GP.

die erste verfassungsrechtliche Grundlage für eine derartige Kooperation in der Bezirksverwaltung bildet:

„In solchen Landesgesetzen kann eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit von Bezirksverwaltungsbehörden einschließlich der Städte mit eigenem Statut (Art. 116 Abs. 3), insbesondere auch die Übertragung behördlicher Zuständigkeiten, vorgesehen werden,

1. wenn es sich um Verfahren geringer Häufigkeit handelt, die ein hohes Ausmaß an Sachverstand voraussetzen, oder
2. um die Wahrnehmung von Zuständigkeiten außerhalb der für den Parteienverkehr bestimmten Zeiten zu erleichtern.“²⁹

Die in den Ziffern 1 und 2 normierten Voraussetzungen zeigen zum einen, dass es sich um eine örtliche Zuständigkeitskonzentration bei einer Behörde in ganz bestimmten Angelegenheiten handelt, und zum anderen, dass alle involvierten Bezirksverwaltungsbehörden für die betreffenden Angelegenheiten auch sachlich zuständig sind.³⁰ Als Ziel wird im Gesetzesantrag des Bundesrates insbesondere eine effiziente und kostengünstige Verwaltung genannt. Ein entscheidendes Motiv für die Formulierung der beiden Übertragungseinschränkungen ist der Aspekt der Bürgernähe.³¹

Aufgrund des restriktiven Charakters dieser bundesverfassungsgesetzlichen Bestimmung kam dieser lediglich eine geringe praktische Relevanz zu. Niederösterreich und Vorarlberg verankerten in ihren BH-Organisationsgesetzen eine Ermächtigung der Landesregierung zur allgemeinen oder fallweisen Zuständigkeitsübertragung zwischen den Bezirkshauptmannschaften;³² die VlbG Landesregierung hat in weiterer Folge eine Verordnung erlassen, welche Entscheidungen in Angelegenheiten der Obsorge für unbegleitete minderjährige Fremde bei der Bezirkshauptmannschaft Feldkirch konzentriert.³³ Erwähnenswert ist

29 BGBl I 60/2011.

30 Vgl. *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 18. Lfg (2017) Rn 17.

31 Zum – auch vor dem Hintergrund der Digitalisierung differenziert zu betrachtenden – Begriff der Bürgernähe siehe auch *Mayrhofer/Marktler*, Kooperationen zwischen Bezirksverwaltungsbehörden in Oberösterreich, RFG 4/2019, 173 (174 und 177).

32 § 3 Abs 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz idF LGBl 96/2015; § 2a (VlbG) Bezirksverwaltungsgesetz idF LGBl 44/2013.

33 LGBl 2/2016; siehe dazu auch *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 B-VG Rn 23.

zudem, dass auch das Oö. Bezirksverwaltungsbehörden-Kooperationsgesetz³⁴ auf Art 15 Abs 10 B-VG idF BGBl I 60/2011 beruht.³⁵

C. BGBl I 14/2019

Das BGBl I 14/2019³⁶ diene insbesondere der Umsetzung des unter dem Titel „Moderner Bundesstaat“ stehenden, zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht mehr geltenden,³⁷ Regierungsprogramms 2017–2022. Schwerpunkte dieses Gesetzesvorhabens sind ua:

- die Reduktion der Zustimmungrechte von Bund und Ländern zu Maßnahmen der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft
- die Änderung der Kompetenzverteilung im Bezug auf den Kompetenztypus der Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung

Die Erläuterungen führen dazu aus:

„Das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz – Verfassungsdienst hat einen Gesetzentwurf ausgearbeitet, der mit den Ländern koordiniert wurde. Die Landeshauptleutekonferenz hat sich in ihrer Tagung am 18. Mai 2018 im Beisein des Bundesministers für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz mit der Kompetenzentflechtung und Strukturbereinigung befasst und einen Beschluss gefasst, wonach sie die Initiative des Bundesministers für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz unterstützt. Der Gesetzentwurf wurde auf Grund der Ergebnisse des allgemeinen Begutachtungsverfahrens überarbeitet; die weitere Entflechtung der Kompetenzverteilung, insbesondere der noch in Art. 12 B-VG verbleibenden Kompetenztatbestände, soll in einer politischen Bund-Länder-Arbeitsgruppe einer Lösung zugeführt werden.“³⁸

Das Wegfallen der wechselseitigen Zustimmungrechte soll „rasche und effiziente Anpassungen im Bereich der Verwaltung“³⁹ ermöglichen.

34 LGBl 103/2018; Näheres dazu unter Punkt IV.C. in diesem Beitrag.

35 Vgl die Ausführungen im Allgemeinen Teil (I. Anlass und Inhalt des Gesetzentwurfs) sowie im Besonderen Teil (zu § 1) des Ausschussberichts zum Oö. BVB-KG, AB 849/2018 BlgOöLT 28. GP.

36 IdF BGBl I 27/2019 (Berichtigung) Z 12.

37 Am 29. September 2019 fanden in Österreich vorgezogene Nationalratswahlen statt, welche zu einer neuen Regierungskonstellation führten.

38 ERLRV 301 BlgNR 26. GP, 1.

39 *Ibidem*.

In diesem Sinn entfiel nicht nur das in Art 15 Abs 10 B-VG verankerte Zustimmungsrecht der Bundesregierung zu den Organisationsgesetzen der Länder, sondern auch der praxisrelevante § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920,⁴⁰ dessen zentrale Inhalte – mit Ausnahme der Zustimmungserfordernisse – in das Bundes-Verfassungsgesetz integriert wurden.

Der neue Art 15 Abs 11 B-VG lautet: „Die Sprengel der politischen Bezirke sind durch Verordnung der Landesregierung festzulegen.“

Die korrespondierende Regelung für Gerichtssprengel findet sich in Art 83 Abs 1 B-VG.⁴¹

Art 15 Abs 10 B-VG erfuhr jedoch mit Wirkung vom 1. Februar 2019⁴² noch eine zusätzliche Änderung, welche den Gestaltungsspielraum des Landesorganisationsgesetzgebers erheblich erweitert hat: die 2011 normierten Kriterien zur Übertragung behördlicher Zuständigkeiten auf Bezirksverwaltungsebene (Verfahren geringer Häufigkeit; Wahrnehmung außerhalb des Parteienverkehrs) wurden nicht nur gelockert, sondern zur Gänze aufgehoben.⁴³ Dieser Schritt ermöglicht den Ländern eine Bezirksverwaltungsorganisation, die den tatsächlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen entspricht bzw diesen angepasst werden kann.

IV. BVB-Kooperationen auf Länderebene

A. Überblick

Ein Blick auf die einzelnen Länder zeigt, dass in Oberösterreich mit dem Oö. Bezirksverwaltungskooperationsgesetz⁴⁴ und in Kärnten mit dem Kärntner Bezirksverwaltungsbehörden-Zusammenarbeitsgesetz⁴⁵ eigene Kooperationsgesetze gemäß Art 15 Abs 10 B-VG erlassen wurden. In Niederösterreich, Burgenland, Tirol und Vorarlberg wurden neue Bestimmungen zur sprengelübergreifenden behördlichen Zusammen-

40 Bis zu seiner Aufhebung erließen die Länder zahlreiche Verordnungen gemäß § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920; siehe dazu *Marktler*, Bezirksverwaltungsorganisation 153 ff.

41 „Die Sprengel der Bezirksgerichte sind durch Verordnung der Bundesregierung festzulegen.“

42 So Art 151 Abs 63 Z 1 B-VG.

43 Dahingehend bereits *Marktler*, Bezirksverwaltungsorganisation 158 f.

44 LGBl 103/2018.

45 LGBl 50/2019 (Art VIII).

arbeit in die bestehenden BH-Organisationsgesetze eingefügt.⁴⁶ In den Ländern Salzburg und Steiermark finden sich keine speziellen rechtlichen Regelungen zur bezirksverwaltungsbehördlichen Kooperation.

B. Umfang

Interessant ist auch die Frage, innerhalb welcher Verwaltungsbereiche Art 15 Abs 10 B-VG sprengelübergreifende behördliche Kooperationen inklusive behördlicher Zuständigkeitsübertragungen zulässt. Unstrittig ist, dass die bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigung des Landesorganisationsgesetzgebers für die mittelbare Bundesverwaltung und für die Landesverwaltung gilt, und sowohl die hoheitlich tätige als auch die privatwirtschaftlich handelnde Behörde umfasst.⁴⁷

Grenzen der Zuständigkeitsübertragung ergeben sich jedoch im Bereich der Sicherheitsverwaltung: Art 15 Abs 10 B-VG nimmt Bezug auf die Bezirksverwaltungsbehörden, nicht aber auf die Landespolizeidirektionen. Daraus folgt, dass sprengelübergreifende Kooperationen bspw zwischen Bezirkshauptmannschaften, welche als Sicherheitsbehörden funktionell die Sicherheitsverwaltung des Bundes wahrnehmen,⁴⁸ und Landespolizeidirektionen, welche meist im städtischen Gebiet⁴⁹ auch als Sicherheitsbehörde erster Instanz fungieren,⁵⁰ weder im Bereich der Sicherheitsverwaltung noch im Bereich der Bezirksverwaltung, die in bestimmten Materien wiederum von der Landespolizeidirektion wahr-

46 § 3 Abs 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz idF LGBl 45/2019; § 2 Abs 2 Burgenländisches Bezirkshauptmannschaften-Gesetz idF LGBl 42/2019; § 2a (Tir) Gesetz über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften idF LGBl 77/2019; § 2a (VlbG) Bezirksverwaltungsgesetz idF LGBl 71/2019.

47 Vgl dazu die Ausführungen im Besonderen Teil (zu § 1) des Ausschussberichts zum Oö. BVB-KG, AB 849/2018 BlgOöLT 28. GP; sowie zu den umfangreichen BVB-Aufgaben im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 B-VG Rn 17.

48 Vgl Art 78a B-VG und § 4 Abs 2 SPG.

49 Mit Ausnahme der Statutarstädte Krems an der Donau und Waidhofen an der Ybbs (siehe dazu bereit unter Punkt II in diesem Beitrag); zudem ist die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz im Gebiet der Gemeinde Schwechat sowie in jenen Gemeindegebietsteilen, die einen räumlichen Bezug zum Flughafen Wien-Swechat aufweisen, siehe dazu § 8 Z 7 SPG.

50 Vgl Art 78c B-VG und § 8 SPG.

genommen wird,⁵¹ rechtlich möglich sind. Eine Zusammenarbeit bzw Zuständigkeitsübertragung zwischen Bezirksverwaltungsbehörden im Bereich der Sicherheitsverwaltung ist gleichfalls nicht von Art 15 Abs 10 B-VG gedeckt, da der Bund für die Organisationsgesetzgebung betreffend die Sicherheitsverwaltung zuständig ist.

C. Oö. Bezirksverwaltungsbehörden-Kooperationsgesetz

1. Inhalt

Das Oö. Bezirksverwaltungsbehörden-Kooperationsgesetz (Oö. BVB-KG)⁵² trat am 1. Jänner 2019 in Kraft.⁵³ Die Gesetzesmaterialien⁵⁴ nennen als Gründe für die Inanspruchnahme der Ermächtigung des Art 15 Abs 10 B-VG die bessere Nutzung bezirksverwaltungsbehördlicher Synergiepotenziale, eine Effektivität- und Effizienzsteigerung in der Aufgabenerledigung sowie damit einhergehend die Verkürzung der Verfahrensdauer und Optimierung des Ressourceneinsatzes.

Das lediglich aus drei Paragraphen bestehende Oö. Bezirksverwaltungsbehörden-Kooperationsgesetz enthält zwei Übertragungsbestimmungen sowie Inkrafttretens- und Schlussbestimmungen. § 1 Oö. BVB-KG ermöglicht für bestimmte Angelegenheiten die gesetzliche Zuständigkeitsübertragung von einer Bezirksverwaltungsbehörde auf eine andere Bezirksverwaltungsbehörde. Gemäß § 2 Oö. BVB-KG kann – unter Beibehaltung der jeweiligen Zuständigkeiten – in bestimmten Angelegenheiten eine Bezirksverwaltungsbehörde für eine andere Bezirksverwaltungsbehörde entscheiden. Diese sprengelübergreifenden Übertragungen von Zuständigkeiten bzw Entscheidungsbefugnissen erfolgen jedoch nicht unmittelbar durch das Landesgesetz, sondern be-

51 Für den Bereich der Landesverwaltung siehe zB § 14 Abs 2 Oö. Sexualdienstleistungsgesetz: „Die Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren obliegt der jeweils zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde, im Gebiet einer Gemeinde, für das die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, der Landespolizeidirektion.“; für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung vgl zB § 50 Abs 1 Glücksspielgesetz: „Für Strafverfahren und Betriebsschließungen nach diesem Bundesgesetz sind die Bezirksverwaltungsbehörden, im Gebiet einer Gemeinde, für das die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, die Landespolizeidirektion zuständig.“

52 LGBI 103/2018; grundlegend dazu *Dorner/Steiner*, Das Oö. Bezirksverwaltungsbehörden-Kooperationsgesetz (Oö. BVB-KG), *Föderalismus-Blog* vom 16.1.2019, abrufbar unter <www.foederalismus.at/blog>; *Mayrhofer/Marktler*, Kooperationen 175 ff.

53 § 3 Abs 1 Oö. BVB-KG.

54 AB 849/2018 BlgOÖLT 28. GP (zu Punkt A.I. Anlass und Inhalt des Gesetzentwurfs).

dürfen zur weiteren Konkretisierung einer Verordnung der Landesregierung iSd Art 15 Abs 10 B-VG, sofern deren Erlassung „im Interesse der Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Kostenersparnis gelegen ist.“⁵⁵

Diese – legistisch durchaus gebräuchliche – Formulierung ist dem Verfassungsgerichtshof zufolge ausreichend bestimmt, dh sie entspricht grundsätzlich dem Determinierungsgebot des Art 18 B-VG, womit das Vorliegen einer formalgesetzlichen Delegation ausgeschlossen ist.⁵⁶ Auf den §§ 1 oder 2 Oö. BVB-KG basierende Verordnungen müssen jedoch nicht nur den zuvor genannten Kriterien entsprechen, sondern für sich genommen auch sachlich sein, da der Verfassungsgerichtshof organisationsrechtliche Maßnahmen insbesondere auf ihre Sachlichkeit hin überprüft.⁵⁷

Zur Kooperationsform nach § 2 Oö. BVB-KG halten die Erläuternden Bemerkungen fest, dass es sich dabei um „die bloße Beauftragung zur Entscheidung im fremden Namen (sog. zwischenbehördliches Mandat)“ handelt.⁵⁸ Diese Klarstellung ist interessant. Das Rechtsinstrument des zwischenbehördlichen Mandats begegnete in der Vergangenheit zahlreichen Auslegungsschwierigkeiten, weswegen es in Lehre und Praxis bisher nicht unumstritten gewesen ist. Das zwischenbehördliche Mandat sollte eine Aufgabenübertragung an die sachlich nachgeordnete Behörde ermöglichen, wobei die ursprünglichen Zuständigkeiten (und daher auch die Instanzenzüge) unverändert blieben. Die ermächtigte Behörde muss sich bei den ihr übertragenen Entscheidungen durch eine entsprechende Fertigungsklausel ausdrücklich auf die Ermächtigung berufen. Da das zwischenbehördliche Mandat über den eigenen Dienststellenbereich hinausgeht, bedarf es zu seiner Rechtmäßigkeit einer gesetzlichen Grundlage; trotz deren Vorliegens wurden zwischenbehördliche Mandate vom Verfassungsgerichtshof häufig als

55 §§ 1 und 2 Oö. BVB-KG.

56 VfGH 21.3.1968, B 83/67 ua; 17.6.1986, B 19/86; siehe auch *Schmid*, Zuständigkeit und Zuständigkeitsübertragung (2017) 290 f; *Mayrhofer/Marktler*, Kooperationen 175 f; AB 849/2018 BlgOöLT 28. GP (zu § 1); zum Bestimmtheitsgebot vgl *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹¹ (2015) Rn 569.

57 Vgl idS bspw die aussagekräftige VfGH-Rsp zu Gemeindezusammenlegungen bzw Gemeindeauflösungen in Niederösterreich und der Steiermark, VfGH 13.10.1983, G 29/83; 9.12.2014, G 149/2014 ua; allgemein zum Sachlichkeitsgebot siehe *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹¹ (2016) Rn 765 ff.

58 AB 849/2018 BlgOöLT 28. GP (zu § 2).

verfassungswidrig qualifiziert,⁵⁹ da die Aufgabenübertragung in Form eines zwischenbehördlichen Mandats nur von der gesetzlich zuständigen Behörde an ihren eigenen, das heißt, an den ihr verfassungsgesetzlich zugewiesenen Hilfs- und Geschäftsapparat als verfassungskonform angesehen wurde. Demzufolge ließ der Verfassungsgerichtshof, insbesondere in Anlehnung an das Ämter-der-Landesregierungen-Bundesverfassungsgesetz,⁶⁰ als Hilfsapparat für die Landesregierung und den Landeshauptmann ausschließlich das Amt der Landesregierung zu.

Diese (str)enge Auslegung des zwischenbehördlichen Mandats, welche zu einem sehr eingeschränkten Anwendungsbereich führt, ist durch die 2011 und 2019 erfolgten Novellen von Art 15 Abs 10 B-VG überholt. Die bundesverfassungsgesetzliche Bestimmung ermöglicht nun sprengelübergreifende Kooperationen zwischen gleichrangigen Behörden, darunter auch die Übertragung von Aufgaben bzw Entscheidungen, die von der beauftragten Behörde für die zuständige Behörde zu treffen sind, womit dem Begriff des „zwischenbehördlichen Mandats“ letztendlich auch rechtlich und tatsächlich entsprochen wird.

2. Oö. BVB-Übertragungsverordnungen

a. Statutarstädte und „Umland“-Bezirkshauptmannschaften

Nach einem intensiven politischen und fachlichen Abstimmungsprozess traten am 1. Februar 2019 drei Übertragungsverordnungen gemäß § 1 Oö. BVB-KG in Kraft, durch welche bestimmte behördliche Zuständigkeiten der Bürgermeister der Statutarstädte⁶¹ auf die sie umgebenden Bezirkshauptmannschaften, sowie umgekehrt andere näher bezeichnete behördliche Zuständigkeiten der Bezirkshauptmannschaften

59 So waren zB das Tätigwerden eines Organwalters einer Bezirkshauptmannschaft für den Landeshauptmann, VfGH 3.12.1987, B 125/86; das Tätigwerden eines Organwalters einer Bezirksverwaltungsbehörde für die Landesregierung, VfGH 20.6.2007, G 177/06 ua, V 69/06 ua, sowie das Tätigwerden eines Organwalters einer Statutarstadt für den Landeshauptmann, VfGH 8.10.2009, G 173/08 ua, V 464/08 ua, nicht zulässig.

60 BGBl 289/1925 idF BGBl I 14/2019.

61 Diese und – mit Ausnahme von Wien – nicht der Magistrat sind Bezirksverwaltungsbehörde. Vgl klarstellend Steiner, Rechtsstellung und Aufgaben der Gemeindeorgane, in: Pabel (Hg), Das österreichische Gemeinderecht (2014) 9. Teil, Rn 174: „Die Bezirksverwaltung als Teil des übertragenen Wirkungsbereiches ist daher in Statutarstädten schon kraft Bundesverfassungsrecht vom Bürgermeister – und nicht vom Magistrat als selbständiger Behörde – wahrzunehmen“; sowie Stolzlechner, Art 116 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 20. Lfg (2018) Rn 54: „Zuständig zur Vollziehung der Agenden der Bezirksverwaltung ist der Bürgermeister, nicht der als Hilfsorgan eingerichtete Magistrat“; entsprechend differenzierend auch Binder/Trauner, Öffentliches Recht – Grundlagen⁴ (2016) Rn 1196.

auf die Bürgermeister ihrer jeweiligen Statutarstadt übertragen wurden. Namentlich handelt es sich dabei um die Oö. BVB-Übertragungsverordnung Linz/Linz-Land,⁶² um die Oö. BVB-Übertragungsverordnung Wels/Wels-Land⁶³ sowie um die Oö. BVB-Übertragungsverordnung Steyr/Steyr-Land.⁶⁴

Da sich die jeweiligen Zuständigkeitsübertragungen zur Erfüllung der gesetzlich vorgegebenen Voraussetzungen der Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Kostenersparnis insbesondere an den tatsächlichen Begebenheiten wie Fallzahlen, damit zusammenhängenden Spezialisierungsmöglichkeiten, Zielgruppen, Komplexität der Materie, bestehende Personalressourcen und am Kriterium inhaltlich zusammenpassender Rechtsgebiete orientierten, weisen die drei bezirksverwaltungsbehördlichen Übertragungsverordnungen durchaus unterschiedliche Inhalte auf.⁶⁵ Es werden (nach Absätzen getrennt) entweder sämtliche oder nur spezifisch genannte Angelegenheiten einer Rechtsmaterie übertragen. So erhält bspw die Bezirkshauptmannschaft Linz-Land sämtliche Angelegenheiten nach dem Oö. Jagdgesetz, einschließlich der Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren und Vollstreckungen, während der Bürgermeister der Statutarstadt Linz sämtliche Angelegenheiten nach dem Oö. Fischereigesetz bekommt. Eine weitere Untergliederung oder Systematisierung der Übertragungsgegenstände⁶⁶ wurde nicht vorgenommen, was zu einer gewissen Unübersichtlichkeit der drei Übertragungsverordnungen führt.

Eine derart individualisierte Festlegung behördlicher Zuständigkeiten ist innerhalb unserer Rechtsordnung, die betreffend Bezirksverwaltungsbehörden lange Zeit einheitliche sachliche und örtliche Zuständigkeitsregelungen vorsah, noch ungewohnt. Sie ist jedoch im Hinblick auf die Anforderungen des gesetzlichen Richters (Art 83 Abs 2 B-VG) und zur Realisierung einer flexibleren Bezirksverwaltungsorganisation, zu welcher der Bundes-Verfassungsgesetzgeber den Landesgesetzgeber mit Art 15 Abs 10 B-VG ermächtigt, erforderlich.

62 LGBl 4/2019.

63 LGBl 5/2019.

64 LGBl 6/2019.

65 Zum unterschiedlichen „Übertragungsumfang“ siehe auch *Mayrhofer/Marktler*, Kooperationen 176.

66 Wie zB durch eine Gruppierung nach Länder- und Bundesmaterien oder eine alphabetische Auflistung.

b. Servicecenter Strafverfahren Arbeits- und Sozialrecht Mühlviertel

Am 1. Oktober 2019 trat mit der Oö. BVB-Übertragungsverordnung ASR Mühlviertel⁶⁷ eine weitere Verordnung gemäß § 1 Oö. BVB-KG, diesmal jedoch ohne städtische Beteiligung, in Kraft. In den spezifisch genannten Angelegenheiten der aufgelisteten Rechtsmaterien übertragen die Bezirkshauptmannschaften Perg, Rohrbach sowie Urfahr-Umgebung ihre behördlichen Zuständigkeiten auf die Bezirkshauptmannschaft Freistadt, wo das Servicecenter Strafverfahren Arbeits- und Sozialrecht Mühlviertel errichtet wird. So werden ua Angelegenheiten nach § 71 Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, nach § 28 Ausländerbeschäftigungsgesetz, nach § 23 Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz oder nach § 10 Dienstleistungsscheckgesetz, jeweils einschließlich der Vollstreckung aller nach diesen Bestimmungen erlassenen Bescheide, übertragen. Als wesentliches Ziel dieser örtlichen Schwerpunktsetzung sind die mit einer konzentrierten Verfahrensführung verbundenen Spezialisierungseffekte zu nennen.

Wie die anderen Übertragungsverordnungen legt auch die Oö. BVB-Übertragungsverordnung ASR Mühlviertel fest, dass die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung anhängigen Verfahren von der bis dahin zuständigen Behörde weiterzuführen sind, womit der grundsätzlichen Festlegung in § 3 Abs 3 Oö. BVB-KG entsprochen wird.

Schließlich verweist – mit einer Ausnahme⁶⁸ – auch die Übertragungsverordnung ASR Mühlviertel im Zusammenhang mit den zu übertragenden Bundes- und Landesgesetzen weder auf eine bestimmte noch auf die jeweils geltende Fassung der angeführten Gesetze. Obwohl die Erläuterungen dazu nichts sagen, ist *argumentum e contrario* sowie insbesondere dem Zeck aller Übertragungsverordnungen entsprechend davon auszugehen, dass es sich um die jeweils geltende Fassung der übertragenen Materien handelt. Da es sich bei den Oö. BVB-Übertragungsverordnungen um reines Organisationsrecht (und nicht um materielles Recht) handelt, liegt auch keine dynamische Verweisung vor, deren Wesen darin besteht, „dass eine Vorschrift andere Vorschriften ‚in ihrer jeweils geltenden Fassung‘ zu ihrem Inhalt erklärt.“⁶⁹ Demnach begegnen die Zuständigkeits-Übertragungsverordnungen weder kompetenzrechtlichen Bedenken noch sind sie inhaltlich zu unbestimmt.

67 LGBl 84/2019.

68 Vgl dazu § 1 Z 2 Oö. BVB-Übertragungsverordnung ASR Mühlviertel.

69 Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) Rn 253.

V. Weitere Kooperationsformen

A. Verfahrenskonzentrationen auf Ebene der Bezirkshauptmannschaften

Noch vor Inkrafttreten der Novelle des Art 15 Abs 10 B-VG am 1. Februar 2019 wurden in Oberösterreich Spezialaufgaben aus den Bereichen Verkehr bzw Gewerbe unter Beibehaltung der behördlichen Zuständigkeiten auf den Bezirkshauptmannschaften Rohrbach bzw Perg gebündelt. Das bedeutet, dass die genannten Bezirkshauptmannschaften für alle anderen Bezirkshauptmannschaften bestimmte Verfahren erledigen. Dieser örtlich-fachlichen Schwerpunktsetzung liegt ein organisations- und dienstrechtlicher Ansatz zugrunde: in einem ersten Schritt wird durch eine Organisationsverfügung der Abteilung Präsidium des Amtes der Oö. Landesregierung gemäß § 6 Abs 4 Dienstbetriebsordnung (DBO)⁷⁰ vorgesehen, dass Bedienstete einer Bezirkshauptmannschaft konkrete Aufgaben auch für andere Bezirkshauptmannschaften wahrnehmen (sog funktionelles Tätigwerden); in einem zweiten Schritt werden diese Bediensteten durch Dienstzuteilungen der Abteilung Personal des Amtes der Oö. Landesregierung den Dienststellen der jeweils zuständigen Behörden zugeteilt. Diese Vorgehensweise ist insbesondere vor dem Hintergrund gesetzlicher Zuständigkeiten von entscheidender Bedeutung, da dadurch die bescheiderlassende Mitarbeiterin bzw der bescheiderlassende Mitarbeiter der jeweils zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde zugerechnet werden kann.

Beiden – im Folgenden inhaltlich noch kurz dargestellten – Schwerpunktsetzungen ist gemeinsam, dass es sich dabei um komplexe, der Umsetzung umfangreicher unionsrechtlicher Vorgaben dienender Verfahren handelt, deren Bearbeitung ein Spezialwissen erfordert, welches durch die entsprechende (personelle) Konzentration auch erlangt werden kann bzw bereits erlangt wurde.

⁷⁰ § 6 Abs 4 DBO lautet: „Inwieweit Bedienstete aus dem Personalstand der BHen ausnahmsweise Aufgaben des Geschäftsbereiches anderer BHen oder von Magistraten wahrnehmen, ergibt sich aus gesonderten Verfügungen der Abteilung Präsidium.“ (Stand: 23. Mai 2019). Die Dienstbetriebsordnung stellt rechtlich betrachtet einen Erlass dar und gilt für das Amt der Landesregierung und die Bezirkshauptmannschaften.

1. Service-Center CBE – Bezirkshauptmannschaft Rohrbach

Das Service-Center CBE (= „Cross Border Enforcement“) wurde mit Wirkung vom 1. September 2017 auf der Bezirkshauptmannschaft Rohrbach eingerichtet und ist als zentrale Bearbeitungsstelle für bestimmte Verkehrsübertretungen, die von einer Lenkerin bzw einem Lenker aus einem CBE-Land begangen wurden, (auch) für alle anderen Bezirkshauptmannschaften tätig. Als CBE-Länder gelten jene EU-Mitgliedstaaten, welche die „Richtlinie (EU) 2015/413 vom 11. März 2015 zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte“⁷¹ umgesetzt haben.⁷²

Als Ziel definiert Art 1 RL 2015/413/EU ein hohes Schutzniveau für alle Straßenverkehrsteilnehmer in der Union, indem der grenzüberschreitende Informationsaustausch über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte⁷³ und dadurch die Durchsetzung von Sanktionen erleichtert wird, wenn die Delikte mit einem in einem anderen Mitgliedstaat als dem Deliktsmitgliedstaat zugelassenen Fahrzeug begangen werden.

„Der RH erachtete die Einrichtung landesweiter CBE-Servicecenter insofern als zweckmäßig, als sie zur Nutzung von Synergien und Effizienzsteigerung bei der grenzüberschreitenden Ahndung von CBE-Verkehrsdelikten beitrugen. Dies galt umso mehr, als es sich in der Regel um Massendelikte handelte (vorwiegend Geschwindigkeitsübertretungen) und der Standort der abwickelnden Behörde bei nicht in Österreich wohnhaften Adressaten zweitrangig war.“⁷⁴

71 ABI L 2015/68, 9.

72 Vgl dazu die (auch englischsprachig abrufbaren) Informationen zum „Service-Center CBE“ auf der Homepage der Bezirkshauptmannschaft Rohrbach <unter www.bh-rohrbach.gv.at>.

73 Art 2 RL 2015/413/EU: Geschwindigkeitsübertretung, Nichtanlegen des Sicherheitsgurts, Überfahren eines roten Lichtzeichens, Trunkenheit im Straßenverkehr, Fahren unter Drogeneinfluss, Nichttragen eines Schutzhelms, unbefugte Benutzung eines Fahrstreifens, rechtswidrige Benutzung eines Mobiltelefons oder anderer Kommunikationsgeräte beim Fahren.

74 Verkehrsstrafen – Bericht des Rechnungshofes, III-300 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP Rechnungshof GZ 004.561/013-PR3/19, Juli 2019, S 99; dieser Bericht, der sich in einem Exkurs auch mit der grenzüberschreitenden Verkehrsstrafen-Verfolgung auseinandersetzt (S 90 ff), ist auf der Homepage des Rechnungshofes abrufbar unter <www.rechnungshof.gv.at>.

2. *Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung – Bezirkshauptmannschaft Perg*

Seit Oktober 2018 werden sämtliche (gewerbebehördlichen) Aufgaben zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung von der Bezirkshauptmannschaft Perg (auch) für alle anderen Bezirkshauptmannschaften wahrgenommen. Geregelt sind diese Aufgaben insbesondere in den §§ 365m bis 365z und 366b GewO 1994, welche in Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/849 („4. Geldwäsche-RL“)⁷⁵ erlassen wurden.⁷⁶

Ziel dieser Richtlinie ist die Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems der Union zum Zweck der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Zur Zielerreichung sieht die „4. Geldwäsche-RL“ zahlreiche Verpflichtungen für bestimmte Gewerbetreibende vor, darunter die Erstellung von Risikobewertungen sowie Melde- und Sorgfaltspflichten, denen umfangreiche behördliche Überwachungs- und Sanktionspflichten gegenüberstehen. Zu den „betroffenen“ Gewerbetreibenden gehören bei Vorliegen der gesetzlich näher definierten Voraussetzungen bspw Handelsgewerbetreibende, Unternehmensberaterinnen bzw Unternehmensberater, Versicherungsmaklerinnen bzw Versicherungsmakler und Immobilienmaklerinnen bzw Immobilienmakler. Diesen Gewerbetreibenden, welche sich mit überaus komplexen rechtlichen Vorgaben auseinanderzusetzen haben, stehen entsprechend geschulte und – durch die vorgenommene Verfahrenskonzentration – besonders erfahrene Behördenorgane nicht nur prüfend, sondern vor allem auch beratend zur Seite.

B. Kooperation „light“

Darunter sind verschiedene Formen des Wissensmanagements und Wissenstransfers, meist direkt auf Ebene der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verstehen; so gibt es bspw Qualitätszirkel und Sachverständigenpools. In den Bereichen Naturschutz, Forstdienst, Sanitätsdienst und Veterinärdienst bestehen in Oberösterreich sog Fachdienste, welche überwiegend Sachverständigentätigkeiten ausüben; innerhalb

⁷⁵ ABl L 2015/141, 73.

⁷⁶ Mehr dazu unter dem Punkt „Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“ auf der Homepage der Bezirkshauptmannschaft Perg unter <www.bh-perg.gv.at>.

dieser Fachdienste arbeiten die Bezirkshauptmannschaften auf unterschiedliche Art zusammen.⁷⁷

Die Bezirkshauptleute treffen sich regelmäßig im Rahmen der sog Bezirkshauptleute-Konferenz, an der auch der Landesamtsdirektor teilnimmt, um über rechtliche Neuerungen und organisatorische Maßnahmen zu diskutieren. Jede Bezirkshauptfrau bzw jeder Bezirkshauptmann ist für mindestens einen bestimmten Fachbereich verantwortlich, über dessen Entwicklungen die anderen Bezirkshauptleute entsprechend zu informieren sind (sog „Bereichssprecherinnen bzw Bereichssprecher“).

VI. Ausblick

In den vergangenen Jahren wurden auf Bundes- und Länderebene weitreichende rechtliche Rahmenbedingungen für eine flexiblere, effizientere Bezirksverwaltungsorganisation geschaffen. Die (rechtliche) Miteinbeziehung von Landespolizeidirektionen, um vor allem eine Zusammenarbeit bei der Wahrnehmung bezirksverwaltungsbehördlicher Aufgaben zu ermöglichen, ist jedoch noch ausständig und sollte in Zukunft ernsthaft in Betracht gezogen werden. Trotz teilweise erfolgter Inanspruchnahme der bestehenden Kooperationsmöglichkeiten ist das Gestaltungspotenzial bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Hinzu kommen die scheinbar grenzenlosen Optionen, welche die technische Entwicklung mit sich bringt – bis hin zu einer „virtuellen Bezirkshauptmannschaft“. Zahlreiche Digitalisierungsmaßnahmen⁷⁸ wurden im Bereich der öffentlichen Verwaltung bereits umgesetzt, eingeleitet oder befinden sich gegenwärtig in Bearbeitung.

Sowohl die aufgabenmäßige Schwerpunktsetzung auf einer Bezirksverwaltungsbehörde, als auch die (vollständige) elektronische Verfahrensführung haben gemeinsam, dass die örtliche Zuständigkeit und

77 ZB durch die Mitbetreuung von Bezirken, den tatsächlichen Einsatz eines Mitarbeiters bzw einer Mitarbeiterin an zwei Dienstorten, wechselseitige Vertretungen.

78 Siehe dazu umfassend *Pabel*, *Elektronikunterstützte Verwaltungsführung – Möglichkeiten und Probleme aus rechtsdogmatischer Sicht* (Teil I), RFG 2011/44, 188; *Neudorfer/Steiner*, *Verwaltungsverfahrenrecht* in: *Felten/Kofler/Mayrhofer/Perner/Tumpel* (Hrsg), *Digitale Transformation im Wirtschafts- & Steuerrecht* (2019) 129 ff; *Bußjäger*, *Potemkinsche Behörden oder Herrschaft über den Algorithmus?* ZfV 2019, 210 f.

der herkömmliche persönliche Bürgerinnen- und Bürgerkontakt⁷⁹ an Bedeutung verlieren. *Holzinger* wies iZm Strukturreformen der Bezirksverwaltung zutreffend auf das Spannungsverhältnis zwischen dem Wunsch der Bevölkerung nach einer effizienteren und verstärkt serviceorientierten staatlichen Verwaltung einerseits und der auch den Bezirksverwaltungsbehörden aufgrund ihrer räumlichen Struktur zukommenden (nicht zu unterschätzenden) gesellschaftlichen Funktion der Identitätsstiftung andererseits hin.⁸⁰

Die intelligente Verbindung der organisatorischen und technischen Möglichkeiten, dh die Beibehaltung und Setzung zusätzlicher behördlicher Schwerpunkte unter Nutzung weitreichender, jedoch ortsunabhängiger elektronischer Verwaltungsinstrumente, wird in vielen dafür geeigneten Materien zu optimierten Verfahren und verbesserten behördlichen Erledigungen führen, und ein wesentliches Element einer – auch im Interesse der Bürgerinnen und Bürger liegenden – modernen Verwaltung sein.

79 Zu den traditionellen Vorteilen der Orts- und Bürgernähe auf BVB-Ebene vgl *Ranacher*, Die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern als effiziente Regierungsorganisation – Plädoyer für ein nach wie vor modernes Konzept, JRP 2015, 199 (201 f).

80 Vgl *Holzinger*, Bedeutung der Bezirkshauptmannschaften 343.

Bezirkshauptmannschaften als regionale Kompetenzzentren in Niederösterreich. Landesverfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Grundlagen

I. Die gesetzlichen Grundlagen in Niederösterreich

In Niederösterreich haben die Begriffe Bürgernähe und Deregulierung den Eingang in die Niederösterreichische Landesverfassung 1979 (NÖ LV 1979)¹ gefunden und es wird in einem permanenten Prozess auch in der Verwaltung – dort wo es sinnvoll ist – die Weiterentwicklung dieser Grundsätze vorangetrieben.

In Art 4 der NÖ LV 1979 finden sich Staatszielbestimmungen, die als „Ziele und Grundsätze des staatlichen Handelns“ umschrieben sind. Neben den Themenkreisen „Subsidiarität“; „Wirtschaft“; „Lebensbedingungen“; „Jugend, Familie und ältere Generationen“; „Kultur, Wissenschaft und Bildung“ und „Grundsätze der Verwaltungsführung“ ist im Zusammenhang zum gegenständlichen Thema insbesondere Artikel 4 Z 7 der NÖ LV 1979 hervorzuheben.

A) Art 4 Z 7 NÖ LV 1979

„7. Bürgernähe und Deregulierung:

Der Zugang der Bürger zum Recht ist zu gewährleisten und der Weg für den Bürger so leicht wie möglich zu gestalten. Im Hinblick darauf kommt einer Beschränkung von Rechtsvorschriften auf das unbedingt erforderliche Ausmaß, der Verständlichkeit der Gesetzes- und Behördensprache und der Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung besondere Bedeutung zu.“

Diese Staatszielbestimmung wurde mit Initiativantrag² eingebracht und am 27. November 1997 vom NÖ Landtag beschlossen. Die Kund-

1 LGBI 0001-0 idF LGBI 45/2019.

2 Vgl Ltg.-654/A-1/48.

machung im Landesgesetzblatt erfolgte am 13. Februar 1998. Somit ist diese Bestimmung am 14. Februar 1998 in Kraft getreten.

In diesem Antrag zur Änderung der NÖ LV 1979 wurde darauf hingewiesen, dass „die Auflistung von Staatszielen Richtungen für das Handeln der niederösterreichischen Landesorgane festlegen und dem Bürger gleichzeitig gleichsam eine politische Garantie der obersten Organe des Landes und ihrer politischen Prioritäten übermitteln soll“. Des Weiteren wurde klargestellt, dass diese Staatszielbestimmungen keine verfassungsrechtlich einklagbaren Grundrechte darstellen und keine subjektiv-öffentlichen Rechte einräumen.

Das Ziel einer verständlichen Rechtsordnung ist für die Funktion des Rechts an sich von wesentlicher Bedeutung.³ Die Festschreibung der Bürgernähe und Deregulierung in der Staatszielbestimmung des Art 4 Z 7 NÖ LV 1979 zeigt deutlich, dass Niederösterreich Verwaltungsreformen schon früh eine wesentliche Bedeutung zumaß.⁴

Mit Staatszielbestimmungen kann jedoch keinesfalls das Auslangen gefunden werden, sondern es sind konkrete einfachgesetzliche Bestimmungen in die Betrachtungen und Überlegungen miteinzubeziehen. Dazu soll auf § 3 Abs 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz⁵ näher eingegangen werden.

B) § 3 Abs 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz

„(2) Wenn es im Interesse

- der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Raschheit oder
- der Regionalisierung

gelegen ist, kann die Landesregierung mit Verordnung eine Bezirksverwaltungsbehörde, einschließlich der Organe der Städte mit eigenem Statut allgemein oder fallweise ermächtigen, über bestimmte Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit einer anderen Bezirksverwaltungs-

3 Vgl. Kleiser/Lengheimer, Deregulierung, Die Herausforderung einer verständlichen und überschaubaren Rechtsordnung, NÖ Schriften Nr. 138, 15.

4 Vgl. Enzinger, Die Kompetenzzentren an den Bezirkshauptmannschaften – ein weiterer Schritt der Verwaltungsreform in der NÖ Landesverwaltung, in: Bußjäger et al (Hg), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – FS 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften (2018) 577 (578).

5 LGBl 96/2015 idF LGBl 45/2019.

behörde einschließlich der Organe der Städte mit eigenem Statut fallen, an deren Stelle zu entscheiden.

Die Städte mit eigenem Statut sind im Fall ihrer Betroffenheit vor Erlassung einer Verordnung anzuhören.“

Der nunmehr in Geltung stehende § 3 Abs 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz wurde am 11. April 2019 beschlossen und am 27. Mai 2019 im LGBl 45/2019 kundgemacht. Mit einem Abänderungsantrag⁶ im Rechts- und Verfassungsausschuss wurde ein verpflichtendes Anhörungsrecht der Städte mit eigenem Statut im Falle ihrer Betroffenheit vor Erlassung einer Verordnung im § 3 Abs 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz angefügt. Diesem Anhörungsrecht ist eine intensive politische Diskussion betreffend Einbindung der Städte mit eigenem Statut vorangegangen. Das Inkrafttreten dieser Bestimmung erfolgte am 28. Mai 2019.⁷

Die Bestimmung des § 3 Abs 2 leg cit wurde an die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben (erstes Kompetenzbereinigungspaket) angepasst – Näheres dazu wird im vorangehenden Beitrag von *Wolfgang Steiner* erläutert.

Mit dieser gesetzlichen Regelung wird die Möglichkeit eingeräumt, mit Verordnung der Landesregierung eine „Zuständigkeitsverschiebung“ zwischen Bezirksverwaltungsbehörden vorzusehen. Folgende Voraussetzungen liegen der Anwendung dieser Bestimmung zugrunde:

- *Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Raschheit*

Eine nähere Definition dieser Begriffe erfolgt in dieser Gesetzesbestimmung nicht und es muss daher auf die allgemeinen Auslegungsregeln zurückgegriffen und im Einzelfall geprüft werden. Die Begriffe

⁶ Vgl Ltg.-634/A-1/42-2019.

⁷ Die Vorgängerbestimmung des § 3 Abs 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz wurde nach einem Initiativantrag (Ltg.-729/A-1/50-2015) beschlossen und am 16. November 2015, LGBl 96/2015, kundgemacht. In diesem Initiativantrag wurde schon damals auf die Bürgernähe und bestmöglichen Bürgerservice ausdrücklich Bezug genommen. Weiters wurde auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung hingewiesen. Mit der gegenständlichen Sammelnovelle wurde eine Neugliederung der Struktur rund um den politischen Bezirk Wien-Umgebung ermöglicht und die Gemeinden des politischen Bezirkes Wien-Umgebung auf andere politische Bezirke aufgeteilt. In weiterer Folge wurde der Sprengel der bisherigen Bezirkshauptmannschaft Wien-Umgebung durch Verordnung auf andere Bezirkshauptmannschaften aufgeteilt, wodurch die Vollzugsaufgaben der Bezirkshauptmannschaft Wien-Umgebung auf die jeweiligen Bezirkshauptmannschaften übergingen.

Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Raschheit sind in der NÖ LV 1979⁸ mehrfach im Zusammenhang mit der Finanzkontrolle des Landes angeführt. Zudem sind die Begriffe Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit auch schon im B-VG enthalten und werden in den einschlägigen Vorschriften im Zusammenhang mit der Gebarungskontrolle angeführt.⁹ Die Zusammenschau dieser Bestimmungen auch im Hinblick auf die Prüfungskriterien in der Gebarungskontrolle ergibt eine umfassende Effizienzprüfung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit ist auf das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag abgestellt. Der Begriff der Zweckmäßigkeit verlangt laut *Korinek* „*einerseits eine möglichst klare Zweckbestimmung und zielt andererseits auf die Einigung einer bestimmten Maßnahme als Mittel zur Erreichung bestimmter, dem kontrollierten Organ (z.B. durch Gesetz, Verordnung, Regierungsbeschluss, unternehmensinternen Akt) vorgegebener Ziele ab*“.¹⁰

Jedenfalls steht das Gebot der Effizienzmaximierung als Grundsatz fest.¹¹

Unter Raschheit versteht man ein zeitliches Moment, nämlich eine schnelle Entscheidung im Sinne der Verfahrensdauer herbeizuführen.¹²

• Regionalisierung

Dieser Begriff wird im NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz nicht definiert, daher ist auf die allgemeinen Auslegungsregeln zurückzugreifen. Der Begriff der Regionalisierung beschreibt die Unterteilung bzw. Abgrenzung eines Gebietes in Regionen, die Förderung der Regionalverwaltung und Dezentralisierung. Es soll in bestimmten Angelegenheiten eine Spezialisierung einzelner Bezirksverwaltungsbehörden im Sinne der bürgernahen und effizienten Verwaltung vor Ort erfolgen und damit auch für eine Belebung und Stärkung des ländlichen Raumes beitragen.

Bei Vorliegen der Kriterien Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Raschheit oder Regionalisierung kann die Landesregierung eine Be-

8 Vgl Art 4 Z 6, 47b, 51 Abs 1 und 54 Abs 4 NÖ LV 1979.

9 Vgl zB Art 116a Abs 1 Z 2, 116a Abs 2, 119a Abs 2, 120b Abs 1, 126b Abs 5, 127 Abs 1, 127a Abs 1 und 127b Abs 3 B-VG.

10 *Korinek*, Art 121 Abs 1 B-VG, in: *Korinek/Holoubek et al* (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 28.

11 Vgl *Korinek*, Art 121 Abs 1 B-VG Rz 28.

12 Vgl *Kneiss*, Art 130 B-VG, in: *Kneiss/Lienbacher* (Hg), *Rill/Schäffer-Kommentar* () Rz 46.

zirksverwaltungsbehörde einschließlich der Organe der Städte mit eigenem Statut allgemein oder fallweise ermächtigen über bestimmte Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit einer anderen Bezirksverwaltungsbehörde fallen, an deren Stelle zu entscheiden.

Nun der Reihe nach: Die gesetzliche Bestimmung ist eine „Kann-Bestimmung“. In diesem Zusammenhang möchte ich kurz auf den Unterschied von gebundenen Entscheidungen und Ermessensentscheidungen eingehen. Bei gebundenen Entscheidungen impliziert man, dass sich aus dem Gesetz „die eine“ richtige Rechtsanwendung ergibt.¹³ Bei Ermessensentscheidungen eröffnen sich Varianten der Rechtsanwendung. In dieser Hinsicht gilt die Verwendung des Wortes „kann“ aber auch des Wortes „darf“ in einer Bestimmung als Indiz für die Einräumung von Ermessen.¹⁴ Die Verwendung der Worte „hat zu“, „muss“, „ist“ deutet auf eine gebundene Entscheidung hin. Bei der Verwendung des Wortes „kann“ wäre es dennoch möglich – nach einer umfassenden Interpretation des Gesetzestextes, nämlich, weil es keine zusätzlichen im Gesetz zum Ausdruck kommenden Gesichtspunkte gibt, die entscheidungserheblich und ermessensrelevant sind – zum Ergebnis zu kommen, das Wort „kann“ als „muss“ zu lesen. Man spricht in diesem Zusammenhang von einer „unechten Kann-Bestimmung“. ¹⁵ Bei jeder Ermessensentscheidung hat die Auslegung im Sinne des Gesetzes¹⁶ zu erfolgen. Es ist im Einzelfall der erhebliche Sinn des Gesetzes zu ermitteln und danach zu entscheiden. Falls das Gesetz keine Anhaltspunkte dahingehend, was „Sinn des Gesetzes ist“, bietet, sind übergeordnete Prinzipien und allgemeine Rechtsgrundsätze heranzuziehen.¹⁷

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 25. Juni 1971¹⁸ folgendes wörtlich ausgesprochen:

„Der Verfassungsgerichtshof sieht in Übereinstimmung mit dem Verwaltungsgerichtshof (vgl. z.B. dessen Erkenntnisse Slg. Nr. 196 A/1947, 4935 A/1959 und Zahl 1067/68 vom 11. Juni 1969) das Wesen einer Ermessensentscheidung darin, daß deren Inhalt nicht vorausbestimmt ist, mehrere Entscheidungsmöglichkeiten zugelassen und alle darnach möglichen Entscheidungen gesetzmäßig sind.

13 Vgl Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ (2017) Rz 573.

14 Vgl Raschauer, Verwaltungsrecht Rz 574.

15 Vgl auch VfSlg 19.631/2012.

16 Vgl Art 130 Abs 3 B-VG.

17 Vgl Raschauer, Verwaltungsrecht Rz 586.

18 VfSlg 6477/1971.

Auch der Verfassungsgerichtshof geht davon aus, daß der Gesetzgeber vielfach das Wort „kann“ verwendet, wenn er der Behörde ein freies Ermessen einräumt. Daraus allein ist jedoch ein sicherer Schluß in dieser Richtung nicht zu ziehen.

Ob der Gesetzgeber die Befugnis zu einer Ermessensentscheidung oder zu einer gebundenen Entscheidung einräumt, muß vielmehr aus dem Inhalt der in Betracht kommenden Verwaltungsvorschriften entnommen werden (vgl. z.B. Verwaltungsgerichtshof Erk. Slg. Nr. 6225 A/1964). Demnach hat das Wort „können“ vielfach die Bedeutung von „vermögen“, „dürfen“, „sollen“ oder „müssen“ (vgl. Verwaltungsgerichtshof Erkenntnis Slg. Nr. 2707 A/1952, 3580 A/1954, 6787 A/1965, 6833 A/1965, 16. Mai 1969, Zahl 1499/68; Verfassungsgerichtshof Erk. Slg. Nr. 4644/1964, 4814/1964).“

Aus den oben dargelegten Grundsätzen ergibt sich, dass das Wort „kann“ in § 3 Abs 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz im Sinne eines Handlungsermessens zu verstehen ist. Das bedeutet, dass der NÖ Landesgesetzgeber der Vollziehung (hier der Landesregierung) die Möglichkeit eingeräumt hat, eine bestimmte Handlung – nämlich die Erlassung einer Verordnung – zu setzen oder auch nicht.

Eine allgemeine Ermächtigung unterscheidet sich von der fallweisen Ermächtigung dadurch, dass bei allgemeinen Ermächtigungen keine Einzelfallbezogenheit vorliegt. Unter einer fallweisen Ermächtigung wäre demgegenüber eine einzelne Angelegenheit zu verstehen.

Bei Vorliegen der vorhin genannten Voraussetzungen hat dann die mit Verordnung ermächtigte Bezirksverwaltungsbehörde als sachlich und örtlich zuständige Behörde zu entscheiden. Damit wird eine Zuständigkeitsänderung herbeigeführt. Diese ist rechtlich anders zu sehen als jene Fälle von Dienstzuteilungen, wo Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jeweils für alle oder mehrere Bezirksverwaltungsbehörden tätig werden.

Vor Erlassung einer Verordnung sind die Städte mit eigenem Statut anzuhören.¹⁹

19 Dieses Anhörungsrecht wurde mit einem Abänderungsantrag in der Sitzung des Rechts- und Verfassungsausschusses in den Gesetzestext aufgenommen. Wörtlich wurde dazu im Abänderungsantrag (Zu LtG.-634/A-1/42-2019 Abänderungsantrag S 1) ausgeführt: „Im Falle der Betroffenheit einer Stadt mit eigenem Statut von einer Verordnung im Sinne des neugefassten § 3 Abs 2 des NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetzes soll dieser ein verpflichtendes Anhörungsrecht vor Erlassung der Verordnung zukommen um etwaige Bedenken artikulieren zu können.“

Damit wird für die Städte mit eigenem Statut in Niederösterreich St. Pölten, Wr. Neustadt, Krems an der Donau und Waidhofen an der Ybbs lediglich ein Anhörungsrecht eingeräumt. Als Voraussetzung nennt das Gesetz ausdrücklich die Betroffenheit. Mit anderen Worten stellt diese Erzeugungsregel darauf ab, dass bei Übertragung von Angelegenheiten, die grundsätzlich in die Zuständigkeiten der Städte mit eigenem Statut fallen, diese zu hören sind. Eine Zustimmung oder ein Einvernehmen ist damit nicht geregelt, was aus verfassungsrechtlicher Sicht auch nicht zulässig wäre.

II. Ausblick

Eine Verordnung aufgrund der Bestimmung des § 3 Abs 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz wurde in Niederösterreich bis dato noch nicht erlassen. Ich möchte aber nicht hintanhaltend, dass es Überlegungen für die Schaffung einer konzentrierten Zuständigkeit einer Bezirksverwaltungsbehörde in einem bestimmten Bereich gibt. Da diese Überlegungen noch nicht den Status der Nachdenkphase verlassen haben, kann ich diesbezüglich zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine konkreten Aussagen tätigen.

Ich komme nun zum Schluss meiner kurzen Ausführungen und möchte noch der Vollständigkeit halber darauf hinweisen, dass bei einer genaueren Betrachtung zum Thema Bezirkshauptmannschaften als regionale Kompetenzzentren in Niederösterreich noch einige andere einschlägige Vorschriften aus dem Organisationsrecht und Verfahrensrecht relevant sind, wie beispielsweise Regelungen über die subsidiäre Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaften (vgl § 2 AVG, § 3 Abs 4 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz), Regelungen über Außenstellen der Bezirkshauptmannschaften (vgl § 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz), die NÖ Bezirkshauptmannschaften-Verordnung (LGBl 4/2016) sowie die Geschäftsordnung für die Bezirkshauptmannschaften, Dienstanweisung, Kanzleiordnung, und das Materienverzeichnis für Dienststellen der NÖ Landesverwaltung, um nur einige zu nennen.

Bezirkshauptmannschaften als regionale Kompetenzzentren in Niederösterreich. Praktische Erfahrungen

I. Einleitung

Nach den vorangehend dargestellten verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Aspekten, werden nun ergänzend einige praktische Erfahrungen aus der Tätigkeit der Bezirkshauptmannschaften als Kompetenzzentren, wie sie in Niederösterreich ausgestaltet sind, dargestellt.

Vorweg sei angemerkt, dass die Bezirkshauptleute in Niederösterreich, aber auch in anderen Bundesländern, schon lange vor der Schaffung der Kompetenzzentren im Rahmen von Bezirkshauptleute-Konferenzen Kompetenzen gebündelt haben. In Niederösterreich etwa ist dies in der Form eines „Bereichssprechersystems“ erfolgt, wo seit vielen Jahren jeder Bezirkshauptmann, jede Bezirkshauptfrau, in der Regel gemeinsam mit einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Experten verschiedener Bezirkshauptmannschaften und zum Teil auch der Ämter der Landesregierungen, spezielle Themen bearbeitet und koordiniert, um den, für die Bevölkerung wichtigen, einheitlichen Vollzug der Gesetze zumindest im Bundesland sicherzustellen.

Diese Konzentration von Kompetenzen bei bestimmten Materien hat im Übrigen auch der Bundesrechnungshof als durchaus positiv erkannt, wenn auch dessen Zielrichtung grundsätzlich doch eher in Richtung Konzentration und Zentralisierung geht.

Wir hingegen sehen es als wesentlich zielführender, ländliche Regionen durch funktionierende Behördenstrukturen, die dort sogar noch ausgebaut werden können, zu stärken. In Niederösterreich ist man daher den Weg gegangen, Kompetenzen zu bündeln und zu verlagern. Die Auflösung des Bezirkes Wien-Umgebung, der aus vier nicht zusammenhängenden Gebieten bestand, war eine zeitgemäße Strukturereinigung, von der Historiker berichten, man habe diese bereits 1956 angedacht gehabt.

II. Kompetenzzentren

Wie stellen sich nun die Kompetenzzentren in Niederösterreich dar, deren Schaffung ja noch in die Zeit fällt, als die gesetzmäßigen Grundlagen in der heutigen Form noch nicht bestanden haben:

Niederösterreich hat für spezielle Materien zehn Kompetenzzentren (elf, wenn man das später obsolet gewordene Kompetenzzentrum für eingetragene Partnerschaften dazu rechnet) eingerichtet, und zwar für die Materien Geldwäsche, Fahrschulen, Eisenbahnen, Seilbahnen, Luftfahrt, Apotheken, Organmandate, EDM (Elektronisches Datenmanagement), Sanitäre Aufsicht in Kranken- und Kuranstalten, sowie Arbeitskräfteüberlassung.

Je nach Kompetenzmaterie sind entweder eine oder mehrere (bis höchstens fünf) Bezirkshauptmannschaften als Kompetenzzentrum für die Erledigung der materiellen Verfahren eingerichtet. Jede „Kompetenz-BH“ betreut somit entweder alle oder mehrere Bezirkshauptmannschaften. Als grobe regionale Orientierung für die Standorte der Kompetenzzentren wurden auch die Landesviertel herangezogen.

III. Rechtliche Umsetzung

Wie erfolgte nun die rechtliche Umsetzung der Kompetenzzentren:

Die Einrichtung und Organisation der Kompetenzzentren basiert auf einer internen Dienstanweisung für alle Bezirkshauptmannschaften.

Vorausgeschickt sei, dass dabei Folgendes zu beachten war:

Die sachliche und örtliche Zuständigkeit der jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörde muss erhalten bleiben (Recht auf den gesetzlichen Richter muss gewahrt sein!) und es muss zweckmäßigerweise ein organisationübergreifendes, elektronisches Aktensystem eingerichtet sein. In Niederösterreich wird das durch den elektronischen Akt, nämlich das sogenannte LAKIS, das Landes-Kommunikations- und Informationssystem, das die gesamte Aktenverwaltung übernimmt, gewährleistet.

Zudem ist Folgendes zu beachten: Um keine absolut nichtigen Verwaltungsakte zu produzieren, ist zunächst eine dienstrechtliche Zuteilung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Kompetenzzentrums an jene Behörde, für die das Kompetenzzentrum tätig wird, erforderlich, was an folgendem Beispiel illustriert werden kann:

Für Apothekenangelegenheiten sind niederösterreichweit vier Kompetenzzentren eingerichtet. Eines davon ist die Bezirkshauptmannschaft Horn. Die Bezirkshauptmannschaft Horn hat die Apothekenverfahren für die Bezirke Horn, Waidhofen an der Thaya, Gmünd, Zwettl und Krems zu führen, einschließlich der Bescheiderlassung.

Damit die BH Horn nicht als unzuständige Behörde tätig wird, sind als erster Schritt Dienstzuteilungen der für das Apothekenwesen zuständigen SachbearbeiterInnen und Referenten des Kompetenzzentrums an alle örtlich zuständigen Bezirksverwaltungsbehörden erforderlich. Die zuständige Personalabteilung teilt daher mit einer dienstrechtlichen Verfügung die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BH Horn auch den Bezirkshauptmannschaften Waidhofen an der Thaya, Gmünd, Zwettl und Krems zu, sodass diese namens der dortigen Bezirkshauptleute tätig werden können. Ihr Arbeitsplatz befindet sich natürlich weiterhin bei der Bezirkshauptmannschaft Horn.

Wie erwähnt, erfolgt die Aktenführung grundsätzlich immer bei den örtlich zuständigen Bezirkshauptmannschaften. Langt nun ein Antrag, etwa bei der Bezirkshauptmannschaft Krems ein, so wird dieser dort entgegengenommen, an die Bezirkshauptmannschaft Horn weitergeleitet und werden nun alle weiteren Verfahrensschritte von der BH Horn als Kompetenzzentrum erledigt. Für den Antragssteller ist dieser interne Vorgang kaum merkbar, ergehen doch alle Verfahrensschritte (dank der Dienstzuteilung der Mitarbeiter) namens der örtlich zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde, in diesem Beispiel der Bezirkshauptmannschaft Krems.

Damit weiter die örtlich zuständige Bezirksverwaltungsbehörde „Herr des Verfahrens“ bleibt, bestehen Unterschriftenregelungen und Einsichtsregeln vor der endgültigen Erlassung einer Entscheidung.

Wenn man die erwähnten Kompetenzmaterien betrachtet, so stellt man fest, dass es sich dabei um Materien handelt, die entweder hohes Spezialwissen erfordern oder bei denen die Häufigkeit der Verfahren bei einzelnen Bezirkshauptmannschaften eher gering ist und sich die Mitarbeiter daher immer wieder neu in die Rechtsmaterien einlesen müssten. Beiden ist gemein, dass diesbezügliche Verfahren mit wenig oder keinem Parteienverkehr verbunden sind. Gerade Apothekenverfahren werden erfahrungsgemäß nahezu ausschließlich über rechtsfreundliche Vertreter geführt und reicht hier die digitale Kommunikation weitgehend aus, sodass persönliche Vorsprachen kaum erforderlich sind.

IV. Zusammenfassung

Die erwähnten Kompetenzzentren haben sich, um ein Resümee zu ziehen, in Summe durchwegs bewährt, wobei in der Praxis natürlich da und dort Nachjustierungen erforderlich wurden. Auch die Rückmeldungen der Interessensvertretungen und der Verfahrensbeteiligten sind durchaus positiv.

Ein wichtiger Vorteil der Kompetenzzentren liegt in einem konzentrierten Wissensmanagement, das einerseits Ressourcen schont und andererseits sicherstellt, dass die vom Kompetenzzentrum betreuten Materien tatsächlich, wie es der Name schon sagt, kompetent, rechtsrichtig und vor allem mit einheitlichem Standard geführt werden.

Eines sei festgehalten: Personaleinsparungen sind aus dem Titel der Kompetenzzentren nicht zu lukrieren. Die Arbeit der Behörden bleibt mengenmäßig schließlich gleich, die Qualität wird aber sehr wohl gesteigert.

Was den Ausbau der Bezirkshauptmannschaften als regionale Kompetenzzentren betrifft, ist mE das Ende der Entwicklung bei Weitem noch nicht erreicht. Die Kompetenzzentren bündeln zwar Know-how der einzelnen örtlich zuständigen Bezirksverwaltungsbehörden, das heißt sie verschieben Kompetenzen innerhalb der Organisationseinheiten Bezirksverwaltungsbehörde. Sie lassen aber die zuständigen Fachabteilungen in den Ämtern der Landesregierungen außer Betracht, wo durchaus noch Potenzial für Dezentralisierungsmaßnahmen besteht.

Eine Anmerkung: Die Einrichtung der Kompetenzzentren bedeutet für die Personalverwaltung natürlich einen zusätzlichen Aufwand. Die Regelungen im neuen NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz vereinfachen Verwaltungskooperationen erheblich.

In einer speziellen Materie hat Niederösterreich einen wesentlichen Schritt getan:

In einer Novelle zum NÖ Grundverkehrsgesetz 2007 wurden anstelle von 20 Grundverkehrsbehörden lediglich fünf Grundverkehrsbehörden eingerichtet.

Dies lässt sich im Grundverkehrsrecht relativ einfach verwirklichen, handelt es sich doch dabei um eine vom Landesgesetzgeber zu regelnde Materie und hat dieser in dem Fall seine Möglichkeiten auch gut genutzt. Das ist mE der beste Weg, um Verfahren zu konzentrieren und dennoch die Regionalität zu wahren.

Wenn man hier progressiv weiterdenkt, ist im Zusammenhang mit der angestrebten und notwendigen weiteren Digitalisierung auch zu überlegen, wie einzelne fachlich zuständige Zentralstellen bei den Ämtern der Landesregierung mit regionalen Kompetenzzentren verknüpft werden können. Schlussendlich würde dies der Verfahrensqualität, der weiteren Stärkung der Regionen und auch dem Bürgerservice förderlich sein.

Die Kooperation der Bezirkshauptmannschaften und die Digitalisierung

I. Einleitung

Digitalisierung in der Verwaltung ist prinzipiell nichts Neues. Zahlreiche Erledigungen der Verwaltung wären ohne „Automationsunterstützung“,¹ wie der dafür maßgebliche Terminus lautete, schon seit Jahrzehnten nicht möglich. Bestimmungen des AVG² wie jene über das Anbringen (§ 13 Abs 2 und 5), die Niederschrift (§ 14 Abs 5), den Aktenvermerk (§ 16 Abs 2), die Akteneinsicht (§ 17 Abs 1) oder die Erledigung (§ 18 Abs 3) sowie des VStG³ über die Strafverfügung (§ 47 Abs 2) und die Anonymverfügung (§ 49a) sind Ausfluss der Digitalisierung. Schon der Umstand, dass sich verschiedene Regelungen bereits in die 1970er⁴ und frühen 1980er Jahre⁵ zurückverfolgen lassen, sollte davor warnen, Digitalisierung als ein völlig neues Phänomen zu betrachten. Digitalisierung wird in Anlehnung an des Begriffsverständnis von *Frankl-Templ/Templ*⁶ als Erkennen, Erfassen, Speichern, Verarbeiten, Verknüpfen, Überwachen und Archivieren von analogen, das heißt nicht digitalen, Lebenssachverhalten unter Zuhilfenahme von automationsunterstützenden Systemen (wie zum Beispiel Computern,

* Der Autor bedankt sich bei Univ.-Ass. Dr. *Daniel Wachter* für die Unterstützung. Der Beitrag folgt in Teilen dem Beitrag des Autors „Potemkinsche Behörden oder Herrschaft über den Algorithmus? Verfassungs- und verwaltungswissenschaftliche Fragen zur digitalen Verwaltungskooperation“, *ZfV* 2019/22, 210 ff.

1 Der etwas altertümliche Begriff wird in einer Vielzahl von Begriffen verwendet. Eine Abfrage im RIS (14.1.2020) ergab im Bundesrecht 817 sowie einschließlich der Landesrechte 5739 Treffer.

2 BGBl 51/1991 (WV) idF BGBl I 58/2018.

3 BGBl 52/1991 (WV) idF BGBl I 58/2018.

4 Man denke an das Datenschutzgesetz 1978, BGBl 565/1978, mit dem Terminus der „automationsunterstützt verarbeiteten Daten“ (Art 1 § 1 DSG).

5 Siehe etwa die Novelle zum AVG BGBl 199/1982, mit welcher der Begriff „automationsunterstützt“ ua in den seinerzeitigen § 18 Abs 4 AVG eingeführt wurde.

6 *Frankl-Templ/Templ*, *Schöne neue Logistik-Welt – die Digitalisierung einer Branche*, *ZVR* 2018, 445 (446).

Analyse-Tools, Software etc) verstanden. Die so genannte künstliche Intelligenz als Ausprägung der Digitalisierung bleibt hier ausgespart.⁷

Die massenhafte Produktion von Erledigungen hat Max Weber freilich bereits vor über 100 Jahren die moderne Verwaltung mit einer Maschine gleichsetzen lassen,⁸ ein irreführendes Bild, das, wie noch zu zeigen sein wird, gerade auch vor der neuen Digitalisierungswelle nicht standhält. Was diese von der „traditionellen“ Automationsunterstützung unterscheidet, ist, dass es zunehmend möglich wird, nicht mehr nur Routineangelegenheiten im Weber'schen Sinne, sondern auch komplexere Aufgaben digital zu erledigen. Es ist wohl keine Vision, wenn hier behauptet wird, dass ein herkömmliches Verwaltungsstrafverfahren in Zukunft wohl kaum mehr irgendeiner menschlichen Intervention bedarf: Die Anzeige eines Polizeiorgans wird wie bisher schon automatisiert erstellt und auf dieser Basis automatisiert eine Anonym- oder Strafvorgabe erlassen. In Zukunft wird aber auch die Fortsetzung des Verfahrens digitalisiert sein: Die Rechtfertigung des Beschuldigten oder sein Einspruch wird automatisiert verarbeitet und auf dieser Basis automatisiert ein Bescheid erstellt, der die Vorgaben des VwGH etwa zur Strafbemessung oder zur Beweiswürdigung verarbeitet. Die Herrschaft der Behörde über die Entscheidung wird auf ihre Intervention in Einzelfällen beschränkt sein.

Auch die Interaktion zwischen Behörden und Kunden der Verwaltung sowie unter den Behörden und ihren Organen wird, etwa durch Videokonferenzen und andere Instrumente (wie zum Beispiel die Einführung von *Collaboration Tools*⁹ oder die Nutzung von Dokumentenmanagementsystemen), auf eine neue Basis gestellt. Insbesondere werden Verwaltungskooperationen vielfältiger Art durch Digitalisierung wesentlich erleichtert.¹⁰

Dieses verwaltungswissenschaftlich grundsätzlich positiv zu bewertende Phänomen wirft jedoch gerade im Zusammenhang mit den

7 Vgl. hierzu aber die weiterführende Literatur: zB Molavi, Künstliche Intelligenz – Entwicklung, Herausforderungen, Regulierung, JRP 2018, 7 (7 ff); oder auch im Detail Woschnak, Künstliche und emotionale Intelligenz – Gedanken zur Digitalisierung des Rechtslebens, in FS Ludwig Bittner (2018) 825 (825 ff).

8 Vgl. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft (1980) 570; dazu auch Pesendorfer, Verwaltungskultur, ZfV 1994, 133 (140 f).

9 Beispielsweise Programme zur Gestaltung von Mindmaps, zur Abhaltung von Audio-konferenzen etc.

10 Vgl. Furterer/Kappacher/Mayr, Dezentralisierung durch Digitalisierung, in: Institut für Föderalismus (Hg), Kriterien und Möglichkeiten der Dezentralisierung in Tirol (Studie des Instituts für Föderalismus im Auftrag des Landes Tirol, erstellt im Jahr 2017) Anhang 1.

Bezirkshauptmannschaften einige Fragen auf, denen im nachfolgenden Beitrag nachgegangen wird.

II. Ein Trend in der Verwaltung: Digitale Verwaltungskooperation

A. Herausforderung „Spezialisierungsfalle“

Behörden mit einem umfassenden Aufgabenkreis, wie insbesondere jene der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern oder die Gemeindebehörden, sind in der modernen Verwaltung vor eine besondere Herausforderung gestellt. Sie können auf Grund in der Tendenz beschränkter Personalressourcen dem Spezialisierungserfordernis, das sich aus einer zunehmenden Ausdifferenzierung des Rechts und einer damit verbunden immer spezifischeren und umfangreicheren Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ergibt, nur mehr bedingt Rechnung tragen. Das breite Aufgabenspektrum erschwert es, jene Spezialisierung zu entwickeln, die Behörden möglich ist, bei denen vergleichsweise wenige Aufgaben konzentriert sind.¹¹ Dieses Problem kann zuge- spitzt als „Spezialisierungsfalle“ benannt werden. Die Behörde hat bei grundsätzlich limitierten Ressourcen zu viele verschiedene Aufgaben, um sich in allen Aufgaben hinreichend spezialisieren zu können. Der Rechnungshof bringt dies auf den Punkt, wenn er sagt, dass gerade in Bezirken zwischen 25.000 und 50.000 Einwohnern das Problem bestehe, dass Leistungen in der Regel nur „entweder effizient (im Sinne des Personaleinsatzes), jedoch mit Qualitätsabstrichen, oder in der erforderlichen Qualität, jedoch nur eingeschränkt effizient (weil zu hoher Personaleinsatz für eine ausreichende Auslastung) erbracht werden können.“¹²

Antworten auf die Spezialisierungsfalle gibt es verschiedene:

Ein Weg ist die Gründung von Spezialbehörden, die für die Erledigung besonderer Aufgaben eingerichtet sind. Sie können sich auf das Spezialisierungsproblem einstellen, weil sie eben nur diese Aufgaben und die dazu ergangene Rechtsprechung und wissenschaftliche

11 Vgl. Bußjäger, Die „allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern“ – Auslaufmodell oder Zukunftskonzept der Verwaltungsmodernisierung? ZÖR 62 (2007), 175 (188 f.).

12 Zitiert bei Poier, Zur Reform der territorialen Bezirksgliederung in der Steiermark, in: Bußjäger et al (Hg), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ und Bürgerservice – FS 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften (2018) 535 (542).

Bearbeitung im Blick haben müssen. Eine Spezialbehörde hat immer das Argument auf ihrer Seite, eine wichtige Aufgabe besonders qualitativ, weil eben spezialisiert, erledigen zu können. In vielen Fällen sind Spezialbehörden auf Grund der hohen spezifischen Anforderungen der Verwaltungsmaterie notwendig: Man denke etwa an die Regulierungsbehörden oder die Finanzmarktaufsicht. Freilich gibt es auch eine Entwicklung, in vergleichsweise klassischen Verwaltungsbereichen Spezialbehörden zu etablieren: Ein Beispiel dafür ist das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, das zur Erfüllung spezifischer Aufgaben im Bereich des Migrationsrechts eingerichtet wurde.¹³ Aber auch andere vergleichbare Verwaltungsbereiche, wie insbesondere die Sicherheitsverwaltung, sind von zunehmender Ausdifferenzierung der Behördenorganisation geprägt.¹⁴ Der Preis, der zu bezahlen ist, sind freilich gerade in diesen Fällen desintegrative Auswirkungen auf die Verwaltung und der Verlust von Synergien.¹⁵

Ein Weg, welcher ebenfalls beschritten wurde, liegt in der Fusionierung von Verwaltungssprengeln, im Speziellen der Bezirkshauptmannschaften. Die so gewonnene größere Einheit ermöglicht es, mehr Ressourcen für die Bearbeitung einer Angelegenheit aufzuwenden.¹⁶ Dem steht gegenüber, dass die Fusionierung mit einem Rückzug aus

13 Siehe Pöschl, Behörden und Personal im Asylvollzug, in: Merli/Pöschl (Hg), Das Asylrecht als Experimentierfeld (2017) 41 (56); iwS auch Mahler, Ein Rückblick auf die Arbeit des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl im Jahr 2016, in: Filzwieser/Taucher (Hg), Asyl- und Fremdenrecht. Jahrbuch 17 (2017) 53 (53 f).

14 Als Beispiele seien das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung, das Bundeskriminalamt oder iwS auch das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung erwähnt.

15 Dazu auch Ranacher, Die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern als effiziente Regierungsorganisation – Plädoyer für ein nach wie vor modernes Konzept, JRP 2015, 199 (200 ff); ders, Die Zukunft der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern, in: Bußjäger et al (Hg), FS 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften (2018) 469 (478 ff).

16 Zur Reform der territorialen Bezirksgliederung in der Steiermark Poier, Reform, 535 ff. Zurückhaltend Ranacher, Zukunft 491 ff. In der Tat ist gerade die territoriale Bezirksgliederung in Österreich von großer Kontinuität geprägt: Gab es am 1. Mai 1945 insgesamt 73 Bezirke und elf Statutarstädte, so waren es am 1. Jänner 2018 insgesamt 79 Bezirke und 15 Statutarstädte. Zieht man den Vergleich mit dem Jahr 1955, welcher auf Grund der nachkriegsbedingten Situation aussagekräftiger ist, so waren es damals 82 Bezirke und 14 Statutarstädte. Die größte Dichte an Bezirkshauptmannschaften gab es im Jahr 1969 nach der Gründung der Bezirkshauptmannschaft Dornbirn mit insgesamt 74. Seither ist die Zahl auf Grund der Verschmelzung verschiedener Bezirke in Niederösterreich und der Steiermark leicht im Sinken begriffen (dazu näher Bußjäger, Zukunft und Digitalisierung, in: Land Vorarlberg (Hg), 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften [2018] 63 [65]).

den Regionen verbunden ist, sie beschleunigt den Urbanisierungsprozess und die Entleerung ländlicher Räume.¹⁷

Der dritte Weg ist jener der Verwaltungskooperation. Nicht jede Bezirkshauptmannschaft muss dieselben Aufgaben erledigen wie eine beliebig andere, die wechselseitige Übernahme von Aufgaben ermöglicht es, der Spezialisierungsfalle zu entgehen. Die Standorte bleiben erhalten, wenngleich im sogenannten Back-Office-Bereich viele Aufgaben nicht mehr durch die eigentlich zuständige Behörde erledigt werden. Diese Alternative soll im Folgenden näher erläutert werden.

B. Fallbeispiele moderner Verwaltungskooperation

Im Rahmen einer horizontalen Verwaltungskooperation übernehmen zunehmend Behörden desselben sachlich zuständigen Typs Teile von Aufgaben, für deren Erledigung eine andere Behörde örtlich zuständig wäre, und bereiten diese entscheidungsreif vor. Die Ausfertigung der solcherart erzeugten Entscheidung erfolgt durch die örtlich zuständige Behörde in deren Namen. Nach diesem Muster wurden beispielsweise in Niederösterreich sogenannte Kompetenzzentren an den Bezirkshauptmannschaften geschaffen.¹⁸ Eines der Kriterien, nach welchen bestimmt wird, ob eine Angelegenheit von einem Kompetenzzentrum erledigt wird, ist, dass die Abläufe vorwiegend elektronisch abgewickelt werden können.¹⁹

Ähnliche Konzepte werden in verschiedenen anderen Bundesländern verfolgt. In Salzburg werden Verwaltungsstrafverfahren in Verkehrsangelegenheiten von der Bezirkshauptmannschaft Tamsweg administrativ abgewickelt.²⁰ Die außenwirksame Erledigung ergeht durch die örtlich zuständige Behörde.²¹ In anderen Bundesländern erfolgt die

17 Vgl. Mühlböck, Standortfaktor Bezirkshauptmannschaft, in: Bußjäger et al (Hg), FS 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften (2018) 427 (436). Siehe auch Blesse/Rösel, Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 18 (4) (2017), 307 ff.

18 Dazu näher Enzinger, Die Kompetenzzentren an den Bezirkshauptmannschaften – ein weiterer Schritt der Verwaltungsreform in der NÖ Landesverwaltung, in: Bußjäger et al (Hg), FS 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften (2018) 577 (581 ff).

19 Enzinger, Kompetenzzentren 583.

20 Reindl, Arbeitsplätze übersiedeln aufs Land, <<https://kommunal.at/artikel/arbeitsplaetze-uebersiedeln-aufs-land>> (abgefragt am 26.4.2019).

21 ORF Sbg, Strafzettel sichern Jobs im Lungau <<https://salzburg.orf.at/news/stories/2820216/>> (abgefragt am 26.4.2019).

administrative Behandlung von Verkehrsstrafsachen mit Auslandsbezug durch eine einzige Behörde.²²

Verwaltungsrechtlich stellen sich solche Schwerpunkt-Bezirkshauptmannschaften als eine Art „Verwaltungsgemeinschaft“ dar.²³

Art 15 Abs 10 B-VG alte Fassung²⁴ ermöglichte außerdem, eine entsprechende gesetzliche Grundlage in den Organisationsvorschriften der Länder vorausgesetzt, eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit von Bezirksverwaltungsbehörden einschließlich der Städte mit eigenem Statut, 1. wenn es sich um Verfahren geringer Häufigkeit handelt, die ein hohes Ausmaß an Sachverstand voraussetzen, oder 2. um die Wahrnehmung von Zuständigkeiten außerhalb der für den Parteienverkehr bestimmten Zeiten zu erleichtern.

Ein wesentlicher Gehalt dieser Bestimmung bestand darin, einen Wechsel der örtlichen Zuständigkeit zu erlauben.²⁵ Damit konnte bereits nach früherer Verfassungsrechtslage über das ursprüngliche Konzept der „Schwerpunkt-Bezirkshauptmannschaften“ hinausgegangen werden,²⁶ weil Art 15 Abs 10 zweiter Satz B-VG alte Fassung²⁷ die Einrichtung von Kompetenzzentren auf der Bezirksebene ermöglichte, mit welchen Zuständigkeitsübertragungen verbunden sind.²⁸ Nunmehr ist der Bundesverfassungsgesetzgeber noch weiter gegangen und erlaubt in Art 15 Abs 10 B-VG neue Fassung²⁹ in Landesgesetzen, durch welche die bestehende Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern geändert oder neu geregelt wird, eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit von Bezirksverwaltungs-

22 So beispielsweise in Kärnten, wo es eine „Zentralzuständigkeit“ für die Bearbeitung von in- und ausländischen Verkehrsstrafen der BH Hermagor gibt; vgl. *Pansi/Zenaty*, Zentrale Anonymverfügung Bezirkshauptmannschaft Hermagor (2019) 2.

23 Vgl. zum Begriff der „Verwaltungsgemeinschaft“ zB *Haidvogel*, Öffentlich-rechtliche Gemeindevereinbarungen, RFG 32 (2014), 161 (163, 165 f); oder auch *Holzinger*, Zur Bedeutung der Bezirkshauptmannschaften aus Sicht des Verfassungsrechts und der Verwaltungspraxis, ZfV 2018, 339 (344).

24 BGBl 1/1930 idF BGBl I 51/2012.

25 Vgl. *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (18. Lfg 2017) Rz 17; *Bertel*, Die Organisation der Bezirkshauptmannschaften im Wandel – Sprengelübergreifende Zusammenarbeit und Alternativen, in: Bußjäger et al (Hg), FS 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften (2018) 503 (506).

26 *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 B-VG Rz 16; *Bertel*, Organisation 509.

27 BGBl 1/1930 idF BGBl I 51/2012.

28 *Bertel*, Organisation 510.

29 BGBl 1/1930 idF BGBl I 14/2019.

behörden³⁰ einschließlich der Organe der Städte mit eigenem Statut (Art 116 Abs 3 B-VG), insbesondere auch durch Übertragung behördlicher Zuständigkeiten ohne Bezugnahme auf die bisher in dieser Bestimmung vorgesehenen Kriterien.³¹

Mit Nachdruck sei darauf hingewiesen, dass Verwaltungsgemeinschaften zwischen Bezirkshauptmannschaften unter Aufrechterhaltung ihrer äußeren Organisation und der jeweiligen politischen Bezirke, wie dies der bisherigen Praxis von „Schwerpunkt-Bezirkshauptmannschaften“ entsprach, weder von Art 15 Abs 10 B-VG alte Fassung³² erfasst waren noch unter Art 15 Abs 10 B-VG neue Fassung³³ fallen.³⁴ Vielmehr handelt es sich dabei um eine Kooperationsform, welche die bundesverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Bezirksverwaltung nicht berührt.

III. Verfassungsrechtliche Schranken der Behördenkooperation

A. Ausgangslage

Digitalisierung erleichtert nach dem Gesagten die Vorbereitung einer Entscheidung der zuständigen Behörde durch Unterstützung von einer anderen, sachlich und/oder örtlich unzuständigen Einrichtung der Verwaltung. Die Fallbeispiele haben gemeinsam, dass in der Praxis der Verwaltungskooperation die Zuständigkeit einer Behörde – inhaltlich betrachtet – deutlich in den Hintergrund gedrängt ist. Dies ist in Literatur und Rechtsprechung bisher kaum problematisiert worden.

Dessen ungeachtet ist zu prüfen, ob eine Situation, in der die gesetzliche Zuständigkeitsordnung nur noch formal gewahrt bleibt, mit dem Legalitätsprinzip und dem Recht auf den gesetzlichen Richter vereinbar ist. Im Extremfall verfügt die rechtlich zuständige Behörde nämlich über keinerlei administrative Ressourcen, die Angelegenheit selbst

30 Siehe dazu auch *Dorner/Steiner*, Das Öö. Bezirksverwaltungsbehörden-Kooperationsgesetz, abrufbar unter <<http://www.foederalismus.at/blog/index.php>> (Föderalismus-Blog vom 16.1.2019, abgefragt am 15.5.2020).

31 In den Materialien (RV 301 BlgNR 26. GP, 49) wird zu dieser Neuerung bemerkenswerterweise nur ausgeführt, dass das Zustimmungsgesetz der BReg zur Änderung der Organisation der staatlichen Verwaltung in den Ländern beseitigt werden soll, was den neuen Norminhalt des Art 15 Abs 10 B-VG nur unvollständig wiedergibt.

32 BGBl I/1930 idF BGBl I 51/2012.

33 BGBl I/1930 idF BGBl I 14/2019.

34 *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 B-VG Rz 10.

zu entscheiden; sie stellt lediglich die behördliche Entscheidung der tatsächlich aktenbearbeitenden, aber unzuständigen Behörde als ihre eigene zu.³⁵ Im Grunde stellt sich diese Situation als eine Umkehrung der Intimation von Erledigungen dar, bei der die Entscheidung der sachlich zuständigen Behörde zwar durch eine andere Behörde zugestellt wird, die Erledigung aber der zuständigen Behörde zugerechnet bleibt.³⁶

B. Legalitätsprinzip

Behördliche Zuständigkeiten müssen nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH grundsätzlich im Gesetz festgelegt sein,³⁷ was bedeutet, dass zumindest die sachliche Zuständigkeit einer Behörde im Gesetz selbst verankert sein muss.³⁸ Art 18 iVm Art 83 Abs 2 B-VG verpflichtet den Gesetzgeber zu einer – strengen Prüfungsmaßstäben standhaltenden – präzisen Regelung der Behördenzuständigkeit. Hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit erlaubt der VfGH allerdings auch die Festlegung der zuständigen Behörde durch – hinreichend determinierte – Verordnungen.³⁹

Das Tätigwerden einer Behörde im Amtssprengel einer anderen Behörde, soweit sie nicht etwa durch Vorschriften wie solchen auf der Grundlage des Art 15 Abs 10 B-VG gedeckt ist, stellt die Wahrnehmung einer fremden Zuständigkeit dar.⁴⁰

Dem Gesetzgeber ist es allerdings erlaubt, die Behörde zu Delegationen ihrer Zuständigkeit durch Verordnung oder durch einen ver-

35 Als vor dem Verwaltungsgericht belangte Behörde tritt freilich jene Behörde auf, welche den Bescheid zustellt und sich unabhängig von der (internen) Behördenkooperation dem Bescheidadressaten als bescheiderlassende Behörde zu erkennen gibt. Deren Zuständigkeit richtet sich wiederum nach den §§ 1 ff AVG.

36 Vgl Hengstschläger/Leeb, *Verwaltungsverfahrenrecht*⁶ (2018) 122, Rz 165.

37 Vgl Rill, Art 18 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (1. Lfg, 2001) Rz 33; VfSlg 2909/1955, 3156/1957, 6675/1972, 9937/1984, 10.311/1984, 12.788/1991, 13.029/1992, 13.816/1994, 14.843/1997, 15.094/1998, 15.106/1998, 16.794/2003, 19.991/2015.

38 VfSlg 2909/1955, 3156/1957, 6675/1972.

39 Vgl VfSlg 15.676/1999.

40 Hacksteiner/Ranacher, Art 15 Abs 10 B-VG Rz 16.

waltungsinternen Akt im Einzelfall zu ermächtigen, wodurch der gesetzliche Richter iSd Art 83 Abs 2 B-VG verändert wird.⁴¹

Solche Delegierungen kommen in der Verwaltungspraxis recht häufig vor.⁴² Die Verwaltungskooperation in den dargestellten Fallbeispielen bildet jedoch keine derartige förmliche Übertragung einer Aufgabe. Sie ist im Gegensatz zur Delegation insoweit intransparent, als gerade nicht deutlich wird, dass eine Behörde im Namen einer anderen Behörde entschieden hat.⁴³

Aber auch der umgekehrte Fall, der einer Devolution, also des Übergangs einer Entscheidungszuständigkeit auf eine übergeordnete Behörde, bedarf einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage.⁴⁴

Insgesamt erweisen sich die in Punkt II. dargestellten Fallbeispiele im Hinblick auf das Legalitätsprinzip als unproblematisch, stellen die dort beschriebenen Kooperationen doch lediglich Vorbereitungshandlungen für die tatsächlich sachlich und örtlich zuständige Behörde dar. Deren Verantwortung für die getroffene Entscheidung bleibt unberührt.

C. Gesetzlicher Richter

Das in Art 83 Abs 2 B-VG verankerte Grundrecht auf den gesetzlichen Richter gewährt dem Einzelnen einen Anspruch darauf, dass die aus dem Legalitätsprinzip erfließenden Grundsätze eingehalten werden.⁴⁵ So berührt etwa die Frage, ob entweder die Landesregierung als Kollegialorgan oder durch eines ihrer Mitglieder monokratisch zu entscheiden hat, die Frage des Rechtes auf den gesetzlichen Richter.⁴⁶

41 Vgl. *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ (2017) 76 f, Rz 172 ff, insbesondere auch zur Unterscheidung zwischen Delegation und Mandat; *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁷ (2019) 244 f, Rz 345.

42 Vgl. § 101 Abs 3 Wasserrechtsgesetz 1959 – WRG 1959, BGBl 215/1959 (WV); § 12 Abs 4 Eisenbahngesetz 1957 – EisbG, BGBl 60/1957; § 25 Bundesgesetz vom 6. Feber 1968 über elektrische Leitungsanlagen, die sich auf zwei oder mehrere Bundesländer erstrecken – Starkstromwegegesetz 1968, BGBl 70/1968; als weiteres Beispiel sei aber auch Art 118 Abs 7 B-VG als eine Form der Übertragung von Zuständigkeiten auf eine „übergeordnete“ Behörde genannt.

43 Siehe etwa VwGH 18.6.1991, 91/05/0009, zur Problematik des Bescheides einer delegierten Behörde, die im Spruch irrtümlich nicht zu erkennen gibt, dass sie als solche entschieden hat.

44 *Raschauer*, Verwaltungsrecht 78, Rz 176; *Kahl/Weber*, Verwaltungsrecht Rz 348.

45 Dazu näher *Khakzadeh-Leiler*, Art 83 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (19. Lfg 2017) Rz 17.

46 Vgl. VwSlg 12.734 A/1988.

Im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Monopolisierung von Aufgabenerledigungen durch bestimmte Geschäftsapparate wie die Bundesministerien, die Ämter der Landesregierungen und die Gemeindeämter, judiziert der VfGH die Zulässigkeit, „außerhalb des Organkomplexes stehende Einrichtungen zu bürokratischen Hilfstätigkeiten“ heranzuziehen.⁴⁷ Als derartige Hilfstätigkeiten subsumiert der VfGH etwa Reinschriften von externen Schreibkräften oder die Lagerung von Akten in nicht behördeneigenen Räumen, weiters automationsunterstützte Besorgungen gemeindlicher Angelegenheiten. Wesentlich ist, dass die nach außen in Erscheinung tretende Erledigung in jedem Fall auf den Willen des rechtmäßig zur Entscheidung berufenen Organs zurückzuführen ist.⁴⁸

Weiters wird davon ausgegangen, dass Fragen der innerbehördlichen Organisation von jener der Behördenzuständigkeit zu unterscheiden sind.⁴⁹ Der VfGH judiziert, dass die Gliederung einer Behörde in Sektionen und Abteilungen mit der Behördenzuständigkeit ebenso wenig zu tun hat wie die Approbation. Entscheidend ist der nach außen bekundete Wille der Behörde.⁵⁰ Verstöße gegen die innere Behördenorganisation begründen nicht die Unzuständigkeit dieser Behörde.⁵¹ Entscheidend ist, ob der fertigende Organwalter Approbationsbefugnis besitzt; ist eine solche gegeben, dann wird die Entscheidung der bescheiderlassenden Behörde zugerechnet, die Frage einer Unzuständigkeit stellt sich auch bei Überschreitung der Approbationsbefugnis nicht.⁵²

D. Folgerungen für die digitale Verwaltungskooperation und Kritik

Die digitale Verwaltungskooperation führt immer häufiger dazu, dass einzelne Verfahrensschritte bis hin zur Abwicklung nahezu des gesamten Verfahrens einschließlich der behördlichen Entscheidung von

47 VfSlg 8844/1980; VfSlg 9816/1983; siehe auch *Häusler/Müller*, Das Vorarlberger Gemeindegesetz⁵ (2015) 7. Siehe auch VfSlg 17.813/2006.

48 Vgl VfSlg 7264/1974, Z 2.3. Die Vorbereitung von Ausschreibungsunterlagen würde auch unter Hilfstätigkeiten subsumiert werden können, so wie auch von Verwaltungsgemeinschaften (zB dem überregionalen Bauamt) Bescheide vorbereitet werden können, die allerdings von der zuständigen Behörde, also dem Bürgermeister, zu unterfertigen sind. Siehe dazu unten Punkt IV.

49 *Khakzadeh-Leiler*, Art 83 B-VG Rz 19.

50 Siehe die Nachweise bei *Khakzadeh-Leiler*, Art 83 B-VG Rz 19.

51 VwSlg 12.734 A/1988.

52 VwSlg 12.734 A/1988.

einer anderen als der nach dem Gesetz dazu berufenen sachlich und örtlich zuständigen Behörde durchgeführt werden als jener, in deren Namen die behördliche Entscheidung ergeht.

Judikatur und Lehre haben sich bisher noch wenig mit den verfassungsrechtlichen Implikationen dieser Frage befasst, weil sowohl das Legalitätsprinzip als auch der Anspruch auf den gesetzlichen Richter gemäß Art 83 Abs 2 B-VG nach völlig herrschender Meinung durch unselbstständige Mitwirkungsakte anderer Behörden und Verwaltungsapparate an der Entscheidung der zuständigen Behörde nicht berührt werden.

Dieser Befund wird dadurch untermauert, dass die verfahrensrechtlichen Vorschriften schon längst die Unterstützung durch andere Behörden als eine Ausprägung der Amtshilfe (Art 22 B-VG)⁵³ vorsehen. Gemäß § 55 Abs 1 erster Satz AVG kann die Behörde Beweisaufnahmen auch durch ersuchte oder beauftragte Verwaltungsbehörden oder einzelne dazu bestimmte amtliche Organe vornehmen lassen oder durch sonstige Erhebungen ersetzen oder ergänzen. Die Judikatur geht daher davon aus, dass auch die mündliche Verhandlung nicht von der zuständigen Behörde vorgenommen werden muss.⁵⁴ Im Weiteren wird daraus abgeleitet, dass dem Verwaltungsverfahren die Grundsätze der Mündlichkeit wie auch der Unmittelbarkeit des Beweisverfahrens fremd sind.⁵⁵ § 55 AVG ist im Übrigen zufolge des Verweises in § 24 VStG auch im Verwaltungsstrafverfahren anzuwenden. Als weiteren Schritt ermöglicht § 51a AVG die audiovisuelle Vernehmung, sofern nicht das persönliche Erscheinen des Beteiligten vor der Behörde unter Berücksichtigung der Verfahrensökonomie zweckmäßiger oder aus besonderen Gründen erforderlich ist.⁵⁶

Unter Anwendung dieser herrschenden Meinung in Judikatur und Lehre besteht eine beträchtliche Flexibilität gerade auch in der digitalen Verwaltungskooperation: Es ist demnach etwa auch zulässig, die Anhörung des Beschuldigten von einer anderen Behörde durchzuführen

53 Zu den gesetzlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Amtshilfe siehe etwa *Hiesel*, Art 22 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (9. Lfg 2012) Rz 53 ff; sowie im Detail auch *Wiederin*, Art 22 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* (1. Lfg 1999) Rz 13 ff und 41 f.

54 VwGH 1.3.2012, 2011/12/0107, unter Verweis auf Erk vom 8.4.1975, 1031/73, VwSlg 8797/A.

55 Vgl *Hengstschläger/Leeb*, § 55 AVG (Stand 1.7.2005, rdb.at) Rz 2 mwN; *Walter/Thienel*, *Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze*² (1998) 860, E 1 mwN.

56 Für die Verwaltungsgerichte siehe § 25a Abs 6a VwGVG. Die Bestimmung dient auch der Verwaltungskooperation mit ausländischen Behörden, siehe RV 193 BlgNR 26. GP, 4.

und diese digital abzuwickeln, ohne dass dadurch Fragen der behördlichen Zuständigkeit aufgeworfen werden, solange die Erledigung gegenüber außen durch ein approbationsbefugtes Organ dieser Behörde ergeht.

Eine Grenze der Substituierbarkeit der Arbeit der zuständigen Behörde im Verfahren stellt nach der Judikatur lediglich das Ausgliederungsverbot dar: So hat der VwGH die *Betrauung* eines Rechtsanwaltes mit der Durchführung der mündlichen Verhandlung als nicht mit § 55 AVG konform betrachtet,⁵⁷ da es sich nicht um ein „amtliches Organ“ im Sinne dieser Bestimmung handelte. Man wird wohl davon ausgehen müssen, dass aus § 55 AVG ein allgemeiner Grundsatz abzuleiten ist, wonach die Delegation von Verfahrensschritten an anderen Stellen auf „amtliche Organe“ beschränkt sein muss.

Dies leitet zum Zwischenergebnis über, dass das herrschende Verständnis betreffend das Legalitätsprinzip und das Recht auf den gesetzlichen Richter hinsichtlich der Regelung der Behördenzuständigkeit im Ergebnis nur formale Hüllen darstellen, die durch innerbehördliche Verwaltungskooperation weitgehend ausgehöhlt werden können. Eine kritische Gegenposition stellt jedoch die Frage, ob die Verfassung einer Reduktion dieser zentralen rechtstaatlichen Elemente darauf, dass dem Einzelnen Potemkinsche Behörden gegenüberstehen dürfen, solange diese nur von Rechtsvorschriften getragen sind, die ihre Zuständigkeit bescheinigen, nicht doch entgegensteht und auf einen „materiellen Zuständigkeitsübergang“ abgestellt wird. Bevor diese Frage in einem abschließenden Kapitel diskutiert wird, soll jedoch geprüft werden, ob es eine Institutionengarantie der Bezirksverwaltung gibt.

IV. Aushöhlungs- und Wesensgehaltssperre

A. Schwierige Grenzziehung

Im Folgenden wird untersucht, ob in der österreichischen Verwaltungsorganisation spezifische Aushöhlungs- und Wesensgehaltssperren hinsichtlich der Verwaltungskooperation existieren.

In Zusammenhang mit den Grundrechten hat sich der VfGH⁵⁸ früh dazu bekannt, dass gesetzliche Beschränkungen eines Grundrechts

57 VwGH 1.3.2012, 2011/12/0107.

58 VfSlg 3118/1956, 3505/1959.

nicht gegen das „Wesen“ des Grundrechts verstoßen dürfen. Der Gerichtshof hat diese „Formel“ bislang allerdings wenig konkretisiert bzw nur sehr undeutlich formuliert, worin der Wesensgehalt der einzelnen Grundrechte bestehen soll,⁵⁹ und auch niemals ein Gesetz wegen eines Verstoßes gegen die garantierte „Wesensgehaltssperre“ aufgehoben,⁶⁰ sodass die Grenzziehung, ab wann eine Aushöhlung des betroffenen Grundrechts so weit fortgeschritten ist, dass das Grundrecht im Grunde inexistent wurde, äußerst schwierig ist. Neben der Verhältnismäßigkeitsprüfung wird die praktische Bedeutung der Wesensgehaltstheorie in der Literatur⁶¹ weitestgehend in Frage gestellt.⁶²

B. Das Wesen der Bezirksverwaltung

Der VfGH leitet in älterer Judikatur⁶³ aus Art 15 Abs 10 B-VG alte Fassung⁶⁴ einen Schutz der Bezirksverwaltung dahingehend ab, dass durch die gesetzliche Übertragung von Hoheitsaufgaben auf andere Organe nicht der durch die Bundesverfassung allgemein bestimmte Aufbau der staatlichen Verwaltung unterlaufen bzw nicht in das Wesen der Bezirksverwaltung eingegriffen werden darf.⁶⁵ In der Lehre wird von einer Institutionengarantie der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern gesprochen.⁶⁶ Die Konturen einer solchen Institutionengarantie sind zweifellos unscharf, sie wurden freilich durch die oben⁶⁷ beschriebene mehrfache Novellierung des Art 15 Abs 10 B-VG nicht beseitigt.

59 Vgl Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹² (2019) Rz 713.

60 Vgl Berka, Verfassungsrecht⁸ (2018) Rz 1297.

61 Vgl zB Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht Rz 893; so auch Berka, Verfassungsrecht Rz 1297.

62 Dieser Befund ergibt sich auch mit Blick auf die jüngere Rechtsprechung des VfGH. Im Erkenntnis vom 9.10.2018, G9/2018 ua, ist der VfGH nicht auf das Vorbringen der Antragsteller eingegangen, wonach die angefochtene Regelung gegen das Wesen der geltend gemachten Grundrechte verstoßen habe, sondern hat er die Aufhebung der angefochtenen Bestimmung auf ihre Unverhältnismäßigkeit gestützt.

63 VfSlg 3685/1960.

64 BGBl 1/1930 idF BGBl I 51/2012.

65 Siehe auch Hacksteiner/Ranacher, Art 15 Abs 10 B-VG Rz 5.

66 Hacksteiner/Ranacher, Art 15 Abs 10 B-VG Rz 6; Bußjäger, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen (1999) 120. Siehe auch Bußjäger/Keuschnigg/Schramek, Kriterien und Möglichkeiten der Dezentralisierung in Tirol (2018) 29 ff.

67 Siehe oben Punkt II.B.

Damit ist freilich keine Standortgarantie der Bezirksverwaltung verbunden. Die Organisationsgesetzgeber haben einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum, was etwa die Fusionierung von Standorten betrifft. Hier sollte allerdings das oben dargestellte verwaltungswissenschaftliche Argument Berücksichtigung finden, dass eine forcierte Fusionierung negative Auswirkungen auf die Standortqualität der Regionen hat. Dazu kommt freilich auch, dass uneingeschränkte Schwerpunktbildung, ohne dass ein Kern staatlicher Bezirksverwaltung zurückbliebe, im Hinblick auf die Nähe dieser Verwaltungseinrichtung zu den Bürgerinnen und Bürgern kritisch zu sehen wäre. Mit anderen Worten: Wenn jede Bezirkshauptmannschaft nur noch Schwerpunkte setzt, müssen die Bürgerinnen und Bürger mitunter weitere Strecken zurücklegen, als wenn sie nur in die Hauptstadt fahren müssten. Dies würde auch das immer wieder (zu Recht) gebrauchte Argument der Nähe zur Sache und zu den Betroffenen⁶⁸ *ad absurdum* führen.

V. Ausblick

Die Disposition über die Bezirksverwaltungsbehörden, insbesondere die Bezirkshauptmannschaften, steht nicht völlig im Belieben des einfachen Gesetzgebers. Es gibt eine Institutionengarantie, die auch nicht dadurch unterlaufen werden darf, dass Behörden zur Fassade ohne eigene Ressourcen zur Erfüllung ihrer Aufgaben werden dürfen. Dies bedeutet nicht, dass nicht im Wege der Verwaltungskooperation Aufgaben schwergewichtig von einer Behörde für andere wahrgenommen werden dürften, setzt aber ihrer Verlagerung insoweit Grenzen, als gewährleistet sein muss, dass Behörden grundsätzlich in der Lage sein müssen, ihre Aufgaben schwergewichtig mit eigenen Ressourcen zu erledigen.

Die Zukunft wird das Problem der Spezialisierungsfälle eher verschärfen. Die Ausdifferenzierung des Rechts wird voranschreiten, die Judikatur ihre Ansprüche an die Behörden nicht reduzieren. Gleichzeitig steigen die Ansprüche der Parteien an die Qualität der Dienstleistungen. Das ist eine Tatsache, mit der die Verwaltung schlechthin konfrontiert ist.

Dazu kommt, dass die Digitalisierung voranschreiten wird, was nicht ohne Auswirkungen auf die Aufgaben der Bezirksverwaltungsbe-

68 Vgl. Ranacher, Zukunft 472.

hörden bleiben kann. Digitalisierung hat in ihren Auswirkungen in der Tendenz eine zentralisierende Wirkung. Dies kann am jüngsten Beispiel einer großflächigen Organisationsänderung, nämlich jener der Finanzverwaltung demonstriert werden. Wenn eine Eingabe von der ganz überwiegenden Zahl der betroffenen Parteien auf einer Plattform erledigt werden kann, ist es grundsätzlich unerheblich, wie viele dezentrale Dienststellen und dezentral agierende Sachbearbeiter es gibt; im Extremfall ist vollständige Zentralisierung möglich. Von daher war die Zusammenfassung der Finanzämter Österreich in einem einzigen Finanzamt⁶⁹ ein logischer Schritt und das Bekenntnis zur Aufrechterhaltung der regionalen Standorte ist realistischerweise nur für eine Übergangsphase tauglich. Auf längere Sicht werden die regionalen Standorte des Finanzamtes Österreich hingegen zu Dienststellen mit wenig qualifizierten Funktionen werden. Dies schließt nicht aus, dass einzelne Zweigstellen Akten für das gesamte Bundesgebiet bearbeiten werden und sich auf bestimmte Themen spezialisieren.⁷⁰ Die dennoch unausweichliche Zentralisierung von qualifizierten Funktionen geht jedoch zu Lasten jener, deren Eingaben nicht so einfach digitalisiert werden können, insbesondere der Wirtschaft, die etwa in der Großbetriebsprüfung qualifizierte Ansprechpartner benötigt.

Dieses Ergebnis, das auch Rückwirkungen auf die Standortqualität der Regionen betrifft, sollte bei der Bezirksverwaltung vermieden werden. Es wird in der Zukunft mehr denn je typisch sein, dass nicht jede Bezirkshauptmannschaft dieselben Aufgaben erledigt wie andere. Dies wird auch erforderlich sein, um ihre Standorte zu erhalten, was wiederum ein Gegenmodell zur Entleerung des ländlichen Raums ist.

Die moderne Bezirksverwaltung wird jedoch nicht nur Schwerpunkte bilden, sondern jene Leistungen, bei welchen die KundInnenfrequenz besonders stark ist oder deren Erledigung besonders von der Ortsnähe abhängt, weiterhin dezentral und nicht in Schwerpunkten anbieten. Auch im Zeitalter der Digitalisierung gibt es nämlich Aufgaben, die nicht der Herrschaft des Algorithmus überantwortet werden können und sollen. Darunter fällt nicht nur das Management komplexer Behördenverfahren, sondern auch die Fürsorge für Menschen, die entweder nicht zu den *digital natives* zählen, die von der Entwicklung zurückgelassen werden und Hilfe für Kinder und Jugendliche, sowie nicht

69 Finanz-Organisationsreformgesetz, BGBl I 104/2019.

70 Siehe dazu jedoch *Manhal/Seel*, Modernisierung der Steuer- und Zollverwaltung (Föderalismus-Blog vom 16.1.2020, abgefragt am 3.6.2020).

zuletzt auch die Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften im Katastrophenschutz.

VI. Zusammenfassung

Die Bezirksverwaltungsbehörden haben die Alternative zwischen Fusionierung und Kooperation. Nur auf diese Weise können sie der Spezialisierungsfalle entgehen.

Der Verwaltungskooperation, insbesondere durch Nutzung der Digitalisierung, ist im Bereich der Verwaltungsorganisation ein weites Feld geöffnet die Effizienz der Verwaltung zu erhöhen. Dies führt in der Praxis freilich zu einem immer größeren Verschwimmen der Zuständigkeiten zur Aufgabenbesorgung.

In der Praxis sind Fälle anzutreffen, in denen sowohl der aus dem Legalitätsprinzip erfließende Grundsatz, dass sich die sachliche und örtliche Zuständigkeit einer Behörde aus einem hinreichend determinierten Gesetz ergeben muss, als auch das Recht auf den gesetzlichen Richter weitgehend ausgehöhlt werden: Die zuständige Behörde verfügt nämlich weder über die personellen noch über die sachlichen Ressourcen, den konkreten Fall zu entscheiden, sie ist im Grunde eine Potemkinsche Behörde. Judikatur und Lehre haben dieser Entwicklung bisher keine Schranken gesetzt.

Demgegenüber wird hier die These vertreten, dass die Bundesverfassung darauf Wert legt, dass die von ihr eingerichteten Verwaltungsstrukturen nicht untergraben werden. Verschiebungen von Zuständigkeiten finden dort ihre Grenzen, wo diese die verfassungsrechtlich vorgesehene Verwaltungsorganisation geradezu unterlaufen. Gibt es also „Wesensgehaltssperren“ gegenüber den formellen Zuständigkeitsverschiebungen, muss dasselbe auch dann gelten, wenn Behörden auf Grund von Verwaltungskooperationen keinen eigenen Handlungsspielraum mehr haben. Dies bedeutet: Die zuständige Behörde muss auf Grund eigener Ressourcen in der Lage sein, ihre wesentlichen Aufgaben noch selbst zu erledigen. Daraus ergibt sich (noch immer) ein weiter Gestaltungsspielraum von Gesetzgebung und Vollziehung für die Verwaltungskooperation.

Teil 2:

Aufgaben und Standortrelevanz der Bezirksverwaltungsbehörden

Aufgaben von Bezirksverwaltungsbehörden in funktionalen Räumen

I. Die Stadtregion als funktionaler Raum

Stadtregionen sind funktionale Räume mit eng verflochtenen Lebensräumen. Das wirtschaftliche, kulturelle und soziale Leben in den Stadtregionen macht vor den administrativen Gemeindegrenzen nicht Halt. Alle Bewohnerinnen und Bewohner profitieren von den Arbeitsstätten, Bildungseinrichtungen und kulturellen Angeboten der städtischen Kernzonen und von Wohnraum, Freizeitangeboten und Grünraum der Außenzonen. Konsequenzen hat dies vor allem in den Bereichen Verkehr, Siedlungs- und Standortentwicklung, öffentliche Infrastruktur und Services. Hier bedarf es eines gemeinsamen Vorgehens der Städte, Gemeinden und Akteure, um eine hohe Lebensqualität in der Region sicherzustellen.

Die Plattform <www.stadtregionen.at> macht die österreichischen Stadtregionen sichtbar:

- die Metropolregion Wien
- sechs Großstadtregionen: Graz, Linz, Salzburg, Innsbruck, Bregenz und Klagenfurt
- neun Mittelstadtregionen: Feldkirch, Wels, Leoben, Villach, Wiener Neustadt, Steyr, Knittelfeld, Sankt Pölten und Vöcklabruck
- 18 Kleinstadtregionen: Eisenstadt, Spittal an der Drau, Wolfsberg, Amstetten, Krems an der Donau, Ternitz, Braunau am Inn, Gmunden, Ried im Innkreis, St. Johann im Pongau, Leibnitz, Voitsberg, Weiz, Lienz, Kufstein, Schwaz, Wörgl und Bludenz

2017 wurde mit Daten der Plattform stadtregionen.at die wirtschaftliche Bedeutung dieser Regionen herausgearbeitet.¹ Dabei zeigte sich deutlich, dass die funktionalen Verflechtungen in den Stadtregionen bei Wohnen, Bildung und Arbeit die Grundlage für wirtschaftlichen Erfolg

¹ Siehe Januschke/Prorok, Wirtschaftsmotor Stadtregionen, in: Österreichischer Städtebund (Hg), Österreichs Städte in Zahlen 2017 (2018) 132.

darstellen. So ist der Index des Pendlersaldos Erwerbstätige ein guter Indikator für die Verflechtungen in der Stadtregion und zeigt die Wichtigkeit der Stadtregionen für die regionale Wirtschaft und Regionalentwicklung. Stadtregionen sind die Wirtschaftszentren des Landes. Dabei bilden sie eine Symbiose der Kernzone mit dem Umland, welche längst in funktionalen Räumen vereint sind.

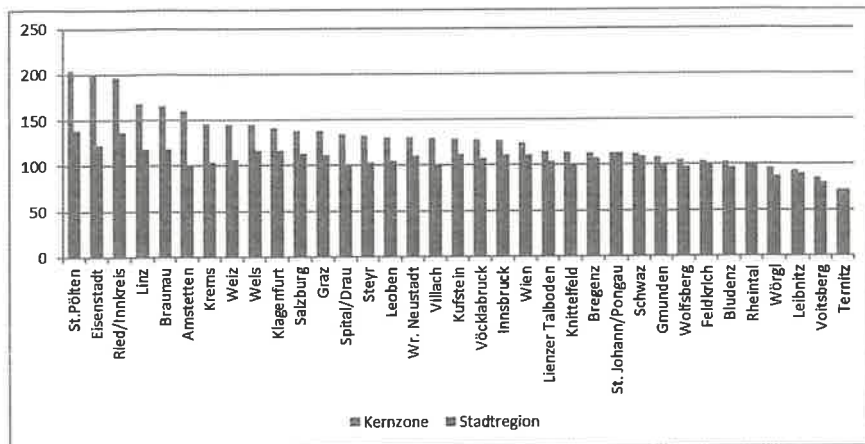
In den Stadtregionen Österreichs arbeiten 2.937.573 Erwerbstätige. Das sind rund 72 Prozent der 4.104.800 Erwerbstätigen Österreichs (Zahlen 2013). Die Zahl der Erwerbstätigen, welche in den Stadtregionen wohnen, ist mit 2.650.207 deutlich geringer. Die Stadtregionen weisen demnach einen Überschuss von 287.366 „Arbeitsplätzen“ auf. Betrachtet man die Kernzonen der Stadtregionen wird das Bild noch deutlicher. Hier sind es 567.690 Arbeitsplätze (konkret Erwerbstätige am Arbeitsplatz zu Erwerbstätigen am Wohnort), in denen Pendlerinnen und Pendler aus den stadtreionalen Außenzonen und umliegenden Regionen Beschäftigung finden.

Der durchschnittliche „Index des Pendlersaldos Erwerbstätige“ der Stadtregionen liegt bei 111, jener der Kernzonen bei 129 (siehe Abbildung 1). Das bedeutet, dass auf jeden Erwerbstätigen am Wohnort 1,29 Erwerbstätige am Arbeitsort der Stadtregion (Kernzone) kommen. Dies ist fast ein zusätzliches Drittel, welches der Effekt „Stadtregion“ ausmacht.

Der Unterschied zwischen den Stadtregionen ist jedoch groß. Besonders groß sind die stadtreionalen Effekte in St. Pölten, Eisenstadt und Ried im Innkreis mit einem „Index des Pendlersaldos Erwerbstätige in der Kernzone“ von 200. Am anderen Ende der Skala stehen die Vorarlberger Stadtregionen Feldkirch, Bludenz, Rheintal, die steirischen Stadtregionen Leibnitz und Voitsberg sowie Ternitz und Wörgl, welche jeweils einen negativen „Index des Pendlersaldos Erwerbstätige“ aufweisen. Die Ursachen hierfür sind mannigfaltig. So sind Voitsberg und Leibnitz auf Graz ausgerichtet, Ternitz auf Wiener Neustadt und Wien, Wörgl intensiv vernetzt mit Kufstein und Innsbruck und die Vorarlberger Regionen über das Rheintal zu einem funktionalen Raum zusammengewachsen.

Der große Teil der Stadtregionen weist einen „Index des Pendlersaldos Erwerbstätige“ von 105 bis 115 bei einem Median von 107 auf. Die Kernzonen liegen deutlich höher mit einem Index von 115 bis 145 und einem Median von 129. In dieser Gruppe sind jedenfalls hohe Wirtschaftsimpulse durch die Stadtregionen festzustellen.

Abbildung 1: Index Pendlersaldo Erwerbstätige in Stadtregionen (Erwerbstätige Arbeitsort zu Erwerbstätige Wohnort)



Quelle: <www.stadtregionen.at>, Datenquelle Statistik Austria (2013).

Ried im Innkreis ist nach den Landeshauptstädten St. Pölten und Eisenstadt die Stadtregion mit dem höchsten „Index des Pendlersaldos Erwerbstätige“. Dieser liegt bei 137 für die gesamte Stadtregion und bei 197 für die Kernzone. Stadtregionen mit so hohen Indexwerten wirken für das Umland als besonders attraktiver Arbeitsort, da der Anteil der Erwerbspendlerrinnen und Erwerbspendler aus dem Umland in die Stadtregion besonders hoch ist. Hier kann das Zusammenwirken des ländlichen Raumes mit den Stadtregionen beobachtet werden.

Ähnliche Ergebnisse zeigen die Auswertungen der Daten von Bildungspendlerrinnen und Bildungspendlern. Die funktionalen Räume vor allem mit urbanen Zentren sind die Hotspots der Regionalentwicklung. Sie offerieren Arbeits- und Bildungsplätze weit über die Grenzen der Kernzone hinaus. Sie können allerdings nur gemeinsam mit dem Umland und dem ländlichen Raum erfolgreich sein.

II. Die Bezirkshauptmannschaft im funktionalen Raum

Diesen funktionalen Räumen stehen die historisch gewachsenen Grenzen der Gebietskörperschaften sowie die administrativen Grenzen der Bezirkshauptmannschaften und Gemeinden gegenüber. Viele Gemeinden mussten auf diese Herausforderungen bereits reagieren, da

die funktionalen Verflechtungen und deren Konsequenzen aufgrund der kommunalen Aufgaben in Bereichen der Privatwirtschaftsverwaltung und Daseinsvorsorge wie Wohnen, Verkehr, Bildung, lokaler Wirtschaftsentwicklung etc spürbar sind. Die Gemeindeautonomie und die politische Verantwortlichkeit der Entscheidungsträgerinnen und -träger haben zu verschiedenen Antworten geführt. Zumeist sind diese in Formen der Gemeindekooperationen zu finden, welche von Planungscoordination bis hin zu gemeinsamer Leistungserbringung reichen.

Bei den Bezirkshauptmannschaften ist die Situation eine andere. Das Aufgabenspektrum der „nicht gewählten“ Bezirksverwaltungsbehörden umfasst größtenteils Agenden der Hoheitsverwaltung, deren Wirkungen auf die ökonomische und soziale Entwicklung der Region zumeist wenig Beachtung finden oder gemeinhin nicht erkannt werden.

Im Rahmen einer Analyse der Entwicklungsoptionen für die Stadtgemeinde Klosterneuburg in Folge der Auflösung des Bezirks Wien-Umgebung hat das KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung² die Potentiale, welche sich aus einer etwaigen Übertragung der Bezirksverwaltungsagenden im Rahmen eines Statuts an die Stadtgemeinde ergeben würden, erhoben. Hierfür wurden unter anderem Interviews mit Verantwortlichen in Statutarstädten durchgeführt. Dabei zeigt sich, dass Aufgaben, Organisation und Umfang der Bezirkshauptmannschaften durchwegs Einflussfaktoren in der Regionalentwicklung darstellen können.

Grundsätzlich ist gemäß Art 116 Abs 3 B-VG einer Gemeinde mit mindestens 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, wenn Landesinteressen dadurch nicht gefährdet werden, auf ihren Antrag hin durch Landesgesetz ein eigenes Statut (Stadtrecht) zu verleihen. Seit der Novelle BGBl I 14/2019 bedarf ein solcher Gesetzesbeschluss nicht mehr die Zustimmung der Bundesregierung.

Die direkte Konsequenz des Statuts bestünde darin, dass neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung auch alle Agenden einer Bezirksverwaltung zu besorgen wären. Zusammengefasst sind dies: Amtsarzt; Gewerbewesen – Betriebsanlagengenehmigung, Anlagenrechtliche Genehmigungen und Überprüfungen, Genehmigung und Überwachung von Veranstaltungen, Gewerbeberechtigungen; Jugendwohlfahrt; Naturwirtschaft; Sicherheitswesen; Sozialwesen; Strafwesen; Umweltangelegenheiten; Verkehrsrecht und Veterinärwesen.

2 Siehe *Maimier/Wirth*, Stadtgemeinde Klosterneuburg: Entwicklungsoptionen in Folge der Auflösung des Bezirks Wien-Umgebung, KDZ-Managementberatungs- und WeiterbildungsGmbH (Wien 2016).

Da der Bürgermeister zugleich Bezirkshauptmann wäre, würde er für die Bewilligung von Betriebsanlagen und die Durchführung bestimmter Verwaltungsstraßverfahren zuständig sein. Gleichzeitig wäre der Magistrat auch Strafbehörde (Organstrafen) und Vollstreckungsbehörde (insbesondere Abbruchbescheide).

Entscheidungsspielraum hätte die Statutarstadt im Bereich der Servicestandards, welche sie innerhalb der gesetzlichen Rahmen für Bezirksagenden selbst festlegen könnte. Sie ist somit flexibler bei den Services für die Bürgerinnen und Bürger und kann zB Öffnungszeiten gemäß den Kundenerwartungen festlegen. Die Stadt wäre unabhängiger von zukünftigen Entscheidungen des Landes hinsichtlich des Angebots von Bezirkshauptmannschaft-Leistungen vor Ort (Reduktion/Auflassung der Außenstelle) und kann in Einzelbereichen (zB Gewerberecht) auch Entscheidungsprozesse eigenständiger gestalten (integrierte Behördenverfahren).

Neben den neuen Aufgaben und der höheren Flexibilität wäre vor allem der „Imagegewinn“ als Bezirkshauptstadt von regionaler Bedeutung und kann unter anderem für Betriebe anziehend wirken und als relevanter Standortfaktor dienen.

Diesen Vorteilen stehen Kosten gegenüber. Der Rechnungshof hat in seinem Prüfbericht³ die Bezirksverwaltungen in Niederösterreich vergleichend untersucht und insgesamt festgestellt, dass kleinere Bezirksverwaltungsstandorte einen um etwa zwei Drittel höheren Personalaufwand/je EinwohnerIn haben. Was die Personalausgaben je Bedienstetem/r betrifft, werden diese vom Rechnungshof (2014) für das Jahr 2013 auf durchschnittlich 54.135 Euro taxiert. So betrug der Personalaufwand je EinwohnerIn in den Bezirksverwaltungsbehörden Niederösterreichs (Bezug 2012):

- im Durchschnitt 77 Euro/je EinwohnerIn,
- im Maximum 116 Euro/je EinwohnerIn (BH Waidhofen a.d. Thaya),
- im Minimum 56 Euro/je EinwohnerIn (BH Amstetten),
- im Median 68 Euro/je EinwohnerIn (BH Wr. Neustadt)

und bei Bezirken mit weniger als 40.000 EW 107 Euro/je EinwohnerIn.

Die Berechnungen des KDZ⁴ ergeben für ein etwaiges Statut der Stadtgemeinde Klosterneuburg einen jährlichen Nettomehraufwand

3 *Rechnungshof*, Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz, Bericht des Rechnungshofes, Reihe Niederösterreich 2014/4.

4 *Maimer/Wirth*, Stadtgemeinde Klosterneuburg 22 ff

(Mehrausgaben Personal- und Sachkosten und erhöhte Kosten des politischen Systems, abzüglich möglicher Mehreinnahmen aus Finanzausgleich und Strafen/Gebühren) von rund 2,5–3,2 Mio Euro/pro Jahr.

Zusammenfassend lässt sich aus der Erhebung des KDZ ableiten, dass Bezirkshauptmannschaften – hier in Form einer potentiellen Statutarstadt – sehr wohl relevante Wirkungen auf das wirtschaftliche, kulturelle und soziale Leben in der Region aufweisen. Weitere Untersuchungen zu der Rolle der Bezirkshauptmannschaften im funktionalen Raum wären sicherlich notwendig, um konkretere Aussagen treffen zu können. Aber die Tendenzen und genannten Wirkungen lassen sich jedenfalls aus den Interviews ableiten.

III. Multilevel Governance für Bezirkshauptmannschaften?

Es stellt sich nun die Frage, wie die Bezirkshauptmannschaften ihre Rolle als Akteure im funktionalen Raum umfassender wahrnehmen können. Ein Ansatz zur Weiterentwicklung könnten neue Kooperationsformen im Sinne einer Multilevel oder Multiactor-Governance sein. Diese beschreibt das Zusammenspiel von unterschiedlichen Ebenen staatlichen Handelns (inklusive supra- und subnationalen Ebenen) und nichtstaatlichen Akteuren bei Entscheidungsfindungen, Koordination und Implementierung von Maßnahmen. Auf Gemeindeebene finden sich schon vielfältige Formen der Multilevel-Governance. Zum Teil sind auch Bezirksverwaltungsbehörden eingebunden (zB bei Sozialhilfeverbänden in einigen Bundesländern). Folgende regionale Kooperationsformen sind derzeit beobachtbar.⁵ Allen ist gemein, dass sie grundsätzlich offen für eine Teilnahme von Bezirkshauptmannschaften wären.

A) Stadtregionales Management

Beispiel für eine funktionierende Netzwerkstruktur im Sinne eines (stadt)regionalen Managements ist die Europäische Metropolregion München, die als Verein organisiert ist. Das stadtregionale Management übernimmt in erster Linie strategische Aufgaben mit Schwerpunkt auf Koordination und Vernetzung: Das regionale Marketing zur Stärkung

5 Siehe Prorok/Mitterer/Hochholdinger/Haindl, Struktur, Steuerung und Finanzierung von kommunalen Aufgaben in Stadtregionen, KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung (Wien 2013).

und Positionierung der Region im internationalen Wettbewerb sowie die Koordination und Leitung der Erarbeitung regionaler Entwicklungsstrategien und -pläne. Eine ebenso wesentliche Aufgabe besteht in der gezielten Unterstützung und Förderung von Kooperationen in der Region durch laufende Beratung, Wissenstransfer und bedarfsorientierte Erarbeitung von (Planungs-) Grundlagen.

Konkrete Kooperationen können im Rahmen von Verträgen oder eigene Gesellschaften für einzelne Aufgaben bzw Leistungsbereiche durchgeführt werden. Das Modell des stadtreionalen Managements ist geprägt durch Offenheit und Flexibilität: Grundsätzlich können alle Akteurinnen und Akteure der Region aus Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft einbezogen werden. Bestehende Netzwerke und Kooperationen sollen integriert werden, eine fixe räumliche Abgrenzung ist nicht zwingend erforderlich, sondern kann bei Bedarf themenspezifisch erfolgen.

In Österreich existieren bereits einzelne Initiativen, die zwar grundsätzlich diesen Management-Ansatz verfolgen. Meist gehen diese von den Bundesländern aus und konzentrieren sich auf einzelne Fachbereiche. Beispielhaft dafür sind das Stadtumland-Management Nord und Süd (SUM), welches als Verein der Länder Wien und Niederösterreich Kooperationen zwischen Wien und den Umland-Gemeinden gezielt unterstützt, fördert und initiiert, die TMG (Technologie- und Marketinggesellschaft des Landes Oberösterreich), welche gezielt den Aufbau von Kooperationen im Bereich der Wirtschafts- und Standortentwicklung zwischen Gemeinden unterstützt und fördert (INKOBAs: Interkommunale Betriebsansiedelungen⁶ sowie die unterschiedlichen EUREGIO-Regionalmanagements in den Bundesländern. Die stärkere Einbindung von Bezirksverwaltungsbehörden könnte hier zusätzliche Synergien bringen.

B) Regionale Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft

Gemeinsames übergeordnetes Ziel einer regionalen Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft ist die Optimierung der Raumnutzung und Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung in der Region, insbesondere in Bezug auf die Bereiche überörtlicher *Spillovers*. Dies kann Verkehrslösungen, Bildungsfragen, Siedlungsentwicklung und Natur-

6 Weitere Informationen: siehe <www.inkoba.at>.

schutz, Wirtschaftsentwicklung und Betriebsansiedlungen oder auch soziale Infrastrukturen und Dienstleistungen etc betreffen.

Eine regionale Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft arbeitet kontinuierlich mit fixen Partnerinnen und Partnern vorwiegend auf und zwischen den Ebenen der Gemeinden und der Länder. Für die gemeinschaftliche Koordination, Abstimmung und Planung wird eine eigene Organisation gegründet oder beauftragt. Die rechtlichen Formen des Vereins, der GmbH oder auch der Genossenschaft ermöglichen im Gegensatz zu einer öffentlich-rechtlichen Form wie dem Gemeindeverband die Einbindung anderer relevanter Stakeholder sowie Akteurinnen und Akteure (zB Universitäten) in die Kooperation.

Beispielhaft für dieses Kooperations- und Steuerungsmodell sind die regionalen Entwicklungsvereine in Oberösterreich und Niederösterreich oder die niederösterreichischen und steirischen Kleinregionen.

C) Mehrzweck-Regionsverband

Seit Mitte 2011⁷ können in Österreich Mehrzweckverbände zur Besorgung mehrerer oder sämtlicher Angelegenheiten der Wirkungsbereiche der Gemeinden gegründet werden. Ein Regionsverband in Form eines Mehrzweckverbandes nach dem Stuttgarter Vorbild⁸ könnte als grundlegendes Steuerungsmodell für österreichische funktionale Räume angedacht werden.

Der Mehrzweckverband kann mehrere Aufgaben vollständig übernehmen, bestehende Einzweckverbände können integriert werden. Es erfolgt nicht nur die Koordination, sondern auch die Leistungserbringung zentral. So kann der Verband insbesondere Aufgaben in den Bereichen der Regionalplanung, der Wirtschaftsförderung, der sozialen Dienstleistungen etc für alle dem Verband angehörigen Gemeinden übernehmen. Derzeit ist die Komplexität der unterschiedlichen Kooperationen besonders hoch. Um die Unübersichtlichkeit zu reduzieren, könnten bereits vorhandene Strukturen bzw Verbände – wie beispielsweise vorhandene Planungsverbände, Sozialhilfverbände oder Schulverbände – unter Einbeziehung von Bezirksverwaltungen zu Mehrzweckverbänden weiterentwickelt werden.

⁷ Bundesverfassungsgesetz zur Stärkung der Rechte der Gemeinden vom 29. Juli 2011 (BGBl I 60/2011), Art. 116a B-VG.

⁸ <www.region-stuttgart.org>.

D) Gebietsgemeinde

Lediglich auf dem Papier existieren Gebietsgemeinden.⁹ Bei diesen handelt es sich um neue regionale Verwaltungseinheiten bei gleichzeitiger Garantie der Gemeindeselbstverwaltung.¹⁰ Die Möglichkeit der Bildung von Gebietsgemeinden wird zwar diskutiert, bis dato aber nicht genutzt (totes Recht).

Als Verwaltungsebene zwischen Land und Gemeinden könnte die Gebietsgemeinde sowohl die Stellung der Gemeinden als auch der Region nachhaltig stärken. Die Gebietsgemeinde bietet die Möglichkeit, einerseits möglichst viele Aufgaben auf regionaler Ebene zentral zu bündeln bzw zu steuern und gleichzeitig auch eine dezentrale Leistungserbringung durch die einzelnen Ortsgemeinden beizubehalten. Es könnten jedenfalls die verschiedenen, großteils parallel bestehenden Kooperationsstrukturen wie zB Planungs-, Sozialhilfe- und Schulverbände zusammengeführt werden, bei denen bereits – je nach Bundesland – Partnerschaften mit Bezirksverwaltungsbehörden bestehen.

IV. Schlussfolgerungen

Die Rolle von Bezirkshauptmannschaften in der „Region“ beziehungsweise in funktionalen Räumen ist neu zu denken. Derzeit werden die Bezirkshauptmannschaften auf ihre administrativen Aufgaben in der Hoheitsverwaltung reduziert. Ihr Einfluss auf soziale und wirtschaftliche Entwicklung in der Region ist aber nicht zu unterschätzen, wie die KDZ-Erhebung zu den Entwicklungspotentialen einer möglichen Statutarstadt zeigt. Verschiedene Formen der Kooperationen beziehungsweise der Multilevel-Governance sollten Bezirkshauptmannschaften verstärkt mitdenken und einbeziehen, um die Potentiale von Regionen und funktionalen Räumen ausschöpfen zu können.

9 Die Einrichtung von Gebietsgemeinden nach dem Muster der Selbstverwaltung ist im geltenden Art 120 B-VG grundsätzlich vorgesehen. Vgl hierzu auch *Potacs/Scholz*, Demokratisierung der Bezirksverwaltung, in: Bußjäger et al (Hg), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften (2018) 519 ff.

10 *Schmid*, Die Gebietsgemeinde: Sicherung kommunaler Bürgernähe – Die Idee der Gebietsgemeinde im vergleichenden Kontext, in: KDZ: Forum Public Management (2011) 3 (12 ff).

Die regionalpolitische Bedeutung von Gemeinden mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft

I. Einleitung

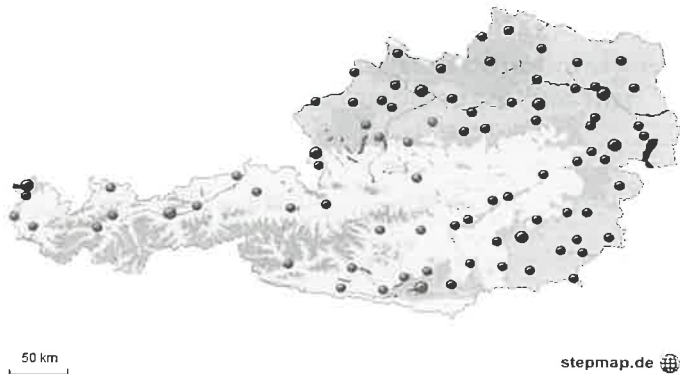
„Anfangsschwierigkeiten bewirken erhabenes Gelingen“. – Möge dieses chinesische Sprichwort nachfolgende Ausführungen leiten! Denn es gibt bislang keine systematische österreichweite regionalpolitische Auseinandersetzung über Gemeinden mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft. Die Gründe dafür liegen wohl darin, dass zum einen Bezirke Verwaltungseinheiten und keine Gebietskörperschaften sind. Zum anderen haben die Gemeinden mit Sitz von Bezirkshauptmannschaften einen von großstädtisch bis dörflich geprägten Charakter, was wesensgemäß die regionalpolitische Bedeutung dieser Kommunen ebenso weit streuen lässt.

Unter diesen Rahmenbedingungen muss zu einer Vereinfachung gegriffen werden: Es wird hier davon ausgegangen, dass österreichweit der überwiegende Teil aller Gemeinden mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft kleinstädtisch geprägt ist und so sollen die nachfolgenden Ausführungen gedanklich an diesem Raumtyp anknüpfen.

II. Die regionale Verteilung von Gemeinden mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft

Wirft man nur einen kurzen Blick auf die Verteilung der 79 BH-Standortgemeinden, so besticht diese durch eine relativ gleichmäßige Streuung über den Dauersiedlungsraum Österreichs. Das Muster verkörpert geradezu das räumliche Idealbild für die regionale Ebene, nämlich das der „gestreuten Schwerpunktbildung“, auch „Polyzentralität“ genannt.

Abb. 1: Gemeinden mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft



Quelle: stepmap.de

Die Standortverteilung der Bezirkshauptmannschaften haben sich aus geschichtlichen Zusammenhängen ergeben, die mittlerweile über ein- einhalb Jahrhunderte zurückliegen: Ihre Zentralörtlichkeit lässt sich in vielen Fällen auf Poststationen zurückführen, die für eine Tagesetappe eines kutschenziehenden Pferdegespanns eingerichtet gewesen waren. BH-Standortgemeinden liegen so meistens dreißig bis vierzig Kilometer voneinander entfernt.

III. Die Variationen der Bevölkerungsentwicklung von Kleinstädten als BH-Standortgemeinden

Die Statistik grenzt den Raumtypus „Kleinstadt“ über die Einwohnerzahl ab: Danach sind Gemeinden mit 5.000 bis 20.000 Dauerbewohnern dieser Stadtkategorie unterster Zentralitätsstufe zuzuordnen.

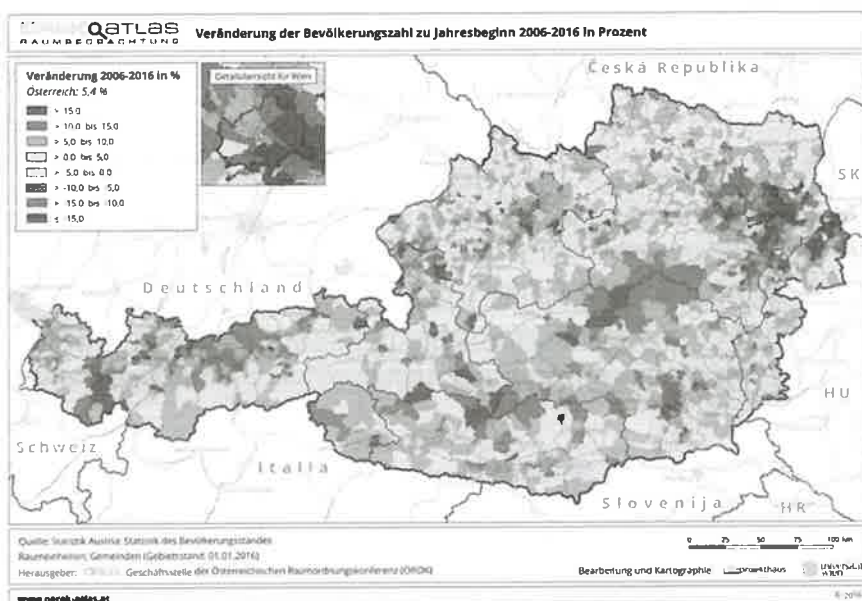
Dass allein hinter diesen eindimensionalen Schwellenwerten aber im Einzelfall sehr unterschiedliche komplexe Entwicklungsverläufe zu vermuten sind, bestätigt die Bevölkerungsentwicklung von sechs von der Autorin nach dem Zufallsprinzip (gleicher Anfangsbuchstabe) ausgewählten Kleinstädten mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft: Zwischen 2001 bis 2016 bzw 2018 fanden sich

- drei Kleinstädte mit starkem Bevölkerungsrückgang
- zwei Kleinstädte mit gleichbleibendem Bevölkerungsstand
- eine Kleinstadt mit starkem Bevölkerungswachstum.

Das heißt, aus demographischer Sicht streuen die Entwicklungspfade von Kleinstädten mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft zwischen Wachstum, Stagnation und Schrumpfung.

IV. Die Variationen der Bevölkerungsentwicklung BH-Standortgemeinde und dem Verwaltungsbezirk

Abb. 2: Veränderung der Bevölkerungszahl 2006 bis 2016 in Prozent



Quelle: ÖROK Atlas

Noch vielfältiger sind die Varianten bei einem Vergleich der Bevölkerungsentwicklung von 2001 bis 2016 bzw 2018 zwischen den sechs BH-Standortgemeinden und dem entsprechenden Verwaltungsbezirk. Hier zeigen sich folgende Konstellationen:

- Die BH-Kleinstadt hat ein noch stärkeres Bevölkerungswachstum als der stark wachsende Verwaltungsbezirk (1x)
- Die BH-Kleinstadt hat gleichbleibenden Bevölkerungsstand und der Verwaltungsbezirk hat Bevölkerungsrückgang (2x)
- Die BH-Kleinstadt hat stärkeren Bevölkerungsrückgang als der Verwaltungsbezirk (2x)

- Die BH-Kleinstadt hat weniger starken Bevölkerungsrückgang als der stark schrumpfende Verwaltungsbezirk (1x).

Allein die gezogene Stichprobe kann schon anhand eines einzigen Kriteriums gut demonstrieren, wie unterschiedlich die Entwicklungspfade von kleinstädtischen BH-Standortgemeinden und dem ihnen administrativ zugeordneten Raum sein können. Aus raumwissenschaftlicher Sicht ist man trotz der vielen Variationen aber darum bemüht, die aktuelle regionalpolitische Bedeutung von Kleinstädten mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft herauszuarbeiten:

V. Die regionalpolitische Bedeutung von Kleinstädten

Die Funktionen, die eine Kleinstadt für ihren administrativ zugeordneten Bezirk leistet, ergibt sich im Wesentlichen aus deren großräumiger Einbettung. Danach lassen sich aus aktueller Sicht (2020) folgende Aufgabenbereiche ausmachen:

- Ankerfunktion für ein ländlich geprägtes Umland = „Ankerstädte“¹
- Entlastungsfunktion für eine nahe Großstadt = „Entlastungsstädte“
- Dezentralisierungsfunktion als Knoten in einem Städtenetzwerk = „Netzknoten“

Da in der Regel die Abgrenzung von Verwaltungsbezirken vor etwa 150 Jahren vorgenommen und zwischenzeitlich nur in Einzelfällen abgeändert wurde, ist es heute meist der Fall, dass sich die administrative Region keineswegs mit der funktionellen Region, die sich durch dominante Nutzungsbeziehungen definiert, deckungsgleich ist. So erfüllen manche Kleinstädte mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft allein aufgrund der Vielzahl der ihnen verwaltungsmäßig zugeordneten Gemeinden für diese sowohl eine Entlastungsfunktion als auch eine Ankerfunktion, zudem sind sie in jedem Fall als Kleinzentrum ein Knoten in einem zwar meist schwach ausgeprägten Städtenetzwerk.

1 Der Begriff „Ankerstadt“ wurde bereits 2009 in der deutschsprachigen Literatur von Frank Reichel verwendet in seinem Beitrag „Das Ankerstadtsystem – Modifikationen des Zentrale-Orte-Systems als Beispiel einer veränderten raumordnerischen Entwicklungsstrategie in Berlin-Brandenburg“.

VI. Ankerstädte

Im Weiteren sollen hier die den Ankerstädten grundsätzlich zugeschriebenen Aufgaben benannt, aber auch anhand eines von der Autorin näher betrachteten Beispiels die Probleme beschrieben werden, mit denen heute viele Kleinstädte konfrontiert sind. Dem Generalthema entsprechend sind hier die anonymisiert vorgestellten Ankerstädte immer auch Kleinstädte mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft.

A) *Die Aufgabenbereiche von Ankerstädten*

- Es dominieren die **Versorgungs- und Wohnfunktion**. Das heißt, ihre Zentralität resultiert zum einen daraus, da sie für mehr Menschen als ihre dörflich geprägten Um- und Hinterlandgemeinden Dauerwohntort sind. Und zum anderen versorgen die Ankerstädte diese Landgemeinden mit höherrangigeren Gütern und Dienstleistungen, also jenen Versorgungsleistungen und Waren, die über den Grundbedarf hinausgehen. Dementsprechend gibt es dort Fachgeschäfte, soziale Einrichtungen wie Mittlere und Höhere Schulen, in Einzelfällen auch Fachhochschulen, Gesundheitseinrichtungen a. A. wie Fachärzte, Krankenhäuser, Erstversorgungszentren ebenso Seniorenheime, Bezirkshauptmannschaften, mannigfaltige Freizeitangebote, die etwa vom Hallenbad bis zur Laientheatergruppe reichen.
- Das regionale Zentrum bietet zudem einen **vielfältigen Arbeitsmarkt** für alle Qualifikationsstufen. Ankerstädte sind nicht selten Standortgemeinden für Produktionsbetriebe, die bei bestimmten Gütern die Weltmarktführerschaft innehaben. Wesensgemäß sind sie „Einpendlergemeinden“, das heißt die Zahl der Einpendler übersteigt die Zahl der Auspendler.

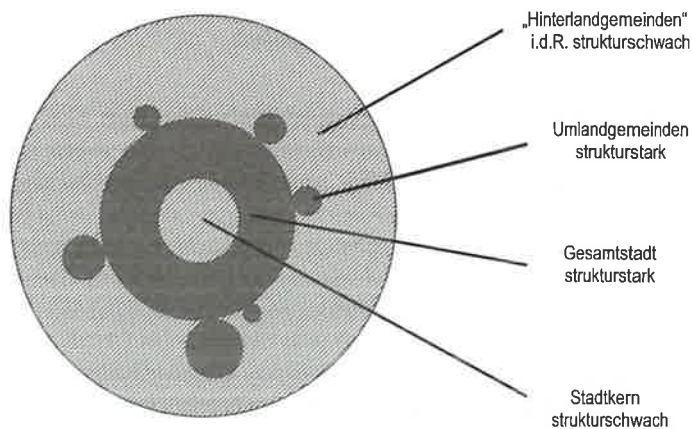
Ankerstädte leisten so wesentliche Beiträge zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Stadt-Land-Gefüge. Von ihrem Versorgungs-, Arbeitsplatz- und Freizeitangebot partizipieren die Bewohner der Landgemeinden mit, was hilft, die Ausstattungsmängel und die daraus erwachsende Strukturschwäche der Hinterlandgemeinden in Grenzen zu halten.

- Selbst kleinstädtische Ankerstädte sind heute Inkubatoren einer zum Teil schon erheblich fortgeschrittenen Suburbanisierung über ihre administrativen Grenzen hinaus. Man kann daher durchaus von

der Bildung von **Kleinstadtregionen** sprechen. Mit diesem Trend zur Expansion gehen aber auch in der Regel innerregionale Verwerfungen einher, die die Tendenz haben, sich ohne offensives Gegensteuern der Regionalpolitik immer mehr aufzubauen.

B) Die exemplarischen Verwerfungen von Kleinstadtregionen

Abb. 3: Schematisierte Darstellung einer Kleinstadtregion



Von innen nach außen gedacht folgen die Funktionsschwächen und -stärken einer Ankerstadtregion üblicherweise folgendem Muster:

- **Strukturschwaches Stadtzentrum**
 - weniger Wohnhafte und Haushalte
 - wachsende Leerstände und krasse Unternutzung von Gebäuden oder Wohnungen
 - weniger Nahversorger und Dienstleister
 - sinkende Immobilienerträge
 - abnehmende Investitionsneigung
- **Strukturstarke Gesamtstadt**
 - keine Bevölkerungsabnahme dank Zuzug
 - an der Siedlungsperipherie expandierende Einkaufskonglomerate, großvolumige Produktionsstätten und sporadische Wohnsiedlungsansätze

- verschwenderischer Umgang mit Grund und Boden durch starke Zersiedelung
- Strukturstarke Umlandgemeinden
 - sie profitieren von den Bedeutungsüberschüssen der Kernstadt
 - starke Bevölkerungszuwächse
 - großzügig bemessenes, vergleichsweise günstiges Baulandangebot
 - Betriebsansiedlungen von Handel, Gewerbe und Industrie
 - Verdrängung der Landwirtschaft
- Strukturschwache Hinterlandgemeinden
 - periphere Lage
 - (teilweise) Abwanderungsgemeinden, rückläufige und alternde Bevölkerung
 - ausgedünnter Arbeitsmarkt, viele Auspendler
 - zeitraubende Pendeldistanzen
 - Ausdünnung der Versorgungsinfrastruktur (Nahversorger, Ärzte, Grundschulen, Pfarrer, Gaststätten usw.)

Ohne hier auf die einzelnen funktionellen Verwerfungen näher eingehen zu können, sind diese auch für ein ungeschultes Auge gut erkennbar: Im Buhlen um Neubürger und Investoren entstanden an der Peripherie der Ankerstädte und in den an sie angrenzenden Umlandgemeinden Siedlungserweiterungsgebiete, die meist jeglichen Gestaltungswillen vermissen lassen, etwas qualitativ Vollständiges zu schaffen. So trübt heute meist ein wildes Durcheinander von Einfamilienhäusern, Geschoßwohnungsbauten, maßstabsprengenden Einzelhandelszentren, Grünlandeinschlüssen und Freizeiteinrichtungen diese „Speckgürtel“. Während jene Teile der Kleinstadtregion, die in der Regel als relativ wirtschaftsschwach und funktionell ausgedünnt zu bezeichnen sind, also oft die kulturhistorisch interessanten Altstadtbereiche und die dem Siedlungsdruck nicht so ausgesetzten Hinterlandgemeinden meist optisch noch einen relativ intakten Gesamteindruck vermitteln. – Ein Paradoxon, das aber auch einiges über die dahinterstehenden Werthaltungen und Machtverhältnisse aussagt ...

VII. Entlastungsstädte

A) *Die Aufgabenbereiche von Entlastungsstädten*

Die Entlastungsstädte mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft liegen im suburbanen Raum der größeren Landeshauptstädte bzw Wiens. Wie ihre Benennung sagt, fällt ihnen regionalpolitisch die Aufgabe zu, die nahe Großstadt in mehrerlei Hinsicht zu entlasten: auf dem Wohnungsmarkt, als Wirtschaftsstandort, als Versorgungszentrum und beim Grünraumangebot. In der gebotenen Kürze lässt sich dies wie folgend skizzieren:

- Entlastung auf dem Wohnungsmarkt

Die Kleinstädte im suburbanen Raum haben gegenüber der nahen Großstadt mehrere Trümpfe hinsichtlich der Versorgung mit Wohnraum in der Hand: Sie verfügen über ausgedehnte Wohnbaulandreserven zu vergleichsweise moderaten Grundstückspreisen und sie fordern geringere Bebauungsdichten als eine Metropole, so dass das freistehende Ein- oder Zweifamilienhaus noch für manche realisierbar erscheint.

Entlastungsstädte sind so einem kontinuierlich starken Zuzug ausgesetzt, der ihnen den Vorteil einer relativ jungen Wohnbevölkerung beschert.

- Entlastung als Wirtschaftsstandort

Vor dem Hintergrund von Globalisierung und Konzentration des Wirtschaftsgeschehens sind großstadtnahe Kleinstädte gewissermaßen „Trittbrettfahrerinnen“ dieser Megatrends. Sie werden als Teil der Großstadtregion bei Betriebsansiedlungen und -erweiterungen wahrgenommen. Dementsprechend bieten sie großflächige Betriebsareale und werden so ein immer stärkerer Konkurrent im Wettbewerb um Investitionen für den „großen Nachbarn“.

- Entlastung als Versorgungszentrum

Eine offensive Standortpolitik hat es den suburbanen Kleinstädten auch ermöglicht, einen beachtlichen Anteil der in der nahegelegenen Großstadt gebündelten Kaufkraft auf ihr Gemeindegebiet umzuleiten. Da sie auch für ihre Umland- und peripheren Hinterlandgemeinden wesentliche Versorgungsleistungen übernehmen, konnten sich die Entlastungsstädte zusätzlich als Einkaufsstädte und Standort für höherrangige soziale Infrastruktureinrichtungen profilieren.

- Entlastung beim Grünraumangebot

Kleinstädte ermöglichen oft noch ein Wohnen „im Grünen“ oder zumindest „nah am Grünen“, da meistens noch größere Teile des Gemeindegebietes landwirtschaftlich genutzt werden. Es hat eine lange Tradition, dass vor allem das landwirtschaftliche Wegenetz auch Naherholungszwecken dient. Dieses führt dazu, dass die suburbanen Grünräume einem extremen Nutzungsdruck der Erholungssuchenden unterliegen.

Zugleich kommt diesen (noch?) unversiegelten Räumen eine steigende Bedeutung als kleinklimatische Ausgleichsflächen gerade vor dem Hintergrund des Temperaturanstiegs im Zuge des Klimawandels zu, sind doch die rapide anwachsenden Siedlungskörper und die damit verbundene Versiegelung als ein Treiber für die Erderwärmung zu sehen.

B) Die regionalpolitischen Verwerfungen von Entlastungsstädten

Die regionalpolitischen Folgen der Großstadtnähe von Entlastungsstädten mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft lassen sich bildlich gut unter dem Begriff „Wachstumsschmerzen“² zusammenfassen. Diese resultieren aus den Zentralisierungstendenzen, die eine Begleiterscheinung der Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen unter neoliberalen Vorzeichen sind. Damit ging und geht ein sich rapide ausdehnender Suburbanisierungsprozess vor den Toren der Großstädte einher und führt zu einem enormen Standortwettbewerb, dem sich gerade in den Großstadtreionen alle Kommunen aussetzen.

Aufgrund der vorangegangenen Ausführungen sind diese Wachstumsschmerzen der Entlastungsstädte selbsterklärend. Es genügt daher hier, sie bloß stichwortartig anzuführen:

- hohe Siedlungsdynamik
- Verschmelzung von einst klar definierten Stadtkörpern zu einem „Siedlungsbrei“ regionalen Ausmaßes
- stark steigende Bauland-, Gebäude- und Mietpreise

2 Der Begriff „Wachstumsschmerzen“ ist dem Beitrag von Annette Steinführer, Katrin Großmann und Kerstin Schenkel „Wohnen in kleinen Städten – Plädoyer für eine sozialräumliche Perspektive“ entlehnt (Steinführer/Großmann/Schenkel, Wohnen in kleinen Städten – Plädoyer für eine sozialräumliche Perspektive, IzR 6 [2018], 68 ff).

- dysfunktionaler Arbeitsmarkt: „Wir sind der Speckgürtel der Hauptstadt. Aber bitte, wo bleibt der Speck?“ – Auspendlergemeinde
- steter Infrastrukturausbau vonnöten
- hohe Verkehrsbelastungen, insbesondere zu Stoßzeiten langanhaltende Staus
- mangelhafte Integration der Zugezogenen
- Verdrängung der Landwirtschaft
- Landschaftsfraß ohne Ende!

Gerade am Beispiel der Entlastungsstädte lässt sich zusammenfassend gut demonstrieren, dass die landläufige Meinung, Stadtwachstum sei ein Muss, während Stagnation bzw gar Schrumpfung in jedem Fall zu meiden seien, keineswegs mehr zutreffend ist. Wenn Wachstum in scheinbar ungezügelter Wucherung ausartet und damit der Verlust von Lebensqualität von Bewohnern und Besuchern sowie Raubbau an den ökologischen Lebensgrundlagen einhergeht, ist diesem Paradigma des „Wachstumszwanges“ mit Entschiedenheit entgegenzutreten. *„Es gibt keinen linearen Zusammenhang zwischen Stadtgröße und wirtschaftlichem Erfolg!“*³ Die zentrale aktuelle Frage lautet daher nicht, ob sich Städte in einem Wachstumsprozess befinden oder nicht, sondern wie nachhaltige, zukunftsste Städte und Stadtregionen entstehen können. Die Adjektive dazu lauten: CO₂-neutral, energie- und ressourceneffizient, klimaangepasst, wandlungsfähig, lebenswert und sozial inklusiv.⁴

VII. Die Aufgabenbereiche von Netzknoten

Es wurde eingangs schon erwähnt, dass die Verteilung der Städte mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft auf bestechende Weise gleichmäßig über den Dauersiedlungsraum Österreichs verteilt sind. Auch in räumlicher Hinsicht steht hinter dieser Polyzentralität das Leitprinzip der „bürger-nahen Verwaltung“. Diese besteht hier aus zwei Komponenten: dem „Grundsatz der Dezentralität“ und dem „Prinzip der kurzen Wege“. Das heißt, in regionalpolitischer Hinsicht sind die BH-Standortgemeinden gerade für die Landbevölkerung wichtige Einrichtungen, in denen die staatliche Verwaltung in Gestalt von Amtsgebäuden und

3 Zitiert in Mayer/Meili, Wirtschaftliche Entwicklung von Kleinstädten, IzR 6 (2018), 28 ff.

4 Modifiziertes Zitat aus Lenz/Siedentop, Leben in der Stadt der Zukunft, ARL Nachrichten 1 (2015), 6 ff.

Organträgern für sie manifest wird und mit zumutbarem Aufwand erreichbar ist.

Mit dem Fortschreiten der Digitalisierung verbindet sich nun vordergründig ein Bedeutungsverlust dieser „Nahversorgung“ von Verwaltungseinrichtungen mit Parteienverkehr. Dementsprechend geraten nun auch die Bezirkshauptmannschaften unter Rationalisierungsdruck. Eine thematische Spezialisierung, aber auch eine Zusammenlegung und damit eine Auflassung einzelner Standorte stehen zur Diskussion.

Aus regionalpolitischer Sicht würde dies zweifellos zur Schwächung des Netzwerks von BH-Standortgemeinden und des jeweiligen Verwaltungsbezirkes führen.

Um dies zu vermeiden, liegen nun die Hoffnungen auf den politischen Absichtserklärungen der Entscheidungsträger von Bund und Ländern, die Verlegung von bislang in den Hauptstädten angesiedelten öffentlichen Einrichtungen in dezentrale Standorte zu verlegen. Allein in Niederösterreich sollen solcherart etwa 5.000 Arbeitsplätze⁵ in dislozierte Standortgemeinden wandern.

Idealer Weise bieten sich für diese Dezentralisierung gerade auch die in Diskussion stehenden BH-Kleinstadtgemeinden in peripherer Lage an. Sie könnten so weiter mit qualifizierten und sicheren Arbeitsplätzen und als multifunktionale Verwaltungsstadt punkten. Dafür wäre es lohnend, sich zu einer Interessengemeinschaft „Netzwerk Bürgernahe Verwaltung“ zusammenzuschließen und sich in die Vorbereitungsarbeiten zu diesem anstehenden Reformschritt konstruktiv einzubringen.

Verwendete Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg), Stadt der Zukunft – Trends und Perspektiven, ARL-Nachrichten 1 (2015).

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg): Kleinstädte – Chancen, Dynamiken, Potenziale, IzR 6 (2018)

Weber Gerlind/Eder Evelyn, Kleinstädte – Neue Wege in der Stadt- und Ortskernbelebung, IRUB-Eigenverlag (2013)

5 Vorgetragen von Niederösterreichs Landeshauptfrau Johanna Mikl-Leitner im Rahmen der Tagung „Herausforderungen der Bezirksverwaltung“ am 25. Oktober 2019 in St. Pölten.

Teil 3:

Aktuelle Fragen der Kinder- und Jugendhilfe

Rechtsfragen der „Verländerung“ der Kinder- und Jugendhilfe

I. Einleitende Bemerkungen

Das Regierungsprogramm der im Mai 2019 über ein Misstrauensvotum gestürzten Bundesregierung Kurz sah unter dem Titel „Moderner Bundesstaat“ eine Entflechtung der Kompetenzverteilung vor.¹ Zur Erreichung dieses Zieles war geplant, dass die Kompetenztatbestände der Art 10 bis 15 B-VG überprüft und neu geordnet werden und in dem Zusammenhang der Kompetenztypus der Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung des Art 12 B-VG abgeschafft werden sollte.²

Mit der B-VG Novelle BGBl I 14/2019 (im Folgenden B-VG Novelle 2019) wurde der erste Schritt zur Bereinigung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung gesetzt.³ Zur gänzlichen Abschaffung des Art 12 B-VG ist es allerdings „noch nicht“⁴ gekommen: Die Kompetenztatbestände Armenwesen, Heil- und Pflegeanstalten sowie Elektrizitätswesen wurden im Art 12 B-VG belassen; die restlichen neun Kompetenztatbestände des Art 12 B-VG wurden zwischen Bund und Ländern aufgeteilt, wobei der Großteil in die Zuständigkeit der Länder wanderte, so ua auch der hier in Rede stehende Kompetenztatbestand „Mutterschafts-

1 Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022, abrufbar unter <https://www.bundestkanzleramt.gv.at/dam/jcr:6caaf637-7b21-4b1e-927d-731d8e7ed549/Regierungsprogramm_2017%E2%80%932022.pdf> (18.12.2019). Die Diskussion über eine Neuordnung der Kompetenzverteilung zieht sich freilich schon Jahrzehnte durch unser Land. Ein politischer Konsens konnte bis dato aber nicht gefunden werden. Siehe dazu insbesondere *Konrath*, Dann bleibt es eben so: Föderalismus und Kompetenzverteilung als Themen des Österreich-Konvents, ÖZP 2005/4, 351 ff.

2 Siehe Regierungsprogramm 17.

3 Siehe ErlRV 301 BlgNR 26. GP, 1; sowie *Bußjäger/Schramek*, Grundsatzgesetzgebung als Auslaufmodell? Zu den Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern im Zuge der B-VG-Novelle 2019, in: Baumgartner (Hg), *Jahrbuch Öffentliches Recht* 2019 (2019) 11 ff.

4 Die Erläuterungen zur RV weisen darauf hin, dass die weitere Entflechtung der Kompetenzverteilung, insbesondere der noch in Art 12 B-VG verbleibenden Kompetenztatbestände, in einer politischen Bund-Länder-Arbeitsgruppe einer Lösung zugeführt werden soll (ErlRV 301 BlgNR 26. GP, 1). Ob dieses Ziel in der nächsten Legislaturperiode erreicht wird, bleibt abzuwarten.

Säuglings- und Jugendfürsorge“ (im Folgenden, entsprechend der einfachgesetzlichen Diktion, „Kinder- und Jugendhilfe“ [vormals Jugendwohlfahrt]). Die neue Kompetenzverteilung soll grundsätzlich mit 1. Jänner 2020 in Kraft treten. Nur hinsichtlich der Kinder- und Jugendhilfe wurde eine spezielle Übergangsregelung geschaffen. Diese Kompetenztflechtung soll erst dann wirksam werden, wenn der Bund und die Länder rechtsverbindlich eine Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG (im Folgenden Art 15a-Vereinbarung) über die Kinder- und Jugendhilfe abgeschlossen haben.

Der vorliegende Beitrag ist der Aufarbeitung der Rechtsfragen, die mit der „Verlängerung“ der Kinder- und Jugendhilfe durch die B-VG Novelle 2019 einhergehen, gewidmet. Einerseits wird dabei die – doch recht besondere – Übergangsregelung näher beleuchtet und einer rechtlichen Beurteilung unterzogen, andererseits wird auf die für die Kompetenzübertragung notwendige Art 15a-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe eingegangen. Dabei soll einleitend, zum besseren Verständnis und in gebotener Kürze, der verfassungsdogmatische Gehalt des Art 15a B-VG in Erinnerung gerufen werden, sowie daran anschließend das Zustandekommen der gegenständlichen Bund-Länder-Vereinbarung skizziert und der Gegenstand der Vereinbarung näher beleuchtet werden; dabei wird auch auf einzelne im Zusammenhang mit dem Vertragstext auftauchende Rechtsfragen näher eingegangen.

II. Die Übergangsregelung zur „Verlängerung“ der Kinder- und Jugendhilfe

A) Entstehungsgeschichte

Mit der B-VG Novelle 2019 wurde die Kompetenz zur Gesetzgebung und Vollziehung in Angelegenheiten der Kinder- und Jugendhilfe durch Streichung des Kompetenztatbestandes „Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge“ in Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG in die Kompetenz der Länder gem Art 15 B-VG überstellt (Art 1 Z 7a der Novelle). Die Regierungsvorlage betont in dem Zusammenhang, dass auch nach der Kompetenzverschiebung das bisherige Schutzniveau im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe aufrechterhalten werden soll.⁵ Zur Erreichung dieses Zielles erklärten sich die Länder bereit, sich in den Angelegenheiten der

5 ErlRV 301 BlgNR 26. GP, 2.

Kinder- und Jugendhilfe abzustimmen und eine Art 15a-Vereinbarung abzuschließen.⁶ Bezüglich des Inkrafttretens der beschlossenen Kompetenzänderung sah die Regierungsvorlage daher eine spezielle Regelung vor: Die entsprechende Kompetenzübertragung soll erst wirksam werden, wenn die Länder untereinander rechtsverbindlich eine Art 15a-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe abgeschlossen haben. Der genaue Zeitpunkt des Inkrafttretens soll sodann durch Verordnung der Bundesregierung festgelegt werden.⁷ Die vorgeschlagene Übergangsregelung fand jedoch nicht die notwendige politische Mehrheit.⁸ Die Opposition befürchtete, dass es im Zuge der „Verlängerung“ der Kinder- und Jugendhilfe „zu einem Downgrading der Standards“ kommen werde.⁹

Der in der Folge gefundene politische Kompromiss beruht auf einer Übereinkunft im Rahmen der LH-Konferenz vom 23. November 2018 in Stegersbach, wonach die Art 15a-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe nicht nur unter den Ländern, sondern auch unter Beteiligung des Bundes getroffen werden soll.¹⁰ Durch diese Bund-Länder-Vereinbarung soll sichergestellt werden, dass im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe weiterhin bundeseinheitliche Qualitätsstandards gelten und diese Standards auch weiterentwickelt werden.¹¹ Die in der Regierungsvorlage vorgeschlagene Übergangsbestimmung musste daher im Ausschuss entsprechend nachjustiert werden.¹²

Die Übergangsbestimmung lautet nunmehr wörtlich: „Art. 12 Abs. 1 in der Fassung der Z 7a tritt mit jenem Zeitpunkt in Kraft, in dem eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a Abs. 1 über den Gegenstand des Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetzes 2013 – B-KJHG 2013, BGBl. I 69/2013, in Kraft tritt.“ (Art 151 Abs 63 Z 5 1. Satz B-VG idF der Novelle).¹³

6 ErIRV 301 BlgNR 26. GP, 2.

7 Siehe den vorgeschlagenen Art 151 Abs 63 Z 5 erster Satz B-VG in der RV 301 BlgNR 26. GP, 3.

8 Kompetenzänderungen stellen Verfassungsänderungen dar und bedürfen daher gem Art 44 Abs 1 B-VG einer Zweidrittelmehrheit im Nationalrat.

9 Siehe Parlamentskorrespondenz Nr 1270 vom 14.11.2018.

10 Siehe AB 463 (Berichterstattung) BlgNR 26. GP, 3. Eine solche Bund-Länder-Vereinbarung hatte die SPÖ zur Voraussetzung für ihre Zustimmung zum Paket der Kompetenzvereinbarung im Parlament gemacht (Parlamentskorrespondenz Nr 1270 vom 14.11.2018).

11 Siehe AB 463 (Berichterstattung) BlgNR 26. GP, 3.

12 Siehe AB 463 (Gesetzestext) BlgNR 26. GP, 3.

13 Insofern muss der genaue Zeitpunkt der Kompetenzübertragung auch nicht mehr durch Verordnung (wie noch in der RV vorgesehen) festgelegt werden.

Damit stellt sich die Frage, was mit dem „Altrecht“ im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Kompetenzregelung geschehen soll. Die Antwort darauf ist ebenfalls in der Übergangsbestimmung zu finden, die dazu festhält: „Für die in diesem Zeitpunkt geltenden Rechtsvorschriften, die Angelegenheiten der Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge regeln, gilt Z 4 sinngemäß.“ (Art 151 Abs 63 Z 5 2. Satz B-VG idF der Novelle). Der genannten Z 4 (des Art 151 Abs 63 B-VG idF der Novelle) ist einerseits zu entnehmen, dass die neue Kompetenzverteilung grundsätzlich mit 1. Jänner 2020 in Kraft tritt (mit Ausnahme der hier thematisierten Kinder- und Jugendhilfe), andererseits enthält sie komplizierte Übergangs- und Auslegungsregeln für das „Altrecht“ des Art 12 B-VG.¹⁴ Bezogen auf die Kompetenzregelung der „Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge“ kann dazu zusammenfassend festgehalten werden, dass im Zeitpunkt der „Verlängerung“ der Kinder- und Jugendhilfe die im B-KJHG 2013 (Grundsatzgesetz) festgelegten grundsatzgesetzlichen Bestimmungen (1. Teil) außer Kraft treten (der 2. Teil des B-KJHG 2013 bleibt von der Übergangsbestimmung unberührt; dieser enthält „unmittelbar anwendbares Bundesrecht“, das kompetenzrechtlich auf Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG [Zivilrechtswesen] beruht). Die in diesen Angelegenheiten erlassenen Kinder- und Jugendhilfegesetze der Länder (Ausführungsgesetze) „bleiben weiter Landesgesetze“. Die aufgrund dieser Gesetze erlassenen Verordnungen gelten als Verordnungen der Länder

14 Art 151 Abs 63 Z 4 B-VG idF der Novelle lautet auszugsweise: „Art. 10 Abs. 1 Z 6, 11, und 17, Art. 11 Abs. 1 Z 8 und 9, Art. 12 Abs. 1 in der Fassung der Z 7 und 8, Art. 97 Abs. 4, Art. 102 Abs. 2 in der Fassung der Z 18 und Art. 118 Abs. 3 Z 10 treten mit 1. Jänner 2020 in Kraft; [.]. Für die mit Ablauf des 31. Dezember 2019 geltenden Rechtsvorschriften, die Angelegenheiten regeln, für die die Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Vollziehung durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 14/2019 neu geregelt wird, gilt, unbeschadet der Z 5, Folgendes: In den Angelegenheiten des bisherigen Art. 12 erlassene Grundsatzgesetze treten außer Kraft; in diesen Angelegenheiten erlassene Landesgesetze werden, je nachdem, ob die Gesetzgebung in diesen Angelegenheiten auf Grund der Bestimmungen dieses Bundesverfassungsgesetzes Bundessache oder Landessache ist, entweder für das Land, in dem sie erlassen worden sind, Bundesgesetze oder bleiben weiter Landesgesetze. Für die auf Grund dieser Gesetze erlassenen Verordnungen gilt sinngemäß dasselbe. Die betreffenden Gesetze und Verordnungen gelten, soweit sie den Bestimmungen dieses Bundesverfassungsgesetzes betreffend die Zuständigkeit der Behörden widersprechen, als sinngemäß geändert; sofern sich auf Grund dieser Auslegungsregel Zweifel ergeben können, hat je nach den Zuständigkeiten regelnden Bestimmungen dieses Bundesverfassungsgesetzes entweder die Bundesregierung oder die betreffende Landesregierung diese Angelegenheit bis zu Erlassung einer gesetzlichen Bestimmung vorläufig durch Verordnung zu regeln. Die vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 14/2019 erlassenen Bescheide gelten als Bescheide der auf Grund dieses Bundesverfassungsgesetzes zuständigen Bundesbehörde oder Landesbehörde.“

(weiter),¹⁵ das gleiche gilt für Bescheide, die aufgrund der Kinder- und Jugendhilfegesetze erlassen wurden.

B) Rechtliche Beurteilung

Wie ist nun diese Regelung, die den Kompetenzübergang vom Inkrafttreten einer Art 15a-Vereinbarung abhängig macht, rechtlich zu beurteilen? Zur Beantwortung dieser Frage ist es hilfreich, einen Blick auf die geltende Kompetenzrechtslage zu werfen um zu sehen, ob ein derartiges Konstruktionsmuster bei Kompetenzänderungen bereits Anwendung gefunden hat. Und in der Tat lassen sich zwei derartige Konstruktionsmuster finden, zwar mit etwas anderer Formulierung, aber gleichem Ergebnis: Zum einen im Zusammenhang mit der Neuschaffung des Immissionsgrenzwerte-Tatbestandes in Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG im Jahre 1983, zum anderen im Zusammenhang mit der Erweiterung der Ausnahme für den Grundstücksverkehr im Kompetenztatbestand „Zivilrechtswesen“ des Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG im Jahre 1992.

Mit der B-VG Novelle BGBl 175/1983 (im Folgenden B-VG Novelle 1983) wurde 1983 eine neue Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Umweltschutzes betreffend „Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen“ in Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG eingeführt (Art I der Novelle). Die Übergangsregelung (Art II der Novelle) sieht so dann vor, dass ein auf diesen Kompetenztatbestand gegründetes Bundesgesetz erst nach Inkrafttreten einer Art 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten erlassen werden darf.¹⁶ Im Rahmen der B-VG Novelle BGBl 276/1992 (im Folgenden B-VG Novelle 1992) wurde 1992 die Zuständigkeit der Länder in den Angelegenheiten des Grundverkehrs auf „den Verkehr mit bebauten oder zur Bebauung bestimmten Grundstücken“ ausgedehnt und zwar durch eine Erweiterung der Ausnahme für den Grundverkehr im Kompetenztatbestand „Zivilrechtswesen“ des Art 10 Abs 1

15 ZB Stmk Kinder- und Jugendhilfegesetz-Durchführungsverordnung – StKJHG-DVO), LGBl 1/2014 idGF; Sbg Kinder- und Jugendhilfe-Wohnformen-Verordnung, LGBl 99/2015 idGF.

16 Die diesbezüglichen Verhandlungen haben sich bis 1987 hingezogen. Die Immissionsgrenzwerte-Vereinbarung ist dann am 18.9.1987 in Kraft getreten (siehe BGBl 443/1987).

Z 6 B-VG (Art I Z 1 der Novelle).¹⁷ Die Übergangsregelung (Art II Abs 1 der Novelle) setzt sodann für das Inkrafttreten solcher Landesgesetze voraus, dass der Bund und die Länder die mit der Regelung des Baugrundverkehrs zusammenhängenden zivilrechtlichen Fragen in einer Art 15a-Vereinbarung bundesweit einheitlich regeln.¹⁸ Zu welchem Zeitpunkt der Kompetenzübergang jeweils wirksam wurde, lässt sich aus den genannten B-VG Novellen nicht eindeutig herauslesen. Bezüglich der neuen Umweltschutz-Kompetenz des Bundes haben sich in der Lehre (insbesondere) zwei Lösungsvarianten herausgebildet. Variante 1: Kompetenzübergang ab Inkrafttreten der B-VG Novelle 1983 (gem Art III der Novelle mit 1.7.1983); Variante 2: Kompetenzübergang mit Abschluss der Art 15a-Vereinbarung über die Immissionsgrenzwerte (Art II der Novelle).¹⁹ Für die B-VG Novelle 1992 wurde diese Frage in der Lehre, soweit ersichtlich, nicht thematisiert.²⁰

Der geltenden Kompetenzrechtslage ist daher eine Regelung, die eine beschlossene Kompetenzänderung vom Inkrafttreten einer Art 15a-Vereinbarung abhängig macht, nicht fremd. Dieses Konstruktionsmuster, das in der Literatur als „paktierte Kompetenzgestaltung“ bezeichnet wird,²¹ wurde nunmehr auch im Rahmen der B-VG Novelle 2019 für die „Verlängerung“ der Kinder- und Jugendhilfe verwendet, wobei aufgrund der eindeutigen Formulierung der Übergangsbestimmung (Art 151 Abs 63 Z 5 B-VG idF der Novelle) der Zeitpunkt des Kompetenzüberganges genau bestimmt werden kann: Kompetenzübergang mit rechtsverbindlichem Abschluss der Art 15a-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe zwischen dem Bund und den Ländern.

17 Die Zuständigkeit zur Regelung des Ausländergrundverkehrs wurde den Ländern bereits durch die B-VG Novelle BGBl 445/1990 übertragen und zwar regelungstechnisch gleich wie bei der genannten Novelle durch eine Ausnahmeklausel im Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG.

18 Die „Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über zivilrechtliche Bestimmungen betreffen den Verkehr mit Baugrundstücken“ (kurz Grundstücksverkehr-Vereinbarung) ist in der Folge am 17.4.1993 in Kraft getreten (siehe BGBl 260/1993).

19 Siehe die Zusammenfassung der Lösungsvarianten bei *Rill*, Der „Immissionsgrenzwerte“-Kompetenztatbestand in Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG idF der B-VGN 1983 BGBl 175, ZfV 1984, 225 (236 f) sowie *Stolzlechner*, Die neue Umweltschutz-Kompetenz des Bundes (1985) 38 f.

20 Zur B-VG Novelle 1992 siehe *Schäffer*, Ziele, Grundsätze und Mittel im Grundverkehrsrecht, in: *Funk* (Hg), Grundverkehrsrecht (1996) 1 ff (25 ff); *Bock*, Grundverkehrsrecht in Österreich (1998) 161 ff sowie *Walzel von Wiesentreu*, Zur kompetenzmäßigen Neuregelung des Grundverkehrs aus verfassungsgesetzlicher Perspektive, *OJZ* 1993, 1.

21 *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht, Bd I² (2011) Rz 09. 019-36.

Da Verfassungsbestimmungen immer auch an der verfassungsrechtlichen Grundordnung zu messen sind,²² stellt sich in dem Zusammenhang auch die (bis dato in der Literatur nicht so dezidiert behandelte) Frage, ob eine derartige Rechtskonstruktion in der verfassungsrechtlichen Grundordnung Deckung findet. Oder mit anderen Worten: Entspricht eine Regelung, die das Inkrafttreten einer Kompetenzbestimmung vom Abschluss einer Art 15a-Vereinbarung abhängig macht, den der verfassungsrechtlichen Grundordnung zugrundeliegenden Grundprinzipien? Ich denke ja.

Diese Form der Kompetenzgestaltung entspricht jedenfalls dem bundesstaatlichen Prinzip, da sich Bund und Länder dabei gemeinsam und freiwillig (und nicht etwa durch eine Zentralisierungsmaßnahme) und im Verfassungsrang darauf einigen, das Inkrafttreten einer beschlossenen Kompetenzbestimmung vom Abschluss einer Art 15a-Vereinbarung mit entsprechendem Inhalt, der wiederum von den Gebietskörperschaften gemeinsam erarbeitet wird, abhängig zu machen.²³ Abgesehen davon entsprechen Art 15a-Vereinbarungen grundsätzlich auch dem demokratischen und gewaltenteilenden Prinzip. Dies insofern, als das bei Art 15a-Vereinbarungen, die die Gesetzgebung binden sollen, dem Parlament ein Mitwirkungsrecht zukommt: Der Abschluss derartiger Vereinbarungen bedarf nämlich der parlamentarischen Genehmigung (die Vereinbarungen selbst werden ja von den „Organen der Vollziehung“ abgeschlossen);²⁴ den Gesetzgebungsorganen begleitet werden sie sodann in Form von Regierungsvorlagen.²⁵ Damit wird einerseits das Initiativrecht der Regierung und andererseits auch die Rechtsetzungskompetenz des Parlaments gewahrt.²⁶

22 Siehe dazu *Berka*, Verfassungsrecht⁷ (2018) Rz 114 ff.

23 Diese freiwillige und auf gleicher Augenhöhe bestehende Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern zeichnet ja gerade Art 15a-Vereinbarungen aus. Siehe dazu die ErlRV 182 BlgNR 13. GP, 19 (zur B-VG Novelle 1974, mit der Art 15a in das B-VG eingefügt wurde) sowie *Thienel*, Art 15a B-VG, in: *Korinek/Holoubek ua* (Hg), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Kommentar* (Loseblattsammlung) Rz 3.

24 Siehe dazu ErlRV 182 BlgNR 13. GP, 19 sowie *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 13, 60 und 80. Zur gleichartigen Regelung bei Staatsverträgen siehe *Stöger*, Der Vorbehalt zum völkerrechtlichen Vertrag und die Gewaltenteilung, ZfV 2012/1, 1 ff.

25 Ausführlich zum Abschlussverfahren von Art 15a-Vereinbarung unter Pkt III. A).

26 Siehe *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht I Rz 18.013.

III. Die Art 15a-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe

A) Grundsätzliches zu Art 15a-Vereinbarungen

Die Möglichkeit des Abschlusses von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern wurde (erst) mit der B-VG Novelle 1974²⁷ geschaffen. Davor sah das B-VG nur Vereinbarungen zwischen den Ländern untereinander vor (Art 107 B-VG). Mit der B-VG Novelle 1974 wurde Art 15a in das B-VG eingefügt: Abs 1 brachte die verfassungsrechtliche Ermächtigung zum Abschluss von Bund-Länder-Vereinbarungen, in Abs 2 wurde der Inhalt des Art 107 B-VG übernommen. Bekannt sind diese Vereinbarungen in Lehre und Literatur insbesondere unter dem Begriff „Gliederstaatsverträge“,²⁸ vereinzelt werden diese Vereinbarungen aber auch als „Konkordate“²⁹ oder „staatsrechtliche Vereinbarungen“ bezeichnet.³⁰ In der Praxis dagegen hat sich der Begriff „Art 15a-Vereinbarungen“ durchgesetzt.³¹

Gemäß Art 15a B-VG können der Bund und die Länder sowie die Länder untereinander Vereinbarungen über Angelegenheiten des jeweiligen Wirkungsbereichs abschließen, das heißt über Gegenstände, für welche der Bund oder die Länder aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Gesetzgebung und Vollziehung zuständig sind.³² Gegenstand solcher Vereinbarungen können daher „sowohl Akte der Gesetzgebung als auch Akte der Vollziehung“ sein,³³ einschließlich

27 BGBl 444/1974.

28 Siehe Berka, Verfassungsrecht Rz 459; Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) Rz 848; Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Staatsrecht I Rz 18.011; Pernthaler, Die Zukunft der Gliederstaatsverträge, in: Bußjäger (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich (2010) 75 ff; Jabloner, Gliederstaatsverträge in der österreichischen Rechtsordnung, ZÖR 1989/40, 225 ff; Rill, Gliederstaatsverträge (1972).

29 Wobei die Bund-Länder-Vereinbarungen als vertikale und die Vereinbarungen der Länder untereinander als horizontale Konkordate bezeichnet werden; siehe dazu Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht Rz 848 sowie die ErlRV 182 BlgNR 13. GP, 19, wo sich der Begriff „vertikale Konkordate“ für die neu geschaffenen Bund-Länder-Vereinbarungen findet.

30 So Thienel, Rz 2 zu Art 15a B-VG, in: Korinek/Holoubek, Kommentar. Auch einige Landesverfassungen verwenden diesen Begriff (zB Art 56 Oö L-VG, Art 8 Stmk L-VG).

31 Siehe Breitwieser, Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG, in: FS Lachmayer (2014) 831 ff (833).

32 Siehe Berka, Verfassungsrecht Rz 459. Die Kompetenzverteilung selbst bzw ihre Änderung kann nicht Gegenstand einer 15a-Vereinbarung sein (VfSlg 10.292/1984).

33 ErlRV 182 BlgNR 13. GP, 19.

solcher der Privatwirtschaftsverwaltung.³⁴ Diese Klarstellung ist gerade auch für den Bereich des Kinder- und Jugendhilferechts von Bedeutung, da dieser Rechtsbereich an der Schnittstelle zwischen öffentlichem Recht (Hoheitsrecht) und Privatrecht angesiedelt ist.³⁵ Nicht zulässig sind jedoch Vereinbarungen über Angelegenheiten der Gerichtsbarkeit³⁶ sowie (seit 2008) bundesverfassungsrechtsändernde oder -ergänzende Vereinbarungen.³⁷

Abgeschlossen werden die Vereinbarungen von den „Organen der Vollziehung“.³⁸ Der Abschluss namens des Bundes obliegt je nach Gegenstand der Vereinbarung entweder der Bundesregierung als Kollegium oder dem jeweils zuständigen Bundesminister; Vereinbarungen, die auch die Bundesgesetzgebung binden sollen, sind jedenfalls von der Bundesregierung abzuschließen (Art 15a Abs 1 B-VG). Wer auf Seite der Länder zum Abschluss der Vereinbarung befugt ist, ist nicht im Art 15a B-VG geregelt; die Entscheidung dieser Frage liegt in der Kompetenz der Länder. Die Landesverfassungen weisen die Zuständigkeit zum Abschluss von Art 15a-Vereinbarungen dem Landeshauptmann zu, teilweise im Zusammenwirken mit der Landesregierung.³⁹ Zur Unterzeichnung der Vereinbarung und zur Abgabe der Abschlusserklärung namens des Landes ist jedoch immer der Landeshauptmann (allein) zuständig.⁴⁰

34 Siehe VfSlg 14.945/1997. Dieser Leitentscheidung folgend VfSlg 15.309/1998, VfGH 9.10.2018, A1/2017 und OGH 10b213/98z sowie aus der Lehre *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 25 ff.

35 Denn obwohl das B-KJHG 2013 und die entsprechenden Ausführungsgesetze der Länder dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind, bedienen sich die Kinder- und Jugendhilfegesetze aufgrund der besonderen Zielsetzungen kaum der Instrumente des Hoheitsrechts. Ausführlich dazu (in Bezug auf das B-KJHG 2013) unter Hinweis auf die unterschiedlichen Rechtsstandpunkte der drei Höchstgerichte *Hubmer*, Kinder- und Jugendhilferecht, in: *Loderbauer* (Hg), *Kinder- und Jugendrecht*⁵ (2016) 259 (267 f.).

36 Siehe *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht Rz 851 unter Verweis auf *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 30.

37 Siehe *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹¹ (2016) Rz 319 unter Verweis auf die B-VG Novelle BGBl I 2/2008; ebenso *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht Rz 849. Ausführlich zum Gegenstand von Art 15a-Vereinbarungen *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 17 ff.

38 ErlRV 182 BlgNR 13. GP, 19 und 20.

39 Siehe dazu die Übersicht im Leitfaden Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG (2015) 265 f.

40 Dies resultiert laut *Thienel* (bereits) aus Art 105 Abs 1 erster Satz B-VG („Der Landeshauptmann vertritt das Land.“). Davon zu unterscheiden ist allerdings die Befugnis zur internen Willensbildung (*Thienel*, Art 15a B-VG Rz 72). Ebenso *Breitwieser*, Vereinbarungen 836. Auch in den ErlRV 182 BlgNR 13. GP, 21, wird angeführt, dass „[] gemäß Art. 105 Abs. 1 B-VG der Landeshauptmann das Land nach außen vertritt und daher für den Abschluss von Vereinbarungen mit anderen Ländern ebenso wie mit dem Bund zuständig ist.“

Den Gesetzgebungsorganen kommt ein Mitwirkungsrecht beim Abschluss der Vereinbarungen zu, wenn durch die Vereinbarung „die Gesetzgebung gebunden werden soll“;⁴¹ das ist immer dann der Fall, wenn die Umsetzung der Vereinbarung (dazu gleich unten) ein Tätigwerden der Gesetzgebungsorgane erfordert.⁴² Aus Art 15a Abs 1 B-VG ergibt sich, dass Vereinbarungen, die die Bundesgesetzgebung binden sollen, der Genehmigung des Nationalrats und Bundesrats bedürfen.⁴³ Für die Länder ist eine Mitwirkung des jeweiligen Landtages am Vertragsabschluss in Art 15a B-VG nicht vorgesehen, alle Landesverfassungen enthalten aber einen derartigen Genehmigungsvorbehalt.⁴⁴ Die Vereinbarungen werden den Gesetzgebungsorganen in Form einer Regierungsvorlage zugeleitet; die Zuweisung an den Nationalrat ist (daher) von der Bundesregierung zu beschließen, die Zuweisung an den Landtag von der jeweiligen Landesregierung.⁴⁵ Gegenstand der parlamentarischen Genehmigung ist der „Abschluss“ der Vereinbarung, inhaltliche Änderungen des Textes sind den Gesetzgebungsorganen verwehrt;⁴⁶ die Genehmigung der Vereinbarung erfolgt durch Beschluss.⁴⁷

Kommt den Gesetzgebungsorganen beim Abschluss einer Art 15a-Vereinbarung kein Mitwirkungsrecht zu, sind mit Unterzeichnung der Vereinbarung durch die (zuständigen) Verwaltungsorgane bereits die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten der Vereinbarung erfüllt (sog. „einaktiges“ Abschlussverfahren). Im Falle der Mitwirkungsbefugnis der Gesetzgebungsorgane wird mit der Unterzeichnung (nur) der Vereinbarungstext fixiert; ob die Art 15a-Vereinbarung tatsächlich zustande kommt und in Kraft tritt, hängt von der

41 Wenn für den Abschluss die Genehmigung der Parlamente erforderlich ist, wird die Vereinbarung in der Regel vorbehaltlich der Erfüllung der landesverfassungsrechtlichen bzw. der bundesverfassungsrechtlichen Voraussetzungen unterzeichnet. Rechtlich geboten ist diese Vorbehaltsklausel jedoch nicht (siehe Leitfaden 41 und 43 f.).

42 Siehe *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 60 und Rz 80.

43 Dass die Genehmigung des Nationalrats unter Mitwirkung des Bundesrats zu erfolgen hat, ergibt sich aus dem Verweis auf Art 50 Abs 3 in Art 15a Abs 1 B-VG.

44 Siehe dazu die Übersicht im Leitfaden 265 f.

45 Siehe *Breitwieser*, Vereinbarungen 836 und 838.

46 Siehe *Thienel*, Rz Art 15a B-VG 63 und Rz 82 (Verweis auf Rz 63).

47 Zu den Beschlussfassungserfordernissen für den Nationalrat siehe Art 31 B-VG (einfache Quoren); für die Landtage siehe die diesbezüglichen landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen, wobei in dem Zusammenhang auch darauf hingewiesen werden soll, dass auf Landesebene durch Art 15a-Vereinbarungen (anders als auf Bundesebene) Landesverfassungsrecht sehr wohl geändert oder ergänzt werden kann und alle landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen dafür erhöhte Quoren vorsehen (siehe dazu die Übersicht bei *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 84).

parlamentarischen Genehmigung ab (sog „zweiaktiges“ Abschlussverfahren).⁴⁸

Genehmigungspflichtige Vereinbarungen sind „nach dem Abschluss“ (im BGBl bzw den jeweiligen LGBl) kundzumachen.⁴⁹ Dies ergibt sich für den Bund aus Art 15a Abs 1 B-VG, für die Länder aus dem Landesverfassungsrecht.⁵⁰ Bezüglich der anderen Vereinbarungen ist zu differenzieren: Auf Bundesebene sind auch diese Vereinbarungen kundzumachen (gem § 4 Abs 1 Z 7 BGBIG), auf Landesebene ist dies unterschiedlich geregelt; zum Teil ist eine Kundmachungspflicht, zum Teil eine fakultative Kundmachung vorgesehen.⁵¹ Die Kundmachung selbst hat bloße Informationsfunktion; weiter Rechtsfolgen sind damit nicht verbunden.⁵²

Das Abschlussverfahren für Art 15a-Vereinbarungen ist dem Abschlussverfahren von völkerrechtlichen Verträgen nachgebildet.⁵³ Anders als bei völkerrechtlichen Verträgen kann jedoch durch Art 15a-Vereinbarungen nicht unmittelbar anwendbares Bundes- oder Landesrecht erzeugt werden. Art 15a-Vereinbarungen berechtigen und verpflichten vielmehr nur die beteiligten Gebietskörperschaften. Zur Berechtigung und Verpflichtung der Rechtsunterworfenen bedarf es einer speziellen Transformation (Umsetzung) in ein Gesetz⁵⁴ oder in eine Verordnung.⁵⁵

48 Siehe Leitfaden 40. Das Fehlen dieser Erfordernisse würde die Vereinbarung „ungültig“ machen; dies müsste allerdings von den Vertragsparteien in einem eigenen Verfahren (vor dem VfGH gem Art 138a B-VG) geltend gemacht werden; erst die erfolgreiche Anfechtung würde zum (in der Regel rückwirkenden) Wegfall der Vereinbarung führen (so *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 108 f). Der Vollständigkeit halber sei aber auch darauf hingewiesen, dass ein Teil der Lehre aus der Formulierung des Art 138a B-VG ableitet, dass das B-VG kein Fehlerkalkül für Art 15a-Vereinbarungen vorsehe und daher jede Rechtswidrigkeit die Vereinbarung „absolut nichtig“, also von Anfang unwirksam, mache (so etwa *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht Rz 1101).

49 *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 69 und 86.

50 Siehe die Übersicht im Leitfaden 57.

51 Siehe die Übersicht im Leitfaden 57.

52 Siehe *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 69 und 86; *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht I Rz 18.017.

53 Siehe *Jablonek*, Gliedstaatsverträge 236.

54 Sind Gesetzgebungsakte zur Erfüllung der Vereinbarung notwendig, bedarf der Abschluss der Vereinbarung (wie ausgeführt) einer parlamentarischen Genehmigung.

55 Siehe ErlRV 182 BlgNR 13. GP, 19; VfSlg 9.581/1982, 9.886/1983, 13.780/1994, 15.972/2000, 17.957/2006, 18.894/2009 ua. Mangels Außenwirkung sind Art 15a-Vereinbarungen auch nicht Prüfungsmaßstab in einem Gesetzesprüfungsverfahren (VfSlg 18.894/2009).

Art 15a-Vereinbarungen gehören als „öffentlich-rechtliche Verträge“⁵⁶ dem öffentlichen Recht und damit dem öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzsystem an. Zur Entscheidung über Streitigkeiten im Zusammenhang mit Vereinbarungen nach Art 15a B-VG ist daher der VfGH berufen. Über „Bestand und Erfüllung“⁵⁷ solcher Vereinbarungen entscheidet er gemäß Art 138a B-VG, wobei er diesfalls nur eine feststellende Entscheidung treffen kann.⁵⁸ Vermögensrechtliche Ansprüche, die sich aus solchen Vereinbarungen ergeben, können mit einer Klage nach Art 137 B-VG (Kausalgerichtsbarkeit) geltend gemacht werden.

Für die Auslegung der Vereinbarungen gelten die Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechts (Art 15a Abs 3 B-VG),⁵⁹ insbesondere das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK).⁶⁰

B) Das Zustandekommen der Art 15a-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe

Einleitend ist klarzustellen, dass die Art 15a-Vereinbarung über die Kinder und Jugendhilfe zwischen dem Bund und allen neun Bundesländern abzuschließen ist⁶¹ und der Abschluss der Vereinbarung der parlamentarischen Genehmigung bedarf, da die Vereinbarung die Bindung der Gesetzgebungsorgane intendiert. Das Verfahren zum Abschluss der Art 15a-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe ist daher ein „zweiaktiges“.

56 Berka, Verfassungsrecht Rz 459.

57 ErlRV 182 BlgNR 13. GP, 21.

58 Art 138a B-VG, der als Ergänzung zu Art 15a B-VG ebenfalls mit der B-VG Novelle 1974 in das B-VG eingefügt wurde, lautet: Abs 1: „Auf Antrag der Bundesregierung oder einer beteiligten Landesregierung stellt der Verfassungsgerichtshof fest, ob eine Vereinbarung im Sinne des Art. 15a Abs. 1 vorliegt und ob von einem Land oder dem Bund die aus einer solchen Vereinbarung folgenden Verpflichtungen, soweit es sich nicht um vermögensrechtliche Ansprüche handelt, erfüllt worden sind“; bei Ländervereinbarungen gilt sinngemäß das gleiche, soweit dies in der Vereinbarung vorgesehen ist (siehe Abs 2). Kritisch zur bloßen Feststellungskompetenz des VfGH gem Art 138a B-VG „ohne weitere Konsequenz“ *Pernthaler*, Gliedstaatsverträge 79.

59 Für Vereinbarungen der Länder untereinander könnte dies gem Art 15 Abs 3 B-VG durch übereinstimmende Verfassungsgesetze ausgeschlossen werden.

60 VfSlg 19.434/2011 unter Verweis auf VfSlg 15.309/1998. Ausführlich zur Prüfungskompetenz des VfGH nach Art 138a B-VG *Thienel*, Art 138a B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Kommentar (Loseblattsammlung).

61 Siehe dazu auch die in der Übergangsregelung verwendete Formulierung „Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern“.

Zum Abschluss berechtigt ist auf Seite des Bundes die Bundesregierung (Art 15a Abs 1 B-VG), wobei die Bundesregierung in der Ministerratssitzung vom 3. April 2019 den Bundesminister für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz (BMVRDJ) zur Unterzeichnung der Vereinbarung ermächtigt hat.⁶² Auf Seite der Länder ist zum Abschluss der Vereinbarung (je nach Landesverfassungsrecht) entweder der Landeshauptmann allein oder im Zusammenwirken mit der Landesregierung berechtigt; zur Unterzeichnung der Vereinbarung ist der jeweilige Landeshauptmann allein zuständig.⁶³ Der Abschluss der Vereinbarung ist in weiterer Folge von allen neun Landtagen und vom Nationalrat (im Zusammenwirken mit dem Bundesrat) zu genehmigen. Da die Umsetzung der Vereinbarung durch einfaches Landesrecht (Kinder- und Jugendhilfegesetze) zu erfolgen hat, ist für den Genehmigungsbeschluss (nur) die einfache Mehrheit erforderlich.

Mittlerweile wurde zwischen dem Bund und den Ländern Einvernehmen über den Text der Vereinbarung erzielt⁶⁴ und die Endversion der Vereinbarung liegt vor (zum Gegenstand der Vereinbarung gleich unten). Noch unter der Bundesregierung Kurz wurde die Vereinbarung dem Nationalrat zur Genehmigung vorgelegt,⁶⁵ der parlamentarische Prozess auf Bundesebene ist inzwischen abgeschlossen und die parlamentarische Genehmigung liegt vor.⁶⁶ Auch auf Länderebene haben sich inzwischen alle neun Landtage mit der Vereinbarung befasst und die entsprechenden Genehmigungsbeschlüsse liegen ebenfalls vor.⁶⁷

Als Inkrafttretensdatum sieht die Vereinbarung den zweiten Monatsersten nach Erfüllung der erforderlichen bundesverfassungsrechtlichen Voraussetzungen und nach Einlangen aller Ländermitteilungen über die Erfüllung der erforderlichen landesverfassungsrechtlichen Voraussetzungen beim BMVRDJ vor (Art 5 Abs 1 der Vereinbarung). Das ge-

62 Siehe Beschlussprotokoll des 52. Ministerrates vom 3.4.2019, Pkt 14 (MRV 52/14 vom 28.3.2019).

63 Siehe Pkt III. A).

64 Siehe MRV 52/14 vom 28.3.2019.

65 Siehe Parlamentskorrespondenz Nr 410 vom 16.4.2019: Regierung legt Bund-Länder-Vereinbarung zur Kinder- und Jugendhilfe zur Genehmigung vor (RV 573 BlgNR 26. GP).

66 12.6.2019: Genehmigung Nationalrat, 19.6.2019: Genehmigung Bundesrat <www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/BNR/BNR_00189/index.shtml> (5.12.2019).

67 Landtagsbeschluss Bgld Nr 21-1328 vom 19.9.2019, Landtagsbeschluss Krnt Ldts. ZI 12-7/32 vom 26.9.2019, Landtagsbeschluss NÖ LtG-726/V-11/3-2019 vom 19.9.2019, Landtagsbeschluss OÖ Blg 1199/2019 vom 7.11.2019, Landtagsbeschluss Sbg Nr 8 der Beilagen vom 2.10.2019, Landtagsbeschluss Stmk Nr 1073 vom 28.5.2019 (EZ 3260/4), Landtagsbeschluss Tir GZ 259/19 vom 3.7.2019, Landtagsbeschluss VlbG RV Blg 50/2019 vom 5.6.2019, Landtagsbeschluss Wien LG-458489-2019 vom 27.6.2019.

nannte Bundesministerium hat (in seiner Funktion als Depositar)⁶⁸ in der Folge die Erfüllung dieser Voraussetzungen und den genauen Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vereinbarung den Ländern bekanntzugeben (Art 5 Abs 2 der Vereinbarung).

Laut Auskunft des Leiters der Direktion Verfassungsdienst im Amt der oö Landesregierung hat das BMVRDJ den Ländern mit Schreiben vom 20. November 2019 gemäß dem Art 5 Abs 2 der Vereinbarung mitgeteilt, dass sämtliche Mitteilungen der Länder über das Vorliegen der nach der jeweiligen Landesverfassung erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten der Vereinbarung eingelangt sind und, da auch die nach der Bundesverfassung erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten der Vereinbarung erfüllt sind, die Art 15a-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe gemäß ihrem Art 5 Abs 1 mit 1. Jänner 2020 in Kraft tritt.

Aufgrund der Übergangsbestimmung in der B-VG Novelle 2019 ist dieses Datum maßgeblich für den Kompetenzübergang. Seit dem 1. Jänner 2020 sind somit die Länder allein zur Regelung der Angelegenheiten der Kinder- und Jugendhilfe in Gesetzgebung und Vollziehung zuständig (Art 15 B-VG).

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass – nach dieser Mitteilung des BMVRDJ an die Länder⁶⁹ – die Vereinbarung im BGBl und allen neun LGBl kundzumachen ist. Die Kundmachung der Vereinbarung hat allerdings, worauf bereits hingewiesen wurde, lediglich Informationscharakter.⁷⁰

C) Der Gegenstand der Art 15a-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe

Der Gegenstand der Vereinbarung ist durch die Übergangsbestimmung grundgelegt. Demnach ist die Art 15a-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern „über den Gegenstand des Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 – B-KJHG 2013, BGBl. I. Nr. 69/2013“ abzuschließen.⁷¹ Die Zielsetzung ist klar:⁷² Mit der Vereinbarung soll

68 Das genannte Bundesministerium wurde von den Vertragsparteien als Depositar bestimmt (siehe auch Art 7 der Vereinbarung).

69 Siehe Leitfaden 58.

70 Als Beispiel siehe die Kundmachung der Vereinbarung im stmk LGBl 92/2019.

71 Siehe Art 151 Abs 63 Z 5 B-VG idF der B-VG Novelle 2019.

72 Siehe dazu Pkt II. A).

sichergestellt werden, dass (auch) nach der in der B-VG Novelle 2019 vorgesehenen Kompetenzverschiebung das hohe Schutzniveau im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe aufrechterhalten bleibt (1. Ziel) sowie (2. Ziel), die bestehenden Standards in der Kinder- und Jugendhilfe laufend weiterentwickelt werden (siehe Art 1 der Vereinbarung).

Die Vereinbarung selbst besteht aus sieben Artikeln, wobei der „eigentliche“ Gegenstand der Vereinbarung, also der materielle Teil, in den Artikeln 2 bis 4 festgelegt wird; die restlichen drei Artikel der Vereinbarung sind formeller Art.

Art 2 der Vereinbarung legt die „grundsätzlichen Aufgaben der Länder“ fest. Entsprechend der 1. Zielvorgabe (Aufrechterhaltung des bestehenden Schutzniveaus) verpflichten sich die Länder dazu, die in den Grundsatzbestimmungen (1. Teil) des B-KJHG 2013 idF BGBl I 32/2018 festgelegten „Instrumente, Mindeststandards und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe“ im Rahmen ihrer Gesetzgebung und Vollziehung umzusetzen (Abs 1). Regelungstechnisch sieht die Vereinbarung dazu vor (Abs 2), dass diese „Bestimmungen und Mindeststandards“⁷³ zum Inhalt der Vereinbarung „erhoben“ werden und damit „die vereinbarten Grundsätze für die Gesetzgebung der Länder [bilden]“; dabei wird auf die „§§ 1 bis 7 B-KJHG 2013“ sowie die „§§ 9 bis 36 B-KJHG 2013“ verwiesen;⁷⁴ sohin auf sämtliche Grundsatzbestimmungen, mit Ausnahme von § 8.⁷⁵

Art 4 der Vereinbarung legt sodann (entsprechend der 2. Zielvorgabe) die Verpflichtung der Länder zur „Weiterentwicklung der Standards in der Kinder- und Jugendhilfe“ fest.⁷⁶ In dem Sinne bestimmt Art 4, dass bei Vorliegen neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse oder Expertisen aus Fachkreisen, Verhandlungen über eine Anpassung der Vereinbarung aufzunehmen sind, mit dem Ziel, die Vereinbarung dem jeweiligen fachlichen Erkenntnisstand anzupassen. Die Aufnah-

73 Diese Wortfolge deckt sich laut den Erläuterungen mit der Wortfolge „Instrumente, Mindeststandards und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe“ in Abs 1 (ErlRV 573 BlgNR 26. GP, 1).

74 Laut der Erläuterungen beziehen sich die verwiesenen Vorschriften ebenfalls auf das B-KJHG 2013 idF BGBl I 32/2018 (ErlRV 573 BlgNR 26. GP, 1).

75 § 8 B-KJHG 2013, der die Datenverarbeitung regelt, ist wohl deshalb vom Verweis ausgenommen, da die Länder für die Regelung der konkreten Verwendung personenbezogener Daten im Rahmen von Landesmaterien ohnehin gem Art 15 B-VG zuständig sind (daran hat sich auch durch die unmittelbar anwendbare DSGVO nichts geändert).

76 Die Erläuterungen (ErlRV 573 BlgNR 26. GP, 2) weisen hinsichtlich der besonderen Bedeutung dieser Bestimmung auf die Ausschussfeststellung des Verfassungsausschusses des Nationalrats hin (AB 463 BlgNR 26. GP, 3).

me solcher Verhandlungen soll grundsätzlich jedes Land verlangen können; die Änderung der Vereinbarung bedarf jedoch in der Folge der Zustimmung aller Vertragsparteien.

Die „Aufgaben des Bundes“ sind in Art 3 der Vereinbarung festgelegt. Demnach verpflichtet sich der Bund, die in § 37 (Mitteilungen bei Verdacht der Kindeswohlgefährdung), § 38 (Amtshilfe), § 39 (Mitteilungen zur Ermittlung von Einkommensverhältnissen), § 40 (Datenverarbeitung), § 41 (Befreiung von der Pflicht zur Errichtung öffentlicher Abgaben), § 42 (Vereinbarungen mit dem Kinder- und Jugendhilfeträger), § 43 (Gerichtliches Verfahren zur Festlegung des Kostenersatzes) und § 44 (Befugnis zur Beurkundung und Beglaubigung) B-KJHG 2013 enthaltenen Bestimmungen (weiterhin) bundesgesetzlich zu regeln. Zudem verpflichtet sich der Bund, die Länder bei der Erstellung von Statistiken und bei der Kinderschutzforschung zu unterstützen sowie auch weiterhin seinen Berichtspflichten gegenüber internationalen Gremien nachzukommen.

Die restlichen drei Artikel der Vereinbarung sind, wie gesagt, formeller Art. Art 5 regelt das „Inkrafttreten“ der Vereinbarung“ (siehe dazu oben Pkt III. B), Art 7 enthält Bestimmungen über die „Urschrift“ und Art 6 bestimmt die „Geltungsdauer“ der Vereinbarung (dazu gleich unten).

D) Die Geltungsdauer der Art 15a-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe

Art 6 legt die „Geltungsdauer“ der Vereinbarung fest. Demnach wird die Vereinbarung auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und kann nur im Einvernehmen aller Vertragsparteien aufgelöst werden.⁷⁷

E) Rechtliche Beurteilung einzelner im Zusammenhang mit dem Vertragstext auftauchender Fragen

Art 2 Abs 1 der Vereinbarung legt fest, dass die Länder die in den Grundsatzzbestimmungen (1. Teil) des B-KJHG 2013 festgelegten Instrumente, Mindestanforderungen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe

⁷⁷ Die Erläuterungen weisen darauf hin, dass diese Regelungen (also unbefristete Geltung der Vereinbarung und Auflösung nur im Einvernehmen aller) der besonderen Bedeutung der Vereinbarung Rechnung tragen sollen (ErlRV 573 BlgNR 26. GP, 2).

umzusetzen haben. Da aufgrund der Übergangsbestimmung in der B-VG Novelle 2019⁷⁸ die im Zeitpunkt der „Verlängerung“ der Kinder- und Jugendhilfe bestehenden Kinder- und Jugendhilfegesetze der Länder als Landesgesetze weiter gelten, besteht diesbezüglich kein Umsetzungsbedarf; diese Landesgesetze sind ja in Ausführung des B-KJHG 2013 und seiner grundsatzgesetzlichen Vorgaben ergangen.

Zum Art 2 Abs 2 der Vereinbarung, der sodann die Bestimmungen und Mindeststandards des 1. Teils des B-KJHG 2013 zum Inhalt der Vereinbarung und damit zu den vereinbarten Grundsätzen für die Gesetzgebung der Länder erklärt und dabei auf die „§§ 1 bis 7 B-KJHG 2013“ sowie „§§ 9 bis 36 B-KJHG 2013“ verweist, ist festzuhalten: Beim Verweis auf die genannten Bestimmungen des B-KJHG 2013 handelt es sich regelungstechnisch um eine (statische) Verweisung, wie sie in Gesetzestexten aus Gründen der „Gesetzesökonomie“ Anwendung findet.⁷⁹ Unter der Prämisse der ausreichenden Bestimmtheit der Verweisungsnorm und der ausreichenden Kundmachung des Verweisungsobjekts werden (statische) Verweisungen als verfassungsrechtlich zulässig angesehen.⁸⁰ Beide Voraussetzungen liegen hier vor, und die Verweisung ist auch aus Gründen der Rechtsökonomie (Vermeidung von Wiederholungen von bereits Gesagtem) nachvollziehbar. Dass das B-KJHG 2013 außer Kraft treten wird⁸¹ und die Vereinbarung damit auf „außer Kraft getretene Gesetzesbestimmungen“ verweisen wird, mutet auf den ersten Blick seltsam an, ist aber rechtlich zulässig, da der Bezugstext ja durch die Kundmachung gesichert bleibt. Der Rechtsklarheit dienlicher wäre es allerdings gewesen, wenn die „grundsätzlichen Aufgaben der Länder“ in der Kinder- und Jugendhilfe in der Vereinbarung selbst normativ schärfer vorgezeichnet worden wären, sprich die wesentlichen „Instru-

78 Art 151 Abs 63 Z 4 B-VG idF der B-VG Novelle 2019.

79 Ausführlich zum Rechtsinstrument der Verweisung siehe *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 26 ff sowie *Thienel*, Rechtsstaatliche Probleme der Verbindlicherklärung von ÖNORMEN, *ecolex* 1993, 129 ff.

80 Siehe *Bezemek*, JRP 2014, 28 ff.

81 Siehe oben Pkt II. A) aE.

mente, Mindeststandards und Leistungen der Kinder und Jugendhilfe“ der Vereinbarung selbst zu entnehmen wären.⁸²

Gemäß Art 3 Abs 1 der Vereinbarung verpflichtet sich der Bund, die in den §§ 37 bis 44 B-KJHG 2013 festgelegten Aufgaben auch weiterhin bundesgesetzlich zu regeln. Die genannten Bestimmungen finden sich im 2. Teil des B-KJHG 2013, also jenem Teil des B-KJHG 2013, das „unmittelbar anzuwendendes Bundesrecht“ enthält; diese Bestimmungen sind zivilrechtlicher Natur und ergänzen die grundsatzgesetzlichen Bestimmungen des 1. Teils. Wie unter Pkt II. A) bereits ausgeführt, fällt der 2. Teil des B-KJHG 2013 nicht unter die Übergangsregelung der B-VG Novelle 2019. Das bedeutet, dass die in der Vereinbarung aufgezählten §§ 37 bis 44 B-KJHG 2013 im Zeitpunkt der „Verlängerung“ der Kinder- und Jugendhilfe als „unmittelbar anzuwendendes Bundesrecht“ (weiter) bestehen bleiben; für den Bundesgesetzgeber besteht daher diesbezüglich kein Umsetzungsbedarf. Ein Änderungsbedarf besteht allerdings hinsichtlich des (Lang)Titels des Gesetzes, der entsprechend der bundesverfassungsrechtlichen Vorgabe im Art 12 Abs 2 B-VG (Bezeichnungspflicht für Grundsatzgesetze und -bestimmungen in Bundesgesetzen) lautet: „Bundesgesetz über die Grundsätze für Hilfen für Familien und Erziehungshilfen für Kinder und Jugendliche (Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 – BKJHG 2013).“⁸³

Die letzten zwei Paragraphen des 2. Teils des B-KJHG 2013 (§§ 45, 46) fehlen in der Aufzählung. Dies wohl deshalb, weil § 45 (Mitfinanzierung des Bundes bei Forschung und Statistik) ersetzt wird durch die vergleichbare Regelung in Art 3 Abs 2 der Vereinbarung, und § 46 inzwischen ob-

82 Dazu zählen – laut Bezugstext – die Ziele und Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe, Begriffsdefinitionen, die Voraussetzungen für die Gewährung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die Verschwiegenheitspflicht, Auskunftsrechte, die Dokumentation über die Erbringung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die Trägerschaft der Kinder- und Jugendhilfe, private Kinder- und Jugendeinrichtungen, die fachliche Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe, Planung, Forschung und Statistik, Dienste für werdende Eltern, Familien sowie Kinder- und Jugendliche, Gefährdungsabklärung und Hilfeplanung, Erziehungshilfen, Mitwirkung an Adoptionen (inländischen als auch grenzüberschreitenden), die Einrichtung der Kinder- und Jugendanwaltschaft sowie die Festlegung von Verwaltungsstrafbestimmungen.

83 Dieser (Lang)Titel ist nicht nur sperrig sondern meines Erachtens auch unvollständig, legt er doch nahe, dass es sich beim B-KJHG 2013 „allein“ um ein Grundsatzgesetz handelt; dass es darüber hinaus, in Ergänzung zu den grundsatzgesetzlichen Bestimmungen, auch unmittelbar anwendbare zivilrechtliche Bestimmungen auf dem Gebiet der Kinder- und Jugendhilfe enthält, geht aus dem (Lang)Titel des Gesetzes nicht hervor (vgl dazu das insofern klarer formulierte Vorgängergesetz des B-KJHG 2013: „Bundesgesetz vom 15. März 1989, mit dem Grundsätze über die Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge aufgestellt und unmittelbar anzuwendende Vorschriften in diesem Bereich erlassen werden [Jugendwohlfahrtsgesetz 1989 – JWGG])“.

solet ist (dieser sah Zweckzuschüsse des Bundes an die Länder für die Jahre 2013/2014 vor). § 45 B-KJHG ist allerdings an die Vereinbarung anzupassen; Art 3 Abs 2 der Vereinbarung spricht nämlich nicht mehr von einer „Mitfinanzierung“, sondern von einer Verpflichtung des Bundes zur „Mitwirkung“ an der Erstellung und Veröffentlichung einer bundesweiten Statistik der Kinder- und Jugendhilfe sowie zum Betreiben von Kinderschutzforschung.⁸⁴

Dem Art 4 der Vereinbarung, der die „Weiterentwicklung der Standards in der Kinder- und Jugendhilfe“ zum Inhalt hat, kommt besondere Bedeutung zu.⁸⁵ Aus dieser Bestimmung ergibt sich „eine Kooperationsverpflichtung der Länder zur Weiterentwicklung der Standards in der Kinder- und Jugendhilfe – und damit zur Anpassung der Vereinbarung insbesondere entsprechend dem jeweiligen fachlichen Erkenntnisstand“.⁸⁶ In dem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Änderung einer Art 15a-Vereinbarung grundsätzlich desselben Verfahrens bedarf wie ihr Abschluss.⁸⁷ Das heißt für den gegebenen Fall, es muss, bei entsprechendem Anpassungsbedarf, eine neue Art 15a-Vereinbarung abgeschlossen werden, mit der die (bestehende) Art 15a-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe geändert wird.⁸⁸ Nach Inkrafttreten dieser „Änderungsvereinbarung“ sind sodann die Landesgesetzgeber verpflichtet, die notwendigen Anpassungen bzw Änderungen der betreffenden Vorschriften in den Kinder- und Jugendhilfegesetzen vorzunehmen.

Was wäre, wenn ein Land dieser Umsetzungsverpflichtung nicht nachkommen würde? Oder andere als in der Vereinbarung festgelegte Standards normieren würde? Nun dazu wäre zu sagen, dass die Vertragsparteien (in unserem Fall die Länder) zur Umsetzung der Vereinbarung verpflichtet sind, gemäß dem Grundsatz „pacta sunt servanda“.⁸⁹ Entspricht ein Rechtsakt nicht der Vereinbarung, würde dies daher

84 Siehe dazu auch den Hinweis unter Pkt „Finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und andere öffentliche Haushalte“ im Vorblatt und WFA der RV 573 Blg-NR 26. GP, 1.

85 Siehe FN 76.

86 ErlRV 573 BlgNR 26. GP, 2.

87 Zu Vertragsänderungen von Art 15a-Vereinbarungen siehe *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 91.

88 Zur Veranschaulichung siehe Vereinbarung gem Artikel 15a B-VG, mit der die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gem Art 15a B-VG über zivilrechtliche Bestimmungen betreffend den Verkehr mit Baugrundstücken geändert wird (3. Grundstücksverkehrs-Änderungsvereinbarung), BGBl I 1/2017 (zur ursprünglichen Vereinbarung siehe FN 18).

89 Siehe Art 27 WVK.

eine Verletzung der Vereinbarung darstellen. Diese Rechtsverletzung würde aber grundsätzlich – mangels Außenwirkung von Art 15a-Vereinbarungen⁹⁰ – „keine mittelbare Rechtswidrigkeit des betreffenden Rechtsaktes“ bewirken.⁹¹ Das zeigt sich auch darin, dass Streitigkeiten über die Erfüllung der Pflichten aus einer Art 15a-Vereinbarung „allein“ gem Art 138a B-VG vor dem VfGH ausgetragen werden können, „auch wenn sich diese Verpflichtung auf die Erlassung von außenwirksamen Rechtsakten bezieht“; eine Kontrolle der Erfüllung der Vereinbarung auf andere Weise, zB im Wege eines Normenkontrollverfahrens, ist nach dem Konzept des B-VG nicht vorgesehen.⁹²

Anders stellt sich meines Erachtens aber die Rechtslage in unserem Fall dar: Die gegenständliche Vereinbarung beruht auf einer speziellen verfassungsrechtlichen Ermächtigung. Art 151 Abs 63 Z 5 B-VG idF der Novelle 2019 sieht vor, dass die beschlossene Kompetenzverschiebung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe erst dann wirksam werden soll, wenn der Bund und die Länder rechtsverbindlich eine Art 15a-Vereinbarung über den Gegenstand des B-KJHG 2013 abgeschlossen haben. Durch diese verfassungsrechtliche Regelung wird der Vereinbarung eine „gewisse Außenwirkung“ beigelegt; dies insofern, als der Kompetenzübergang auf die Länder (allein) von ihrem Abschluss abhängt und damit wohl auch die Verfassungsmäßigkeit der Landesgesetze von der Übereinstimmung mit dieser Vereinbarung. Damit wird die Vereinbarung „mittelbarer Prüfungsmaßstab“ für die Rechtmäßigkeit der Landesgesetze.⁹³ Diese Deutung des Art 151 Abs 63 Z 5 B-VG lässt sich meines Erachtens nicht nur aus dem Sinnzusammenhang und dem Zweck der Norm herauslesen; sie entspricht jedenfalls auch der Intention des Verfassungsgesetzgebers (siehe die Entstehungsgeschichte).

Und damit zurück zur Frage, die sich entsprechend meiner Interpretation des Art 151 Abs 63 Z 5 B-VG so beantworten lässt: Würde ein Landesgesetzgeber seiner Umsetzungsverpflichtung nicht nachkommen und die notwendige Anpassung im Kinder- und Jugendhilfegesetz un-

90 Siehe oben Pkt III. A) sowie FN 55.

91 So *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 96 (zum Teil werden in der Literatur aber auch andere Meinungen vertreten; siehe dazu den Hinweis bei *Thienel* in der FN 268).

92 Siehe *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 96.

93 Siehe *Thienel*, der in Bezug auf die vergleichbare Kompetenzgestaltung bei der Neuschaffung des Immissionsgrenzwerte-Fatbestandes in Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG (Voraussetzung Immissionsgrenzwerte-Vereinbarung) und der kompetenzrechtlichen Neuregelung des Grundstücksverkehrs in Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG (Voraussetzung Grundstücksverkehr-Vereinbarung) zum selben Ergebnis gelangt (*Thienel*, Art 15a B-VG Rz 117 f); in die gleiche Richtung *Stolzlechner*, Umweltschutzkompetenz 51 ff. Zu den genannten Kompetenzänderungen siehe oben Pkt II. B).

terlassen, oder andere als in der Vereinbarung festgelegte Standards normieren, würde das einerseits eine Verletzung der Vereinbarung darstellen, die von den Vertragsparteien im Wege des Art 138a B-VG an den VfGH herangetragen werden und von diesem mit der (bloßen) Feststellung der Nichterfüllung der aus der Vereinbarung resultierenden Verpflichtung sanktioniert werden könnte. Andererseits würde der Landesgesetzgeber bei der Normierung anderer als in der Vereinbarung verankerter Standards aber auch (aufgrund der angenommenen „Außenwirkung“ der Vereinbarung) gegen Art 151 Abs 63 Z 5 B-VG verstoßen; es läge somit eine verfassungswidrige Regelung vor, die vom VfGH im Wege eines Normenkontrollverfahrens (konkret Gesetzprüfungsverfahren gemäß Art 140 B-VG) aufgehoben werden könnte.⁹⁴

Aufgrund der besonderen Bedeutung der Art 15a-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe ist vorgesehen, dass sie unbefristet gültig ist und nur im Einvernehmen aller Vertragsparteien aufgelöst werden kann (siehe Art 6 der Vereinbarung). Dazu ist festzuhalten, dass eine Auflösung grundsätzlich desselben Verfahrens bedarf wie ihr Abschluss (zum vergleichbaren Prozedere für Vertragsänderungen siehe oben). Das heißt für den gegebenen Fall, es müsste eine neue Art 15a-Vereinbarung abgeschlossen werden, mit der die (bestehende) Art 15a-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe aufgelöst wird.⁹⁵

Eine (einseitige) Kündigung der Vereinbarung ist nicht möglich, da dies im Vertrag nicht vorgesehen ist.⁹⁶ Aber auch die vorgesehene Möglichkeit der Vertragsbeendigung durch „einvernehmliche Auflösung“ erscheint mir aufgrund der verfassungsrechtlichen Verknüpfung von Vereinbarung und Kompetenzübergang rechtlich nicht möglich bzw verfassungsrechtlich unzulässig zu sein, zumal der „*contrarius actus*“ ja den Wegfall der Voraussetzung für die mit der B-VG Novelle 2019 vorgesehene Kompetenzverschiebung und damit Kompetenzausübung der

94 Siehe dazu auch *Stolzlechner*, der im Falle der Verletzung der Immissionsgrenzwerte-Vereinbarung dieselben zwei Rechtsfolgen als gegeben ansieht (Umweltschutzkompetenz 65).

95 Allgemein zur Auflösung von Art 15a-Vereinbarungen siehe *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 103. Zur Veranschaulichung siehe Vereinbarung gem Art 15a B-VG zur Aufhebung der Vereinbarung zwischen dem Bund und dem Land Kärnten über gemeinsame Maßnahmen zur Sicherung eines ausgewogenen Verhältnisses von Wald und Tier, BGBl I 177/2010.

96 Siehe dazu *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 104, der in dem Zusammenhang auch darauf hinweist, dass ansonsten nur eine Kündigung aus den in Art 56 Abs 1 WVK genannten Gründen zulässig wäre, dh, wenn feststeht, dass die Vertragsparteien die Möglichkeit einer Kündigung zulassen wollten oder wenn sich ein Kündigungsrecht aus der Natur des Vertrages herleiten lässt. Beide Gründe können in Bezug auf die vorliegende Vereinbarung wohl ausgeschlossen werden.

Länder in Angelegenheiten der Kinder- und Jugendhilfe bewirken würde. Abgesehen davon würde eine derartige „Entwicklung“ das mit der B-VG Novelle 2019 verfolgte Ziel der Kompetenzzentflechtung in Bezug auf die Angelegenheiten der Kinder- und Jugendhilfe konterkarieren und wäre wohl auch aus diesem Grund rechtspolitisch unerwünscht.

IV. Resümee

Mit der B-VG Novelle BGBl I 14/2019 wurde ein erster Schritt zur Entflechtung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung gesetzt. Im Zuge dieser Novelle wurde der Kompetenztatbestand „Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge“ in Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG gestrichen und die Gesetzgebungskompetenz für die Angelegenheiten der Kinder- und Jugendhilfe (so die einfachgesetzliche Diktion für den genannten Kompetenztatbestand) zur Gänze den Ländern übertragen. Dies jedoch unter der aufschiebenden Bedingung des Inkrafttretens einer Art 15a-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Kinder- und Jugendhilfe (Art 151 Abs 63 Z 5 B-VG idF der B-VG Novelle 2019). Damit soll sichergestellt werden, dass das bisherige Schutzniveau im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe auch nach der in der B-VG Novelle 2019 vorgesehenen Kompetenzverschiebung aufrecht erhalten bleibt und die bestehenden Standards weiterentwickelt werden.

Eine derartige Rechtskonstruktion, die das Inkrafttreten einer beschlossenen Kompetenzänderung vom Abschluss einer Art 15a-Vereinbarung abhängig macht, ist zwar nicht alltäglich, der geltenden Kompetenzrechtslage aber nicht fremd. Diese Form der „paktierten Kompetenzgestaltung“ findet sich beim Immissionsgrenzwerte-Tatbestand des Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG sowie beim Zivilrechtswesen-Tatbestand (in Bezug auf den Grundstücksverkehr) des Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG. Aus verfassungsrechtlicher Sicht bestehen keine Bedenken gegen ein solches Konstruktionsmuster.

Die Art 15a-Vereinbarung ist „über den Gegenstand des Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetzes 2013 – B-KJHG 2013 [...]“ abzuschließen (Art 151 Abs 63 Z 5 B-VG idF der B-VG Novelle 2019). Der Bund und Länder haben sich nach mehreren Verhandlungsrunden über den Inhalt der Vereinbarung geeinigt und die „Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Kinder- und Jugendhilfe“ abgeschlossen. Da die Vereinbarung die Bindung der Gesetzgebungsorgane intendiert, bedarf der Abschluss der Vereinbarung überdies der parlamentarischen Genehmigung; diese Genehmigungsbeschlüsse liegen ebenfalls bereits vor.

Als Inkrafttretensdatum sieht die Vereinbarung den zweiten Monatsersten nach Erfüllung aller bundes- und landesverfassungsrechtlichen Voraussetzungen vor, wobei die diesbezüglichen Ländermitteilungen an das BMVRDJ (als Depositär) zu richten sind, das in der Folge den Ländern das Vorliegen der Voraussetzungen für das Inkrafttreten und den genauen Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vereinbarung bekanntzugeben hat. Dementsprechend tritt die Vereinbarung mit 1. Jänner 2020 in Kraft.

Dieses Datum ist aufgrund der Übergangsbestimmung (Art 151 Abs 63 Z 5 B-VG idF der B-VG Novelle 2019) maßgeblich für den Kompetenzübergang. Seit 1. Jänner 2020 sind daher die Länder gem Art 15 B-VG allein zur Regelung der Angelegenheiten der Kinder- und Jugendhilfe in Gesetzgebung und Vollziehung zuständig. Die bestehenden Kinder- und Jugendhilfegesetze der Länder (bis zum Kompetenzübergang Ausführungsgesetze zum B-KJHG 2013) bleiben als Landesgesetze weiter bestehen. Die grundsatzgesetzlichen Bestimmungen (1. Teil) des B-KJHG 2013 treten mit 1. Jänner 2020 außer Kraft (Art 151 Abs 63 Z 5 iVm Z 4 B-VG idF der B-VG Novelle 2019).

Die Länder verpflichten sich in der Vereinbarung dazu, die in den Grundsatzbestimmungen des B-KJHG 2013 festgelegten Instrumente, Mindeststandards und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen ihrer Gesetzgebung und Vollziehung umzusetzen (und damit zur Beibehaltung des bisherigen [grundsatzgesetzlichen] Rechtsbestandes) sowie dazu, die bestehenden Standards in der Kinder- und Jugendhilfe gemeinsam weiterzuentwickeln und in der Folge die Vereinbarung dementsprechend anzupassen. Der Bund verpflichtet sich, jene Inhalte des B-KJHG 2013, die unmittelbares Bundesrecht darstellen, weiterhin bundesgesetzlich zu regeln, womit auch in Zukunft die in diesem Bereich wichtige Zusammenarbeit zwischen den Ländern und dem Bund (insbesondere in Hinblick auf den Informationsfluss bei Verdacht der Kindeswohlgefährdung) sichergestellt ist. Zudem verpflichtet sich der Bund, die Länder bei der Erstellung von Statistiken und bei der Kinderschutzforschung (auch weiterhin) zu unterstützen. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Art 15a-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe wurde diese auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und kann nur im Einvernehmen aller Vertragsparteien aufgelöst werden.

Durch Art 151 Abs 63 Z 5 B-VG idF der B-VG Novelle 2019 wird der Vereinbarung eine „gewisse Außenwirkung“ beigelegt; dies insofern, als durch diese verfassungsrechtliche Regelung der Kompetenzübergang auf die Länder in Angelegenheiten der Kinder- und Jugendhilfe vom Abschluss der Art 15a-Vereinbarung abhängt und (somit wohl)

auch die Verfassungsmäßigkeit der Landesgesetze von der Übereinstimmung mit dieser Vereinbarung. Damit wird die gegenständliche Art 15a-Vereinbarung zum „mittelbaren Prüfungsmaßstab“ für die Rechtmäßigkeit der Kinder- und Jugendhilfegesetze der Länder; dies eröffnet die Möglichkeit, eine Vertragsverletzung im Wege eines Normenkontrollverfahrens an den VfGH heranzutragen (der gegebenenfalls die verfassungswidrige Regelung aufheben könnte). Daneben besteht freilich auch – wie bei jeder Art 15a-Vereinbarung – im Falle einer Vereinbarungsverletzung die Möglichkeit den VfGH gem Art 138a B-VG anzurufen, um feststellen zu lassen, dass ein Land die aus der Vereinbarung resultierenden Verpflichtungen nicht erfüllt hat. Damit ist „zweifach“ sichergestellt, dass die Länder ihren Umsetzungsverpflichtungen, die aus der Art 15a-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe resultieren, auch nachkommen.

Neue Wege in der Kinder- und Jugendhilfe am Beispiel der Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (Stand und Ausblick)

I. Geschichte

In den Achtziger Jahren wurde in der Fürsorge, dann später in der Jugendwohlfahrt jede Familie nach der Geburt eines Kindes zu Hause besucht. Ein Willkommens-Besuch also. Jede Familie hat somit seine/n SozialarbeiterIn gekannt. In beinahe jedem Dorf wurde eine Mütter-Elternberatung angeboten. So haben sich auch die Eltern gegenseitig kennengelernt und ausgetauscht.

Mit der Zunahme an „Fällen“ und der Notwendigkeit an deutlich mehr Dokumentation wurden schließlich diese präventiven Angebote sukzessive eingespart bzw rückgebaut. Durch die Professionalisierung in der „Reparatur“ in den Familien war damit kaum noch Zeit für präventive Angebote. Die Kernaufgaben der Jugendwohlfahrt war die Risiko- und Gefährdungsabklärung, die Anamnese, die Diagnose, die Hilfeplanung, das Monitoring, die Evaluation und schließlich die Beendigung der Hilfe. Die Prävention ist also weit in den Hintergrund geraten.

II. Ausgangslage

Im Jahr 2014 gab es im Bezirk Leibnitz drei Mütter-Elternberatungsangebote und einen kostenlosen Geburtsvorbereitungskurs monatlich. Alles andere wurde von privaten Einrichtungen geleistet. Dies obwohl sowohl im Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 als auch im Steiermärkischen Kinder- und Jugendhilfegesetz sowie im Rahmenkonzept des Landes Steiermark für die Kinder- und Jugendhilfe die Prävention als gesetzlicher Auftrag verankert war bzw ist.

Deshalb unsere bewusste Entscheidung:

WIR WOLLEN DIE FAMILIEN SO FRÜH WIE MÖGLICH ERREICHEN!

Wie schwierig und zum Teil prekär die Situation vieler Kinder und Jugendlicher in der Steiermark ist, wird allzu oft nur an „tragischen“ Einzelschicksalen, die die Medien aufgreifen, deutlich. Die behördliche

Kinder- und Jugendhilfe ist aber täglich damit konfrontiert, dass Familienstrukturen zunehmend zerfallen, dass es viel Armut und viel Migration gibt. Wir sehen aber auch deutlich, dass fehlendes Wissen von Eltern, wie wichtig eine sichere Bindung für die Entwicklung und ein gesundes Aufwachsen ist, sich sehr negativ auf Kinder und Jugendliche auswirken kann. Die Fallzahlen steigen kontinuierlich, die Kosten explodieren, es stehen kaum Ressourcen für frühe Hilfen zur Verfügung. Der Fokus liegt auf „Reparatur“ und nicht auf Prävention. Verschärft werden diese Probleme durch mangelnde Vernetzung und das Fehlen einer Strategie der Multiprofessionalität im Hilfenetzwerk.

Im Bezirk Leibnitz wurde das Kinder- und Jugendhilfesystem mit Jänner 2016 umgestellt. Statt der starren Dienstleistungsverordnung werden flexible Hilfen eingesetzt. Als Grundlage dafür dient das Case-Management-Konzept. Seitdem versuchen wir junge Familien schon während der Schwangerschaft der (werdenden) Mutter zu erreichen. Außerdem bieten wir Hilfsangebote zur Förderung einer sicheren Bindung zwischen Eltern und Kindern an. Denn wir sind überzeugt, dass damit sehr früh entscheidende Weichenstellungen in Richtung einer aus ganzheitlicher Sicht gesunden Entwicklung gelegt werden können. Damit kann es uns gelingen, unseren Fokus weg von der reinen Reparatur hin zur Prävention zu legen. Dies ist aber nur möglich mit einem Schulterschluss aller relevanter Professionen und Organisationen.

Mit dieser Entscheidung, die Familien möglichst früh zu erreichen und unterstützen zu wollen, war eine neue Haltung erforderlich.

III. Was hat sich geändert?

- Die Kinder- und Jugendhilfe des Bezirkes Leibnitz bekennt sich zur Prävention und beginnt mit der Planung und Umsetzung von frühen Hilfen.
- Der Aufbau eines Netzwerkes macht sichtbar, dass das Interesse an frühen Hilfen/Prävention bei den Netzwerk Partnern sehr stark ist.
- Der „Runde Tisch Frühe Hilfen“ zweimal jährlich mit allen interessierten Netzwerkpartnern ist inzwischen Tradition. Dabei geht es um die Vernetzung auf breiter Basis mit bis zu 50 Teilnehmern. Spezielle Themen werden auf diese Weise aufbereitet und allen Interessierten zugänglich gemacht
- Monatliche Arbeitsgruppen arbeiten an der Weiterentwicklung des Angebots. Auch die Vertiefung in das Thema gelingt dadurch sehr

gut. Einige Ideen aus dieser Arbeitsgruppe sind bereits im Planungsstadium (Einbindung freiwilliger/ehrenamtlicher Helfer, offenes Familienwohnzimmer in der Stadt Leibnitz als niederschwelliges Beratungsangebot bzw Anlaufstelle).

- „KOOPERATION statt KONKURRENZ“ war und ist eine wesentliche Hürde, die es immer wieder zu überwinden gilt. Sich von der Konkurrenz loszulösen und in eine fachliche Kooperation zu kommen ist für viele Organisationen bzw. privaten Einrichtungen doch relativ neu!
- Gemeinsame Fortbildungen wie zum Beispiel: Symposium Frühe Hilfen im Schloss Seggau in Leibnitz mit über 350 Teilnehmern.
- Ausbau der regionalen Elternberatung im Bezirk Leibnitz von drei Standorten (2014) auf mindestens acht Standorte (2021). Dieser Ausbau hat das Ziel, dass Eltern sich gegenseitig kennenlernen, und unterstützen und die Behörde anders kennenlernen können (Nicht nur aus den Risiko- und Gefährdungsabklärungen).
- Ausbau und Weiterentwicklung der Geburtsvorbereitungskurse: Mindestens zwei Veranstaltungsorte mit durchgehend wöchentlichen Terminen sowie stärkere Bindungsorientierung!
- Seit 2016 wurden acht SAFE-Kurse (sichere Ausbildung für Eltern mit dem Ziel einer sicheren Bindung) mit über 60 Müttern bzw Eltern abgehalten. Einer dieser Kurse wurde von der Wirtschaftsuniversität Wien im Herbst 2019 evaluiert (*social return of investment, SROI*). Das Ergebnis steht noch aus.
- Seit Mai 2019 gibt es die erste STEEP-Gruppe (*steps toward effective enjoyable parenting*). Mit diesem neuen Angebot sollen bis zu 12 Eltern im Hochrisikobereich unterstützt werden. Ziel ist die Verhinderung der Fremdunterbringung!
- Mit November 2017 startet das GKK Projekt „Gut begleitet vom Anfang an“ in Leibnitz. Damit können (werdende) Eltern begleitet, unterstützt und zu den richtigen Hilfen gelotst werden.
- Die Kinder- und Jugendhilfe Leibnitz (bestehend aus Behörde, flexibler Hilfe, und allen dazugehörigen privaten Einrichtungen) versteht sich als lernende Organisation. Sie nimmt Kritik ernst und lernt aus den Fehlern. Die Kinder- und Jugendhilfe wird als lebendiger Prozess verstanden.
- Seit 2016 wird die multiprofessionelle Kooperation weiterentwickelt (Psychiatrie, Kinder- und Jugendpsychiatrie, Psychologie, Pädiatrie, Pädagogik, Suchthilfe, Psychotherapie, Recht, Sozialarbeit und andere). Besonders die Einbindung der Ärzteschaft ist eine Heraus-

forderung. Kooperation auf Augenhöhe ist uns ein besonderes Anliegen.

- In enger Kooperation mit den Serviceclubs aus dem Bezirk Leibnitz (Lions, round table, Soroptimistinnen, Club 41, Rotary Club, Kiwanis) gelingt es immer wieder hervorragend, in Notsituationen Familien rasch und unbürokratisch zu unterstützen!

Multiprofessionelle Kooperation:
ÄrztInnen aus den Disziplinen
Gynäkologie, Pädiatrie, Psychiatrie
sowie der AllgemeinmedizinerInnen,
FrühförderInnen, Hebammen,
PsychologInnen,
PsychotherapeutInnen,
JuristInnen, SozialarbeiterInnen

Netzwerkarbeit: Multiprofessionelle
Kooperation erfordert verlässliche
Netzwerkarbeit in Form von
gemeinsamen Fortbildungen,
Runden Tischen und Arbeitsgruppen

Entwicklungsstellen der
Leibnitz-Region
regionale Elternverbände
Eltern-Netz-Gruppen
SAFE-Kurse
STEEL-Kurse

Neben der Prävention ist auch die Weiterentwicklung der vollen Erziehung ein besonderes Anliegen.

IV. Trotz Prävention ist es allerdings immer wieder erforderlich ein Kind aus der Familie zu nehmen

Dabei versuchen wir:

- So kurz wie möglich.
- So nah wie möglich.
- Bei Verwandten, bei Pflegepersonen/Pflegeeltern oder in so nahe wie möglich gelegenen Einrichtungen.
- Wenn es umsetzbar ist, wird eine Mutter/Eltern-Kinder/er-Unterbringung angeboten bzw. versucht.

Im Bezirk Leibnitz gibt es glücklicherweise viele Pflegeeltern. Obwohl es ca 80 Pflegeplätze gibt, ist der Bedarf keinesfalls gedeckt. Im Pflegekinderwesen wird versucht die Rahmenbedingungen der Pflegeeltern zu verbessern sowie eine wertschätzende Kooperation auf- und auszubauen. So wird Pflegeeltern immer wieder Hilfestellung angeboten, damit sie ihre komplexe und oft herausfordernde Aufgabe meistern können. Auch hier versuchen wir die Unterstützung so früh als möglich anzubieten oder einzusetzen. Damit verhindern wir die leider häufigen Abbrüche der Unterbringungen.

Mit Öffentlichkeitsarbeit versuchen wir, neue Pflegeeltern zu finden. Da ist viel Kreativität erforderlich und benötigt ebenfalls eine enge Kooperation mit den Netzwerkpartnern.

Vollziehung der Kinder- und Jugendhilfe aus Sicht des Magistrats der Stadt Innsbruck – aktuelle – Entwicklungen in der Sozialarbeit

I. Die Kinder- und Jugendhilfe verursacht in der Bezirksverwaltung tendenziell leicht Sorgen:

Stets geht es um brisante Themen, es gibt unangenehme Beschwerdefälle, die Medienanfragen dazu sind durchwegs heikel und durch die strenge Verschwiegenheitsverpflichtung häufig nicht einfach zu beantworten, der Fachbereich ist personalintensiv und zusätzlich durch die Kosten für die Unterstützungsmaßnahmen teuer. Zudem stellt die Kinder- und Jugendhilfe keine typische Einheit innerhalb der Bezirksverwaltung dar: Der größte Teil ist Privatwirtschafts- und nicht Hoheitsverwaltung und es gibt eine enge Zusammenarbeit mit der Justiz. Weiters geht es hier auch öfters recht emotional zur Sache und eine für die befassten MitarbeiterInnen sehr herausfordernde Spezialität ist die Tatsache, dass es sich einerseits um durchwegs sehr dringliche Anliegen handelt und es andererseits keine Kapazitätsgrenze in Bezug auf Fallzahlen gibt und geben darf. Dies steht in krassem Gegensatz zu allen KooperationspartnerInnen in der Sozialszene und zB auch zu Krankenanstalten, wo es unangenehmerweise oft heißt, dass derzeit bedauerlicherweise keine freien Plätze vorhanden seien, weshalb leider nicht weitergeholfen werden könne.

Daneben gibt es jedoch auch andere Blickwinkel auf diesen Aufgabenbereich:

Im Zentrum allen Handelns steht das Wohl des Kindes – sowohl in finanzieller Hinsicht in der Rechtsvertretung als auch in der Sozialarbeit, mit ihrem Auftrag, für Schutz, Sicherheit und ein bestmögliches Aufwachsen von Minderjährigen Sorge zu tragen, sofern es ihre Eltern nicht alleine können. Diese Tätigkeiten sind dadurch auch in besonderer Weise sinnstiftend – alle, die in der Kinder- und Jugendhilfe tätig sind wissen an sich täglich ganz genau, wofür sie sich bemühen – auch wenn es immer wieder Enttäuschungen in Entwicklungsprozessen gibt, doch mit dieser Tatsache ist man nicht nur in der Kinder- und Jugendhilfe konfrontiert! Die Politik sorgt mit ihrer Budgetmittelzuteilung aus

dem Steueraufkommen für die Möglichkeit, im besten Sinn zum Wohl von Kindern tätig werden zu können. Es geht hierbei um Partizipationsrechte benachteiligter Bevölkerungsteile, auch um die Sicherung des sozialen Friedens in der Gesellschaft und um höchst individuelle Entwicklungschancen. Sich in den Dienst dieser Sache, dieser Werte, zu stellen, bildet eine schöne und zugleich sehr anspruchsvolle berufliche Tätigkeit mit vergleichsweise sehr viel Handlungsspielraum, dem allerdings auch viel kritische Hinterfragung der gesetzten Handlungen durch die KlientInnen selbst, durch die Medien und die Justiz gegenübersteht.

II. Organisationsstruktur und aktuelle Entwicklungen

Dieses umfassende Konglomerat an Interessenslagen ist im Rahmen der Bezirksverwaltung auch in Innsbruck zu bearbeiten und aktuelle Entwicklungen dürfen nun näher dargestellt werden.

Zur Organisationsstruktur des Amtes für Kinder- und Jugendhilfe:

Das Amt umfasst aktuell 51 MitarbeiterInnen mit insgesamt 41 Vollzeitäquivalenten. Sie verteilen sich auf vier Referate als Untereinheiten:

- Referat Rechtsvertretung und Kostenrückerstattung: neun Personen,
- Referat Leistungsverrechnung und Buchhaltung für die Ämter Soziales sowie Kinder- und Jugendhilfe: sechs Personen,
- zwei Referate Sozialarbeit mit jeweiliger Schwerpunktsetzung zu Pflegekinderwesen und Adoption sowie zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen: 29 Personen,
- Psychologischer Dienst: zwei Personen,
- Posteinlauf, Lehrling, Assistenz und Amtsleitung: fünf Personen.

Die Tätigkeiten im Amt für Kinder- und Jugendhilfe der Stadt Innsbruck sind geprägt von den Spezifika im zentralen urbanen Ballungsraum des Inntals wie insbesondere:

- hohe Anzahl an Scheidungen und Trennungen,
- viele Teilfamilien und AlleinerzieherInnen mit häufig wenig oder keinen weiteren Verwandten in der nahen Umgebung,
- vergleichsweise hohe Zahl an Migrantenfamilien und unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen auf Grund der größeren Communities in der Stadt,

- relativ hohe Anzahl sog. Multiproblemfamilien mit Überschuldung, psychischen Erkrankungen, Suchtproblematiken oder Behinderungen, die auch vielfach betreut werden,
- verdichtete Bauweise, wodurch Nachbarn voneinander viel hören und sehen, was zu mehr Gefährdungsmeldungen führt,
- hohe Dichte sozialer Institutionen und größere Anonymität im urbanen Raum, was auch Anziehungskraft für KlientInnen aus den Landbezirken hat.

Einige statistische Daten zur Orientierung über die Größenordnungen:
Innsbruck hat

- gut 130.000 EinwohnerInnen mit Hauptwohnsitz,
- weitere rund 20.000 EinwohnerInnen mit Nebenwohnsitz (größtenteils in Ausbildung),
- rund 19.000 Minderjährige.

Daraus resultieren vergleichsweise hohe Fallzahlen in der Unterstützung und Begleitung der Familien der Stadt:

- 1611 Innsbrucker Minderjährigen erhielten 2018 ihren Unterhalt über die Rechtsvertretung,
- 1100 Innsbrucker Minderjährige und 112 junge Erwachsene erhielten ambulante oder stationäre Betreuung durch die Sozialarbeit,
- das Budget für Hilfen zur Erziehung betrug 2018 rund € 13,5 Millionen,
- rund 60% der in Tirol gezählten Gefährdungsmeldungen entfallen auf die Stadt Innsbruck, dieser Aufgabenbereich stellt einen wesentlichen Arbeitsschwerpunkt dar,
- 1214 Gefährdungsabklärungen wurden im Jahr 2018 gemäß den Qualitätsstandards des Kinder- und Jugendhilfegesetzes durchgeführt,
- somit sind in Innsbruck statistisch täglich 4,9 Gefährdungsabklärungen durchzuführen.

Neben diesen fachlich-inhaltlichen Herausforderungen begann vor rund acht Jahren eine verstärkte Personalfluktuations im Bereich der Sozialarbeit. Die Gründe hierfür waren an sich nicht problematisch – vielmehr bilden sie rückblickend wohl geradezu klassisch den Über-

gang zu den Generationen Y und Z ab. Die Dynamik verlief folgendermaßen:

- Mehrere Pensionierungen langjähriger MitarbeiterInnen,
- Nachbesetzung durch junge Frauen, die sich damals in den Bewerbungsverfahren vielversprechend durchsetzen konnten,
- Etablierung der Familiengerichtshilfe in Innsbruck als Pilotstandort und berufliche Veränderung in diesen interessanten Bereich, was im Übrigen bis heute zu einer hervorragenden Zusammenarbeit zwischen Familiengerichtshilfe und Kinder- und Jugendhilfe führt,
- erste Babywelle,
- Start der Schulsozialarbeit als attraktiver Arbeitgeber mit langen Ferienzeiten und ebenfalls laufender enger Vernetzung zur Kinder- und Jugendhilfe – auch hier gibt es eine sehr gute Zusammenarbeit,
- zweite Babywelle,
- Generationenwechsel zu Y und Z, bei dem das „Anschauen“ verschiedener „Jobs“ interessanter wird, anstelle von vieljähriger Vertiefung in ein Aufgabengebiet mit der Entwicklung echten Spezialistentums (welches allerdings auf Grund der Komplexität der Aufgaben im Fachbereich Kinder- und Jugendhilfe und der weitreichenden Verantwortung nach Überzeugung der Leitung weiterhin ein ausgesprochen wichtiger und hoher Wert bleibt).

Eine weitere Erkenntnis bildet die Tatsache, dass die Kinder- und Jugendhilfe längst für andere Träger im Sozialbereich ausbildet: MitarbeiterInnen mit ein oder zwei Jahren Berufserfahrung werden von anderen Organisationen sehr gerne angestellt, da sie eine sehr gute Grundausbildung in der Kinder- und Jugendhilfe erfahren und praktisch die gesamte Soziallandschaft kennengelernt haben.

Durch den häufigeren Wechsel bei den SozialarbeiterInnen gibt es verschiedenste gravierende Nachteile und Herausforderungen:

- Die Einarbeitungsphase ist für neue MitarbeiterInnen anstrengend, fordernd und wegen der Komplexität lange – es dauert 2,5 bis 3 Jahre bis zu souveränem, eigenständigen Arbeiten,
- häufigerer Wechsel führt zu schwerwiegendem Wissensverlust über wesentliche Familieninterna und zu Vertrauensverlust und Frustration bei den KlientInnen, die ihre Geschichte in kurzen Abständen immer wieder erzählen müssen,
- hohe Belastung des übrigen Teams und der Leitung durch permanentes Einschulen, wodurch Zeitressourcen knapp werden. ZB muss

jede Gefährdungsabklärung von der Leitung mit der/dem befassten MitarbeiterIn detailliert vor- und nachbesprochen werden, solange jemand in der Einschulungsphase ist, welche in Innsbruck ca sechs bis acht Monate dauert.

III. Weg aus der Krise

Im Jahr 2016 gab es von der Politik die Zusage für zwei neue Dienstposten für die Sozialarbeit ab dem Jahr 2017. Es stellte sich die Frage, wie diese neuen personellen Möglichkeiten am besten eingeplant werden sollten, um für das belastete Team und die KlientInnen den größten Nutzen zu erwirken. In Innsbruck wird seit jeher ein System wie in den meisten anderen Bezirksverwaltungsbehörden verfolgt, wonach die Gesamt minderjährigen Anzahl im Bezirk durch die insgesamt zur Verfügung stehenden Wochenstunden der Beschäftigten dividiert und so errechnet wird, für wie viele Minderjährige ein/e MitarbeiterIn mit Vollbeschäftigung potentiell zuständig ist. Danach werden dann örtliche Sprengel für alle Beschäftigten nach ihrem Beschäftigungsausmaß für den Bezirk eingeteilt. MitarbeiterInnen mit entsprechend geringerer Wochenarbeitszeit sind auch für entsprechend weniger errechnete Minderjährige potentiell in ihrem örtlichen Gebiet zuständig. Faktisch sind wir in Innsbruck mit rund 5% der Minderjährigen in einem örtlichen Sprengel tatsächlich mit Hilfen zur Erziehung, Beratung oder Gefährdungsabklärung befasst.

Würde nun mit den beiden neuen Dienstposten „mehr vom Gleichen“ gemacht, müssten logischerweise die örtlichen Sprengel je SozialarbeiterIn um die gewonnenen Stunden und damit um die entsprechend errechneten Minderjährenzahlen verringert werden. Dieses System wurde in all den Jahren zuvor bei personellen Verstärkungen zB wegen nachgewiesener Fallzahlenzunahmen fortgeführt. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigten jedoch, dass die neuen MitarbeiterInnen trotz der stetig kleiner werdenden örtlichen Sprengel und der intensiven hausinternen Einschulung und Unterstützung tendenziell mit der Fülle der Aufgaben häufig überfordert waren. Die Fortsetzung dieser Umverteilungslogik erschien darum nicht mehr abschließend erfolgsversprechend. Darum wurde ein ganz neues Modell entworfen, bei welchem von der Allzuständigkeit der SozialarbeiterInnen abgegangen und eine Entwicklung zur Spezialisierung verfolgt wurde.

Es wurden zwei Fachbereiche gebildet: das Abklärungsteam und die Sprengelsozialarbeit:

Das Abklärungsteam übernimmt

- die Abklärung aller Gefährdungsmeldungen,
- Kindesabnahmen gem § 211 ABGB wegen Gefahr im Verzug,
- die Einschulung der neuen MitarbeiterInnen, da sie erfahrener sind.

Die Sprengelsozialarbeit übernimmt

- die Beratung,
- die gesamte Hilfeplanung und Fallbegleitungsarbeit bis zur Beendigung der Unterstützung,
- die Bearbeitung von Krisen während der Unterstützungsmaßnahmen.

Mit der Schaffung einer neuen Schnittstelle ist natürlich auch immer die Gefahr des Wissensverlustes verbunden, die bei dieser Thematik rasch ein hohes Risiko birgt, welches es unbedingt zu vermeiden galt. Darauf wurde bei der Erarbeitung des neuen Organisationskonzeptes ausdrücklich der Fokus gerichtet.

Die wesentlichen Schritte der Umsetzung der Neuorganisation waren:

- Einholung der prinzipiellen Zustimmung bei Vorgesetzten in Politik und Verwaltung für das Projekt,
- Vorstellung der Idee durch die Leitung im Team im November 2016,
- das gesamte Team sprach sich dafür aus!
- Erarbeitung des Konzeptes nach Wunsch mit dem gesamten Team, nicht in Kleingruppen,
- keine externe Begleitung beim Erarbeitungsprozess, da wir selbst die Experten für unsere Arbeit sind, allerdings verfügt die Leitung über eine professionelle Ausbildung dafür,
- sieben Monate intensiver Arbeit,
- Start im August 2017 mit fünf Personen im Abklärungsteam und 17 in der Sprengelsozialarbeit,
- klare Information an die KooperationspartnerInnen und die Aufsichtsbehörde über die anstehenden Änderungen,
- Nachschärfen an den Schnittstellen in den ersten Wochen mit den ersten Praxiserfahrungen.

Als besondere faktische Herausforderung erwies sich für die SprengelsozialarbeiterInnen die Notwendigkeit, die Arbeit der KollegInnen im Abklärungsteam im fachlichen Vertrauen schlicht zu übernehmen und am Ergebnis weiterzuarbeiten, statt selbst über alle Details des Abklärungsprozesses Bescheid wissen zu wollen. Wenn dieser Leitlinie nicht gefolgt würde, würden jedoch wiederum wertvolle Personalressourcen durch Doppelgleisigkeiten verschwendet werden. Dieses Modell lebt auch von einem expliziten Ver- und Zutrauen in die fachlich fundierten Fähigkeiten und Kenntnisse der KollegInnen aus dem anderen Fachbereich. Bei Unklarheiten zum Abklärungsergebnis darf und soll selbstverständlich nachgefragt werden, bevor die Fallübernahme im Sprengel erfolgt.

Resümee nach zwei Jahren „Echtbetrieb“:

- Klausurtag mit externer Moderation im April 2019, bei dem noch offene Punkte sehr gut geklärt werden konnten,
- das Konzept wird aktuell nicht mehr hinterfragt und als Erleichterung erlebt – sowohl im Abklärungsteam als auch im Sprengel,
- sehr positive Rückmeldungen von einschlägigen KooperationspartnerInnen, da weniger Leute immer professioneller mit mehr Expertise in der Abklärung arbeiten,
- die Kinder- und Jugendhilfe ist ein vielseitigerer Arbeitgeber mit inhaltlich möglicher Schwerpunktsetzung nach eigenen Interessen, Vorlieben und Talenten,
- für BerufsanfängerInnen wurde die Breite der neu zu erlernenden Bereiche geringer, ebenso wie die Überforderungsgefühle,
- es gibt für langjährige MitarbeiterInnen und je nach persönlicher Lebenssituation berufliche Veränderungsmöglichkeiten als SozialarbeiterIn in der öffentlichen Verwaltung (zB WiedereinsteigerInnen nach einer Babypause mit besserer Terminplanbarkeit im Sprengel, kurzfristig intervenierendes Arbeiten im Abklärungsteam ohne oft nervenzehrende jahrelange Begleitung von Familien, etc.),
- großzügige Anerkennung der Politik, indem weitere Dienstposten ab dem Jahr 2019 gewährt wurden, welche auf beide Fachbereiche aufgeteilt wurden und wodurch es nochmals zu geringeren Minderjährenzahlen in den Sprengeln gekommen ist.

IV. Ausblick

Das Team der Sozialarbeit ist bereits seit vielen Jahren multiprofessionell besetzt (SozialarbeiterInnen und ErziehungswissenschaftlerInnen mit vielfältigen Vorerfahrungen und Zusatzausbildungen) und bringt entsprechend vielseitige Sichtweisen mit ein, was als hoher Wert geschätzt und von der Leitung nach Möglichkeit weiter forciert wird.

Die Fluktuation hat nicht aufgehört, ist aber nicht von problematischen Gründen getragen. Persönliche Lebensplanungen mit Wohnortwechseln, abgeschlossenen Therapieausbildungen und damit verbundener Änderung der Berufstätigkeit oder Familienplanung bleiben natürlich bestehen und werden auch in Zukunft als Normalität dazugehören.

Nachbesetzungen gelingen aktuell problemlos. Das Innsbrucker Modell klingt insbesondere für BerufseinsteigerInnen besser bewältigbar, was nach mehrmonatiger Tätigkeit in Reflexionsgesprächen regelmäßig an Hand der dann bereits gemachten Erfahrungen nochmals bestätigt wird.

Diese Form der Organisation steht und fällt natürlich mit genügend MitarbeiterInnen, die sich für die besonders anspruchsvolle Abklärungsarbeit interessieren und wird nur dann Relevanz haben, wenn es im Bezirk entsprechend häufige Gefährdungsmeldungen gibt.

Mitgedacht werden beim Innsbrucker Modell auch diverse Erfordernisse zu Bereichen wie Risikomanagement, definierten Ablaufprozessen und elektronische Workflows im Rahmen der elektronischen Aktenbearbeitung.

Derzeit können wir auf diese Weise den gesellschaftlichen Herausforderungen sehr gut und professionell begegnen und werden den eingeschlagenen innovativen Weg fortsetzen.

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren und Herausgeber

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck; Direktor des Instituts für Föderalismus, Innsbruck; Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein

Dr. Klaus Heissenberger, Leitung der Dienststelle Landesamtsdirektion/Recht, Amt der NÖ Landesregierung, St. Pölten

Mag. Gabriele Herlitschka, MSc, Amtsvorständin Kinder- und Jugendhilfe, Magistrat der Landeshauptstadt Innsbruck

Mag. Josef Kronister, Bezirkshauptmann von St. Pölten

Mag. Tanja Marktl, Direktion Verfassungsdienst, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Linz

Martin Ofner, Leitender Sozialarbeiter, Sozialreferat, Bereich Sozialarbeit, Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

Mag. Thomas Prorok, Deputy Managing Director, KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung, Wien

Dr. Christoph Schramek, Institut für Föderalismus, Innsbruck

Ass. Mag. Dr. Beatrice Sommerauer, Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft, Universität Graz

Dr. Wolfgang Steiner, Landtagsdirektor des Oberösterreichischen Landtags; Leiter der Direktion Verfassungsdienst, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Linz; Honorarprofessor für Öffentliches Recht der Johannes Kepler Universität – JKU Linz

o. Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Gerlind Weber, Institut für Raumplanung, Umweltplanung und Bodenordnung, Universität für Bodenkultur, Wien

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (vergriffen)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (vergriffen)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (vergriffen)

- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950–1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (vergriffen)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (vergriffen)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (vergriffen)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)

- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (vergriffen)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945–1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)

- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)

- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (vergriffen)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (vergriffen)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9 (€ 20,90)
- Bd.100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3 (€ 32,90)
- Bd.101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9 (€ 29,90)
- Bd.102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd.103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd.104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd.105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)
- Bd.106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)

- Bd.107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd.108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd.109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle. 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd.110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung. 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)
- Bd.111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)
- Bd.112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer. 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)
- Bd.113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Herausgeber), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)
- Bd.114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich. 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)
- Bd.115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,00)
- Bd.116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8 (€ 32,00)
- Bd.117 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren. 2013. ISBN 978-3-7003-1879-8 (€ 30,90)
- Bd.118 **Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich. 2014. ISBN 978-3-7003-1897-2 (€ 29,90)
- Bd.119 **Gudrun M. Grabher/Ursula Mathis-Moser** (editors), Regionalism(s). A Variety of Perspectives from Europe and the Americas. 2014. ISBN 978-3-7003-1926-9 (€ 20,00)
- Bd.120 **Martin P. Schennach**, Vom k.k. Ärar zum Bundesschatz? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates. 2015. ISBN 978-3-7003-1936-8 (€ 32,00)
- Bd.121 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (Herausgeber), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion. 2015. ISBN 978-3-7003-1949-8 (€ 23,00)
- Bd.122 **Christoph Schramek**, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat. Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 auf die Länder. 2017. ISBN 978-3-7003-1998-6 (€ 24,00)

- Bd.123 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher** (Herausgeber), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit: Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich. 2017. ISBN 978-3-7003-2050-0 (€ 25,00)
- Bd.124 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum. 2017. ISBN 978-3-7003-2059-3 (€ 31,00)
- Bd.125 **Peter Bußjäger/Matthias Germann/Christian Ranacher/Christoph Schramek/Wolfgang Steiner** (Herausgeber), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften. 2018. ISBN 978-3-7003-2093-7 (€ 48,00)
- Bd.126 **Peter Bußjäger/Christoph Schramek** (Herausgeber), Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich. 2018. ISBN 978-3-7003-2097-5 (€ 19,90)
- Bd.127 **Peter Bußjäger/Georg Keuschnigg/Christoph Schramek** (Herausgeber), Raum neu denken. Von der Digitalisierung zur Dezentralisierung. 2019. ISBN 978-3-7003-2168-2 (€ 30,00)
- Bd. 128 **Mathias Eller**, Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich. Die Funktionen der Gemeinde im Lichte vertikaler Gewaltenteilung und der Bundesstaatlichkeit. 2020. ISBN 978-3-7003-2184-2 (€ 32,00)
- Bd. 129 **Peter Bußjäger/Martin P. Schennach** (Herausgeber), 1919 – Länderkonferenzen und Landesverfassungen. 2020. ISBN 978-3-7003-2181-1 (€ 15,00)
- Bd. 131 **Peter Bußjäger/Josef Kronister/Christoph Schramek** (Herausgeber), Herausforderungen der Bezirksverwaltung. 2020. ISBN 978-3-7003-2183-5
- Bd. 132 **Andreas Lopatka**, Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der unionalen Rechtsetzung. Systeme. 2020. ISBN 978-3-7003-2132-3 (€ 36,00)

SCHRIFTENREIHE

VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (vergriffen)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (vergriffen)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)
- Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)
- Bd. 10 **Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Manfred Matzka** (Herausgeber), Effiziente Regierungsorganisation. Das Reformvorhaben „Amt der Bundesregierung“ im internationalen Vergleich. 2015. ISBN 978-3-7003-1934-4 (€ 29,90)
- Bd. 11 **Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG**. Ein Leitfaden für die Praxis mit Mustern, Textbausteinen und Erläuterungen. 2015. ISBN 978-3-7003-1944-3 (€ 34,90)
- Bd. 12 **Johannes Warner**, Betteln in Tirol. Vom absoluten Verbot bis zum Versuch einer Regulierung. Eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme und Analyse. 2016. ISBN 978-3-7003-1997-9 (€ 24,00)
- Bd. 13 **Maria Bertel/Esther Happacher/Anna Simonati** (Herausgeber), Die transparente Verwaltung in Österreich und Italien. Der Zugang zur Information zwischen Grundsätzen und Anwendung. 2019. ISBN 978-3-7003-2099-9 (€ 19,90)

Bd. 14 **Christian Warzilek**, Das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten. Entstehungsprozess und Entwicklungstendenzen. 2019.
ISBN: 978-3-7003-2118-7 (€ 19,90)

SCHRIFTENREIHE

POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)
- Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)
- Bd. 9 **Herbert Sausgruber**, Verdichtete Erinnerungen. Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften. 2020. ISBN 978-3-7003-2180-4 (€ 12,00)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Adamgasse 17

Tel. +43 / 512 / 574594, e-mail: institut@foederalismus.at

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Mag. Werner TROCK, Niederösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Johann LAMPEITL, Niederösterreich

Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich

Dr. Josef GUNDACKER, Niederösterreich

Landesamtsdirektor Dr. Erich WATZL, Oberösterreich

Landtagsdirektor Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Rudolf Ferdinand WATSCHINGER,
Oberösterreich

Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor DDr. Sebastian HUBER, MBA, Salzburg

Dr. Reinhard SCHARFETTER, Salzburg

Dr. Paul SIEBERER, Salzburg

MMag. Dr. Christina BAUER, Salzburg

Landesamtsdirektor Dr. Herbert FORSTER, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Barbara SODER, Tirol

Dr. Christian RANACHER, Tirol

Landtagsdirektorin Mag. Renate FISCHLER, MAS, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Günther EBERLE, Vorarlberg

Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

