Karl Weber

Die mittelbare Bundesverwaltung

Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation der Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien. Zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien.

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 41

WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1987

Karl Weber

DIE MITTELBARE BUNDESVERWALTUNG

Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation der Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien.
Zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien.

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 41

herausgegeben vom
Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler

Die mittelbare Bundesverwaltung

Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation der Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien. Zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien.

von

Karl Weber

WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1987

Gedruckt mit Unterstützung der
ÖSTERREICHISCHEN FORSCHUNGSGEMEINSCHAFT
KULTURABTEILUNG DES AMTES DER TIROLER LANDESREGIERUNG
KULTURABTEILUNG DES AMTES DER NÖ LANDESREGIERUNG
und des
FONDS ZUR FÖRDERUNG DER WISSENSCHAFTLICHEN FORSCHUNG

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Weber, Karl:
Die mittelbare Bundesverwaltung: e. verfassungs- u. verwaltungsrechtl. Unters. d. Organisation d. Verwaltung d. Bundes im Bereich d. Länder außer Wien; zugl. e. Geschichte d. Behörden d. allg. staatl. Verwaltung in d. Ländern außer Wien/von Karl Weber, - Wien: Braumüller, 1987.
(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung; Bd. 41)
ISBN 3-7003-0738-1
NE: Institut für Föderalismusforschung <Innsbruck>: Schriftenreihe des Instituts...

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks und der Speicherung in elektronische Datenanlagen, vorbehalten

© 1987 by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.,
A-1092 Wien
Druck: RWF-Werbegesellschaft, Wattens
ISBN:3-7003-0738-1

Peter Pernthaler

dem großen Theoretiker und Vorkämpfer
des österreichischen Bundesstaates
in freundschaftlicher Verbundenheit
gewidmet

Vorwort

Die mittelbare Bundesverwaltung gilt bis heute unangefochten als eines der wesentlichsten Elemente der österreichischen Bundesstaatlichkeit. Gleichwohl hat eine wissenschaftliche Erfassung dieses Systems bis heute nur in Teilbereichen und meist in Zusammenhang mit anderen staatsrechtlichen Problembereichen stattgefunden. Eine monographische Bearbeitung fehlt. Aber nicht das Fehlen einer Monographie über die mittelbare Bundesverwaltung rechtfertigt allein die vorliegende Untersuchung. Vielmehr war der Eindruck, daß die bisherigen (nicht sehr zahlreichen) Aussagen entweder auf Grund einer nur überblicksartigen Betrachtung die mittelbare Bundesverwaltung zu global und zu positiv bewerteten oder durch die segmentartige Betrachtung im Zusammenhang mit anderen Problembereichen viele Eigentümlichkeiten unbeachtet blieben, der Anlaß den Versuch einer Gesamtdarstellung der mittelbaren Bundesverwaltung zu unternehmen. Aber schon bald sah ich, daß eine Gesamtdarstellung, die die organisationsrechtlichen, materiellrechtlichen, verfahrensrechtlichen Probleme, die historische, verfassungspolitische, verwaltungswissenschaftliche Dimension uam aufarbeiten wollte, eine zwar fesselnde, aber allein schon vom Umfang her kaum zu bewältigende Aufgabe gewesen wäre. So entschloß ich mich zu einer Eingrenzung des Themas auf die organisatorische Seite dieses Verwaltungsmodelles, wobei auch hier auf Grund der Komplexität des Gegenstandes und der Fülle des Materials Vollständigkeit nirgends erreicht werden konnte. Die folgende Darstellung versteht sich vielmehr als Aufriß des Organisationsmodells mittelbare Bundesverwaltung, der Anstoß und Grundlage für eine weitere und intensivere Befassung mit dem Thema sein möchte.

Während der Drucklegung dieser Arbeit wurde vom VfGH erstmals die mittelbare Bundesverwaltung grundsätzlich als zentrale *föderalistische* Verfassungsfigur interpretiert (G 78/87 v 1.7.1987) und damit auch die verfassungspolitische Auffassung des VfGH von der bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation deutlicher ausgedrückt, als dies bisher der Fall war. Die in den folgenden Kapiteln vorgenommene Relativierung der herrschenden föderalistischen Wertschätzung der mittelbaren Bundesverwaltung wird durch diese Judikatur bestätigt: Eine weisungsgebundene Verwaltung, mag sie auch von einem politischen Spitzenorgan des Landes geführt werden, entspricht weit mehr dem Staatsaufbau eines dezentralisierten Einheitsstaates als einem Bundesstaat. Der föderalistische Gehalt der mittelbaren Bundesverwaltung liegt eben nicht in diesem Verwaltungsmodell als solchem, sondern in seinen organisationsrechtlichen Spezifika begründet.
Während der Drucklegung erschien auch die Monographie von **Wolfgang Pesendorfer**, Der Landeshauptmann (1986). Hier wurde der Träger der mittelbaren Bundesverwaltung umfassend als Organ des Bundes- und Landesverfassungsrechts und als Staatsoberhaupt des Landes analysiert. Eine eingehende Auseinandersetzung mit diesen Positionen war leider nicht mehr möglich.

Die Arbeit wurde am 1.12.1985 abgeschlossen. Entwicklungen und Neuerscheinungen seit diesem Zeitpunkt konnten nur mehr vereinzelt und in Fußnoten berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Univ.-Prof. Dr. **Peter Pernthaler**. Ihm verdanke ich jene Sicht des Verfassungsrechts und der Allgemeinen Staatslehre, die mein wissenschaftliches Interesse wesentlich geprägt hat. Auch durch seine stetige Bereitschaft zum Gespräch und zum fachlichen Rat hat er diese Arbeit nachhaltig gefördert. Mein Dank gilt auch Herrn Univ.-Prof. Dr. **Siegbert Morscher** für kritische Hinweise und Anregungen. Besonders danke ich Frau Dr. **Irmgard Kathrein**. Sie hat die Entstehung dieser Arbeit durch vielerlei Entlastungen des Autors vom Studien- und Verwaltungsbetrieb ebenso gefördert wie durch unzählige klärende und aufmunternde Gespräche. Schließlich bin ich Frau **Gabi Reitmeir** für ihren unermüdlichen Einsatz bei der Herstellung des Manuskripts zu Dank verpflichtet.
Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Innsbruck hat diese Arbeit im Sommersemester 1986 als Habilitationsschrift angenommen. Auch dafür sei gedankt.

Innsbruck, August 1987 Karl Weber

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis 17

I. Einleitung 23

II. Die historische Entwicklung der mittelbaren Bundesverwaltung 33

A) Vorbemerkung 33

B) Die Entwicklung der staatlichen Verwaltung in den Ländern im neuzeitlichen Staat der Monarchie 34

1. Die Ausgangslage: Die Verwaltungsreformen Maria Theresias 34

a) Allgemeines 34

b) Die Verwaltungsreformen Maria Theresias im Bereich der landesfürstlichen (staatlichen) Verwaltung in den Ländern 36

2. Die Verwaltungsreformen Josephs II 41

a) Allgemeine Grundsätze der Verwaltungsreformen Josephs II ... 41

b) Die Reform der Verwaltung in den Ländern 45

aa) Die organisatorischen Reformen 45

(1) Die Aufhebung der Landesausschüsse 45

(2) Organisatorische Reformen der Gubernialverwaltung .. 46

(3) Organisatorische Reformen der Kreisbehörden 48

(4) Die endgültige Verstaatlichung der Lokalbehörden 49

bb) Die organisationsinterne Verwaltungsreform 50

cc) Die ständische Verwaltung der Länder 53

3. Die staatliche Verwaltung in den Ländern unter Leopold II. 53

4. Die Entwicklung der staatlichen Verwaltung in den Ländern im Vormärz (1772 — 1848) 55

a) Das Verständnis von Staat und Verwaltung zur Zeit von Franz I und Ferdinand I und die daraus folgenden Konsequenzen für die Verwaltungsorganisation 55

b) Der Zustand und die Bedeutung der staatlichen Verwaltung in den Ländern im Vormärz 60

5. Frühkonstitutionalismus und Neoabsolutismus: Die staatliche Verwaltung in den Ländern 1848 — 1859 63

a) Die Pillersdorf'sche Verfassung 63

b) Der Kremsierer Entwurf 64

c) Die oktroyierte Märzverfassung 1849 65
d) Das Silvesterpatent und die Verwaltungsreformen 1851 — 1860 68
aa) Die Wiederherstellung des Absolutismus und seine verwaltungstechnische Verankerung 68
bb) „Grundsätze für organische Einrichtungen in den Kronländern" und die darauf fußenden Organisationsrechte 71
(1) Die Bezirksämter 72
(2) Die Kreisämter 73
(3) Die Statthaltereien 74
6. Die Veränderungen in der staatlichen Verwaltung in den Ländern durch das Oktoberdiplom und die Februarverfassung 1861 75
a) Die Rückkehr zur konstitutionellen Regierungsform 75
b) Die Wiederherstellung der autonomen Landesverwaltung durch das Februarpatent 76
7. Die Verwaltung in den Ländern 1867 — 1918 79
a) Allgemeine Charakteristik der Reformen der Verwaltung in den Ländern in dieser Periode 79
b) Zustand und Reformen der Verwaltung in den Ländern bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges 81
aa) Die Landesbehörden 81
bb) Die Bezirksbehörden 84
cc) Die autonome Landesverwaltung 85
dd) Die autonome Bezirks- und Gemeindeverwaltung 86
c) Die Verwaltung in den Ländern im Ersten Weltkrieg 87
C) Die Verwaltung in den Ländern vom Zusammenbruch der Monarchie bis zur Bundesverfassung 1920 88
1. Die Entstehung der Republik Österreich 88
a) Die staatsrechtliche Konstituierung des Zentralstaates und der Länder 88
b) Die Konsequenzen für die Organisationsgewalt 91
2. Die Konstituierung der Behörden in den Ländern 92
a) Die Neuorganisierung durch die provisorischen Landesverfassungen 92
b) Das Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern 93
D) Die „mittelbare Bundesverwaltung" des B-VG 1920 und ihre Entwicklung bis heute 99

1. Die Verwaltung in den Ländern in den Beratungen um die österreichische Bundesverfassung 99
a) Allgemeines 99
b) Die Dringlichkeit einer Reform der Verwaltung in den Ländern 100
c) Die „mittelbare" Bundesverwaltung 101
d) Die Träger der mittelbaren Bundesverwaltung 102
e) Das Verhältnis von mittelbarer und unmittelbarer Bundesverwaltung 104
f) Der Landesamtsdirektor 105
g) Die dem Landeshauptmann „unterstellten" Landesbehörden .. 106
2. Die Regelung der mittelbaren Bundesverwaltung im B-VG und im ÜG 1920 107
3. Die Verfassungs- und Verwaltungsreform des Jahres 1925 110
4. Die Auswirkungen der Verfassungsreform 1929 auf die mittelbare Bundesverwaltung 115
5. Die mittelbare Bundesverwaltung in der ständisch autoritären Verfassung 118
6. Die Verwaltung in den Ländern in Österreich zur Zeit der Besetzung durch das Deutsche Reich 121
7. Die mittelbare Bundesverwaltung nach der Wiederherstellung der Eigenstaatlichkeit Österreichs 121
8. Neuerungen im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung durch die B-VG-Novelle 1974 123
9. Die Aufwertung des Landeshauptmannes und die Teilreform der Auftragsverwaltung durch die B-VG-Novelle 1984, BGBl 490 ... 126

III. Die organisationsrechtliche Ausgestaltung der mittelbaren Bundesverwaltung 129

A) Vorbemerkung 129

B) Die bundesverfassungsrechtlich vorgesehenen Organe der mittelbaren Bundesverwaltung 131

1. Der Landeshauptmann 131
a) Die verfassungsrechtliche Sonderstellung des Landeshauptmannes 131
b) Der Landeshauptmann als Staatsoberhaupt des Landes 132
aa) Allgemeines 132
bb) Die Funktionen im Bereich der Gesetzgebung 133

cc) Die Vertretungsbefugnis nach Art 105 Abs 1 B-VG 135
dd) Die Angelobung der Landesregierung und der Bürgermeister von Statutarstädten 138
ee) Befugnisse in Personalangelegenheiten 139
ff) Die Notstandsbefugnisse des Landeshauptmannes 139
c) Der Landeshauptmann als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung 140
aa) Der Landeshauptmann als „Träger" der mittelbaren Bundesverwaltung 140
bb) Der Landeshauptmann als Adressat und Adressant von Weisungen 141
cc) Die Stellvertretung des Landeshauptmannes im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung 142
dd) Die Kundmachung der Verordnungen des Landeshauptmannes 143
d) Der Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung 145
2. Die Mitglieder der Landesregierung 151
3. Die dem Landeshauptmann unterstellten Landesbehörden 155
a) Allgemeines 155
b) Das Amt der Landesregierung 156
aa) Das Amt der Landesregierung als einheitliche Organisations- und Betriebseinheit 156
bb) Die innere Organisation des Amtes der Landesregierung . 157
cc) Die Stellung des Amtes der Landesregierung im System der mittelbaren Bundesverwaltung 161
c) Die Stellung des Landesamtsdirektors in der mittelbaren Bundesverwaltung 163
aa) Der Landesamtsdirektor als Hilfsorgan des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung 163
bb) Der Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes im System der mittelbaren Bundesverwaltung 165
d) Die Bezirkshauptmannschaften 167
aa) Die Bezirkshauptmannschaft als allzuständige staatliche Einheitsbehörde erster Instanz 167
bb) Die Organisation der Bezirkshauptmannschaften 170

cc) Die Stellung der Bezirkshauptmannschaften im System der mittelbaren Bundesverwaltung 177
e) Sonstige, dem Landeshauptmann unterstellte Landesbehörden 178
4. Die Gemeinden im System der mittelbaren Bundesverwaltung ... 185
a) Die Ortsgemeinden 185
aa) Die Organisation des übertragenen Wirkungsbereiches ... 185
bb) Das Gemeindeamt 188
cc) Der Bürgermeister 192
dd) Sonstige Gemeindeorgane in der mittelbaren Bundesverwaltung 197
ee) Die Mitwirkung der Gemeindeverbände an der mittelbaren Bundesverwaltung 197
b) Die Städte mit eigenem Statut 201
aa) Die verfassungsrechtliche Sonderstellung 201
bb) Die innere Organisation 204
cc) Die Stellung der Statutarstädte in der mittelbaren Bundesverwaltung 209
5. Die Stellung der nichtterritorialen Selbstverwaltung in der mittelbaren Bundesverwaltung 210
6. Die Bundesbehörden in der mittelbaren Bundesverwaltung 213
a) Allgemeines 213
b) Der Ausnahmecharakter des Art 102 Abs 1 2. Satz B-VG ... 213
c) Die Einrichtungsschranken des Art 102 Abs 1 2. Satz B-VG . 216
d) Das Verhältnis des Art 102 Abs 1 2. Satz zu Abs 4 B-VG ... 217
e) Das für die Zustimmung zuständige Landesorgan 217
f) Die wichtigsten Anwendungsbereiche der Kompetenz des Art 102 Abs 1 2. Satz B-VG 219
C) Die Organisation der Aufsicht über die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung 222
1. Allgemeines 222
2. Die Weisung in der mittelbaren Bundesverwaltung 223
a) Die mittelbare Bundesverwaltung als weisungsabhängige Verwaltung 223
b) Die Stellung des Landeshauptmannes im System des Weisungsrechts in der mittelbaren Bundesverwaltung 224
c) Die Weisungshierarchie unterhalb des Landeshauptmannes ... 230

3. Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit der Spitzenorgane der mittelbaren Bundesverwaltung 231
a) Die Ministerverantwortlichkeit 231
b) Die Anklage gegen einen Landeshauptmann, dessen Stellvertreter oder ein anderes nach Art 103 Abs 2 und 3 B-VG zuständiges Mitglied einer Landesregierung 232
c) Die Amtsenthebung der Bürgermeister 236
4. Das Leitungsrecht 237
a) Die Leitungsbefugnis als Regierungsfunktion 237
b) Das System der gestuften Leitungsbefugnisse in der mittelbaren Bundesverwaltung 239
5. Das Aufsichtsrecht 240
a) Das Aufsichtsrecht als Wesensmerkmal der Verwaltung 240
b) Subjekte und Objekte des Aufsichtsrechts in der mittelbaren Bundesverwaltung 241
c) Die Aufsichtsmittel 244

IV. Die mittelbare Bundesverwaltung im System des österreichischen Bundesstaates 247

A) Das bundesstaatliche Prinzip in der österreichischen Verfassungsrechtsordnung 247
1. Die Offenheit des Bundesstaatsbegriffs 247
2. Begriff und Wesen des Bundesstaates im Licht von Theorie und Praxis des österreichischen Verfassungsrechts 249
a) Allgemeines 249
b) Die Vorstellungen des Bundesverfassungsgesetzgebers vom Bundesstaat 250
c) Begriff und Wesen des Bundesstaates in der österreichischen Staatsrechtswissenschaft 254
d) Begriff und Wesen des Bundesstaates aus der Sicht des Verfassungsgerichtshofes 260

B) Die mittelbare Bundesverwaltung im Spannungsfeld von Föderalismus und Dezentralisation 263
1. Das Verhältnis der beiden Prinzipien zueinander 263
a) der bundesstaatliche Föderalismus 263
b) Die Dezentralisation 265
c) Föderalismus und Dezentralisation im österreichischen Bundesstaatsrecht 268

2. Die mittelbare Bundesverwaltung als Form der dezentralisierten Bundesverwaltung und des Föderalismus 270
3. Die Doppelstellung des Landeshauptmannes als Bundes- und Landesorgan 272
a) Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung 272
b) Die politische Problematik 273
c) Die Bedeutung der mittelbaren Bundesverwaltung für die bundesstaatliche Kooperation 276
C) Die mittelbare Bundesverwaltung und das Problem der Mischverwaltung 279
1. Der Begriff „Mischverwaltung" 279
2. Die bundesstaatliche Problematik der Mischverwaltung 283
3. Die mittelbare Bundesverwaltung als Mischverwaltung 288
Exkurs: Die bundesstaatliche Problematik der Auftragsverwaltung 291
1. Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Auftragsverwaltung 291
2. Die bundesstaatliche Problematik der Auftragsverwaltung 296

V. Die mittelbare Bundesverwaltung im System des österreichischen Finanzverfassungsrechts 299
A) Die rechtliche Grundstruktur der österreichischen Finanzverfassung 299
1. Die Bedeutung und Funktion der Finanzverfassung im Bundesstaat 299
2. Das geltende Finanzverfassungsrecht als Gemengenlage monarchischer, reichsdeutscher und bundesstaatlich-demokratischer Verfassungsrechtselemente 303
3. Die Grundprinzipien des Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrechts 311
a) Die Vorzugsstellung des Bundes 311
aa) Das Bundesstaatsverständnis des F-VG 311
bb) Die Kompetenzkompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers 312
cc) Der Regelungsvorbehalt des § 7 Abs 3 F-VG 312
dd) Die Übermacht des Bundes bei den Transfers 313
ee) Der besondere Schutz der Bundesabgaben 313
ff) Besondere Eingriffsrechte der Bundesgesetzgebung 314
gg) Weitere Eingriffsrechte des Bundes in die Finanzhoheit der Länder und Gemeinden 314
b) Die besondere Technik der Kompetenzverteilung im Finanzverfassungsrecht 315
c) Das Verbundsystem 316

d) Die Kostentragungsregel 317
e) Das Prinzip der Finanzausgleichsgerechtigkeit 319
f) Die Bestandsicherung des Finanzausgleichs 321
g) Die Überlagerung des „regulären" Finanzausgleichs durch die Politikverflechtung im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung („tertiärer" Finanzausgleich) 323
B) Die Stellung der mittelbaren Bundesverwaltung im Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrechts 324
1. Die Kostentragungsregeln im Bereich der Hoheitsverwaltung 324
a) Allgemeines 324
b) Die Bedeutung des Erk VfSlg 9507/1982 für die Finanzierung der mittelbaren Bundesverwaltung 325
c) Die Kostentragungsregel des § 1 Abs 1 FAG 1985 328
d) Die Kostentragung auf Bezirks- und Gemeindeebene 330
2. Die Kostentragungsregeln im Bereich der Auftragsverwaltung ... 330
3. Die Besoldung des Landeshauptmannes durch den Bund 332

VI. Die mittelbare Bundesverwaltung und das demokratische Prinzip 333
A) Vorbemerkung 333
B) Die Stellung der Verwaltung im demokratischen System der Bundesverfassung 335
1. Zum Demokratiekonzept der Bundesverfassung 335
2. Demokratie und Verwaltung nach österreichischem Verfassungsrecht 344
a) Die demokratische Legitimation der Verwaltung 344
b) Demokratische und autokratische Elemente in der Verwaltung 345
c) Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Schranken der Demokratisierung der Verwaltung 347
d) Die parlamentarische Kontrolle über die Verwaltung 350
C) Die Stellung der mittelbaren Bundesverwaltung im System der Demokratie nach der österreichischen Bundesverfassung 351
1. Die demokratische Legitimation der Organe der mittelbaren Bundesverwaltung 351
2. Das Spannungsverhältnis von Demokratie und Autokratie in der mittelbaren Bundesverwaltung 352
3. Ansätze zu einer Demokratisierung des Verwaltungsverfahrens im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung 355
4. Die parlamentarische Kontrolle der mittelbaren Bundesverwaltung 357
Literaturverzeichnis 363
Sachverzeichnis 417

Abkürzungsverzeichnis

aA	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
Abs	Absatz
ABl	Amtsblatt
Abt	Abteilung
AGO	Allgemeine Gemeindeordnung (Ktn)
a.h.	allerhöchst(e, -es)
ALRg	Amt der Landesregierung
Anm	Anmerkung
AÖR	Archiv für öffentliches Recht
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art	Artikel
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, BGBl 1950/172 idF BGBl 1983/136
b	bei
BayVBl	Bayrische Verwaltungsblätter
Bd	Band
Bde	Bände
BDG	Beamtendienstrechtsgesetz, BGBl 1979/333 idF BGBl 1986/389
Beh ÜG	G v 20.7.1945 über die Überleitung der Verwaltungs- und Justizeinrichtungen in die Rechtsordnung der Republik Österreich (Behörden-Überleitungsgesetz), StGBl 1945/94 idF BGBl 1978/124
BerRFuRPl	Berichte zur Raumforschung und Raumplanung
betr	betreffend
BG	Bundesgesetz
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGBlG	Gesetz über das Bundesgesetzblatt, BGBl 1985/200 (wv)
BGemAufsG	Bundesgemeindeaufsichtsgesetz, BGBl 1967/123
BGH	Bundesgerichtshof
Bgl	Burgenland, burgenländisch
BKA	Bundeskanzleramt
Blg	Beilage(n)
Blg NR	Beilage(n) zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates
Blg sten Prot NR	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates
BM	Bundesminister (-ministerium)
BMG	Bundesministeriengesetz, BGBl 1986/76 (wv)
BMGU	Bundesminister (-ministerium) für Gesundheit und Umweltschutz
BMI	Bundesminister (-ministerium) für Inneres
BMJ	Bundesminister (-ministerium) für Justiz
BR	Bundesrat

BRD	Bundesrepublik Deutschland
BReg	Bundesregierung
BStG	Bundesstraßengesetz, BGBl 1971/286 idF BGBl 1986/165
BuI	Berichte und Informationen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht (in Karlsruhe)
BVerfGE	Entscheidung(en) des Bundesverfassungsgerichts (in Karlsruhe)
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 BGBl 1930/1 idF BGBl 1986/212
BVG	Bundesverfassungsgesetz
BVG ÄLRg	Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925 betreffend Grundsätze für die Einrichtung der Ämter der Landesregierung außer Wien, BGBl 1925/289
bzw	beziehungsweise
d	der, die, das, des
ders	derselbe
dh	das heißt
di	das ist
dies	dieselben
DiplArb	Diplomarbeit
Diss	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DuR	Demokratie und Recht
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EB	Erläuternde Bemerkungen
ed	editor (=Hg)
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EGVG	Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, BGBl 1950/172 idF BGBl 1986/248
Entschl	Entschließung
Entw	Entwurf, Entwürfe
ErgBd(e)	Ergänzungsband (-bände)
Erk	Erkenntnis
EStR	Stadtrecht von Eisenstadt
etc	et cetera
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
F	Folge
f	für
f, ff	folgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
Föderalismusbericht	= Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich, jährlich hg vom Institut für Föderalismusforschung in Innsbruck, Wien 1977 ff

FS	Festschrift
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz, BGBl 1948/45 idF BGBl 1975/316
G	Gesetz
GBlÖ	Gesetzblatt für das Land Österreich
GE	Geschäftseinteilung
GemG	Gemeindegesetz (Vbg)
GemO	Gemeindeordnung
GewO	Gewerbeordnung, BGBl 1974/50 idF BGBl 1985/269
GG	(Bonner) Grundgesetz
GO	Geschäftsordnung
GP	Gesetzgebungsperiode
GS	Gedächtnisschrift
GStR	Stadtrecht von Graz
GZ	Geschäftszahl
H	Heft
hg	herausgegeben
Hg	Herausgeber
Hptst	Hauptstück
idF	in der Fassung
idR	in der Regel
insb	insbesondere
IStR	Stadtrecht von Innsbruck
iVm	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jb	Jahrbuch
JBl	Juristische Blätter
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
jun	junior
jur	juristisch
KAG	Krankenanstaltengesetz, BGBl 1957/1 idF BGBl 1985/565
kaiserl	kaiserlich(e, -es)
Kap	Kapitel
KFG	Kraftfahrgesetz, BGBl 1967/267 idF BGBl 1986/106
k.k.	kaiserlich-königlich
Kl StR	Stadtrecht von Klagenfurt
kNV	konstituierende Nationalversammlung
KrStR	Stadtrecht von Krems
Ktn	Kärnten, Kärntner
Lfg	Lieferung
LGBl	Landesgesetzblatt
LH	Landeshauptmann
lit	litera(-ae)
LMG	Lebensmittelgesetz, BGBl 1975/86 BGBl 1979/31
LO	Landesordnung

LRg	Landesregierung
LStR	Stadtrecht von Linz
LT	Landtag
LV	Landesverfassung
L-VG	Landes-Verfassungsgesetz
LVG	Landesverfassungsgesetz
mE	meines Erachtens
MinErl	Ministerialerlaß
MIÖG	Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung
MOG	Marktordnungsgesetz, BGBl 1985/210 idF BGBl 1986/329
MRG	Mietrechtsgesetz, BGBl 1981/520 idF BGBl 1985/559
mwN	mit weiteren Nachweisen
NF	Neue Folge
NÖ	Niederösterreich(isch)
Nr	Nummer
NR	Nationalrat
oa	oder andere (r, s)
oam	oder andere(s) mehr
oä	oder ähnlich(es)
ÖGZ	Österreichische Gemeindezeitung
ÖHW	Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich
ÖJP	Österreichische Jahrbuch für Politik, hg von Andreas Khol und Alfred Stirnemann
ÖJT	Österreichischer Juristentag
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
ÖVA	Österreichisches Verwaltungsarchiv
ÖVwBl	Östereichisches Verwaltungsblatt
ÖZP	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
ÖZW	Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
oJ	ohne Jahresangabe
OLG	Oberlandesgericht
OÖ	Oberösterreich(isch)
Pat	Patent
PGS	Politische Gesetzessammlung
Pkt	Punkt
Pkte	Punkte
prov	provisorisch (e, -es)
ProvNV	Provisorische Nationalversammlung
Pseud	Pseudonym
PStG	Personenstandsgesetz, BGBl 1983/60
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RdA	Das Recht der Arbeit
RDG	Richterdienstgesetz, BGBl 1961/305 idF BGBl 1985/574

Rdn	Randnummer
RdS	Das Recht der Schule
RdW	Österreichisches Recht der Wirtschaft
RGBl	Reichsgesetzblatt
RGG	Reichsgemeindegesetz, RGBl 1862/18
RStR	Stadtrecht von Rust
Sbg	Salzburg(er)
SbgStR	Stadtrecht von Salzburg
SchUG	Schulunterrichtsgesetz, BGBl 1986/472
sen	senior
Sp	Spalte
Stb	Der Staatsbürger (Beilage zu den „Salzburger Nachrichten")
StbG	Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl 1985/311 idF BGBl 1986/386
stenBer	stenographischer Bericht
StenProt	stenographisches Protokoll
StGB	Strafgesetzbuch, BGBl 1974/60 idF BGBl 1984/295
StGBl	Staatsgesetzblatt
StGG	Staatsgrundgesetz
Stm	Steiermark, steirisch(e, -es)
StPO	Strafprozeßordnung, BGBl 1975/631 idF BGBl 1985/556
StPStR	Stadtrecht von St. Pölten
StR	Stadtrecht
StStR	Stadtrecht von Steyr
StV	Stadtverfassung
T	Teil
Tir	Tirol(er)
u	und
uam	und andere(s) mehr
usf	und so fort
usw	und so weiter
uvam	und viele(s) andere mehr
ÜG 1920	BVG v. 1.10.1920 betr den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung, BGBl 1920/2, wv BGBl 1925/368 idF BGBl 1977/539
ÜG 1929	BVG v. 7.12.1929 betreffend Übergangsbestimmungen zur Zweiten Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl 1929/393 idF BGBl 1984/490
v	vom, von
Vbg	Vorarlberg(er)
VEG	Verwaltungsentlastungsgesetz, BGBl 1925/277 idF BGBl 1975/637
Verh	Verhandlung(en)
VfGG	Verfassungsgerichtshofgesetz, BGBl 1953/85 idF BGBl 1984/297
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes (Zl/Jahrgang)

vgl	vergleiche
VO	Verordnung
vol	volume (= Band)
vorl	vorläufig(e)
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlußverordnung, BGBl 1983/159
VStR	Stadtrecht von Villach
VÜG 1934	BVG v. 19.6.1934 betr den Übergang zur ständischen Verfassung, BGBl 1934/75
V-ÜG 1945	Verfassungsgesetz vom 1.5.1945 über das neuerliche Wirksamwerden des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 (Verfassungs-Überleitungsgesetz), StGBl 1945/4
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGG	Verwaltungsgerichtshofgesetz, BGBl 1985/10 idF BGBl 1985/564
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwSlg (A)	Erkenntnisse und Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofes (administrativrechtlicher Teil)
WahlO	Wahlordnung
WBFG	Wohnbauförderungsgesetz, BGBl 1984/482
WdStR	Stadtrecht von Waidhofen/Ybbs
WiPolBl	Wirtschaftspolitische Blätter
WlStR	Stadtrecht von Wels
Wr	Wiener
WrNStR	Stadtrecht von Wiener Neustadt
WRG	Wasserrechtsgesetz, BGBl 1959/215 idF BGBl 1985/238
WV	Wiederverlautbarung
wv	wiederverlautbart
Z	Ziffer
ZAS	Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZfPol	Zeitschrift für Politik
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung (seit 1975 ff)
ZfVerw	Zeitschrift für Verwaltung (seit 1921 ff)
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
zit	zitiert(e)
Zl	Zahl
ZNR	Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte
ZöR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
zT	zum Teil
ZVR	Zeitschrift für Verkehrsrecht

I. Einleitung

1. Die vorliegende Studie unternimmt den Versuch, das Kernstück der österreichischen bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation[1] von den historischen Wurzeln her entwicklungsgeschichtlich darzustellen und in seiner gegenwärtigen rechtlichen Ausgestaltung mit den Systemgrundsätzen der österreichischen Bundesverfassung zu konfrontieren. Die organisationsrechtliche Komplexität der mittelbaren Bundesverwaltung hat den Versuch nahegelegt, diese Mehrschichtigkeit durch eine Zerlegung und Einzeldarstellung der einzelnen Organisationselemente aufzulockern und verständlicher zu machen. Daß dabei vieles nur kursorisch erörtert oder teilweise gar nicht zur Sprache gebracht werden konnte, ergibt sich zwangsläufig aus dem großen Umfang der materiellen Rechtsbereiche, die in mittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehen sind und deren Probleme nicht ohne Auswirkungen auf die Organisationsstruktur sind.

2. Die etwas ausführliche historische Darstellung der Entwicklung der staatlichen Verwaltung in den Ländern versteht sich als Beitrag zu einer erst in Ansätzen bestehenden Geschichte des Föderalismus in Österreich[2]. Die Entwicklung der staatlichen Verwaltung in den Ländern war seit dem Mittelalter ein politischer Zankapfel zwischen dem Kaiserhause, dem — wenn auch in unterschiedlicher In-

---

1) ÖHLINGER, Die föderative Verfassung Österreichs, DÖV 1978, 903, bezeichnet die mittelbare Bundesverwaltung sogar als das „Kernstück des österreichischen Föderalismus" überhaupt.

2) Die rechtsgeschichtlich orientierten Untersuchungen zur österreichischen Föderalismusgeschichte setzen im allgemeinen mit der Ausprägung des Konstitutionalismus ein; vgl WEISS, Die Verfassungen Österreichs seit 1848 und ihre unitarischen und föderalistischen Elemente, Diss Innsbruck 1937; HOLZER, Zentralismus und Föderalismus in der Verfassungsgeschichte Österreichs des 19. Jahrhunderts, Diss Innsbruck 1950; MELICHAR, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus, ZÖR 1967, 220 ff; ALTENSTETTER, Der Föderalismus in Österreich (1969); ERMACORA, Vorstellungen und Wirklichkeit im österreichischen Föderalismus 1848 - 1970, in: Der Föderalismus in Österreich, Föderative Ordnung Bd 2 (1970) 9 ff; DERS., Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat (1976). Zum Föderalismus vor 1848 siehe BIDERMANN, Geschichte der österreichischen Gesamt-Staats-Idee 1526 - 1804, 2 Bde (1867/1889); BRUNNER, Land und Landstände in Österreich. Ein Beitrag zur Geschichte des Föderalismus in Österreich. Mitteilungen des OÖ Landesarchivs 5 (1957) 61 ff; DERS., Land und Herrschaft[5] (1965) 441 ff; KOLLER, Zentralismus und Föderalismus in Österreichs Geschichte, in: Der Föderalismus in Österreich, Föderative Ordnung Bd 2 (1970) 99 ff; WIESFLECKER, Der Föderalismus in der österreichischen Geschichte, in: Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Föderalismus-Studien Bd 1 (1977) 7 ff; ÖHLINGER, Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus, FS Hellbling (1981) 313 ff. Einen bedeutenden Aufschwung hat die Erforschung der föderativen Aspekte der Entstehung der Republik nach 1918 und 1945 in den letzten Jahren genommen; vgl die Nachweise unten II.C. mit Anm 233 ff.

tenisität — an der Verwirklichung einer einheitsstaatlichen Reichsidee gelegen war[3] und den, das politische Substrat der Länder darstellenden Ständen, die auf die Erhaltung ihrer alten Rechte und Privilegien bedacht waren. In dem Maße, wie die Verwaltung mehr und mehr zur zentralen Staats- und damit auch Machtfunktion wurde, war — bundesstaatlich gesprochen — die Kompetenzverteilung auf dem Gebiete der Verwaltung und die Organisationsgewalt ein wesentliches Kriterium der politischen und ökonomischen Machtverteilung zwischen Kaiser und Ständen, zwischen Reich und Kronländern. So gesehen ist die österreichische Verwaltungsgeschichte eng mit einer allgemeinen Föderalismusgeschichte Österreichs verknüpft.

Die Geschichte des österreichischen Föderalismus ist gekennzeichnet durch ein stetiges, wenngleich nie ganz erfolgreiches Vordrängen zentralistischer Strömungen, die aus einem lockeren vertraglichen Verband selbständiger Hoheitsgewalten schließlich einen dezentralisierten Einheitsstaat schufen, von dessen Erbe sich der österreichische Föderalismus auch heute noch nicht hat lösen können. Der Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Föderalismus und der Verwaltungsreform ist in Österreich schon sehr früh nachweisbar[4]. Die Auseinandersetzungen um die Staatsreformen von *Maximilian I* stellen den ersten Höhepunkt der Spannungen zwischen zentrifugalen und zentripetalen Kräften am Ende des Mittelalters dar[5]. *Maximilian I* hatte durch seine Reformen die landesfürstliche Verwaltung zunehmend ausgebaut. Durch sein Konzept der Behördenorganisation wurde die „Doppelgeleisigkeit" von landesfürstlicher und ständischer Verwaltung, die — unter anderem Namen — bis 1925 für die österreichische Verwaltungsorganisation charakteristisch war, institutionalisiert. Hier ist auch der Beginn einer charakteristischen Tendenz der Geschichte der Staatsreformen zu sehen: Die Verwaltungsreformen seit dieser Zeit sind gekennzeichnet durch das Bestreben, das politisch nicht offen durchsetzbare Ziel der Abschaffung der ständischen Verwaltung dadurch wenigstens annäherungsweise zu erreichen, daß der landesfürstlichen Verwaltung mehr und mehr Kompetenzen zugewiesen

3) Vgl BIDERMANN, Geschichte; REDLICH, Das österreichische Staats- und Reichsproblem, I. Bd (1920) 1 ff; KOLLER, in: Föderalismus in Österreich 99 ff; SCHULZE, Hausgesetzgebung und Verstaatlichung im Hause Österreich vom Tode Maximilians I bis zur Pragmatischen Sanktion, in: KUNISCH/NEUHAUS (Hg), Der dynastische Fürstenstaat (1982) 253 ff.

4) Vgl speziell zur österreichischen Föderalismusgeschichte bis 1918 insb neben den in Anm 1 zit Arbeiten CHARMATZ, Der demokratisch-nationale Bundesstaat Österreich (1904); STOLZ, Die Selbständigkeit der österreichischen Länder. Ihre geschichtliche Begründung, BuI 4, H 150 (1949) 4 f; WEBER, Kriterien des Bundesstaates (1980) 59 ff.

5) Vgl ADLER, Die Organisation der Centralverwaltung unter Kaiser Maximilian I (1886) an mehreren Stellen.

wurden und sie dadurch politisch aufgewertet wurde[6]. Auf der organisationsrechtlichen Seite bedurfte es dazu neben einer zentralistisch orientierten Behördenorganisation auch Verwaltungseinrichtungen, durch die der Landesfürst Einfluß auf die ständisch-autonome Verwaltung gewinnen konnte. Dabei kam dem Landeshauptmann eine bedeutende Stellung zu.

3. Der *Landeshauptmann* ist eine Rechtsfigur des mittelalterlichen Staatsrechts[7]. Der mittelalterliche „capitaneus"[8] findet sich ab dem 13. Jahrhundert in den Quellen erwähnt[9]. Er war Vertrauter und Berater des Landesfürsten und sein Stellvertreter bei dessen Abwesenheit. Zugleich war er Leiter der Landstände. Der Landeshauptmann hatte sohin, soweit zurückverfolgbar, eine Doppelstellung, die in vielem an die des heutigen Landeshauptmannes erinnert. Er war die Integrationsfigur zwischen ständischer und landesfürstlicher Politik. Die charakteristische Position des Landeshauptmannes wurzelt in der Entwicklung des Dualismus von Landesfürstentum und Landständen und entwickelte sich in den einzelnen Ländern oft sehr unterschiedlich, was nicht zuletzt durch die Kraft und Persönlichkeit der jeweiligen Landesfürsten und Landeshauptleute bedingt war. Ob der Landeshauptmann bloßes Vollzugsorgan der landesfürstlichen Befehle war, ob er als Wahrer und Verteidiger der ständischen Rechte gegenüber dem Landesfürsten auftrat, war Ausdruck eines konkreten Spannungsverhältnisses des sich schon im Mittelalter abzeichnenden Gegensatzes von Zentralismus und Föderalismus. Seine Kompetenzen als Richter, Träger der laufenden Verwal-

---

6) Vgl ADLER, Organisation; BACHMANN, Lehrbuch der österreichischen Reichsgeschichte (1896) 285 ff; FELLNER/KRETSCHMAYR, Die österreichische Zentralverwaltung. I. Abt.: Von Maximilian I bis zur Vereinigung der österreichischen und böhmischen Hofkanzlei, 1. Bd (1907); HELLBLING, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte[2] (1974) 139 ff.

7) Vgl BRUNNER, Land; ADLER, Organisation; HELLBLING, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte[2] 118 ff; BRAUNEDER/LACHMAYER, Österreichische Verfassungsgeschichte[3] (1983) 29 ff; PESENDORFER, Der Landeshauptmann (1986) 8 ff.

8) Zur Terminologie „Landeshauptmann", „Landmarschall", „Hauptmann", „capitaneus" vgl PIRCHEGGER, Geschichte der Steiermark, Bd 1[3] (1936) 294 f; Bd 2 (1931) 1 ff, 139 ff; F. MAYER/KAINDL/PIRCHEGGER, Geschichte und Kulturleben Österreichs, Bd 1[5] (1958) 151; TREMEL, Die Anfänge der Landeshauptmannschaft in der Steiermark, in: ders (Hg), Die Landeshauptleute im Herzogtume Steiermark (1962) 6; HELLBLING, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte[2] 91, 93.

9) Siehe etwa v. BRANDIS, Die Geschichte der Landeshauptleute von Tirol (1850); JÄGER, Geschichte der landständischen Verfassung Tirols, 2 Bde (1881/85) an mehreren Stellen; AELSCHKER, Geschichte Kärntens (1885) 498 u 689 ff; HIRN, Die Entwicklung der Landeshauptmannwürde in Tirol und die Familie Brandis (1892); JURITSCH, Geschichte der Babenberger und ihrer Länder (1894) 525 ff; MELL, Grundriß der Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte des Landes Steiermark (1929) 155 f u 178 f; STOLZ, Geschichte des Landes Tirol (1955, Neudruck 1973), 463, 467, 493 ff; PIRCHEGGER, Geschichte Bd 2, 1 ff u 139 ff; TREMEL (Hg), Landeshauptleute.

tungsgeschäfte, Wahrer der Ordnung und Sicherheit usw. verliehen ihm jedenfalls eine hervorragende Stelle im Lande.

Diese Position suchte das Kaiserhaus für seine Zwecke nutzbar zu machen und in einem langsamen, aber stetigen Prozeß wurde aus dem Landeshauptmann der Statthalter, der in erster Linie landesfürstliches Organ war und die ständischen Funktionen stets im Bewußtsein seiner eigentlichen Rolle als Transformator der Gesamtstaatsidee auszuüben hatte.

4. Die Entwicklung der Behördenorganisation seit der Mitte des 18. Jahrhunderts war — und ist — von großem Einfluß auf die Charakteristik des österreichischen Bundesstaates der Republik[10]. Die Entwicklung der Verwaltungsorganisation spiegelt — in der Monarchie wie in der frühen Republik — wesentliche Aspekte des föderalistisch-politischen Machtkampfes wider. Denn die Organisation der Verwaltung und ihre Entwicklung waren nie allein von Sachfragen abhängig. Immer war die politische Machtfrage mit im Spiel: Der Kampf zwischen Kaiserhaus und Ständen um politisches Terrain, der sich als „Nationalitätenproblem" zur Todeskrankheit der Monarchie auswuchs[11], und der Kampf des „aufgeklärten" Absolutismus des Kaiserhauses gegen den „vernunftfeindlichen" Konservativismus und Partikularismus des ländlichen Adels und Klerus sind zwei Seiten ein- und derselben machtpolitischen Auseinandersetzung, die von Seite des Reiches nicht zuletzt durch Staats- und Behördenreformen in bedeutendem Umfang zu seinen Gunsten entschieden werden konnte.

5. Nach dem Zerfall der Monarchie und der Ausrufung der Republik suchten zwei weltanschaulich antagonistische Lager, das katholisch-konservative und das sozialistische, die entscheidende Machtposition im neuen Staate für sich zu gewinnen. Die „Patt-Situation" der beiden Kräfte[12] konnte gewaltsame Konflikte größeren Ausmaßes verhindern, der Kampf um die entscheidenden Machtpositionen im Staate wurde wiederum zu einem nicht geringen Teil als Kampf um diese oder jene Form der Verwaltungsorganisation geführt[13]. Auch heute dient die Reform der Verwaltungsorganisation — bzw ihre Verhinderung — in bestimmten Bereichen der Gewinnung bzw der Erhaltung von Hausmachtstellungen politi-

---

10) Zur Anlehnung der Verfassungsentwürfe an das monarchische Reichsrecht vgl KELSEN, Österreichisches Staatsrecht (1923).

11) Vgl J. REDLICH, Das österreichische Staats- und Reichsproblem, 2 Bde (1920/26); O. REDLICH, Österreichische Regierung und Verwaltung im Weltkrieg (1925) 5 ff; RENNER, Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat (1902); DERS., Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen (1918).

12) Vgl O. BAUER, Die österreichische Revolution (1923) 196 ff.

13) Vgl RENNER, Österreichs Erneuerung Bd 1 (1916), 74 ff; Bd 2, 132 ff; O. BAUER, Revolution 213 ff; SEIPEL, Der Kampf um die österreichische Verfassung (1929).

scher Parteien, wie die Diskussion um die Demokratisierung der Bezirksverwaltungsbehörden zeigt[14].

6. Der Zusammenhang von politischem Machtkampf und Verwaltungsorganisation war in Österreich seit jeher von einer föderalistischen Komponente begleitet[15]. Denn das nie verblaßte Bewußtsein der historischen Individualität der Länder wies dem Streben der Länder nach staatlicher Selbständigkeit auch stets seinen Platz in der österreichischen politischen Geschichte zu. Daß gerade der Zusammenhang von Partei- und Föderalismuspolitik in Österreich ein besonderer ist, wurde wiederholt dargestellt[16] und die Entwicklung zum ausgeprägten *Parteienbundesstaat* erfolgte nicht erst in jüngster Zeit, sondern prägte schon den Beginn der österreichischen Bundesstaatlichkeit[17].

   Dieser Zusammenhang von politischem Machtkampf, dem eine föderalistische Komponente stets eigen ist und Verwaltungsorganisation wurde und wird von den Akteuren des staatlichen Geschehens freilich nie genügend transparent gemacht. Maßnahmen auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation werden in den Gesetzesmaterialien so gut wie ausschließlich unter rechtsstaatlichen, verwaltungsökonomischen oder anderen sachrationalen Aspekten dargestellt[18]. Daß die *Verwaltungsorganisation* einen Schlüssel zur Verfügbarkeit staatlicher Macht durch politische Kräfte darstellt, wird zwar nicht geleugnet, jedoch hinter der Betonung des unpolitischen, gesetzesvollziehenden Charakters der Verwaltung gerne verdrängt.

---

14) Vgl die Nachweise bei MIEHSLER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung, FS Kelsen (1971) 141 ff; DEMMELBAUER/PESENDORFER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung (1980); H. WALTER, Ein uneingelöstes Versprechen: Die Demokratisierung der Bezirksebene, in: HOFMANN/TIEBER (Hg), Föderalismus und Gemeindeautonomie (oJ) 45 ff.

15) Siehe BÜCHSEL, Die Fundamentalartikel des Ministeriums Hohenwart-Schäffle von 1871 (1941) 4 f und die Hinweise in Anm 2 und 3.

16) Vgl ALTENSTETTER, Föderalismus 11 ff; WEDL, Der Gedanke des Föderalismus in den Programmen politischer Parteien Deutschlands und Österreichs (1969); MAGENSCHAB, Föderalismus und die politischen Parteien, in: Föderalismus heute (oJ) 47 ff; ERMACORA, Österreichischer Föderalismus. An mehreren Stellen; SCHAMBECK, Der Föderalismus der Republik Österreich, in: MERTEN/MORSEY (Hg), 30 Jahre Grundgesetz (1979) 55 ff, insb 73 ff.

17) Vgl die Nachweise bei ERMACORA, Zur Entstehung, in: Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 3 ff; GOLDINGER, Das Werden des österreichischen Bundesstaates aus der Sicht des Historikers, in: 60 Jahre Bundesverfassung (1980) 27 ff; STAUDINGER, Aspekte christlichsozialer Föderalisierungspolitik 1918 - 1920, in: Die österreichische Verfassung von 1918 - 1938 (1980) 62 ff.

18) Besonders instruktiv die Materialien zur B-VG-Novelle 1929, dargestellt bei HASIBA, Die Zweite Bundes-Verfassungsnovelle von 1929 (1976); BERCHTOLD, Die Verfassungsreform von 1929, 2 Bde (1979).

Da die Verwaltung jene Staatsfunktion ist, die für den Einzelnen im täglichen Leben den Staat schlechthin repräsentiert, ist sie auch ein wichtiges Instrument der Transformation politischer Programme in Einzelentscheidungen, die diese Politik dem Staatsbürger portionenweise vermitteln[19]. *Wie* dies gemacht wird, hängt von der Organisation der Verwaltung in nicht geringem Ausmaß ab. Besonders der Grad der Zentralisation spielt dabei eine bedeutende Rolle. Ein dezentralisiertes Verwaltungssystem ist in den unteren Ebenen gegenüber politischen Einflüssen — im weitesten Sinn verstanden — offener als ein zentralistisches. Dies kann der Regierungspolitik dann ungelegen sein, wenn diese Einflüsse von anderem politischen Coleur oder völlig alternativer Natur sind als die Regierungsmehrheit. Hier ist eine Auseinandersetzung zwischen zentripetalen und zentrifugalen Strömungen über die Verwaltungsorganisation zumindestens potentiell angelegt.

7. Das *Organisationsrecht,* das das System der mittelbaren Bundesverwaltung ausgestaltet, verwirklicht jene Überwindung der Doppelgeleisigkeit von Bundes- und Landesverwaltung, die das beherrschende Reformthema durch Jahrzehnte hindurch darstellte. Das Organisationsrecht spiegelt die grundlegenden Systemgrundsätze der österreichischen bundesstaatlichen Verwaltung wider: Die Trennung von Organisation und Funktion, die Unterscheidung von politisch-administrativer Leitung und bürokratischer Führung, den Gegensatz von Demokratie und Autokratie, die Verbindung von Föderalismus und Dezentralisation. Das komplexe System der Verfügungsgewalt über die Behörden und Exekutivdienste der mittelbaren Bundesverwaltung enthält eine Fülle von staatsrechtlichen Problemen, bei deren Lösung immer wieder die hier angesprochenen Systemgrundsätze in ihrer Widersprüchlichkeit bewußt werden.

   Die Erörterung der organisationsrechtlichen Einzelfragen *vor* der Darstellung der verfassungsrechtlichen Grundprinzipien (Bundesstaat und Demokratie) und ihrer Konfrontation mit dem Institut der mittelbaren Bundesverwaltung erscheint mir deshalb zweckmäßig zu sein, da das „Wesen" der mittelbaren Bundesverwaltung nicht in seinen abstrakten Systembezügen, sondern in der Komplexität seiner verzweigten Organisationsstränge liegt, die es zunächst auch in ihren Innenbereichen zu erkennen gilt. Erst die Einsicht in diese verzweigten organisationsrechtlichen Probleme ermöglicht eine Konfrontation dieses Verwaltungssystems mit den Grundentscheidungen der österreichischen Bundesverfassung.

---

19) Vgl WIMMER, Der juristische und der verwaltungswissenschaftliche Verwaltungsbegriff, Die Verwaltung 1975, 141 ff mwN.

8. Die mittelbare Bundesverwaltung in ihrer Ausgestaltung nach dem geltenden Recht wird heute allgemein unter föderalistischen Gesichtspunkten positiv bewertet[20]. Sie gilt als ein wesentlicher Bestandteil des föderativen Systems Österreichs, als positive Kraft des österreichischen Föderalismus. Diese Einschätzung wird hier nicht in vollem Umfang geteilt. Zunächst muß hinterfragt werden, worin das „Wesen" des österreichischen Föderalismus in seiner verfassungsrechtlichen Ausformung besteht. Gerade die in Österreich herrschende, am historischen Willen des Verfassungsgesetzgebers orientierte Verfassungsinterpretation[21] legt es nahe, das historische Verständnis des Verfassungsgesetzgebers über den Bundesstaat zu untersuchen, wenngleich mehr als Fragmentarisches wohl nicht erwartet werden kann.

Wenn auch der Bundesstaat kein theoretisch geschlossenes System darstellt, sondern stets Produkt einer konkreten Staatsentwicklung ist, so ist mit der verfassungsgesetzlichen Festlegung der Bundesstaatlichkeit als Grundprinzip der Verfassung doch eine grundlegende Wertentscheidung getroffen. Autonomie und Subsidiariät[22]. Koordination und Kooperation[23] sind grundlegende föderalistische Elemente, deren staatsrechtliche Verwirklichung Aufgabe nicht nur des Bundesverfassungsgesetzgebers, sondern aller Staatsfunktionen, aber auch der wissenschaftlichen Verfassungsinterpretation ist.

Das System des österreichischen Bundesstaatsrechts ist durch eine enge Verflechtung von Elementen des Föderalismus und der Dezentralisation gekennzeichnet.

---

20) Vgl etwa ALTENSTETTER, Föderalismus 79 f; ERMACORA, Österreich als kooperativer Bundesstaat, in: Klecatsky (Hg), Die Republik Österreich. Gestalt und Funktion ihrer Verfassung (1968) 225; DERS., in: Der Föderalismus in Österreich 59 f; WELAN, Kopflastiger Bundesstaat, in: Föderalismus heute (oJ) 19; PURTSCHER, Die Organisationshoheit und der Behördenbegriff in der mittelbaren Bundesverwaltung, JBl 1980, 337; ÖHLINGER, FS Hellbling (1981) 321; vorsichtig ADAMOVICH/FUNK, Österreichisches Verfassungsrecht[3] (1985) 127.

21) Siehe die Nachweise bei ÖHLINGER, Auslegung des öffentlichen Rechts, JBl 1971, 291 f; SCHÄFFER, Verfassungsinterpretation in Österreich (1971) 64 f; DERS., Die Interpretation, in: Schambeck (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 57 ff; WIMMER, Materiales Verfassungsverständnis (1971) 29 ff; PERNTHALER/PALLWEIN-PRETTNER, Die Entscheidungsbegründung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, in: Sprung/König (Hg), Entscheidungsbegründung (1974) 219 f; SCHAMBECK, Möglichkeiten und Grenzen der Verfassungsinterpretation, JBl 1980, 225 ff; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 39 und 43 f; WALTER/MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts[5] (1985) 46 ff.

22) Vgl KÄGI, Föderalismus und Freiheit, in: Erziehung zur Freiheit (1959) 177; ISENSEE, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht (1968) 35 ff und 224 ff; K. LANG, Die Philosophie des Föderalismus (1971) 56 ff; WEBER, Elemente eines umfassenden Föderalismusbegriffes, FS Klecatsky (1980) 1023 f; L. MÜLLER, Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips auf der Ebene des Staates, in: Kimminich (Hg), Subsidiarität und Demokratie (1981) 87 ff.

23) Vgl PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung Bd 1 (1975) 221; DERS., Bundesstaatsreform als Voraussetzung einer wirksamen Verwaltungsreform, FS Fröhler (1980) 77, der von einem „verfassungsrechtlichen Systemzwang zur Koordination" spricht. Siehe auch die Hinweise unten IV.B.1.c.cc.

Die mittelbare Bundesverwaltung steht im Spannungsfeld dieser beiden staatlichen Ordnungsprinzipien, wobei die Unterscheidung von Organisation und Funktion ein staatstheoretisch differenziertes Bild der mittelbaren Bundesverwaltung ergibt. Die mittelbare Bundesverwaltung kann weder allein mit dem Begriff „Vollzugsföderalismus“[24] charakterisiert werden, noch stellt sie eine reine Ausprägung des Prinzips „Dezentralisation“[25] dar. Auch kann von einer „föderalistischen“ Einrichtung im Sinne der klassischen Bundesstaatstheorie[26] ebensowenig *ausschließlich* gesprochen werden, wie von einer Institution des modernen kooperativen Föderalismus[26a]. Die mittelbare Bundesverwaltung vereinigt alle diese Elemente und stellt so eine Form der *bundesstaatlichen Mischverwaltung* dar, wie sie außerhalb Österreichs in dieser Form in keinem anderen Bundesstaat anzutreffen ist und ohne Rückgriff auf ihre Entstehungsgeschichte gar nicht verständlich ist.

Wenn sich das System der mittelbaren Bundesverwaltung auch einer abstrakten Typologisierung nach föderalistischen oder unitarischen Organisationskriterien entzieht, so muß es doch mit dem föderalistischen Baugesetz der Bundesverfassung konfrontiert werden, da mit der Einrichtung Österreichs als demokratischer Bundesstaat auch die Verwaltungsorganisation eine neue verfassungsrechtliche Fundierung erfahren hat und eine Interpretation des Organisationsrechts muß sich an diesen verfassungsrechtlichen Grundprinzipien orientieren. Dabei zeigt sich, daß das im Einheitsstaat entwickelte und in das neue Verfassungsgefüge übernommene System der mittelbaren Bundesverwaltung eine Reihe von föderalistischen Problemen enthält, die das bisherige positive Bild doch in einigen Bereichen relativieren.

9. In engem Zusammenhang mit der bundesstaatlichen Problematik ist auch die Stellung der mittelbaren Bundesverwaltung im System der österreichischen Finanzverfassung zu sehen. Die österreichische Finanzverfassung, das Ergebnis einer historischen Entwicklung, die von markanten einheitsstaatlichen Stationen geprägt ist, entspricht einem dezentralisierten Staatsaufbau weit besser als einem bundesstaatlichen.
   Die mittelbare Bundesverwaltung als Mischsystem von Elementen föderalistischer Organisation und dezentralistischer Funktion ist finanzverfassungsrecht-

---

24) So aber ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 127; zum „Vollzugsföderalismus“ vgl NOVAK, Ist ein „Vollzugsföderalismus“ noch föderalistisch?, in: Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Föderalismus-Studien Bd 1 (1977) 27 ff; BIERI, Vollzugsföderalismus, Diss Luzern (1979).

25) Siehe dazu unten IV.B.1.b.; KÄGI, in: Erziehung 175.

26) Vgl etwa TRIEPEL, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche (1907).

26a) Vgl aber ERMACORA, Föderalismus 142 f.

lich ein überaus sensibler Bereich. Die Kostentragungsregel des § 2 F-VG differenziert nicht speziell zwischen diesen beiden Bereichen. Die Judikatur des VfGH[27] interpretierte die Kostenverantwortung in der Mischverwaltung im Sinne einer Betonung des organisatorischen Elements. Damit wurde der Rahmen der Autonomie, die mit der Organisationsverantwortung verbunden ist, neu interpretiert. Dieses Verständnis des Verhältnisses von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, das von einer grundsätzlich richtigen Auffassung der Interdependenz von Funktion und Organisation ausgeht, wird allerdings erschwert, wenn man die verfassungsrechtliche Ordnung der Einnahmequellen der Länder und Gemeinden betrachtet. Hier kann nämlich von Autonomie nicht mehr die Rede sein. Die im FAG spezifizierte Ausgestaltung des Verbundsystems läßt den Ländern so gut wie keine Steuerhoheit mehr. Nur mehr ca. 1 % der Landeseinnahmen stammen aus eigenen Steuern[28]. Dieser prinzipiellen Abhängigkeit der Landesfinanzen vom Bund entsprechen auch die kleinlich anmutenden Alimentationsregeln für die mittelbare Bundesverwaltung.

10. Ein komplexes Problem ist die Stellung der mittelbaren Bundesverwaltung im Gesamtgefüge der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des demokratischen Prinzips. Hier zeigen sich die verfassungsrechtlichen Verzahnungen von Demokratie und Autokratie in aller Deutlichkeit. Die mittelbare Bundesverwaltung ist aber nicht nur ein ideales Anschauungsobjekt der verfassungsrechtlichen Komplexität des Problems „Demokratie und Verwaltung", hier zeigen sich auch Strukturprobleme der demokratischen Transparenz und Kontrolle. Der Landeshauptmann ist weder dem Landtag noch direkt dem Nationalrat gegenüber verantwortlich. Da es auch keine, diese parlamentarische Kontrolle ersetzenden Partizipationseinrichtungen oä gibt, die Rechtskontrollen, die disziplinarrechtlichen Charakter haben, weitgehend ineffektiv sind, muß für die mittelbare Bundesverwaltung ein gewisses Demokratiedefizit konstatiert werden, das zu Reformüberlegungen Anlaß sein sollte.

11. Die vorliegende Untersuchung verzichtet bewußt auf eine abschließende rechtspolitische Bewertung und auf Reformvorstellungen. Wenn dem Verfasser die Anregung gelungen ist, die bisher so positive Einschätzung der mittelbaren Bundesverwaltung in einigen Bereichen zu hinterfragen, so wäre er damit zunächst zufrieden. Eine Reform erscheint nur im Zusammenhang mit einer *Totalrevision*

---

27) Siehe VfSlg 9507/1982. Von dieser Linie ging der VfGH im ErkG 44, 132 - 137/85 v 16.10.1985 allerdings zum Teil wieder ab.

28) Vgl PERNTHALER/KATHREIN/WEBER, Der Föderalismus im Alpenraum (1982) 233.

der Bundesverfassung[29] sinnvoll, die von einer grundsätzlichen Neubewertung der Eigenstaatlichkeit der Länder getragen sein müßte.

12. Daß aus dieser Untersuchung die Stellung Wiens in der mittelbaren Bundesverwaltung ausgeklammert bleibt, liegt an ihrer besonderen verfassungsgeschichtlichen Entwicklung aber auch an der verfassungsrechtlichen Sonderstellung als Gemeinde *und* Land. Nicht umsonst regelt auch die Bundesverfassung die Stellung Wiens gesondert[30].

29) Siehe BERCHTOLD, Tendenzen und Aspekte einer Reform des Bundesstaates, FS Ermacora (1974) 21 ff; ADAMOVICH, Zur Lage des österreichischen Bundesverfassungsrechts, JBl 1975, 629 ff; DOHR, Verfassungsreform in Österreich, ÖZP 1977, 383 ff; NOVAK, Reform oder Ruin der Bundesverfassung?, in: Reformen des Rechts (1979) 549 ff; WIELINGER, Gesamtreform der Bundesverfassung — Gesamtreform des Verfassungsverständnisses?, in: Reform 561 ff; KLECATSKY, Bundes-Verfassungsgesetz und Bundesverfassungsrecht, in: Schambeck (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 83 ff; DERS., Soll das Bundes-Verfassungsgesetz wiederverlautbart werden?, JBl 1982, 584; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 94 ff; WALTER/MAYER, Grundriß[5] 38 ff .

30) Vgl Art 108 ff B-VG sowie besonders das BVG betreffend Grundsätze für die Einrichtung der Ämter der Landesregierung außer Wien, BGBl 1925/289, das Wien von seinen Regelungen schon im Titel ausnimmt.

II. Die historische Entwicklung der mittelbaren Bundesverwaltung

A) Vorbemerkung

Die Betrachtung der historischen Vorläufer der mittelbaren Bundesverwaltung soll bei den Reformen Maria Theresias und Josefs II. einsetzen. Dies scheint mir dadurch gerechtfertigt zu sein, daß der seit der Zeit Maria Theresias weitgehend entwickelte absolutistische Wohlfahrtsstaat sich als *Staats*organisation darstellt, deren theoretische Erfassung auch mit dem staatsrechtswissenschaftlichen Instrumentarium des 20. Jahrhunderts begriffen werden kann[1]. Hier zeigen sich, wenngleich oft noch nicht in voller Schärfe ausgebildet, bereits zentrale Rechtsinstitutionen eines rational organisierten Verwaltungsstaates: Die Abstraktion des Amtes von seinem Träger; die Entwicklung von abgegrenzten, instanzenmäßig gegliederten Verwaltungskompetenzen; die Trennung der Justiz von der Verwaltung; die aktenmäßige Erledigung der Verwaltungsagenden; Weisung, Delegation und Devolution werden von willkürlich gehandhabten zu rational und planmäßig organisierten Verwaltungsinstitutionen.

Wenn nun im folgenden ein entwicklungsgeschichtlicher Überblick über die staatliche Verwaltung in den Ländern der Monarchie und die mittelbare Bundesverwaltung des B-VG gegeben wird, soll damit ein zweifaches bezweckt werden: Es soll einerseits die Verfestigung der Staatstätigkeit „Verwaltung" aus der Sicht der Entwicklung der Verwaltungsorganisation aufgezeigt werden. Die im 18. Jahrhundert rapide zunehmende Komplexität aller staatlichen und gesellschaftlichen Bereiche bewirkte eine ungeheure Aufwertung der Verwaltung und ihre materielle wie organisatorische Ausdehnung[2]. Die *organisationsrechtliche* Bewältigung dieses Phänomens soll an Hand der Entwicklung der staatlichen Verwaltung in den Ländern dargestellt werden.
Andererseits soll der historische Teil dieser Untersuchung dem Verständnis der Organisationsform „mittelbare Bundesverwaltung" dienen. Denn die heutige Gestalt dieser Organisationsform beruht auf einer langen Tradition altösterreichischer Staatsgestaltung. Nur durch die Einbeziehung dieser historischen Entwicklung in die Darstellung kann deutlich gemacht werden, wie groß heute immer noch der Einfluß des monarchischen Staatsrechts auf die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Behördenorganisation ist.

---

1) Zur Problematik der mittelalterlichen „Staatlichkeit" vgl schon JELLINEK, Allgemeine Staatslehre[3] (1913, Neudruck 1966) 316 ff; NÄF, Frühformen des „modernen Staates" im Spätmittelalter, in: HOFMANN (Hg), Die Entstehung des modernen souveränen Staates (1967) 101 ff.

2) Vgl etwa F. MAYER, Neuzeitliche Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, in: MORSTEIN MARX (Hg), Verwaltung (1965) 2 ff; ADAMOVICH/FUNK, Allgemeines Verwaltungsrecht[2] (1984) 5 ff; zu den soziologischen Bedingungen vgl MAX WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft[4] (1956) 833 ff. RASCH, Beiträge zur Geschichte der staatlichen Verwaltungsorganisation, Verw Arch 1986, 117 ff.

B) Die Entwicklung der staatlichen Verwaltung in den Ländern im neuzeitlichen Staat der Monarchie

1. Die Ausgangslage: Die Verwaltungsreformen Maria Theresias

a) Allgemeines

Als Maria Theresia 1740 die Regierung antrat, war der Boden für die moderne Staatlichkeit, deren Ausbau ihr eine besondere verfassungsgeschichtliche Bedeutung verleihen sollte, bereitet: Der Absolutismus hatte politisch und staatsrechtlich den Sieg über die Stände errungen[3].
Das unitarische Streben des Kaiserhauses fand durch starke Kräfte Unterstützung: Die Türkenkriege, die merkantilistische Wirtschaftspolitik, die in Österreich als vorbildhaft idealisierte Staatsentwicklung Frankreichs, Preußens und der Türkei, die theoretische Entwicklung der Lehre von der Unteilbarkeit der Souveränität — die sich nur auf den Landesfürsten beziehen konnte — durch BODIN, HOBBES, HORN u.a. waren am Durchbruch der unitarischen zentralistischen Staatlichkeit wesentlich beteiligt[4].

War auch der politische, philosophische und staatstheoretische Boden für den Einheitsstaat bereitet, lebte das Land doch noch mit den inzwischen veralteten

---

3) Nach der „hohen Zeit der Landtage" im 16. Jahrhundert, in der die ständische Verwaltung ihren letzten Höhepunkt an Bedeutung erlebte, war der landesfürstliche Absolutismus und Zentralismus ständig im Vormarsch und erreichte 1713 mit der Pragmatischen Sanktion, der wirkungsvollsten staatsrechtlichen Festlegung des österreichischen Gesamtstaatsgedankens, einen vorläufigen Höhepunkt (vgl FOURNIER, Die Entstehungsgeschichte der Pragmatischen Sanktion, Historische Zeitschrift, Bd 38, 1885, 16 ff; BIDERMANN, Geschichte der österreichischen Gesamt-Staats-Idee, 2. Bd (1889), 26 ff; TURBA, Die Grundlagen der pragmatischen Sanktion, 2 Bde (1911/1912); STURMBERGER, Vom Weissen Berg zur Pragmatischen Sanktion, in: DERS., Land ob der Enns und Österreich. Aufsätze und Vorträge (1979) 211 ff; SCHULZE, Hausgesetzgebung und Verstaatlichung im Hause Österreich vom Tod Maximilians I bis zur Pragmatischen Sanktion, in: Kunisch/Neuhaus (Hg), Der dynastische Fürstenstaat (1982) 253 ff. Als eigentlich staatsbildende Kraft entwickelte sich der Absolutismus, der an der Zurückdrängung des ständischen Einflusses maßgeblichen Anteil hatte. Vgl STURMBERGER, Dualistischer Ständestaat und werdender Absolutismus, in: Die Entwicklung der Verfassung Österreichs (1963) 38 ff; DERS., in: Land 211 ff; WEINZIERL, Der Absolutismus in Österreich 1740 - 1848, in: Die Entwicklung der Verfassung Österreichs (1963) 50 ff; MEISNER, Das Regierungs- und Behördensystem Maria Theresias und der preussische Staat, in: HOFMANN (Hg), Die Entstehung des modernen souveränen Staates (1967) 209 ff; BRAUNEDER/LACHMAYER, Österreichische Verfassungsgeschichte[3] (1983) 79 ff.

4) Vgl HANTSCH, Die Geschichte Österreichs, 2. Bd (1953) 146 ff; ZÖLLNER, Geschichte Österreichs[6] (1979) 304 ff; WEINZIERL, in: Entwicklung 50 ff; FRIEDELL, Kulturgeschichte der Neuzeit (1979) 651 ff.

staatlichen Organisationsstrukturen des letzten, um 100 Jahre zurückliegenden zentralistischen Reformschubes[5]. Zwar war die Pragmatische Sanktion von 1713 ein wichtiger staatsrechtlicher Schritt und eigentlich die erste staatsrechtliche Festlegung des österreichischen Gesamtstaatsgedankens[6], doch fehlte es an einem „Unterbau" im Bereich der Verwaltung und der Justiz, der diesen Gesamtstaat in der täglich zu leistenden Kleinarbeit zu realisieren gehabt hätte[7].

Gerade in der Krisenzeit zu Beginn der Regierung Maria Theresias erwiesen sich vor allem zwei Bereiche als den Zentralisationsbestrebungen hemmend: Die selbst in Böhmen noch unangetastete Finanzhoheit der Stände und die unzulängliche, veraltete, durch vielfältige länderweise Unterschiedlichkeiten gekennzeichnete Verwaltungsorganisation[8].

Die *Verwaltungsorganisation*, die Maria Theresia vorfand, war im wesentlichen am Stand der Reformen *Ferdinands I* stehengeblieben[9] und trug noch in weitem Maße Relikte mittelalterlicher Herrschaftsausübung in sich und erwies sich den neuen, stetig zunehmenden Staatsaufgaben nicht gewachsen. Die Verwaltung arbeitete zu schwerfällig, war unterhalb der Zentralbehörden — insbesondere im Bereich der Städte und Grundherrschaften — gegenüber den ständischen Einflüssen

5) Zur Tragweite der Reformen Ferdinands I vgl ROSENTHAL, Die Behördenorganisation Ferdinands I. Das Vorbild der Verwaltungsorganisation in den deutschen Territorien (1887); SEIDLER, Studien zur Geschichte und Dogmatik des österreichischen Staatsrechtes (1894) 102 ff.

6) So WIESFLECKER, in: Probleme 15.

7) Vgl BIDERMANN, Geschichte der landesfürstlichen Behörden in und für Tirol (1867); BACHMANN, Lehrbuch der österreichischen Reichsgeschichte (1896) 301 ff; HELLBLING, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte^2 (1974) 229 ff.

8) Vgl WEINZIERL, in: Entwicklung 50 ff; MEISNER, in: HOFMANN (Hg), Die Entstehung des modernen souveränen Staates (1967) 209 ff.

9) Siehe ROSENTHAL, Behördenorganisation; BIDERMANN, Geschichte, Bd 1 (1867); STURMBERGER, in: Entwicklung 24 ff.

durchlässig und dem direkten Zugriff der Zentralbehörden nicht in der Weise zugänglich, wie es den zentralistischen Ambitionen des Kaiserhofes entsprach [10) 10a)].

b) Die Verwaltungsreformen Maria Theresias im Bereich der landesfürstlichen (staatlichen) Verwaltung in den Ländern[11)]

aa) Der äußerlich so imposante Machtkomplex des Habsburgerreiches war „ein Koloß auf tönernen Füßen, was Armee, Finanzen und Behördenorganisation anbe-

---

10) Zur Behördenorganisation vor den theresianischen Reformen vgl D'ELVERT, Zur Österreichischen Verwaltungs-Geschichte mit besonderer Rücksicht auf die böhmischen Länder (1880); A. HUBER, Geschichte der österreichischen Verwaltungsorganisation bis zum Ausgange des achtzehnten Jahrhunderts (1884); SEIDLER, Studien; BEIDTEL, Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung 1740 - 1848, I. Bd (1896); BACHMANN, Reichsgeschichte, aaO; HANTSCH, Geschichte, 2. Bd[2]; F. WALTER, Die theresianische Staatsreform von 1749 (1958); HAUSHERR, Verwaltungseinheit und Ressorttrennung vom Ende des 17. bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts (1953); HINTZE, Der österreichische und preussische Beamtenstaat im 17. und 18. Jahrhundert, in: DERS., Staat und Verfassung (1962) 321 ff; WEINZIERL, in: Entwicklung 50 ff; MEISNER, in: Hofmann (Hg), Entstehung 209 ff; HELLBLING, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte[2]; alle an mehreren Stellen.

10a) Im absolutistischen Wohlfahrtsstaat nahm die Rolle der Verwaltung im föderalen Konflikt zwischen Reich und Ständen an Bedeutung zu. Der aufgeklärte Absolutismus reagierte schon zu Zeiten Maria Theresias auf den raschen sozialen Wandel mit zunehmendem Staatsinterventionismus. Das damals oft beklagte „Vielregieren" (BEIDTEL, Bd 1, 31) erstreckte sich auf immer mehr Wirtschafts-, Kultur- und Wohlfahrtsaufgaben. Dem mußte auch die Verwaltungs*organisation* angepaßt werden, da eine bloß quantitative Ausweitung der personellen und Sachmittel den wachsenden Anforderungen an die Verwaltung jedenfalls nicht gerecht werden konnte. Das Problem der Effizienz der Durchsetzung der Maßnahmen des aufgeklärten Absolutismus stellte sich in wesentlichen Belangen auch im Bereich des Organisatorischen: Die zu verwirklichenden Wohlfahrtsmaßnahmen sollten im gesamten Reich einheitlich in Geltung gesetzt werden. Daher mußte nicht nur der Einfluß der Stände, die diesen Neuerungen in der Regel skeptisch bis ablehnend gegenüberstanden, ausgeschaltet werden. Es mußte auch ein zu großer Handlungsspielraum der staatlichen Behörden in den Ländern verhindert werden, wollte man der Gefahr der „Verwässerung" der aufgeklärten Politik des Monarchen in den unteren Ebenen der Verwaltung entgegenwirken. Gerade die unteren Verwaltungseinheiten wendeten noch in großem Umfang lokales und regionales Gewohnheitsrecht an, was einen weiteren zentrifugalen Vektor darstellte. In dieser Situation wurde nun der Ausbau der Verwaltung von Seiten des Kaiserhauses dazu benutzt, die eigene Position zu stärken und die Länder durch eine massive zentralistische Staatsorganisationsreform restlos ihrer Eigenstaatlichkeit zu berauben. Äußerlich fand dies seinen Ausdruck darin, daß ab der Zeit Maria Theresias auch für Böhmen, Mähren, Schlesien, ja sogar Ungarn die Bezeichnung „Provinz" gebräuchlich und in die Staatssprache eingeführt wurde; vgl BEIDTEL, Geschichte Bd 1, 70 f.

11) Vgl neben den in Anm 10 angeführten Arbeiten LUSCHIN, Grundriß der österreichischen Reichsgeschichte[2] (1918) 319 ff; V. ARNETH, Geschichte Maria Theresias, 10 Bde (1863/1879); F. WALTER, Männer um Maria Theresia (1951); BÖHM, Konservative Umbaupläne im alten Österreich (1967) 58 ff; WANDRUSZKA, Maria Theresia und der österreichische Staatsgedanke, MIÖG 1968; SCHIMETSCHEK, Der österreichische Beamte (1984) 77ff; LIEBL-WECKOWICZ, Auf der Suche nach neuer Autorität; Raison d'Etat in den Verwaltungs- und Rechtsreformen Maria Theresias und Josephs II, in: Österreich im Europa der Aufklärung (1985) 339 ff.

traf“ [12]. So stellte sich das Erbe, das Maria Theresia 1740 antrat, zumindest aus der Sicht des Betrachters dar, der den absolutistischen Machtstaat aufgeklärt-rationalistischer Prägung als den idealen Staat ansah. In der Tat war die habsburgische Monarchie der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts etwa gegenüber Preußen oder Frankreich in ihrer staatsrechtlichen Konsolidierung noch weit zurück und gerade der Konflikt mit Preußen hatte Maria Theresia die Vorzüge der straff und zentralistisch geführten Verwaltung und vor allem die der Ausschaltung der Stände gezeigt [13]. Vor allem zeigte das preußische Vorbild, daß es nicht nur auf die Reform der Zentralbehörden ankam, sondern daß vor allem die Mittel- und Unterinstanzen für die Durchsetzung des landesfürstlichen Willens bedeutsam waren. Denn unterhalb der „dünnen Oberschicht zentralistischer Institutionen“ [14] war das ständische Beamtentum in den Landesbehörden immer noch dominierend, die Lokalverwaltung war überwiegend eine ständisch-patrimoniale. Es war nicht nur das „Ständische“ als solches, das den Unwillen der Reformer erregte, es waren vielmehr die überall anzutreffenden Verschiedenheiten der Landesverfassungen, Gewohnheitsrechte, Behörden und anderer Einrichtungen, die das Habsburgerreich in dieser Form eben zentralistisch nicht regierbar machten, verstand man unter Regierung eben jene Form des Absolutismus, die der Staatsgewalt alles in allen Lebensäußerungen unterworfen sehen will, was innerhalb der Staatsgrenzen besteht [15]. Diesem neuen Staatsverständnis entsprechend mußte eine neue Behördenorganisation entwickelt werden.

bb) Es war die gesamte Regierungszeit Maria Theresias von 1740 - 1780 eine Periode permanenter Verwaltungsreformen. Nachdem es HAUGWITZ gelungen war, den Ständen die Dezennalrezesse [16] abzuringen, schritt man zur eigentlichen Verwaltungsreform. Zwar soll im folgenden die Reform der Zentralbehörden ausgeklammert bleiben, es muß aber doch auf einen wesentlichen Aspekt der Reform der Verwaltungsspitze hingewiesen werden: Die Ersetzung der ständisch orientierten Hofkanzleien Österreichs und Böhmens durch „gemeinsame“ Ministerien für Inneres und Finanzen bzw für Justiz zog, wie F. WALTER [17] es formu-

12) MEISNER, in: HOFMANN (Hg), Entstehung 209.

13) Vgl A. HUBER, Geschichte; F. WALTER, Preussen und die österreichische Erneuerung von 1749, MIÖG 1938, 415 ff; HINTZE, in: Staat und Verfassung^2, 321 ff.

14) MEISNER, in: HOFMANN (Hg), Entstehung 211.

15) Vgl die illustrative Darstellung von BEIDTEL, Geschichte, Bd 1, 24 ff.

16) Die bisherigen einjährigen Abkommen über die Bewilligung von Geld und Truppen zwischen den Ständen und dem Kaiserhaus wurden nunmehr durch eine für jeweils *zehn Jahre* geltende Regelung abgelöst, wonach die Stände nunmehr keine Naturalleistungen, sondern ausschließlich Geldleistungen zu erbringen hatten; damit war aber das Steuerbewilligungsrecht, der Kern der verfassungsrechtlichen Stellung der Stände, *de facto* beseitigt.

17) F. WALTER, Die Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung in der Zeit Maria Theresias 1740 - 1780 (1938) 193.

liert, die bisherigen Ländergruppen zu einem „zentralistisch geleiteten Kunststaat" zusammen. Dies führte zu einer Aufhebung der bisher bestehenden administrativen Unterschiede und ebnete so den Weg zur staatsrechtlichen Integration der Länder und Ländergruppen als Provinzen in den habsburgischen Gesamtstaat. Dieser gilt nunmehr als Staat schlechthin, der absolutistische Einheitsstaat des absoluten Monarchen, der sich als Quelle aller Staatsgewalt versteht[18].

cc) Die Reform der staatlichen Verwaltung in den Ländern mußte nicht nur die Durchsetzung des kaiserlichen Willens in den mittleren und unteren Verwaltungseinheiten verwirklichen helfen, sie mußte auch den sich zunehmend ausweitenden Staatsaufgaben gerecht werden. So gingen jene Geschäfte, die den Ständen durch die Dezennalrezesse auf den Gebieten der Bezahlung, Ausrüstung, Verpflegung und Einquartierung des Militärs abgenommen wurden, auf den Staat über. Hinzu kamen Aufgaben, die der Staat der Kirche, den Zünften und anderen autonomen gesellschaftlichen Kräften entzog. Kultus und Unterricht, das Armenwesen, Gewerbe und Handel sowie die sich rasch entwickelnde Industrie wurden als staatliche Agenden aufgefaßt. Dazu kamen die Pläne der Regierung, die Kommunal- und Patrimonialverwaltung und -justiz stärker in die Staatsorganisation einzubinden.

So erfolgte ein Auf- und Ausbau einer hierarchischen und straff zentralistisch gegliederten Verwaltung. Die staatlichen Behörden hatten Vorrang vor anderen Amtsstellen, die für sie geltenden Verfahrensvorschriften, insbesondere die Schriftlichkeit aller Verfahren, vor allem aber die Kontroll- und Kassationsrechte der staatlichen Instanzen, drängten die Gemeinde- und herrschaftliche Verwaltung, die für den einfachen Menschen immer noch die ihn am meisten tangierende war, zur Bedeutungslosigkeit ab. Auch die ständische Verwaltung war durch die ständige Aushöhlung ihrer Kompetenzen immer bedeutungsloser geworden. Der Adel hatte auf diese Entwicklung zum großen Teil mit Apathie reagiert. Nach BEIDTEL[19] war es schon 1765 streitig, ob die ständischen Ausschüsse der politischen Landesstelle koordiniert oder subordiniert seien.

dd) Die Regierungen (Statthaltereien, Gubernien) wurden in ihrer bisherigen, noch weitgehend ständisch dominierten Form beseitigt. Dafür wurde in jedem Land eine *Repräsentation und Kammer* geschaffen, die nicht nur einen größeren Kompetenzbereich, sondern auch eine neue innere Organisation aufwies. Schon der

18) Vgl JELLINEK, Allgemeine Staatslehre[3] 1913 (Neudruck 1966) 669 ff; WITTRAM, Formen und Wandlungen des europäischen Absolutismus, FS Gogarten (1948) 278 ff; BILGERI, Vorarlberger Demokratie vor 1861, in: Landstände und Landtag in Vorarlberg (1961) 63 ff; HARTUNG, Der aufgeklärte Absolutismus, in: HOFMANN (Hg), Entstehung 152 ff.

19) BEIDTEL, Geschichte, Bd 1, 34.

Name deutet auf eine entschiedene Absage an das alte System hin: Hier sollte der Wille des Monarchen nicht bloß administriert, sondern repräsentiert werden[20]. Die Bezeichnung Kammer macht den Sieg der Kameralistik nun auch auf Landesebene deutlich. An der Spitze stand zwar wie bisher der Landeshauptmann[21], der auch immer noch das Haupt der Stände war[22], doch trat seine Eigenschaft als kaiserlicher Beamter, ja mehr noch als Regierungsbeamter nunmehr ungleich stärker in den Vordergrund. Auch standen ihm nicht mehr ständische, sondern von der Kaiserin bestellte und besoldete Räte zur Seite.

Häufig hatten auch andere hohe Staatsbeamte in Personalunion eine Stelle als „oberste Landesoffiziere" inne (zB Oberstlandrichter, Oberstlandkämmerer), wodurch — die Ernennung erfolgte nunmehr auch gegen den Willen der Stände — wichtige ständische Ämter in den Besitz von Staatsbeamten kamen[23]

Im Zuge der Verwaltungsreformen unter KAUNITZ wurden die Landesstellen (wieder) in Gubernien umbenannt. Die Gubernien hatten ihren Sitz in Prag, Brünn, Graz, Triest, Innsbruck, Lemberg und Hermannstatt — sie bestanden somit zum Teil als gemeinschaftliche Provinzialbehörden für mehrere Länder. Die innere Organisation der Gubernien wurde modernisiert und ausgebaut. Ihnen war eine Buchhaltung, ein Fiskalamt, ein Bücherrevisionsamt beigegeben, der sog „Protomedicus" führte die Oberaufsicht über das Sanitätswesen. Daneben bestanden in gewisser Nahebeziehung zu den Gubernien besondere Ämter, wie die Administrationen der Gefälle, Kommerzienkommissionen ua. Auch die Provinzial-Militärbehörden, die sog. Generalkommanden arbeiteten in verschiedenen Belangen mit den Gubernien zusammen. Nach der Auflösung des Directorium in Publicis et Cameralibus waren die Gubernien der böhmisch-österreichischen Hofkanzlei unterstellt.

ee) Die wichtigste Errungenschaft der Theresianischen Verwaltungsreform in den Ländern war zweifellos die Einrichtung der bisher nur in Böhmen bestehenden Kreisämter in den deutschen und slawischen Ländern[24]. Diese Kreisämter stellten die Mittelbehörden zwischen Landesstelle und den Ortsobrigkeiten dar und können als Vorläufer unserer heutigen Bezirkshauptmannschaften bezeichnet werden. Ihnen kam die Hauptrolle bei der Transformation der kaiserlichen Entschließungen in die administrative Alltagsarbeit zu. Sie waren wesentlich an der

---

20) Zur Bedeutung des Repräsentationsbegriffs im Absolutismus vgl JELLINEK, Staatslehre 592 ff; LEIBHOLZ, Das Wesen der Repräsentation[3] (1966) 129; RAUSCH (Hg), Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung (1968).

21) Zur länderweise verschiedenen Terminologie vgl BACHMANN, Reichsgeschichte 345 f; MEISNER, in: HOFMANN (Hg), Entstehung 421 f, Anm 35.

22) Siehe oben I.2. und 3.

23) Vgl dazu BEIDTEL, Geschichte, Bd 1, 156.

24) Vorläufer waren die *Viertelkommissäre* (in Schlesien „Landesältestenämter").

Entmachtung der Grundherrschaften, der Eindämmung der Gemeindefreiheiten und an der Verwirklichung des Absolutismus in allen Lebensbereichen beteiligt[25]. Ihre Aufgaben lagen auf allen Gebieten des staatlichen Lebens. Da die Kreisämter auch für die Aufsicht über Schul- und Kultusangelegenheiten, sowie zum Schutz der Untertanen vor übermäßigen Belastungen der Grundherrschaften zuständig waren, wurden diese Kreisämter von Klerus, Klöstern und Herrschaftsbesitzern bald gefürchtet und gehaßt. Sie entwickelten sich sehr schnell zu weitgehend omnipotenten Polizeibehörden in der klassischen polizeistaatlichen Bedeutung, die nach und nach auch die Befugnisse der Gemeinden, Herrschaften und Zünfte übernahmen.

ff) Von besonderer Bedeutung für den Prozeß der Verstaatlichung fast der gesamten Verwaltung in den Ländern waren die neuen Kanzleivorschriften[26]. Nicht zuletzt durch die Einführung der umfassenden Protokollierungspflicht aller amtlichen Vorgänge und die dadurch mögliche Monopolstellung der deutschen Sprache als Amtssprache wurden die staatlichen Behörden in den Ländern ungeheuer aufgewertet. Durch die Schriftlichkeit aller Verwaltungs-, Polizei- und Justizgeschäfte wurden die Herrschaftsbesitzer rechtlich wie faktisch mehr und mehr in Abhängigkeit von den herrschaftlichen Ämtern gebracht, deren Einrichtung und bürokratische Ausstattung bald obligatorisch wurde. Diese wiederum wurden von den Kreisämtern kontrolliert. Das Gebot der Schriftlichkeit des Verfahrens schuf durch die dadurch geschaffene Möglichkeit der Aktenvorlage ein System straffer und zentralistisch ausgerichteteter Kontrollinstanzen, die nun tatsächlich die Durchführung der Regierungsbeschlüsse bis in die unterste Verwaltungsebene überwachen konnten. So war es aber auch möglich, das Rechtsschutzsystem effektiver auszugestalten. Da die Instanzenzüge in der Regel bis zur Hofkanzlei gingen, war zumindestens in Ansätzen gewährleistet, daß die Unterinstanzen bei ihren Entscheidungen die Gesetze, Verordnungen und Instruktionen des Hofes auch tatsächlich anwendeten. Dies führte zu einer zwar langsamen, aber stetigen Verdrängung des Gewohnheitsrechts und des Verwaltungsbrauches aus den Entscheidungsgrundlagen der Verwaltungsbehörden, was zur weitgehenden Eliminierung einer starken zentrifugalen Kraft der Länder und damit einen Schritt weiter zu ihrer Entmachtung führte[27].

---

25) Siehe BEIDTEL, Geschichte, an mehreren Stellen, sowie BALTL, Österreichische Rechtsgeschichte[3] (1977) 178 f und 190 f.

26) Vgl dazu BEIDTEL, Geschichte, Bd 1, an mehreren Stellen.

27) Dadurch wurde eine starke zentrifugale Kraft der Länder weitgehend eliminiert: das historisch gewachsene Partikularrecht; zur Bedeutung der autonomen Rechtsentwicklung für den Föderalismus vgl PERNTHALER/KATHREIN/WEBER, Der Föderalimus im Alpenraum (1982) 241 ff; USTERI, Das Verhältnis von Staat und Recht zur Wirtschaft in der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1981) an mehreren Stellen; DERS., Die Unverwechselbarkeit der schweizerischen Eidgenossenschaft und die Grundnormen für Revision und Auslegung der Bundesverfassung, FS Nef (1981) 299 ff.

gg) Die besondere Bedeutung der Theresianischen Reformen als Voraussetzung für die Weiterentwicklung der staatlichen Verwaltung in den Ländern kann kurz zusammengefaßt werden:

(1) Der Sieg des Absolutismus hatte aus den Länderverbindungen der Habsburgermonarchie einen absolutistischen, zentralistischen Staat geschaffen, der die Stände als das politische Substrat der Länder weitgehend aus der Staatlichkeit verdrängte.

(2) Dieser absolutistische Staat wurde in den Ländern durch eine hierarchisch gegliederte Behördenorganisation repräsentiert. Diese Behörden waren weitgehend für eine omnipotente Dominanz des Staates in allen Lebensbereichen eingerichtet, wenngleich die vorhandenen Kommunikationsstrukturen die Staatlichkeit noch weitmaschiger organisiert sein ließen, als dies den absolutistischen Staatsgestaltern lieb war.

(3) Durch die Schriftlichkeit des Verfahrens und die hierarchisch gegliederten Kontroll- und Rechtsmittelinstanzen wurde eine zentralistisch-bürokratische Durchdringung der Länder möglich. Die Durchsetzung des kaiserlichen Willens in den untersten Verwaltungsebenen war damit organisatorisch abgesichert.

2. Die Verwaltungsreformen Josephs II

a) Allgemeine Grundsätze der Verwaltungsreformen Josephs II[28]

aa) Die Verwaltungsreformen Josephs II stehen in engem Zusammenhang mit den Ideen und der Staatsauffassung des aufgeklärten Absolutismus[29], an deren Ver-

---

28) Vgl dazu A. HUBER, Die Politik Kaiser Josephs II beurteilt von seinem Bruder Leopold von Toskana (1877); D'ELVERT, Verwaltungs-Geschichte 436 ff; BEIDTEL, Geschichte, Bd 1, 193 ff; BACHMANN, Reichsgeschichte 357 ff; MITROFANOV, Joseph II. Seine politische und kulturelle Tätigkeit, 2 Bde (1910); F. WALTER, Die Organisierung der staatlichen Polizei unter Kaiser Joseph II (1927); BENEDIKT, Joseph II (1936); LUSCHIN, Grundriß 368 ff; HANTSCH, Geschichte, 2. Bd[2], 221 ff; HINTZE, in: Staat und Verfassung[2], 321 ff; WEINZIERL, in: Entwicklung 50 ff; CONRAD, Rechtsstaatliche Bestrebungen im Absolutismus Preußens und Österreichs am Ende des 18. Jahrhunderts (1961) 27 ff; HELLBLING, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte[2], 302 ff; BRAUNEDER/LACHMAYER, Verfassungsgeschichte[3] 79 ff; SCHIMETSCHEK, Beamte 94 ff; LIEBEL-WECKOWICZ, in: Österreich im Europa der Aufklärung 339 ff.

29) Vgl MENZEL, Kaiser Josef II und das Naturrecht, ZöR 1919/20, 511 ff; VOLJAVEC, Der Josephinismus. Zur geistigen Entwicklung Österreichs im 18. und 19. Jahrhundert[2] (1945); WITTRAM, FS Gogarten 278 ff; F. WAGNER, Europa im Zeitalter des Absolutismus (1949); MAASS, Der Josephinismus. Quellen zu seiner Geschichte in Österreich 1760 - 1850, 5 Bde (1951/1961/1; ZÖLLNER, Bemerkungen zum Problem der Beziehungen zwischen Aufklärung und Absolutismus, FS Hantsch (1965); HARTUNG, in: HOFMANN (Hg), Entstehung, 152 ff; WINTER, Barock, Absolutismus und Aufklärung in der Donaumonarchie (1971); LINDNER, Der Mann ohne Vorurteil (1983); sowie die in Anm 28 zit Arbeiten.

wirklichung der Kaiser rastlos arbeitete. D'ELVERT[30] hat die Mittel, derer sich der Kaiser zur Erreichung seiner Ziele zu bedienen suchte, prägnant zusammengefaßt:

„Ausrottung alles dessen, was von seiner Philosophie als Vorurtheil bezeichnet wurde, wo es sich vorfinden mochte; Verbreitung einer allgemeinen Aufklärung und Bildung im Sinne der herrschenden Zeitgrundsätze; Herstellung eines vollkommenen Rechtszustandes und vollkommener Gleichheit vor dem Gesetze, nach den Forderungen der Naturphilosophie und des Naturrechtes; Herstellung einer vollkommenen Staats-Oekonomie nach den Doktrinen der Oekonomisten oder Physiokraten; Einführung einer strengen unerbittlichen Justiz; Weckung des Gewerbefleißes, Belebung des Handels und Vermehrung der Quellen des National-Wohlstandes, wieder nach den neuen Theorien der Oekonomisten; Beförderung der öffentlichen Bequemlichkeit, Sicherheit und Ordnung; Arrondirung des Staates, Vermehrung und Verbesserung seiner Streitkräfte und seines politischen Ansehens zur Sicherung der inneren Zustände. Das Endergebnis aller Bestrebungen sollte die ihm unerläßlich erscheinende Herstellung einer lebendigen Einheit des österreichischen Staates sein. *'Alle seine Länder in einen Staat von gleicher Gesetzgebung und Verfassung zu vereinigen,* und die an Sitten und Kultur so verschiedenen Bewohner derselben zu *einer* Nation, nämlich zu Oesterreichern zu machen', war das Zentrum, von welcher Joseph's Thätigkeit austrahlte, und auf welches alles zurückkehrte".

bb) Das wichtigste Instrument zur Verwirklichung der ehrgeizigen Pläne des Kaisers war die Verwaltung[31]. Wenngleich durch das Reformwerk Maria Theresias, das zum Teil auch von Joseph II als Mitregenten mitgestaltet worden war[32], eine bedeutende Modernisierung, Straffung und Zentralisierung der Verwaltung erfolgt war, war der Zustand der Verwaltung, insbesondere die noch bestehenden Enklaven von Autonomie und Dezentralisation für die radikal zentralistischen Pläne Josephs II unbefriedigend. Der Monarch hatte für sich genaue Vorstellungen, wie die Verwaltung ausgestaltet sein müsse, um der Erreichung seiner Ziele gerecht zu werden. Nach diesen Vorstellungen mußte die unumgänglich notwendige Verwaltungsreform nach folgenden Schwerpunkten ausgerichtet sein[33]:

(1) rationale Durchgliederung der Verwaltung durch instanzenmäßigen Aufbau und ein gegliedertes, *nach oben* transparentes behördeninternes Kontrollsystem;

---

30) D'ELVERT, Verwaltungs-Geschichte 437; Hervorhebung von mir.

31) Siehe dazu BRADLER-ROTTMANN, Die Reformen Kaiser Josephs II (1973) 37.

32) Vgl aber die harte Kritik Josephs II an der zweiten großen Verwaltungsreform Maria Theresias in der Denkschrift aus dem Jahre 1765, abgedruckt bei ARNETH (Hg), Maria Theresia und Joseph II. Ihre Correspondenz, Bd 3 (1868) 335 ff.

33) Siehe BRADLER-ROTTMANN, Reformen 49.

(2) gleicher organisatorischer Behördenaufbau dies- und jenseits der Leitha;
(3) ökonomische und effiziente Verwaltungsführung, dh beschleunigte Abwicklung der Geschäfte mit geringstem Aufwand;

(4) Zusammenfassung der gesamten nichtmilitärischen und nichtjudiziellen Agenden in einer Hand;

(5) die Organisation und Struktur der Verwaltung sollte den absoluten Herrscher befähigen, unabhängig von den Ständen, unterstützt von einer ihm ergebenen und von ihm präzise lenkbaren Beamtenschaft, das Glück seiner Untertanen durch die von ihm mit den Mitteln des absolutistischen Wohlfahrtsstaates bewirkte Durchdringung aller Lebensbereiche mit dem Geist der Aufklärung herbeizuführen und zu wahren.

cc) Joseph II schätzte die Bedeutung der Verwaltung in den Ländern, die ja die entscheidende Alltagsarbeit bei der Verwirklichung seiner Pläne zu leisten hatte, sehr hoch ein. Ihr galt auch ein bedeutender Teil seiner Reformpolitik. In völliger Verkennung der Bedeutung der Dezentralisation für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung baute Joseph II seine Verwaltungsreformen auf der Zielsetzung des höchstmöglichen Grades an Zentralisierung auf. Der ganze, schon ungeheuer große und weiterhin ständig wachsende Beamtenapparat sollte nach des Kaisers Idee sowohl durch das mächtige Band der gemeinsamen deutschen Amtssprache[34)] als auch der gemeinsamen rastlosen Aufopferung für die Verwirklichung des kaiserlichen Willens zusammengehalten werden.

dd) Die mit der Entwicklung des Einheitsstaates einhergehende nivellierende Integration aller verfassungsrechtlichen Einrichtungen[35)] hatte neben der damit verbundenen Einebnung und Gleichschaltung aller regionalen Unterschiede der verwaltungsrechtlichen Einrichtungen vor allem Kontroll- und Weisungssysteme verschiedenster Art hervorgerufen, wodurch die Effizienz der Zentralisierung forciert werden sollte. Dieser schon bei Maria Theresia einsetzende und von Joseph II entscheidend vorangetriebene Prozeß zeigte allerdings nicht die erstrebten Wirkungen, weshalb der Kaiser alle diese Maßnahmen ständig verschärfte. Diese Ausschaltung fast aller autonomer Verfassungs- und Verwaltungseinheiten sowie eine bis zur Förderung der Denunziation reichende kaiserliche Polizeiaufsicht über die Verwaltung selber[35a)] sind markante Merkmale der josephinischen Verwaltungsreformen.

---

34) Vgl BACHMANN, Reichsgeschichte 365; D'ELVERT, Verwaltungs-Geschichte 438.

35) Vgl etwa die Gleichschaltung und spätere Vereinigungen der Hofkanzleien; die Aufhebung der ständischen Ausschüsse und ihre Einverleibung in die Gubernien oder — wenngleich viel später — die völlig gleichgeschalteten Landesverfassungen und Landtagswahlordnungen von 1861.

35a) Siehe SCHIMETSCHEK, Beamte 101 ff.

ee) Im Sinne der Aufklärung und ihrer Ideen suchte Joseph II *den Staat und den gesamten Bereich der Öffentlichkeit zu säkularisieren*[36]. Trotz späterer Restaurationstendenzen sind diese Wirkungen des Josephinismus bis heute erhalten geblieben. Damit wurde die Grenze zwischen Staat und Gesellschaft in einer die weitere Entwicklung prägenden Weise abgesteckt[37]. Durch die weitgehende Vereinnahmung der Kategorie des Öffentlichen durch den Staat, wurde der Bereich des „Gesellschaftlichen" in vielen Bereichen in die bloße Privatsphäre abgedrängt. Allerdings ermöglichte Joseph II dem „Privaten" durch die Kodifikation des Privatrechts, der Religionstoleranz und der Aufhebung der Untertänigkeit eine neue Dynamik, die vor allem die wirtschaftliche Entwicklung nachdrücklich beeinflußte und weniger die Stellung des Bürgers als "citoyen" als des „bourgois" begünstigte[36a].

ff) Die josephinischen Verwaltungsreformen sind durch eine stark ausgeprägte *mechanistische Staatsvorstellung* gekennzeichnet. Joseph II versprach sich durch eine Intensivierung der Bewegung der Verwaltung bei möglichst geringen Reibungsverlusten eine entsprechend hohe Effektivität. Das Problembewußtsein, von dem die Verwaltungsreformen Josephs II getragen sind, ist augenfällig von einem naturwissenschaftlichen Denkansatz geprägt, und scheint insbesondere von der Mechanik besondere Impulse bezogen zu haben[38]. Es war aber nicht allein diese Staatsvorstellung, die häufig falsche Antworten auf richtige Fragestellungen gab. Vielmehr war es die ideologisch starre und unflexible Denkungsart des Kaisers, die ihn unbeirrbar an seinen Ideen festhalten ließ, auch wenn damit offensichtlich das Gegenteil des gewünschten Erfolges bewirkt wurde[39].

gg) Die Verwaltungsreformen Josephs II sind schließlich durch den unerschütterlichen Glauben in den *Staat als Problemlöser* gekennzeichnet. Das von BEIDTEL[40] schon unter Maria Theresia beklagte „Vielregieren" nahm unter Joseph II

---

36) Siehe die Hinweise in Anm 28 und 29 sowie die Literaturübersicht bei ZÖLLNER, Geschichte 626 f.

36a) Vgl OGRIS, Zwischen Absolutismus und Rechtsstaat, in: Österreich im Europa der Aufklärung, Bd 1, 365 ff.

37) Freilich waren dazu schon zur Zeit Maria Theresias fortgeschrittene Ansätze erkennbar; vgl BEIDTEL, Geschichte, Bd 1, an mehreren Stellen; WEINZIERL, in: Entwicklung 59 ff; GRAWERT, Staat und Staatsangehörigkeit (1973) 146 ff.

38) Vgl FRIEDELL, Kulturgeschichte 651 ff; ein theoretisches Konzept dieser mechanischen Staatsauffassung entwickelte SCHLÖZER, Allgemeines Staatsrecht und Staatsverfassungslehre (1793).

39) Als Beispiele seien etwa das System der Conduitlisten genannt, das mehr Verunsicherung, Opportunismus und Devotion, statt Affirmativität und Ehrgeiz bewirkte oder die schlechte materielle Stellung der Beamten, die diese ungeachtet aller moralischen Apelle des Kaisers nicht gerade zu Höchstleistungen anspornte; vgl SCHIMETSCHEK, Beamte 97 ff.

40) BEIDTEL, Geschichte, Bd 1, 31.

noch gewaltig zu. Das konsequente Eindringen des Staates in alle Lebensbereiche wurde freilich vom Volk nicht mit der Begeisterung aufgenommen, die sich der Kaiser erhofft hatte. Andererseits konnte das Vertrauen besonders der bäuerlichen Bevölkerung in den Staat durch die sehr auf den Schutz der Bauern bedachte Rolle der Kreisbehörden als Schlichtungsinstanz von Differenzen zwischen den Herrschaften und den Untertanen geweckt werden[41].

b) *Die Reform der Verwaltung in den Ländern*

Joseph II schenkte der Reform der staatlichen Verwaltung in den Ländern, insbesondere der Reform der Kreisämter und der restlosen Verstaatlichung der Lokalbehörden, ein größeres Augenmerk als der Reform der Zentralverwaltung, erkannte er doch die Bedeutung der unteren Instanzen für die Verwirklichung der Ideen des aufgeklärten Absolutismus. Der Kaiser nahm die Reform der Verwaltung in den Ländern von zwei Seiten her in Angriff: Durch eine *organisatorische Reform* sollte die Zentralisation der Verwaltung möglichst perfektioniert werden. Diesem Ziel sowie der Anpassung der Verwaltung an die explosive Expansion ihrer Kompetenzen sollte auch eine *innerorganisatorische Verwaltungsreform* dienen.

aa) *Die organisatorischen Reformen*

(1) *Die Aufhebung der Landesausschüsse*

Die wesentlichen Ziele der organisatorischen Reformen der Verwaltung in den Ländern waren die Ausschaltung der Stände von den letzten Rechten der Teilnahme an der „Regierung“[42] und die Organisierung der Provinzialverwaltung nach dem zentralistischen, französischen Vorbild[43]. Zu diesem Zweck hob Joseph II 1782 die ständischen Ausschüsse und ständischen Steuerämter auf und übertrug deren Aufgaben den Gubernien. Wohl mehr aus verwaltungspolitischer Klugheit denn als Zugeständnis an die Stände wurden jedem Gubernium zwei vom Landtag bestellte Räte für ständische Geldsachen („*ständische Repräsentation*“) zugewiesen. Die Einverleibung der ständischen Buchhaltungen in die landesfürstliche ist ein wichtiges Ereignis in der dunklen Geschichte des österreichischen Föderalismus im Zeitalter des Absolutismus. Die Folge war die Wegnahme

41) Was aber durch das neue System der Konskription, die Schulpflicht und Steuererhöhungen wieder zunichte gemacht wurde; zur Behördenpraxis vgl exemplarisch BUSZKO, Theresianisch-josephinische Agrar- und Bauernpolitik in Galizien und ihre Folgen, in: Österreich im Europa der Aufklärung, 66 ff, insb 78 ff.

42) Vgl A. WOLF, Österreich unter Maria Theresia und Joseph II (1884) 269.

43) Vgl WAGNER, Die Reise Josephs II nach Frankreich 1777 und die Reformen in Österreich, FS Hantsch (1965) 221 ff; HINTZE, in: Staat[2] 357.

der freien Verfügung der Stände über das Landesvermögen und damit ein gewaltiger Fortschritt im Prozeß der völligen Entstaatlichung der Länder[44].
Als äußeres Zeichen der Entmachtung der Stände wurde auch die Tatsache gewertet, daß das *Landhaus*, einst Mittelpunkt des ständischen Lebens und alleiniger Sitz ständischer Versammlungen und Ämter, nun zugleich die Landesregierung (Gubernium, Statthalterei) beherbergte[45]. So marginal dieses Detail auch erscheinen mag, es spiegelt doch einen Grundzug der josephinischen Staatsgestaltung wider: Alles „Politische" und „Obrigkeitliche" sollte nun als einheitlich „staatlich" erscheinen, die alten im Volk verankerten Unterscheidungen zwischen grundherrlicher, ständischer und landesfürstlicher Verwaltung sollten eliminiert werden. So war es folgerichtig, auch die bei einfachen Menschen häufig anzutreffende Identifikation der Verwaltung mit ihrem Amtsgebäude in der Weise zu steuern, daß nun das Landhaus Symbol für die Verwaltung im Lande schlechthin wurde und äußerlich sichtbare Unterscheidungen der Verwaltungseinheiten eingeebnet wurden.

Einen weiteren organisatorischen Schritt zur Verstaatlichung der ständischen Verwaltung bedeutete die Ausweitung der schon von Maria Theresia begonnenen Übertragung der Ämter oberster Landesbeamter („oberste Landesoffiziere") an hohe Staatsbeamte. Joseph II suchte so offensichtlich die Doppelgeleisigkeit der Verwaltung in den Ländern durch personelle Integration auszuschalten, ein Ziel, das ihm freilich nicht gelang und das von seinem Nachfolger auch weitgehend widerrufen werden mußte.

(2) *Organisatorische Reformen der Gubernialverwaltung*

Joseph II gliederte sein Reich nach französischem Vorbild in Regierungsbezirke, wobei er ohne Rücksichten auf historische Entwicklungen mehrere kleine Länder zu Verwaltungsbezirken zusammenfaßte. Es ist unverkennbar, daß hier ein Schritt zur Überwindung des Föderalismus durch den Aufbau neuer politisch-geographischer Einheiten versucht wurde. Diese noch geschichtslosen Territorien sollten ihr geschichtliches Werden im neuen, josephinischen Zeitgeist erfahren und die alten politischen Ordnungsvorstellungen überlagern. HINTZE[46] erblickt in den neuen Verwaltungseinheiten deutliche Parallelen zu den französischen Generalitäten, deren Einteilung die Grundlage der Departements ist.
Die Verwaltung dieser neuen, die historisch gewachsenen Traditionen der Länder grob mißachtenden Verwaltungseinheiten oblag den *Gubernien*, die in Wien und Linz „*Regierungen*", in Ofen „*Statthalterei*" genannt wurden. Jedem Guber-

44) Dies wurde durch die Aufhebung der ständischen Bewilligungsrechte der Steuern noch ergänzt.

45) Vgl DE LUCA, Wiens gegenwärtiger Zustand unter Josephs Regierung (1787) 157 f; D'ELVERT, Verwaltungs-Geschichte 450; HASSINGER, Die Landstände der österreichischen Länder, Jahrbuch für Landeskunde von Niederösterreich NF 36, 1964, 1016; BRADLER-ROTTMANN, Reformen 46.

46) HINTZE, in: Staat² 357.

nium stand eine *Provinzialstaatsbuchhaltung* und eine *Kammerprokuratur* zur Seite. In den größeren Städten wurde die Polizeiverwaltung durch *Polizeidirektionen* geführt. Diese waren den Gubernien unterstellt. Nur die geheime Polizei wurde allein — ohne Einfluß des Kollegialorgans Gubernium — vom Gouverneur, dem Chef der Landesstelle, administriert. Dieser unterstand in diesen Agenden direkt Graf PERGEN, dem 1786 die Polizeioberdirektion für die gesamte Monarchie anvertraut worden war.[46a)]

Von besonderer Bedeutung war die Neuorganisation der *Fiscalämter.* BACHMANN[47)] beschreibt sie als besondere Kontrollorgane, die darüber zu wachen hatten, daß die Verwaltung gemäß den Gesetzen und im Sinne der kaiserlichen Verfügungen gehandhabt wurde. Von BEIDTEL[48)] wird neben dieser inneradministrativen Polizeifunktion vor allem die Rolle der Fiscalämter als „*Advokat des Untertans*" hervorgehoben. Dem Fiscalamt war ein eigener Fiscaladjunkt, auch „Unterthansadvocat" genannt, zugewiesen, der die Untertanen bei der Durchsetzung ihrer Forderungen gegen die Herrschaften nach dem neuen Unterthanspatent[49)] zu unterstützen hatte[50)].

Die Reformen der äußeren Organisation der Gubernien war insgesamt weniger bedeutsam als die innerorganisatorischen Neuerungen und es standen alle im Zeichen von Konzentration und Zentralisation. Die Zusammenfassung mehrerer Landesstellen zu einem Gubernium, die Zusammenlegung der Gubernien mit den ständischen Ausschüssen, die Wiederbetrauung der Gubernien mit den Finanzgeschäften und die Neuorganisation der Fiscalämter sind die augenfälligsten Maßnahmen in diesem Bereich.

Zwar war die rechtliche Bedeutung und der Wirkungskreis der Gubernien sehr groß, allein das Ansehen der Gubernien in der Öffentlichkeit entsprach dem nicht. Dies war zum einen darin begründet, daß ihre Tätigkeit und Bedeutung nicht so sehr ins Auge fielen wie die der Kreisbehörden, da der Kontakt dieser Behörden zum Volk sehr gering war. Zum anderen war eine Reihe von wichtigen Geschäften sogenannten *Hofkommissären* anvertraut, welche als Sonderbehörden die Befugnisse der Gubernien einschränkten und ihr Ansehen in der Öffentlichkeit zuweilen in den Hindergrund drängten.

46a) Vgl BENEDIKT, Joseph II 121 f.

47) BACHMANN, Reichsgeschichte 360.

48) BEIDTEL, Geschichte, Bd 1, 313.

49) Vgl die Rechtsquellenhinweise bei BACHMANN, Reichsgeschichte 393, Anm 3; zum Verfahrensmodus siehe BEIDTEL, Geschichte, Bd 1, 313.

50) Man könnte hierin einen Ansatz für die Ausgestaltung eines „*Volksanwaltes*" erblicken. Allerdings steht diese Einrichtung nicht im Dienste einer Rechtsstaatlichkeit im modernen Sinn, sondern ist allein gegen die Grundherrschaft gerichtet.

(3) *Organisatorische Reformen der Kreisbehörden*

In den Reformplänen Josephs II spielten die Kreisämter eine bedeutsame Rolle, ihnen sollte in der Verwaltung das größte Gewicht zukommen. Die schon zur Zeit Maria Theresias nachzuweisende Schlüsselrolle der Kreisämter im System der staatlichen Behörden in den Ländern wurde unter Joseph II weiter ausgebaut. Dieser Behördentypus wurde vom Kaiser als Triebrad für alle Neuerungen und als wichtigstes Instrument zur restlosen Verstaatlichung aller Bereiche der Öffentlichkeit und zur Zurückdrängung der Feudalgewalten eingesetzt.

Zwar bestand im Prinzip eine auch in den Unterinstanzen zum Tragen kommende Trennung der Justiz von der Verwaltung, aber durch eine Reihe von Kontrollbefugnissen wurden die Kreisbehörden „zu einer Art Vorgesetzten der kleineren Justizbehörden erster Instanz“[51].

Eine Reihe von Kreisen erhielt neue „Kreishauptstädte“. Um nämlich die, schon von Maria Theresia eingeführte Praxis häufiger Lokalaugenscheine (sog „Localcommissionen“) besser organisieren zu können, sollte der Sitz der Kreisämter möglichst im Mittelpunkt des Kreises liegen.

Der Aufgabenbereich der Kreisämter erfuhr unter Joseph II eine beträchtliche Erweiterung. Insbesondere durch die neuen Vorschriften über die Behandlung der Untertansangelegenheiten, das neue Grundsteuer- und Urbarialsystem, die Neuorganisierung der Kommunalverwaltung, die Einführung des Armeninstituts und zahlreiche Maßnahmen der kameralistischen und merkantilistischen „Förderungsverwaltung“[52] nahm die Bedeutung der Kreisbehörden erheblich zu[53].
Der Kompetenzerweiterung der Kreisämter entsprach auch ihre organisatorische Ausweitung. Neben der Vermehrung des Hilfspersonals wurden eigene Sachbearbeiter für die einzelnen Ressorts bestellt. So erhielt jeder Kreis einen Steuereinnehmer, der auch die Zollinspektorate leitete, es gab das Amt des Kreiswundarztes, des Kreisingenieurs, des Kreismaurermeisters usw, Ämter, die in der Geschichte der einzelnen Verwaltungszweige oft eine richtungsweisende Rolle spielten[54].

51) So BEIDTEL, Geschichte, Bd 1, 322.

52) Vgl die Hinweise in Anm 29 sowie DITTRICH, Die deutschen und österreichischen Kameralisten (1974).

53) Siehe dazu die Rechtsquellenhinweise bei D'ELVERT, Verwaltungs-Geschichte 459 und 461.

54) Vgl etwa GLUTH, Baurecht und Baupolizei, in: MISCHLER/ULBRICH (Hg), Österreichisches Staatswörterbuch[2], 1. Bd (1905) 403 ff; BRAUER, Staatsbauten, ebenda 429 ff; MELICHAR, Sanitätswesen (Organisation), ebenda, Bd 4 (1909) 170 ff, sowie MAYERHOFER/PACE, Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst[5], 8 Bde u 2 Erg.Bde (1895 - 1913) an vielen Stellen.

(4) *Die endgültige Verstaatlichung der Lokalbehörden*

Die Unterinstanzen, deren hierarchisch-zentralistische Eingliederung in die staatliche Verwaltung schon zu Beginn der Alleinregentschaft Josephs II im große und ganzen als vollzogen gelten kann, erfuhren nunmehr eine gründliche Reinigung von den letzten „autonomen", in die zentralistische Staatsorganisation noch nicht gänzlich eingebundenen Elementen. Neben der gutsherrlichen Verwaltung, der Dorf- und Stadtverwaltung bezog sich diese Verstaatlichung auch auf die, organisatorisch der Landesverfassung zuzurechnenden „Corporationen" (Kapitel, Klöster, Universitäten usw)[55], die, soweit sie nicht aufgehoben wurden, ganz in Staatsinstitute umgewandelt wurden.
In den Städten und Märkten ging die Bedeutung der traditionellen, aus lokalen Honoratoren bestehenden und von den Bürgern gewählten Bürgermeistern und Schöffen zu Gunsten der geprüften und beamteten Räte rechtlich wie faktisch zurück. Die Stadtverfassungen wurden auf bürokratischem Wege organisiert. Bald wurde die politische Gewalt und die Verwaltung des städtischen Vermögens allein von den Magistraten ausgeübt[56]. Kommunalämter wurden zwar immer noch häufig durch Wahlen vom Magistrat oder den Ausschüssen besetzt, doch bedurfte es in der Regel der Bestätigung durch die landesherrliche Behörde. Die autonomen Rechtsetzungsbefugnisse der Städte wurden stark beschnitten, ihre Verwaltung war strikt an die staatlichen Gesetze gebunden und unterstand als politische Behörde dem Kreisamt. Auch die finanzielle Gebarung wurde in Abhängigkeit von den staatlichen Behörden gebracht, ja selbst die Bezüge der städtischen Beamten wurden von der Regierung reguliert.

Die permanente Ausweitung der Staatstätigkeit bedeutete auch für die Gemeinden einen wesentlichen Aufgabenzuwachs. Dabei waren die kommunalen Behörden durchwegs Vollziehungsorgane der kaiserlichen Anordnungen, ein Umstand, der sich auf die Organisation auswirken mußte. Um die Lokalverwaltung fest in die zentralistische Hierarchie der Staatsbehörden einzubinden, wurde die Organisation und die Geschäftsbehandlung modernisiert und rationalisiert. Die neuen Bestimmungen über die qualitativen Ausstattungserfordernisse der Lokalverwaltung führten freilich dazu, daß viele Dorfgemeinden mangels geeigneter, d.h. juristisch geschulter Organwalter Kompetenzen (insb auf den Gebieten der Gerichtsbarkeit, der Polizei- und Finanzverwaltung) verloren. Diese Kompetenzen gingen auf die herrschaftlichen Ämter über, die von juristisch geschulten Beamten, die mit einem Fähigkeitsnachweis von den staatlichen Behörden ausgestattet sein mußten, geleitet wurden. In einer Weisungs- und Kontrollhierarchie unter den Kreisämtern stehend, wurden diese Herrschaftsämter zur Zeit Josephs II als *staatliche Behörden* angesehen. Diese Verstaatlichung wurde

55) Siehe dazu die Einzelheiten bei BEIDTEL, Geschichte, Bd 1, 311 f.

56) Sowohl die *Magistrate* als auch die sehr bedeutsamen *Ausschüsse*, in kleinen Städten der *Syndikus*, bestanden aus geprüften, landesherrlichen Beamten.

staatstheoretisch damit legitimiert, daß die Rechte der Herrschaftsbesitzer keine originären, sondern vom Landesfürsten *verliehene* seien, die jederzeit widerrufen werden können[57]. Auch die Ausübung dieser Rechte geschehe daher nicht aus eigenem Recht, sondern aus dem Recht des Monarchen, weshalb die Herrschaftsämter auch primär den Anordnungen der staatlichen Behörden und nicht der Herrschaftsbesitzer unterworfen seien.

Diese „Reinigung" der Verwaltung von autonomen Resten und die Aushöhlung der alten Organisationsstrukturen auf unterster Ebene ist für die Entwicklung der staatlichen Verwaltung in den Ländern von besonderer Bedeutung. Zum einen beginnt damit auf allen Ebenen eine „rationale" Verwaltungsführung durch Berufsbeamte ihre Wirkung zu zeigen, zum anderen werden die staatlichen (landesfürstlichen) Behörden damit zum primären Bezugspunkt für alle Bürger und für alle Angelegenheiten.

bb) *Die organisationsinterne Verwaltungsreform*

Um die Verwaltung den ehrgeizigen Plänen des Kaisers anzupassen, mußte ihre Struktur auch von innen her erneuert werden. In die innere Erneuerung hatte Joseph II wohl mehr Erwartungen gesetzt als erfüllbar waren. Über seine innere Anteilnahme am Zustand und Wirken der Bürokratie gibt der berühmte „*Hirtenbrief*"[58] Auskunft. Bestimmend auch für die innere Reform der Verwaltung war Josephs II unerschütterliches Vertrauen in eine reichseinheitliche, streng zentralistisch-hierarchische Verwaltungsführung als Garant für die staatliche Verwirklichung des aufgeklärten Absolutismus, sowie sein Mißtrauen gegenüber der Beamtenschaft, von der er bedingungslose Loyalität zu seinen Ideen und seinem Reformwerk verlangte.

Eine Fülle von Gesetzen, Hofdekreten und anderen Anordnungen erging an die Beamten, um den Gang der Verwaltung laufend zu verbessern und kontrollierbarer zu gestalten. Markante Veränderungen der Innenstruktur der staatlichen Verwaltung in den Ländern waren insbesondere:

(1) *Die Zurückdrängung des Kollegialprinzips zugunsten monokratischer Elemente,* verbunden mit einer planmäßigen Ausgestaltung der *rechtlichen Verantwortlichkeit der Amtsträger.* Zwar blieb das Kollegialprinzip in der Gubernial-

57) Vgl BEIDTEL, Geschichte, Bd 1, mehrmals.

58) In diesem „Hirtenbrief" beschwor Joseph II das Ideal des uneigennützigen, von Geist und Eifer für den Staat erfüllten Beamten und prangerte die eigennützige, schwerfällige Bürokratie an. Joseph will den *Staatsdiener,* der sich für das Gemeinwohl aufopfert und nicht den alten „fürstlichen Bedienten"; abgedruckt bei F. WALTER, Die österreichische Zentralverwaltung II/4 (1938) 123 ff; vgl auch D'ELVERT, Verwaltungs-Geschichte 442 ff; BACHMANN, Reichsgeschichte 359 ff; HINTZE, in: Staat[2] 357 f; OGRIS, Der Beamte in der Habsburgermonarchie, Die Verwaltung 1985, 204; SCHIMETSCHEK, Beamte 97 f.

verwaltung formal aufrecht, doch wurde die Stellung der Landeschefs durch eine Reihe von neuen Verfahrensbestimmungen bedeutend aufgewertet[59]. Eine Reihe wichtiger Geschäfte konnte er nunmehr ohne Beirat des Kollegiums im Präsidialwege oder unter Beiziehung einiger von ihm selbst gewählter Räte entscheiden. Neben dem sicherlich bedeutenden verwaltungsökonomischen Gewinn ermöglichte das monokratische System eine weit bessere Geltendmachung der Verantwortlichkeit der Landeschefs.

(2) Kennzeichnend für die Verwaltungskultur zur Zeit Josephs II war der Kanzleistil. Seine umständliche, durch unendliche Schreibereien und eine weitläufige Geschäftsbehandlung gekennzeichnete Art wurde trotz wiederholter Reformversuche nicht wesentlich verbessert. Durch das strikte Gebot einer umfassenden Amtsverschwiegenheit blieb dieser Bereich freilich weitgehend der Öffentlichkeit verborgen. Die Reformen der Geschäftsbehandlung[60] trugen sicherlich wesentlich dazu bei, daß die Verwaltung — im Vergleich zur alten, durch Mündlichkeit und die Anwendung von Gewohnheitsrecht gekennzeichneten Verwaltungsführung — einen *rationalen Charakter* im Sinne einer positivistischen Betrachtung, auf die sehr viel Wert gelegt wurde, annahm. Im Verwaltungsalltag fand diese Rationalität freilich nicht immer die gebührende Anerkennung. Für die Beamten bedeuteten die neuen Bestimmungen eine weitere Zunahme der Arbeitsbelastung, für die „Parteien"[61] war das umständliche Verwaltungsverfahren verwirrend und zumeist uneinsichtig.

BEIDTEL[62] beschreibt die Geschäftsbehandlung einer Kollegialbehörde: „Alle eingereichten Geschäftsstücke wurden im Einreichungsprotokolle verzeichnet, sofort von dem Vorsitzenden dem Referenten zugetheilt, von diesem nach gewissen Vorschriften bearbeitet, dann im Rathe vorgetragen, ein Rathsprotokollist zeichnete die bei der Berathung vorgekommenen Meinungen auf, ein Secretär bearbeitete die zufolge des Beschlusses nothwendigen Expeditionen, Kanzellisten schrieben sie ab, Registratursbeamte hoben die abgeschriebenen Expeditionen und andere Akten zum Amtsgebrauche auf, Gerichtsdiener besorgten die Zustellungen...."

---

59) Insb das G vom 18.5.1781, die Hofdekrete vom 31.3. und 18.5.1781; vom 10.8.1782 und vom 16.12.1783; vgl die Nachweise bei D'ELVERT, Verwaltungs-Geschichte 433 ff; BEIDTEL, Geschichte, Bd 1, 199.

60) Siehe die Rechtsquellennachweise bei D'ELVERT, Verwaltungs-Geschichte 459 und 461.

61) Selbstverständlich ist hier nicht der Parteienbegriff des AVG angesprochen. Der mit der Verwaltung in direkten Kontakt tretende Mensch war ja nur Gewaltunterworfener und nur in sehr beschränktem Maß (insb gegenüber der Grundherrschaft) Anspruchsträger.

62) BEIDTEL, Geschichte, Bd 1, 337.

Eine Konsequenz dieser Reformen ist der heute noch im Verwaltungsrecht[63], stärker aber im Bewußtsein der Bevölkerung verankerte *Gegensatz von Bürokratie und Öffentlichkeit* und Bürokratie und Volksverbundenheit. Das Mißtrauen gegen die Verwaltung, auch wenn sie sich als Dienstleistungsbetrieb für den Bürger darzustellen versucht, reicht in diese Zeit zurück.

(3) Neben der Reform der Geschäftsbehandlung wurde auch das *Dienstrecht und die soziale Stellung der Beamten* grundlegend reformiert. Feste, wenngleich ungemein schlechte Besoldung und das Recht der Beamten auf eine Pension sollten die Unabhängigkeit der Beamten sicherstellen[63a].
Ein neues System, die Beamtenschaft einer effektiven Kontrolle zu unterwerfen, wurde durch die sogenannten *Conduitlisten*[64] eingeführt. Von diesen, von den Vorgesetzten zu führenden Unterlagen versprach sich Josph II eine straffere Kontrolle und eine Hebung der Beamtentreue und des Diensteifers. Letztere Erwartungen wurden nicht in der gewünschten Weise erfüllt. Im Gegenteil! Da nach den Conduitlisten Beförderungen, Zurückstufungen und Entlassungen erfolgten, weckte dieses System weniger den Ehrgeiz vieler Beamten als vielmehr Opportunismus und formale Geschäftigkeit. Es wurde hier wesentlich eine Eigenschaft der Verwaltung begründet, einen Rechtsfall weniger auf Grundlage des Rechts als nach den Vorstellungen von Vorgesetzten oder anderen Beamten, die auf die Eintragungen in die Conduitlisten Einfluß hatten, zu entscheiden.

Im Rahmen der Neugestaltung des Dienstrechts der Beamten wurde auch eine zentralistische Ordnung der Ernennungen und Beförderungen installiert, die zunehmend an formalen *objektiven Qualifikationskriterien*, wie rechtswissenschaftliche Studien, Prüfungen, Approbationen ua orientiert war. Die Lehrpläne der entsprechenden Fächer, die im wesentlichen überall die gleichen waren, wurden vom Staat bestimmt und enthielten demzufolge hauptsächlich Inhalte, die der Ideen- und Vorstellungswelt des Josephinismus entsprachen[64a].

---

63) Vgl Art 20 Abs 3 B-VG; MORSCHER, Öffentlichkeit und Verwaltung, ZöR 1980, 39 ff; PICHLER, Probleme ausgesuchter Geheimhaltungsbestimmungen aus der Sicht des Kommunalstatistikers, ÖGZ 1983, 500 ff.

63a) Vgl SCHIMETSCHEK, Beamte 99 f.

64) Conduitlisten sind tabellarische Übersichten über eines jeden Beamten Stand, Besoldung, Fähigkeiten, Verwendung, Dienstalter, Fleiß, Kenntnisse, Amtsverrichtungen und sittliches Betragen. Vgl PEZZL, Charakteristik Josephs II (1791) 84; HATTENAUER, Geschichte des Beamtentums (1980) 158; SCHIMETSCHEK, Beamte 103.

64a) Vgl HAMMERSTEIN, Besonderheiten der österreichischen Universitäts- und Wissenschaftsreform zur Zeit Maria Theresias und Joseph II, in: Österreich im Europa der Aufklärung, 799 ff.

cc) *Die ständische Verwaltung der Länder*

Die Verwaltungs- und Verfassungsreformen Josephs II bedeuteten einen vernichtenden Schlag gegen die Ständische Verwaltung, von dem sie sich, auch nach ihrer Restaurierung durch Leopold II nicht mehr erholte. Die josephinischen Reformen hatten die staatliche Verwaltung in formeller wie materieller Art aufgerüstet, dem die Stände nichts entgegensetzen konnten. Der *Abstieg von der Eigenstaatlichkeit der Länder*[65] *zu Selbstverwaltungskörpern* war unter Joseph II vollzogen.

3. *Die staatliche Verwaltung in den Ländern unter Leopold II* [66]

a) Als Leopold II die Regierung übernahm, stand er vor der schwierigen Aufgabe, die Unzufriedenheit der Stände mit dem Reformwerk Josephs II, die in Belgien und Ungarn starke separatistische Kräfte hatte stark werden lassen, zu besänftigen, ohne zugleich die wichtigsten Errungenschaften der Reformen seines Bruders in Frage zu stellen. Wenngleich Leopold II im Gegensatz zur patriarchalischen Staatsauffassung Josephs II der Theorie des Verfassungsstaates, den Ideen Montesquieus und der Lehre der Volkssouveränität samt den Vorstellungen des Steuerbewilligungsrechtes des Volkes und der Rechenschaftspflicht der Regierung nahe stand[67], so stand auch er grundsätzlich auf dem Boden des Zentralisationsgedankens und hielt am Grundsatz der absoluten Staatshoheit fest, wenngleich er die Existenz und ein beschränktes politisches Leben der Stände akzeptierte.

Die Verwaltungsreformen Leopolds II sind gekennzeichnet durch eine vorsichtige Korrektur[68] der überspannten Zentralisations- und Kontrolleinrichtungen, die sein Bruder ohne Rücksicht auf Volk, Stände und Beamtenschaft durchzusetzen

---

65) Diese war zwar durch die Personalunion des Kaisers materiell stark zurückgedrängt, formal jedoch bis Joseph II noch gegeben.

66) Vgl dazu SPRINGER, Geschichte Österreichs seit dem Wiener Frieden 1809, 1. Teil (1863) 24 ff; DOMIN-PETRUSHEVECZ, Neuere Österreichische Rechtsgeschichte (1869) 197 ff; D'ELVERT, Verwaltungs-Geschichte 503 ff; BACHMANN, Reichsgeschichte 401 ff; BEIDTEL, Geschichte 415 ff; A. HUBER, Politik; WEINZIERL, in: Entwicklung 50 ff; HANTSCH, Geschichte, 2. Bd[3], 242 ff; STURMBERGER, Der Weg zum Verfassungsstaat. Die politische Entwicklung in Oberösterreich von 1792 - 1861 (1962) 7 ff; WANDRUSZKA, Leopold II, 2 Bde (1963/65); BRADLER-ROTTMANN, Reformen; HELLBLING, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte[2] 318 ff.

67) Vgl HANTSCH, Geschichte 242; WANDRUSZKA, Die Persönlichkeit Kaisers Leopold II, Historische Zeitschrift 1961, 295 ff.

68) Die meisten der in Anm 66 genannten Autoren bewerten diese pragmatischen Reformen — oder besser: Restaurationen — positiv; nur D'ELVERT, Verwaltungs-Geschichte 505, beklagt diese Zeit als eine „des Änderns (der Verwaltung) ohne ein festes System nach schwankenden und wechselnden Ansichten und Wünschen".

suchte. Um allzugroße Restaurationshoffnungen von vornherein zu unterbinden, erklärte er das Jahr 1764 als die äußerste Grenze der *Möglichkeiten* einer Restauration, wenngleich keinesfalls davon gesprochen werden kann, daß Leopold II die Verwaltung Maria Theresias lediglich wiederherstellte. Neben einer Reform der Zentralbehörden, die dezentralisierend wirkte, stellte er die *ständische Verwaltung* wieder her und setzte korrigierende Schritte im Bereich der *Landesstellen.*

b) Die teilweise *Restauration der ständischen Verwaltung* wurde mit großer Vorsicht vorgenommen. Den Bestrebungen der Stände nach einer Restauration ihrer Verwaltungskompetenzen, wie sie im 16. Jahrhundert bestanden hatten[69], konnte Leopold II mit großem Geschick entgegentreten. Von den zwei Schritten, die Joseph II in Richtung der Entmachtung der Stände und der Zentralisation der Verwaltung gegangen war, nahm Leopold II lediglich einen zurück und dieser wurde nicht in Anerkennung eigener ständischer Rechte getan, sondern in Gewährung einer kaiserlichen Gunst.
So fand lediglich eine *formale* Restauration der ständischen Verwaltung statt, ohne daß die staatliche Verwaltung dadurch beschränkt worden wäre.
Leopold II setzte die ständischen Versammlungen und Ausschüsse wieder ein, wenngleich sie unter staatlicher Aufsicht keine wirkliche staatliche Bedeutung mehr erlangen konnten. Ihre rechtliche Transformation in *Selbstverwaltungskörper* blieb bis zum Ende der Monarchie irreversibel. Den ständischen Ausschüsses wurden auch ihre besonderen Buchhaltungen wiedergeben, ohne daß ihnen allerdings die freie Verfügbarkeit über den Domestikalfonds zugestanden wurde.

c) Die staatliche Verwaltung in den Ländern wurde zur Zeit Leopold II stabilisiert und von den schlimmsten Auswüchsen des josephinischen Reformeifers befreit. Der sich durch die Aufwertung der diskretionären Geschäftsbehandlung entwikkelnde „Ministerialdespotismus“[70] wurde durch die Wiederherstellung der Kollegialverfassung bei den Landesstellen beseitigt und die kollegiale Geschäftsführung neu geregelt[71]. Mit großer Erleichterung wurde die Aufhebung des Systems der jährlichen Conduitlisten und die Einschränkung der Untersuchungen gegen Beamte bei anonymen Anzeigen von der Beamtenschaft begrüßte.
Organisatorisch sind nur geringe Veränderungen zu verzeichnen. Die Kreisbehörden waren von den Reformen nur insoweit berührt, als durch die Restauration des Feudalsystems die Untertansangelegenheiten an Bedeutung verloren und einzel-

---

69) Vgl BACHMANN, Reichsgeschichte 405.

70) Vgl WEINZIERL, in: Entwicklung 61; BRADLER-ROTTMANN, Reformen 56.

71) Vgl Leopolds „masregeln“ für die Verwaltung vom 1.1.1792 bei KRETSCHMAYR/WALTER, Die österreichische Zentralverwaltung II (1925) 185 ff.

ne Kreisämter wieder an angestammte Plätze verlegt wurden. Auch wurde das *innerösterreichische Gubernium* durch Landesregierungen in Graz, Klagenfurt und Laibach ersetzt. Hinzu kam noch eine Landesstelle in Görz.

4. *Die Entwicklung der staatlichen Verwaltung in den Ländern im Vormärz (1792 - 1848)*[72]

a) *Das Verständnis von Staat und Verwaltung zur Zeit von Franz I und Ferdinand I und die daraus folgenden Konsequenzen für die Verwaltungsorganisation*

aa) Als Leopold II 1792 verstarb, hinterließ er eine Staatsorganisation, die in Bezug auf die inneren Angelegenheiten ohne klares System war. Wenngleich Leopold II die wesentlichen Errungenschaften des Reformwerkes seines Bruders stabilisiert hatte, und in manchen Belangen, insbesondere in der Frage der ständischen Autonomie sogar restaurierend gewirkt hatte, so war doch ansatzweise eine Öffnung hin zu neuen Entwicklungen erfolgt, die, bedingt durch die kurze Regierungszeit, allerdings ohne nachhaltige Wirkung blieb. Der Kaiser war offen gegenüber neu auftauchenden politischen und auch staatswissenschaftlichen Strömungen gewesen, eine Eigenschaft, die seinem Nachfolger gänzlich fehlte. Die durch den Einfluß der Aufklärung als geistigen Wegbereiter und die staatlichen Ereignisse in Frankreich und den Vereinigten Staaten von Amerika beeinflußten Strömungen bestimmten die Richtung der Auseinandersetzung zwischen den Prinzipien der Volkssouveränität und des monarchischen Staatsabsolutismus, national orientiertem Föderalismus und flächenstaatlichem Zentralismus. Die Frage nach der Rechtsnatur des Staates und der Rechtsstellung des Monarchen führte zur Problematisierung der alten naturrechtlichen und patrimonialen Rechtfertigungen der monarchischen Souveränität[73].

---

72) Zu den folgenden Ausführungen siehe HARTIG, Genesis der Revolution in Österreich im Jahre 1848 (1850); SPRINGER, Geschichte 52 ff; DOMIN-PETRUSHEVECZ, Rechtsgeschichte 212 ff; BUDINGER, Zu den Verwaltungsgrundsätzen des Kaisers Franz, Österreichisch-Ungarische Revue NF IV (1888) 257 ff; D'ELVERT, Verwaltungs-Geschichte 507 ff; WERTHEIMER, Geschichte Österreichs und Ungarns im ersten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts, 2 Bde (1884); BACHMANN, Reichsgeschichte 424 ff; BEIDTEL, Geschichte, Bd 2 (1898); WOLFSGRUBER, Franz I, Kaiser von Österreich, 2 Bde (1899); REDLICH, Staats- und Reichsproblem 1 ff; WEINZIERL, in: Entwicklung 50 ff; STURMBERGER, Weg 20 ff; HANTSCH, Geschichte 242 ff; HELLBLING, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte[2] 323 ff; BRAUNEDER/LACHMAYER, Verfassungsgeschichte[3] 79 ff.

73) Die Wiederentdeckung der Trennung von Amt und Person und die Überwindung der patriomonialen Staatsauffassung fand in der berühmten Schrift von ALBRECHT, Rezension über Maurenbrechers Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts (1837, Neudruck 1962) theoretisch ihren einflußreichsten Niederschlag. Das Problem wurde jedoch schon im ausgehenden 18. Jahrhundert intensiv erörtert. Vgl die Nachweise bei JELLINEK, Staatslehre[3] 673 ff; DENNEWITZ, Die Systeme des Verwaltungsrechts (1948) 16 ff; ERMACORA, Allgemeine Staatslehre (1970) 90 ff, insb 124 ff; HERZOG, Allgemeine Staatslehre (1971) 95 ff.

Dem polizeistaatlichen Regierungsstil der Monarchen des Vormärz (Franz I, Ferdinand I) gelang es zwar einigermaßen, all diese Strömungen von Österreich fernzuhalten, die Aktualität dieser Probleme war aber auch in Österreich brennend.

Die Staatsauffassung von Franz I[74] war gegenüber der von Joseph II und Leopold II rückschrittlich und stand auf dem Boden des naturrechtlichen Patrimonialismus[75] und in schroffem Gesetz zur Lehre von der Volkssouveränität und dem daraus entspringenden Selbstbestimmungsrecht der Völker. Für das Verständnis der Auffassung des Kaisers von der Organisation und Wirkungsweise der Verwaltung sind einige staatstheoretische Prämissen der Staatlichkeit seiner Zeit von Bedeutung:

(1) Das Prinzip des Absolutismus wurde im Vormärz weit mehr als theokratischer denn als aufgeklärter Absolutismus verstanden. Wenn die unter Maria Theresia und Joseph II „offiziell" gewordene Theorie vom contrat social[76] noch Inhalt der Unterrichtsvorlagen an Schulen und Universitäten war, so ist dies wohl dem gänzlichen Unverständnis des Kaisers von theoretischen Lehren zu verdanken. Das Selbstverständnis der Regierung war dem diametral entgegengesetzt[77].

(2) Als durch die Vermittlung von WATTEROTH[78] die Wirtschaftstheorie von ADAM SMITH auch in Österreich bekannt und in der Folge auch spürbar wurde, hatte dies bedeutsame Auswirkungen auch auf die Staatsführung. Nicht zuletzt durch den Einfluß wirtschaftlich mächtiger Bank- und Börsenkreise, der durch die ständigen Staatsdefizite bedeutsam wurde[79], zog sich der Staat zuneh-

74) Die im folgenden primär auf Franz I bezogenen Äußerungen können auch auf Ferdinand I ausgedehnt werden, da letzterer die Grundsätze seines Vaters weitgehend übernahm.

75) Vgl HARTIG, Genesis 17; HALLER, Die Restauration der Staatswissenschaften^2 (1780) Bd 1, 473 ff; MAURENBRECHER, Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts^3 (1847) insb 76 ff; zu den Auswirkungen auf die Verwaltungsführung siehe die (unkritischen) Ausführungen und Nachweise bei BÜDINGER, Österreichisch-Ungarische Revue, NF IV (1888) 257 ff.

76) Vor allem durch MARTINIS allgemeines Staatsrecht; vgl BEIDTEL, Geschichte, Bd 1, 101 ff; Bd 2, 55; KLEIN-BRUCKSCHWAIGER, Karl Anton von Martini in der Zeit des späten Naturrechts, FS Haff (1950) 120 ff; CONRAD, Bestrebungen 32 ff.

77) Auch die bekannte eigenhändige Streichung des Wortes „Vaterland" und die Ersetzung durch das Wort „Kaiser" im Aufruf von 1813 kann hierfür als beredter Ausdruck gelten; vgl REDLICH, Staats- und Reichsproblem 54 f.

78) Zur Wirksamkeit WATTEROTHS vgl BEIDTEL, Geschichte, Bd 2, 38 ff; LINDNER, Der Mann ohne Vorurteil 180 ff.

79) Vgl BEIDTEL, Geschichte, Bd 2, 173 ff und 299 ff; BRUSATTI, Wirtschafts- und Sozialgeschichte des industriellen Zeitalters (1979) 92 f.

mend in die Ordnungsverwaltung zurück[80]. Das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch von 1811 schuf solide Voraussetzungen für die freie *wirtschaftliche* Entwicklung des Bürgertums. Freilich bleiben im Vormärz die bürgerlichen Freiheiten im wesentlichen auf den ökonomischen Bereich beschränkt, doch wurden in dieser Epoche die materiellen Fundamente für den späteren politischen Aufstieg des „bourgois" zum „citoyen" geschaffen.

(3) Die sich zunehmend profilierende nationale Idee im Habsburgerreich[81] wurde von Franz I, wie auch von seinen Vorgängern, ganz im Sinne der deutschen Nation weiterentwickelt. Die Begründung des österreichischen Kaisertums 1804 war an sich ein wichtiger Schritt auf dem Weg zum deutsch-dominierten Einheitsstaat Österreich. Allerdings konnte Franz, dem weder die Entschlossenheit eines Joseph II bei der Durchsetzung seiner Maßnahmen, noch das taktische Geschick von Leopold II eigen war, den nationalen Tendenzen der nichtdeutschen Völker nicht erfolgreich entgegentreten. Es gelang ihm zwar, einen politischen Terraingewinn der *Stände* zu verhindern, der kulturelle, auf die *Nation* sich hinbewegende Aufschwung der nichtdeutschen Völker war jedoch nicht aufzuhalten. Die Bemühungen, die Eigentümlichkeiten der Länder nach und nach verschwinden zu lassen, wurden zwar zum Teil durch die von der Industrialisierung und dem Aufkommen des modernen Verkehrswesens hervorgebrachte soziale Mobilität unterstützt, konnten sich aber gegen die im Biedermeier primär kulturell sich äußernden zentrifugalen Tendenzen nicht nachhaltig durchsetzen. Die Erkenntnis, daß ein multinationaler Staat dauerhaft nur durch Dezentralisation und Autonomie zusammengehalten werden kann, fand in der Staatsauffassung des Vormärz allerdings nicht den geringsten Platz[82].

---

80) Vgl BRUSATTI, Wirtschafts- und Sozialgeschichte 82 ff; DERS., Österreichische Wirtschaftspolitik vom Josephinismus zum Ständestaat (1965) 27 ff.

81) Zur Entstehung und Entwicklung der nationalen Strömungen in Österreich siehe STEINACKER, Die geschichtlichen Voraussetzungen des österreichischen Nationalitätenproblems und seine Entwicklung bis 1867, in: HUGELMANN (Hg), Das Nationalitätenrecht des alten Österreich (1934) 1 ff.

82) REDLICH, Staats- und Reichsproblem I/1, 81, beschreibt zwei dem damaligen Österreich eigentümliche Kraftelemente, die in oft schwer definierbarer Verbindung mit Nationalgefühl und den Ideen des Liberalismus wie auch selbst untereinander ihre Wirksamkeit äußern: „Einmal: Wiederaufleben alter Erinnerungen an die politische Selbständigkeit der einzelnen Kronländer, vor allem jener, in denen in früheren Geschichtsepochen die Entwicklung bis zur Bildung selbständiger, von den Habsburgern beseitigter Staatlichkeit geführt hatte, so vor allem bei den Tschechen, Polen, Ruthenen und bei den Kroaten. Die *‚staatsrechtliche'* Idee hält ihren Einzug in die Gesamtmonarchie. Zweitens: die gemeinsame, tiefe, bis zum Haß gesteigerte Abneigung aller Völker und Klassen der bürgerlichen ebenso wie der bäuerlichen Bevölkerung gegen jene spezifische Form der Regierung, wie sie in dem theresianischen Staatswesen begründet, in dem Metternichschen Zeitalter ihre bis zur Absurdität geratene Vollendung erfahren hatte; nämlich gegen den *bureaukratischen Zentralismus* als Ausdruck der politischen, administrativen und sozialen Allmacht des Beamtentums im Namen der Krone".

bb) Diese kurz skizzierten Momente der Staatlichkeit des Vormärz spiegeln sich auch in der Entwicklung der formellen wie materiellen Bereiche der Verwaltung wider. Staatlicher Absolutismus, wirtschaftlicher Liberalismus und die ständigen Bemühungen um die Verwirklichung der Reichsidee prägten auch den Charakter der Verwaltung, wiewohl tiefgreifende Reformen in dieser Epoche nicht stattfanden. Vor dem Hintergrund der den Vormärz charakterisierenden Staatlichkeit erscheinen jedoch einige Struktureigenschaften der Verwaltung bemerkenswert:
Für das absolutistische Staatsverständnis dieser Epoche war kennzeichnend, daß alles, was eine Einschränkung der absoluten Gewalt des Herrschers herbeiführen konnte, als verwerflich angesehen und nach Möglichkeit ausgeschaltet wurde. Neben der Unterdrückung aller republikanischen und konstitutionellen Bestrebungen und der bürgerlich-liberalen Grundrechtsbestrebungen entwickelten sich daraus auch wichtige Tendenzen im Bereich von Regierung und Verwaltung. Diese müssen hier kurz skizziert werden, da sie von prägendem Einfluß für die Entwicklung der Verwaltung bis zum Ende des Habsburgerreiches waren und ein wesentlicher Teil des Gesamtzustandes der Verwaltung zu Beginn der Republik davon noch beeinflußt war.

(1) Es war ein Grundgedanke des Regimes im Vormärz, daß der Kaiser persönlich allein den ganzen riesigen, höchst unübersichtlichen Regierungsapparat beherrsche und lenke[83]. Das bombastische Selbstverständnis des absoluten Monarchen: „Der Staat bin ich" war bei Franz freilich auf ein mittelmäßiges „Ich bin die Verwaltung" reduziert. Der Staat wurde, wie HARTIG[84] beklagte und selbst von METTERNICH kritisch registriert wurde[85], nicht regiert, sondern verwaltet. HARTIG[86] vermißt die integrative Kraft des Monarchen zu dieser Zeit, die ja nach dem absolutistischen Selbstverständnis eine hervorragende Eigenschaft des Herrschers sein sollte:
„Der Grund aller nicht ungerechten Unzufriedenheit, welche sich über den Gang der Staatsmaschine hörbar machte, darf nicht in der Untauglichkeit ihrer einzelnen Bestandteile gesucht werden, sondern vielmehr in ihrer Zusammensetzung, welche durch vervielfältigte Reibung die Bewegung erschwerte, am meisten aber in der Insuffizienz der bewegenden Kraft. Diese Kraft war erschlafft und wirkte mehr auf einzelne Teile als auf das Ganze des Mechanismus, dh der Staat wurde administriert, aber nicht regiert. Die im Dikasterialwege zur Verhandlung kommenden Alltagsgeschäfte erhielten ihre Erledigung — wenn auch in der Regel nicht schnell, so doch nach Recht und Billigkeit; dasjenige aber, was seiner Natur gemäß nicht auf diesem Wege von unten hinaus, sondern umgekehrt von oben

83) Vgl REDLICH, Reichs- und Staatsproblem I/1, 68; positiver SCHIMETSCHEK, Beamte 106 ff.

84) HARTIG, Genesis 45.

85) Vgl F. WALTER, Die österreichische Zentralverwaltung II/1/2/2 (1931) 351.

86) HARTIG, Genesis 44 f.

hinab in Ausführung zu bringen gewesen wäre, nämlich die ruhige, zeitgemäße Umgestaltung des Veralteten, das besonnene, nach einer die Gesamtheit des Staates umfassenden leitenden Idee geregelte Fortschreiten in den Staatsinstitutionen unterblieb, insofern nicht etwa aus irgendeiner dazu nicht berufenen Schichte der Regierten dem Wirken der Regierung darin vorgegriffen und diese Letztere, welche hätte vorangehen sollen, von der Ersteren an das Schleppseil genommen wurde".

(2) Praktisch äußerte sich dies darin, daß Franz — meist punktuell und ohne rationales System — mittelst „*Handbillets*" ständig in das Verwaltungsgeschehen eingriff. Dies führte neben Verworrenheit im Geschäftsgang vor allem zur Untergrabung der Autorität der ordentlichen Behörden, da nicht selten auch rechtmäßige Verwaltungsakte von oben kassiert oder reformiert wurden. REDLICH[87] sieht darin eine wesentliche Ursache für die Ausprägung jener Eigenschaften altösterreichischer Bürokratie, die — schon aus der Zeit der Conduitlisten Josephs II bekannt — bis zum Ende der Monarchie bestimmend waren, „wie insbesondere die Sucht, jederzeit wittern zu wollen, was ‚oben' genehm sei, die Abneigung ‚meritorische' Entscheidungen zu fällen, überhaupt das Bestreben, sich jederzeit bei jeder amtlichen Tätigkeit möglichst nach allen Seiten, vor allem nach ‚oben' zu decken".

(3) Der wohl augenfälligste Aspekt der vormärzlichen Verwaltung war ihre Schwerfälligkeit, Unflexibilität, sowie der schleppend langsame Geschäftsgang. Dies war die Folge einer zentralistischen Organisation, die die Unterbehörden möglichst wenig an wichtigen Entscheidungen beteiligen will, ihnen durch das Korsett detaillierter Gesetze und Instruktionen möglichst wenig Spielraum für freie und vernünftige Beurteilung einräumt[88] und Rekurse und Revisionen begünstigt und fördert. Der *fünfstufige Instanzenzug*, der in der Regel auch bei minder bedeutsamen Angelegenheiten eingeschlagen werden konnte[89], ein überaus bürokratisches System der „Vielschreiberei" und der exzessiven Mitbefassung verschiedenster Behörden an einer Verwaltungssache bedingten einen oft vieljährigen Verfahrensverlauf, was wiederum eine allgemeine Unzufriedenheit mit der Verwaltung mit sich brachte.

(4) Kennzeichnend für das Regime des Vormärz war auch ein *Polizeisystem*, das Staat und Gesellschaft zur Gänze durchwob. Ein wesentlicher Bereich des Verwaltungshandelns bestand in polizeilicher Überwachungstätigkeit. Im Innenbe-

87) REDLICH, Reichs- und Staatsproblem 66.

88) Es soll hier nicht gegen die Bindung des Verwaltungsorgans an Recht und Gesetz gesprochen werden. Allerdings ist eine Rechtsbindung der Verwaltung ohne rechtsstaatliche Verfahren und Kontrollen funktionslos.

89) I. Herrschaftsamt oder Magistrat; II. Kreisamt; III. Gubernium; IV. Hofstelle; V. Kaiser.

reich der Verwaltung wurde das unter Joseph II ausgebaute polizeiähnliche Überwachungssystem der *Conduitlisten* mit all seinen Nachteilen wieder eingeführt. Die Beamtenmoral war, nicht zuletzt auch wegen der infolge Inflation und Staatsbankrotte trostlosen finanziellen Lage der Beamtenschaft, ziemlich schlecht, das System der Conduitlisten unterdrückte jedoch offenen Widerstand im Keime[89a]. So entstand ein kennzeichnender Zug der Verwaltung jener Zeit, daß sie permanent in Bewegung war[90], weitläufige, oft sinnlose Aktivitäten setzte, ohne daß der Beamte ein anderes Ziel vor Augen hatte, als bei seinen Vorgesetzten als rastlos Tätiger zu gelten. Der Grundsatz der Verfahrensökonomie wurde dabei meist in sein Gegenteil verkehrt.

(5) Das „Stabilitätssystem“ [91] des Vormärz war im wesentlichen darauf ausgerichtet, den absoluten Staat zu konservieren. So war die Verwaltung zunehmend mit ihrer bloßen Reproduktion beschäftigt. Das große Problem der Verwaltung in dieser Periode blieb jedoch ungelöst: „Das enorme Anschwellen der Aufgaben dieses modernen, bürokratischen Staates einerseits, der mit der Wohlfahrtsidee und mit der Verstaatlichung immer neuer Bereiche immer mehr Agenden an sich gezogen hatte, auf der anderen Seite aber doch die Aufrechterhaltung des Prinzips des absoluten Monarchen, der die Entscheidungsgewalt in seiner Hand zu vereinigen wünschte“ [92].

b) Der Zustand und die Bedeutung der staatlichen Verwaltung in den Ländern im Vormärz

aa) Weitreichende Reformen im Bereich der Verwaltung in den Ländern sind im Vormärz im organisatorischen Bereich nicht zu verzeichnen. Die Träger der Verwaltung in den Ländern — Gubernien, Kreis- und Lokalbehörden sowie die Torsi der landständischen Verwaltung — blieben bis 1848 im wesentlichen gleich organisiert, wie sie Franz I bei seinem Regierungsantritt vorgefunden hatte.

(1) Die *Gubernien* waren kollegial organisiert, jedoch führte der große Arbeitsanfall, verbunden mit der „Vielschreiberei“ bei der Geschäftsbehandlung doch zu einer faktischen Referentenherrschaft. Zu den Aufgaben der Gubernien gehörten außer den Verwaltungssachen im engeren Sinne die Handhabung von

89a) Vgl SCHIMETSCHEK, Beamte 112 ff; MEGNER, Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des K.K. Beamtentums (1985).

90) BEIDTEL, Geschichte, Bd 2, 35, spricht von einem System der Verwaltung, wo nur die Scheinbewegung wichtig war und vergleicht es mit den „Treträdern in den englischen Gefängnissen“.

91) So BEIDTEL, Geschichte, Bd 2, 213.

92) WEINZIERL, in: Entwicklung 64.

Zensur und Polizei, die Pflege und Überwachung der Kultus-, Unterrichts- und gewerblichen Angelegenheiten. Sie hatten auch Kompetenzen im Ehe- und Adoptionsverfahren und waren mit der Ausschreibung, Einhebung und Verwaltung der meisten direkten Steuern betraut[93].

(2) Die *Kreisämter* führten wie bisher die politische Verwaltung und übten die Oberaufsicht über die untersten Verwaltungsinstanzen aus. Sie waren auch, ohne eigentlich richterliche Behörden zu sein, zur Ausübung von Hilfsfunktionen im Rahmen der Gerichtsbarkeit berufen[94]. Ab 1832 wurde eine Entlastung von der Finanzverwaltung verfügt, indem eigene *Kameral-Bezirksverwaltungen* eingerichtet wurden[95].

(3) Die *städtische Verwaltung* wurde insoweit weiter in die zentralistische Staatsverwaltung eingebunden, als die Wahlen für die magistratischen Ämter wesentlich zurückgedrängt wurden und die wichtigsten Organe nunmehr durch landesfürstliche Behörden bestellt wurden.

(4) Die *ständische Verwaltung*, unter Leopold II wiederhergestellt, verlor weiter an Bedeutung[96]. Die Stände waren nunmehr auch organisatorisch dem kaiserlichen Staat subordiniert. Die Landtagsprotokolle waren landesfürstlichen Organen vorzulegen, diese hatten die Landtagsbeschlüsse zu bestätigen. Auch war die Bestellung der ständischen Beamten von der Genehmigung des Kaisers und seiner Behörden abhängig. Es waren in der Regel kaiserliche Beamte, die als eine Art Gehaltszulage, auch die Posten oberster Landesoffiziere innehatten[97]. Der Landeshauptmann war endgültig landesfürstlicher Beamter geworden: Nicht

---

93) Vgl näher BACHMANN, Reichsgeschichte 435.

94) Zu diesen Kompetenzen siehe BACHMANN, Reichsgeschichte 436.

95) Dazu näher BEIDTEL, Geschichte, Bd 2, 355 ff; HELLBLING, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte[2] 331.

96) Vgl HARTIG, Genesis 40: „Diese Landesstände hatten nicht den Charakter von Volksrepräsentanten in dem Sinne, welcher diesem Worte in unseren Tagen beigelegt wird, sie waren privilegirte Körperschaften, die nur ihre eigenen, von den Monarchen zu verschiedenen Zeiten ihnen zugestandenen Rechte vertraten — Rechte, welche weder eine entscheidende Theilnahme an der Gesetzgebung, noch die Zustimmung zu der Besteuerung im Allgemeinen klar aussprachen, sondern sich auf die Bekanntgebung der von der Provinz zu entrichtenden directen Steuern alle Jahre noch vor deren Ausschreibung, — auf einige den Ständen zugewiesene Verwaltungsgeschäfte, namentlich die Ausschreibung, Repartitien und Erhebung der directen Steuern, — auf die Gebahrung der ihnen für gewisse, theils vorgezeichnete, theils von ihnen zu votirende Zwecke vom Landesfürsten bewilligten Fonds, — auf die Verwaltung der aus solchen Fonds dotirten Anstalten, und auf die Evidenzhaltung und Tilgung des in früherer Zeit zuweilen dem Staate eröffneten Credites beschränkten. Das allgemeine Volksinteresse hatten sie nur insofern zu vertreten, als es mit ihren speciellen zusammentraf". Vgl auch die Nachweise bei STURMBERGER, Weg 43 ff.

97) Vgl BEIDTEL, Geschichte, Bd 2, 25 f.

mehr der von den Ständen gewählte Landeshauptmann, Chef der Stände und Vorsitzender des Landtages, führte auch die Geschäfte eines Gouverneurs, sondern der vom Kaiser ernannte Gouverneur war auch Landeshauptmann und sohin ständisches Organ. Selbst die Aufnahme neuer Mitglieder in die ständischen Matrikel war von der Genehmigung des Kaisers abhängig.

Dieses Verwaltungssystem wurde auch in den neu erworbenen Gebieten eingeführt, wobei zum Teil neue Gubernien errichtet wurden, zum Teil der Anschluß an bestehende Organisationsformen vorgenommen wurde[98].

bb) Die Bedeutung der Verwaltung in den Ländern für die Staatsentwicklung jener Zeit bestand vor allem in der sich in zahllosen Einzelakten niederschlagenden Stabilisierung der zentralistischen Ordnung. So war die Verwaltung die überall präsente und tagtäglich wirkende zentripetale Kraft im Staate, die in ihrer Übermacht alle zentrifugalen Strömungen weitgehend unterdrücken konnte.
Das zentralistische Organisationsschema, die nunmehr ausschließliche Bindung der Verwaltung an die Gesetze, Verordnungen, Kabinettschreiben, Rundschreiben, Erlässe und andere Formalakte der Zentralbehörden, die natürlich in deutscher Amtssprache ergingen, die regelmäßige Vorlagepflicht der Akten an die Hofstellen, das ausschließlich von Wien her gesteuerte Bestellungs- und Beförderungssystem der Beamten, das Rechtsmittelsystem, das die Unterbehörden in der Regel ohnehin von meritorischen Entscheidungen ausschloß und die Hofstellen zu den eigentlich entscheidenden Behörden machte, sowie eine Reihe von weiteren Verwaltungsgrundsätzen bewirkten eine Nivellierung der Verwaltung in allen nichtungarischen Ländern.

Diese in der öffentlichen Meinung von außenpolitischen Erfolgen überlagerten Verwaltungszustände[99] waren gerade durch ihre Stabilität, dh den Mangel an Reformen, prägend auch für die spätere Entwicklung der Verwaltung. Denn dieses zentralistisch-einheitsstaatliche Behördenmodell, deren Aufbau von Maria Theresia begonnen und nach einer Reformepoche nunmehr während über fünfzig Jahren unverändert blieb und sich strukturell festigte, war Maßstab und Ausgangspunkt aller späteren Reformüberlegungen[100]. Diese wurden aber gerade vom Zentralismus genährt, der die Schwerfälligkeit, Ineffektivität und Unpopularität der Verwaltung bewirkte. Und dieser Zusammenhang wiederum wurde vom Kaiser und seinen zentralistisch orientierten Ratgebern hartnäckig ignoriert.

---

98) Siehe dazu ausführlich BEIDTEL, Geschichte, Bd 2, 56 ff und 237 ff.

99) Vgl dazu REDLICH, Staats- und Reichsproblem, I. Bd, 44.

100) Siehe die Nachweise bei BEIDTEL, Geschichte, Bd 2, 121 ff, 245 ff, 315 ff ua.

5. *Frühkonstitutionalismus und Neoabsolutismus: Die staatliche Verwaltung in den Ländern 1848 - 1859* [101]

a) *Die Pillersdorf'sche Verfassung*

Die Revolution des Jahres 1848[102] leitete eine Periode von Verfassungsexperimenten ein, die nicht nur ein schattenhaftes Abbild der Forderungen einer neuen Epoche waren, sondern auch die Unsicherheit der Regierung gegenüber den nun manifest auftretenden neuen politischen Strömungen widerspiegeln[103].

Die *Pillersdorf'sche Verfassung*[104] innerhalb weniger Wochen mehrfach entscheidend geändert[105], war — ohnehin nie voll in Geltung getreten — von nur kurzem Bestand. Die zu ihrer Durchführung für die Landesverwaltung erforderlichen und in Aussicht gestellten Gesetze[106] wurden nie erlassen. So blieb es einstweilen im Bereiche der Verwaltung in den Ländern bei jenem Rechtszustand, der auch schon vor den Märzereignissen des Jahres 1848 bestanden hatte.

---

101) Vgl dazu PILLERSDORF, Rückblick auf die politische Bewegung in den Jahren 1848 und 1849 (1849); CZOERNIG, Österreichs Neugestaltung 1848 - 1858 (1858); HELFERT, Geschichte Österreichs vom Ausgange des Wiener Oktober-Aufstandes 1848, 4 Bde (1896/98); D'ELVERT, Verwaltungs-Geschichte; BACHMANN, Reichsgeschichte; BRENTANO, Kaiser Franz Josef I 1848 - 1908 (1908); FRIEDJUNG, Österreich von 1848 bis 1860, 2 Bde (1908/12); BERNATZIK, Die österreichischen Verfassungsgesetze[2] (1911); CHARMATZ, Österreichs innere Geschichte von 1848 - 1907, Sonderdruck aus: Natur- und Geisteswelt Bd 242/243 (1911/12); BEZECZNY, Die Thronreden des Kaisers Franz Josef I nebst Verfassungsgeschichte[2] (1912); REDLICH, Staats- und Reichsproblem I; HUGELMANN, Die österreichischen Landtage im Jahre 1848 (1928); STURMBERGER, Weg; F. WALTER, Österreichische Verfassungsentwicklung 1848 - 1859, in: Entwicklung 68 ff; HELLBLING, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte[2] 345 ff; DERS., Die Landesverwaltung in Cisleithanien, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Die Habsburgermonarchie 1848 - 1918, Bd II: Verwaltung und Rechtswesen (1975) 190 ff; BALTL, Rechtsgeschichte[3], 212 ff; ADAMOVICH/FUNK, Österreichisches Verfassungsrecht[3] (1985) 57 ff.

102) Vgl neben den in der letzten Anm genannten Arbeiten HARTIG, Genesis; RESCHAUER, Geschichte der Revolution Wien 1848, 2 Bde (1867/72); WOLF, Aus der Revolutionszeit in Österreich-Ungarn 1848 - 1849 (1885); HELFERT, Geschichte der österreichischen Revolution 1848 bis 1849 (1907); ENDRES, Revolution in Österreich 1848 (1947).

103) Vgl WIESER, Über Vergangenheit und Zukunft der österreichischen Verfassung (1905) 26: „Ohne Ideen, ohne Geld, mit leerem Kopf und leerer Kasse wurde die Regierung von den Ereignissen überrascht".

104) PGS LXXVI, Nr 49, abgedruckt bei BERNATZIK, Verfassungsgesetze[2] 101 ff.

105) Vgl PGS LXXVI, Nr 57, 65, 75 und dazu BRAUNEDER/LACHMAYER, Verfassungsgeschichte[3] 117.

106) Vgl §§ 55, 56 und 57 der Pillersdorf'schen Verfassung.

b) Der Kremsierer Entwurf

Der Kremsierer Entwurf[107] erlangte zwar nie normative Verbindlichkeit und könnte daher getrost aus einer entwicklungsgeschichtlichen Darstellung der staatlichen Verwaltung in den Ländern ausgeklammert werden. Allein seine oft gerühmte Fortschrittlichkeit[108], die auch von Einfluß auf den Bundesverfassungsgesetzgeber war — der allerdings erst in Ansätzen erforscht ist[109] — lassen es angebracht sein, einige grundlegende Positionen dieses Entwurfs zur Stellung der staatlichen Verwaltung in den Ländern kurz darzustellen.

Die Redaktoren des Kremsierer Entwurfes sahen sich vor ähnliche Probleme gestellt, wie später auch die Redaktoren des B-VG[110]: Es mußten die Forderungen der Kronländer nach Autonomie und Dezentralisation in Einklang gebracht werden mit den Notwendigkeiten strenger Rationalisierung der Verwaltung.
Beide Verfassungsschöpfungen waren bundesstaatlich orientiert und die Redaktoren suchten in beiden Fällen die Neugestaltung weitgehend durch eine Reform der bestehenden einheitsstaatlichen Organisationsstrukturen zu bewerkstelligen.
Die Übereinstimmung, die die Regelungen der Verwaltung in den Ländern in beiden Verfassungen aufweisen, ist daher nicht zufällig und auch Ausdruck der im allgemeinen pragmatischen Ausrichtung der österreichischen Verfassungsreformen.
Der Kremsierer Entwurf unterschied zwar grundsätzlich zwischen Zentral- oder Reichsregierungsgewalt und Landesregierungsgewalt[111], suchte jedoch im Bereich der Verwaltung beide Gewalten organisatorisch zu konzentrieren. Nach § 102 sollte an der Spitze der Verwaltung eines jeden Reichslandes ein, vom Kaiser ernannter, dem Reichsministerium für den Vollzug der Reichsgesetze und für die Ausübung der Regierungsgewalt verantwortlicher Chef stehen, welcher in Reichsländern, die aus zwei oder mehreren Kreisen bestanden, *Statthalter*, in Reichsländern, die aus einem Kreise gebildet wurden, *Landeshauptmann* (Gouverneur) genannt werden sollte. Diesem war auch die Vollziehung der Landesge-

107) Abgedruckt bei A. SPRINGER (Hg), Protokolle des Verfassungs-Ausschusses im österreichischen Reichstage 1848 - 1849 (1885) 365 ff; BERNATZIK, Verfassungsgesetze 115 ff.

108) Vgl etwa HAUKE, Kremsierer Verfassungsentwurf, in: Mischler/Ulbrich (Hg), Staatswörterbuch[2], 3. Bd (1907) 271 ff, insb 272 f; WEISS, Die Verfassungen Österreichs seit 1848 und ihre unitaristischen und föderalistischen Elemente, Diss Innsbruck (1937) 11 f; HANTSCH, Geschichte 340 f; BALTL, Rechtsgeschichte[3], 218; ERMACORA, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat (1976) 29 ff; WEBER, Kriterien des Bundesstaates (1980) 61 f.

109) Vgl KELSEN, Österreichisches Staatsrecht (1923) 3; ADAMOVICH (sen), der Kremsierer Entwurf und die österreichische Bundesverfassung, ZÖR 1927, 561 ff.

110) Darauf weist KELSEN, Staatsrecht 3, hin.

111) Diese Trennung wurde allerdings durch die Stellung des Kaisers als gesamtösterreichisches Staatsoberhaupt *und* Landesoberhaupt jedes Reichslandes wesentlich relativiert; vgl §§ 34, 35 und 38.

setze übertragen, jedoch nach Maßgabe der Landesverfassungen im Zusammenwirken mit verantwortlichen und vom Kaiser zu ernennenden Statthaltereiräten[112].

Auch das B-VG sieht die kollegiale Führung der obersten Geschäfte der landeseigenen Verwaltung vor, schreibt sie sogar zwingend vor (Art 101 B-VG), während die Bundesverwaltung vom Landeshauptmann monokratisch zu besorgen ist (Art 102 Abs 1 B-VG). Obwohl so in beiden Verfassungen die organisatorische Trennung von gliedstaatlicher und Bundes-(Reichs-)verwaltung klar durchgeführt ist, besteht doch bedingt durch die Stellung des Landeshauptmanns, keine echte Parallelorganisation. Auch die Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes ist in beiden Verfassungen im wesentlichen gleich geregelt[113].

Auch die Organisation der Mittel- und Unterbehörden des Kremsierer Entwurfes findet sich im B-VG wieder. Die Parlamentarisierung der Mittelbehörden (Kreistage)[114] blieb allerdings 1849 ebenso bloß programmatisch wie es Art 120 B-VG noch heute ist. Die Garantie der Gemeindeselbstverwaltung und der freien Wahl der Gemeindevertreter (§§ 130, 131) weisen auf die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinde hin, die auch das B-VG bei der Gemeindeorganisation verwirklicht hat.

c) *Die oktroyierte Märzverfassung 1849*

Eine wesentliche Reform der Verwaltungsorganisation erfolgte im Anschluß an die Reichsverfassung vom 4. März 1849 („Märzverfassung")[115]. „Die vollziehende Gewalt im ganzen Reiche und in allen Kronländern ist *Eine und unteilbar.* Sie steht *ausschließlich* dem Kaiser zu, der sie durch verantwortliche Minister und die denselben untergeordneten Beamten und Bestellten ausübt"[116]. Damit rückte man deutlich von der polyzentralen Konzeption des Kremsierer Entwurfes ab. Die Konzentration der gesamten Vollzugsgewalt in der Person des Kaisers wird noch durch die Bestimmung des § 85 unterstrichen, wonach die Übertragung der Ausübung der vollziehenden Gewalt an eine Körperschaft stets *nur widerruflich* geschehen kann und der Krone bei der organisatorischen Handhabung der Vollzie-

112) Vgl die Beratungen zu § 103 bei SPRINGER (Hg), Protokolle 220 ff, die sich ausführlich mit dem Problem des monokratischen bzw Kollegialprinzips im Zusammenhang mit der zentralistischen bzw dezentralisierten Regierungsform beschäftigen.

113) So entsprechen die §§ 102, 105 und 140 Z 4 des Entwurfs recht genau den Bestimmungen der Art 103 Abs 1, 142 Abs 1 lit c und f B-VG.

114) §§ 123 ff.

115) RGBl 1849/149.

116) § 34 Märzverfassung; Hervorhebungen nach BERNATZIK, Verfassungsgesetze[2] 161.

hung freie Hand eingeräumt ist. Damit war die Stellung der Länder als Selbstverwaltungskörper festgeschrieben, die nicht einmal verfassungsrechtliche Garantien ihrer Autonomie besaßen.
Eine geringfügige Dezentralisation wurde dadurch bewirkt, daß durch die Anerkennung der Selbständigkeit der Länder Salzburg, Kärnten, Schlesien und Bukowina die Zahl der Verwaltungsgebiete vermehrt wurde.

Die Verfassung sah als Verwaltungsspitze jedes einzelnen Kronlandes[117] einen *Statthalter* vor, der vom Kaiser zu ernennen und vor dem Reichsgericht im Sinne der Ministerverantwortlichkeit zur Rechenschaft gezogen werden konnte[118]. Die Verfassung sah für die autonome Landesverwaltung auch *Landtagsausschüsse* vor, doch war dem Statthalter das Überwachungsrecht über die *gesamte* Landesverwaltung eingeräumt[119].

Die Grundzüge für die Organisation der politischen Verwaltung in den Ländern wurden von BACH entwickelt und in der a.h. Entschließung vom 26.6.1849 genehmigt[120]. Die staatliche Verwaltung in den Ländern war danach stufenförmig gegliedert und unterstand organisatorisch dem Ministerium des Inneren. An der Spitze stand der *Statthalter,* dem zur Unterstützung der Geschäftsführung *Statthaltereiräte* beigegeben wurden. Dies ermöglichte zwar eine kollegiale Geschäftsführung, die Verantwortlichkeit lag jedoch allein beim Statthalter[121]. Die größeren Kronländer waren in *Kreise* eingeteilt, an deren Spitze der *Kreispräsident* stand, dem *Kreisräte* beigegeben waren[122]. Als unterste politische Einteilung bestanden die *Bezirke* mit dem *Bezirkshauptmann* an der Spitze und diesem beigeordneten *Bezirkskommissären.*

---

117) Auch die Terminologie steht in bewußtem Gegensatz zum Kremsierer Entwurf. Dort hatte man bewußt die Bezeichnung „Reichsland" gewählt, da der Ausdruck „Kronländer" in Assoziation zu den „Krongütern" ein Eigentumsrecht der Krone an den Ländern nahelege. Vgl SPRINGER (Hg), Protokolle 117 f.

118) Vgl §§ 92, 94, 106 III a Märzverfassung.

119) § 92.

120) RGBl 1849/295; die Reformvorschriften sind auch abgedruckt in der Stereotypausgabe „Reichsgesetze für das Kaiserthum Österreich", 2. Heft (1849) 83 ff.

121) Nach BACHMANN, Reichsgeschichte 454, wurden nur die Polizei- und Personalangelegenheiten monokratisch geführt, während ULBRICH, Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechts (1904) 68, generell die monokratische Verwaltungsführung als Charakteristikum dieser Verfassung hervorhebt.

122) Bezüglich der kollegialen bzw monokratischen Geschäftsführung gilt das für die Statthaltereien Gesagte; ebenso für die Bezirksverwaltung.

Die *Lokalverwaltung* wurde durch das provisorische Gemeindegesetz[123] neu geregelt. Neben dem „natürlichen" Wirkungsbereich, der autonom zu besorgen war, bestand ein übertragener, der eine delegierte Staatsverwaltung bedeutete. Für die Besorgung staatlicher Aufgaben waren die Gemeinden nicht sehr bedeutsam, da die Bezirkshauptmannschaften grundsätzlich die erste Instanz bildeten und den Gemeinden dabei mehr Hilfs- als echte behördliche Funktionen zukamen.

Eine klare Kompetenzabgrenzung der einzelnen Behörden bestand nicht, vielmehr wurde in Art IX RGBl 1849/295 der Wirkungskreis der politischen Organe schlechthin umschrieben[124]. Eine Instruktion von BACH vom 27.6.1849[125] sah die Einsetzung von eigenen „*Landes-Commissionen*" vor, der die Detailausführung der Verwaltungsreform übertragen wurde. Im übrigen war auf die materiellrechtlichen Vorschriften verwiesen.

Die *Finanzverwaltung* war insofern mit der politischen Verwaltung verbunden, als der Statthalter stets auch Präsident der Finanzlandesdirektionen[126] war. Die Kreisämter hatten die *Finanzbezirksdirektionen* wenigstens bei der Verwaltung der direkten Steuern zu unterstützen. Unter diesen standen wieder die Steuerämter, je eins bei jedem Bezirksamt. Die Statthalter und Kreispräsidenten wurden auch mit dem Präsidium der in Aussicht genommenen *Landesschulbehörden* betraut[127].

---

123) RGBl 1849/170. Damit waren die Patrimonialämter, die durch das a.h. Pat. vom 7.9.1848, PGS Nr. 112, auch noch nach Aufhebung der Untertänigkeit weiter bestanden, ihrer Funktionen enthoben; vgl KLABOUCH, Die Lokalverwaltung in Cisleithanien, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie Bd II 270 ff.

124) „Insbesondere umfaßt der Wirkungskreis der politischen Organe innerhalb der durch die bestehenden oder zu erlassenden Vorschriften vorgezeichneten Gränzen; die Evidenzhaltung der Bevölkerung, die Erhebung und Zusammenstellung statistischer Daten, die Mitwirkung zur Ergänzung, Verpflegung und Einquartierung des Heeres, das Vorstandswesen, die Überwachung der Geburts-, Ehe- und Sterberegister, das Paß-, Heimaths- und Fremdenwesen, die Verwendung der Gendarmerie oder des ihre Stelle vertretenden Wach-Corps, die Gewerbs- und Handelssachen, das Sanitätswesen, die Gemeindeangelegenheiten, die Kirchen-, Schul- und Stiftungssachen; die Oberaufsicht über die Wohltätigkeits- und Humanitätsanstalten und über alle öffentliche Institute; die Sorge für die Integrität und Evidenzhaltung der Reichs- und Landesgränzen und für die Instandhaltung der Land- und Wasserstraßen, die Mitwirkung bei der Bemessung, Einhebung und Abschreibung der direkten Steuern und die Unterstützung der Gefällsorgane nach Maßgabe der Steuer- und Gefällsgesetze; die Landeskultursachen; die Überwachung der Presse und der Associationen; die Privilegien-Angelegenheiten, die Einflußnahme bei der Expropriation, bei Streitigkeiten über Wasserrechte und Bauten; bei der Bildung der Geschworenenlisten und bei der Organisation und Verwendung der Bürgerwehr, die Verfassung der Voranschläge für die politische Administration, für die Straßen- und Wasserbauten und für die Staatsanstalten des amtlichen Bezirkes."

125) Abgedruckt in der in Anm 120 zit Stereotypausgabe, 2. Heft, 96 ff.

126) Vgl die VO vom 21.5.1850, RGBl 1850/193; in Linz, Salzburg, Klagenfurt, Laibach, Troppau, Czernowitz und Zara hießen sie *Steuerdirektionen.*

127) Vgl die a.h. Entschließung vom 24.10.1849, RGBl 1849/56; vgl die Ähnlichkeiten mit Art 81a und 81b B-VG, insb die Stellung des Landes- und Bezirkshauptmannes.

d) Das Silvesterpatent und die Verwaltungsreformen 1851 - 1860

aa) *Die Wiederherstellung des Absolutismus und seine verwaltungsrechtliche Verankerung*

Kaiser Franz Josef I suchte so rasch als möglich die Errungenschaften der Revolution wieder rückgängig zu machen und den absolutistischen Staat wieder zu restaurieren. Hatte schon die Märzverfassung 1849 gegenüber dem Kremsierer Entwurf dem patriomonialen Staatsdenken wieder zum Durchbruch verholfen[128], so schienen dem Kaiser nun eine Reihe von Bestimmungen dieser Verfassung, die unter dem Druck der revolutionären Ereignisse zugestanden hatten werden müssen, nunmehr beseitigbar, zumal sich die politische Lage doch weitgehend beruhigt hatte und die politischen Entwicklungen wieder zugunsten der politischen Macht der historischen Klassen und der ihnen nahestehenden Gewalten des Obrigkeitsstaates ihre Richtung nahmen[129]. Nach dem Umfunktionieren des Reichsrates in einen Kronrat[130] und der Beseitigung der rechtsstaatlichen Ministerverantwortlichkeit[131] geriet nun die Verfassung als ganze in den Sog der absolutistischen Restaurationsbestrebungen und es wurde ihre Übereinstimmung mit dem absolutistischen monarchischen Prinzip angezweifelt[132]. Nachdem der Kaiser der Märzverfassung bescheinigte, daß sie „weder in ihren Grundlagen den Verhältnissen des österreichischen Kaiserstaates angemessen, noch in dem Zusammenhange ihrer Bestimmungen ausführbar sich darstellt“[133], wurde sie aufgehoben.

Freilich konnte eine bloße Kassation der Verfassung allein den Absolutismus noch nicht wiederherstellen. Die Erfahrungen, die seit Maria Theresia gemacht wurden, zeigten die Bedeutung der Administration für die Verwirklichung der habsburgischen Reichsidee. So suchte auch Franz Josef I, unterstützt von KÜBECK und BACH[134], eine Behördenorganisation zu finden, die dem Ziel der

---

128) Siehe die Hinweise in Anm 117.

129) Vgl REDLICH, Reichs- und Staatsproblem I/1, 333 f.

130) A.h. Kabinettschreiben vom 20.8.1851, RGBl 1851/196; vgl dazu die Dokumente und Nachweise bei REDLICH, Reichs- und Staatsproblem I/2, 121 ff.

131) RGBl 1851/194.

132) A.h. Kabinettschreiben vom 20.8.1851 an Fürst Schwarzenberg, RGBl 1851/197, wo der Kaiser „das Prinzip und den Zweck der Aufrechterhaltung aller Bedingungen der monarchischen Gestaltung und der staatlichen Einheit Meines Reiches“ als grundlegenden Staatszweck formuliert. Siehe dazu das Protokoll des Ministerrates vom 17.8.1851, Zl. 2846, sowie die Denkschriften von KÜBECK und BACH, abgedruckt bei REDLICH, Reichs- und Staatsproblem I/2, 127 ff.

133) Kaiserl Patent vom 31.12.1851, RGBl 1852/2.

134) Vgl REDLICH, Reichs- und Staatsproblem I/1, 382 ff; TZÖBL, Vorgeschichte des österreichisch-ungarischen Ausgleichs 1713 - 1867, in: Berger (Hg), Der österreichisch-ungarische Ausgleich von 1867 (1967) 22 f.

„Stärke der Regierung" und der „Einheit und Macht des Staates"[135] gegen alle demokratischen und nationalen Bestrebungen bestmöglich dienen sollte.

Nach außen hin wurde freilich der Schein des Konstitutionalismus so gut als möglich aufrechterhalten. REDLICH[136] analysiert dieses Bestreben sehr treffend, wenn er schreibt:
„Es macht einen fast grotesken Eindruck, daß in den Staatsakten über den Kübeckschen Staatsstreich von 1851, so in den Protokollen der gutachtenden gemischten Kommission und des Ministerrates die Ausarbeitung der von Kübeck formulierten „organischen Grundsätze" ernstlich als eine Verfassungsrevision bezeichnet wird. Die ‚Verfassung', in welche die Kabinettschreiben und Patente des Jahres 1851 die ganze Monarchie brachten, bestand in Wahrheit bloß aus einem einzigen Grundsatz: es gibt nur einen „Staat", das Kaiserreich als einheitlich gestaltetes Objekt für die Allmacht des Kaisers, die in der Form gleichmäßig über das ganze Reichsgebiet hin „organisiert" oder besser gesagt, mechanisiert werden soll, wenn auch selbst jetzt noch die Kronländer als territoriale Einheiten unverändert dieser Organisation der absolutistischen Regierung und Administration zugrundegelegt werden. Und es gibt fortan in diesem ganzen Reiche nur einen Willen, nämlich den des Herrschers".

Dieses Reformwerk, dessen Prinzipien von BERNATZIK[137] lakonisch mit „Zentralisation, Germanisation und Absolutismus" umschrieben wurden, war nicht nur für die weitere Behördenorganisation der Monarchie von Bedeutung, sondern auch für die der Republik Österreich[138]. Dieses umfangreiche Reformwerk, das eine der bedeutendsten organisatorischen Maßnahmen der österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte darstellt, suchte zum letzten Mal den letztlich unverwirklichbaren Traum der Habsburger durch eine Verwaltungsreform zu verwirklichen: Den absoluten Einheitsstaat, mit einer geordne-

135) RGBl 1852/2 (Aufhebung der Märzverfassung).

136) Staats- und Reichsproblem I/1, 406.

137) Vgl BERNATZIK, Verfassungsgesetze[2] 216; REDLICH, Staats- und Reichsproblem I/1, 330, bezeichnet das Endziel die „Verjüngung der absolutistischen Herrschergewalt".

138) Vgl HELLBLING, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie, Bd II 196.

ten und im ganzen Reich gleichförmigen Verwaltung, dessen Spitze die alle Verschiedenheiten umspannende und zugleich integrierende Person des Kaisers sein soll[139].

Der Ausschluß des Konstitutionalismus machte die Staatsordnung des Neoabsolutismus zu einer reinen *Verwaltungsordnung.* Gegenüber der Verwaltung vor 1848 zeigte das „neue alte" System allerdings wesentliche, die zwischenzeitliche Entwicklung der Staatlichkeit reflektierende Unterschiede.

Die BACH'sche Reform[140] beseitigte nunmehr auch die allerletzten Reste patrimonialer und patriarchalischer Traditionen. Die Identität von Staat und Verwaltung wurde im Sinne einer zentralistischen Autokratie restauriert, die nunmehr planmäßig alle Reste patrimonialer und volksstaatlicher Exemtionen beseitigte[141].
Die historisch gewachsenen Kronländer bildeten zwar die formellen Grundeinheiten der Verwaltungsorganisation, die freilich im ganzen Reich gleichförmig organisiert war. Nunmehr waren diese jedoch ausschließlich *staatliche,* dh von den Ständen und ihrer Verwaltung entkleidete territoriale Anknüpfungspunkte der Verwaltungsorganisation. Die ständischen Ämter blieben provisorisch als besondere „Bureaus" erhalten, waren jedoch der Leitung des Landeschefs unterstellt, dem auch die Genehmigung der sehr unbedeutenden Budgets des Domestikalfonds, des bloß formell aufrechterhaltenen landständischen Vermögens, oblag. Dieser Domestikalfonds, durch den Wegfall der ständischen Steuereinnahmen defizitär geworden, wurde durch einen 1851 eingerichteten *Landesfonds*[142] ergänzt, der als rein staatlicher Fonds bei der Landesstelle eingerichtet, zehn Jahre später bedeutsamer Anknüpfungspunkt für die neue autonome Landesverwaltung der Februarverfassung werden sollte[143].

War auch die Aufgabe des Regierungs- und Verwaltungsapparates im Neoabsolutismus die gleiche wie im Vormärz geblieben, nämlich die Erhaltung der dyna-

---

139) Nach KÜBECK war daher die weitere Staatsgestaltung auf folgenden Grundprinzipien aufzubauen: „auf der dynastischen Macht des Staatsoberhauptes, der Erblichkeit, ungeteilten Ausübung der gesetzgebenden, vollziehenden und richterlichen Gewalt mit Ausschluß aller Autonomie der einzelnen Länder, und der Untrennbarkeit sämtlicher unter der österreichischen Krone vereinigten Staaten" (zitiert nach REDLICH, Staats- und Reichsproblem I/1, 392).

140) Siehe die Hinweise in Anm 134.

141) Vgl dazu KLABOUCH, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie Bd II, 270 ff.

142) Vgl das Kaiserliche Patent über die Entlastungsfonds, RGBl 1851/83, insb § 12; ULBRICH, Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts (1883) 301.

143) Vgl MISCHLER, der öffentliche Haushalt in Böhmen (1887) 7 ff, sowie unten II.B.6.b.dd.

stischen Machtfülle des Kaisers, so hatte doch ein Wandel im Funktionsverständnis der Administration eingesetzt. Die von der liberalen Staatsrechtslehre stark beeinflußte Doktrin von der formellen Rechtmäßigkeit der Verwaltung[144] wirkte auch auf die österreichische Verwaltung ein. Dies trug, wie REDLICH[145] zu Recht hervorhebt, zu einer gewissen Milderung des streng zentralistischen Systems bei, da nunmehr jede lokale und provinzielle Administrativbehörde formell in jeder Verwaltungsrechtssache ihr „instanzenmäßiges" Entscheidungs- und Verfügungsrecht selbst zu wahren rechtlich verpflichtet war. Auch griff nunmehr der Kaiser nicht mehr unmittelbar in die Verwaltung ein, wodurch der Grundsatz der Behördenzuständigkeit erheblich an rechtsstaatlicher Dimension gewinnen konnte.

bb) *„Grundsätze für organische Einrichtungen in den Kronländern" und die darauf fußenden Organisationsrechte*

Die „Verfassung des absoluten Einheitsstaates"[146] bildete ein a.h. Kabinettschreiben des Kaisers an Fürst SCHWARZENBERG, in dessen Beilage „Grundsätze für organische Einrichtungen in den Kronländern des österreichischen Kaiserstaates" enthalten waren[147]. In dessen Ausführung erging in Verordnungsform ein Organisationsstatut für die Bezirksämter, Kreisbehörden und Statthaltereien[148]. Nach diesen Grundsätzen war die staatliche Verwaltung in den Ländern dreistufig organisiert.

---

144) Vgl WELCKER, Die letzten Gründe von Recht, Staat und Strafe (1813); V. ARETIN, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie Bd 1 (1824); MOHL, Das Staatsrecht des Königsreichs Württemberg Bd 1(1829). Vergleichbare Schriften österreichischer Autoren gab es zu dieser Zeit nicht. Zur Entwicklung des Rechtsstaatsgedankens in Deutschland vgl im übrigen BADURA, Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates (1967) 22 ff; BÖCKENFÖRDE, Entstehung und Wandlung des Rechtsstaatsbegriffs, FS Arndt (1969) 53 ff; SCHAMBECK, Vom Sinnwandel des Rechtsstaates (1970) 17 ff; V. OERTZEN, Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus (1974) 96 ff. Es ist damit jene Ausprägung des Rechtsstaates angesprochen, von OTTO MAYER als „Staat des wohlgeordneten Verwaltungsrechts" bezeichnet, in dem die Bedeutung der objektiven Rechtsordnung für die Verwaltung besonders betont wird und nicht das Recht des Einzelnen gegenüber der Verwaltung. Siehe die Nachweise bei O. MAYER, Deutsches Verwaltungsrecht[2], 1. Bd (1914) 56 ff, insb 60.

145) REDLICH, Staats- und Reichsproblem I/1, 426.

146) So BERNATZIK, Verfassungsgesetze[2] XIII.

147) RGBl 1851/4.

148) RGBl 1853/10; der genaue Titel lautet: Verordnung der Minister des Innern, der Justiz und der Finanzen vom 19. Jänner 1853, womit die Allerhöchsten Entschließungen über die Einrichtung und Amtswirksamkeit der Bezirksämter, Kreisbehörden und Statthaltereien, über die Einrichtung der Gerichtsstellen und das Schema der Gehalte und Diätenclassen, sowie über die Ausführung der Organisierung für die Kronländer Österreich ob und unter der Enns, Böhmen, Mähren, Schlesien, Galizien und Lodomerien mit Krakau, Bukowina, Salzburg, Tirol mit Vorarlberg, Steiermark, Kärnthen, Krain, Görz, Gradiska und Istrien mit Triest, Dalmatien, Kroatien und Slawonien, Siebenbürgen, die serbische Wojwodschaft mit dem Banate kundgemacht werden.

(1) *Die Bezirksämter*

Um eine bessere organisatorische Bewältigung der neuen und ständig sich vermehrenden Staatsaufgaben zu gewährleisten und um die ausgeschaltete Patriominial- und entwertete Lokalverwaltung effizient im Sinne des Zentralismus ersetzen zu können, wurden Bezirksämter errichtet. Punkt 4 der „Grundsätze" bestimmte, daß diese „unter den üblichen Landesbenennungen in angemessenen Bereichen aufzustellen und in denselben so viel als möglich die verschiedenen Verwaltungszweige in bestimmten Grenzen der Wirksamkeit zu vereinigen" seien.
Das Bezirksamt war die subsidiär allzuständige staatliche Vollziehungsbehörde erster Instanz, die sowohl richterliche als auch Verwaltungsagenden zu besorgen hatte (*gemischtes Bezirksamt*). Die Vereinigung der erstinstanzlichen Gerichtsbarkeit und Verwaltung in einer Behörde ist rechtsstaatlich wohl als Rückschritt zu qualifizieren, erfolgte aber offensichtlich auch deshalb, da der Sinn der Trennung der Justiz von der Verwaltung in der untersten Instanz von der Bevölkerung nicht verstanden wurde[149]. Die Führung des (gemischten) Bezirksamtes verlangte vom Bezirksvorsteher die Befähigung sowohl zum Richteramte als auch für die politische Geschäftsführung. Besaß ein Bezirksvorsteher nicht beide Befähigungen, so waren die judiziellen Geschäfte durch einen eigenen Adjunkten selbständig und selbstverantwortlich zu führen. HELLBLING[150] schließt aus dieser Organisationsnorm[151], daß es bei den gemischten Bezirksämtern „zwar keine äußere, jedoch eine innere Trennung der Justiz von der Verwaltung" gegeben hat.

Die Kompetenzen der Bezirksämter waren zunächst generalklauselartig festgelegt („... unterste landesfürstliche Behörde in allen nicht ausdrücklich anderen Behörden oder Organen vorbehaltenen Verwaltungs- und Justizgeschäften")[152], in der Folge sind sie in den §§ 22 - 56 des Anhanges A. zur VO RGBl 1853/10 detailliert aufgezählt. Die Enumeration der Behördenkompetenzen in diesem BACH'schen Reformwerk gibt ein beeindruckendes Anschauungsmaterial über die Vielfältigkeit und Differenziertheit staatlicher Tätigkeit in der Mitte des 19. Jahrhunderts[153].

149) Vgl CZOERNIG, Neugestaltung 36 f; FRIEDJUNG, Österreich 183 f.

150) HELLBLING, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie Bd II 199.

151) § 21 Beilage A. zur VO RGBl 1853/10.

152) § 1 Beilage A.

153) Eine Erläuterung der Kompetenzen findet sich bei HELLBLING, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie Bd II 199 ff.

Kennzeichen der Verwaltungsreformen des Neoabsolutismus war das Vorherrschen der *monokratischen Organisation.* Gemäß § 3 des Organisationsstatutes der Bezirksämter leitete und überwachte der *Bezirksvorsteher* die Geschäftsführung des Amtes in allen seinen Zweigen und war auch für die gesamte Geschäftsführung verantwortlich. Die Ernennung des Bezirksvorstehers erfolgte durch den Minister des Inneren einvernehmlich mit dem Minister der Justiz. Als Entscheidungsgrundlage dienten Ternavorschläge einer bei jeder Statthalterei eingerichteten, aus Richtern und Verwaltungsbeamten zusammengesetzten Kommission[154].

Die *Finanzverwaltung* war organisatorisch von der politischen Verwaltung getrennt, wenngleich vielschichtige Verbindungen bestanden. So unterstanden etwa die *Steuerämter* der Aufsicht durch den Bezirksamtsvorsteher, es waren für bestimmte Akte der Steuerämter Genehmigungsvorbehalte normiert, die Steuerbeamten waren zum Teil zur Mitwirkung an der politischen Verwaltung verpflichtet, usw[155].

Die *Sprengeleinteilung* erfolgte durch den Minister des Inneren und blieb zum Teil bis zum heutigen Tag wirksam[156].

(2) *Die Kreisämter*

Die für die Entwicklung der Verwaltung seit 1740 ungemein bedeutsamen Kreisämter blieben auch im System der BACH'schen Verwaltungsreform bestehen. Gemäß Punkt 5 der „Grundsätze" waren sie den Bezirksämtern über- und den Statthaltereien untergeordnet. An historische Traditionen wurde insoweit angeknüpft, als bei Festlegung des räumlichen Geltungsbereiches auf bereits bestehende und früher bestandene Einteilungen Bedacht zu nehmen war. Auch konnte dort, wo überhaupt kein Bedürfnis bestand, von der Einrichtung eines Kreisamtes Abstand genommen werden.

Im neuen Behördensystem dieser Ära war die Bedeutung der Kreisämter sehr eingeschränkt. Zwar erscheint der in den §§ 19 ff ihres Organisationsstatutes[157] umschriebene Wirkungskreis sehr umfangreich, diese imposante Aufzählung von Befugnissen trügt jedoch: Die Kreisämte waren in der Hauptsache bürokratische Aufsichtsinstanzen über die Bezirksämter und bloß exekutive Werkzeuge der Statthalter. Durch die Verordnung des Innenministers vom 30.4.1854, RGBl

154) § 15 Beilage A. zur VO RGBl 1853/10.

155) Vgl im einzelnen §§ 5, 6, 9, 16, 21, 62 bis 74 Beilage A.

156) Vgl VfSlg 9224/1981, wo der VfGH die Bezirke als historisch gewachsene „Regionen" qualifizierte; siehe dazu den 6. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich, hg vom Institut für Föderalismusforschung (1982) 215.

157) Beilage B zur VO RGBl 1853/10.

112, schwand ihre Bedeutung völlig, indem die wichtigsten *Entscheidungskompetenzen* auf die Statthalterei übergingen und die Kreisämter nur mehr auf die Überwachung der Unterbehörden beschränkt wurden. Dies war auch der erste Schritt zu der in den Jahren 1860 - 1865 schrittweise erfolgten gänzlichen Beseitigung der Kreisverfassungen.

Auch die Kreisämter waren monokratisch organisiert. Der Vorsteher der Kreisbehörde wurde vom Kaiser auf Vorschlag des Ministers des Inneren, der wiederum vom Statthalter einen Vorschlag erhielt, ernannt und stand im Range eines Statthaltereirates.

Die *Finanzverwaltung*[158] war auf Kreisebene organisatorisch mit dem Kreisamt verbunden. Dem Vorsteher des Kreisamtes waren eigene Steuerinspektoren beigegeben, die allerdings ihre Geschäfte auf Grund einer besonderen Dienstinstruktion zu führen hatten. Die Verwaltung der direkten Steuern war eine der wichtigsten Agenden der Kreisämter.

(3) *Die Statthaltereien*

Oberste Verwaltungsbehörde jedes Kronlandes war die Statthalterei. Die Neuordnung der staatlichen Verwaltung in den Ländern unterzog diesen historisch ausgebildeten Typus der Mittelinstanz nur geringen *äußeren* Reformen, veränderte aber doch das Wesen dieser Behörde entscheidend. So blieb zwar die guberniale Kollegialverfassung weiter bestehen[159], doch erfuhr die monokratische Stellung des Statthalters eine wesentliche Stärkung. Am deutlichsten kommt dies wohl in der Bestimmung des § 46 des Organisationsstatuts zum Ausdruck, wonach die Bindung des Statthalters an die kollegialen Beschlüsse aufgehoben wurde, was einer wesentlichen juristischen Abwertung der Kollegialverfassung gleichkam. Damit verbunden war auch die alleinige Verantwortlichkeit des Statthalters für die Geschäftsführung[160]. Diese zentralistische Maßnahme wurde durch eine zunehmende Ersetzung der früheren meist hochadeligen Gouverneure, die in guter persönlicher Beziehung zum Kaiser standen, durch eine stärkere Betonung des Beamtenelementes bei der Besetzung durch den Kaiser intensiviert[161].

---

158) Siehe dazu §§ 2, 8, 12, 13, 34, 35 und 36 Beilage B.

159) Gemäß § 2 Beilage C bestand die Statthalterei aus dem Statthalter, dem Vizepräsidenten und den Statthaltereiräten, die in kleineren, nicht in Kreise geteilten Ländern *Landesräte* hießen (§ 3). Hier wurde die Bezeichnung *Landesregierung* gebräuchlich.

160) Man vergleiche damit die Pläne bei der Erarbeitung des B-VG, die mittelbare Bundesverwaltung von der Landesregierung besorgen zu lassen, aber nur den Landeshauptmann mit Verantwortlichkeit auszustatten! Siehe unten II.D.1.d.

161) Vgl REDLICH, Staats- und Reichsproblem I/1, 425.

Der in den §§ 1 ff des Organisationsstatuts detailliert niedergelegte Katalog der behördlichen Zuständigkeiten der Statthalterei wurde durch die Generalklausel des § 1 ergänzt, woraus sich eine umfassende Zuständigkeit in allen Verwaltungssachen außer den Finanzen ergab. Die *Finanzverwaltung* war von der Statthalterei organisatorisch getrennt und oblag eigenen *Finanzlandesdirektionen.*

6. *Die Veränderungen im Bereich der staatlichen Verwaltung in den Ländern durch das Oktoberdiplom und die Februarverfassung 1861* [162]

a) *Die Rückkehr zur konstitutionellen Regierungsform*

Die außenpolitische und staatswirtschaftliche Misere, in die das neoabsolutistische System des ehrgeizigen jungen Kaisers hineingeraten war, ließen einen Kurswechsel hin zu einer konstitutionellen und gemäßigt demokratischen Staatsform unabweislich erscheinen. Es kam zu intensiven Verhandlungen im Ministerrat über die Neugestaltung Österreichs[163]. Ganz im Sinne der Ideen des ungarischen Hochadels verfaßte Graf SZÉCSEN das als *„Oktober-Diplom"* [164] bekannte Verfassungswerk, das eine Restauration des Ständetums und eine betont föderalistische Ausrichtung durch eine Generalklausel zugunsten der Kompetenzen der Landesgesetzgebung beinhaltete.
Das nie effektiv gewordene Oktoberdiplom und die es umrahmenden Handschreiben[165] bedeuteten für die Organisation der *staatlichen* Verwaltung in den Ländern keine Neuerungen. Jedoch brachte dieses Verfassungswerk das Ende des Absolutismus und öffnete so die Tore für die nun in den Bahnen des Verfassungsrechts verlaufenden Maßnahmen für die Neuordnung des österreichischen Staatswesens.

---

162) Siehe dazu unten neben den in Anm 101 genannten Arbeiten von BERNATZIK, BRENTANO, BEZECZNY, CHARMATZ und FRIEDJUNG, BERGER, Zur Lösung der österreichischen Verfassungsfrage (1861); D'ELVERT, Verwaltungs-Geschichte 550 f; BACHMANN, Reichsgeschichte 460 ff; ULBRICH, Lehrbuch 49 ff; KOLMER, Parlament und Verfassung in Österreich, 1. Bd (1902) 23 ff; GRANICHSTAEDTEN-CZERVA, Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung 1790 - 1861 (1922); REDLICH, Reichs- und Staatsproblem I, 460 ff; HANTSCH, Geschichte, Bd 2, 361 ff; TZÖBL, Das Oktober-Diplom und das Februarpatent, in: Entwicklung 86 ff; HELLBLING, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte[2] 356 ff; DERS., in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie, Bd II, 209 ff; ERMACORA, Föderalismus 36 ff.

163) Dazu kritisch REDLICH, Reichs- und Staatsproblem I/1, 460 ff, an mehreren Stellen sowie I/2, 184 ff.

164) RGBl 1860/226.

165) Abgedruckt bei BERNATZIK, Verfassungsgesetze[2], 221 ff.

b) Die Wiederherstellung der autonomen Landesverwaltung durch das Februarpatent

aa) Die *staatliche*Verwaltung in den Ländern wurde weder durch das Oktoberdiplom noch durch das Februarpatent[166] neugestaltet. Die in diesen Zeitraum fallende teilweise bzw. gänzliche Abschaffung der Kreisbehörden[167] steht in keinem *unmittelbaren* Zusammenhang mit diesen Verfassungswerken, sondern war eine systemimmanente Korrektur des BACH'schen Verwaltungssystems. Das Februarpatent muß jedoch bei der Darstellung der geschichtlichen Entwicklung der staatlichen Verwaltung in den Ländern insoweit Berücksichtigung finden, als durch die staatsrechtliche Aufwertung der Länder das System der Landesverwaltung entscheidend geprägt wurde: Es konkretisierte sich wieder jene Form des doppelgeleisigen Behördenorganismus, der in seiner wesentlichen Ausprägung bis zur Verfassungs- und Verwaltungsreform des Jahres 1925 erhalten blieb.

bb) Das Anliegen der Verfassungsreform des Jahres 1861, die im wesentlichen das Werk von SCHMERLING und PERTHALER war[168], ist wohl am prägnantesten im Untertitel von PERTHALER's „Palingenesis" ausgedrückt: „Wie das Prinzip der Staatseinheit mit den Anforderungen der Selbstverwaltung in Einklang gebracht und das Gleichgewicht im Staatshaushalte hergestellt werden kann". Das Konzept PERTHALERs wurde zwar nur bruchstückhaft verwirklicht und verlor zufolge der notwendigen Anpassung an die politische Realität viel an Schärfe und Klarheit, dennoch findet hier deutlich eine planmäßige Verwirklichung des deutschen Rechtsstaatskonzepts der Staatsrechtslehre von RUDOLF GNEIST[169] statt, die von weitreichender Bedeutung war. Das Anliegen PERTHALERs war es, die von GNEIST entwickelte Konzeption der Selbstverwaltung mit dem habsburgischen Dogma der Reichseinheit zu verbinden. Das Ergebnis der Reformen war jene Form des dezentralisierten Einheitsstaates, die die Staatsrechtslehre der Monarchie bis 1918 entscheidend prägte und die als

166) Kaiserliches Patent vom 26.2.1861, RGBl 20; dem Patent waren 46 Beilagen beigefügt, die das Grundgesetz über die Reichsvertretung, Landesordnungen und Landtagswahlordnungen für jedes Land sowie die Anordnungen über die Verteilung der Zahl der Reichsratsabgeordneten auf die Landtagskurien enthielten; vgl dazu FELLNER, Das „Februarpatent" von 1861 (1955).

167) Vgl RGBl 225/1859 (Niederösterreich, Steiermark); 237/1859 (Oberösterreich); 92/1860 (Tirol, Vorarlberg); 107/1860, 92/1865 (Galizien); 132/1860, 92/1865 (Dalmatien); 142/1860 (Mähren); 73/1862 (Böhmen).

168) Vgl REDLICH, Staats- und Reichsproblem I/1, 715 ff; SCHIMETSCHEK, Beamte 174 ff; SCHMITZ, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich (1985) 35 ff; zu den Grundgedanken dieser Reform siehe PERTHALER, Palingenesis. Denkschrift über Verwaltungs-Reformen in Österreich (1861); DERS., Neun Briefe über Verfassungs-Reformen in Österreich (1861).

169) Zum Einfluß von GNEIST auf PERTHALER siehe REDLICH, Staats- und Reichsproblem I/1, 727 ff; die epochalen Werke von GNEIST sind allerdings erst später *erschienen*: Verwaltung, Justiz, Rechtsweg (1869); Selfgovernment. Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England[3] (1871); Der Rechtsstaat (1871).

Vorstellungsbasis die Wissenschaft auch noch in der Republik nachhaltig beeinflußte[170].

cc) Die Bestimmungen des Februarpatentes über die Landesverwaltung lassen erkennen, daß den Ländern keine politischen, sondern bloß administrative Befugnisse eingeräumt werden sollten[170a]. Die Stellung der Länder war gleichwohl — nach einer langen Periode der Aushungerung durch Absolutismus und Neoabsolutismus — *staatsrechtlich* aufgewertet worden: Während nach der Märzverfassung von 1849 und den 1850 publizierten Länderverfassungen[171] die vollziehende Gewalt innerhalb der ganzen Monarchie und im gesamten Bereiche der Administration in den Händen der kaiserlichen Zentralbehörden und den ihnen unterstellten Statthaltern und Kreispräsidenten lag und der Landesausschuß keine nach außen gerichteten administrativen Befugnisse hatte[172], so wurde nunmehr ein „gleichmäßig durchgeführtes System autonomer Verwaltung geschaffen, das nicht *unter*, sondern *neben* die kaiserliche, landesfürstliche Administration gestellt erscheint"[173]. Vor allem bestand in den Landesangelegenheiten kein unmittelbares Ingerenzrecht der Hofstellen. Zwar hatte der vom Kaiser bestellte *Landmarschall* ein Sistierungsrecht gegenüber den Beschlüssen des Landesausschusses, was den Zugriff der Regierung auf die autonome Landesverwaltung sichern sollte, allein dieses Recht wurde in der Praxis nie gehandhabt[174], was wohl auch in der ständischen Verankerung des Landmarschalls begründet war[175]. Auf die Beschlüsse des Landtages bestand überhaupt keine Einwirkungsmöglichkeit.

Trotz der Kreation und Zusammensetzung der autonomen Landesorgane, welche deutliche Anklänge an die alte Struktur der Verordnetenkollegien zeigen,

---

170) Vgl KELSEN, Staatsrecht 161. Siehe die Nachweise bei PERNTHALER, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, ZöR 1969, 361 ff; DERS., Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer (1978); DERS., Österreichische Föderalismusbegriffe (im Druck); PERNTHALER/ESTERBAUER, Die Entstehung des österreichischen Bundesstaates als geschichtlicher Vorgang und als staatstheoretisches Problem, Montfort 1973, 128 ff; PERNTHALER/WEBER, Bundesverfassung und Föderalismus, Der Staat 1982, 576 ff, insb 582; WEBER, Kriterien 70 ff, sowie unten III. an mehreren Stellen. Auch heute noch werden Untersuchungen zum Verhältnis von Reichsgesetz und Landesgesetz der Monarchie zur Erklärung der Bundesverfassung herangezogen; vgl. etwa KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer (1967) 31 und 40 sowie die Kritik bei PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 582.

170a) Vgl im einzelnen SCHMITZ, Anfänge 103 ff.

171) RGBl 1850/1, 2, 3, 8, 9, 11, 12, 18, 21, 22, 26, 139, 243, 386 und 387; formal und inhaltlich sind diese Landesordnungen uniform.

172) Die eigentliche Tätigkeit lag in der Vorbereitung der Landtagssitzungen.

173) REDLICH, Staats- und Reichsproblem I/1, 791.

174) So HELLBLING, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie Bd II, 212.

175) Vgl etwa § 12 der von BERNATZIK, Verfassungsgesetze[2] 268 ff, dargestellten „Musterlandesordnung" für das Herzogtum Österreich unter der Enns.

kann doch von einer echten Restauration der ständischen Verwaltung des „ancieme regime" nicht gesprochen werden. Die neue Gestaltung der landeseigenen Verwaltung ist wohl mehr von den Vorstellungen von Autonomie im GNEIST'schen Sinn und vom Gedanken der Volkssouveränität geprägt als von den alten ständischen Legitimitätsvorstellungen[176].

dd) Die Einrichtung der autonomen Landesverwaltung knüpfte zum einen an den Resten des ständischen Domestikalvermögens an[177], wobei die finanzielle Autonomie der Länder teilweise wiederhergestellt wurde, zum anderen wurden den Ländern eine Reihe von *administrativen Funktionen* zugewiesen[178], die aber nur von geringer politischer Bedeutung waren. Die wichtigsten Kompetenzen standen nach wie vor der staatlichen Gesetzgebung und Verwaltung zu.

Als Organe wurden die *Landtage* und die kollegial organisierten *Landesausschüsse* eingesetzt, an deren Spitze der *Landmarschall* stand. Dieser wurde vom Kaiser aus der Mitte des Landtages ernannt. Der Landesausschuß bestand aus dem Landmarschall und sechs weiteren von den Kurien gewählten Mitgliedern[179]. Die in §§ 26 ff der Landesordnungen festgelegten Kompetenzen machten den Landesausschuß zu einem in so gut wie allen Landesangelegenheiten zuständigen Administrationsorgan, dem in gewissen Angelegenheiten die Gemeinden unterstanden[180], denen aber keine weiteren Mittel- und Unterinstanzen wie im Bereich der staatlichen Verwaltung untergeordnet waren. Diese Landesausschüsse bestanden bis 1918 und aus ihnen gingen nach 1918 die republikanischen Landesregierungen hervor[181]. Autonome Landesverwaltung und Staatsverwaltung waren organisatorisch grundsätzlich voneinander getrennt. Lediglich das Recht des Statthalters oder von ihm abgesandter Kommissäre, im Landtag zu erscheinen und jederzeit das Wort zu nehmen[182], beinhaltet ein geringes kooperatives Element. Dieses Recht ist sachlich darin begründet, daß bei der Vollziehung einer Reihe von Landesgesetzen die Mitwirkung staatlicher Behörden vonnöten war.

---

176) Vgl STURMBERGER, Weg 113 ff.

177) Siehe oben II.B.5.d.aa. dieser Untersuchung.

178) Vgl dazu im einzelnen §§ 18 ff der Landesordnungen sowie REDLICH, Staats- und Reichsproblem I/1, 788 ff; HELLBLING, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie, Bd II, 210 ff.

179) §§ 11 f Landesordnungen.

180) Vgl ULBRICH, Lehrbuch 284 ff und 327.

181) Vgl ERMACORA, Föderalismus 37.

182) § 37 Landesordnungen.

7. Die Verwaltung in den Ländern von 1867 - 1918

a) Allgemeine Charakteristik der Reformen der Verwaltung in den Ländern in dieser Periode[183)]

aa) Die letzte bedeutende Reorganisation der staatlichen Verwaltung in den Ländern in der Monarchie erfolgte durch das Reformwerk von Karl GISKRA, das seine rechtliche Realisierung im Organisationsstatut der politischen Behörden in den Ländern vom 19. Mai 1868 fand[184)].
Die Leitlinie dieser Reform kann wohl in der weitgehenden Konsolidierung des Bach'schen Reformwerkes gesehen werden, wodurch die Zentralisation als *grundlegendes* Organisationsprinzip beibehalten wurde, der Ausbau der dezentralisierten Verwaltung im Interesse der Verwaltungsökonomie zwar weiterentwickelt, doch auf das notwendigste beschränkt wurde. Wenn GUMPLOWICZ[185)] als leitende Grundsätze dieser Reorganisation neben der Durchführung der Trennung der Justiz von der Verwaltung die möglichste Dezentralisation der Verwaltung sowie die Abwälzung eines großen Teiles der politischen Verwaltung auf Gemeinden und Selbstverwaltungskörper bezeichnet, so ist damit nicht mehr angesprochen, als daß hier eine Rationalisierung der Verwaltungsorganisation versucht wurde, die der Überbürdung der Zentralstellen mit minder wichtigen Einzelgeschäften begegnen sollte, nicht jedoch eine grundsätz-

---

183) Vgl zum folgenden ULBRICH, Lehrbuch; DERS., Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechtes (1903/04); MAYERHOFER/PACE, Handbuch; D'ELVERT, Verwaltungs-Geschichte 589 ff; RAUTER, Geschichte Österreichs von 1848 - 1890 (1891); KOLMER, Parlament, Bd I 253 ff; SPRINGER (Pseud. f. Renner), Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat (1902) 93 ff; HAUKE, Grundriß des Verfassungsrechtes (1905); MISCHLER/ULBRICH, Staatswörterbuch; GUMPLOWICZ/BISCHOFF, Das österreichische Staatsrecht[3] (1907) 159 ff; BERNATZIK, Verfassungsgesetze[2] 366 ff; CHARMATZ, Geschichte; Sonderheft „Länderautonomie" der ZÖR 1916; HARTUNG, Österreich-Ungarn als Verfassungsstaat (1918); KELSEN, Staatsrecht 22 ff; REDLICH, Reichs- und Staatsproblem Bd II; DERS., Zustand und Reform der österreichischen Verwaltung (1911); O. REDLICH, Österreichs Regierung und Verwaltung im Weltkriege (1925); BÜCHSEL, Fundamentalartikel; HANTSCH, Geschichte, 2. Bd 378 ff; LENTZE, Der Ausgleich mit Ungarn und die Dezembergesetze von 1867, in: Entwicklung 101 ff; ERMACORA, Vorstellungen und Wirklichkeit im österreichischen Föderalismus 1848 - 1970, in: Föderalismus in Österreich, Föderative Ordnung Bd II (1970) 9 ff; DERS., Föderalismus 37 ff; HELLBLING, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte[2] 374 ff; DERS., in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie Bd II 214 ff; MELICHAR, Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsorganisation seit 1867, in: Entwicklungsfragen der Verwaltung in Mitteleuropa (1972) 189 ff; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 62 ff; BRAUNEDER/LACHMAYER, Verfassungsgeschichte[3] 154 ff; WALTER/MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts[5] (1985) 18 ff.

184) Gesetz vom 19.5.1868 über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden, RGBl 1868/44.

185) GUMPLOWICZ/BISCHOFF, Staatsrecht[3] 176 f.

liche Abkehr der Regierung von den einheitsstaatlichen und zentralistischen Vorstellungen der Staatsgestaltung[186]. Dies zeigt sich nicht zuletzt im wiedereingeführten monokratischen System[187].

bb) Die Reformen folgten — unter Beibehaltung der bisherigen Verwaltungsorganisationsstruktur — den Forderungen nach strenger Rationalisierung, die durch die zunehmende Ausweitung der Staatsaufgaben und die Verflechtung des Staates mit der kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung bedingt wurden[188].
Entscheidend war, daß die beiden durch die Verfassung von 1861 nebeneinandergesetzten Organisationen und Systeme der Verwaltung, „das bürokratisch-zentralistische und das autonomistische“[189] bestehen blieben. Diese Doppelgeleisigkeit der Verwaltung — wobei die autonome Landesverwaltung am ehesten dem Gleis einer Schmalspurbahn entsprach — war Kennzeichen und auch Anstoß vieler Kritik und Reformbestrebungen der Verwaltung[190]. Obwohl diese beiden Systeme formell-organisatorisch voneinander getrennt waren, gab es doch vielfältige Überschneidungen und Reibungspunkte. Denn eine Reihe von Reichs- und Landesgesetzen sah ein Zusammenwirken der staatlichen Behörden mit den Landesausschüssen vor, was zu vielbeklagten Verzögerungen, Fehlern und Bürokratismus[191] führte.

cc) Bedeutende Veränderungen erfuhr die Verwaltung schließlich durch die fortschreitende Verdichtung des Rechtsstaates. Das System der gerichtlichen Verwaltungskontrolle durch das Reichsgericht[192] und den Verwaltungsgerichts-

---

186) Darauf weist zu Recht REDLICH, Regierung 25 f, hin.

187) Vgl § 8 RGBl 1868/44.

188) Siehe die Rechtsquellennachweise zu den ständig wachsenden Staatsaufgaben und ihrer rechtlichen Bewältigung bei HELLBLING, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie Bd II 219 ff; Zum Ende des Wirtschaftsliberalismus in Österreich und zur Rolle des Staates in der gebundenen Wirtschaftsordnung siehe BRUSATTI, Wirtschaftspolitik 39 ff; SCHÖPFER, Zur Genesis der österreichischen Sozialpartnerschaft, FS Ibler (1980) 31 ff.

189) REDLICH, Regierung 25.

190) Siehe die Nachweise bei PANN, Beiträge zur Reform des Verwaltungsrechtes (1877) 89 ff; BROCKHAUSEN, Österreichische Verwaltungsreformen (1911); im Sonderheft „Länderautonomie“ der ZÖR 1916; REDLICH, Zustand; HELLBLING, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie Bd II 262 ff sowie für die Zeit nach 1918 unten II.C. und D.1.-3.

191) Bürokratismus wird hier als pathologischer Zustand verstanden, wenn die bürokratischen Vorgänge ein Eigenleben entfalten, das ihre Ziele, ihre Ordnung und Förderung gesellschaftlicher Zwecke, in den Hintergrund drängt; vgl die Nachweise bei LEIS, Die Bürokratisierungsdebatte: Stand der Auseinandersetzung, in: J. Hesse (Hg), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, PVS-Sonderheft 13/1982, 168 ff.

192) StGG über das Reichsgericht, RGBl 1867/143; vgl dazu v SPAUN, Das Reichsgericht (1904); HUGELMANN, Das österreichische Reichsgericht. Entstehung, Organisation und Wirksamkeit, ZÖR 1925, 459 ff; LEHNE, Rechtsschutz im öffentlichen Recht: Staatsgerichtshof, Reichsgericht, Verwaltungsgerichtshof, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie Bd II 672 ff.

hof[193] sowie die bedeutenden Kodifikationen wichtiger Bereiche des Verwaltungsrechts[194], die eine wesentliche Einschränkung der „freien" Verwaltungstätigkeit zur Folge hatten, und schließlich die Ansätze eines Verwaltungsverfahrensrechtes, die durch die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes starke Impulse erhielten[195], beeinflußten Struktur und Stil der Verwaltung nachhaltig.

b) *Zustand und Reformen der Verwaltung in den Ländern bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges*

Nach dem StGG über die Ausübung der Regierungs- und der Vollzugsgewalt war der Kaiser Chef der staatlichen Verwaltung. Diese übte er jedoch nicht selbst, sondern durch verantwortliche Minister und denselben untergeordnete Beamte und Bestellte aus (Art 2). Als Behörden der allgemeinen staatlichen (politischen) Verwaltung unterhalb der Ministerialinstanzen waren dies die Landesbehörden, die Bezirkshauptmannschaften, die Magistrate der Städte mit eigenem Statut und die Gemeindebehörden im übertragenen Wirkungsbereich.

aa) *Die Landesbehörden*

(1) Nach § 2 des Gesetzes v 19.5.1868, RGBl 44[196], standen an der Spitze der politischen Verwaltung in den Königreichen und Ländern die *Landeschefs*. Sie führten in Salzburg, Kärnten, Krain, Schlesien und der Bukowina den Titel *„Landespräsident"*, in den übrigen Ländern den Titel *„Statthalter"*. Ihnen oblag die Repräsentation des Landesfürsten bei feierlichen Gelegenheiten, die Vertretung der kaiserlichen Regierung gegenüber der Landesvertretung und die Leitung der politischen Verwaltung bei Ausführung durch die politischen Landesbehörden, der landesfürstlichen politischen Bezirksbehörden und der Kommunalämter der mit eigenem Statut versehenen Gemeinden.
Auffällig ist die Terminologie dieser Bestimmung: Hier wird von der „Vertretung des Landesfürsten", nicht von der des Kaisers im Lande gesprochen. Staatstheoretisch läßt sich daraus sicherlich ein Indiz für das Bewußtsein der Gliederung der

193) Vgl das G betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, RGBl 1876/76; sowie die Hinweise bei MAHL-SCHEDL, Der Verwaltungsgerichtshof (1895); RINGHOFER, Der Verwaltungsgerichtshof (1955) 83 ff; LEHNE, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie Bd II 692 ff.

194) Vgl die Nachweise bei OGRIS, Die Rechtsentwicklung in Cisleithanien 1848 - 1918, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie Bd II 617 ff und 646 ff und HELLBLING, ebenda, 219 ff.

195) Vgl die „Griska-Verordnung", RGBl 1868/124; sowie das Rechtsmittelgesetz, RGBl 1896/101; grundlegend BERNATZIK, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft (1886), TEZNER, Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens (1896); BRUNSTEIN, Das österreichische Administrativverfahren und seine Reform (1900).

196) Ergänzt bzw geändert durch die Novelle RGBl 1873/52.

Monarchie in selbständige staatliche Einheiten gewinnen, wenngleich ihnen *staatsrechtlich* nur die Stellung von Selbstverwaltungskörpern eines dezentralisierten Einheitsstaates zukam[197].

Die Leitungsbefugnis der politischen Verwaltung beinhaltete eine Reihe von Kompetenzen[198]: 1. Die Sorge für die Neubildung und Ergänzung der Vertretungskörper. 2. Die Instruktion, Überwachung und Ergänzung des politischen Verwaltungsapparates. 3. Das Entscheidungs- und Verfügungsrecht in allen Angelegenheiten der politischen Verwaltung. 4. Der Vorsitz in Kollegialbehörden, deren Kompetenzen im Bereich der politischen Verwaltung ressortmäßig angesiedelt waren[199]. 5. Die Funktion eines obersten Sicherheitsorganes im Lande, soweit die Aufgaben in den Bereich der politischen Verwaltung fielen.
Daneben kamen dem Landeschef noch eine Vielzahl von Befugnissen zu, die ihm zur persönlichen Behandlung zugewiesen waren[200]. Von besonderer Bedeutung war dabei seine Stellung als *oberster Leiter der Polizei im Lande.* Die Landeschefs hatten durch das Organisationsstatut vom 19.5.1868 wiederum eine monokratische Stellung erhalten. Zwar galten die Organisationsbestimmungen vom 19.1.1853 (RGBl 10) weiter, jedoch folgte aus der Verantwortlichkeit der Landeschefs für die Amtsführung der ihm unterstehenden politischen Landesbehörden[201] seine Nichtbindung an die Beschlüsse des Kollegialorganes Statthalterei (Landesregierung). Das formell weiterbestehende Kollegium war rechtlich zu einem weisungsgebundenen Beratungs- und Exekutivorgan herabgesunken.
Die Bestellung und Angelobung des Landeschefs erfolgte wie bisher durch den Kaiser.

(2) Die politischen Landesbehörden, welche unter der Leitung der Statthalter standen, wurden *Statthaltereien,* jene unter der Leitung von Landespräsidenten *Landesregierungen"* genannt[202]. Die Statthaltereien (Landesregierungen) sind im Gesetz deutlich von den Landeschefs abgehoben und als „Behörden" bezeichnet. Damit ist deutlich zum Ausdruck gebracht, daß es sich dabei nicht um bloße „Landesämter" mit bloß administrativen Ausführungs- und Hilfsfunktionen handelt, sondern um Behörden mit Imperium, wenngleich dem Staatsrecht

197) Siehe HERRNRITT, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts (1909) 69 f; TEZNER, Die Volksvertretung (1912) 644; ULBRICH, Lehrbuch[3], 300; BRAUNEDER, Zur Kompetenzlage auf dem Gebiete des Volksbildungswesens, ZfV 1980, 213.

198) Dazu MAYERHOFER/PACE, Handbuch[5] I 285 ff; ULBRICH, Lehrbuch 162 ff.

199) Das waren: der Landesschulrat, die Grundlasten-Ablösungs- und Regulierungskommission, die Lehen-Allodialisierungs-Landeskommission.

200) Vgl dazu im einzelnen MAYRHOFER/PACE, Handbuch[5], 1. Bd, 286 f.

201) § 8 RGBl 1868/44; Art 12 StGG über die Regierungs- und Vollzugsgewalt; die Verantwortlichkeit war eine *disziplinäre*; vgl ULBRICH, Lehrbuch 203 ff; MAYRHOFER/PACE, Handbuch[5], Bd 1, 253 ff.

202) *Statthaltereien* bestanden in Prag, Zara, Lemberg, Wien, Linz, Graz, Brünn, Innsbruck und Triest; *Landesregierungen* bestanden in Salzburg, Laibach, Klagenfurt, Czernowitz und Troppau.

des 19. Jahrhunderts im allgemeinen die Unterscheidung von Behörde und Hilfsorgan noch nicht präzise geläufig war[203]. Klargestellt ist auch die — der heutigen *Vorstandsfunktion* des Landeshauptmanns vergleichbare — Überordnung des Landeschefs über die Landesbehörde, die sich nicht auf den Instanzenzug, sonst jedoch auf die gesamte administrative Leitungstätigkeit bezog. Damit war die formal weiterbestehende Kollegialverfassung der Landesbehörden[204] rechtlich weitgehend durch das monokratische Prinzip ersetzt[205]. Somit war das monokratische Prinzip auf *allen* Ebenen der staatlichen Verwaltung konsequent durchgeführt, was einen wesentlichen Unterschied zur autonomen Verwaltungsorganisation der Länder und Gemeinden bedeutete.
Für die innere Organisation der Landesbehörden galten weiterhin die Organisationsbestimmungen von 1852, die in der Folge nur geringfügig modifiziert wurden[206]. Allerdings brachte die Aufwertung der monokratischen Stellung des Landeschefs im innerorganisatorischen Bereich Ansätze eines Ministerialsystems mit sich[207], wenngleich sich ein solches nicht über die Ansätze hinaus entwickeln konnte. Die rechtliche Festlegung der Verantwortlichkeit des Landeschefs bewirkte allerdings, daß das Verhältnis des Landeschefs sowohl zum Kollegialorgan „Statthalterei" bzw „Landesregierung" als auch zu den einzelnen Statthaltereiräten dem heutigen Verhältnis des Landeshauptmanns zu den übrigen Mitgliedern der Landesregierung im Sinne des Art 103 B-VG sehr ähnlich war[208].

Die Kompetenzen der Landesbehörden waren zunächst im Organisationsstatut vom 19.1.1853, RGBl 10, festgelegt, erfuhren jedoch durch eine Vielzahl von Gesetzen eine bedeutende Ausweitung[209].

---

203) Siehe dazu GUMPLOWICZ, Staatsrecht 160 f; BERNATZIK, Kritische Studien über den Begriff der juristischen Person und über die juristische Persönlichkeit der Behörden, AÖR 1890, 169 ff.

204) Zur Weitergeltung der VO vom 19.1.1853, RGBl 10, siehe GUMPLOWICZ, Staatsrecht 177 f.

205) Zu den Kollegialbehörden siehe die Hinweise in Anm 199.

206) Siehe die Rechtsquellenhinweise bei MAYERHOFER/PACE, Handbuch[5] I.

207) Vgl ULBRICH, Lehrbuch 165: „Mit Rücksicht auf die persönliche Verantwortlichkeit desselben für die Amtsführung der unterstellten Landesbehörde erscheint diese nicht als eine kollegiale Behörde, sondern nur als eine Summe einzelner Referenten, welche in den ihnen generell oder speciell zugewiesenen Geschäftsangelegenheiten bei dem Chef der Behörde oder seinem Stellvertreter ihre mittelst des zugewiesenen Hilfspersonales bearbeiteten Anträge stellen".

208) Vgl GUMPLOWICZ, Staatsrecht 178; ULBRICH, Lehrbuch 165.

209) Siehe die ausführlichen Nachweise bei MAYRHOFER/PACE, Handbuch[5] I 289 ff; HELLBLING, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie Bd II 219 ff.

bb) *Die Bezirksbehörden*

Durch das Gesetz vom 19.5.1868, RGBl 44, wurden die *Bezirkshauptmannschaften* an Stelle der gemischten Bezirksämter als reine Verwaltungsbehörden eingerichtet und so die Verbindung von Verwaltung und Gerichtsbarkeit in erster Instanz beseitigt. Die Bezirkshauptmannschaften waren monokratisch organisiert. An der Spitze stand der vom Minister des Inneren ernannte Bezirkshauptmann, der für die gesamte Geschäftsführung verantwortlich war.

Die territoriale Gliederung der Bezirke wurde neu vorgenommen. Da die Kreiseinteilung aufgehoben war, wurden die Bezirke vergrößert. Nach § 10 des Organisationsgesetzes vom 19. Mai 1868 sollten die Amtsbezirke in der Regel zwei oder mehrere politische Bezirke, wie sie durch das Gesetz vom 19.1.1853, RGBl 10, eingerichtet worden waren, umfassen. Die genaue Festlegung des Umfanges der Bezirkshauptmannschaften erfolgte durch die Verordnung des Ministers des Inneren vom 10.7.1868[210].

Der Wirkungskreis der Bezirksbehörden war dahingehend umschrieben, daß „alle Angelegenheiten, welche derzeit den rein politischen Bezirksämtern und in Gegenständen der politischen Verwaltung den gemischten Bezirksämtern zustehen, den Wirkungskreis der Bezirkshauptmannschaft bilden, in soweit nicht fernerhin einzelne dieser Geschäfte im Wege der Gesetzgebung an die Bezirks- und Gemeindevertretungen überwiesen werden“[211]. Damit war die Weitergeltung der Kompetenzbestimmungen der Anlage A der Verordnung vom 19.1.1853[212] klargestellt. Der sich aus dieser Verordnung und einer Reihe von anderen Rechtsvorschriften ergebende umfassende Wirkungsbereich der Bezirkshauptmannschaften kann wohl am besten mit dem Begriff der *„Allzuständigkeit“* umschrieben werden[213]. Bis zum Jahre 1918 waren die Bezirkshauptmannschaften auch Bindeglieder zwischen den Steuerämtern und den Finanzlandesdirektionen, wobei ein eigener Steuerreferent die Finanzverwaltungsgeschäfte zu führen hatte[214].

---

210) RGBl 1868/101; zu den Veränderungen bis 1918 siehe die Nachweise bei GSCHLIESSER, Die gesetzliche Einführung der Bezirkshauptmannschaften und ihre territorialen Veränderungen, in: 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Tirol, hg von der Tiroler Landesregierung (1972) 33 f.

211) § 11 des Gesetzes vom 10.5.1868, RGBl 44.

212) RGBl 1853/10, siehe dazu oben II.B.5.d.bb.(2).

213) So LUNGER, Der Wirkungskreis und die Verwaltungsaufgaben der Bezirkshauptmannschaften von 1868 - 1968, in: 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften 36; zu den einzelnen Kompetenzen siehe MAYERHOFER/PACE, Handbuch[5] I 312 ff; sowie die Beiträge zur Entwicklung der Verwaltung seit 1868 von HÜRBE, MÜLLSCHITZKY/GELBENEGGER, LEEB, H. WIMMER und PROKSCH, in: Gründler (Hg), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich (1970); DEMMELBAUER, Die Bezirkshauptmannschaft in der österreichischen Verwaltungsorganisation, Die Verwaltung 1986, 453 f.

214) Siehe RGBl 1868/128; StGBl 1918/135 und 1919/449; MAYERHOFER/PACE, Handbuch[5] I 515 ff; ULBRICH, Lehrbuch 168 f; LUNGER, in: 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften 37.

Mit den Aufgaben der politischen Verwaltung waren in Unterordnung unter die Landesstelle auch die *Kommunalämter der Gemeinden mit eigenem Statut* betraut[215]. Diese hatten innerhalb ihres örtlichen Wirkungsbereiches alle Verwaltungsgeschäfte zu besorgen, welche den Bezirkshauptmannschaften zukamen. Allerdings wurden in diesen Gemeinden die Polizei- und/oder Finanzverwaltung oft durch besondere Behörden besorgt[216].

cc) *Die autonome Landesverwaltung*

Die für die autonome Landesverwaltung maßgebliche Rechtsgrundlage des Februarpatentes 1861 blieb unverändert in Geltung. Die Organisation der Landesausschüsse blieb in dieser Form bis zum Ende der Monarchie bestehen. Das auch für die Länder spürbare Anwachsen der Verwaltungsagenden stellte an die autonomen Verwaltungsbehörden steigende Anforderungen. Der im Vergleich zu der staatlichen Verwaltung bescheidene Apparat war oftmals überfordert und in etlichen Bereichen ihrer Kompetenzen blieben die Länder daher untätig[217].

Die von BRAUNEDER/LACHMAYER konstatierte Aufwertung der Länder von „Kommunalverbänden höchster Ordnung zu Teilstaaten eines Gesamtstaates im Sinne einer, wenngleich schwachen, bundesstaatlichen Struktur“[218], hat sich im Bereich der Verwaltung kaum ausgewirkt. Die hoheitlichen Kompetenzen der Landesverwaltung betrafen nicht so sehr den Bürger, sie waren vielmehr Aufsichtsbefugnisse über Gemeinden und die Bezirksvertretungen. Hinzu kamen eine Reihe von Ingerenzrechten auf staatliche Angelegenheiten, die jedoch auch nicht den Bürger unmittelbar betrafen, sondern in Inter-Organ-Verhandlungen ausgeübt wurden, wie etwa in Form des Herstellens des Einvernehmens bei Erlaß von Verordnungen durch staatliche Stellen.

---

215) Vgl zur Organisation solcher Kommunen ULBRICH, Lehrbuch 290 ff; REDLICH, Das Wesen der österreichischen Kommunalverfassung (1910) 40 ff; GUMPLOWICZ, Staatsrecht 219 ff; BROCKHAUSEN, Art. „Städte“, in: Mischler/Ulbrich, Staatswörterbuch[2], 4. Bd, 450 ff; KLABOUCH, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie, Bd II 274 ff; SELIGER/UCAKAR, Wien. Politische Geschichte 1740 - 1934, Teil 1 (1985) 368 f.

216) Vgl ULBRICH, Lehrbuch 292; KLABOUCH, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie, Bd II 289 ff.

217) Siehe die Nachweise im Sonderheft der ZöR 1918: „Die Stellung der Kronländer im Gefüge der österreichischen Verfassung“, an mehreren Stellen.

218) BRAUNEDER/LACHMAYER, Verfassungsgeschichte[3] 177 f; BRAUNEDER/LACHMAYER sehen auch im „gleichartigen Zwangscharakter“ der autonomen und der staatlichen Landesverwaltung ein Indiz für die Steigerung des autonomen Ranges des Landes im Verfassungsrecht. Ein Vergleich der Kompetenzen der autonomen Landesbehörden mit denen der staatlichen Verwaltungsbehörden (vgl Mayerhofer/Pace, Handbuch[5] II 271 ff) verbietet es mE aber, von einer „Gleichartigkeit“ der Zwangsgewalt zu sprechen. Die Landesausschüsse waren weitgehend auf Finanzverwaltungs-, Wohlfahrtsaufgaben und Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung beschränkt und von polizeilichen Funktionen weitgehend ausgeschaltet, was organisatorisch darin seinen Ausdruck fand, daß ihnen keine außenwirksame Vollzugsgewalt zukam. Vgl den MinErl v 16.3.1872, Nr 2163; GUMPLOWICZ, Staatsrecht 168; REDLICH, Regierung 29.

Die autonome Landesverwaltung funktionierte in den einzelnen Ländern unterschiedlich, was Gegenstand vieler Reformüberlegungen war[219]. Von ihrer Abschaffung bis zum Ausbau und zur Neugestaltung reichten die Vorschläge und wurden jeweils mit positiven bzw negativen Beispielen aus der Verwaltung einzelner Länder begründet. In einzelnen Ländern wurde die autonome Landesorganisation schon vor dem Weltkrieg beseitigt und durch eine „kommissarische Verwaltung" des Gesamtstaates ersetzt[220].

dd) *Die autonome Bezirks- und Gemeindeverwaltung*

(1) Durch die Art XVII ff des Reichsgemeindegesetzes[221] wurde dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt, zwischen die Gemeinde und den Landtag eine Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung einzufügen. In den Wirkungskreis sollten „alle inneren, die gemeinsamen Interessen des Bezirkes (Gaues, Kreises) und seiner Angehörigen betreffenden Angelegenheiten" gehören. Diesbezügliche Gesetze wurden zwar in der Bukowina, in Schlesien, Tirol, Böhmen, Galizien und Steiermark erlassen, praktisch ins Leben getreten ist die Institution der Bezirksvertretungen nur in *Böhmen, Galizien* und der *Steiermark*[222]. Die Bezirksvertretungen wurden nach dem Kurienwahlsystem gewählt. Aus der Mitte jeder Bezirksvertretung wurde als Vollzugsorgan der Bezirksausschuß gewählt.
Die wichtigsten Kompetenzen[223] lagen neben dem Haushaltsrecht auf den Gebieten der Wohlfahrtspflege, des Straßenwesens und der Gemeindeaufsicht. Zur Deckung ihrer Kosten hatten sie innerhalb enger Grenzen das Recht, Zuschläge zu direkten Steuern zu erheben.
Die Bezirksvertretung war zwar keinen Weisungen durch staatliche Organe unterworfen, sie unterstand jedoch der Legalitätskontrolle durch Bezirkshauptmannschaft und Statthalterei.

Daneben gab es noch *neben* den politischen Behörden erster Instanz Bezirksstraßenausschüsse, Bezirksarmenräte und Bezirksschulräte. Diese waren gleichfalls kollegial organisiert und — mit gewissen Einschränkungen — auch durch Wahl bestellt. Sie besaßen jedoch keine Rechtspersönlichkeit und waren auch nicht weisungsfrei[224].

---

219) Siehe die Zusammenstellung bei HELLBLING, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie Bd II 262 ff; sowie die einzelnen Beiträge im Sonderheft der ZÖR 1916 „Die Stellung der Kronländer im Gefüge der österreichischen Verfassung"; BROCKHAUSEN, Österreichische Verwaltungsreformen (1911).

220) So BRAUNEDER/LACHMAYER, Verfassungsgeschichte[3] 177.

221) G v 6.3.1862, womit die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindewesens vorgezeichnet werden, RGBl 1862/18.

222) Siehe die Rechtsquellennachweise bei MAYERHOFER/PACE, Handbuch[5] II 841 ff; GLUTH, Art. „Bezirksverbände", in: Mischler/Ulbrich, Staatswörterbuch[2] I 501 ff.

223) Vgl MAYERHOFER/PACE, Handbuch II 850 ff; MIEHSLER, FS Kelsen 142 ff.

224) Vgl KOJA, Die Träger der öffentlichen Fürsorge, ZAS 1967, 170 mwN.

In den meisten Kronländern, die keine eigenen Bezirksvertretungen eingerichtet hatten, bestanden Bezirksverbände für spezielle Zwecke, die sehr unterschiedlich organisiert waren[225].

(2) Das Reichsgemeindegesetz überwies den Gemeinden zur Besorgung im *eigenen Wirkungsbereich* „überhaupt alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann" (Art V). Die umfangreichen Kompetenzen[226] wurden von den Gemeinden weisungsfrei besorgt, es bestand jedoch ein vielschichtiges Beziehungsgeflecht der Gemeindeaufsicht mit den Bezirksverbänden, den Landesausschüssen und den Behörden der staatlichen Verwaltung. Im *übertragenen Wirkungsbereich* wurden die Gemeinden als weisungsgebundene Hilfsorgane der staatlichen Behörden tätig[227].
Hinzu kamen eine Reihe von Gemeindeverbänden mit speziellen Befugnissen[228].

c) *Die Verwaltung in den Ländern im Ersten Weltkrieg*

Der Ausbruch und Verlauf des Ersten Weltkrieges brachte keine grundsätzlichen organisatorischen Änderungen der Behörden in den Ländern mit sich. Trotzdem änderte sich der Charakter der Verwaltung in formeller wie in materieller Hinsicht wesentlich. Gestützt auf § 14 StGG über die Reichsvertretung erließ die Regierung eine Reihe von Verordnungen, die nahezu alle wirtschaftlichen und administrativen Kriegsmaßnahmen umfaßten[229] und ausgeprägte zentralistische Züge aufwiesen. Auch wurde durch die Übertragung der Kompetenzen der politischen Behörden an die Militärgewalt[230] ein Spannungsverhältnis zwischen der Zivilverwaltung und der Heeresleitung geschaffen, das der notwendigen Effizienz der Verwaltung nicht gerade zuträglich war[231]. Die Kriegsdiktatur konnte die Funktion

225) Vgl die Nachweise bei GLUTH, in: Mischler/Ulbrich, Staatswörterbuch 513 f.

226) Siehe die Nachweise bei HAEMMERLE, Die autonome Gemeinde (1868); ULBRICH, Lehrbuch 127 ff; MAYERHOFER/PACE, Handbuch[5] II 511 ff; GLUTH, Art. „Gemeindeverwaltung", in: Mischler/Ulbrich (Hg), Staatswörterbuch[2] II 325 ff; KLABOUCH, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Habsburgermonarchie Bd II.

227) Siehe ULBRICH, Lehrbuch 218 f.

228) Vgl dazu GUMPLOWICZ, Staatsrecht 223 f; ULBRICH, Lehrbuch 293 ff; MAYERHOFER/PACE, Handbuch II 675 ff.

229) Vgl dazu mit weiteren Hinweisen MERKL, Die Verordnungsgewalt im Kriege, JBl 1916, 397 ff, 409 ff, 505 ff, 517 ff; JBl 1919, 337 ff; HASIBA, Das kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz (KWEG) von 1917, FS HELLBLING (1981) 543 ff; REDLICH, Regierung.

230) Siehe die einzelnen Verordnungen abgedruckt bei BREITENSTEIN/KOROPATNICKI, Die Kriegsgesetze Österreichs (1916) 12 ff.

231) Zu dieser Problematik siehe REDLICH, Regierung 198 ff.

der Verwaltung nur mehr schwer gewährleisten und mit dem Zusammenbruch des Habsburgerreiches war auch die Einheit der politischen Verwaltung in den Ländern im zentrifugalen Strom des Nationalitätenkampfes zerbrochen und die Organisation in Auflösung begriffen[232].

C) Die Verwaltung in den Ländern vom Zusammenbruch der Monarchie bis zur Bundesverfassung von 1920

1. Die Entstehung der Republik Österreich

a) Die staatsrechtliche Konstituierung des Zentralstaates und der Länder

aa) In der neueren Diskussion um die Beurteilung der Staatsgründungsakte der Ersten Republik[233] wurde die jahrzehntelang herrschende Meinung von der einheitsstaatlichen Konstituierung der Republik Deutsch-Österreich weitgehend widerlegt. Der Versuch, von Wien aus einen Einheitsstaat einzurichten, schlug fehl und die Zentralregierung „schaltete sehr rasch auf das bundesstaatliche Geleise um"[234]. Es soll hier nicht die Entstehung der Republik detailliert beschrieben werden — diesbezüglich sei auf die Untersuchungen von PERNTHALER,

---

232) Siehe REDLICH, Regierung 284 ff.

233) Vgl STAUDINGER, Die Ereignisse in den Ländern Deutschösterreichs im Herbst 1918, in: JEDLICKA, Ende und Anfang Österreich 1918/19 (1969) 62 ff; PERNTHALER/ESTERBAUER, Die Entstehung des österreichischen Bundesstaates als geschichtlicher Vorgang und staatstheoretisches Problem, Montfort 1973, 128 ff; PERNTHALER, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, ZÖR 1969, 361 ff; DERS., Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer (1979); PERNTHALER/WEBER, Bundesverfassung und Föderalismus, Der Staat 1982, 577 ff; KOJA, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung Bd III (1974) 61 ff; ERMACORA, Föderalismus 40 ff; KÖFNER, Eine oder wieviele Revolutionen? Das Verhältnis zwischen Staat und Ländern im November 1918, Jahrbuch für Zeitgeschichte 1979, 1 ff; die Referate von GOLDINGER, LEHNE und ÖHLINGER auf dem Symposion 60 Jahre Bundesverfassung, Schriftenreihe des Salzburger Landespressebüros, Serie Sonderpublikationen 31/1980; ÖHLINGER, Anmerkungen zu den Gründungstheorien des Bundesstaates, ÖZP 1981, 253 ff; DERS., Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus, FS HELLBLING (1981) 313 ff; PALME, Der Anteil Tirols am Entstehen der österreichischen Bundesverfassung vom Jahre 1920, Tiroler Heimat, Bd 45 - 1981 (1982) 105 ff; BRAUNEDER, Das Verhältnis Gesamtstaat - Länder und die Entstehung der Republik Deutschösterreich, in: Ableitinger (Hg), Studien zur Zeitgeschichte der österreichischen Länder, Bd I: Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918 - 1920 (1983) 29 ff; ABLEITINGER, Grundlegung der Verfassung, in: Weinzierl/Skalnik (Hg), Österreich 1918 - 1938 (1985) Bd 1, 147 ff.

234) PERNTHALER, Staatsgründungsakte 50.

BRAUNEDER, JEDLICKA, KÖFNER, ÖHLINGER und STAUDINGER[235] verwiesen — es müssen jedoch einige staatsrechtlich bedeutsame Fakten festgehalten werden, die den Zugang zum Verständnis des weiteren Schicksales der Reste des monarchischen Behördenapparates und ihres Aufgehens in die republikanische Verwaltungsorganisation erleichtern.

bb) Der Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung vom 30. Oktober 1918 über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt[236] stellt den revolutionären gesetzgeberischen Akt der Gründung des neuen Staatswesens dar. Mit diesem Beschluß versuchte man, Österreich als zentralistischen Einheitsstaat einzurichten, zentralisierte die gesamte Staatsgewalt, auch die Vollzugsgewalt bei der Provisorischen Nationalversammlung[237], richtete ein neues System der Zentralverwaltung ein[238] und rezipierte im übrigen die nicht durch den Beschluß aufgehobenen Gesetze und Einrichtungen, wozu auch die Landesgesetze und die Landesorgane zu zählen waren[239]. Damit wurde zunächst formal am Prinzip der Doppelgeleisigkeit der Verwaltung festgehalten.

Diese Verfassung[240] wurde jedoch nie effektiv[241]. Vielmehr bildeten sich parallel zur Staatsgründung der Zentralgewalt revolutionär die Staatsgewalten in den Ländern, indem sich neu konstituierte *provisorische Landesversammlungen* als effektive Träger der Staatsgewalt in den Ländern etablierten. So konstituierte etwa die provisorische Landesversammlung für Deutschtirol schon am 26. Oktober 1918 den *Tiroler Nationalrat*, dessen Aufgabe die „Führung der gesamten Verwaltung und Exekutive namens der Landesbevölkerung" war[242]. Diese Konstituierung erfolgte unter Bruch der Rechtskontinuität auf revolutionärem Wege und noch vor dem Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern.

---

235) Siehe die Hinweise in Anm 233.

236) StGBl 1918/1; dazu OWERDIECK, Der Verfassungsbeschluß der Provisorischen Nationalversammlung Deutschösterreichs vom 30. Oktober 1918, in: Die österreichische Verfassung von 1918 bis 1938 (1980) 75 ff.

237) § 1 iVm § 3; dazu KELSEN, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich I (1919) 18 f.

238) Vgl §§ 4 - 15 StGBl 1918/1.

239) § 16 und dazu BRAUNEDER, in: Ableitinger (Hg) Studien I 34.

240) Zum Verfassungscharakter dieses „Beschlusses" vgl KELSEN, Verfassungsgesetze I 17; DERS., Staatsrecht 78 ff.

241) Vgl dazu die Nachweise bei STAUDINGER, in: Jedlicka, Ende 62 ff; PERNTHALER, Staatsgründungsakte 19 ff; SCHMITZ, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung (1981) 16 ff; aA WALTER/MAYER, Bundesverfassungsrecht[5] 21.

242) Vgl Sten Ber der Tiroler Landesversammlung, 1. (Eröffnungs-)Sitzung v 21.12.1918, 2.

cc) Die provisorischen Landesverfassungen[243] vereinigten die bisher getrennt organisierte politische und autonome Verwaltung. Die Landesverwaltung wurde nunmehr ungeteilt vom Landesausschuß und der Landesregierung geführt[244]. Die Bezirkshauptmannschaften und sämtliche Verwaltungsorgane in den Bezirken und Gemeinden wurden dem Landesausschuß und der Landesregierung unterstellt. In Akten der *Selbstbindung* normierten die provisorischen Landesverfassungen die Bindung der Landesregierung an die Gesetze, Verordnungen, Verfügungen und Erkenntnisse der Nationalversammlung[245].

dd) Mit den *Beitrittserklärungen der Länder*[246] wurde die verfassungsrechtliche Konstituierung der Republik Deutschösterreich perfekt[247]. Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß „Zentralstaat" und „Länder" als originäre Staatsgewalten bei der Entstehung der Republik Deutschösterreich beteiligt waren. Ihr Verhältnis zueinander kann eben nicht mit dem einheitsstaatlich orientierten Begriffsverständnis der „Souveränität" als einer staatlichen Grundeigenschaft, die *entweder* nur der einen *oder* nur der anderen Gebietskörperschaft zukommen kann[248], hinreichend begriffen werden. In dieser Phase der Staatsentstehung kann sich ein Verständnis des Verhältnisses Zentralstaat - Länder sinnvoll nicht auf ein Delegationsverhältnis zwischen den beiden Ebenen der Rechtsordnungen stützen[249]. Ein solches Verständnis muß die Geltung einer *effektiven* zentralstaatlichen Norm zur Voraussetzung haben, die die Existenz der Landesstaatsgewalt begründet hätte. Das Wesen der Entstehung des deutschösterreichischen Staates liegt eben gerade darin, daß Zentral- *und* Ländergewalten ein Bündel von Staatsgründungsakten gesetzt haben, die erst gemeinsam die Entstehung

---

243) Abgedruckt bei KELSEN, Verfassungsgesetze III (1919) 181 ff.

244) Vgl etwa 2. Kap Pkt 4 stm prov LV; II. Hptst, Pkt 4 ktn prov LV; II. Kap Pkt 4 sbg prov LV.

245) Stm: 2. Kap Pkt 7; Ktn: VI. Hpst Pkt 8; Sbg: II. Kap Pkt 7; Deutschböhmen: Präambel; Sudetenland: § 10.

246) Vgl KELSEN, Verfassungsgesetze I 68 ff.

247) PERNTHALER, Staatsgründungsakte 26, bezeichnet sie als die „Rechtsgrundlage für die Kompetenz der Konstituante".

248) Siehe dazu die bundesstaatsbezogenen Nachweise bei KOJA, Bundesstaat 68 ff. Dieses Starren auf den Souveränitätsbegriff als das — offenbar einzig relevante — Kriterium der Staatlichkeit hat die Bundesstaatsdiskussion seit zwei Jahrhunderten geprägt. Dies hängt wohl nicht zuletzt mit dem Sieg des staatsrechtlichen Positivismus im letzten Jahrhundert und der Dominanz dieser Richtung in Österreich zusammen. Dadurch wurden die Ideen genossenschaftlicher und organischer Staatsvorstellungen (GIERKE, PREUSS) ebenso verdrängt, wie das Eindringen moderner völkerrechtlicher Ansätze (Selbstbestimmungsrecht der Völker, Regionalismus, kooperative Rechtssetzung ua) verhindert werden konnte. Vgl auch WEBER, Kriterien 41 ff und 65 ff; PERNTHALER, Der moderne Staat an den Grenzen des Wachstums, ZÖR 1984, 134 f.

249) Wovon offenbar KELSEN, Staatsrecht 99 f; DERS., Die Stellung der Länder in der künftigen Verfassung Deutschösterreichs, ZÖR 1919/20, 105; DERS., Die Verfassung Deutschösterreichs, JÖR 1920, 257 ff, ausgeht.

der deutschösterreichischen Republik bewirkt haben. Um diesen Prozeß in seiner staatsrechtlichen Bedeutung richtig würdigen zu können, genügt es aber nicht, Akten der Zentralgewalt rechtliche Relevanz zuzuerkennen und alle Akte der Länder daran zu messen bzw. diesen jegliche rechtliche Relevanz abzusprechen und sie zu rein politischen Phänomenen zu degradieren[250]. Gerade in den präkonstitutionellen Phasen der Staatsentstehung kann auch eine rechtswissenschaftliche Betrachtungsweise nicht an den Grundsätzen der Effektivität von Normen der neuen revolutionären Ordnungen, besonders aber nicht am Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Völker vorbeigehen[251]. Eine solche Betrachtung zeigt aber das Bild einer Parallelentstehung von originären Staatsgewalten in Wien (provisorische Nationalversammlung) und in den Ländern (provisorische Landtage), die bis zu den Beitrittserklärungen der Länder bzw zum Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern noch alle Merkmale von selbständigen und nicht koordinierten und daher ständig Reibungen hervorrufenden Staatsordnungen aufwiesen[252]. Politisch vorbereitet in den Länderkonferenzen von 1918[253], wurde mit den Beitrittserklärungen der Länder und deren Annahme durch die Provisorische Nationalversammlung als *kooperative* Rechtsetzungsvorgänge die bundesstaatliche Struktur Österreichs in Geltung gesetzt.

b) *Die Konsequenzen für die Organisationsgewalt*

Die revolutionäre Bildung der Landesstaatsgewalten fand staatsrechtlich in den provisorischen Landesverfassungen als „historisch erste Verfassungen“[254] ihren Niederschlag. Sie stellten, ihren Geltungsgrund aus dem pouvoir constituant der Landesvölker beziehend[255], die verfassungsrechtliche Grundlage der Ausübung der Landesstaatsgewalt dar. Diese provisorischen Landesverfassungen regelten auch die Organisation der Verwaltung in den Ländern, indem sie die bisherige Scheidung von „autonomer“ und „landesfürstlicher“ Verwaltung beseitigten. Die Länder sahen sich also zur Regelung der Verwaltungsorganisation auch für den

---

250) So aber KELSEN, in den in Anm 249 zit Arbeiten.

251) Siehe PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 577 ff; ERMACORA, Die Menschenrechte als Grundnorm des Rechts, FS Klecatsky (1980) 151 ff.

252) Siehe die Nachweise bei PERNTHALER, Staatsgründungsakte, an mehreren Stellen, mwN.

253) Vgl dazu STAUDINGER, in: JEDLICKA, Ende 62; PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 577f (Anm 6).

254) PERNTHALER, Staatsgründungsakte 55.

255) Siehe dazu W. SCHMIDT, Das Verhältnis von Bund und Ländern im demokratischen Bundesstaat des Grundgesetzes, AÖR 1962, 253 ff; PERNTHALER, ZÖR 1969, 371; PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft und Bundesstaat (1983) 65 ff.

staatlichen Bereich befugt und schufen eine einheitliche Landesverwaltung, der allerdings die Einhaltung des von der Provisorischen Nationalversammlung und ihrer Vollzugsorgane gesetzten Rechts durch die Landesverfassung selbst auferlegt war[256]. Diese „Befugnis" des Landesverfassungsgesetzgebers beruht ebensowenig auf einer zentralstaatlichen Rechtsregel der Nationalversammlung wie auf einer „rezipierten" Verfassungsnorm der Monarchie. *Vor* den Beitrittserklärungen und ihrer Annahme läßt sich eine rechtliche Befugnis von Zentralgewalt und Ländern zur Inanspruchnahme einer Kompetenz letztlich nur über die Effektivität als Voraussetzung und Merkmal des Rechts[256a] und das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Schranke ableiten. Und von daher betrachtet erweist sich die Bestimmung des § 16 des Beschlusses der Nationalversammlung über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt, wodurch die Doppelgeleisigkeit der Verwaltung in den Ländern fortgeführt werden sollte, in dieser Zeit zweifellos als das „schwächere" Recht.

2. *Die Konstituierung der Behörden in den Ländern*

a) *Die Neuorganisierung durch die provisorischen Landesverfassungen*

Eine grundlegende Neuorientierung der Verwaltungsorganisation in den Ländern, die schon die Richtung wies, die der Bundesverfassungsgesetzgeber später einschlug, ging von den Ländern selbst aus. Die *provisorischen Landesverfassungen* normierten in der Sache die Überwindung der Doppelgeleisigkeit der Verwaltung und schufen eine einheitliche Landesverwaltung, deren Spitze der von den Landtagen gewählte Landeshauptmann war[257]. Alle provisorischen Landesverfassungen sahen dennoch eine *funktionale* Trennung der bisherigen landesfürstlichen von der bisher autonomen Verwaltung und *formal* auch eine organisatorische Trennung vor. Danach waren die Geschäfte der bisher autonomen Verwaltung von einem, meist *„Landesausschuß"* genannten Kollegialorgan zu besorgen[258]. Die ehemalige landesfürstliche Verwaltung wurde in der Regel[259] von einem, meist *„Landesregierung"* genannten Organ besorgt, das aus dem Landeshaupt-

256) Ob damit nur eine funktionelle Unterstellung gemeint war oder ob die Nationalversammlung auch dadurch eine unbeschränkte Organisationskompetenz erhielt, kann dahingestellt bleiben, da hier in jedem Fall eine verfassungsrechtliche Ermächtigung der Nationalversammlung durch den Landesverfassungsgeber vorliegt, die auf keine andere Rechtsnorm mehr rückführbar ist.

256a) Vgl KELSEN, Reine Rechtslehre² (1960) 212 ff.

257) Vgl die Hinweise in Anm 244, sowie PESENDORFER, Landeshauptmann 19 ff.

258) In Salzburg hieß dieses Organ *„Landesrat"* (II. Kap, Pkt 3). Die Geschäfte der ehemaligen autonomen Verwaltung wurden in Salzburg nach dem Ressortsystem durch die einzelnen Landesräte unter persönlicher Verantwortung gegenüber dem Kollegialorgan Landesrat geführt.

259) Vgl etwa Art 4 der vorl Verfassung von Deutschböhmen, der bezüglich der Geschäftsverteilung zwischen Landesausschuß und Landesregierung auf die zu erlassende Landesordnung verweist.

mann, der in Kärnten „Landesverweser" hieß, und seinen Stellvertretern bestand. Die beiden Verwaltungsorgane standen in engem organisatorischem Zusammenhang und in personeller Nahebeziehung, sie waren aber rechtlich nicht identisch. Den Landesbehörden waren die Bezirks- und Lokalorgane unterstellt.

Eine nähere Regelung der Innenorganisation der Landesverwaltung durch diese ersten vorläufigen Landesverfassungen wurde lediglich im *Sudetenland* vorgenommen. Im § 8 der vorläufigen Verfassung wurde unter dem Titel *„Landesverweser"* ein Organ installiert, das sowohl Leiter des inneren Dienstes der Landesbehörde als auch als oberstes Vollzugsorgan der Landesregierung konzipiert war.

Diese Neukonstituierung der Behörden in den Ländern durch die Länder erfolgte auf revolutionärem Weg, teils gestützt auf die provisorischen Landesverfassungen, teils durch faktische Einrichtungsakte[260]. Die Länder beseitigten durch eigene, auf keiner staatsgesetzlichen Delegation beruhende Rechtsakte den „Statthalter", der von Wien ernannt und abberufen werden konnte und übertrugen die gesamte Verwaltung Organen, die ihre Legitimation aus der demokratischen Wahl durch das Landesvolk herleiten konnten. Damit ist aber klargestellt, daß die bis zum B-VG geltenden Organisationsnormen der Verwaltung in den Ländern ihren Geltungsgrund im revolutionären Entstehungsprozeß der Länder haben. Die Zentralgewalt *anerkannte* diese Organisationsstruktur im Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern. Die vielfach vertretene Meinung, wonach die Ersetzung der Statthalter durch die Landesregierungen eine *Schöpfung* der Zentralstaatsgewalt sei[261], beruht daher auf der irrigen Voraussetzung, den provisorischen Landesverfassungen komme keine rechtliche Bedeutung zu[262].

b) Das Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern

aa) Durch das Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern[263] wurde der von den Ländern revolutionär hergestellte Rechtszustand von der

260) Zur Einrichtung des Tiroler Nationalrates (1.11.1918) oder des Vorarlberger Landesrates (3.11.1918) siehe die Nachweise und abgedruckten Dokumente bei PERNTHALER, Staatsgründungsakte 67 ff und 83 ff.

261) Vgl etwa KELSEN, JÖR 1920, 253 f; DERS., ZÖR 1919/20, 103 f; DERS., Staatsrecht 89 f; ADAMOVICH, Handbuch[6], 15 f; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 68 f; WALTER/MAYER, Grundriß[5], 21; HELLBLING, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte[2] 406 f; BRAUNEDER/LACHMAYER, Verfassungsgeschichte[3] 201; offenbar differenzierend SCHMITZ, Der Landesamtsdirektor (1978) 20 f.

262) Siehe die Nachweise bei PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 577 ff.

263) StGBl 1918/24; siehe die Kommentierung durch MERKL, in: KELSEN, Verfassungsgesetze I 103 ff.

Zentralgewalt anerkannt und damit der bundesstaatlichen Realität auch verfassungsrechtlich Rechnung getragen[264]. Das Gesetz übernahm die von den Ländern ansatzweise geschaffene Vereinigung von autonomer und landesfürstlicher Verwaltung, behielt jedoch die funktionelle und teilweise auch die organisatorische Trennung beider Vollzugsbereiche aufrecht, weshalb von einer echten Vereinigung beider Verwaltungszweige wie sie in § 9 erster Satz anklingt, nicht gesprochen werden kann. Vielmehr wurde die weitere Trennung der Geschäfte von landeseigener und deutschösterreichischer Verwaltung bis zur Durchführung der entsprechenden Verwaltungsreform verfügt. Dem Landeshauptmann wurde jedoch die Befugnis zuerkannt, den Amtsabteilungen des Landesrates und der Landesregierung die Zusammenarbeit vorzuschreiben[265].

Das Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, nach NAWIASKY „sachlich und formell das allerschlechteste unter den neuen Verfassungsgesetzen“[266], war Ausdruck der bundesstaatlichen Realität. Die Unklarheiten und Provisorien dieses Gesetzes[267] sind nicht allein auf eine schlechte Legistik zurückzuführen, sondern bezeichnen recht genau die Grenzen des Machbaren. Eine Verwaltungsreform, die von der provisorischen Nationalversammlung gegen die Vorstellungen der Länder durchgeführt worden wäre, hätte ebensowenig Chancen auf Effektivität gehabt, wie eine zentralistische Regelung der Ernennung der Landesorgane, wie sie vielfach gefordert wurde[268]. Wie sehr die Realisierung des Organisationskonzeptes dieses Gesetzes von den Ländern abhing, beweist die Einschätzung durch KELSEN[269]:

„Obgleich die Landesregierung durch ausdrückliche Vorschrift des Gesetzes bei ihrer gesamten Amtsführung, somit auch als Vorsitzende des Landesrates, des obersten Organs der ehemals autonomen Verwaltung, an die Dienstesanweisungen der Staatsregierung für gebunden und dieser für verantwortlich erklärt wurden, obgleich somit die offenkundige Absicht des Gesetzes bestand, die gesamte

---

264) Vgl KELSEN, Staatsrecht 85; MERKL, in: Kelsen, Verfassungsgesetze I 107; PERNTHALER, Staatsgründungsakte 26 f; O. BAUER, Die Österreichische Revolution (1923) 106: „Der Staatsrat hatte nicht die Macht, sich dieser Bewegung (di der Ersetzung der k.k. Statthalter durch autonome Landesregierungen) zu widersetzen. Die Nationalversammlung konnte nur sanktionieren, was sich in den Ländern schon auf revolutionärem Weg vollzog“.

265) Vgl MERKL, in: Kelsen, Verfassungsgesetze I 112 f; SCHMITZ, Landesamtsdirektor 21, spricht in diesem Zusammenhang von einer „Vereinigung beider Verwaltungszweige unter einer Landesregierung im weiteren Sinn“.

266) NAWIASKY, Der Aufbau der Regierungs- und Vollzugsgewalt Deutschösterreichs nach der Gesetzgebung der provisorischen Nationalversammlung, ZÖR 1919/20, 47.

267) Vgl dazu MERKL, in: Kelsen, Verfassungsgesetze 103 ff.

268) MERKL, ebenda 110 f, sowie die Beratungen zu diesem Gesetz, Sten Prot Prov NV, 4. Sitzung; KELSEN, ZÖR 1919/20, 111.

269) KELSEN, JÖR 1920, 254, gleichlautend in DERS., Staatsrecht 90; vgl auch PESENDORFER, Landeshauptmann, 20 in Anm 78.

Landesverwaltung zu verstaatlichen, so war doch die Wirkung des Gesetzes die gerade gegenteilige. Da die Verfassung keinerlei Garantien dafür enthält, daß die Anordnungen der Staatsregierung von den Landesregierungen auch durchgeführt werden, da keinerlei Mittel vorgesehen sind, die Verantwortlichkeit der von den Landesversammlungen gewählten Landesregierungen der Staatsregierung gegenüber geltend zu machen, bedeutet die Unterstellung der früher durch ernannte Statthalter geführten staatlichen Verwaltung unter die faktisch (aber nicht rechtlich) ja nur der Landesversammlung verantwortlichen, weil allein von der Landesversammlung berufenen Landesregierungen die vollständige Entstaatlichung, dh die Verländerung der gesamten mittleren Verwaltung; und nicht nur dieser, sondern auch der von der Landesregierung unmittelbar dependierenden Bezirks- und Gemeindeverwaltung. Mit der gesamten Verwaltung erlangten die Länder der zentralen Staatsregierung gegenüber eine das staatliche Gleichgewicht stetig gefährdende politische Macht, die auch dadurch nicht praktisch geschmälert werden kann, daß die Länder ihre Verwaltungskosten nicht aus eigenen Einnahmen decken können und auf staatsfinanzielle Zuwendungen angewiesen sind".

bb) War das Gesetz auch mit vielen Mängeln behaftet und konnte teilweise auch gar nicht die gewünschten Wirkungen entfalten, so muß der die Verwaltungsorganisation in den Ländern betreffende Inhalt doch kurz dargestellt werden, da diese Organisationsstruktur doch ein wesentliches Element der Vorstellungen des Bundesverfassungsgesetzgebers darstellte. § 2 setzte an die Stelle der bisherigen Landesausschüsse die von den provisorischen Landesversammlungen gewählten Landesräte. Über die Zusammensetzung und den Wirkungskreis der Landesräte enthält das Gesetz keine Bestimmungen und auch in den Materialien findet sich darüber kein Hinweis[270]. Zwar ist es müßig, heute diese Bestimmung interpretieren zu wollen, doch scheint mir der Hinweis angebracht, daß neben den Landesordnungen von 1861 zur Inhaltsermittlung[271] auch — soweit erlassen — die provisorischen Landesordnungen sowie die tatsächlichen revolutionären Verhältnisse heranzuziehen sind[272]. Mangels einer klaren Kompetenzabgrenzung wird hier wohl auch der Grundsatz „Reichsrecht bricht Landesrecht" heranzuziehen sein[273], was in den einzelnen Landesordnungen auch indirekt anerkannt wird[274].

---

270) Siehe die Hinweise in Anm 268.

271) Dies scheint herrschende Meinung zu sein. Vgl KELSEN, ZÖR 1919/20, 101; MERKL, in: Kelsen, Verfassungsgesetze I 105 ff (108); HELLBLING, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte^2 410.

272) Diese Notwendigkeit ergibt sich besonders für Vorarlberg, da hier eine bloße Rezeption der Landesordnungen von 1861 ja ganz sinnlos ist, da es in der Monarchie mit Tirol eine Verwaltungsheinheit bildete; vgl dazu PERNTHALER, Staatsgründungsakte 24.

273) So auch HELLBLING, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte 420.

274) Vgl etwa Stm: 2. Kap, Pkt 7; Ktn: II. Pkt 8; Sudetenland: § 10.

Die Zusammensetzung des Landesrates wurde analog den Bestimmungen der alten Landesordnungen gehandhabt. Danach bestand der Landesrat in der Regel aus dem Landeshauptmann, zwei bis vier Stellvertretern sowie weiteren Mitgliedern, die den Titel „Landesrat" führten.

Mit der Geschäftsführung der bisherigen landesfürstlichen Verwaltung wurde das aus dem Landeshauptmann und seinen Stellvertretern gebildete Kollegialorgan *Landesregierung* betraut (§ 4). Es hatte alle Amtsgeschäfte, die durch die geltenden Gesetze dem Landeschef (§ 2 des Gesetzes vom 19. Mai 1868, RGBl 44) übertragen waren, zu besorgen. Die Landesregierung hatte die Geschäfte kollegial zu besorgen. Nur jene Agenden des Landeschefs, die zum Wirkungsbereich des Finanzministeriums gehörten, waren monokratisch von einem eigens dazu berufenen Stellvertreter des Landeshauptmannes zu führen. Dieser war von der Landesregierung zu bestellen, es bedurfte jedoch der Genehmigung des Staatsrates (§ 4).

Die Landesregierung war bei ihrer gesamten Amtsführung an die Dienstanweisungen der deutschösterreichischen Staatsregierung gebunden und dieser verantwortlich. Dies galt nicht nur für das Kollegialorgan Landesregierung, sondern auch für den monokratisch in Finanzangelegenheiten tätigen Landeshauptmannstellvertreter. MERKL[275] nimmt hier eine einschneidende Veränderung gegenüber dem bisherigen Rechtszustand an, indem er die Weisungsgebundenheit auch in Angelegenheiten der ehemaligen Selbstverwaltung der Länder für gegeben hält. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß die klare Trennung, die das Gesetz zwischen der ehemals „landesfürstlichen" und der „autonomen" Verwaltung funktional *und* organisatorisch trifft[276], eine solche Auslegung nicht zuläßt. Denn wenn auch die gleichen Organwalter Mitglieder des Kollegialorgans „Landesregierung" und „Landesrat" waren, was praktisch die Überwindung der Doppelgeleisigkeit bedeutete, so waren die Mitglieder der Landesregierung dennoch nie *als Organ* „Landesregierung" dem Landesrat inkorporiert. Diese Frage war freilich nie von großer Relevanz, da § 8 ohnehin eine lex imperfecta war, weil die Anwendung der rezipierten Dienstpragmatik auf gewählte Organe ausgeschlossen war[277].

cc) Eine besondere Rechtsstellung war dem *Landeshauptmann* eingeräumt. Dieser hatte nun erstmals wieder eine echte Doppelstellung als ein vom Landtag ohne zentralstaatliche Ingerenz bestelltes oberstes Landesorgan und ein mit der „Vertretung des Staates und der Staatsregierung gegenüber den Landesbewohnern" (§ 5) betrautes Organ des Zentralstaates[278]. Seine staatsrechtliche Stellung ent-

275) MERKL, in: Kelsen, Verfassungsgesetze I 112.

276) Vgl die §§ 2, 4, 9; anderes ist freilich die Situation beim Landeshauptmann; vgl §§ 4, 5, 6, 9.

277) MERKL, in: Kelsen, Verfassungsgesetze I 112.

278) Für MERKL, aaO, 111, ist es allerdings „eine wenig besagende Selbstverständlichkeit ...., daß der Landeshauptmann die Staatsregierung gegenüber den Landesbewohnern vertritt".

spricht bereits grundsätzlich der im B-VG und hier findet — vergröbert ausgedrückt — die *Rückkehr zur vortheresianischen Rolle des Landeshauptmannes* statt. Wenn auch die Entwicklung von Staat und Recht in dieser langen Periode einen *Vergleich* problematisch erscheinen läßt, so bedarf dieser Grundzug der Stellung des Landeshauptmannes: vom Land autonom bestelltes oberstes Landesorgan verbunden mit der Stellung des Repräsentationsorganes des Gesamtstaates im Land, einer besonderen Erwähnung, da hier eine dem österreichischen Bundesstaat typische Erscheinung[279] als „curiosium Austriacum" mit einer lange Zeit verschütteten historischen Tradition wieder erstanden ist.
Der Landeshauptmann war Vorsitzender der provisorischen Landesversammlung und leitete die Amtsführung des Landesrates. Für den Bereich der „autonomen" Landesverwaltung enthielt § 3 nur die Bestimmung, daß der Landeshauptmann die Amtsführung des Landesrates zu leiten habe. Welchen Inhalt diese Leitungsbefugnis hatte, legte das Gesetz nicht näher fest, doch ist aus der, in den Landesverfassungen statuierten Verantwortlichkeit des gesamten Kollegialorganes Landesrat gegenüber den Landesversammlungen wohl nicht mehr als das Recht eines „primus inter pares" abzuleiten[279a].

Wenn auch die „staatliche Verwaltung der ehemaligen landesfürstlichen Statthalter" nunmehr vom Kollegialorgan Landesregierung zu besorgen waren, so wurde doch nur der Landeshauptmann allein vom Präsidenten des Staatsrates (in Gegenwart der übrigen Mitglieder des Staatsdirektoriums) angelobt (§ 6). Daraus könnte — anders als im Bereich der Landesverwaltung — eine gewisse übergeordnete Stellung des Landeshauptmannes gegenüber den anderen Mitgliedern der Landesregierung abgeleitet werden[279b].

dd) Durch das Gesetz vom 14. November 1918 wurde auch der *Landesamtsdirektor*, der als Institution bereits in einzelnen Landesrechtsordnungen der Monarchie vorgebildet war[280], für alle Länder vorgesehen. Seine Befugnisse waren in § 5 in sehr weiter Formulierung umschrieben: Vereinfachung und Vereinheitlichung des Dienstbetriebes; einheitliche Handhabung der Dienstaufsicht; unmittelbarer

279) Siehe die Nachweise bei PURTSCHER, Die Organisationshoheit und der Behördenbegriff in der mittelbaren Bundesverwaltung, JBl 1980, 337.

279a) Stm: 2. Kap Pkt 5 prov LV; § 19 LO; Ktn: II. Hptst, Pkt 6 prov LV; Sbg: II. Kap Pkt 5 prov LV; Deutschböhmen: Art 5 prov LV; Sudetenland: § 9; alle abgedruckt bei KELSEN, Verfassungsgesetze III, 181 ff.

279b) Vgl aber den in § 4 leg cit enthaltenen Hinweis auf § 2 RGBl 1868/44 und dazu PESENDORFER, Landeshauptmann 21.

280) Siehe dazu die Nachweise bei SCHMITZ, Landesamtsdirektor 7 ff.

Vorgesetzter sämtlicher Beamter und Diener des Landesrates und der Landesregierung; oberstes Vollzugsorgan der Landesregierung, mit Ausschluß der Agenden der Finanzverwaltung. Die Ernennung war, ohne Ingerenz der Zentralregierung, vom Landesrat vorzunehmen.

Die Einrichtung des Landesamtsdirektors stellte den bedeutsamsten Ansatz zur Überwindung der praktisch immer noch bestehenden Doppelgeleisigkeit der Verwaltung in den Ländern dar. Als Integrationsorgan der noch getrennt bestehenden Verwaltungsapparate des Landesrates (ehemalige Ämter und Beamte des Landesausschusses) und der Landesregierung (ehemalige Statthaltereien) sollte die Zusammenführung der beiden Verwaltungszweige von der Spitze her organisatorisch und dienstrechtlich in Angriff genommen werden[281]. Die offenbar vom Gesetzgeber konzipierte Parallele zur Organisation der Staatssekretäre in der Zentralverwaltung[282] legte nunmehr auch im Bereich der Landesverwaltung im „eigenen" wie im „übertragenen" Wirkungsbereich jenes allgemeine Gliederungsprinzip der Verwaltung in „politische Leitung" — „bürokratische Administration"[283] fest, das auch heute noch in Bundes- wie Landesverfassung einen beherrschenden Grundsatz darstellt. Gleichzeitig wurde damit aber auch jener Gegensatz zum Organisationstypus der ressortmäßig aufgefächterten Zentralverwaltung ohne integrierende monokratische innere Leitung geschaffen, der heute noch das wohl bedeutsamste Kennzeichen unserer bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation darstellt.

ee) Die bisherigen Statthaltereien und Bezirksbehörden wurden weitgehend unverändert belassen und den neuen Landesbehörden unterstellt (§§ 4, 10, 11). Gleichzeitig wurde eine besondere, als „Rahmengesetz zu erlassende Kreis-, Bezirks- und Gemeindeordnung für Deutschösterreich" angekündigt, dessen Ausführung offenbar den Ländern überlassen bleiben sollte[284].

281) Vgl PERNTHALER, Der Landesamtsdirektor als „Leiter des inneren Dienstes" des Amtes der Landesregierung, JBl 1982, 338 f, mwN.

282) Vgl MERKL, in: Kelsen, Verfassungsgesetze I 111.

283) PERNTHALER, JBl 1982, 338 f; DERS., Raumordnung und Verfassung II (1978) 102 ff; das Verhältnis Landeshauptmann - Landesamtsdirektor sollte nach § 5 durch eine — nie erlassene — Vollzugsanweisung des Staatsrates festgelegt werden.

284) MERKL, in: Kelsen, Verfassungsgesetze I 114.

D. Die „mittelbare Bundesverwaltung" des B-VG 1920 und ihre Entwicklung bis heute

1. *Die Verwaltung in den Ländern in den Beratungen um die österreichische Bundesverfassung*

a) *Allgemeines*

Die Ereignisse in den Ländern im Jahre 1919, die den Partikularismus einzelner Länder und die Gefahr des Auseinanderbrechens des noch jungen deutschösterreichischen Staates deutlich machten[285], aber auch die wirtschaftliche und außenpolitische Lage Österreichs[286] forderten eine Lösung der Verfassungsfrage. So diente auch das Koalitionsabkommen vom 17. Oktober 1919[287] dem Ziel der Schaffung einer neuen bundesstaatlichen Verfassung, wobei dazu auch eine Verwaltungsreform durch Demokratisierung der politischen Behörden 1. Instanz angekündigt wurde.

Entscheidende Impulse für die Lösung des Verfassungsproblems gingen von den Ländern aus. In den Länderkonferenzen von Salzburg und Linz von 1920[288] wurde die Verfassungsfrage grundsätzlich behandelt. Wenngleich es zu keinen konkreten Formulierungen kam, bewirkten diese Konferenzen nicht zuletzt durch die Nichteinladung offizieller Vertreter der Zentralregierung zur ersten Länderkonferenz, daß Regierung und konstitutierende Nationalversammlung in Zugzwang gerieten und die Arbeiten an der Verfassung zügig in Gang kamen. Es zeigte sich auf diesen Konferenzen, daß der Gegensatz Zentralismus - Föderalismus ein *parteipolitischer* war und die Auseinandersetzung um die Ausgestaltung der bundesstaatlichen Struktur nicht sosehr von echt föderalistischem und zentralistischem Geist getragen war, als vielmehr von parteipolitischen Taktiken, für die die Wertvorstellungen des Föderalismus und des Zentralismus hauptsächlich strategische Bedeutung hatten[289]. So konnten sich denn auch die wertverbundenen Argumen-

---

285) Vgl die Nachweise bei PERNTHALER, Staatsgründungsakte 28 ff; STAUDINGER, Aspekte christlichsozialer Föderalisierungspolitik 1918 - 1920, in: Die österreichische Verfassung von 1918 bis 1938 (1980) 62 ff; SCHMITZ, Vorentwürfe 61 ff; PALME, Tiroler Heimat Bd 45 - 1981 (1982) 105 ff.

286) Vgl dazu O. BAUER, Revolution; SEIPEL, Kampf 77 ff; HANNAK, Karl Renner und seine Zeit (1965) 361 ff.

287) Auszugsweise abgedruckt bei KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 55 f (im folgenden zit als „Kommentar") sowie in der Arbeiter-Zeitung vom 18.10.1919, 3 f.

288) Vgl dazu ERMACORA, Föderalismus 48 ff, 219 ff, sowie die Fundstellen bei ERMACORA (Hg), Quellen 2; SCHMITZ, Vorentwürfe 78 ff; PERNTHALER, Staatsgründungsakte 30 ff.

289) Vgl SEIPEL, Kampf 91 ff; HANNAK, Renner 401 ff.

te von REHRL[290] und ENDER[291] für den föderativen Staatsaufbau nicht durchsetzen, da sie von einer zu starken Anlehnung an die schweizerische Bundesstaatskonstruktion getragen waren. Dies hätte aber für die in der Monarchie ausgebildeten zentralistischen Parteistrukturen[292] eine Schwächung bedeutet.

Besonders der Salzburger Landeshauptmann Franz REHRL entwickelte das Modell einer föderalistischen Verwaltungsorganisation, die eine weitgehende Abschaffung der Wiener Ministerialbürokratie vorsah. Außer einigen Bundesstellen (Justiz, Finanzen) sollte die gesamte Verwaltung von den Ländern — offensichtlich in landeseigener Verwaltung — geführt werden[293].

b) *Die Dringlichkeit einer Reform der Verwaltung in den Ländern*

Nach den Länderkonferenzen war den Ländern die Initiative zur Ausarbeitung der Verfassung und zur Durchführung der Verwaltungsreform entglitten[294]. Den wesentlichen Anteil an der Ausgestaltung der Bundesverfassung hatten die politischen Parteien und zu einem nicht geringen Teil die Wiener Ministerialbürokratie, die in KELSEN, MERKL, FROEHLICH und MANNLICHER auch hervorragende Juristen hatte.

Die Stellung der Verwaltung in den Ländern war in den einzelnen Entwürfen erstaunlich einhellig an den Organisationsvorstellungen der Monarchie und dem seit der Gründung der Republik geschaffenen Organisationszustand orientiert. Die starke Stellung der Zentralverwaltung blieb unangefochten, wodurch eine umfangreiche landeseigene Verwaltung von Bundesgesetzen natürlich verunmöglicht wurde, aber jene von der Monarchie übernommene riesige Zentralbürokratie wollte man vorerst nicht in Frage stellen. Und gegen jeden Versuch eines Abbaues der Zentralbürokratie wehrten sich starke politische Kräfte.

---

290) Vgl DACHS, Franz Rehrl und die Bundespolitik, in: W. Huber (Hg), Franz Rehrl. Landeshauptmann von Salzburg 1922 - 1938 (1975) 215 ff.

291) Vgl ENDER, Vorarlbergs Schweizer-Anschluß-Bewegung von 1918 bis 1924 (1952) 9 ff, 62 ff ua; HUEBER, Dr. Otto Ender (1957) an mehreren Stellen; SCHMITZ, Die Verfassungsgespräche mit den österreichischen Ländern 1919/20, ZNR 1979, 21 ff.

292) Siehe BRÜGEL, Geschichte der österreichischen Sozialdemokratie, Bd 1 (1922); BERCHTOLD, Österreichische Parteiprogramme 1868 - 1966 (1967) 115 f; KNOLL, Zur Tradition der christlichsozialen Partei (1973); WINDISCH, Parteien in Österreich. Ihre Geschichte und ihre Ideologien (1981); zu ihrer föderalistischen bzw. zentralistischen Programmatik vgl WEDL, Der Gedanke des Föderalismus in Programmen politischer Parteien Deutschlands und Österreichs (1969).

293) Siehe die Nachweise bei DACHS, in: W. Huber (Hg), Franz Rehrl 219 sowie den Verfassungsentwurf von REHRL, abgedruckt in: 60 Jahre Bundesverfassung 19 ff, insb 21 f.

294) Vgl dazu ERMACORA (Hg), Quellen 15; DERS., Föderalismus 50; ALTENSTETTER, Föderalismus 16; PALME, Tiroler Heimat Bd 45 - 1981 (1982) 111.

Die Stellung der Verwaltung in den Ländern war in allen Verfassungsentwürfen[295] geregelt. Zwar war man sich der Schwierigkeiten dieses Themas bewußt, da eine Reform dieses Bereiches schon seit Jahrzehnten immer wieder gefordert worden war, aber trotz vieler Bemühungen Wesentliches nicht erreicht, ja nicht einmal begonnen werden konnte. Trotzdem mußte nunmehr ein Weg gefunden werden, aus der bestehenden Verwaltungsorganisation in den Ländern eine den verschiedenen Organisationsvorstellungen, die von der Selbstverwaltungsidee nach britischem Vorbild bis hin zu föderalistischen Vorstellungen in Anlehnung an schweizerische Vorstellungen[296] reichten, angepaßte Verwaltung zu schaffen. Diese Reform war umso dringender, als die weitgehende Einflußlosigkeit der Staatsregierung auf die Landesverwaltung für erstere einen nur schwer tragbaren Zustand darstellte[297]. Betrachtet man die Entwürfe und die Verhandlungen um diese chronologisch, so zeigt sich die Kompromißhaftigkeit und das „allen gewachsenen Institutionen anhaftende Beharrungsvermögen"[298] der bundesverfassungsrechtlichen Lösung „mittelbare Bundesverwaltung" sehr plastisch.

c) *Die „mittelbare" Bundesverwaltung*

Der Terminus *„mittelbare Bundesverwaltung"* taucht erstmals im Renner-Mayer-Entwurf (Art 18) sowie im 2. Entwurf der Christlichsozialen auf (Art 26)[299]. Damit wird terminologisch geschickt verschleiert, daß es sich nicht um die landeseigene Durchführung von Bundesgesetzen und -verordnungen im Lande handelt, die vom Bund nur mittels der Instrumente der Bundesaufsicht beeinflußbar sind[300], wie dies noch im 1. Entwurf der Christlichsozialen anklingt (Art 52), sondern um Akte der Bundesverwaltung, die von den Ländern *im übertragenen Wirkungsbereich* wahrzunehmen sind.

---

295) Diese sind abgedruckt bei ERMACORA (Hg), Quellen; ERMACORA/WIRTH, (Hg), Die österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen (1982); SCHMITZ, Vorentwürfe; WALTER, Die Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Konstituierenden Nationalversammlung (1984).

296) Siehe dazu die Nachweise bei PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft 38 ff.

297) Vgl KELSEN, Die Verfassung Deutschösterreichs, JÖR 1920, 254.

298) ÖHLINGER, FS Hellbling 319.

299) Die Zitierung aller hier verwendeter Verfassungsentwürfe erfolgt nach den in Anm 295 angeführten Quellensammlungen. In Art 18 des Renner-Mayr-Entwurfes findet sich auch der offenbar dem deutschen Recht entlehnte Ausdruck „Landesverwaltung in Bundesauftrag"; bei den Beratungen im Unterausschuß wird der Terminus RENNER zugeschrieben (vgl ERMACORA (Hg), Quellen 331).

300) Wie dies etwa durch Art 15 Abs 8 B-VG angelegt ist; vgl dazu PERNTHALER/WEBER, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich (1979).

Vom „übertragenen Wirkungsbereich" sprachen von Anfang an die Entwürfe KELSENS[301], diesem folgend auch die Entwürfe des Staatssekretärs Dr. MAYR[302] und der Sozialdemokratische Entwurf[303]. Hier wird mit Deutlichkeit sichtbar, daß die Vorstellungen der Sozialdemokratie und der Wiener Ministerialbürokratie von einer bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation stark dem Modell des in Selbstverwaltungskörper gegliederten dezentralisierten Einheitsstaates verbunden sind[303a]. Diese Vorstellungen konnten sich auch — wenngleich in abgeschwächter Terminologie — gegenüber den am schweizerischen Föderalismus orientierten Entwürfen von Franz REHRL und dem Tiroler Stefan FALSER ohne grundsätzliche Diskussionen durchsetzen[304]. Die Ländervertreter wollten schließlich nur einen möglichst großen Umfang der in mittelbarer Bundesverwaltung zu führenden Geschäfte verfassungsrechtlich gesichert wissen[305].

d) Die Träger der mittelbaren Bundesverwaltung

Träger der mittelbaren Bundesverwaltung war in allen Entwürfen die Landesregierung[306]. Dem Landeshauptmann war jedoch in fast allen Entwürfen[307] insoweit eine Sonderstellung eingeräumt, als nur er gegenüber der Bundesregierung für die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung verantwortlich war. Die Betrauung der Landesregierung mit der mittelbaren Bundesverwaltung findet sich selbst noch in Art 92 des Vorläufigen Verfassungstextes des Unterausschusses

---

301) Siehe die Synopse bei SCHMITZ, Vorentwürfe 224 f.

302) Privatentwurf: Art 90 f; Entwurf: Art 93 ff; Linzer Entwurf: Art 92 f.

303) Art 89, 90, 92.

303a) Zur Bedeutung der Selbstverwaltung in den Parteiprogrammen der Sozialdemokratie siehe BERCHTOLD, Parteiprogramme 109 ff, 149 ff; insb übte die 1901 erschienene Darstellung des englischen Selbstverwaltungssystems von REDLICH (Darstellung der inneren Verwaltung Englands in ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Gestalt) einen bedeutsamen Einfluß auf RENNER aus; vgl dazu die Nachweise bei SCHMITZ, Vorentwürfe 21.

304) Hier sind auch die Wurzeln des eigentümlich „gemischten" Organisationsschemas der österreichischen Bundesverfassung zu suchen, die letztlich in den Wertvorstellungen des „gemäßigten Zentralismus" und der „abgeschwächten Subsidiarität" begründet sind; vgl dazu PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft 39 f.

305) Vgl die Nachweise bei ERMACORA (Hg), Quellen 331.

306) Art 52 Abs 1 1. Christlichsozialer Entw; Kelsen-Entwürfe: Art LXXXIII des I und IV Entw; Art 101 des II Entw.; Art 93 des III und VI Entw; Art 106 des V. Entw.; Art 90 Abs 1 Privatentwurf Mayr; Art 93 Entwurf Mayr; Art 92 Linzer Entw; Art 72 Abs 2 Großdeutscher Entw; Art 26 Abs 1 2. Christlichsozialer Entw; Art 89 Abs 1 Sozialdemokratischer Entw; Art 18 Renner-Mayr-Entw; Art 92 Vorläufiger Verfassungstext des Verfassungsunterausschusses.

307) Lediglich der 1. Christlichsoziale Entw sah eine solche Verantwortlichkeit nicht vor und suchte somit den geltenden Rechtszustand fortzuschreiben.

vom 26. August 1920 wieder. Erst der Text des Verfassungsentwurfes des Verfassungsausschusses, Stand: 23.9.1920[308], setzte den *Landeshauptmann* als zentrales Organ, als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung ein.

Die Stellung des Trägers der mittelbaren Bundesverwaltung war belastet durch sein Pendent in der Monarchie, den Statthalter, der für die Länder in seiner seinerzeitigen Ausgestaltung nicht akzeptabel war. Ansätze in diese Richtung stellen der in einigen Entwürfen vorgesehene *„Bundeskommissär"*[309], eine Art Notstandsorgan, sowie die Forderung nach konstitutiver Mitwirkung der Bundesregierung bei der Bestellung des Landeshauptmannes und Landesamtsdirektors dar[310]. Andere Entwürfe betonten die staatsrechtliche Verankerung des Organs Landeshauptmann im pouvoir constituant der Landesvölker stärker[311]. MERKL hat darauf hingewiesen, daß in der Stellung des Landeshauptmannes ein bewußtes Gegenstück zur organisationsrechtlichen Stellung der Bundesregierung und des Bundespräsidenten geschaffen werden sollte[312], was durch die alleinige Vertretungsbefugnis des Landes nach außen, einer klassischen Staatsoberhauptsfunktion, die dem Statthalter, aber auch dem Landeshauptmann des Februarpatentes nicht zukam, betont wurde.

Die Betrauung des Landeshauptmannes mit der mittelbaren Bundesverwaltung wurde erst in der Schlußphase der Unterausschußberatungen im Herbst 1920 vorgesehen[313]. Die Protokolle der Beratungen geben, soweit sie bisher der Öffentlichkeit zugänglich sind, keine Auskunft darüber, warum diese Änderung vorgenommen wurde. Es ist aber klar, daß eine Regelung, die das Kollegium Landesregierung mit der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung betraut und sie den Weisungen der Bundesregierung unterstellt, aber nur den Landeshauptmann einer staatsrechtlichen Verantwortlichkeit unterwirft, von vielen rechtlichen wie politischen Problemen begleitet gewesen wäre.

---

308) Abgedruckt bei ERMACORA (Hg), Quellen 500 ff.

309) Dieser findet sich erstmals in den Kelsen-Entwürfen (vgl Art LXXXIV des I und IV Entw; Art 102 des II Entw; Art 94 des II und VI Entw; Art 107 des VI Entw) und wurde von MAYR übernommen (Art 94 Privatentwurf und Art 97 Entwurf); siehe auch Art 96 Linzer Entw, wonach der Bundespräsident im Einvernehmen mit dem Bundesrat „zweckdienliche Verwaltungsmaßnahmen treffen" kann.

310) Vgl Kelsen-Entwürfe: Art 96 und 100 des II Entw; Art 92 des II und VI Entw; sowie die Nachweise bei SCHMITZ, Landesamtsdirektor 33 ff; PERNTHALER, JBl 1982, 338 f; zur Kontroverse zwischen CLESSIN und SEIPEL in dieser Frage siehe ERMACORA (Hg), Quellen 327.

311) So enthalten, mit Ausnahme der in Anm 310 genannten, alle Entwürfe die Vorschrift über die Wahl des Landeshauptmannes durch den vom Landesvolk gewählten Landtag ohne irgendeinen Einfluß der Bundesregierung.

312) Vgl MERKL, in: Kelsen, Verfassungsgesetze I 110 f.

313) Vgl ERMACORA (Hg), Quellen 489.

e) Das Verhältnis von mittelbarer und unmittelbarer Bundesverwaltung

Umstritten war bei den Beratungen um das B-VG das *Verhältnis von mittelbarer und unmittelbarer Bundesverwaltung*. Es bestand zwar ein weitgehender Konsens darüber, daß der Bund seine Verwaltung in den Ländern auch unmittelbar durch eigene Behörden besorgen könne[314], kontrovers war der Umfang und das Ausmaß dieser unmittelbaren Bundesverwaltung. Die frühen Entwürfe enthielten für die Schaffung unmittelbarer Bundesbehörden lediglich einen Gesetzesvorbehalt[315], wollten darüber hinaus nur für „einzelne Bundesangelegenheiten" solche Behörden zulassen. Über Antrag ENDERS wurde eine Aufzählung der unmittelbaren Bundesbehörden in Art 26 Abs 2 des 2. Christlichsozialen Entwurfes aufgenommen[316]. In Art 31 des Renner-Mayr-Entwurfes findet sich diese Enumeration — wenngleich umfangmäßig wesentlich verringert — wieder, zugleich wird die Möglichkeit vorgesehen, daß der Bund auch in diesen Bereichen die Landesregierung und deren Organe mit der Vollziehung betrauen kann. Der genaue Umfang der unmittelbaren Bundesverwaltung wurde unter Berücksichtigung der bestehenden Behördenorganisation festgelegt[317] und es sollte dem Gesetzgebungsdienst der Staatskanzlei obliegen, die einzelnen Gegenstände in einer, den Kompetenzbestimmungen analogen Reihenfolge zu ordnen[318].

Vergleicht man die Entwürfe der Christlichsozialen und den von Renner-Mayr mit dem des Unterausschusses am Ende seiner Beratungen im Hinblick auf die Materien, in denen der Bund die Befugnis erhalten sollte, eigene Behörden in den Ländern zu errichten, so fällt auf, daß es den Ländern offensichtlich nicht gelang, die Zahl der bereits in der Monarchie bestehenden Sonderbehörden zu senken, vielmehr kamen etliche dazu. Der Grundsatz der Dezentralisation, der den bundesstaatlichen Verwaltungsaufbau offenbar bestimmen sollte, wurde dadurch erheblich relativiert.

---

314) Mit Ausnahme des Tiroler Entwurfes und des Entwurfes von LH REHRL war dies in allen anderen Verfassungsentwürfen enthalten.

315) Vgl Art 52 des 1. Christlichsozialen Entw, der allerdings keinen *ausdrücklichen* Gesetzesvorbehalt enthält; Kelsen-Entwürfe: Art LXXXIII des I und IV Entw; Art 101 des II Entw; Art 93 des III und VI Entws; Art 105 des V Entw; Art 90 Abs 1 Privatentwurf Mayr; Art 93 Abs 1 Entwurf-Mayr; Art 92 Abs 1 Linzer Entw; Art 72 Abs 3 Entw der Großdeutschen; Art 89 Abs 1 Sozialdemokratischer Entw.

316) So MAYR in der 8. Sitzung des Unterausschusses (ERMACORA (Hg), Quellen 331).

317) Siehe die Nachweise bei ERMACORA (Hg), Quellen 438 f.

318) Vgl ERMACORA (Hg), Quellen 489.

f) Der Landesamtsdirektor

Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen war die Stellung des Landesamtsdirektors in den Entwürfen und den Verhandlungen um die österreichische Bundesverfassung[319]. Zwar war seine Stellung als Integrationsorgan des gesamten Verwaltungsapparates in den Ländern grundsätzlich außer Streit gestellt[320], doch bot die vorgesehene Stellung des Landesamtsdirektors *in der mittelbaren Bundesverwaltung* umso mehr Anlaß zu Kritik. In den Entwürfen[321] wurde der Landesamtsdirektor in dem vom Bund übertragenen Wirkungsbereich als unmittelbares Hilfsorgan des Landeshauptmannes bzw seines Stellvertreters vorgesehen. Bis zur Vereidigung des Landeshauptmannes bzw seines Stellvertreters sollte er die Geschäfte des Bundes unter seiner eigenen persönlichen Verantwortung führen, wobei für die Geltendmachung dieser Verantwortung dieselben Bestimmungen wie für den Landeshauptmann gelten sollte. Zudem war für die Ernennung des Landesamtsdirektors ein Zustimmungserfordernis der Bundesregierung vorgesehen[322].
Für die Länder war diese Form des Bundeseinflusses untragbar, sahen sie doch in der direkten Unterstellung des Landesamtsdirektors unter den Bund eine Wiedererstehung des alten k.k. Statthalters. Besonders scharf wurde diese Ablehnung von ENDER artikuliert[323]:

„Den Landesamtsdirektor mit den Rechten und der Stellung, die ihm vom Bundesverfassungsentwurf eingeräumt werden, müssen wir unbedingt ablehnen. Er ist der Vogt, den die Wiener Zentralregierung in den Ländern hat, er ist der Geßler-Hut, den die Beamtenschaft in den Ländern aufstellt" ..... „Nach der Bundesverfassung hat der Landesamtsdirektor die unwürdige Rolle eines Spitzels der Wiener Bundesregierung in der Landesregierung, er ist in gewissem Sinne neben den Landeshauptmann gestellt, deshalb führt er in Vertretung des Landeshauptmannes die Geschäfte unter persönlicher Verantwortung und ist wie der Landeshauptmann dem Verfassungsgerichtshof gegenüber verantwortlich. Die Beamtenschaft hat verfassungsrechtlich gar keine Stellung einzunehmen. Wir lassen uns von unseren frei gewählten Volksbeauftragten regieren, aber nicht von den Beam-

319) Siehe dazu ausführlich SCHMITZ, Landesamtsdirektor 33 f.

320) Siehe die Nachweise bei SCHMITZ, Landesamtsdirektor 33 ff; DERS., ZNR 1979, 30 ff; PERNTHALER, JBl 1982, 338 f; PESENDORFER, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung (1981) 15.

321) Keine diesbezüglichen Bestimmungen enthielten die Christlichsozialen Entw, der Tiroler Verfassungsentwurf, der Entwurf von REHRL sowie der Entw der Großdeutschen.

322) Vgl Kelsen-Entwürfe: Art 99 f des II Entw; Art 91 f des III und VI Entw; Art 93 Privatentwurf Mayr; Art 96 Entwurf Mayr; Art 94 f Linzer Entw; Art 91 Sozialdemokratischer Entw.

323) Zitiert nach SCHMITZ, Landesamtsdirektor 39 f.

ten ..... Wenn wir einen Landesamtsdirektor brauchen, untersteht er wie jeder andere Beamte dem Landeshauptmann, ist nur diesem allein verantwortlich und hat die ihm angewiesenen Dienstzweige zu bearbeiten".

Der starke Widerstand der Länder[324] war schließlich ausschlaggebend dafür, daß die auch heute noch in Art 106 B-VG enthaltene Regelung, wonach der Landesamtsdirektor auch in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung das *Hilfsorgan* des Landeshauptmannes ist, sich bei den Beratungen durchsetzen konnte, ohne daß dem Bund auf seine Bestellung ein Einflußrecht eingeräumt wurde. Das Zustimmungsrecht der Bundesregierung zur Bestellung des Landesamtsdirektors wurde erst durch die Verfassungsnovelle 1925 begründet.

g) *Die dem Landeshauptmann „unterstellten" Landesbehörden*

Die verfassungsrechtliche Einrichtung der mittelbaren Bundesverwaltung war schon in den Verfassungsentwürfen geprägt von der Vorstellung der *Trennung von politischer Leitung und bürokratischer Administration*[325]. Dieser Ansatz zeigte sich deutlich in oft verwendeten Wendungen, wonach die mittelbare Bundesverwaltung von der Landesregierung bzw. Landeshauptmann und den ihr/ihm unterstellten Behörden zu besorgen sei[326].
Über die Ausgestaltung dieser Behörden bestand insoweit Einigkeit, als die bestehende Doppelgeleisigkeit der autonomen und staatlichen Verwaltungsapparate beseitigt werden müsse. Dies sollte durch die Organisation von Landesämtern geschehen, die aus der Zusammenfassung der bisher getrennt geführten Verwaltungsorganisationen gebildet werden sollten. Die endgültige Überwindung der Doppelgeleisigkeit konnte jedoch erst durch die Verfassungs- und Verwaltungsreform des Jahres 1925 bewirkt werden. Auch bezüglich der Organisation der Bezirkshauptmannschaften bestanden unterschiedliche Vorstellungen. Während die Sozialdemokraten die Bezirksverwaltungsbehörden nach dem Muster der Selbstverwaltung demokratisieren wollten, waren die bürgerlichen Parteien für die Beibehaltung der monokratischen Organisationsform[327].

---

324) Vgl SCHMITZ, ZNR 1979, 30 ff; PESENDORFER, Dienstbetrieb 15.

325) Siehe dazu die Nachweise bei PERNTHALER, JBl 1982, 338.

326) Vgl etwa: Kelsen-Entwürfe: Art LXXXIII des I und IV Entw; Art 101 des II Entw; Art 93 des III und VI Entw; Art 106 des V Entw; Art 90 Privatentwurf-Mayr; Art 93 Entwurf-Mayr; Art 92 Linzer Entw; Art 26 des 2. Entw der Christlichsozialen; Art 89 Sozialdemokratischer Entw.

327) Siehe die Nachweise bei MIEHSLER, FS Kelsen 154 ff; DEMMELBAUER/PESENDORFER, Demokratisierung 8 ff.

So orientierte sich die Konstituante weitgehend am status quo und verschob die grundlegende Reform der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern auf einen späteren Zeitpunkt. Lediglich der Landesamtsdirektor als unmittelbares Hilfsorgan des Landeshauptmannes in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung fand Eingang in die Bundesverfassung.

2. *Die Regelung der mittelbaren Bundesverwaltung im B-VG und im ÜG 1920*

a) Das Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 bedeutete für die Organisation der Bundesverwaltung im Bereich der Länder keinen Abschluß, sondern lediglich eine Zwischenstufe, die jedoch die wesentlichen Errungenschaften der großen Verfassungs- und Verwaltungsreform von 1925 bereits vorzeichnete. Denn wie auch das Schulwesen und die Finanzverfassung, sollte die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern durch ein eigenes BVG neu geregelt werden[328], die Bundesverfassung legte die Grundzüge nur programmatisch fest. Die Übergangsbestimmungen des ÜG 1920 hielten die bestehende doppelgeleisige Organisation aufrecht.
Wieder waren es die Länder, die durch landesverfassungsrechtliche Initiativen entscheidend zur Überwindung dieser Doppelgeleisigkeit beitrugen und vielfach jene entscheidenden bundesverfassungsrechtlichen Organisationsreformen der Verfassungsnovelle 1925 bereits vorwegnahmen[329]. Diese landesrechtlichen Reformen der inneren Struktur der Landesbürokratien waren es, die das Funktionieren einer möglichst kostensparenden Verwaltung in Bundes- wie Landesangelegenheiten ermöglichten, während der Bund in der Frage der Organisationsreform auf Landesebene ziemlich hilflos allgemeine Programme erstellte[330]. Allerdings darf auch nicht übersehen werden, daß durch das 2. BVG über das Burgenland[331] eine den Intentionen der Art 102 - 106 B-VG in großem Ausmaß gerecht werdende einheitliche Organisation der bundesstaatlichen Verwaltung im Lande geschaffen wurde. Diese Rechtsentwicklung, die durch das B-VG und das ÜG 1920 eingeleitet und durch Landesverfassungsreformen fortgeführt wurde, stellt ein be-

328) § 42 Abs 1 ÜG 1920.

329) Vgl die Nachweise bei ADAMOVICH (sen), Zur Frage der verfassungsmäßigen Organisation der Landesverwaltung in Österreich, ZfVerw 1923, 33 ff, insb 43 ff; DERS., Die Reform der österreichischen Bundesverfassung, ZÖR 1926, 248 f.

330) Vgl Pkt II. des Reform- und Finanzprogrammes auf Grund der Genfer Konvention von 1922, Blg zum WiederaufbauG, BGBl 1922/843; zu den Problemen der Durchsetzung von Verwaltungsreformmaßnahmen in dieser Zeit siehe MERKL, Zum Problem der Verwaltungsreform, ZfVerw 1921, 163 ff.

331) BGBl 1922/202; vgl insb §§ 41 ff der einen Bestandteil dieses BVG bildenden Einstweiligen Landesordnung für das Burgenland.

merkenswertes Indiz für die damalige Dynamik der Länder bei der Verfassungsgestaltung dar. Die Verfassungsautonomie der Länder wurde offenbar mit viel größerer Selbstverständlichkeit als Basis landesverfassungsrechtlicher Aktivität gehandhabt, als in den Jahren und Jahrzehnten danach.

b) Art 102 B-VG bestimmt in seiner Stammfassung in Abs 1, daß die Vollziehung des Bundes im Bereich der Länder, soweit nicht eigene Bundesbehörden bestehen (unmittelbare Bundesverwaltung), vom Landeshauptmann und den ihm unterstellten Landesbehörden ausgeübt wird (mittelbare Bundesverwaltung). In Abs 2 werden die Angelegenheiten taxativ aufgezählt, die im Rahmen des verfassungsmäßig festgestellten Wirkungsbereiches unmittelbar von Bundesbehörden versehen werden können[332], wobei es auch in diesen Angelegenheiten dem Bund vorbehalten bleibt, den Landeshauptmann mit der Vollziehung zu beauftragen. Für die Errichtung von eigenen Bundesbehörden für andere als die im Abs 2 bezeichneten Angelegenheiten legt Abs 4 ein Zustimmungsrecht der beteiligten Länder fest. Schließlich wurde betreffend des Verfügungsrechtes des Landeshauptmannes über die Bundespolizei und Bundesgendarmerie ein besonderes, nach Art 120 Abs 1 ergehendes Bundesgesetz[333] verheißen.
Art 103 regelt die Weisungsgebundenheit des Landeshauptmannes gegenüber der Bundesregierung und den einzelnen Bundesministern und setzt das zuständige Bundesministerium grundsätzlich[334] als oberste Rechtsmittelbehörde ein. Art 104 normiert die Nichtanwendbarkeit des Art 102 für die Privatwirtschaftsverwaltung.
Art 105 Abs 1 regelt die Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung[335]. Diese besteht gegenüber der Bundesregierung gemäß Art 142 B-VG.

---

332) Das waren gemäß der Stammfassung des Art 102 Abs 2 B-VG: Grenzvermarkung, Waren- und Viehverkehr mit dem Ausland, Zollwesen, Bundesfinanzen, Monopolwesen, Maß-, Gewichts-, Normen- und Punzierungswesen, technisches Versuchswesen, Justizwesen, Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, Patentwesen, Schutz von Marken, Mustern und anderen Warenbezeichnungen, Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen, Verkehrswesen, Bundesstraßen, Strom- und Schiffahrtspolizei, Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen, Bergwesen, Regulierung und Instandhaltung von Gewässern, Bau und Instandhaltung von Wasserstraßen, hydrographischer Dienst, Vermessungswesen, Denkmalschutz, Bundespolizei, Bundesgendarmerie, militärische Angelegenheiten, Fürsorge für Kriegsteilnehmer und deren Hinterbliebene.

333) Aus der Stammfassung des Art 120 Abs 1 B-VG ergibt sich, daß ein *Bundesverfassungsgesetz* erforderlich gewesen wäre.

334) Art 103 B-VG: „wenn nicht durch Bundesgesetz ausdrücklich anderes bestimmt ist".

335) Vgl dazu FRÖHLICH, Staatsrechtliche Eigenheiten der österreichischen Bundesverfassung, ZfVerw 1921, 85 ff; DERS., Der Landeshauptmann als Organ der Bundesverwaltung, ZfVerw 1921, 131 ff.

Schließlich sieht Art 106 zur Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung die Bestellung eines rechtskundigen Verwaltungsbeamten als Landesamtsdirektor vor. Dieser ist auch in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung das Hilfsorgan des Landeshauptmannes.

c) Es wurde bereits erwähnt, daß das *ÜG 1920* nicht sosehr die bestehenden Einrichtungen der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern an das B-VG anpaßte, als vielmehr die bestehende Organisation terminologisch neu formulierte, in der Sache selbst jedoch alles beim alten beließ. So verfügte § 8 Abs 1, daß die staatlichen Behörden zu Bundesbehörden werden — mit Ausnahme jener der allgemeinen politischen Verwaltung in den Ländern (Landesregierungen[336], Bezirkshauptmannschaften). Auch die bei diesen Behörden vereinigten besonderen Dienstzweige (bau- und forsttechnischer Dienst, Gesundheitsdienst, Veterinärdienst, Archiv- und Bibliotheksdienst, Rechnungsdienst) und die Agrarbehörden erster und zweiter Instanz waren von dieser Bestimmung ausgenommen. Die Stellung dieser Behörden und ihrer Angestellten sollte durch ein eigenes BVG geregelt werden[337]. Weiters wurde in § 8 Abs 3 verfügt, daß die Behörden und Ämter der bisherigen autonomen Verwaltung in den Ländern zu Landesbehörden (-ämter) werden.
§ 34 suchte das in Art 120 B-VG vorgesehene Programm der Demokratisierung der Bezirksverwaltung teilweise zu verwirklichen, indem er zwar die „dermalige Bezirksverwaltung bestehen" ließ, gleichzeitig jedoch die Wahl von Bezirksvertretungen anordnete, deren Wirkungskreis durch Bundes- und Landesgesetzgeber innerhalb der verfassungsmäßigen Zuständigkeit festgelegt werden sollte. Zwar legte die Bundesregierung bald eine diesbezügliche Vorlage dem Nationalrat vor, eine Einigung darüber konnte jedoch nicht erzielt werden[338]. § 42 Abs 2 lit e beließ den Ländern alle Angelegenheiten der ehemals autonomen Verwaltung in ihrem selbständigen Wirkungsbereich[339]. Alle übrigen Angelegenheiten der Vollziehung sollten von den Ländern als Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung geführt werden, soweit nicht unmittelbare Bundesvollziehung zum Tragen kam. § 42 Abs 2 lit d erklärte die in § 8 Abs 1 als Landesbehörden qualifizier-

---

336) KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 312, weisen darauf hin, daß unter „Landesregierung" das in Art 106 B-VG normierte „Amt der Landesregierung" gemeint ist.

337) §§ 8 Abs 2 und 9 Abs 2.

338) 196 Blg sten Prot NR 1. GP; vgl BROCKHAUSEN, Die Regierungsvorlage für das Bezirksverwaltungsgesetz, ZfVerw 1921, 50 ff; MIEHSLER, FS Kelsen 147 f; DEMMELBAUER/PESENDORFER, Demokratisierung 8 ff.

339) Die Formulierung macht die falsche Vorstellung vom selbstverwaltungsartigen Charakter eines Bundesstaates, die in der österreichischen Staatsrechtslehre jahrzehntelang dominierend war, deutlich.

ten Behörden vorläufig zu Bundesbehörden und ihre Angestellten zu Bundesangestellten, beließ aber dem Landeshauptmann und der Landesregierung die bestehenden personalrechtlichen Befugnisse[340].
Es wurde hier also wieder ein Provisorium geschaffen, und die Realisierung der notwendigen Verwaltungsorganisationsreform auf die Zukunft verschoben.

3. *Die Verfassungs- und Verwaltungsreform des Jahres 1925*

a) Das Verfassungsprovisorium der Regelung der mittelbaren Bundesverwaltung im B-VG und ÜG 1920 sollte durch eine definitive bundesverfassungsrechtliche Neuordnung der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern ersetzt werden. Aber nach der Erlassung der Bundesverfassung war es um die Organisationspläne, die in der Bundesverfassung entwickelt wurden, merkwürdig still geworden[341]. Wie KELSEN[342] berichtet, wurde nicht einmal ernsthaft der Versuch gemacht, dieses Reformvorhaben zu verwirklichen, da die politischen Gegensätze auf diesen Gebieten sich als unüberbrückbar erwiesen. Erst durch die Genfer Protokolle und den darin enthaltenen Verpflichtungen zur Realisierung der Verwaltungsreform gedrängt[343], konnte die große Staats- und Verwaltungsreform des Jahres 1925[344] in relativ kurzer Zeit durchgeführt werden.
Dieses Reformpaket, das insgesamt 18 Verfassungs- und Verwaltungsgesetze umfaßt[345], stellt die eigentliche verfassungsrechtliche Realisierung des österreichi-

340) Vgl dazu WITTMAYR, Österreichisches Verfassungsrecht (1923) 7.

341) Vgl MERKL, ZfVerw 1921, 163.

342) KELSEN, Die Verfassung Österreichs, JÖR 1927, 51.

343) BGBl 1922/842; siehe dazu KIENBÖCK, Das österreichische Sanierungswerk (1925); KELSEN, Die Verfassung Österreichs, JÖR 1923/24, 126 ff; MERKL, Die Völkerbundkontrolle als Staatsrechtsinstitut, ZÖR 1923, 599; ADAMOVICH (sen), Grundriß des österreichischen Staatsrechtes (1927) 30 ff; HASIBA, Die Zweite Bundes-Verfassungsnovelle von 1929 (1976) 23 ff.

344) Dabei handelt es sich um ein Paket von 18 großen Verfassungs- und Verwaltungsgesetzen, die neben den hier besprochenen Maßnahmen die Novellierung und Inkraftsetzung der Kompetenzartikel, den Ausbau der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Organisation und Kompetenzerweiterung des Rechnungshofes, die Handels- und Verkehrsbeziehungen zu auswärtigen Staaten, das UnvereinbarkeitsG, die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts, die Neuordnung des Staatsbürgerschafts- und Heimatrechts, die Regelung finanzverfassungsrechtlicher sowie finanzausgleichsrechtlicher Fragen, die Reform des Wehrrechtes, der Kundmachung der Gesetze, der GO des NR uam zum Inhalt hatten. Vgl ADAMOVICH/FROEHLICH (Hg), Die Novellen zur Bundesverfassung (1926); KELSEN, Die Verfassung Österreichs, JÖR 1927, 51 ff; PERNTHALER, Bundesstaatsreform als Voraussetzung einer wirksamen Verwaltungsreform, FS Fröhler (1980) 70 ff.

345) Siehe die Rechtsquellennachweise bei ADAMOVICH/FROEHLICH (Hg), Novellen VI ff.

schen Bundesstaates dar[346]. Für die Ausgestaltung der mittelbaren Bundesverwaltung stellt dieses Reformwerk die wohl bedeutsamste verfassungsrechtliche Etappe dar.

b) Die *Führung* der mittelbaren Bundesverwaltung wurde durch die Novelle neu gestaltet. War nach der bisherigen bundesverfassungsrechtlichen Regelung der Landeshauptmann allein Träger der mittelbaren Bundesverwaltung[347], so wurden nunmehr auch die übrigen Mitglieder der Landesregierung in die mittelbare Bundesverwaltung eingebunden.

Im neugefaßten Art 105 Abs 1 B-VG wurde die Stellvertretung des Landeshauptmannes als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung geregelt und dadurch ein „unmöglicher Zustand des Vakuums" besetigt[348]. Zur Bestellung des Vertreters wurde die *Landesregierung* berufen. Dem Bund wurde dabei kein Einfluß eingeräumt, die Bestellung ist nur dem Bundeskanzler zur Kenntnis zu bringen. Auch ist die Landesregierung nicht gehalten, die vom Landtag gemäß Art 101 Abs 3 B-VG kreierten Stellvertreter des Landeshauptmannes zu Stellvertretern gemäß Art 105 Abs 1 B-VG zu ernennen, sie kann auch andere Mitglieder der Landesregierung nominieren[349]. Dieser Stellvertreter wurde der gleichen staatsrechtlichen Verantwortlichkeit nach Art 142 B-VG unterworfen wie der Landeshauptmann.

Diese bedeutsame Stellung der Landesregierung als völlig autonomes Kreationsorgan des Stellvertreters des „Chefs" der mittelbaren Bundesverwaltung erklärt sich aus der Einbindung der Landesregierung in die mittelbare Bundesverwaltung durch § 25 der Novelle, die Art 103 Abs 1 - 3 B-VG neu faßte.
Nach dem neu eingefügten Art 103 Abs 2 kann die Landesregierung bei Aufstellung ihrer Geschäftsordnung beschließen, daß einzelne Gruppen von Angelegenheiten wegen ihres sachlichen Zusammenhanges mit Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes im Namen des Landeshauptmannes von Mitgliedern der Landesregierung zu führen sind. Diese Bestimmung trägt der seit 1920 erfolgten Rechtsentwicklung in den Ländern Rechnung. In mehreren Ländern war schon vor 1925 vorgesehen, daß einzelne Mitglieder der Landesregierung zur Mitarbeit im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung herangezogen

346) Vgl PERNTHALER, FS Froehler 71.
347) Vgl KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 215 ff sowie oben II.D.2. dieser Untersuchung.
348) So der Motivenbericht zu § 26 der Novelle, abgedruckt bei ADAMOVICH/FROEHLICH (Hg), Novellen 14.
349) Siehe ADAMOVICH (sen), Die Reform der österreichischen Bundesverfassung, ZöR 1926, 240.

wurden — freilich vorbehaltlich eines jederzeitigen Widerrufs und unter Aufsicht und alleiniger Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes[350]. Diese verwaltungsökonomisch sinnvollen, verfassungsrechtlich freilich bedenklichen Ansätze[351] wurden in der Novelle verfassungsrechtlich abgesichert und ausgebaut. Das Institut der mittelbaren Bundesverwaltung wurde so weitgehend *dezentralisiert*, was mitunter heftige Kritik hervorrief[352].

Die rechtlichen Kontrollinstrumente, die zur Sicherung und zum Schutz der Bundesinteressen bei dieser Form der dezentralisierten Organisation bundesverfassungsrechtlich eingerichtet wurden, sind repressiver Natur und zufolge ihrer Kompliziertheit verhindern sie eine starke und dynamische Einwirkungsmöglichkeit der Bundesregierung. Der neugefaßte Art 103 Abs 2 B-VG bindet die mit der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung betrauten Mitglieder der Landesregierung in gleicher Weise an die Weisungen des Landeshauptmannes, wie dieser an die Weisungen der Bundesregierung oder einzelner Bundesminister gebunden ist. Die Bundesregierung oder der einzelne Bundesminister darf nun aber nach Abs 3 dieser Bestimmung Weisungen nicht unmittelbar an das betreffende Mitglied der Landesregierung richten, sondern nur an den Landeshauptmann, der wiederum zur schriftlichen Weiterleitung der Weisung und Überwachung ihrer Ausführung berufen ist. Wird die Weisung trotz aller Vorkehrungen des Landeshauptmannes nicht befolgt, so kann das betreffende Landesregierungsmitglied gemäß Art 142 B-VG von dem VfGH verantwortlich gemacht werden. Neben dieser schon verfahrensrechtlich angelegten Schwerfälligkeit und Kompliziertheit kann eine Verzögerung auch noch durch den Umstand bewirkt werden, daß der Landeshauptmann zu einer sofortigen Benachrichtigung der zuständigen obersten Organe des Bundes über eine Nichtbefolgung einer Weisung nicht verpflichtet wurde[353].

Schließlich ist auch der § 11 der Novelle, der den Art 20 B-VG novelliert, wonach nunmehr die Ablehnung einer Weisung unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist, für die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung von großer Bedeutung[354].

---

350) Dazu im einzelnen ADAMOVICH (sen), ZöR 1926, 241 f.

351) Siehe dazu die Bedenken im einzelnen bei PENDL, Zur Frage der verfassungsmäßigen Organisation der Landesverwaltung in Österreich, ZfVerw 1923, 104 ff.

352) Besonders ADAMOVICH (sen), ZöR 1926, 242 f.

353) Darauf weist nachdrücklich ADAMOVICH (sen), ZöR 1926, 243, hin.

354) Siehe unten III.C.2.. Daß diese Bestimmung besonders im Hinblick auf das Verhältnis Landeshauptmann (bzw Mitglied der Landesregierung gem Art 103 Abs 2 B-VG) geschaffen wurde, geht aus dem Hinweis auf Art 142 B-VG im Motivenbericht hervor (ADAMOVICH/FROEHLICH (Hg), Novellen 8 f).

c) Die wohl bedeutendsten Maßnahmen der Staats- und Verwaltungsreform von 1925 betrafen die Neuordnung der Organisation der politischen Verwaltung in den Ländern, die zur endgültigen *Beseitigung der Doppelgeleisigkeit* der Verwaltung in den Ländern und zur *Bildung eines einheitlichen Amtes der Landesregierung* in jedem Lande führten. Aber auch diese Neuorganisation[355] war nur als Provisorium gedacht: § 8 Abs 5 ÜG idF § 3 ÜG-Novelle[356] verweist auf das gemäß Art 120 B-VG zu erlassende BVG und die dazu ergehenden Ausführungsgesetze, die die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern definitiv regeln sollen — was freilich bis heute noch nicht geschehen ist.

§ 3 der ÜG-Novelle normiert zunächst eine „*Verländerung*" der durch § 42 Abs 1 Z 3 lit d ÜG 1920 weiterhin als Bundesbehörden geführten Landesregierungen[357] und Bezirkshauptmannschaften, einschließlich der bei diesen Behörden vereinigten besonderen Dienstzweige sowie der Agrarbehörden 1. und 2. Instanz. Damit in Zusammenhang steht die Zusammenfassung der bisherigen Behörden und Ämter der ehemals autonomen Verwaltung des Landes und der bisherigen Behörden der politischen Verwaltung einschließlich der bei dieser Behörde vereinigten besonderen Verwaltungszweige zu einer einheitlichen Behörde, dem Amt der Landesregierung[358], das *organisatorisch* als Landesbehörde eingerichtet wurde. Als Vorstand des Amtes der Landesregierung wurde der Landeshauptmann, als Leiter des inneren Dienstes der Landesamtsdirektor bestellt, der aus den Beamten der bisherigen autonomen oder politischen Verwaltung zu bestellen war. Neu eingeführt wurde das Zustimmungserfordernis der Bundesregierung für die Bestellung des Landesamtsdirektors. Diese Regelung, die einen Kompromiß zwischen großdeutschen Forderungen nach einer Sicherung der Stellung der Beamten des politischen Landesdienstes als Bundesbeamte und den Wünschen der Länder nach einer „Verländerung" der Beamtenschaft darstellt, ist nur im Zusammenhang mit der Regelung des § 4 ÜG-Novelle verständlich, wonach auch nach dem 1.10.1925 beim Amt der Landesregierung Bundes- und Landesbeamte nebeneinander tätig sein sollten[359]. Denn nach § 9 Abs 2 des novellierten ÜG 1920 blieben die Ange-

355) Vgl §§ 8, 9 ÜG 1920 idF §§ 3, 4 ÜG-Novelle, BGBl 1925/269; BVG betr Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, BGBl 1925/289. Für *Wien* siehe die Regelungen in Art II des BVG über die Ergänzung des ÜG 1920, BGBl 1925/271.

356) Siehe dazu die Materialien bei ADAMOVICH/FROEHLICH (Hg), Novellen 83 ff.

357) Daß damit nicht das Kollegium Landesregierung, sondern deren administrativer Apparat gemeint ist, darauf weisen schon KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 312, hin; siehe auch Anm 336.

358) Vgl § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920 idF ÜG-Novelle 1925; zur Bedeutung dieser Bestimmung vgl PERNTHALER, JBl 1982, 338f; PESENDORFER, Dienstbetrieb 11 ff.

359) Siehe dazu die Nachweise bei SCHMITZ, Landesamtsdirektor 49 ff.

stellten der nunmehr im Amt der Landesregierung aufgegangenen politischen Landesbehörden und der Bezirkshauptmannschaften auch weiterhin Bundesangestellte, die allerdings (Abs 3) ebenso zur Besorgung von Aufgaben der Landesverwaltung herangezogen werden konnten, wie die Landesangestellten für Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung[360]. Der Landesamtsdirektor konnte aus beiden Personalständen bestellt werden, womit dem Bund ermöglicht wurde, eine entsprechende Berücksichtigung von Bundesbeamten bei der Bestellung des Landesamtsdirektors durchzusetzen.

Funktional wird das Amt der Landesregierung je nach der kompetenzrechtlichen Zuordnung der Vollzugsakte als Bundes- oder Landesvollzugsorgan tätig. Nach § 3 Abs 1 des BVG ÄLRg stehen die einzelnen Abteilungen des Amtes der Landesregierung bei der Besorgung von Geschäften des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes unter der Leitung der Landesregierung oder einzelner Mitglieder derselben; soweit es sich um Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung handelt, unter der Leitung des Landeshauptmannes[361]. Diese Bestimmung des § 3 muß jedoch im Zusammenhang mit § 25 der B-VG-Novelle betrachtet werden[362]. Danach können auch einzelne Mitglieder der Landesregierung zur Führung und selbständigen Erledigung von Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung herangezogen werden. Daraus kann aber ein entsprechendes Leitungsrecht dieses Personenkreises über den administrativen Apparat auch bei der Besorgung der mittelbaren Bundesverwaltung erschlossen werden.[363]

Die *Bezirkshauptmannschaften* wurden organisatorisch als Landesbehörden eingerichtet und ihnen die Besorgung der mittelbaren Bundesverwaltung und der Landesverwaltung nach den näheren Bestimmungen der Bundes- und Landesgesetze übertragen[364]. Sie wurden dem Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung unterstellt. Hinsichtlich der Angestellten der Bezirkshauptmannschaften fand ebenso wie bei den Ämtern der Landesregierung keine „Verländerung" statt, diese blieben gemäß dem novellierten § 9 Abs 2 ÜG 1920 Bundesangestellte.

---

360) Vgl PERNTHALER, Die Verwendung von Landesbeamten in der unmittelbaren Bundesverwaltung, JBl 1973, 298 ff.

361) Damit war für die Landesverwaltung das Ressortsystem, dessen verfassungsrechtliche Zulässigkeit bisher umstritten war (vgl ADAMOVICH (sen), ZfVerw 1923, 43 f; PENDL, ZfVerw 1923, 105 f) bundesverfassungsrechtlich ermöglicht worden; vgl auch PESENDORFER, Landeshauptmann 25.

362) Dies dürfte jedoch vom Bundesverfassungsgesetzgeber nicht berücksichtigt worden sein; vgl ADAMOVICH (sen), ZöR 1926, 251.

363) Siehe dazu unten III.B.3.b.

364) § 8 Abs 4 und 5 lit b ÜG 1920 idF § 3 ÜG-Novelle. Durch § 8 Abs 5 lit b wurden die *Magistrate der Städte mit eigenem Statut* hinsichtlich der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung den Bezirksverwaltungsbehörden gleichgestellt.

Diese bundesverfassungsrechtlichen Reformen wurden ergänzt durch Art 1 Z I Abs 1 der Vierten Abgabenteilungsnovelle[365]. Danach werden die Länder verpflichtet, den bisher aus Bundesmitteln bestrittenen Sachaufwand der Behörden der politischen Verwaltung in den Ländern einschließlich der bei diesen Behörden vereinigten besonderen Verwaltungszweige und der Agrarbehörden zu bestreiten sowie für den Bund die Dienstbezüge der bei den angeführten Behörden in Verwendung stehenden Bundesangestellten aus Landesmitteln auszuzahlen.

d) Von Bedeutung für die mittelbare Bundesverwaltung sind schließlich auch die Bestimmungen des § 3 der ÜG-Novelle (§ 8 Abs 5 lit f ÜG), in denen eine Beschränkung und ein teilweiser Ausschluß des Landesgesetzgebers von der Regelung der Rechtsverhältnisse der Ortsgemeinden und der allgemeinen und besonderen autonomen Bezirksverwaltung zugunsten des Bundesverfassungsgesetzgebers normiert wurde[366].

4. Die Auswirkungen der Verfassungsreform 1929 auf die mittelbare Bundesverwaltung

a) Der bundesstaatsrechtliche Gehalt der Verfassungsnovelle von 1929[367] liegt, wie mehrfach hervorgehoben wurde[368], in der bis an die Substanz des föderalistischen Prinzips reichenden Unitarisierung der rechtlichen Beziehungen zwischen Bund und Ländern. Diese Zentralisierungsbestrebungen schlugen sich auch auf das System der mittelbaren Bundesverwaltung nieder, das durch die Novelle wesentlich geändert wurde. Der zentralistische Vorstoß, der die Verfassungsreform auch im

365) BGBl 1925/287.

366) Vgl auch § 34 ÜG 1920, der jedoch nie wirksam wurde; siehe dazu MIEHSLER, FS Kelsen 146 f.

367) BGBl 1929/392 und 393; aus der reichhaltigen Literatur zu diesem Reformwerk siehe insb LANGHOFF, Die Bundesverfassungsnovelle 1929 (1930); MERKL, Der rechtliche Gehalt der österreichischen Verfassungsreform vom 7. Dezember 1929, ZÖR 1931 (10) 161 ff; KELSEN, Die Verfassungsreform, JBl 1929, 445 ff; DERS., Die Verfassung Österreichs, JÖR 1930, 130 ff; FROEHLICH, Die Verfassungsreform von 1929, ÖVwBl 1930, 2 ff; BERCHTOLD, Die Verfassungsreform von 1929 (1979); HASIBA, Die zweite Bundes-Verfassungsnovelle von 1929 (1976), ERMACORA, Adolf Merkl und die Verfassungsreform 1929, FS HELLBLING (1981) 151 ff.

368) So KELSEN, JBl 1929, 445 f; VOEGELIN, Die österreichische Verfassungsreform von 1929, ZfPol 1930, 593 ff; MERKL, Verfassungsreform in Österreich, DJZ 1929, 1586; DERS., Verfassungsreform und Verfassungslegende, Der österreichische Volkswirt 1929/30, 209.

Bereich der Verwaltungsorganisation charakterisiert, stieß auf nur geringen Widerstand von Seiten der Länder[369].
Die Auswirkungen der Verfassungsreform auf die mittelbare Bundesverwaltung zeigen sich in drei Bereichen: in der Einbeziehung von Bundesbehörden in das System der mittelbaren Bundesverwaltung; in der Ausweitung der unmittelbaren Bundesverwaltung; in der Einführung der sogenannten „Auftragsverwaltung".

b) Durch § 50 der Novelle wurde der Art 102 Abs 1 B-VG dahingehend erweitert, daß mit Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung auch Bundesbehörden, insbesondere Bundespolizeibehörden, betraut werden können. Diese wurden dem Landeshauptmann unterstellt und an seine Weisungen gebunden. Ob und inwieweit eine Betrauung von Bundesbehörden mit Akten der Vollziehung vorgenommen wird, wurde von der auf Art 10 B-VG fußenden Bundesgesetzgebung abhängig gemacht. Schließlich wurde dem Landeshauptmann die Weisungsbefugnis gegenüber den Bundespolizeibehörden in den Fällen eingeräumt, in denen diese Vollziehungsakte des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder zu besorgen haben.
Diese Bestimmung stellte wohl den wichtigsten Punkt der Realisierung des Konzeptes der Zentralisierung der Sicherheitsverwaltung und der Begründung der Monopolstellung des Bundes bei der Organisation der allgemeinen Sicherheitspolizei dar[370]. Um die Entmachtung der Länder — schwergewichtig ging es ja um Wien[371] — auf dem Gebiete des Sicherheitswesens zu kaschieren, wurde die Formulierung auf Bundesbehörden schlechthin, mit der bloß demonstrativen Erwähnung der Bundespolizeibehörden, gewählt. Damit wurde jedoch das vom B-VG intendierte und durch die Verfassungsnovelle 1925 weiter ausgebaute Konzept der Dezentralisierung verlassen und dem Bund die Möglichkeit eingeräumt, die Unterbehörden zentralistisch zu organisieren. Damit war aber ein Ansatz geschaf-

369) Zu den Reaktionen der Länder auf die Entwürfe vgl HASIBA, Bundes-Verfassungsnovelle 63 f. Es war nur der sozialistische Abgeordnete DANNEBERG, der bei den Beratungen im Unterausschuß die Bevormundungen der Länder als bundesstaatswidrig qualifizierte (vgl die Nachweise aus der 4. Sitzung vom 5.11.1929 bei BERCHTOLD (Hg), Verfassungsreform II 167). Zu § 56 Pkt 1 der Vorlage erklärte DANNEBERG verwundert, „daß die vorgeschlagene Fassung das Bestreben der Länder, in der mittelbaren Bundesverwaltung nur wirklich Landesbehörden zu verwenden, unmöglich mache; wenn sich dies aber alle Länder gefallen ließen, so sei dagegen auch vom Standpunkt seiner Partei nichts zu sagen" (BERCHTOLD, aaO 169). Widerstand gegen die Zentralisierung der Sicherheitsverwaltung wurde ernstlich nur von den Landeshauptleuten REHRL und ENDER vorgebracht (vgl DACHS, in: Huber (Hg), Franz REHRL 232 ff); siehe auch die Nachweise zum völligen Versagen des Bundesrates bei KATHREIN, Der Bundesrat in der Ersten Republik (1983) 48 ff.

370) Vgl Art 1 §§ 2 Z 3 u 6; 5 Z 1; 50 B-VG-Novelle; Art II §§ 4, 5, 8 u 19 ÜG 1929; dazu ausführlich und mwN die in Anm 367 und 368 angeführten Arbeiten.

371) Siehe die Nachweise bei KELSEN, JÖR 1930, 130 f; SEIPEL, Kampf 230 ff; MERKL, ZÖR 1931 (10) 175 f; HASIBA, Bundes-Verfassungsnovelle 83; SELIGER/UCAKAR, Wien, Teil 2, 1017 ff.

fen worden, die organisatorisch vom Land eingerichtete Mittelinstanz als Fremdkörper zwischen den vom Bund organisierten Unter- und Oberbehörden auszuschalten, wie die Ersetzung des Landeshauptmannes durch den Sicherheitsdirektor im Jahre 1933[372] in den Angelegenheiten der allgemeinen Sicherheitspolizei sehr deutlich zeigt.

c) Wesentlich erweitert wurden die Angelegenheiten, die gemäß Art 102 Abs 2 B-VG unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden können. So wurden neu eingefügt: Regelung und Überwachung des Eintrittes in das Bundesgebiet und des Austrittes aus ihm; Paßwesen, Meldewesen, Waffen-, Munitions- und Sprengmittelwesen sowie Schießwesen; Regulierung und Instandhaltung der Donau; Wildbachverbauung. An Stelle der früheren Bestimmung „Bundespolizei, Bundesgendarmerie" trat die Bestimmung „Organisation und Führung der Bundespolizei und Bundesgendarmerie", endlich unter außerordentlichen Verhältnissen dort, wo sich am Tage des Inkrafttretens der Verfassungsnovelle der örtliche Wirkungskreis einer Bundespolizeibehörde nicht mit dem Gebiet eines Bundeslandes deckt: „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, ausgenommen die örtliche Sicherheitspolizei, Pressewesen, Vereins- und Versammlungswesen und Fremdenpolizei".

Als „Gegengeschenk" wurden die bisher in Art 102 Abs 2 B-VG enthaltenen „Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" sowie der „hydrographische Dienst" gestrichen. Damit wurde teilweise einem Wunsch der Länder entsprochen, im Falle einer — auch von den Landeshauptleuten gewünschten[373] — „Verbundlichkeit" der Polizeiangelegenheiten, den Ländern als Kompensation „zusätzliche Kompetenzen wirtschaftlicher Art" zu überlassen[374].

d) In Art I § 52 der Verfassungsnovelle wurde durch Anfügung des Abs 2 in Art 104 B-VG die heute als *„Auftragsverwaltung"*[375] bekannte Einrichtung der delegierten Privatwirtschaftsverwaltung geschaffen. Nach den Materialien[376] folgte man dabei einem Wunsch der Praxis, die sich offenbar in der Orts- und Sachnähe des

372) Vgl die VO der BReg über die Bestellung von Sicherheitsdirektoren des Bundes in den Ländern, BGBl 1933/226 sowie die Ausführungsakte dazu in BGBl 1933/256, 311, 582; PESENDORFER, Landeshauptmann 25 f.

373) Zu den Gegnern der Zentralisierung des Sicherheitswesens REHRL und ENDER siehe die Hinweise in Anm 369.

374) Vgl HASIBA, Bundes-Verfassungsnovelle 63 f.

375) Der Terminus „Auftragsverwaltung" entstammt der Verwaltungssprache der Zweiten Republik; vgl dazu LANG, Bemerkungen zur sog „Auftragsverwaltung" in Österreich, FS Kolb (1971) 220 f.

376) Vgl BERCHTOLD (Hg), Verfassungsreform I 102.

Landeshauptmannes für die Abwicklung privatrechtlicher Geschäfte für den Bund vor allem im Bereich der Bundesstraßen- und Bundesgebäudeverwaltung Vorteile versprach[377]. Die Bestimmung über die besondere bundesgesetzliche Regelung des Ersatzes der bei der Besorgung solcher Geschäfte aufgelaufenen Kosten war in der Regierungsvorlage noch nicht enthalten und wurde erst im Verfassungsausschuß eingefügt.
Erstaunlich ist die Tatsache, daß über die Bestimmung des Art 104 Abs 2 B-VG so gut wie keine Debatte stattfand, und auch keine Hinweise auf Reaktionen der Länder nachzuweisen sind. Diese heute vielfach kritisch hinterfragte Institution[378] war sohin lautlos wie kaum eine andere Verfassungsbestimmung durch die Beratungen geschlüpft.

5. *Die mittelbare Bundesverwaltung in der ständisch autoritären Verfassung 1934*

a) Die Verfassung 1934[379] übernahm das Institut der mittelbaren Bundesverwaltung in seiner Grundkonzeption (Art 116). Das *Ernennungsprinzip*, das dieser Verfassung wesentlich zugrunde lag[380], schlug sich bei der Modifikation der Bestimmungen über die mittelbare Bundesverwaltung ebenso nieder wie die starken *Unitarisierungstendenzen* dieser Verfassung[381]. Die wesentlichsten Veränderungen betrafen die Stellung des Landeshauptmannes, die Änderung des bisherigen Art 102 Abs 2 B-VG sowie die innere Struktur der Landesverwaltungsorganisation.

---

377) Siehe ADAMOVICH/FROEHLICH, Die österreichischen Verfassungsgesetze des Bundes[2] (1930) 103.

378) Vgl LANG, FS Kolb 229 f; PERNTHALER, FS Froehler 81 f; sowie unten IV.D.2.

379) BGBl 1934 I/329, neu kundgemacht in BGBl 1934/1; vgl auch das BVG über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung, BGBl 1934 I/255 sowie das VÜG 1934, BGBl 75; siehe dazu ADAMOVICH (sen),Grundriß[3] (1935); ADAMOVICH/FROEHLICH (Hg), Die neue österreichische Verfassung (1934); MERKL, Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs (1935); GÜRKE, Die österreichische „Verfassung 1934", AÖR 1934 (25) 178 ff; DERS., Die Verfassung Österreichs, JÖR 1935, 339 ff; JÖR 1937, 166 ff; VOEGELIN, Der autoritäre Staat (1936); SPANNER, Die Entwicklung, in: SCHAMBECK (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 42 ff; KOSTELKA, Der Verfassungsbruch aus rechtsdogmatischer Sicht, in: Fröschl/Zoitl (Hg), Der 4. März 1933 (1984) 123 ff. VEITER, das 34er Jahr (1984) 171 ff, weist auf den Einfluß des Gedankengutes von Othmar SPANN und Walter HEINRICH hin.

380) Vgl ADAMOVICH (sen), Grundriß[3] 35 ff; HELLBLING, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte[2] 459; BRAUNEDER/LACHMAYER, Verfassungsgeschichte[3] 235; PESENDORFER, Landeshauptmann 26 f.

381) Darauf weist MERKL, Verfassung 16 hin, der *„das unitarische Prinzip"* als ein besonderes Baugesetz dieser Verfassung darstellt; vgl auch GÜRKE, AÖR 1934 (25) 233; DERS., JÖR 1935, 346; BRAUNEDER/LACHMAYER, Verfassungsgeschichte[3] 243 f.

b) Art 114 Abs 4 normierte einen neuen Bestellungsmodus des Landeshauptmannes. Dieser wurde nunmehr vom Bundespräsidenten auf Grund von Dreiervorschlägen des Landtages ernannt. Diese Ernennung war vom Bundeskanzler gegenzuzeichnen. Auch die Abberufung oblag dem Bundespräsidenten.
Der Landeshauptmann — und nicht wie früher die Landesregierung — war nunmehr berufen, eine Delegation von Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung an die Mitglieder der Landesregierung vorzunehmen (Art 117 Abs 2). Anstelle der bisherigen staatsgerichtlichen Verantwortlichkeit der Mitglieder der Landesregierung in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung (Art 142 Abs 2 lit d B-VG) trat durch Art 117 Abs 3 der neuen Verfassung die Verpflichtung des Landeshauptmannes, auf Verlangen des Bundeskanzlers dem betreffenden Mitglied der Landesregierung die Führung dieser Angelegenheiten zu entziehen und es war eine Wiederbetrauung von der Zustimmung des Bundeskanzlers abhängig. Der Landeshauptmann war auch letzte Instanz, wenn er in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung nach den Verwaltungsvorschriften als Berufungsbehörde entschied. Als Stellvertreter des Landeshauptmannes in dessen gesamten Wirkungsbereich, sohin auch in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung[382], war der *Landesstatthalter* berufen. Er war vom Landeshauptmann mit jederzeit widerrufbarer Zustimmung des Bundeskanzlers zu bestellen[383].
Landeshauptmann und Landesstatthalter wurden vom Bund besoldet (§ 32 Abs 4 VÜG 1934).

c) Die Angelegenheiten, die unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden konnten (Art 120 Abs 1) wurden zum Teil erweitert, zum Teil eingeschränkt. *Dazugekommen* war die „Regulierung und Instandhaltung von March und Thaya" (bisher nur die Donau); der wissenschaftliche und fachtechnische Archiv- und Bibliotheksdienst beim Ämtern und Anstalten des Bundes, die Angelegenheiten der künstlerischen und wissenschaftlichen Sammlungen, Anstalten und Einrichtungen des Bundes; *alle* Angelegenheiten der Bundespolizei und Bundesgendarmerie (bisher lediglich „Organisation und Führung"). Wieder in die mittelbare Bundesverwaltung zurückgekommen sind das Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen, das Verkehrswesen, die Bundesstraßen, die Strom- und Schiffahrtspolizei sowie der Denkmalschutz.
Bestand früher die Möglichkeit, „unter außerordentlichen Verhältnissen" und unter der Voraussetzung, daß sich der örtliche Wirkungskreis einer Bundespolizeibe-

382) Ausdrücklich ist dies in Art 118 Abs 2 betont.

383) Art 114 Abs 7; die Terminologie „Landesstatthalter" war bisher nur in Vorarlberg verwendet worden (vgl Art 28 Abs 2 u 35 LV, LGBl 1923/47) und erklärt sich daraus, daß die Erstellung der Verfassung dem Verfassungsminister Otto ENDER oblag. Über den Weg des beinahe separatistischen Landespolitikers Ender zum unitarisch denkenden Ständestaatsideologien vgl HUEBER, Ender; VEITER, 34er Jahr, an mehreren Stellen.

hörde nicht mit dem Gebiet eines Bundeslandes deckte, verschiedene polizeiliche Angelegenheiten in unmittelbarer Bundesverwaltung zu führen, so bestimmte die Verfassung 1934 als solche Voraussetzung nur mehr: „wenn es die Verhältnisse erfordern“[384]. Diese Angelegenheiten waren: Eintritt in das Bundesgebiet und Austritt aus ihm; Abschiebung, Abschaffung, Ausweisung und Auslieferung aus dem Bundesgebiet sowie Durchlieferung; Paßwesen, Meldewesen, Waffen-, Schießbedarfs- und Sprengmittelwesen; Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, ausgenommen die örtliche Sicherheitspolizei; Pressewesen; Vereins- und Versammlungsangelegenheiten und Fremdenpolizei.

d) Die *innere Organisation der Landesverwaltung* wurde in einigen Bereichen reformiert und dabei die Einflußrechte des Bundes erweitert. Art 115 Abs 1 erklärte zwar zunächst die Behörden (Ämter) in den Ländern mit Ausnahme der unmittelbaren Bundesämter zu Behörden (Ämtern) der Länder. Das Amt der Landesregierung wurde in *Landeshauptmannschaft* umbenannt, der Landesamtsdirektor hieß *Regierungsdirektor.* Seine Bestellung bedurfte weiterhin der Zustimmung des Bundes. Neu war, daß der Bundeskanzler seine Zustimmung jederzeit zurückziehen konnte (Art 115 Abs 2).
Nach Art 115 Abs 3 sollten die näheren Bestimmungen über die Einrichtung und Geschäftsführung der Landeshauptmannschaft durch Bundesgesetz getroffen werden. Dazu mußte vom Länderrat ein positives Gutachten erstattet werden.
Der innerorganisatorische Dualismus blieb auch weiterhin bestehen. Bis zu einer Regelung des Dienstrechtes sollten die Bundesangestellten der Dienststellen der Länder Staatsbedienstete unter der Diensthoheit des Bundes bleiben (§ 34 VÜG 1934)[385], wobei § 34 Abs 2 VÜG 1934 auch hier dem Bundeskanzler ein Überwachungsrecht über die dienstrechtlichen Schritte des Landeshauptmannes einräumte.

384) Art 120 Abs 1 lit w.

385) Für diese Regelungen war die relativ kurze Frist bis zum 31.12.1934 verfassungsrechtlich eingeräumt; vgl dazu ENDER, Die Übergangsbestimmungen zur neuen österreichischen Verfassung (1934) 13.

6. *Die Verwaltung in den Ländern in Österreich zur Zeit der Besetzung durch das Deutsche Reich*[386]

Nach dem „Anschluß" Österreichs an das Deutsche Reich wurde die „Ostmark" in sieben Reichsgaue geteilt, die unmittelbar dem Deutschen Reich eingegliedert waren. Durch eine Fülle von Organisationsvorschriften wurde der historisch gewachsene Behördenapparat aufgelöst und durch eine zentralistische preussisch-deutsche Ordnung abgelöst, die von dem Grundsatz der Einheit von Staat und Partei beherrscht war. Diese Verwaltungsorganisation war ein Fremdkörper in der Tradition der österreichischen Verwaltung und hinterließ im Organisationsrecht auch kaum Spuren[387].

7. *Die mittelbare Bundesverwaltung nach der Wiederherstellung der Eigenstaatlichkeit Österreichs*

a) Durch das V-ÜG 1945[388] wurde die Bundesverfassung nach dem Stande der Gesetzgebung vom 5. März 1933 wieder in Wirksamkeit gesetzt und alle verfassungsrechtlichen Vorschriften, die nach diesem Datum erlassen worden waren, aufgehoben. An die Stelle der Bestimmungen des B-VG, die tatsächlich undurchführbar geworden sind, sollten die Bestimmungen der Vorläufigen Verfassung treten.

Die Vorläufige Verfassung richtete Österreich nach streng einheitsstaatlichem Muster ein[389]. Als staatliche Verwaltungsbehörden in den Ländern waren der *Landeshauptmann* und seine Stellvertreter sowie die ihm unterstellte *Landeshauptmannschaft* vorgesehen. Soweit nicht Sonderbehörden vorgesehen waren, hatte der Landeshauptmann gemäß § 30 die staatliche Verwaltung *in Unterordnung unter die zuständigen Staatsämter* zu führen. Das Ernennungs- und Entlassungsrecht lag bei der Provisorischen Staatsregierung. Zur Unterstützung des Landeshauptmannes bei der Führung der Landeshauptmannschaft sah die vorläufige Verfassung einen auf Vorschlag des Landeshauptmannes von der Staatsregierung zu ernennenden *Landesamtsdirektor* vor.

---

386) Zu rechtlichen Problemen der Verwaltung in Österreich zu jener Zeit siehe insb E.R. HUBER, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches[2] (1939) 95 ff; PFEIFER, Die Ostmark (1941); SPANNER, Die Eingliederung der Ostmark ins Reich (1941); JEDLICKA, Verfassungs- und Verwaltungsprobleme 1938 - 1955, in: Entwicklung 120 ff; BOTZ, Die Eingliederung Österreichs in das Deutsche Reich[2] (1976); DERS., Stufen der politisch administrativen Gleichschaltung Österreichs 1938 - 1940, Die Verwaltung 1980, 173 ff, mit ausführlichen Literaturangaben.

387) Anders im Finanzverfassungsrecht; vgl PERNTHALER, Österreichische Finanzverfassung (1984) 116 ff und unten V.A.2. dieser Untersuchung.

388) StGBl 1945/4.

389) StGBl 1945/5; vgl dazu WERNER, Vorläufige Verfassung oder Bundesverfassung? ÖJZ 1946, 277 ff; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972) 26 ff.

Die Vorläufige Verfassung kannte die Unterscheidung von mittelbarer und unmittelbarer Bundesverwaltung nicht. Das Konzept der staatlichen Verwaltung in den Ländern war das einer zentralistischen, *unmittelbaren* Bundesverwaltung, in der der Landeshauptmann dieselbe Stellung hatte, wie staatliche Sonderbehörden im Sinne des § 30 Abs 1. Dies geht sowohl aus dem Bestellungsmodus des Landeshauptmannes als auch aus der Organisation und Stellung der ihm unterstellten Landeshauptmannschaft hervor.
Wie schon 1918, so ist auch für das Jahr 1945 ein Auseinanderklaffen von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit zu konstatieren. Wie PERNTHALER[390] verfassungsdogmatisch wie historisch nachweisen konnte, vermochte sich die Konzeption des von Wien aus zentralistisch regierten Einheitsstaates außerhalb der russischen Besatzungszone nicht durchsetzen. Wiederum war es die revolutionär konstituierte Landesstaatsgewalt, die sich effektiv behaupten und durchsetzen konnte[391]. Die Länder führten die Agenden des Zentralstaates „als Treuhänder" und es bedurfte vielfach der Transformation in „vorläufiges Landesrecht", um dem Staatsrecht der Zentralgewalt überhaupt erst Geltung zu verschaffen.
So war auch die Stellung des Landeshauptmannes in der Verfassungswirklichkeit nicht die eines Untergebenen der Staatsregierung, sondern eines durch die *Landesstaatsgewalt* eingesetzten obersten Regierungs- und Verwaltungsorgans des Landes, der bis zur vollen Wiederherstellung des Bundesstaates Teile der Bundesverwaltung „treuhändisch" besorgte.

b) Das *Behördenüberleitungsgesetz*[392] löste die reichsdeutschen Behörden auf und richtete die österreichische Behördenorganisation wieder ein. Durch eine Reihe von Bestimmungen wurde die Zuständigkeit des Landeshauptmannes in der Bundesverwaltung *unter Berücksichtigung der Rechtsentwicklung bis 1938* wiederhergestellt[393]. So wurden zwar generell alle durch § 4 Beh-ÜG von den Reichsstatthaltern geführten Geschäfte einschließlich der der Landesforstämter, Landeswirtschaftsämter und Landesernährungsämter Abt. B auf den Landeshauptmann

390) Staatsgründungsakte 35 ff.

391) Dies wurde von PERNTHALER, aaO, für Tirol und Vorarlberg überzeugend nachgewiesen. Etwas anders dürfte der Befund etwa für Oberösterreich ausfallen. Hier konnte sich offenbar über die Grenzen der Besatzungszonen hinweg weder die Autorität der Staatsregierung noch des Landes durchsetzen, was schließlich zur Bestellung eines Staatsbeauftragten mit den Befugnissen des Landeshauptmannes für den Bereich der russischen Besatzungszone führte; vgl das G über die Ordnung der staatlichen Verwaltung in der russischen Besatzungszone von Oberösterreich, StGBl 1945/115; SLAPNICKA, Geteiltes Oberösterreich — die „Zivilverwaltung Mühlviertel", in: Mock/Steiner/Khol (Hg), Neue Fakten zu Staatsvertrag und Neutralität (1983) 183 ff.

392) StGBl 1945/94; § 15 wurde durch BGBl 1946/142 in den Verfassungsrang gehoben.

393) Siehe etwa §§ 3 Abs 2, 4, 25 Abs 2, 28, 40, 42, 45, 46, 50, 59, 70 Abs 1, 71 Abs 1, 78 BehÜG.

übertragen, doch waren davon jene Geschäfte ausgenommen, die am 13.3.1938 in die sachliche Zuständigkeit des Bundeskanzleramtes oder eines Bundesministeriums fielen. Allerdings mußten von dieser Ausnahmebestimmung des § 4 lit a Beh-ÜG erfaßte Agenden, die in Art 102 Abs 2 B-VG nicht genannt waren, spätestens nach dem vollen Inkrafttreten des B-VG[394] wieder in die mittelbare Bundesverwaltung zurückfallen.
Schließlich wurde der Landeshauptmann von der Führung der Sicherheitsverwaltung ausgeschlossen und dazu als unmittelbare Bundesbehörden die *Sicherheitsdirektionen* eingerichtet[395].

8. *Neuerungen im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung durch die B-VG Novelle 1974*

a) Die B-VG-Novelle 1974[396] ist Ergebnis der verstärkten föderalistischen Initiativen der Länder zur verfassungsrechtlichen Reform des Bundesstaates, die konkret ausformuliert im Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer an den Bund herangetragen wurden[397]. Auch eine Reform der mittelbaren Bundesverwaltung war Teil des Forderungsprogrammes und wurde in der Novelle zu einem bedeutenden Teil realisiert[398]. Durch die Verfassungsnovelle 1974 wurde aber nicht nur der mittelbaren Bundesverwaltung ihre heutige verfassungsrechtliche Gestalt gegeben, es wurde auch die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation grundlegend reformiert[399], was auch für eine Reihe

---

394) Der genaue Zeitpunkt dieses Inkrafttretens ist umstritten, für diese Untersuchung jedoch ohne Belang; vgl die Nachweise bei WALTER, Bundesverfassungsrecht 28; HELLBLING, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte[2] 470; PERNTHALER, Staatsgründungsakte 46 f.

395) Vgl dazu SCHÖNEGGER/WRESOUNIG, Die Sicherheitsdirektionen im Lichte der Bundesverfassung, ÖVA 1968, 29 ff; WALTER, Bundesverfassungsrecht 509 ff.

396) BGBl 444; vgl dazu GATTERBAUER, Die Änderung des Verfassungsgesetzes, Stb 1974, F 24, 1 f; ERMACORA, Bundesverfassungsnovelle 1974, JBl 1975, 22 ff; DERS., Föderalismus 102 ff; NOVAK, Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 und Verwaltungsorganisation, ÖJZ 1975, 281 ff; MAYER/RILL/FUNK/WALTER, Neuerungen im Verfassungsrecht (1976); KIENBERGER, Die Ausführung der Bundes-Verfassungsgesetznovelle durch die Tiroler Landesgesetzgebung, Hausgabe Kathrein (1976) 37 ff; FUNK, Die Entwicklung des Bundesverfassungsrechts (oJ) 8 ff.

397) Vgl dazu PERNTHALER, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (1980); DERS., Bundesstaatsreform als kooperativer Einigungsvorgang, ZNR 1980, 132 ff.

398) Vgl aus dem Forderungsprogramm 1970, Anlage 2, Pkt A, Z 2, 5, 6, 8, 11; Pkt C, Z 1; Anlage 3, I, Z 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20 sowie Art I Z 2, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 39; Art III, VII, VIII, IX, C, XIII B-VG-Novelle 1974.

399) Siehe dazu im einzelnen PERNTHALER, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation (1976); NOVAK, ÖJZ 1975, 281 ff.

von organisationsrechtlichen Fragen im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung von Bedeutung ist. Im Gleichklang mit dem föderalistischen Gehalt der übrigen Reformmaßnahmen[400] führten auch diese Regelungen zu einem teilweisen Abbau der zentralistischen Strukturen dieses Verwaltungskomplexes, wenngleich eine zentrale Forderung, die Wiederherstellung der Befugnisse des Landeshauptmannes auf dem Gebiet des öffentlichen Sicherheitswesens nicht realisiert werden konnte[401]. Trotzdem stellt die Reform der mittelbaren Bundesverwaltung einen der wichtigsten Punkte der Novelle überhaupt dar[402].

b) Neu gefaßt wurde die Bestimmung des Art 102 Abs 1 B-VG. Nach der bisherigen Rechtslage war vorgesehen, daß die mittelbare Bundesverwaltung in unterster Instanz auch durch Bundesbehörden, insbesondere Bundespolizeibehörden geführt werden kann, was bundesgesetzlicher Regelungen bedurfte. Daran hat die Novelle zwar festgehalten, hat aber die Ermächtigung des Bundesgesetzgebers wesentlich zu Gunsten der Länder eingeschränkt. Nunmehr können Bundesgesetze, die solche Bundesbehörden in Unterordnung unter den Landeshauptmann mit der Vollziehung betrauen, nur mehr mit *Zustimmung der beteiligten Länder*[403] kundgemacht werden — außer in den in Art 102 Abs 2 B-VG aufgezählten Materien. Dadurch wurde die Möglichkeit des Bundes, eine „mittelbare Bundesverwaltung mit unmittelbarem Einschlag“[404] zu schaffen, weiter eingeschränkt und wieder jener Zustand geschaffen, der der ursprünglichen Konzeption der Verfassung auch zugrundelag[405].

---

400) Lediglich Art I Z 1, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 der Novelle regeln bundesstaatsneutrale Bereiche; selbst die geplante Zentralisierung der *Arbeitsrechtskompetenz* war gescheitert; vgl dazu MAYER, Die Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern, in: Mayer/Rill/Funk/Walter, Neuerungen 20.

401) Vgl den Gesetzentwurf, mit dem die Zuständigkeit des Landeshauptmannes auf dem Gebiet des öffentlichen Sicherheitswesens wiederhergestellt werden sollte, 17 Blg NR 11. GP; über dessen Schicksal in den parlamentarischen Beratungen siehe die Nachweise bei ERMACORA, JBl 1975, 23.

402) So auch NOVAK, ÖJZ 1975, 281.

403) Zur Kompetenz zur Zustimmungserteilung und zur mangelhaften Legistik in diesem Punkt siehe die scharfe, aber treffende Kritik von MAYER, in: Mayer/Rill/Funk/Walter, Neuerungen 24 f; sowie unten III.B.6.e.

404) NOVAK, ÖJZ 1975, 282.

405) Siehe oben II.D.1.d. und 2. dieser Untersuchung sowie WALTER, Bundesverfassungsrecht 602; NOVAK, ÖJZ 1975, 282; MAYER, in: Mayer/Rill/Funk/Walter, Neuerungen 24 f; VfSlg 2264/1952; 2978/1956.

c) Das Verhältnis mittelbare - unmittelbare Bundesverwaltung in Art 102 Abs 2 B-VG wurde durch die Novelle geringfügig zugunsten der mittelbaren Bundesverwaltung verändert. Aus dem Katalog des Art 102 Abs 2 B-VG wurden die Bereiche „Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen", sowie „Bundesstraßen" gestrichen, Agenden, die freilich schon bisher in mittelbarer Bundesverwaltung geführt wurden[406]. Die Ersetzung der Tatbestände „Arbeitsrecht, Arbeiter- und Angestelltenschutz" durch „Arbeitsrecht" sowie „Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen" durch „Post- und Fernmeldewesen" erfolgte in Anpassung an die Neuformulierung dieser Begriffe in Art 10 Abs 1 Z 9 und 11 B-VG und bedeutet keine wirkliche Änderung[407].

d) Die Neufassung des Art 103 Abs 4 und 109 B-VG[408] stellt den wohl bedeutendsten Schritt in Richtung einer weiteren Dezentralisierung der mittelbaren Bundesverwaltung dar. Ging bisher der Instanzenzug *grundsätzlich* an das zuständige Bundesministerium und mußten Ausnahmen ausdrücklich bundesgesetzlich angeordnet werden, so kehrte Art I Z 32 der Novelle diesen Grundsatz um: Nunmehr endet in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung der administrative Instanzenzug *grundsätzlich* beim Landeshauptmann. Die Möglichkeit einer Berufung an den zuständigen Bundesminister ist nur dann gegeben, wenn der Landeshauptmann in erster Instanz entschieden hat und der Instanzenzug nicht bundesgesetzlich ausgeschlossen ist oder wenn der Landeshauptmann als Rechtsmittelinstanz entschieden hat und ein weiterer Instanzenzug *„durch Bundesgesetz ausnahmsweise auf Grund der Bedeutung der Angelegenheit"* ausdrücklich für zulässig erklärt wurde. Damit wurde eine alte Forderung der Länder und eine immer wieder geäußerte Forderung nach Verwaltungsvereinfachung erfüllt[409].

e) Im Rahmen der Reform der mittelbaren Bundesverwaltung wurde auch die sog *mittelbare Landesverwaltung*[410] im Sinne der Länderwünsche reformiert[411]. Stand früher die Weisungsbefugnis in den Fällen, in denen Bundespolizeibehör-

---

406) Vgl §§ 4, 15, 16, 18, 20 ff, 28 ua ZiviltechnikerG, BGBl 1957/146 sowie § 32 BStG, BGBl 1971/286.

407) Siehe die EB zu Art I Z 2 und 3 sowie 31 der Novelle, 182 Blg NR 13. GP.

408) Die Regelung des Art 109 B-VG soll hier auf Grund der Beschränkung des Themas unerörtert bleiben, obwohl das zu Art 103 Abs 4 B-VG Gesagte vollinhaltlich zutrifft.

409) Siehe die Nachweise bei GATTERBAUER, Das B-VG und die Abkürzung des administrativen Instanzenzuges, ÖVA 1970, 23 ff; DIES., Stb 1974, F 24, 1 f; NOVAK, ÖJZ 1975, 282 ff.

410) Siehe dazu WALTER, Bundesverfassungsrecht 400, 578; NOVAK, ÖJZ 1975, 285 f; ADAMOVICH/FUNK, Allgemeines Verwaltungsrecht[2] (1984) 317 f; ANTONIOLLI/KOJA, Allgemeines Verwaltungsrecht[2] (1986) 382; VfSlg 1030/1928.

411) Siehe Anlage 3 Z 17 des Forderungsprogrammes 1970.

den in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder Vollziehungsakte zu besorgen haben, dem Landeshauptmann zu (Art 102 Abs 1 letzter Satz B-VG), so ging diese durch die ersatzlose Streichung dieser Bestimmung auf die Landesregierung über. Die Folge davon ist, daß nunmehr die gesamte polizeiliche Sicherheitsverwaltung tiefer in die Landesverwaltung integriert wird[412].

f) Grundlegend neu geordnet wurde die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation[413]. Der bisherige Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG wurde ebenso wie die Sperrvorschrift des § 3 Abs 2 letzter Satz ÜG 1920 ersatzlos gestrichen und durch das sachlich begrenzte Zustimmungsrecht des Art 15 Abs 10 B-VG ersetzt, womit der *Grundsatz* der vollständigen und freien Organisationshoheit von Bund und Ländern im Rahmen ihres Wirkungsbereiches und über ihre Verwaltungsorgane in Geltung gesetzt wurde[414]. Für den Bereich der *allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern* blieben allerdings verfassungsrechtliche Beschränkungen der Organisationshoheit der Länder bestehen. Denn die Bestimmung des Art 15 Abs 10 B-VG kommt nur dort zum Tragen, wo nicht verfassungsrechtliche Sonderbestimmungen die Organisationshoheit der Länder in besonderer Weise beschränken, wie dies durch § 8 Abs 5 ÜG 1920[415] und das BVG über die Ämter der Landesregierungen (BGBl 1925/289) sowie durch Art 120 B-VG der Fall ist[416].

9. Die Aufwertung des Landeshauptmannes und die Teilreform der Auftragsverwaltung durch die B-VG-Novelle 1984, BGBl 490

Eine weitere teilweise Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer wurde durch die B-VG-Novelle 1984 erreicht. Die föderalistisch bedeutsamsten Bereiche dieser Novelle betreffen vor allem die Rechtsstellung des Bundesrates, doch konnten auch andere Bevormundungen der Länder durch den Bund abgebaut werden.[417].

---

412) Im Verhältnis zur Bundesgendarmerie war dieser Rechtszustand auch bisher schon gegeben.

413) Dazu PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung; NOVAK, ÖJZ 1975, 281 ff; FUNK, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzen im Lichte der Verfassungsrechtsprechung (1980) 45 ff.

414) Vgl PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 53.

415) Vgl VfSlg 2832/1955.

416) Siehe dazu PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 11 ff.

417) Die Novelle betrifft die Neufassung der Art 10 Abs 1 Z 13, 12 Abs 4, 36 Abs 4, 37, 44 Abs 2 und 3, 97 Abs 3, 100 Abs 1, 102 Abs 8, 104 Abs 2, 116a, 117 Abs 7, 118 Abs 6, 119 Abs 10; Art 11 Abs 5, 110 und 115 Abs 4 B-VG wurden gestrichen.

a) Eine Aufwertung erfuhr der Landeshauptmann als Organ der Bundesverwaltung durch den neugeschaffenen Art 102 Abs 8 B-VG. Diese Bestimmung räumt dem Landeshauptmann die Kompetenz ein, in Angelegenheiten der *unmittelbaren* Bundesverwaltung die zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit notwendigen Maßnahmen zu treffen, wenn die obersten Organe der Bundesverwaltung dazu nicht in der Lage sind. Diese Notstandskompetenz des Landeshauptmannes stellt eine Art „*Überschattungskompetenz*“[418] dar, die mit Wegfall der Voraussetzungen wieder untergeht.[419] Mit der Schaffung des Art 102 Abs 8 B-VG wurde an die historischen Erfahrungen des Jahres 1945 angeknüpft, in denen der Landeshauptmann als „Treuhänder der österreichischen Bundesregierung“[420] fungierte und als solcher erst die effektiven Voraussetzungen für das Funktionieren der Bundesverwaltung im Lande schuf.[421] Nunmehr soll diese Maßnahme auch als Teil des Ausführungskonzepts der *umfassenden Landesverteidigung* (Art 9a B-VG)[422] Teil eines „föderalistischen Krisenmanagements“ sein.

b) Von Bedeutung auch für die mittelbare Bundesverwaltung ist das durch Art 36 Abs 4 B-VG neu geschaffene *Rederecht der Landeshauptleute im Bundesrat.* Die Befugnis, „zu Angelegenheiten ihres Landes“ im Bundesrat Stellung zu beziehen, beschränkt sich nicht auf Landesangelegenheiten im kompetenzrechtlichen Sinn. Dies wird in den Materialien zur Novelle ausdrücklich betont.[423] Dem trägt auch § 38 Abs 2 GO BR[424] Rechnung, wonach die vom Rederecht erfaßten Themen mit „Angelegenheiten, die Auswirkungen auf die Länder im allgemeinen oder auf das betreffende Land im besonderen haben“, umschrieben werden. Daß hiervon auch Fragen der mittelbaren Bundesverwaltung erfaßt sind, ist zweifelsfrei anzunehmen.

---

418) Vgl Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG; ERMACORA, Der Verfassungsgerichtshof (1956) 150 f. ADAMOVICH/FUNK, Österreichisches Verfassungsrecht[3] (1985) 188, 190.

419) Vgl die EB zur RV, 446 Blg NR 16. GP, 6 f.

420) Vgl die VO der LH v Tirol als Treuhänder der österreichischen Bundesregierung im Einvernehmen mit der Militärregierung über die Kundmachung von Verordnungen in den Angelegenheiten der Unmittelbaren Bundesverwaltung, Tir ABl 1945/76.

421) Siehe die Nachweise bei PERNTHALER, Staatsgründungsakte 40 ff.

422) So auch die in Anm 419 zit Materialien.

423) Vgl 446 Blg NR 16. GP.

424) BGBl 1984/554.

c) Durch die Anfügung des letzten Satzes in Art 104 Abs 2 B-VG wurde klargestellt, daß in Angelegenheiten der Auftragsverwaltung auch die Heranziehung sonstiger Mitglieder der Landesregierung möglich ist und die Führung der Auftragsverwaltung nach dem Ressortprinzip zulässig ist. Damit wurde verfassungsrechtlich ein praktisch längst verwirklichter Zustand legalisiert.[425)]

425) Vgl Pkt A. 28. Forderungsprogramm 1976 bei PERNTHALER, Forderungsprogramm 67 und 186.

III. Die organisationsrechtliche Ausgestaltung der mittelbaren Bundesverwaltung

A) Vorbemerkung

Im folgenden Kapitel soll eine Darstellung des Organisationsrechts der mittelbaren Bundesverwaltung gegeben werden. Das Organisationsrecht der Verwaltung, das „Innenrecht" des Staates[1], ist trotz einer verstärkten Bearbeitung in den letzten Jahrzehnten[2] immer noch nicht in der selben Intensität wissenschaftlich durchdrungen wie das materielle Verhaltensrecht, das „Außenrecht". Vor allem gibt es eine, auf der nur schwer greifbaren Interdependenz von formellem und materiellem Recht aufbauende allgemeine Theorie des Organisations*rechts* erst in Ansätzen[3] und es bedarf noch verstärkter verfassungs- und verwaltungs*rechts*wissenschaftlicher Bemühungen,

1) Vgl dazu RUPP, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre (1965) 19 ff und 44 f; SCHWABE, Innenrecht und Außenrecht, JA 1975, 45 ff; WENGER, Grundfragen und Grundbegriffe des Organisationsrechts, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht (1979) 344; SCHNAPP, Überlegungen zu einer Theorie des Organisationsrechts, AöR 1980, 250 ff, alle mwN.

2) Siehe beispielsweise KÖTTGEN und ERMACORA, Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958) 154 ff und 191 ff; BÖCKENFÖRDE, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung (1964); DERS., Organ, Organisation, Juristische Person. Kritische Überlegungen zu den Grundbegriffen und der Konstruktionsbasis des staatlichen Organisationsrechts, FS Wolff (1973) 269 ff; RASCH, Die staatliche Verwaltungsorganisation (1967); RUPP, Grundfragen; BACHOF und BROHM, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972) 194 ff und 245 ff, insb 233 ff und 253 ff; SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsorganisation zwischen parlamentarischer Steuerung und exekutivischer Organisationsgewalt, FS Ipsen (1977) 333 ff; LOESER, Die bundesstaatliche Verwaltungsorganisation der Bundesrepublik Deutschland (1978); SCHNAPP, Amtsrecht und Beamtenrecht. Eine Untersuchung über normative Strukturen des staatlichen Innenbereichs (1977); DERS., Zur Dogmatik und Funktion des staatlichen Organisationsrechts, Rechtstheorie 1978, 275 ff; DERS., AöR 1980, 242 ff; WOLFF/BACHOF, Verwaltungsrecht II[4] (1976); PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung Bd 2 (1978); WENGER in der in Anm 1 zit Untersuchung; RUDOLF, Verwaltungsorganisation, in: Erichsen/Martens (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht[4] (1979) 521 ff; MATZKA, Organisationskreation in der österreichischen Verwaltungsrechtsordnung, JBl 1980, 505 ff; DERS., Zur Leistungsfähigkeit des „Allgemeinen Verwaltungsrechts" für die Organisationsrechtstheorie, JBl 1983, 57 ff; RASCHAUER/KADZDA, Organisation der Verwaltung, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Grundriß der Verwaltungslehre (1983) 141 ff, alle mwN.

3) Siehe die Nachweise bei BACHOF und BROHM, VVDStRL 30 (1972) 233 ff u 253 ff; SCHNAPP, AöR 1980, 243 ff; WENGER, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 344; MATZKA, JBl 1980, 505 ff.

um die Fülle der soziologischen und verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnisse über die Bedeutung und Funktion der Verwaltungsorganisation[4] aufzuarbeiten.

Die folgende Darstellung kann sich sohin nur beschränkt auf ein gesichertes theoretisches Fundament einer allgemeinen Verwaltungsorganisationsrechtslehre stützen. Auszugehen wird von der fundamentalen Stellung und Funktion der Verwaltungsorganisation im Staatsgefüge sein. Erst durch die Organisation werden die Voraussetzungen für eine effektive Äußerung des Staatswillens und die rechtsstaatlich geordnete Vollziehung des materiellen Rechts geschaffen[5].
Organisationsrecht ist nicht Selbstzweck, sondern steht im Dienste der Verwirklichung des materiellen Rechts. Es ist aber trotzdem relativ unabhängig vom Verhaltensrecht und nicht zuletzt durch die größere Statik von diesem abgehoben. Zwar befindet sich auch die Verwaltungsorganisation in einem Zustand permanenter Reform[6], diese weist jedoch gegenüber den Reformen des materiellen Rechts eine spezifische Eigendynamik, aber auch andere Ausgangspunkte und Zielsetzungen auf. So fallen die tatsächlich verwirklichten und rechtlich fixierten Reformen der Verwaltungsorganisation viel vorsichtiger und quantitativ gesehen viel geringer aus als im Bereich des „Außenrechts". Dies entspricht jedoch der Natur des Organisationsrechts. Eine funktionierende Verwaltungsorganisation muß flexibel gegenüber Veränderungen der Aufgabenanforderungen durch materiellrechtliche Reformen sein. Würde jede Reform des „Außenrechts" auch eine Reform des Organisationsrechts nach sich ziehen würde, käme die Verwaltung bald zum Erliegen.

4) Die soziologische und verwaltungswissenschaftliche Literatur zur Staatsorganisation ist unverhältnismäßig umfangreicher als die rechtswissenschaftliche; siehe die umfangreichen Literaturnachweise bei LUHMANN, Funktionen und Folgen formaler Organisationen (1964); BENZ/WAIZ, Auswahlbibliographie, PVS Sonderheft 13/1982 „Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft"; SCHIMANKE, Verwaltungswissenschaften und Verwaltungsreformen in der Bundesrepublik Deutschland — Eine kommentierte Bibliographie, in: König/vOertzen/Wagener (Hg), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland (1981) 433 ff, insb 436 f.

5) Vgl SCHNAPP, AöR 1981, 249 ff.

6) Dazu sehr anschaulich WIMMER, Das Einmaleins der Verwaltungsreform (1977); vgl auch HOLZINGER, Verwaltungsreform, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 279 ff. HOLZINGER/SCHUSTER, Die österreichische Verwaltungsreformkommission, Die Verwaltung 1984, 319 ff.

B) Die bundesverfassungsrechtlich vorgesehenen Organe der mittelbaren Bundesverwaltung

1. Der Landeshauptmann[6a)]

a) Die verfassungsrechtliche Sonderstellung des Landeshauptmannes

Die Bedeutung des Landeshauptmannes als Staatsorgan und politischer Spitzenfunktionär beruht auf der komplexen verfassungsrechtlichen Ausgestaltung seiner Stellung *im Schnittpunkt von Bundes- und Landesstaatlichkeit, von Politik und Administration.* Als Staatsoberhäupter der Länder und als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung sind die Landeshauptleute „im Bewußtsein der Öffentlichkeit die eigentlichen Repräsentanten des Landes und die einzige einigermaßen wirksame Gegenmacht gegenüber dem Bund auf Länderebene"[7)]. Zu dieser zentralen bundesstaatlichen Bedeutung, auf die noch einzugehen sein wird[8)], kommt noch die verfassungsrechtliche Sonderstellung im Schnittpunkt von Politik und Administration. Dem Landeshauptmann ist eine Fülle von rein administrativen Vollziehungsaufgaben übertragen. Seit der Neufassung des Art 103 Abs 4 B-VG durch die B-VG-Novelle 1974 ist seine administrative Bedeutung im Verhältnis zu den Bundesministern erheblich gestiegen. Diese bedeutsamen materiellrechtlichen Befugnisse und die sehr weitgehende Organisationshoheit des Landeshauptmannes über das Amt der Landesregierung und die Bezirkshauptmannschaften verschaffen dem Landeshauptmann neben der Landesparteiorganisation eine zweite „Hausmacht": die Bürokratie[9)]. Diese verfassungsrechtlich einzigartige integrative Stellung des Landeshauptmannes im bundesstaatlichen Beziehungsgefüge und im System der in „politische Leitung — bürokratische Administration" gegliederten Verwaltung[10)] resultiert nicht nur aus der *Fülle* der verschiedensten Landeshauptmannbefugnisse, es ist vielmehr ihre Kombination, die den Landeshauptmann zum zentralen Organ des staatlichen Alltags im Lande macht.

6a) Auf die während der Drucklegung dieser Untersuchung erschienene Monographie von PESENDORFER, Der Landeshauptmann (1986) kann inhaltlich nicht mehr eingegangen werden. Eine Berücksichtigung kann nur ansatzweise durch Verweise im Anmerkungsapparat erfolgen.

7) ÖHLINGER, Die föderative Verfassung Österreichs, DÖV 1978, 904.

8) Siehe unten IV.B.3.

9) So ERMACORA, Österreichischer Föderalismus. Vom patriominialen zum kooperativen Bundesstaat (1976) 115.

10) Siehe dazu PERNTHALER, Der Landesamtsdirektor als „Leiter des inneren Dienstes" des Amtes der Landesregierung, JBl 1982, 337 ff.

Der Landeshauptmann ist verfassungsrechtlich als *gewaltenverbindendes Organ* eingerichtet. Diese Gewaltenverbindung überlagert sowohl das horizontale wie das vertikale System der Gewaltenteilung[11]. Die die horizontale Gewaltenteilung überlagernden Funktionen liegen vor allem im Bereich der Rechtsetzung[12], die vertikale, das Bund-Länder-Verhältnis betreffende Gewaltenverbindung ist neben dem Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung in Art 97 Abs 2 und 98 Abs 2 B-VG[13] sowie in der Notstandskompetenz des Art 102 Abs 8 B-VG verwirklicht.

Die komplexe verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Stellung und Funktionen des Landeshauptmannes wirft eine Reihe von verfassungsrechtlichen Strukturfragen auf, die im folgenden insoweit aufgezeigt werden sollen, als sie mit der mittelbaren Bundesverwaltung in Zusammenhang stehen.

b) Der Landeshauptmann als Staatsoberhaupt des Landes

aa) *Allgemeines*

Sowohl die Bundesverfassung als auch die Landesverfassungen räumen dem Landeshauptmann Befugnisse ein, die weder als gewöhnliche Bundes- noch als Landes*verwaltungs*agenden einzustufen sind, sondern als *spezifische Landeshauptmannfunktionen* den Kompetenzen eines Staatsoberhauptes entsprechen[14]. Diese Funktionen können sich auf Grund des bundesverfassungsrechtlichen Ausschlusses der Länder von der Gerichtsbarkeit und der auswärtigen Beziehungen naturgemäß nur auf die Bereiche der Gesetzgebung und der Verwaltung im Lande beziehen. Die Monopolisierung des Bundesheeres beim Bund schließt auch einen Staatsoberhäuptern häufig eigenen Oberbefehl über das

---

11) Zur Terminologie „vertikale - horizontale" Gewaltenteilung siehe SCHNEIDER, Zur Problematik der Gewaltenteilung im Rechtsstaat der Gegenwart, AöR 1957, 1 ff.

12) Siehe dazu mit Hinweisen auf die Landesverfassungen WEBER, Landesregierung und Landesgesetzgebung. Eine Untersuchung zur verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Gewaltenteilung in den österreichischen Bundesländern (im Druck).

13) Siehe dazu WEBER, Das Einspruchsrecht der Bundesregierung nach Art 98 Abs 2 B-VG, JBl 1980, 174 ff, insb 179 ff.

14) Vgl KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer (1967) 304 ff; RINGHOFER, Die österreichische Bundesverfassung (1977) 334; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 104 f und 136 f; RASCHAUER, Die obersten Organe der Landesverwaltung, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 381; WEBER, JBl 1980, 179 f; DERS., in: Landesregierung (im Druck); ANTONIOLLI/KOJA, Allgemeines Verwaltungsrecht[2] (1986) 401; PESENDORFER, Landeshauptmann, an mehreren Stellen.

Bundesheer aus[15], wenngleich dem Landeshauptmann durch Art 102 Abs 8 B-VG *in Krisenzeiten* auch die Befugnisse des Bundespräsidenten zufallen *können.*

Trotz des Fehlens der materiell bedeutsamsten Staatsoberhauptfunktionen hebt sich der Komplex der typischen Landeshauptmannfunktionen dennoch systematisch wie auch inhaltlich von den gesetzesvollziehenden Verwaltungsfunktionen ab und stellt einen typologisch den Regierungs- und Staatsoberhauptfunktionen zuzuordnenden Bereich der unmittelbaren Verfassungsvollziehung dar.

bb) *Die Funktionen im Bereich der Landesgesetzgebung*

Die wichtigsten dieser spezifischen Landeshauptmannfunktionen liegen im Bereich der *Landesgesetzgebung.* Einige Befugnisse sind dem Landeshauptmann schon durch die Bundesverfassung eingeräumt, darüber hinaus ist eine weitere Einbindung des Landeshauptmannes in das Gesetzgebungsverfahren Sache der Länder.

(1) Art 97 Abs 2 und 98 B-VG sehen den Landeshauptmann als „Kontaktorgan" zwischen Landtag und Bundesregierung vor. Dabei kommt dem Landeshauptmann als *Teilorgan der Landesgesetzgebung* die Rechtspflicht zu, bei sonstiger Bundesverfassungswidrigkeit des gesamten Gesetzes, den Gesetzesbeschluß des Landtages dem Bundeskanzleramt bekanntzugeben[16]. Der Landeshauptmann ist auch Adressat eines Einspruches bzw eines ausdrücklichen Verzichtes auf einen Einspruch (Art 98 Abs 2 B-VG). Dasselbe gilt bei einer Verweigerung der Zustimmung der Bundesregierung zur Mitwirkung von Bundesorganen bei der Vollziehung eines Landesgesetzes bzw der ausdrücklichen Zustimmung dazu (Art 97 Abs 2 B-VG).

Eine spezifische Landeshauptmannfunktion stellt auch die Pflicht des Landeshauptmannes dar, einen Einspruch nach Art 98 Abs 2 B-VG an den Landtag weiterzuleiten. Die in den meisten Ländern gängige Praxis, Einsprüche als Regie-

15) Vgl PERNTHALER, Der Rechtsstaat und sein Heer (1964) 87 ff und 105 ff; DERS., Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, VVDStRL 25 (1967) 151 f und 177; BERCHTOLD, Der Bundespräsident (1969) 291 ff.

16) KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) (= Kommentar) bezeichnen es als „zweifelhaft", ob der Landeshauptmann bei der Übermittlung eines Gesetzesbeschlusses gemäß Art 98 Abs 1 B-VG als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung auftritt. Dies ist aber unzweifelhaft auszuschließen; siehe die Begründung bei WEBER, JBl 1980, 179 f. Die dort zu Art 98 Abs 1 B-VG getroffenen Aussagen können auch für Art 97 Abs 2 B-VG sinngemäß Geltung beanspruchen; vgl auch PESENDORFER, Landeshauptmann 162 ff.

rungsvorlagen der Landesregierung im Landtag einzubringen, ist verfassungsrechtlich bedenklich[17].

(2) In einzelnen Ländern ist der Landeshauptmann berufen, *Volksabstimmungen* bei Vorliegen der verfassungsrechtlich geforderten Voraussetzungen anzuordnen und auszuschreiben[18].

(3) Eine besondere Bedeutung kommt dem Landeshauptmann als „Staatsnotar" zu. In Wien ist der Landeshauptmann zur *Beurkundung*[19], in anderen Ländern ist er mit der *Gegenzeichnung* von Landesgesetzen betraut[20].

(4) Art 97 Abs 1 B-VG beruft den Landeshauptmann zur *Kundmachung der Landesgesetze im Landesgesetzblatt*[21]. Mit dieser Bestimmung ist klargestellt, daß die Existenz eines Landesgesetzblattes bundesverfassungsrechtlich geboten ist und für die Publikation der Landesgesetze der Landeshauptmann verantwortlich ist[22]. Die Ausgestaltung der Publikationsorgane, vor allem aber die Entscheidung, welche Rechtsvorschriften außer den Landesgesetzen Eingang ins Landesgesetzblatt finden, ist Sache der Länder. So kann der Landesgesetzgeber den Landeshauptmann ermächtigen, Verordnungen, die im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung erlassen werden, im Landesgesetzblatt zu publizieren[23].

---

17) Vgl beispielsweise §§ 21 und 26 GO des Tir LT; Art 22 Vbg LV, LGBl 1984/30; diese Bestimmungen regeln die Verhandlungsgegenstände des Landtages taxativ und sehen einen speziellen Fall „Einsprüche der Bundesregierung" nicht vor. (Richtig: § 26 GO des Nö LT; § 20 GO des Bgl LT). Da es sich beim Einspruchsverfahren um einen Teilakt des Gesetzgebungsverfahrens handelt, müßte die Mitwirkung der LRg *verfassungsrechtlich* verankert sein; vgl dazu auch BRANDTNER/MÜLLER, Der Einfluß des Volkes und die Gesetzgebung des XXII. Vorarlberger Landtages, in: Sozialintegrierte Gesetzgebung (oJ 1979) 279, Anm 73.

18) Siehe § 36 Tir LO, LGBl 1953/24 idF LGBl 1985/9; § 112 f Wr StV, LGBl 1968/28 idF LGBl 1984/34.

19) § 116 Abs 1 Wr StV.

20) Vgl Art 34 Bgl L-VG, LGBl 1981/42 idF LGBl 1984/21; Art 33 Abs 1 Ktn LVG, LGBl 1974/190 idF LGBl 1979/48; Art 22 Abs 2 Nö LV, LGBl 0001-0 idF LGBl 0001-1; Art 25 Oö L-VG, LGBl 1971/34 idF LGBl 1985/57; Art 22 Abs 1 Sbg L-VG, LGBl 1947/1 idF LGBl 1985/60; § 21 Abs 1 Stm L-VG, LGBl 1960/1 idF LGBl 1984/16; § 24 Tir LO; Art 36 Abs 1 Vbg LV; dazu PESENDORFER, Landeshauptmann 165 ff.

21) Siehe dazu KOJA, Verfassungsrecht 160 ff; KLECATSKY, Die Kundmachung von Gesetzen und Verordnungen nach österreichischem Recht, FS 20 Jahre „Das österreichische Recht" (1969) 8 ff.

22) Bundesverfassungsrechtlich ist dabei zweifelsfrei geboten, daß das LGBl jene Erfordernisse erfüllen muß, die eine *„gehörige Kundmachung"* (Art 89 Abs 1 B-VG) gewährleisten. Wortgetreue Wiedergabe des Gesetzesbeschlusses und allgemeine Zugänglichkeit sind Mindestanforderungen, die heute freilich überall gegeben sind. Vgl im übrigen die Kundmachungsvorschriften der Länder: Bgl: Art 35 L-VG; Ktn: LGBl 1986/25; Nö: LGBl 0700-2; Oö: LGBl 1977/54; Sbg: LGBl 1946/12 idF LGBl 1975/72; Stmk: LGBl 1976/27; Tir: LGBl 1982/8; Vbg: LGBl 1948/15 idF LGBl 1950/6; Wien: LGBl 1945/1.

23) Die Kundmachung der *Aufhebung* einer solchen Verordnung durch den VfGH obliegt seit der Neufassung des Art 139 B-VG durch die B-VG-Novelle 1975, BGBl 302, dem zuständigen Bundesminister bzw der Bundesregierung; vgl VfSlg 10038/1984 sowie VfGHErk V 54, 55/85 v 16.6.1986; siehe im einzelnen auch unten III.B.1.c.dd.

(5) Gemäß Art 140 Abs 5 B-VG iVm § 64 Abs 2 VfGG ist der Landeshauptmann zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung eines Landesgesetzes verpflichtet. Bundesverfassungsrechtlich ist dabei die Publikation im Landesgesetzblatt nicht ausdrücklich angeordnet. Es ist jedoch unzweifelhaft, daß die Aufhebung eines Landesgesetzes im selben Publikationsorgan kundzumachen ist wie die Erlassung desselben[24].
Wenngleich es sich dabei um die Vollziehung einer bundesverfassungsrechtlichen bzw einfach bundesgesetzlichen Vorschrift handelt, wird der Landeshauptmann dabei doch nicht funktionell als Bundesorgan tätig, sondern in einer typischen, dem Landesverfassungsbereich zuzuordnenden Landeshauptmannfunktion. Demgemäß kommen bei einer Verletzung des Art 140 Abs 5 B-VG auch nicht die Sanktionsmöglichkeiten nach Art 142 Abs 2 lit d B-VG zur Anwendung, sondern die nach Art 146 Abs 2 B-VG[25].

cc) *Die Vertretungsbefugnis nach Art 105 Abs 1 B-VG*

Als typische Staatsoberhauptfunktion ist auch die Vertretungsbefugnis des Landeshauptmannes nach Art 105 Abs 1 B-VG sowie den einschlägigen Bestimmungen der Landesverfassungen[26] anzusprechen. Der Inhalt des ersten Satzes des Art 105 Abs 1 B-VG ist strittig. Schon KELSEN-FROEHLICH-MERKL fanden diesen Satz „wegen seiner zu allgemeinen Fassung nicht sehr glücklich formuliert"[27]. RINGHOFER[28] erblickt in dieser Bestimmung einen durch Landesverfassungsrecht ausfüllbedürftigen *politischen* Programmsatz, nimmt aber doch eine der Vertretungsbefugnis des Bundespräsidenten gleichartige Kompetenz an. Mit Ausnahme von WALTER[29], der Art 105 Abs 1 1. Satz B-VG nur auf die Rechtsstellung des Landeshauptmannes als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung bezieht und aus systematischen und entstehungsgeschichtlichen Erwägungen die Vertretung des Landes als juristische Person von

24) Dies regeln auch die in Anm 22 zit Landesgesetze; so auch PESENDORFER, Landeshauptmann 171.

25) Allenfalls trifft den Landeshauptmann auch eine Verantwortlichkeit nach Art 142 Abs 2 lit c B-VG.

26) Art 65 Abs 1 Bgl L-VG; Art 35 Abs 1 Ktn L-VG; Art 43 Abs 1 Nö LV; Art 40 Abs 1 Oö L-VG; Art 38 Abs 1 Sbg L-VG; Art 42 Abs 1 Vbg LV; § 135 Abs 1 Wr StV; die Tir LO enthält keine diesbezügliche Regelung.

27) KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 219.

28) RINGHOFER, Bundesverfassung 334.

29) WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972) 596 ff.

dieser Bestimmung überhaupt nicht erfaßt sieht, geht der überwiegende Teil der Lehre[30] dahin, Art 105 Abs 1 1. Satz B-VG als Ermächtigungsnorm zur Setzung rechtserheblicher außenwirksamer Akte zu deuten. Über Inhalt und Umfang dieser Befugnis besteht allerdings keine Einigkeit.

Nach KELSEN/FROEHLICH/MERKL[31] beinhaltet die Vertretungsbefugnis des Art 105 Abs 1 B-VG vor allem, daß das Land dem Bunde, aber auch den anderen Ländern gegenüber durch den Landeshauptmann vertreten wird. Die Autoren gehen der Frage nach Vertretung in privatrechtlichen Angelegenheiten nicht nach. MOKRE[32] sieht die Vertretungsbefugnis mangels ausdrücklicher Einschränkung auf alle Kompetenzen des Landes bezogen, ADAMOVICH[33] bejaht die Vertretungsbefugnis im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung ausdrücklich, ebenso KOJA[34], der allerdings im Anschluß an RILL[35] später von dieser Meinung wieder Abstand nimmt und die Vertretungsbefugnis nur auf hoheitliche Belange beschränkt sieht. Auch WALTER[36] und RASCHAUER[37] verneinen die Vertretungsbefugnis in Angelegenheiten des Privatrechts. BINDER[37a] wiederum bezieht Art 105 Abs 1 ausschließlich auf die Privatwirtschaftsverwaltung.

ME läßt sich eine Abgrenzung von Inhalt und Umfang der Vertretungsbefugnis nach Art 105 Abs 1 B-VG nicht allein aufgrund der lakonischen Bestimmung im B-VG vornehmen, sondern es bedarf dazu der Einbeziehung des Landesverfassungsrechts. Da die Vertretungsbefugnis des Landes einen wesentlichen Bereich der Landesstaatlichkeit darstellt, muß die Bestimmung des Art 105 Abs 1 erster Satz B-VG im Sinne der Verfassungsautonomie der Länder möglichst offen interpretiert werden. RINGHOFER[38] ist insoweit zu folgen, als er diese Bestim-

---

30) Vgl etwa KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 219; KOJA, Verfassungsrecht 311 ff; DERS., Die Vertretungsbefugnis des Landeshauptmannes nach Art 105 Abs 1 B-VG, ÖVA 1979, 74 ff; ERMACORA, Verfassungslehre 173; ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts[6] (1971) 273; ADAMOVICH/FUNK, Österreichisches Verfassungsrecht[3] (1985) 165 u 283; RILL, Gliedstaatsverträge (1972) 171 ff, 227 ff, 507 ff, 534 ff; RASCHAUER, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 384; WILHELM, Die Vertretung der Gebietskörperschaften im Privatrecht (1981) 221 ff; PESENDORFER, Landeshauptmann 109 ff.

31) Kommentar 219.

32) Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder (1929) 42.

33) Handbuch[6], 273.

34) Verfassungsrecht 311 ff; DERS., ÖVA 1979, 74 ff.

35) Gliedstaatsverträge 171 ff.

36) Bundesverfassungsrecht 596 ff.

37) In: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 384.

37a) BINDER, Der Staat als Träger von Privatrechten (1980) 239 f

38) Bundesverfassung 334.

mung für unzureichend bestimmt und landesverfassungsrechtlich ausfüllungsbedürftig hält. Nicht einzusehen ist jedoch, warum dieser Norm die rechtliche Bedeutung abgesprochen und damit offenbar auch die Justiziabilität verneint wird. Die karge Bestimmung des ersten Satzes des Art 105 Abs 1 B-VG bedeutet zunächst nur die grundsätzliche Zuweisung einer Kompetenz an den Landeshauptmann. Eine detaillierte Ableitung eines Kompetenz*kataloges* dieser Vertretungsbefugnis aus dem Bundesverfassungsrecht ist schon deshalb unmöglich, da sich diese Vertretungsbefugnis nur auf Bereiche der Landesstaatlichkeit beziehen kann, deren Ausgestaltung aber in weiten Bereichen bundesverfassungsrechtlich offengelassen wurde und Sache des Landes(verfassungs)gesetzgebers ist.

Art 105 Abs 1 B-VG verwehrt zwar dem Landesgesetzgeber, den Landeshauptmann von den Vertretungsbefugnissen, die einem Staatsoberhaupt typischerweise zukommen[39], auszuschließen, es liegt jedoch im Rahmen der Verfassungshoheit der Länder, die Vertretungsbefugnis des Landeshauptmannes im Rahmen der Verfassungsentwicklung dem politischen System anzupassen. So steht es den Ländern frei, den Landeshauptmann mit der Vertretung des Landes in Privatrechtsangelegenheiten zu betrauen[40], sie können jedoch ebenso, wenn sie weniger Vorliebe für eine monokratische Organisationsstruktur hegen, die Landesregierung oder einzelne Landesräte damit betrauen.[41]

---

39) Hier insb beachtlich: Repräsentation, Abschluß völkerrechtlicher (hier: Gliedstaats-)Verträge, Angelobung der Regierung, Gnadenrecht (theoretisch auch hier möglich), Legitimitätsreserve (ein Notverordnungsrecht des Landeshauptmannes wäre staatstheoretisch sinnvoller als das in Art 97 Abs 3 und 4 B-VG idF BGBl 1984/490 geschaffene Notverordnungsrecht der Landesregierung. Einen richtigen Weg ging hier der Bundesverfassungsgesetzgeber mit der Schaffung des neuen Art 102 Abs 8 B-VG durch die Verfassungsnovelle 1984, BGBl 490), Gesetzesbeurkundung, Ehrenrechte uva; vgl KIMMINICH und PERNTHALER, Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, VVDStRL 25 (1967) 2 ff und 95 ff; KALTEFLEITER, Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie (1970) alle mwN.

40) Die von RILL, Gliedstaatsverträge 171 ff entwickelte Auffassung, daß Art 105 Abs 1 erster Satz B-VG sich nicht auf die Privatwirtschaftsverwaltung beziehe, ist schon im Ansatz verfehlt, da aus der Stellung des Bundespräsidenten kein zwingender Schluß auf die Stellung des Landeshauptmannes gezogen werden kann. Die von RILL entwickelten Kriterien führen zur *Unzulässigkeit* der landesverfassungsrechtlichen Betrauung des Landeshauptmannes mit der Vertretung in Privatrechtsangelegenheiten. Richtig ist jedoch, daß diese Bestimmung im Sinne des Art 99 Abs 1 B-VG offen ist (so auch WALTER, Bundesverfassungsrecht 597), die Länder daher *berechtigt*, nicht aber verpflichtet sind, den Landeshauptmann analog zum Bundespräsidenten von der privatrechtlichen Vertretung auszuschließen. Dieser Meinung stehen auch die Judikate des VwGH, Slg 4837 A/1958 und VwGH v 5.11.1974, Zl 1535, 1536A (dazu FUNK, ZAS 1975, 154) nicht entgegen, da hier nicht über die Vertretungskompetenz des Landeshauptmannes im Verhältnis zur Landesregierung und ihrer Mitglieder sondern über das Verhältnis Landeshauptmann — Amt der Landesregierung abgesprochen wurde, vgl aber VwGH v 20.12.1984, Zl 83/08/0012, wo Art 105 Abs 1 auf die Hoheitsverwaltung bezogen wird.

41) So auch WILHELM, Vertretungsbefugnis 222 f.

Es liegt sohin im Kompetenzbereich des Landesverfassungsgesetzgebers, die Vertretungsbefugnis des Landeshauptmannes näher auszugestalten, wobei insb im Bereich der *Privatwirtschaftsverwaltung* Art 105 Abs 1 Satz 1 B-VG keine Bindung des Landesverfassungsgesetzgebers statuiert.[42] Welche konkreten Akte als solche der Vertretungsbefugnis des Landeshauptmannes anzusprechen sind, kann jedoch weder ausschließlich abstrakt typologisch ermittelt, noch ausschließlich aus der Bundesverfassung erschlossen werden, vielmehr ist das jeweilige Landesverfassungsrecht und seine Entwicklungsmöglichkeiten nach Art 99 Abs 1 B-VG entscheidender Interpretationsmaßstab[43].
KOJA[44] hat in diesem Zusammenhang auch die Befugnis zur Ausstellung von Urkunden für das Land untersucht und dabei jene landesverfassungsrechtlichen Regelungen kritisiert, die dazu neben dem Landeshauptmann auch weitere Mitglieder der Landesregierung berufen. Dem ist zuzustimmen, solange die Ausstellung einer Urkunde für das Land eine Angelegenheit der Hoheitsverwaltung darstellt. Handelt es sich dabei um ein Schriftstück im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung (Schenkung, Vertragsurkunde etc), so ist es mit dem 1. Satz des Art 105 Abs 1 B-VG vereinbar, auch weitere Mitglieder der Landesregierung mit ihrer Ausstellung und Unterfertigung zu betrauen. Es kommt hier wesentlich auf den inhaltlichen Begriff „Urkunde" an, ob diese dem Privatrecht oder dem öffentlichen Recht zugehörig ist.

Daß sich die Vertretungsbefugnis des Landeshauptmannes nicht auf Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung beziehen kann, wurde von KOJA[45] überzeugend nachgewiesen. Daß die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung freilich auch eine Stärkung des Prestiges der Repräsentationskraft des Landeshauptmannes bedeutet, und damit verfassungspolitisch und verwaltungsökonomisch einen möglichen Ansatzpunkt zur Normierung einer umfassenden Vertretungsbefugnis darstellen kann, sei nur am Rande vermerkt.

dd) *Die Angelobung der Landesregierung und der Bürgermeister von Statutarstädten*

Zu den typischen Landeshauptmannfunktionen ist auch die *Angelobung der Mitglieder der Landesregierung* gemäß Art 101 Abs 4 B-VG[46] sowie die *Angelo-*

42) Dies wurde von WILHELM, Vertretungsbefugnis überzeugend nachgewiesen; aA BINDER, Staat 239 f.

43) Vgl WILHELM, Vertretungsbefugnis 223; im Ergebnis auch RILL, aaO, allerdings ohne Bezugnahme auf die Verfassungsautonomie der Länder.

44) KOJA, Verfassungsrecht 316 f.

45) KOJA, ÖVA 1979, 74 ff.

46) Vgl dazu KOJA, Verfassungsrecht 253; WALTER, Bundesverfassungsrecht 579 und 587; RINGHOFER, Bundesverfassung 314 f; PESENDORFER, Landeshauptmann 145.

bung der Bürgermeister und ihrer Stellvertreter der Städte mit eigenem Statut gemäß § 8 Abs 5 lit b ÜG 1920[47] zu zählen. Diese Angelobung erfolgt *auf die Bundesverfassung*. Daneben sehen die Landesverfassungen vor, daß die Mitglieder der Landesregierungen ein Gelöbnis auf die Landesverfassung in die Hand des Landeshauptmannes leisten[48].

ee) *Befugnisse in Personalangelegenheiten*

Auch die, beim Bundespräsidenten nur programmatisch in der Bundesverfassung angekündigten[49] (beim Landeshauptmann dagegen stark ausgebildeten) Befugnisse in Personalangelegenheiten sind hier zu erwähnen. Diese, bundesverfassungsrechtlich angelegte Funktion des Landeshauptmannes, prägen das Organisationsrecht der Landesverwaltung wesentlich mit[50].

ff) *Die Notstandsbefugnisse des Landeshauptmannes*

Bei Setzung von Maßnahmen gemäß Art 102 Abs 8 B-VG handelt der Landeshauptmann zwar als *Bundesorgan*, trotzdem sollen diese Befugnisse hier Erwähnung finden, da es sich typologisch durchaus um Staatsoberhauptsbefugnisse handelt[51]. Art 102 Abs 8 B-VG ermächtigt den Landeshauptmann im Krisenfall[52] für die obersten Organe der Verwaltung des Bundes tätig zu werden. Diese *Legaldelegation*[53] bezieht sich sohin nicht nur auf die Kompetenzen der Bundesregierung bzw. einzelner Bundesminister, sondern auch auf die der Bundespräsidenten, aber auch der Präsidenten des NR, RH, des Vorsitzenden der Volksanwaltschaft ua, wobei für letztere ohnehin nur eine weitgehend theoretische Zuständigkeit des Landeshauptmannes von Wien anzunehmen ist. Die Kompetenzen sind auf *Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung* beschränkt, wodurch ein Tätigwerden im Rahmen des Notverordnungsrechts des Bundes-

---

47) Vgl NEUHOFER, Handbuch des Gemeinderechts (1972) 164 f.

48) Art 54 Abs 2 Bgl L-VG; Art 36 Abs 2 NÖ LV; Art 36 Abs 2 Oö L-VG; § 28 Tir LO; Art 44 Abs 2 Vbg L-VG; nach Art 44 Abs 1 Ktn L-VG und § 35 Wr StV haben die Mitglieder der Landesregierung vor dem Landtag ihr Gelöbnis abzulegen; in Salzburg (Art 37 Abs 1 L-VG) werden sie vom Landtagspräsidenten angelobt. Nach § 29 Stm L-VG findet eine Angelobung nur auf die Bundesverfassung statt. Nach den Bestimmungen der Stadtrechte (abgedruckt bei FRÖHLER/OBERNDORFER (Hg), Das österreichische Gemeinderecht, 1980 ff, Teil 2.2.2.) findet neben der Angelobung auf die Bundesverfassung gleichfalls eine solche auf die Landesverfassung statt.

49) Vgl Art 65 Abs 3 sowie Abs 2 lit a B-VG (Ernennungsrecht) und dazu BERCHTOLD, Bundespräsident 163 ff.

50) Siehe unten III.B.1.d.; 2.b., c. und d.

51) Siehe die Hinweise in Anm 39.

52) Die Voraussetzungen sind gleich wie in Art 18 Abs 3 B-VG umschrieben. Vgl dazu BERCHTOLD, Bundespräsident 249 ff; WALTER, Bundesverfassungsrecht 451 f.

53) So ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 279.

präsidenten ebenso ausscheidet wie sonst ein Tätigwerden im Bereich der Gesetzgebung (im funktionalen wie im organisatorischen Sinn) Art 102 Abs 8 B-VG begründet also keine echte Diktaturgewalt, auf Grund derer etwa der Nationalrat oder ein Landtag aufgelöst werden könnte usw. Allerdings sind der Abschluß eines, nur ein Land betreffenden Staatsvertrages ebenso von dieser Bestimmung erfaßt wie militärische Kompetenzen uvam. Die in dieser Untersuchung mehrfach angesprochene Stellung des Landeshauptmannes als eines „obersten Bundesorganes im Lande" wird durch Art 102 Abs 8 B-VG nachdrücklich unterstrichen.

c) *Der Landeshauptmann als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung*

aa) *Der Landeshauptmann als „Träger" der mittelbaren Bundesverwaltung*

Auf die zentrale Rolle des Landeshauptmannes als Schlüsselfigur der mittelbaren Bundesverwaltung wurde in dieser Untersuchung bereits mehrmals hingewiesen und es kann seine Stellung als die eines *„obersten Bundesorganes im Lande"* [54] bezeichnet werden. Die dominierende Stellung, die dem Landeshauptmann im Bereich der Bundesverwaltung in den Ländern zukommt, ist durch eine Reihe von verfassungsrechtlichen Vorschriften abgesichert[55], die eine Umgehung des Landeshauptmannes durch Organisationskonstruktionen verschiedenster Art ausschließen wollen[56].

Wenn der Landeshauptmann als „Träger" der mittelbaren Bundesverwaltung bezeichnet wird[57], so ist damit seine Funktion recht präzise umschrieben: An ihm ist diese Organisationskonstruktion gleichsam „aufgehängt". Auch wenn er nicht alle Agenden selbst wahrnimmt, so ist er doch auch in den Bereichen der mandatsmäßigen Betrauung einzelner Landesräte primärer Adressat für Wei-

---

54) Siehe unten IV.B.3.a.

55) Art 102 Abs 1, 2 und 4, 103 Abs 4 B-VG; durch Bundes*verfassungs*gesetz kann freilich der Landeshauptmann jederzeit ausgeschaltet werden, wie dies die Einrichtung der Sicherheitsdirektionen durch § 15 BehÜG und deren nachträgliche Erhebung in den Verfassungsrang durch § 1 BVG BGBl 1946/142 deutlich belegt. Vgl aber PERNTHALER, Die verfassungsrechtlichen Schranken der Selbstverwaltung in Österreich, Verh 3. ÖJT I/3 (1967) 78, der die mittelbare Bundesverwaltung vom Bestandsschutz des Art 44 Abs 2 (jetzt Abs 3) B-VG erfaßt sieht.

56) Vgl VfSlg 2978/1956; 4413/1963.

57) Siehe beispielsweise ERMACORA, Verfassungslehre 293; ADAMOVICH, Handbuch[6] 237; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 277; WALTER, Bundesverfassungsrecht 595 f; WALTER/MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts[5] (1985) 256 f; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 105; KLECATSKY/MORSCHER, Das österreichische Bundesverfassungsrecht[3] (1981) 489; RASCHAUER, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 379; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 384 ff; PESENDORFER, Landeshauptmann 194 ff uam.

sungen der Bundesregierung bzw der Bundesminister. Auch trägt er für die ihm unterstellten Organe die Organisationsverantwortung. Diese zentrale Stellung des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung äußert sich in einem, im folgenden darzustellenden Bündel von Zuständigkeiten, die zwar *funktional* von seiner Stellung im Bereich der Landesrechtsordnung zu trennen sind, in ihrer wahren Dimension jedoch davon nicht abzuschneiden sind. Denn die Bundesverfassung geht offensichtlich von der Integration der im Landesstaatsrecht wurzelnden Stellung des Landeshauptmannes als „Staatsoberhaupt" aber auch als führender Landespolitiker in die mittelbare Bundesverwaltung aus und weist ihm so diese besondere staatsrechtliche Stellung zu. Dies muß deshalb besonders betont werden, da von der Lehre, insbesondere von der „Wiener Schule", der funktionale Trennungsaspekt allzu einseitig in den Vordergrund gestellt wurde[58]. In jüngerer Zeit hat allerdings der VfGH eine dogmatisch grundsätzlich richtige Differenzierung nach funktionalen und organisatorischen Aspekten entwickelt, die der verfassungsrechtlichen Dimension der Mischverwaltung und ihren organisationsrechtlichen Konsequenzen entspricht[59].

bb) *Der Landeshauptmann als Adressat und Adressant von Weisungen*

(1) Art 103 Abs 1 B-VG bindet den Landeshauptmann in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung an die Weisungen der Bundesregierung sowie der einzelnen Bundesminister. Art 103 Abs 2 B-VG räumt dem Landeshauptmann ein Weisungsrecht gegenüber den Mitgliedern der Landesregierung ein, wenn diese gemäß der Geschäftsordnung der Landesregierung Bundesagenden wahrnehmen. Weiters ist dem Landeshauptmann gemäß Art 102 Abs 1 B-VG ein Weisungsrecht gegenüber Bundesbehörden eingeräumt, wenn diese mit Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung betraut sind. Auch der Verweis in Art 103 Abs 1 B-VG auf die dem Landeshauptmann als Landesorgan zu Gebote stehenden Mittel zur Durchsetzung des Bundeswillens baut stillschweigend auf einer Weisungsbefugnis des Landeshauptmannes auf. Im BVG ÄLRg wird zwar nie explizit eine Weisungsbefugnis des Landeshauptmannes angesprochen, doch beinhaltet auch das Leitungsrecht des § 1 Abs 1 und 3, wie noch zu zeigen sein wird, ein Weisungsrecht.

---

58) So wurde bisher die mittelbare Bundesverwaltung so gut wie ausschließlich ohne Bezug zum Landesverfassungsrecht dargestellt; vgl etwa KELSEN, Österreichisches Staatsrecht (1923) 204; DERS., Die Verfassung Österreichs, JÖR 1927, 54 ff; ADAMOVICH, Grundriß des österreichischen Staatsrechts (1927) 181 ff; MOKRE, Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder (1929) 26 ff; sowie die in Anm 57 genannten Arbeiten von WALTER, WALTER/MAYER, ADAMOVICH/FUNK, ANTONIOLLI/KOJA; richtig: ERMACORA, Österreich als kooperativer Bundesstaat, in: Klecatsky (Hg), Die Republik Österreich. Gestalt und Funktion ihrer Verfassung (1968) 225 ff.

59) Vgl etwa VfSlg 2985/1956; 8466/1978; 9507/1982; den Unterbrechungsbeschluß zu B 202, 894/84 vom 18.6.1985 und VfGH Erk V 54, 55/85 v 16.6.1986; vgl dazu unten III.B.1.c.dd.; 3.e.dd.; V.B.1.b. dieser Untersuchung.

(2) Als Bundesorgan ist der Landeshauptmann gleich wie andere Bundesorgane in die Hierarchie der Bundesverwaltung eingegliedert und gegenüber der Bundesregierung bzw den einzelnen Bundesministern ein nachgeordnetes Organ und kraft verfassungsrechtlicher Anordnung diesen gegenüber weisungsgebunden (Art 103 Abs 1 B-VG)[60]. Auf Einzelprobleme der Weisung in der mittelbaren Bundesverwaltung wird in einem gesonderten Abschnitt eingegangen (unten III.C.2.).

cc) *Die Stellvertretung des Landeshauptmannes im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung*

Durch die B-VG-Novelle 1925 wurde dem Landeshauptmann in seiner Eigenschaft als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung ein eigener Stellvertreter beigegeben. Dieser Stellvertreter, dessen Rechtsgrundlage Art 105 Abs 1 3. Satz B-VG bildet, ist von den in Art 101 Abs 3 B-VG genannten Stellvertretern streng zu unterscheiden, wenn auch eine Personalunion dieser beiden Funktionen bestehen kann und in der Regel auch besteht[61]. Während der bzw die Stellvertreter des Landeshauptmannes in der Eigenschaft als Landesorgane vom Landtag gewählt werden[62], wird der Stellvertreter des Landeshauptmannes als Bundesorgan von der Landesregierung bestimmt[63]. Diese Bestellung ist dem Bundeskanzler zur Kenntnis zu bringen.

Im Falle der Verhinderung des Landeshauptmannes tritt der Stellvertreter nach Art 105 Abs 1 B-VG in alle Rechte und Pflichten des Landeshauptmannes ein, die diesem im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung zustehen und er ist auch der Bundesregierung in gleicher Weise staatsrechtlich verantwortlich wie der Landeshauptmann selbst. Die Staatspraxis der Länder trennt, wie schon erwähnt, die Stellvertreterfunktionen nach Art 101 Abs 3 und 105 Abs 1 B-VG nicht. Vielmehr wird auch bei der Bestellung der Stellvertreter jene Integration von Landes- und Bundesverwaltung realisiert, wie sie in der Stellung des Landeshauptmannes bundesverfassungsrechtlich ausgestaltet ist.

---

60) Vgl FROEHLICH, Der Landeshauptmann als Organ der Bundesverwaltung, ZfVerw 1921, 131 ff; MERKL, Die Weisung in der Verwaltung, ZfVerw 1921, 121 ff; BARFUSS, Die Weisung (1967) 22; LENGHEIMER, Die Gehorsamspflicht der Verwaltungsorgane (1975) 34 f.

61) Vgl ADAMOVICH (sen), ZöR 1926, 239 f; KOJA, Verfassungsrecht 309 f; WALTER, Bundesverfassungsrecht 598; RASCHAUER, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 379; PESENDORFER, Landeshauptmann 93 ff; § 3 Abs 1 GO d stm LRg (siehe Anm 116).

62) Art 101 B-VG; Art 53 Bgl L-VG; Art 43 Ktn L-VG; Art 35 Nö LV; Art 34 Oö L-VG; Art 35 Sbg L-VG; § 28 Stm L-VG; § 27 Tir LO; Art 41 Vbg LV.

63) Art 105 Abs 1 B-VG; Art 55 Abs 1 Bgl L-VG; Art 40 Abs 2 Ktn L-VG; Art 43 Abs 2 Nö LV; Art 40 Abs 2 Oö L-VG; Art 38 Abs 2 Sbg L-VG; § 31 Abs 2 Stm L-VG; § 27 Abs 5 Tir LO und Art 41 Abs 2 Vbg LV regeln die Stellvertretung direkt durch die Landesverfassung; Art 43 Vbg LV sieht überdies eine (bundesverfassungskonforme) Vertretungsregelung des Landesstatthalters vor.

dd) *Die Kundmachung der Verordnungen des Landeshauptmannes*

Die Bundesverfassung enthält keine ausdrückliche Bestimmung darüber, wie die Verordnungen des Landeshauptmannes als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung kundzumachen sind[64]. Es gilt auch hier das allgemeine Gebot der „gehörigen" und „gesetzmäßigen" Kundmachung[65]. Der sich aus Art 18 Abs 1 B-VG ergebenden Verpflichtungen, die Kundmachung von Verordnungen gesetzlich zu regeln, sind die Gesetzgeber von Bund und Ländern nicht umfassend nachgekommen. Zwar bestehen bezüglich der Verordnungen der obersten Organe allgemeine gesetzliche Kundmachungsvorschriften[66], auch ermöglicht das Verlautbarungsgesetz[67] die Publikation von bestimmten Verordnungen im „Amtsblatt zur Wiener Zeitung", für die Gemeindeverordnungen bestehen Kundmachungsvorschriften in den Gemeindeordnungen[68], weite Bereiche, insb die Verordnungen der Bezirksverwaltung, sind jedoch von diesen Regelungen nicht erfaßt[69].

Zuständig für die gesetzliche Regelung ist der jeweilige Materiengesetzgeber[70]. Danach ist der Bund im Bereich der Materienkompetenzen, die in mittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehen sind, zuständig, auch das Kundmachungsverfahren zu regeln. Solche gesetzlichen Bestimmungen bestehen jedoch nicht in allgemeiner Art, sondern nur in einzelnen Bereichen[71]. Dafür ermächtigen die Kundmachungsgesetze der Länder den Landeshauptmann, seine im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung erlassenen Verordnungen im Landesgesetzblatt zu publizieren[72].

In diesem Zusammenhang taucht die Frage auf, ob der *Landesgesetzgeber* den Landeshauptmann *verpflichten* kann, Verordnungen, die er als *Bundesorgan* erläßt, im Landesgesetzblatt kundzumachen. Aus dem Wortlaut der diesbezüglichen Bestimmungen kann nämlich eine solche Verpflichtung entnommen werden. Die Meinungen hierzu sind geteilt.

---

64) Aus Art 139 Abs 5 B-VG über die Kundmachung der Aufhebung einer Verordnung durch den VfGH kann in dieser Frage kein Hinweis gewonnen werden.

65) Siehe die Nachweise bei MAYER, Die Verordnung (1977) 28 ff.

66) Vgl das BGBlG 1972, BGBl 1972/293 idF BGBl 1981/603 (insb § 2) sowie die in Anm 22 zit landesgesetzlichen Vorschriften; zur Wiederverlautbarung vgl Art 49a B-VG sowie Art 35 Abs 3 Bgl L-VG.; die Landes-Wiederverlautbarungsgesetze von Ktn, LGBl 1985/50; NÖ, LGBl 0710-0; Sbg, LGBl 1948/20; Stmk, LGBl 1949/47; Tir, LGBl 1982/33.

67) StGBl 1945/184, wv BGBl 1985/201.

68) Siehe die Nachweise bei WIELINGER, Das Verordnungsrecht der Gemeinden (1974) 117 ff.

69) Vgl MAYER, Verordnung 29.

70) Für den Bereich der geteilten Kompetenzen siehe Art 11 Abs 3 B-VG.

71) Etwa im Bereich des Forstrechts, des Verkehrsrechts usw.

72) Siehe die Hinweise in Anm 22 f.

ERMACORA/KLECATSKY/RINGHOFER[73] und ihnen folgend TRAXLER[74] halten eine solche Verpflichtungsmöglichkeit für verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Der Landesgesetzgeber könne dem Landeshauptmann eine solche Verlautbarung lediglich *freistellen.*
Anders der VfGH[75]: Zwar geht auch der VfGH davon aus, daß die Erlassung eines Gesetzes, das die Art und die Form der Kundmachung von Verordnungen — als Abschluß des Erzeugungsverfahrens — regelt, dem Gesetzgeber jener Gebietskörperschaft obliegt, der die zu erzeugende Norm — als Bundes- bzw Landesverordnung — zuzurechnen ist. Für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung scheint dem VfGH allerdings die Frage bedeutsam, *ob hierbei der organisatorische oder funktionelle Aspekt entscheidend ist.* Denn zur gesetzlichen Regelung der Kundmachung von Durchführungsverordnungen sei der Gesetzgeber jener Gebietskörperschaft zuständig, der das verordnungserlassende Organ organisatorisch zuzuordnen ist. Indem der VfGH die Kompetenz zur gesetzlichen Regelung der Kundmachung der (funktionalen) Bundesverordnungen dem organisatorischen Bereich zuordnete[76], folgerte er daraus die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers, eine verpflichtende Kundmachungsvorschrift auch für solche Verordnungen anzuordnen.

Die Kompetenz des Landesgesetzgebers ist nach Ansicht des VfGH nur eine *subsidiäre*: „Wenn der Materiengesetzgeber zur Frage schweigt, auf welche Weise und in welcher Form generelle Rechtsnormen (hier: Verordnungen) nach außen zu ergehen haben (hier:kundzumachen sind), ist auf die Organisationskompetenz zurückzugreifen".[77]. Die Organisationskompetenz kommt im gegebenen Zusammenhang dem Landesgesetzgeber zu, da der Landeshauptmann organisatorisch ein Landesorgan ist.

Diese Judikatur ist vom föderalistischen Standpunkt aus gesehen sehr erfreulich, dogmatisch freilich fragwürdig. Denn die vom VfGH entwickelte Lösung der

---

73) ERMACORA/KLECATSKY/RINGHOFER, Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes im Jahre 1956, ÖJZ 1959, 3.

74) TRAXLER, Die Kundmachung von Verordnungen der Landesregierung und des Landeshauptmannes, ÖJZ 1973, 367 ff, insb 368 f.

75) VfSlg 2985/1956; VfGH v 18.6.1985, Unterbrechungsbeschluß zu B 202, 894/84.

76) Der VfGH nahm dies im oben zit Unterbrechungsbeschluß „vorläufig" an. In der Entscheidung selbst (V 54, 55/85 v 16.6.1986) relativierte der VfGH diese Auffassung dahingehend, daß nur eine *subsidiäre* Zuständigkeit des Organisationsrechtsgesetzgebers anzunehmen sei.

77) VfGHErk V 54, 55/85 v 16.6.1986, 14; im Unterbrechungsbeschluß zu B 202, 894/84 v 18.6.1985, zog der VfGH Art 11 Abs 3 B-VG zur Stützung seiner These heran. Dies ist jedoch verfehlt, da diese Bestimmung auf die geteilten Kompetenztatbestände des Art 11 Abs 1 B-VG bezogen ist, in denen, ohne entsprechende Regelung, die Kundmachungsregelungszuständigkeit in der Tat fraglich wäre. Für den Bereich der Kompetenzen des Art 10 Abs 1 B-VG ist diese Bestimmung jedoch ohne Belang. Von dieser Ansicht hat sich der VfGH im eingangs zit Erk zu Recht mit überzeugender Begründung distanziert.

subsidiären Zuständigkeit führt zur Rechtsfigur der *„konkurrierenden Gesetzgebung"* im Sinne des Art 72 GG, die dem System der österreichischen bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, außer im Bereich des Art 15 Abs 6 B-VG, fremd ist[78].

Vielmehr gebietet das Prinzip der Exklusivität der Kompetenzverteilung[79], eine Kompetenz entweder dem Bund *oder* den Ländern zuzuweisen. Danach ist aber die Kompetenz zur Regelung des Verordnungserzeugungsverfahrens zweifellos beim Materiengesetzgeber angesiedelt.[80].

Im Ergebnis ist die Ansicht des VfGH freilich rechtsstaatlich vernünftig und begrüßenswert. Denn so kann das Landesgesetzblatt als sichere Fundstelle für alle Verordnungen des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung gelten, sofern nicht eine *ausdrückliche bundesgesetzlich* abweichende Publikationsform angeordnet ist. Damit ist aber ein Ausschluß von Weisungen der Bundesregierung in dieser Frage ebenso gesichert wie eine freie Verfügbarkeit des Landeshauptmannes über die Kundmachungsmodalitäten ausgeschlossen ist, was einer einheitlichen Publikationspraxis im Lande und damit mehr Rechtssicherheit dienlich ist.

Auch könnten die Länder weitgehend die Publikation von Verordnungen der Bezirksverwaltungsbehörden, die ja gleichfalls organisatorisch Landesorgane sind, einheitlich regeln. Eine, die gesamte Verordnungstätigkeit umfassende Kundmachungsreform wäre gerade im Bereich der Bezirksverwaltungsbehörden ein rechtsstaatliches Anliegen.

d) Der Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung

aa) § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920 und § 1 Abs 1 BVG ÄLRg setzen den Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung ein. Die Konkretisierung dieser Bestimmungen ist deshalb schwierig, weil das Amt der Landesregierung als einheitliche bürokratische Organisation der Landesverwaltung und der mittelbaren Bundesverwaltung durch ein komplexes System von Leitungs- und Führungsbefugnissen nicht nur des Landeshauptmannes in verschiedenen Funktionen, sondern auch der Landesregierung, ihrer einzelnen Mitglieder sowie des Landes-

78) Vgl mwN FUNK, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung (1980) 37 ff; PERNTHALER/WEBER, Versteinerung von Landeskompetenzen? Ein Beitrag zur Auslegung von Art 15 Abs 1 B-VG, FS Melichar (1983) 149 f. Eine dem Art 15 Abs 6 B-VG analoge Regelung betraf die Organisation der Landesbehörden vor 1974; vgl unten III.3.e. mit Anm 249.

79) Der Terminus stammt von FUNK, Die grundlegenden Ordnungsprobleme im System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, JBl 1976, 450.

80) Dies ließ der VfGH im Erk V 54, 55/85 v 16.6.1984 auch grundsätzlich unbestritten.

amtsdirektors strukturiert ist. Die in den genannten Bestimmungen normierte Vorstandsfunktion ist nur eine von mehreren verfassungsrechtlich angeordneten Leitungsfunktionen[81], die im folgenden kurz dargestellt werden soll. Obgleich diese Funktion bundesverfassungsrechtlich durchaus eigenständig ausgestaltet ist und PESENDORFER[82] hierdurch sogar im Landeshauptmann ein oberstes Organ im Sinne des Art 19 Abs 1 B-VG erblickt und so diese Vorstandsfunktion in offensichtliche Nähe zu den „Staatsoberhauptsfunktionen" setzt[83], darf doch ihr enger Zusammenhang mit der mittelbaren Bundesverwaltung nicht übersehen werden. Aus der Entstehungsgeschichte der Bundesverfassung[84] ergibt sich klar, daß bei der Schaffung dieser Bestimmungen die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung stets im Blickpunkt der Beratungen war: Die Funktionen des Landeshauptmannes als Vorstand des Amtes der Landesregierung stehen sohin in einem Spannungsfeld der Verwaltungshoheit von Bund und Ländern.

bb) Zunächst ist die Leitungsfunktion des Landeshauptmannes *als Mitglied der Landesregierung* von der Vorstandsfunktion des § 8 Abs 5 lit a ÜG und § 1 Abs 1 BVG ÄLRg abzugrenzen. Erstere steht dem Landeshauptmann entweder allein als Ressortleiter im Sinne des § 3 Abs 1 BVG über die Ämter der Landesregierung oder als Teil des Kollegiums „Landesregierung" (Art 101 B-VG) zu. In diesem Fall wird der Landeshauptmann „im selbständigen Wirkungsbereich des Landes" (§ 3 Abs 1) tätig, handelt somit als oberstes Organ der Landesverwaltung im Sinne des Art 19 Abs 1 und 101 B-VG.[85] In diesem Aufgabenbereich ist die *funktionale Seite der Leitungsgewalt* primär angesprochen. Die Leitungsbefugnis der Landesregierung bzw der einzelnen Mitglieder ist die *allgemeine politische Leitungsbefugnis* oberster Organe der Verwaltung im Sinne des Art 20 Abs 1 B-VG, die diesen als politisch und staatsrechtlich verantwortlichen obersten Vollziehungsorganen des Landes — teils ausdrücklich rechtlich verankert,

---

81) Im Verhältnis der Bundesminister zu den Bundesministerien sind diese im Landesbereich aufgespaltenen Befugnisse durch Art 69 und 77 B-VG im Organ „Bundesminister" vereinigt; vgl auch § 2 Abs 2 BMG.

82) PESENDORFER, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung (1983) 42 und 67; DERS., Landeshauptmann 172 ff; so auch KOJA, Verfassungsrecht 306 f.

83) Vgl auch §§ 12 Abs 1, 36 Abs 1 ua BezügeG, BGBl 1972/273 idF BGBl 1984/489, wo der Landeshauptmann als „oberstes Organ", in § 1 Abs 2 sogar als „oberstes Organ des Bundes" bezeichnet wird.

84) Siehe die Nachweise oben II.C.1. - 3. sowie ADAMOVICH/FROEHLICH, Novellen 119 ff; ADAMOVICH (sen), ZöR 1926, 46 ff.

85) Vgl Art 101 Abs 3 iVm Art 19 und 20 Abs 1 B-VG sowie die gleichlautenden Bestimmungen in den Landesverfassungen.

teils stillschweigend voraussetzt[86] — verfassungsrechtlich eingeräumt ist, damit sie als Spitzen der Verwaltungshierarchie den Vollzug der Landesgesetze gewährleisten zu können. Es handelt sich dabei um die behördliche *Entscheidungsbefugnis*, die jedoch unter Wahrung der Verwaltungsverantwortung gemäß § 3 Abs 3 BVG ÄLRg an Beamte des Amtes der Landesregierung delegiert werden kann. Auch die Agenden der Privatwirtschaftsverwaltung und die von den behördlichen Funktionen unterschiedenen Regierungsfunktionen[87] sind diesem Bereich zuzuzählen. Hierbei sind Vollzugsanordnungen in Form von Verordnungen und Weisungen aber auch das Aufsichtsrecht[88] und Akte der Regierungsplanung als wichtigste Instrumente der Leitung zu nennen.

Von besonderer Bedeutung ist die der Landesregierung zustehende Kompetenz zur Vollziehung von Dienstrechtsangelegenheiten.
PESENDORFER[89] hat unter Rückgriff auf die von der deutschen Lehre entwickelte Unterscheidung von Grundverhältnis und Betriebsverhältnis[90] eine subtile Abgrenzung der Dienstrechtsbefugnisse der Landesregierung vom Funktionsbereich „innerer Dienst", der von Landeshauptmann und Landesamtsdirektor wahrzunehmen ist, vorgenommen. Danach zählt zwingend zum Außenbereich und damit zu den Schwerpunkten der Zuständigkeit der Landesregierung auf der Vollzugsebene „die Begründung, Änderung und Aufhebung des öffentlich-rechtlichen Dienstrechtsverhältnisses und alle unmittelbar damit zusammenhängenden Rechtsgestaltungen, wie sie im Zeitpunkt des Inkrafttretens des BVG BGBl 289/1925 als nicht zum inneren Dienstbetrieb gehörig erachtet wurden"[91]. PESENDORFER[92] erkennt aber richtig, daß sich der Bereich des inne-

---

86) Dazu mwN PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 115 ff; PESENDORFER, Dienstbetrieb 16.

87) Diese sind zwar, anders als im Bundesbereich (§ 2 Abs 3 BMG u § 90 GO NR), im Landesrecht (noch) nirgends positivrechtlich verankert, gleichwohl sind diese auch im Landesbereich existent und der Kompetenz der Landesregierung zuzuordnen.

88) Siehe Adamovich (sen), Verwaltungsrecht I[5] 59, 130 f; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 118; WENGER, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 354 f; VfSlg 4117/1961; 4986/1965; 5850/1968; 5852/1968.

89) PESENDORFER, Dienstbetrieb 39 f; DERS., Landeshauptmann 174 ff.

90) PESENDORFER bezieht sich dabei insb auf FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I[10] (1973) 204; diese Lehre wurde jedoch für die, dem österreichischen Rechtssystem eher fremde Rechtsfigur des „besonderen Gewaltverhältnisses" entwickelt (vgl dazu ERMACORA, Das besondere Gewaltverhältnis in der österreichischen Rechtsordnung, DÖV 1956, 529 ff; SZEKULITSCH, Von „besonderen Gewaltverhältnissen" zu „besonderen Rechtsverhältnissen", JBl 1984, 231 ff; LEBITSCH, Zur dogmatischen Figur des besonderen Gewaltverhältnisses im österreichischen Schulrecht, RdS 1984, 100 ff. Zur neueren deutschen Lehre vgl MERTEN (Hg), Das besondere Gewaltverhältnis (1985), LUTHE, besonderes Gewaltverhältnis und „Sachstrukturen", DVBl 1986, 440 ff), was deren Übernahme zumindest problematisch macht.

91) PESENDORFER, Dienstbetrieb 38 f.

92) PESENDORFER 39 f; DERS., Landeshauptmann 176 prägt hier den Begriff „Schwerpunkt- bzw Vordergrundtheorie".

ren Dienstbetriebes des Amtes der Landesregierung, der im BVG ÄLRg dem Landeshauptmann und dem Landesamtsdirektor zugewiesen ist, nur schwer vom Zuständigkeitsbereich der Landesregierung betreffend die Gestaltung des Dienstverhältnisses abgrenzen läßt. Er schlägt daher vor, zweifelhafte Sachverhalte dahin zu prüfen, ob sie dem Schwerpunkt nach auf die Ausübung der Organfunktion hin orientiert sind oder primär das Dienstverhältnis berühren. Im ersteren Fall soll es sich danach um inneren Dienstbetrieb, im zweiten Fall um eine Dienstrechtskompetenz der Landesregierung handeln. Da auch diese Regel nicht immer volle Klarheit schaffen könne, wird aus Art 101 B-VG die „Zweifelsregel" der Vorrangkompetenz der Landesregierung abgeleitet.

Abgesehen von der Problematik der Übernahme der Zuordnungsregel „Grundverhältnis — Betriebsverhältnis" aus der deutschen Lehre, die dort an der Rechtsfigur des „besonderen Gewaltverhältnisses" entwickelt wurde, die in Österreich wegen der gewichtigen verfassungsrechtlichen Bedenken nie heimisch werden konnte[93], vermag die Lehre von PESENDORFER sicherlich ein taugliches, an verfassungsrechtlichen Kriterien orientiertes Instrumentarium zur Abgrenzung beider Funktionsbereiche zu vermitteln. ME unterschätzt PESENDORFER jedoch die Bedeutung der allgemeinen politischen Leitungsbefugnis bei der Führung der Landesverwaltung. Denn bei der Prüfung eines Sachverhaltes, ob er zur Leitungsfunktion des Landeshauptmannes gehört, mag zwar das Kriterium der „Ausübung der Organfunktion"[94] als Maßstab gelten. Es darf jedoch nicht vergessen werden, daß hier der Landesregierung Kompetenzen zwar nicht aus dem Titel „Dienstrechtsangelegenheiten", wohl aber aus dem der verfassungsrechtlich angeordneten Leitungsgewalt (Art 20 Abs 1 B-VG) zustehen können. Die Qualifikation „innerer Dienstbetrieb", die PESENDORFER vornimmt, bedarf daher einer weiteren Relativierung in *funktionale* und *organisatorische* (Teil)Rechtsakte.

Die Schwierigkeit, beide Funktionsbereiche zu unterscheiden, ergibt sich aus der Identität des Adressatenkreises beider Vollzugsbereiche[95]. Die dadurch zwangsläufige Verschränkung der jeweiligen Vollzugsakte wird aber auch noch verstärkt, daß § 3 Abs 1 BVG ÄLRg auch für den Dienstrechtsvollzug des Art 21

93) Siehe die Nachweise in Anm 90 sowie PERNTHALER, Der Rechtsstaat und sein Heer (1964) 174 ff; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht² 219 ff.

94) PESENDORFER, Dienstbetrieb 39.

95) Im wesentlichen die „Landesbeamten". Zum Bereich der Unterstellung von Bundesbeamten in der mittelbaren Bundesverwaltung siehe unten III.B.6.

B-VG gilt[96]. Dadurch ist den Ländern die Möglichkeit offen, den Landeshauptmann monokratisch als Dienstrechtsbehörde zu betrauen[97].

cc) Eine weitere Leitungsbefugnis des Landeshauptmannes über das Amt der Landesregierung liegt in seiner *Leitungsfunktion nach Art 102 Abs 1 B-VG*. Aus dem Wortlaut des § 3 Abs 1 BVG ÄLRg, der diese Leitungsfunktion zusammen mit der im letzten Punkt erörterten Leitungsfunktion erwähnt, ergibt sich, daß auch hier Aspekte der fachlichen Leitung im Vordergrund stehen. Allerdings tritt der Landeshauptmann hier nicht als parlamentarisch verantwortliches nachgeordnetes Bundesorgan in Erscheinung. Das Verbot des Weisungsdurchgriffes und das grundsätzliche Ende des Instanzenzuges beim Landeshauptmann werten diese Leitungsfunktion doch zu seiner Stellung als „oberstes Bundesorgan im Lande" auf.

dd) Von diesen Leitungsfunktionen hebt sich die Funktion *„Vorstand des Amtes der Landesregierung"* in spezifischer Weise ab. Während es sich bei den vorher erörterten Kompetenzen um Bereiche handelt, die im Konnex mit den Sachkompetenzen des Landeshauptmannes stehen, handelt es sich hier — nach der vom VfGH entwickelten Systematik[98] — um Bereiche des Organisationsrechts im engeren Sinn. Im besonderen wird diese Kompetenz mit den Wendungen „innerer Dienstbetrieb"[99], „Ordnung der inneren Verhältnisse"[100], „volle Organisationsgewalt für den gesamten Dienstbetrieb"[101] usw bezeichnet, ohne daß jedoch Lehre und Judikatur eine abschließende Zusammenfassung der dieser Kompetenz eigenen Befugnisse formuliert haben. Es erscheint mir angesichts der Dynamik der Verwaltungsentwicklung auch wenig sinnvoll, ein solches *abstrakt* zu versuchen[102].

---

96) Sofern dies nicht *landesrechtlich* ausgeschlossen wird; vgl VfSlg 3619/1959; 4572/1963; 5846/1968; 6096/1969; 7642/1975; 7653/1975; so beispielsweise § 2 Abs 3 Z 13 der GO der Tir LRg, LGBl 1984/45.

97) Seine Entscheidungen ergehen dann „im Namen der Landesregierung"; vgl VfSlg 4572/1963; 5846/1968; 6096/1969; 7653/1975; KOJA, Verfassungsrecht 279; aA PFEIFER, Über die Beschlußfassung der Regierung und die Verantwortlichkeit ihrer Mitglieder, JBl 1964, 496.

98) Siehe die Nachweise und kritische Würdigung bei MATZKA, JBl 1980, 505 ff; kritisch auch LAURER, ÖZW 1979, 62 ff (Entscheidungsbesprechung).

99) So PESENDORFER, Dienstbetrieb.

100) STOLZLECHNER, Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, ZfV 1976, 129.

101) PERNTHALER, JBl 1982, 341.

102) In den Geschäftsordnungen der Ämter der Landesregierungen (vgl Anm 136) finden sich teilweise *demonstrative* Regelungen über diese Vorstandskompetenzen. Dabei werden regelmäßig die Vorsorge für die personelle und sachliche Ausstattung, die unmittelbare Aufsicht über die Leitung des inneren Dienstes und die Verfügung über die Verwendung der Bediensteten genannt; vgl auch PESENDORFER, Landeshauptmann 179 f.

Bundesverfassungsrechtlich ausdrücklich angeordnet sind die Kompetenzen zur Erlassung der *Geschäftsordnung des Amtes der Landesregierung* (§ 3 Abs 2 und 3 BVG ÄLRg) sowie der *Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung* (§ 2 Abs 4 und 5 BVG ÄLRg). Diese beiden Organisationsstatute, auf die noch im einzelnen einzugehen sein wird[103], bedürfen der Zustimmung der Landesregierung und, soweit hiebei Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung in Betracht kommen, der Zustimmung der Bundesregierung. Dieses Zustimmungserfordernis besteht auch im Falle von Änderungen[104]. Hinsichtlich der Handhabung dieser Zustimmungsrechte finden sich weder in der Bundesverfassung, noch in den Landesverfassungen nähere Regelungen. Insbesondere fehlen Regelungen über die Zulässigkeit von stillschweigender Zustimmung[105]. Da die Zustimmung jedoch ein konstitutives Gültigkeitserfordernis darstellt, muß mangels einer diesbezüglichen Regelung eine *ausdrückliche Zustimmung* als erforderlich angenommen werden, ohne die auch eine Publikation nicht zulässig sein dürfte.

Außer diesen Zustimmungsrechten besteht weder ein Einfluß des Landesgesetzgebers[106] noch ein Weisungsrecht der Bundesregierung[107].

Die Funktion „Vorstand des Amtes der Landesregierung" beinhaltet daneben eine Reihe von speziellen behördenorganisatorischen und innerdienstlichen Kompetenzen, die von den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts in einer Reihe von kasuistischen Einzelentscheidungen — ohne auch nur annähernd Vollständigkeit zu erreichen — konkretisiert wurden[108]. Eine genaue Beschreibung dieser Bereiche ist deshalb so schwierig, weil einerseits die Abgrenzung dieser Funktion des „inneren Dienstes" von der Dienstrechtskompetenz der Landesregierung zwar in großen Zügen an Hand grundlegender Ordnungskategorien des öffentlichen Rechts vorgenommen werden kann und von PESENDORFER[109] auch vorbildlich geleistet wurde, Einzelfragen jedoch nur an Hand der konkreten, länderweise zwar weitgehend, aber doch nicht immer durchgehend gleichartigen landesverfassungsrechtlichen und landesdienstrechtlichen Vorschriften beurteilt werden können. Andererseits kommen auch der Landesregierung nach § 9 Abs 3 ÜG 1920 Verfügungsrechte über die dienstliche Verwendung von An-

103) Siehe unten III.B.3.b.bb.

104) Vgl §§ 2 Abs 5 und 3 Abs 2 BVG ÄLRg.

105) Wie etwa das Verstreichenlassen einer bestimmten Frist nach Art 42 oder 98 B-VG.

106) Siehe KOJA, Verfassungsrecht 321; WALTER, Bundesverfassungsrecht 588; STOLZLECHNER, ZfV 1976, 129; VfSlg 3681/1960.

107) Siehe unten III.C.2.

108) Eine Zusammenstellung dieser Judikatur findet sich bei PESENDORFER, Dienstbetrieb 17 ff.

109) Dienstbetrieb.

gestellten beim Amt der Landesregierung zu, wenn diese bereits im Jahre 1925 bestanden haben[110]. Diese Bestimmung ist, wie VfSlg 5296/1966 zeigt, auch heute noch durchaus beachtlich und blieb auch von der B-VG-Novelle 1974 unberührt.

Die Vorstandsfunktion des Landeshauptmannes steht zudem in einem Spannungsverhältnis zu den in einem verfassungsrechtlich komplexen Systembezug zum Landeshauptmann stehenden Funktionsbereich des Landesamtsdirektors. Dieses, bis auf die Arbeiten von PERNTHALER[111] und PESENDORFER[112], von Judikatur und Lehre kaum reflektierte Verhältnis ist deshalb besonders kompliziert, da der Landesamtsdirektor in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung ein Hilfsorgan des Landeshauptmannes ist (Art 106 B-VG), die Leitung des inneren Dienstes jedoch offenkundig eine davon abgehobene, eigenständige Funktion darstellt[113]. Auf diese Spezifika der Funktionen des Landesamtsdirektors soll noch näher bei der Darstellung des Landesamtsdirektors als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung eingegangen werden[114].

2. *Die Mitglieder der Landesregierung*

a) Nach Art 103 Abs 2 B-VG kann die Landesregierung bei Aufstellung ihrer Geschäftsordnung beschließen, daß einzelne Gruppen von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung wegen ihres sachlichen Zusammenhanges mit Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes im Namen des Landeshauptmannes von Mitgliedern der Landesregierung zu führen sind. In diesen Angelegenheiten sind die Mitglieder der Landesregierung in gleicher Weise an die Weisungen des Landeshauptmannes gebunden, wie dieser an die der Bundesregierung und einzelner Bundesminister.

b) Die Einbeziehung der Mitglieder der Landesregierung in die mittelbare Bundesverwaltung war von Anfang an von den Ländern praktiziert worden[115]. So enthalten auch *alle* Geschäftsordnungen der Landesregierungen Bestimmungen über

110) Siehe PERNTHALER, JBl 1982, 339; VfSlg 5296/1966.

111) PERNTHALER, JBl 1982, 337 ff.

112) PESENDORFER, Dienstbetrieb; DERS., Landeshauptmann 172 ff.

113) Dazu, mwN, PERNTHALER, JBl 1982, 344.

114) Siehe dazu unten III.B.3.c.

115) Siehe oben II.D.3.b. sowie SCHMITZ, Der Landeshauptmann und die Geschäftsordnung der Landesregierung, JBl 1973, 607 ff. Allerdings ist auch daran zu erinnern, daß die in Anm 116 zit Geschäftsordnungen teilweise jahrzehntelang *nicht* erlassen worden sind!

die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung durch die Landesräte[116]. Die Übertragung geschieht regelmäßig dadurch, daß die Geschäftsordnung auf die Geschäftsverteilung der Landesregierung bzw auf die Referatseinteilung verweist, in der die Sachmaterien auf die einzelnen Regierungsmitglieder aufgeteilt werden[117]. Diese Referatseinteilungen sind im Burgenland, Kärnten, Oberösterreich und Vorarlberg unabhängig von den Geschäftsordnungen publiziert[118], in den anderen Ländern stellen sie einen integrierenden Bestandteil der Geschäftsordnungen dar[119] und sind zT in diese aufgenommen[120], zT im Anschluß an diese als Anlage kundgemacht[121]. Vielfach wird dabei wiederum auf die Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung Bezug genommen, indem etwa einem Landesrat die Geschäftsbereiche von einzelnen Abteilungen oder Referaten des Amtes der Landesregierung zugewiesen werden. Durch all diese Rechtstechniken soll auch bei der *Führung* der mittelbaren Bundesverwaltung das erreicht werden, was § 2 Abs 1 BVG ÄLRg für die bürokratische Administration bezweckt: Die Führung der Verwaltungsgeschäfte nach dem *sachlichen Zusammenhang* soll Doppelgeleisigkeiten vermeiden und so Bundes- und Landesverwaltung möglichst in einem integrativen Konzept verwaltungsökonomisch effizient zu koordinieren und auszugestalten.[122]

c) Gleichwohl ist die Einbeziehung der Mitglieder der Landesregierung in die mittelbare Bundesverwaltung scharf kritisiert worden. ADAMOVICH[123] erblickt in der Neufassung des Art 103 Abs 2 B-VG durch § 25 der B-VG-Novelle 1925 ein grundsätzliches Abgehen von der ursprünglichen Verfassungskonstruktion der mttelbaren Bundesverwaltung. Zunächst bemängelt er, daß es völlig im Belieben der Landesregierung stehe, ob und in welchem Ausmaß die Geschäfte der mittel-

---

116) Bgl: § 4, LGBl 1969/11 idF 1984/23; Ktn: §§ 6 ff, LGBl 1975/79 idF 1981/50; Nö: § 3, LGBl 0001/1; Oö: §§ 1 Abs 3 u 4, LGBl 1977/24; Sbg: § 2, LGBl 1979/37 idF 1986/103; Stm: §§ 1, 2 Abs 3, 3 Abs 1, LGBl 1975/53 idF 1985/54; Tir: §§ 8 f u 12 Abs 2, LGBl 1987/1; Vbg: §§ 2 Abs 2 u 16, LGBl 1985/3.

117) Vgl Bgl: § 4 Abs 2; Ktn: § 8 Abs 1; Nö: § 3; Oö: § 1 Abs 3; Sbg: §§ 2 Abs 1 u 3; Stm: § 2 Abs 3; Tir: § 8 Abs 1; Vbg: § 2 Abs 2.

118) Bgl LGBl 1982/50 idF 1984/24; Ktn LGBl 1984/70; Vbg LGBl 1984/46; in Oö ist die Referatseinteilung in der „Linzer Zeitung" kundzumachen.

119) Vgl VfSlg 7642/1975; 8602/1979.

120) So in Nö: § 2 der Go LRg.

121) Etwa in Sbg, Stm, Tir.

122) Vgl RILL, Kommentar zum B-VG, in: Institut für Stadtforschung (Hg), Handbuch für Umweltschutz und Raumordnung (1973 ff), Ö-11-0-01, 74 f.

123) ADAMOVICH (sen), Die Reform der österreichischen Bundesverfassung, ZÖR 1926, 241 ff; abgeschwächt WALTER, Bundesverfassungsrecht 598.

baren Bundesverwaltung unter die Mitglieder der Landesregierung verteilt werden, ohne daß dem Bund oder dem Landeshauptmann ein Einfluß darauf zukomme. (Der Landeshauptmann hat bei der diesbezüglichen Beschlußfassung ja nur eine Stimme wie jedes andere Regierungsmitglied auch.) Dadurch sei eine der allerwichtigsten Fragen der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung dem entscheidenden Einfluß des Landeshauptmannes völlig entzogen worden.
Weiters kritisiert ADAMOVICH die Übertragung der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung auf die einzelnen Mitglieder der Landesregierung unter dem Gesichtspunkt des in den Ländern bestehenden Proporzsystems bei der Zusammensetzung der Landesregierung. Dabei wird vor allem auf die Gefahr der Rückwirkung der parteimäßigen Einstellung der einzelnen Mitglieder auf die Führung konkreter Verwaltungsakte hingewiesen. Die Sicherungen, die Art 103 iVm Art 142 Abs 2 lit d B-VG in diesem Zusammenhang vorsieht, erachtet ADAMOVICH als völlig unzureichend.

d) Die Kritik ADAMOVICHs ist deshalb von Bedeutung, da sie ein, in der Geschichte des österreichischen Föderalismus häufiges Mißtrauen des Bundes gegenüber den Landesregierungen widerspiegelt, das gerne in verfassungsrechtliche Argumente gekleidet wird[124]. Dabei sind die Bedenken von ADAMOVICH nicht geeignet, einer näheren Prüfung standzuhalten. Es ist zwar richtig, daß dem Landeshauptmann bei der Übertragung von Geschäften der mittelbaren Bundesverwaltung an die Mitglieder der Landesregierung kein rechtlich bestimmender Einfluß zusteht. Seine Weisungsbefugnisse gegenüber den Mitgliedern der Landesregierung nach Art 103 Abs 2 letzter Satz B-VG, sowie die regelmäßig zu beobachtende Stellung des Landeshauptmannes als politisches Spitzenorgan der auch in der Landesregierung über die Mehrheit verfügenden stärksten Partei relativiert diese rechtliche Stellung aber wesentlich. Hinzu kommt, und dieses verfassungsrechtliche Argument verkennt ADAMOVICH völlig, daß durch Art 103 Abs 2 B-VG die Doppelgeleisigkeit der Verwaltung nunmehr völlig beseitigt und dadurch die Verfassungskonstruktion der mittelbaren Bundesverwaltung erst realisiert wurde! Die Zusammenfassung von Verwaltungsaufgaben nach ihrem Gegenstand und ihrem sachlichen Zusammenhang, wie es das BVG ÄLRg im bürokratischen Bereich verwirklicht, erfuhr durch die Neufassung des Art 103 Abs 2 B-VG die not-

124) Siehe andererseits den durchaus länderfreundlichen Interpretationshinweis in den Materialien zu § 30 B-VG-Novelle 1925 (Ausweitung der Rechnungshofkontrolle auf die Länder) bei ADAMOVICH/FROEHLICH, Novellen 17. Heute läßt sich dieses Mißtrauen wiederum in vielen Facetten im Kampf um die Umweltschutzkompetenzen beobachten.

wendige Ergänzung im Bereich der fachlichen Leitung und politischen Führung.

Daß die Übertragung durch eine *Verordnung der Landesregierung*[125] und nicht des Landeshauptmannes erfolgt, hat seinen Grund wohl darin, daß die Geschäftsverteilung der Landesregierung, worin zunächst die Aufgaben der landeseigenen Verwaltung unter die Landesräte aufgeteilt werden, einen normativen Bestandteil dieser Geschäftsordnung darstellt und die Koordinierung der Bundes- und Landesverwaltungsgeschäfte in dieser Form am zweckmäßigsten ist. Und es muß wohl als bundesstaatliche Selbstverständlichkeit gelten, wenn die Landesregierungen die Aufteilung ihrer Regierungsgeschäfte ohne Bundeseinfluß vornehmen und die konkrete Aufteilung der Landesagenden den Ansatzpunkt für die sachliche Koordinierung mit den Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung darstellt. Da die Verteilung der Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung sinnvollerweise nicht ohne Rückbezug auf die Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung des Amtes der Landesregierung erfolgen kann, ist der Einfluß des Landeshauptmannes aber über diesen Weg gesichert. Was die Effektivität der Sicherungen betrifft, wird an anderer Stelle[126] nachzuweisen versucht, daß die Deutung von ADAMOVICH nicht zwingend ist. Von besonderer Bedeutung ist jedoch, daß die Mitglieder der Landesregierung bei der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung dem Landeshauptmann gegenüber weisungsgebunden sind. In diesem Bereich ist nämlich das Gleichordnungsverhältnis zwischen dem Landeshauptmann und den übrigen Mitgliedern der Landesregierung, das sonst grundsätzlich besteht, aufgehoben und dem Landeshauptmann steht gegenüber den Mitgliedern der Landesregierung ein *umfassendes Weisungsrecht*, nur durch die Nichtbefolgungstatbestände des Art 20 Abs 1 B-VG begrenzt, zu, das durch Art 142 Abs 2 lit d, letzter Satz B-VG rechtlich gesichert ist[127]. Die in dieser Untersuchung mehrfach verwendete Bezeichnung „oberstes Bundesorgan im Lande" kann daher auf die Mitglieder der Landesregierung in keinster Weise angewendet werden, diese sind vielmehr in eine Weisungshierarchie eingebunden, die ihre Entscheidungen wesentlich von den Auffassungen des Landeshauptmannes und der Bundesregierung bzw einzelner Bundesminister abhängig macht. Insbesondere die Möglichkeit zum Erlaß generell-abstrakter Weisungen befähigt den Landeshauptmann und die obersten Bundesorgane in hohem Maße, die von ADAMOVICH befürchtete parteipolitische Färbung zu neutralisieren.

---

125) Zur Rechtsqualität der Geschäftsordnungen der Landesregierungen vgl VfSlg 2556/1953; 4572/1963; 5846/1968; 5864/1968; 6162/1970; 7671/1975; 7725/1975; 7750/1976; 8602/1979; VwSlg 9097A/1976.

126) Siehe unten III.C.2.

127) Die Mitglieder der Landesregierung können auch wegen Nichtbefolgung einer Weisung des Landeshauptmannes selbst angeklagt werden; so auch ADAMOVICH, Handbuch[6] 238; PURTSCHER, JBl 1980, 340; aA WALTER/MAYER, Bundesverfassungsrecht[5] 256 f; vgl auch PESENDORFER, Landeshauptmann 210 f.

e) Die Einbeziehung der Mitglieder der Landesregierung in die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung stellt mE keine Systemwidrigkeit im Gefüge der mittelbaren Bundesverwaltung dar, da dadurch die dominierende monokratische Stellung des Landeshauptmannes im hierarchischen Gefüge der mittelbaren Bundesverwaltungunangetastet bleibt. In diesem Bereich ist der Landeshauptmann kein „primus inter pares" im Kollegium der Landesregierung, sondern das mit *verbindlicher* Richtlinienkompetenz ausgestattete „oberste Bundesorgan im Lande"[128]. Die Betreuung der einzelnen Mitglieder der Landesregierung mit Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung ist jedoch ein notwendiges und systemkonformes Element der bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation der österreichischen Verfassung. Denn erst die Zuweisung von Geschäften der mittelbaren Bundesverwaltung an das Landesregierungsmitglied, das nach der Geschäftsverteilung der Landesregierung auch die damit in Zusammenhang stehenden Aufgaben der Landesverwaltung zu besorgen hat, ermöglicht die detaillierte Verwirklichung eines der Hauptbereiche der Verwaltungsreform von 1925: Die Überwindung der Doppelgeleisigkeit von Bundes- und Landesverwaltung und die Herstellung einer bestmöglichen Koordination und Kooperation beider Bereiche.

3. *Die dem Landeshauptmann unterstellten Landesbehörden*

a) *Allgemeines*

Art 102 Abs 1 B-VG sieht als Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung neben dem Landeshauptmann selbst „die ihm unterstellten Landesbehörden" und ausnahmsweise auch „Bundesbehörden, insbesondere Bundespolizeibehörden" vor. Zu den dem Landeshauptmann unterstellten Landesbehörden zählen kraft bundesverfassungsrechtlicher Anordnung[129] das Amt der Landesregierung und die Bezirkshauptmannschaften. Daneben steht es dem Landesgesetzgeber gemäß Art 15 Abs 1 B-VG frei, weitere Behörden zu errichten und sie dem Landeshauptmann zu unterstellen[130].

---

128) Vgl etwa § 16 GO Vbg LRg 1985, wonach ein Landesregierungsmitglied eine Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung der Landesregierung zur kollegialen Beschlußfassung vorlegen kann. Ein solcher Beschluß hat für den Landeshauptmann rechtlich jedoch nur die Bedeutung einer gutachterlichen Äußerung.

129) § 8 Abs 5 lit a und b ÜG 1920 und § 1 BVG ÄLRg.

130) Dies seit dem Wegfall des Art 12 Abs 1 B-VG („Organisation der Verwaltung in den Ländern") auf Grund der B-VG-Novelle 1974; vgl PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 10 ff; ERMACORA, Bundesverfassungsgesetznovelle 1974, JBl 1975, 25.

b) Das Amt der Landesregierung

aa) *Das Amt der Landesregierung als einheitliche Organisations- und Betriebseinheit*

Die Überwindung der in der Monarchie vielbeklagten Doppelgeleisigkeit der Verwaltung in den Ländern war eines der wichtigsten Anliegen der Verwaltungsreformen von 1918 bis 1925. Diese aus den Reformen hervorgegangene bundesstaatliche Einheitsbehörde „Amt der Landesregierung" erscheint gerade unter neueren verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnissen auch heute noch als moderne und zukunftsträchtige Organisationsform[131]. Die eigentliche Überwindung der Doppelgeleisigkeit gelang mit der Schaffung des § 2 Abs 1 BVG ÄLRg, wonach die Geschäfte nach dem Gegenstand und sachlichen Zusammenhang und nicht nach ihrer kompetenzrechtlichen Zugehörigkeit zur Landes- oder mittelbaren Bundesverwaltung aufgeteilt werden. Damit war für die staatsrechtlich und politisch voneinander getrennten Bereiche der Landesverwaltung (Landesregierung oder einzelne Mitglieder) und der mittelbaren Bundesverwaltung (Landeshauptmann) ein einheitlicher Apparat geschaffen worden, der als Hilfsorgan aber auch als Behörde tätig wird und der sich auch unter den heutigen Bedingungen der modernen Sozialstaatlichkeit durch seine wesentlichen Vorteile bezüglich der Verwaltungsökonomie, der Koordination und der Kosteneffizienz gegenüber einem doppelgeleisigen System bewährt hat[132].

Wenngleich die Geschäftsordnungen und Geschäftseinteilungen der Ämter der Landesregierungen den Anschein erwecken, daß das Ressort- und Trennungsprinzip die heutige Ausgestaltung der Landesverwaltung prägen, stellen die integrativen Gesamtkompetenzen des Landeshauptmannes und Landesamtsdirektors doch immer noch den wesentlichen, die Einheit des Amts- und Dienstbetriebes vermittelnden Faktor dar. Diese Leitungs- und Aufsichtsbefugnisse, die den

131) Vgl die Nachweise bei PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 113; DERS., Bundesstaatsreform als Voraussetzung einer wirksamen Verwaltungsreform, FS Fröhler (1980) 69 ff; DERS., JBl 1982, 337; vgl auch RASCHAUER/KADZDA, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 141 ff (mehrfach).

132) Soweit ersichtlich wird in der — in Österreich nicht gerade üppig wuchernden — Literatur zur Verwaltungsreform die Organisationsform „Amt der Landesregierung" *grundsätzlich* nirgends in Frage gestellt. Zu systemimmanenten Reformen siehe RASCHAUER/KADZDA, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer, Verwaltungslehre 158 und 167 f; OBERNDORFER, Verwaltung und Umwelt, ebenda, 427 und 453; HÖDLMOSER, Die Geschäftsordnung des Amtes der Salzburger Landesregierung, ÖVA 1976, 65 ff; KRAUS/HASEWEND/PIBER/PAIL, Organisationsentwicklung in der österreichischen Landesverwaltung, in: Glasl (Hg), Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung (1983) 155 ff.

Landeshauptmann sogar zu *Dienstanweisungen* an die Mitglieder der Landesregierung berechtigen[133], stellen eine bundesverfassungsrechtliche Schranke gegen eine zu weitgehende Dezentralisierung der Verwaltung im Landesbereich dar.

Die wesentliche bundesverfassungsrechtliche Ausgestaltung dieser einheitlichen Verwaltungsorganisation findet sich ansatzweise im B-VG (Art 106 bzw 108), sodann in § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920 (ergänzt durch § 9), sowie im BVG ÄLRg. Diese bundesverfassungsrechtliche Konstruktion baut auf der Trennung von politischer Leitung und bürokratischer Administration auf[134] und schafft durch die differenzierten Leitungs- und Aufsichtsbefugnisse von Landeshauptmann, Landesregierung bzw der einzelnen Mitglieder und Landesamtsdirektor die Voraussetzungen einer *sachbezogenen* Verwaltungsführung, ohne mit der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung juristisch ins Gehege zu kommen. Wenn auch diese Einheitsbehörde vom föderalistischen Standpunkt her als „Mischverwaltung" Bedenken hervorruft[135], so stellt der *verwaltungsökonomische* Befund dieser Einheitsbehörde doch ein gutes Zeugnis aus.

Ihre konkrete Ausgestaltung als staatliche Einheitsbehörde in den Ländern erfahren die Ämter der Landesregierung in den vom Landeshauptmann zu erlassenden Geschäftseinteilungen und Geschäftsordnungen.[136]

bb) *Die innere Organisation des Amtes der Landesregierung*

(1) Die innere Organisation des Amtes der Landesregierung ist in ihren wichtigsten Bereichen bereits durch die Bundesverfassung vorgezeichnet.
Die detaillierte Ausgestaltung der inneren Organisation obliegt dem Landeshauptmann, der dabei an die Zustimmung der Landes- und Bundesregierung gebunden ist. Für die Landesgesetzgebung besteht praktisch kein Regelungsbereich, was die Bedeutung der Aufwertung des Prinzips der selbständigen Organisationshoheit des Landes über die Landesverwaltung durch die B-VG-Novelle 1974[137] erheblich abschwächt. Die Zuweisung der Verfügungsgewalt über die

133) Vgl oben III.B.2.d. und KOJA, Verfassungsrecht 324 f.

134) Siehe die Nachweise bei PERNTHALER, JBl 1982, 338 sowie DERS., Verh 3. ÖJT (1967) I/3, 58, wo die liberaldemokratische Dimension dieser beiden Funktionen historisch entwickelt wird.

135) Siehe unten IV.C.3.

136) *Geschäftsordnungen:* Bgl: LGBl 1969/50; Ktn: LGBl 1971/81 idF 1980/6; Nö: LGBl 0002-1; Oö: LGBl 1983/32; Sbg: LGBl 1974/106 idF 1985/54; Stm: LGBl 1975/54 idF 1985/62; Tir: LGBl 1976/56 idF 1982/77; Vbg: LGBl 1964/26.
Geschäftseinteilungen: Bgl: LGBl 1979/1 idF 1984/25; Ktn: 1984/69; Nö: LGBl 0002/2; Oö: LGBl 1983/31 idF 1984/75; Sbg: LGBl 1981/44 idF 1984/39; Tir: LGBl 1983/70 idF 1987/10; in der Stm ist die GE in der „Grazer Zeitung", in Vbg im „Amtsblatt für das Land Vorarlberg" publiziert.

137) Vgl dazu PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 10 ff; DERS., FS Fröhler 71; ERMACORA, Österreichische Verfassungslehre II (1980) 61.

wohl wichtigste und auch umfangmäßig bedeutendste Dienststelle der Landesverwaltung an den Bundesverfassungsgesetzgeber stellt zweifellos ein wesentliches Moment der Bundeslastigkeit des österreichischen Föderalismus dar[138]. Die Herstellung der umfassenden Organisationshoheit des Landes über die Landesverwaltung muß im Interesse der Verwirklichung des in Art 2 B-VG verankerten bundesstaatlichen Prinzips gefordert werden, obgleich auch nach der Aufhebung der bundesverfassungsrechtlichen Sperren revolutionäre Veränderungen nicht zu erwarten wären. Eine Einbindung der Landtage in die Organisationsrechtsetzung wäre aber auch aus demokratischen Erwägungen begrüßenswert.

(2) Die im Hinblick auf die mittelbare Bundesverwaltung bundesrechtlich geregelte innere Organisation des Amtes der Landesregierung baut auf den Grundstrukturen der Organisation der autonomen und politischen Verwaltung in den Kronländern der Monarchie auf und sie wurde zu einer mit beinahe allgemeiner Zuständigkeit ausgestatteten Einheitsbehörde ausgebaut. Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen des § 8 Abs 5 ÜG und des BVG ÄLRg regeln die innere Organisation so weitgehend, daß die Geschäftsordnungen und Geschäftseinteilungen der Ämter der Landesregierung nur mehr wenig Spielraum für eigenständige Formen der inneren Organisation haben. So sind diese Organisationsstatute der einzelnen Bundesländer sich auch weitgehend ähnlich.

Bundesverfassungsrechtlich geregelt sind Gliederung, Aufgaben, Verfügungsgewalt, die Vertretung der politischen Organe durch Beamte, sowie die Verwendung von Landesbeamten in der Bundesverwaltung[139]. Nach § 4 BVG ÄLRg gelten für die Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung die jeweiligen Vorschriften über die Einrichtung des Buchhaltungsdienstes sowie über die Gebarung und Verrechnung bei den Behörden des Bundes[140].

(3) Die konkrete und detaillierte Ausgestaltung erfahren die Ämter der Landesregierungen aber durch die *Geschäftsordnungen und Geschäftsverteilungen* der Ämter der Landesregierung[141]. Betrachtet man die Geschäftseinteilungen, so er-

---

138) PERNTHALER/ESTERBAUER, Der Föderalismus, in: Schambeck (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 337 bezeichnen das BVG ÄLRg als „die absolute Krönung aller antiföderalistischen Bevormundung der Länder". Zwar bezieht sich Art 15 Abs 10 B-VG auch auf das Amt der Landesregierung, doch ist durch die bundesverfassungsrechtlichen Regeln, die die Einrichtungen dieser Behörde determinieren, der Spielraum des Landesgesetzgebers so gering, daß praktisch von einem *Ausschluß* der Landesgesetzgebung von diesem Regelungsbereich gesprochen werden kann; vgl PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 12.

139) Neben dem BVG ÄLRg vgl §§ 8 Abs 5 lit a und 9 Abs 3 ÜG 1920; PERNTHALER, Die Verwendung von Landesbeamten in der unmittelbaren Bundesverwaltung, JBl 1973, 298 ff.

140) Vgl Art 5 und 6 VEG, BGBl 1925/277 idF BGBl 1975/637; vgl auch VfSlg 4340/1962, wodurch die Pkte X und XII des Art 6 aufgehoben wurden.

141) Siehe die Rechtsquellenhinweise in Anm 136. Beide Organisationsakte sind nach der Judikatur des VfGH *keine Rechtsverordnungen* (VfSlg 5846/1968; 7671/1975; 7941/1976).

staunt die riesige Fülle der Verwaltungsaufgaben, die diese Ämter wahrzunehmen haben. Es sind praktisch alle Lebenssachverhalte, die in diesen Kompetenzvorschriften den Abteilungen, Gruppen und Referaten zur Administrierung zugewiesen werden. Der ständige Ausbau der Privatwirtschaftsverwaltung schlägt sich deutlich auf den Aufgabenumfang nieder. Die durch Art 17 B-VG eröffnete Möglichkeit zur transkompetenten Förderungsverwaltung wird von den Ländern in vielfältigster Weise genutzt[142]. Gerade die einheitliche Organisationsstruktur des Amtes der Landesregierung bietet dabei einen bedeutsamen Ansatzpunkt zur Koordination und Kooperation in diesem Bereich.

Die Geschäftsordnungen, die den inneren Gang der Geschäftsführung des Amtes der Landesregierung regeln, sind neben den bundesverfassungsrechtlichen Grenzen, die das ÜG 1920 und das BVG ÄLRg ziehen, auch an die Prinzipien der Verwaltungsführung des Art 20 B-VG gebunden. Gerade die § 3 Abs 3 ÄLRg konkretisierenden *Vertretungsregeln* und *Approbationsbefugnisse* sind an die unübersteigbaren Schranken der Leitungs-, Aufsichts- und Weisungsbefugnisse der obersten Organe im Sinne des Art 20 B-VG gebunden und aus diesem Grunde enthalten auch alle Geschäftsordnungen Vorbehalte zugunsten der Leitungs- und Entscheidungsbefugnis der obersten Organe[143].

Ein kurzer vergleichender Überblick über die innere Organisation der einzelnen Ämter der Landesregierungen ergibt folgendes Bild:

Alle Ämter der Landesregierung gliedern sich auf Grund des § 2 Abs 1 BVG ÄLRg in *Abteilungen*, deren Kompetenzen in der Geschäftseinteilung niedergelegt sind. Von der Ermächtigung des § 2 Abs 2 BVG ÄLRg zur Bildung von *Abteilungsgruppen* haben nicht alle Länder Gebrauch gemacht[144]. Die Abteilungen sind in *Referate* oder Unterabteilungen gegliedert[145].

Detaillierte Regelungen enthalten die Geschäftsordnungen über die *Leitungsfunktionen*. Hier finden sich die Regelungen über das Verhältnis des Landeshauptmannes zum Landesamtsdirektor. Diese Abgrenzung der Vorstandsfunktion des Landeshauptmannes von der Funktion „Leitung des inneren Dienstes" ist naturgemäß in keiner Geschäftsordnung *erschöpfend* geregelt, da sich die Führung eines Organisationskomplexes wie des Amtes der Landesregierung einer kasuistisch überdeterminierten rechtlichen Regelung entzieht. Die einzelnen

142) Vgl SCHMIDJELL, Die Wirtschaftspolitik der Bundesländer (1976); SMEKAL, Analyse der Ausgaben der Bundesländer, in: Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (1977) 90 ff; LEHNER, Budgetpolitik der Länder. Entwicklungen und Tendenzen, in: Schwab/Lehner, Budgetrecht und Budgetpolitik der Länder (1983) 143 ff; SCHMIDJELL/FINK/PLUNGER/MOSER, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer (1983).

143) Bgl: § 5 Abs 2 und 3; Ktn: § 1; Nö: § 5; Oö: § 1 Abs 1 und 2 sowie § 6; Sbg: § 2 Abs 1; Stm: § 4; Tir: § 2 Abs 1; Vbg: §§ 1 lit a - e und 4 (alle GO ÄLRg).

144) Vgl Nö: § 2; Oö: § 3; Stm: § 2; Tir: § 1 Abs 2; Vbg: § 2 (alle GO ÄLRg).

145) Vgl Ktn: § 7; Sbg: § 2 Abs 4; Vbg: § 2 Abs 2 (alle GO ÄLRg).

Länder haben das „Management" nach ihren eigenen, voneinander oft ziemlich abweichenden Vorstellungen und Traditionen rechtlich organisiert, was Beleg für eine doch erfreuliche föderalistische Vielfalt des Verwaltungsstils in den einzelnen Ländern ist. Von besonderer Bedeutung ist dabei das Ausmaß der Einbeziehung des Landesamtsdirektors in den politischen Entscheidungsprozeß[146] bzw die Betonung seiner Stellung als rein bürokratisches Organ[147]. Die Geschäftsordnungen ermächtigen den Landesamtsdirektor vielfach zum Erlaß der Kanzleiordnung[148]. Aber auch darüber hinaus ist die generelle Weisung (Erlaß) als Mittel der Verwaltungsführung und gleichmäßigen Geschäftsabwicklung wesentlicher Bestandteil der Organisation der Ämter der Landesregierung.

Die Regelungen über die Bestellung, Funktionen und innerorganisatorische Stellung der Abteilungsvorstände, Gruppenleiter, Referatsleiter und Sachbearbeiter betreffen die bürokratischen „Schaltstellen" innerhalb des Amtes der Landesregierung. Die Abteilungs- und Gruppenvorstände werden in der Regel vom Landeshauptmann auf Vorschlag des Landesamtsdirektors bestellt.

Die innere Ordnung des Amtes der Landesregierung ist durch einen *hierarchischen Führungsstil* geprägt. Dieser ist über Art 20 B-VG hinaus durch das BVG ÄLRg bestimmend vorgezeichnet[149]. Gerade an diesem verfassungsrechtlichen Organisationsstatut zeigt sich die Übereinstimmung des Bundesverfassungsgesetzgebers mit dem auf den Prämissen von MAX WEBER aufbauenden KELSEN-MERKL'schen Bürokratiemodell[150] sehr deutlich. Die dahinter stehenden Vorstellungen eines „reinen" Gesetzesvollzuges durch unpolitische Beamte waren gerade im Hinblick auf die mittelbare Bundesverwaltung von großer Bedeutung. Obgleich dies weder aus den Materialien noch aus zeitgenössischen wissenschaftlichen Untersuchungen *explizit* hervorgeht, so ist dennoch nicht zu verkennen, daß dieses Konzept der „unpolitischen Vewaltung" den damals noch durchaus über die parteipolitische Komponente hinausgehenden politischen Charakter des Bund-Länder-Verhältnisses paralysieren sollte.

Obwohl sich seit 1925 die Anforderungen an die Verwaltung, aber auch die Erkenntnisse der Verwaltungsführung, nicht zuletzt durch die Ergebnisse der Verwaltungswissenschaft, wesentlich geändert haben, ist das BVG ÄLRg bisher

---

146) Vgl etwa den Landesamtsdirektor als *„politischen Beamten"* in § 5 Abs 3 der GO d ÄLRg v Oö.

147) Vgl etwa Ktn: § 4 Abs 3 GO ÄLRg.

148) So die GO ÄLRg: Ktn: § 4 Abs 3; Sbg: § 4 Abs 3; Stm: § 14; Tir: § 14. In Nö erläßt gemäß § 10 der Landeshauptmann die Kanzleiordnung.

149) Vgl insb §§ 1 Abs 1 und 3 u 3 Abs 1.

150) Vgl etwa MERKL, Demokratie und Reform der Verwaltung, ZfVerw 1922, 1 ff, insb 73 ff u 85 ff; DERS., Demokratie und Verwaltung (1923); DERS., Allgemeines Verwaltungsrecht (1927) 334 ff; MAX WEBER, Staatssoziologie (1956) 32 ff; DERS., Wirtschaft und Gesellschaft (1976) 125 ff u 545 ff; ÖHLINGER/MATZKA, Demokratie und Verwaltung als verfassungsrechtliches Problem, ÖZP 1975, 445 ff, sowie unten VI.B. und C.

noch nie novelliert worden. Eine gewisse Anpassung an die zeitgemäßen Forderungen nach koordinativem und kooperativem Führungsstil, nach zeitgemäßen Formen der Entscheidungsfindung, nach der Ausrichtung der Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb, statt der reinen Ausrichtung auf zwangsbewehrte Hoheitsträgerschaft uam wurde zum Teil in den Geschäftsordnungen versucht, wobei die Grenzen durch das BVG ÄLRg eng gesteckt sind[151]. Die wohl wesentlichsten Bestimmungen betreffen dabei das *Informationssystem*, das einen möglichst durchgängigen Informationsfluß zur Optimierung der Entscheidungsqualitäten gewährleisten soll[152], die der Komplexität und der Spezialisierung Rechnung tragenden Vertretungsregeln[153] und die programmatische Ausrichtung der Verwaltung auf ein „Bürgerservice"[154].

cc) *Die Stellung des Amtes der Landesregierung im System der mittelbaren Bundesverwaltung*

(1) Verfassungsrechtlich ist das Amt der Landesregierung als *Hilfsorgan* des Landeshauptmannes bei der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung eingerichtet[155]. Die für die Landesverwaltung nach Ansicht des VfGH[156] zulässige Einrichtung des Amtes der Landesregierung als Behörde unter der Landesregierung kommt für die mittelbare Bundesverwaltung auch nicht mit Zustimmung der beteiligten Länder in Betracht[157]. Dem steht Art 15 Abs 1 B-VG entgegen.

(2) Ist das Amt der Landesregierung auch keine Behörde, sondern „nur" ein Hilfsorgan, so ist seine Bedeutung im System der mittelbaren Bundesverwaltung gleichwohl sehr groß. Die Bedeutung des bürokratischen Apparats für die Effizienz einer staatlichen Ordnung ist längst bekannt und auch verwaltungswissen-

---

151) Vgl HÖDLMOSER, ÖVA 1976, 65 ff; KRAUS/HASEWEND/PIBER/PAIL, in: Glasl (Hg), Verwaltungsreform 155 ff.

152) Vgl etwa aus den GO ÄLRg: Bgl: § 3 Abs 2 u 3; Ktn: §§ 1 Abs 4, 9a u 10; Nö: §§ 4 Abs 3, 5 Abs 3, 6 Abs 2 u 3, 8 Abs 2; Stm: § 11; Tir: § 2 Abs 3; besonders eindrucksvoll: Sbg: §§ 8 Abs 2 - 4, 12 Abs 3, 17 Abs 2 und insb 18 u 20; Vbg: §§ 11 u 14 Abs 2.

153) Bgl: § 6; Ktn: §§ 6 Abs 2 u 6, 7 Abs 2 u 7, 7a, 11; Nö: § 7; Oö: § 5; Sbg: §§ 5 f; Stm: §§ 7 f; Tir: § 9; Vbg: § 9 (alle GO ÄLRg).

154) Vgl etwa Ktn: § 1 Abs 3; Oö: § 7 Abs 2; Sbg: § 1 (alle GO ÄLRg).

155) § 3 Abs 1 BVG ÄLRg.

156) Vgl VfSlg 3681/1960; 5978/1969; 9141/1981; 9287/1981; aA KOJA, Verfassungsrecht 328 ff; ZLUWA, Über die Qualität des Amtes der Landesregierung als Behörde, JBl 1972, 178 ff u 252 ff; WALTER/MAYER, Bundesverfassungsrecht[5] 253.

157) Vgl MARSCHALL, Zur Errichtung von Bundesbehörden nach Art 102 Abs 4 B-VG, ÖJZ 1971, 477 ff; PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 11 ff.

schaftlich hinreichend dokumentiert[158]. Die spezielle Bedeutung des Amtes der Landesregierung liegt jedoch, wie bereits mehrmals betont, in seiner *koordinativen Grundstruktur*. Der in den Geschäftsordnungen und Geschäftseinteilungen vorgezeichnete Entscheidungsweg ermöglicht die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung *problembezogen* und in (relativer) Nähe zum Bürger. Die gemeinsame Führung von Bundes- und Landesverwaltung durch eine einheitliche Behörde in der Landesinstanz (§ 8 Abs 5 lit a ÜG 1920) unter der Leitung des ranghöchsten Landespolitikers relativiert für den Bürger den überaus zentralistischen Grundzug der Kompetenzverteilung wenigstens teilweise im Bereich der Vollziehung.

(3) Freilich dürfen die verwaltungsökonomischen Vorteile nicht das bundesstaatliche Problem dieses Systems vergessen lassen. Wenn auch für den Bürger in den meisten Verwaltungsangelegenheiten das „Landhaus" letztlich als Landesbehörde in Erscheinung tritt, die Bürokratie in ihrem Erscheinungsbild als Landesbürokratie erfahrbar ist, so ist — für den Bürger zumeist nicht sichtbar — die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung durch eine Fülle von Erlässen, Richtlinien uam der Wiener Hochbürokratie vorgezeichnet[159]. Die aus den Geschäftseinteilungen deutlich sichtbare quantitative wie qualitative Dominanz der Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung und der verfassungsrechtlich angelegte Systemzwang zur Koordination[160] bewirken, daß die mittelbare Bundesverwaltung die landeseigene Verwaltung in ihrer bürokratisch-administrativen Ausgestaltung wesentlich (mit)bestimmt. Dies kann allerdings die Gefahr in sich bergen, daß in einzelnen Ressorts die Landesverwaltung geradezu in den Sog der Bundesverwaltung gerät und ihre Eigenständigkeit schon in der Organisationsentwicklung einigermaßen relativiert wird.

---

158) Siehe beispielsweise BARNARD, The Functions of the Executive (1938); SIMON, Das Verwaltungshandeln: Eine Untersuchung der Entscheidungsvorgänge in Behörden und privaten Unternehmen (1955); MORSTEIN MARX, Hierarchie und Entscheidungsweg, in: ders., Verwaltung (1965) 109 ff; IRLE, Macht und Entscheidungen in Organisationen (1971); BOSETZKY, Die „kameradschaftliche" Bürokratie und die Grenzen der wissenschaftlichen Untersuchung von Behörden, Die Verwaltung 1971, 325 ff; JARASS, Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung (1975); TITSCHER, Struktur eines Ministeriums. Eine verwaltungssoziologische Studie zur Ministerialbürokratie (1975); WIMMER, Der juristische und der verwaltungswissenschaftliche Verwaltungsbegriff, Die Verwaltung 1975, 465 ff; WÜRTENBERGER, Demokratie und politische Führung, in: Lenenberger/Ruttmann (Hg), Bürokratie (1977) 99 ff; RASCHAUER/KADZDA, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 141 ff; OBERNDORFER, ebenda 414 ff.

159) Siehe etwa die angeführten Beispiele bei PERNTHALER, Die Bundesaufsicht nach Art 15 Abs 8 B-VG, in: Pernthaler/Weber, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich (1979) 35.

160) Dazu PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 70 ff; DERS., FS Fröhler 76 ff.

c) Die Stellung des Landesamtsdirektors in der mittelbaren Bundesverwaltung

aa) *Der Landesamtsdirektor als Hilfsorgan des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung*

(1) Nach Art 106 B-VG ist der Landesamtsdirektor „auch in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung das Hilfsorgan des Landeshauptmannes“ [161]. Die Wendung „*das* Hilfsorgan“ bedeutet zwar nicht, daß er das alleinige Hilfsorgan des Landeshauptmannes schlechthin in der mittelbaren Bundesverwaltung ist, allein seine Stellung als Leiter des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung, wie sie in den Landesverfassungen, Organisationsstatuten der Landesregierungen und der Ämter der Landesregierungen zu einer zentralen Position innerhalb der Hochbürokratien der Länder ausgestaltet ist, verleiht ihm in der Tat *die* bürokratische Schlüsselrolle bei der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung. Die verfassungsrechtliche Bedingung, daß der Landesamtsdirektor Jurist sein muß, sichert ihm — Landeshauptmänner steigen ja nicht immer aus Juristenpositionen zu ihren Ämtern auf — einen bestimmenden Einfluß auf die rechtliche Beratung der Landeshauptleute und auf die rechtliche Ausrichtung des Geschäftsganges in den Ämtern [162] sowie auf die Entscheidung rechtlich kontroversieller Fragen. Diese besondere, im Bereich der obersten Bundesverwaltung nirgends nachzuweisende bürokratische Integrativkompetenz eines Beamten verleiht dem Landesamtsdirektor eine bundesstaatlich überaus bedeutsame Rolle. Historisch betrachtet ist diese Stellung Ausdruck des Versuches, im Landesamtsdirektor ein Substitut des alten Statthalters neben der vom Landesvolk demokratisch legitmierten obersten Landesvollziehung einzurichten, wenngleich das Zustimmungserfordernis der Bundesregierung zur Bestellung des Landesamtsdirektors erst 1925 durchgesetzt werden konnte [163].

(2) Der Umfang der Kompetenz „Hilfsorgan“ im Sinne des Art 106 B-VG erschließt sich aus dem Zusammenhang der Bestimmungen des BVG ÄLRg, der Geschäftsordnungen der Ämter der Landesregierung und der Geschäftseinteilungen dieser Ämter. Es sind aber auch landesverfassungsrechtliche Vorschriften beachtlich, soweit diese die Rechtstellung des Landesamtsdirektors als Hilfsorgan zum Inhalt haben. Denn der Verweis „*auch*“ in Art 106 B-VG verweist offenbar auf die bestehende Ausgestaltung dieser Funktionen im Bereich der Landesvollziehung, wozu neben dem Landeshauptmann gem§§ 2 Abs 5 und 3 Abs 2 ÄLRg

---

161) Dies gilt offenbar auch für die Privatwirtschaftsverwaltung nach Art 104 Abs 2 B-VG, da diese Bestimmung offenkundig an die Organisation der mittelbaren Bundesverwaltung anknüpft (vgl VfGH B 564/83 v 20.6.1985). Eine *ausdrückliche* diesbezügliche Regelung enthält lediglich § 3 Abs 1 bgl GO ALRG.

162) Siehe auch die historischen Nachweise bei ZLUWA, JBl 1972, 253.

163) Siehe die Nachweise bei SCHMITZ, Der Landesamtsdirektor (1978) 20 ff u 47 ff; PERNTHALER, JBl 1982, 337 ff.

innerhalb der engen bundesverfassungsrechtlichen Schranken grundsätzlich auch der Landesverfassungsgesetzgeber kompetent ist[164].

„Hilfsorgan" bedeutet zunächst, daß er keine nach außen in Erscheinung tretenden behördlichen Funktionen wahrzunehmen hat[165]. Verfassungsrechtlich werden seine Handlungen stets dem Landeshauptmann bzw den nach den Geschäftsordnungen der Landesregierung zuständigen Mitgliedern der Landesregierung zugerechnet.
Neben der Leitung des inneren Dienstes, deren Bedeutung für die mittelbare Bundesverwaltung noch gesondert aufzuzeigen sein wird, ist insbesondere die Vertretung des Landeshauptmannes im Sinne des § 3 Abs 3 BVG ÄLRg von Bedeutung. Dabei ist insbesondere auch auf die von TRAXLER[166] nachgewiesene Möglichkeit der Vertretung im Bereich der Leitung des inneren Dienstes der Bezirkshauptmannschaften zu verweisen.
Die Dynamik, die dem Aufgabenbereich eines „obersten Beamten" einer Verwaltungsorganisation von doch beträchtlicher Größe eigen ist, läßt eine abschließende rechtliche Aufzählung und Regelung der Aufgaben des Landesamtsdirektors nicht zu. Diese Aufgaben sind in den Geschäftsordnungen auch nur in allgemeinen Wendungen, wie „Sorge für den einheitlichen Geschäftsgang", „Beratung des Landeshauptmannes", „Überwachung der Verwendung der Bediensteten", „Koordination" uvam umschrieben und erfahren auch in den Geschäftseinteilungen keine abschließende Präzisierung.

Aus den Geschäftseinteilungen der Ämter der Landesregierung und aus seiner Stellung als höchster Beamter des Landes läßt sich insgesamt jedoch die schon eingangs skizzierte dominierende bürokratische Stellung des Landesamtsdirektors im Gefüge des Amtes der Landesregierung ablesen. Darüber hinaus räumt ihm diese Stellung gewissermaßen ein Informationsmonopol über alle Vorgänge im Amte ein, was diese Funktion zu einer „Drehscheibe" zwischen Sachrationalität und Politik macht.

---

164) Vgl zu der durch die B-VG-Novelle 1974 geschaffenen Rechtslage PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 12.

165) Gegen die Unterscheidung Organ — Hilfsorgan im Bereich der Ämter der Landesregierung wendet sich nachdrücklich ZLUWA, JBl 1972, 181 ff.

bb) *Der Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes im System der mittelbaren Bundesverwaltung*

(1) Die Stellung des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes beruht, wie PERNTHALER nachgewiesen hat[167], auf dem verfassungstheoretischen Gegensatz von *Entscheidungsbefugnis* und *Organisationsgewalt* der Verwaltung. Diese Unterscheidung ist zwar geeignet, den Landesamtsdirektor schwergewichtig in den Funktionszusammenhang „innere Verwaltungsorganisation" einzubinden, eine scharfe Abgrenzung seiner Funktionen von den Kompetenzen des Landeshauptmannes, die diesem als Vorstand des Amtes der Landesregierung im Bereich des inneren Dienstbetriebes zustehen, kann auf Grund dieser Unterscheidung gleichwohl nicht geleistet werden. Vielmehr soll das Zusammenwirken von politisch-administrativer und bürokratisch dienstlicher Leitung die — wenngleich in sich gegliederte — Einheitlichkeit des Administrationsapparates „Amt der Landesregierung" gewährleisten. PERNTHALER[168] hat dies präzise dahingehend formuliert, „daß in der ... Leitungsfunktion des Landesamtsdirektors wie im Brennpunkt alle charakteristischen verfassungsrechtlichen Organisationsmerkmale des Amtes der Landesregierung gebündelt werden". Daher kann auch ein gänzlicher Ausschluß des „Leiters des inneren Dienstes" von der Mitgestaltung der Sachaufgaben und eine Beschränkung auf den bürotechnischen Dienst weder theoretisch begründet noch verfassungsrechtlich (insb aus dem BVG ÄLRg) abgeleitet werden[169]. Im Gegenteil: Neben dem Anteil an der vollen Organisationsgewalt für den gesamten Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung, die nur *verfassungsrechtlichen* Einschränkungen unterliegt[170], ist der Landesamtsdirektor verfassungsrechtlich zwingend als *Zwischenvorgesetzter* zwischen politischem Referenten und den Abteilungsvorständen vorgesehen[171],

167) PERNTHALER, JBl 1982, 337 ff (341); vgl auch PERNTHALER/WEBER, Der Landesamtsdirektor als „Leiter des inneren Dienstes" des Amtes der Landesregierung, in: Die Landesverwaltung. Zyklus: Öffentliche Verwaltung — Lehre und Praxis H 2 (1982) 29 ff.

168) PERNTHALER, JBl 1982, 337.

169) So aber PESENDORFER, Dienstbetrieb 44; vgl aber DERS., Landeshauptmann 173.

170) Vgl §§ 1 Abs 1, 2 Abs 5, 3 Abs 2 u 3, sowie 4 BVG ÄLRg; in sehr engen Grenzen sind auch Art 15 Abs 10 und 21 B-VG zu beachten; zu Einzelfragen der Abgrenzung der Kompetenzen des Landesamtsdirektors von denen des Landeshauptmannes vgl PERNTHALER, JBl 1982, 344 ff mwN. Festzuhalten ist jedenfalls, daß eine verfassungsrechtlich gesicherte institutionelle Garantie des Wirkungsbereiches des Landesamtsdirektors besteht, die eine Schranke gegen eine exzessive Handhabung der Leitungsgewalt des Landeshauptmannes — auch in Form der nach §§ 2 Abs 5 und 3 Abs 2 BVG ÄLRg zu erlassenden Verordnungen — darstellt.

171) So sehr klar auch der VwGH, Erk 1216/62 v 16.6.1964, abgedruckt bei KLECATSKY/MORSCHER, Bundesverfassungsrecht[3], 842.

wobei ihm Leitungs- und Weisungsrechte zukommen, die die Entscheidungsvorbereitung auch materiell determinieren[172].

(2) Hiermit ist aber auch die Bedeutung der Kompetenz „Leitung des inneren Dienstes" für die mittelbare Bundesverwaltung angesprochen: Die Koordination und organisatorische Integration von Landesverwaltung und mittelbarer Bundesverwaltung sowie der verschiedenen Organisationseinheiten innerhalb der mittelbaren Bundesverwaltung bedürfen der permanenten Realisierung, wobei die *Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit*[173] verfassungsrechtlich vorgegebene Handlungsmaßstäbe bei der Führung dieser Kompetenz darstellen. Dem Landesamtsdirektor kommt sohin ein bedeutender Teil der nach außen oft nicht in Erscheinung tretenden[174] Verwaltungsverantwortung[175], die — und darin liegt der wesentliche Unterschied zur Sachkompetenz der obersten Organe der Landesverwaltung (Art 101 B-VG) und des Landeshauptmannes (Art 102 Abs 1 B-VG) — im wesentlichen *Organisationsverantwortung* ist. Die Bedeutung dieser Funktion für die mittelbare Bundesverwaltung liegt nun darin, daß es in bedeutsamen Umfang beim Landesamtsdirektor liegt, ob die Arbeitsabläufe der Entscheidungsvorbereitung, die notwendigen Informationskanäle uam reibungslos funktionieren oder nicht. Auch ist die Funktion des Landesamtsdirektors kausal für die *Effizienz*[176] der Verwaltungsabläufe.

---

172) Hier stoßen wir auf die Grenzen einer dogmatischen Verabsolutierung des Gegensatzes „Funktion" — „Organisation" (vgl dazu VfSlg 8466/1978; MATZKA, JBl 1980, 505 ff; PURTSCHER, JBl 1980, 338 u 345 ff). Der *reale* Zusammenhang von Funktion und Organisation ist der Verwaltungswissenschaft längst geläufig; vgl etwa LUHMANN, Zweckbegriff und Systemrationalität (1973) 260 ff; DERS., Organisation und Entscheidung (1978); HEPPE/BECKER, in: Morstein Marx (Hg), Verwaltung 87 ff; sehr anschaulich und praxisnahe TITSCHER, Struktur eines Ministeriums (1975); WIMMER, Das Einmaleins der Verwaltungsreform (1977); zur Bedeutung des Landesamtsdirektors für die Entscheidungsvorbereitung siehe auch PESENDORFER, Landeshauptmann 182.

173) Vgl Art 126 b Abs 5, 127 Abs 1 u 127a Abs 1 B-VG sowie § 39 Abs 2 AVG; ADAMOVICH/FUNK, Verwaltungsrecht[2] 135 f; auch in den Geschäftsordnungen der Ämter der Landesregierung findet sich die Forderung nach Effizienz und Verwaltungsökonomie und die Betrauung des Landesamtsdirektors mit der Obsorge dafür.

174) Zur Theorie des „inneren Verwaltungsaktes" und den davon getrennten nach außen in Erscheinung tretenden Entscheidungen siehe ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht 195; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 305 f und 461 f; PERNTHALER, Rechtsstaat 65; DERS., Raumordnung Bd 2, 183; BARFUSS, Weisung 28 ff; FUNK, Der Verwaltungsakt im österreichischen Rechtssystem (1978) 75 f; MATZKA, JBl 1980, 512 ff, alle mwN, insb auf die Judikatur des VfGH und VwGH.

175) Siehe dazu WILKE, Über Verwaltungsverantwortung, DÖV 1975, 509 ff; SCHOLZ und SCHMIDT-ASSMANN, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 34 (1976) 145 ff u 221 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 183; DERS., Österreichische Finanzverfassung (1985) 144. Die Geltendmachung dieser Verantwortung erfolgt allerdings hier auf beamtenrechtlichem Wege.

176) Siehe die Hinweise in Anm 173.

Es ist aber besonders die administrativ-bürokratische Koordinationsfunktion, die den Landesamtsdirektor gewissermaßen zu einem *„innerorganisatorischen Klammerorgan"* von Bundes- und Landesverwaltung macht.

d) Die Bezirkshauptmannschaften

aa) *Die Bezirkshauptmannschaft als allzuständige staatliche Einheitsbehörde erster Instanz*

Die Bezirkshauptmannschaften sind mit der Führung der nicht anderen Dienststellen ausdrücklich zugewiesenen Geschäfte der Bundes- und Landesverwaltung in erster Instanz betraut[177]. Ihre Sprengel überziehen das gesamte Landesgebiet mit Ausnahme der Gebiete der Städte mit eigenem Statut[178]. Sie sind organisatorisch Landesbehörden[179], deren gesetzliche Einrichtung und Ausgestaltung nach Art 15 Abs 10 B-VG von den Ländern mit Zustimmung der Bundesregierung erfolgt[180]. Subsidiäre Allzuständigkeit, weitgehende territoriale Geschlossenheit und das Prinzip der monokratischen Organisation, das allerdings verfassungsprogrammatisch in Frage gestellt ist (Art 120 B-VG), prägen die Gestalt dieser, neben der Gemeinde wohl bürgernächsten Verwaltungsbehörde. Die in ihrer jetzigen Gestalt wesentlich auf einem Reichsgesetz aus dem Jahre 1868[181] basierende Organisationsform — in ihrer *inneren Organisation* stellt immer noch die Verordnung, RGBl 1853/10 eine in etlichen Ländern gültige Rechtsgrundlage dar — wurde unverändert in die bundesstaatliche Verfassung übergeleitet[182]. Damit war in unterster Instanz das Prinzip der *Mischverwaltung* von Anfang an verwirklicht.

Durch die Nichtinanspruchnahme der Kompetenz des Art 12 Abs 1 B-VG durch den Bund — für diesen Fall wurde durch § 3 Abs 2 ÜG 1920 vorgesorgt[183] — war

---

177) Vgl § 8 Abs 5 lit b ÜG 1920 und § 1 der Beilage A zur VO, RGBl 1853/10.

178) Siehe dazu unten III.B.4.b; vgl auch die Übersicht bei DEMMELBAUER, Die Bezirkshauptmannschaft in der österreichischen Verwaltungsorganisation, Die Verwaltung 1986, 456 f.

179) Siehe ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht 173; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 403 f; WALTER, Bundesverfassungsrecht 590 ff; WALTER/MAYER, Bundesverfassungsrecht[5] 253 ff; STOLZLECHNER, ZfV 1976, 121; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 128 ff; DEMMELBAUER/PESENDORFER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung (1980) 14 f; ADAMOVICH/FUNK, Verwaltungsrecht[2] 316 f; DIES., Verfassungsrecht[3] 284 f; DEMMELBAUER, Die Verwaltung 1986, 455 f.

180) Siehe ERMACORA, Bundesverfassungsgesetznovelle 1974, JBl 1974, 25.

181) RGBl 1868/44; siehe oben II.B.8.b.bb. dieser Untersuchung.

182) Siehe § 8 ÜG 1920 in der Stammfassung, BGBl 1920/2; KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 311 f.

183) KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 309, sprechen von einer „konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes und der Länder, ähnlich wie dies in der deutschen Reichsverfassung vom 11. August 1919 (Art 12) vorgesehen ist".

die Organisation der Bezirkshauptmannschaften gleichsam „versteinert“ [184], bis die Streichung des § 3 Abs 2 ÜG 1920 und des Art 12 Abs 1 B-VG durch die B-VG-Novelle 1974 eine landesgesetzliche Regelung der Organisation der Bezirkshauptmannschaften möglich machte. Erst ab diesem Zeitpunkt wurden die bundesstaatsrechtlichen Probleme der die Organisationsgewalt des Landesgesetzgebers weiterhin beschränkenden Bestimmungen des ÜG 1920 in der Kontroverse zwischen STOLZLECHNER, TRAXLER und REINBERG [185] sichtbar, die sich auf die nach 1974 erlassenen Landesgesetze über die Regelung der Bezirkshauptmannschaften [186] bezieht. Diese Probleme, die dabei angeschnitten werden, beziehen sich auf die Abgrenzung der Organisationsgewalt von Bund und Ländern und zeigen, wie schon bei der Organisation der Landesinstanzen hervorgehoben wurde, die organisationsrechtliche Problematik des Systems der bundesstaatlichen Mischverwaltung in aller Deutlichkeit auf.

Die subsidiäre Allzuständigkeit ist bereits in den erwähnten Organisationsstatuten der Monarchie begründet und ist auch in den neuen Organisationsgesetzen der Länder für den Bereich der Landesverwaltung rechtlich verankert, allerdings mit einer Ausnahme. Während etwa in Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Tirol diese subsidiäre Allzuständigkeit ausdrücklich festgelegt ist [187], ergibt sich aus der Aufgabenzuweisung in § 3 des Vorarlberger BezirksverwaltungsG im Zusammenhalt mit Art 51 Abs 1 der Landesverfassung, daß in Vorarlberg die Landesregierung das subsidiär allzuständige Organ der Landesverwaltung ist. Für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung bestimmt § 2 AVG die subsidiäre Zuständigkeit in erster Instanz ausdrücklich.

Das Prinzip der territorialen Geschlossenheit wird nur für den Bereich der Städte mit eigenem Statut durchbrochen (Art 116 Abs 3 B-VG), für deren rechtliche Organisation gleichfalls der Landesgesetzgeber zuständig ist [188]. Darüber hinaus kann die territoriale Zuständigkeit einer Bezirkshauptmannschaft nur durch Sprengeländerung oder durch Neuerrichtung von solchen Verwaltungssprengeln verändert werden.

---

184) Vgl VfSlg 2832/1955; die EB zur RV der B-VG-Novelle 1974, 182 Blg NR 13. GP 16 f; KOJA, Verfassungsrecht 344 ff.

185) STOLZLECHNER, ZfV 1976, 121 ff; TRAXLER, ZfV 1977, 271 ff; REINBERG, Bemerkungen zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, ZfV 1977, 400 ff.

186) Das sind bisher: *Ktn:* G über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften, LGBl 1982/19; *Nö:* G über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften LGBl 1050-0 (vom 14.12.1978); *Sbg:* G über die Einrichtung und Geschäftsführung der Bezirkshauptmannschaften im Lande Salzburg, LGBl 1976/59; *Tir:* G über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften, LGBl 1977/11; *Vbg:* G über die Organisation der staatlichen Bezirksverwaltung, LGBl 1976/1.

187) Ktn: § 3; Nö: § 1 Abs 2; Sbg: § 3, Tir: § 1.

188) Siehe unten III.B.4.b.aa.

Die Stellung von Lehre und Judikatur zur Frage, ob Neuerrichtungen von Sprengeln Änderungen im Sinne des § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 sind, ist divergierend. Die vom VfGH[189] judizierte Auffassung, wonach auch eine Neuerrichtung durch Verordnung der Landesregierung mit Zustimmung der Bundesregierung erfolgen kann, wurde insb von WALTER[190] kritisiert. WALTER/MAYER[191] setzen diese Kritik fort und argumentieren nun damit, daß diese Judikatur durch Art 15 Abs 10 idF der B-VG-Novelle 1974 überholt sei. Einige Länder, die bisher Bezirksverwaltungsgesetze erlassen haben, sind dieser Auffassung offenbar gefolgt, indem sie die Sprengeleinteilung *gesetzlich* festgeschrieben haben[192].

Ergänzt wird das Prinzip der geschlossenen territorialen Gliederung des Staates durch das Gebot des § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920, wonach sich die Grenzen der politischen Bezirke, der Gerichtsbezirke, der autonomen Bezirke und der Ortsgemeinden nicht schneiden dürfen. Diese Bestimmung, die gewaltenübergreifend ein einheitliches territoriales Rechtsorganisationsschema schafft, kann, wie auch der VfGH ansatzweise festgestellt hat[193], Grundlage für eine innerstaatliche Regionalisierung der Rechtskultur bedeuten[194]. Inwieweit eine solche tatsächlich besteht, ist empirisch nicht belegbar. Denn dies müßte weniger aus der nivellierenden Judikatur der Höchstgerichte als vielmehr in einer Analyse der viel größeren Zahl der in erster Instanz rechtskräftig gewordenen Entscheidungen ermittelt werden.

Von besonderer Bedeutung für das auf Bezirksebene verwirklichte Prinzip der Mischverwaltung ist die *monokratische Behördenstruktur* der Bezirkshauptmannschaften[195]. Im System der mittelbaren Bundesverwaltung ist das monokratische Prinzip bei den Bezirkshauptmannschaften am konsequentesten ver-

189) Vgl VfSlg 5866/1968.

190) WALTER, Bundesverfassungsrecht 501, Anm 205.

191) WALTER/MAYER, Bundesverfassungsrecht[5] 254.

192) So Ktn, Tir u Vbg, die die Sprengel in der Anlage zum Gesetz darstellen. Allerdings ist in den Gesetzen kein Hinweis zu finden, daß die Anlagen *Bestandteile* der Gesetze sind. Es wäre sohin auch denkbar, daß diese Anlagen bloß *narrativen* Charakter haben.

193) Vgl VfSlg 9224/1981.

194) Zur Bedeutung regionaler Rechtskultur vgl PERNTHALER/KATHREIN/WEBER, Der Föderalismus im Alpenraum (1982) 261 f.

195) Vgl PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 130; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 403; DEMMELBAUER, Die Verwaltung 1986, 456; aA TRAXLER, ZfV 1977, 401, der als Behörde die Bezirkshauptmannschaft als Ganzes qualifiziert und von daher über die interne Behördengliederung zu einer Relativierung der monokratischen Struktur gelangt.

wirklicht, wenngleich dieses einerseits durch das Programm des Art 120 B-VG gleichsam „bedroht" ist, andererseits durch die verschiedenen verfassungsrechtlichen Leitungs- und Weisungsbefugnisse des Landeshauptmannes, der Landesregierung sowie der einzelnen Mitglieder der Landesregierung[196] durchaus in das System der demokratischen Verwaltungsverantwortung eingebunden ist. Es ist aber kein Zufall, daß sich die Diskussion um die „Demokratisierung der Verwaltung" immer wieder am Beispiel der Bezirksverwaltung orientiert[197].

bb) *Die Organisation der Bezirkshauptmannschaften*

(1) Seit der Verfassungsnovelle 1974 sind die Bezirkshauptmannschaften dem organisatorischen Einfluß des einfachen Bundesgesetzgebers entzogen[198] und können von der Landesgesetzgebung mit Zustimmung der Bundesregierung nach Art 15 Abs 1 und 10 B-VG organisiert werden. Gleichwohl ist die Organisationsgewalt des Landesgesetzgebers durch eine Reihe von bundesverfassungsrechtlichen Vorschriften und Grundsätzen beschränkt. Die aus dieser Konstruktion der beschränkten Organisationsgewalt der Länder resultierenden bundesstaatsrechtlichen Eigenarten sind neben der historischen Tradition dieser Behörden auch aus ihrer Funktion als Bundesbehörden heraus erklärbar. Die Bezirkshauptmannschaften zählen zu den wichtigsten Verwaltungsstellen des Bundes und der Bund muß schon im Interesse einer möglichst einheitlichen Verwaltungsführung in erster Instanz auch um eine gewisse Homogenität der Organisation bemüht sein. Andererseits ist zu bedenken, daß die Bezirkshauptmannschaften *organisatorisch und funktionell* auch Landesbehörden mit Aufgaben der Landesvollziehung sind und die Länder daher ein Interesse an der möglichst autonomen Verfügungsgewalt über diese Behörden haben. In dieser Interessenkonstellation stellt das bundesstaatliche Prinzip, zu dessen Verwirklichung auch die Mischverwaltung auf Bezirksebene dienen soll, eine Schranke gegen eine bundeslastige Auslegung der die Bezirkshauptmannschaft regelnden bzw sie tangierenden Verfassungsnormen dar[199]. Zugleich gebietet das Bundesstaatsprinzip aber auch die wechselseitige Rücksichtnahme von Bund und Ländern auf die Interessen der je-

196) Vgl Art 19 Abs 1 und 101 iVm 20 Abs 1 B-VG; § 8 Abs 5 lit b ÜG 1920; § 3 Abs 1 BVG ÄLRg; KOJA, Verfassungsrecht 334 f; MIEHSLER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung in Österreich, FS Kelsen (1971) 167; STOLZLECHNER, ZfV 1976, 130 f.

197) Siehe dazu die Nachweise bei MIEHSLER, FS Kelsen 141 ff; DEMMELBAUER/PESENDORFER, Demokratisierung; H. WALTER, Ein uneingelöstes Versprechen: Die Demokratisierung der Bezirksebene, in: Hofmann/Tieber (Hg), Föderalismus und Gemeindeautonomie (oJ 1980) 45 ff; WOLNY, Sozialdemokratie und Selbstverwaltung, in: Matzka (Hg), Sozialdemokratie und Verfassung (1985) 265 ff; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2], 377 ff, insb 379; DEMMELBAUER, Die Verwaltung 1986, 470 ff.

198) Vgl Art I Z 11 lit a, Z 15 und Art X B-VG-Novelle 1974, BGBl 444.

199) Wie dies etwa STOLZLECHNER, ZfV 1977, 121 ff, in gewissen Bereichen (insb 125, 131 ua) anzulasten ist, indem auf die Verfassungsautonomie der Länder kaum Bezug genommen wird.

weils gegenbeteiligten Gebietskörperschaft bei Handhabung ihrer Gesetzgebungs- bzw Zustimmungskompetenzen.[200]

Von besonderem praktischen und theoretischem Interesse sind vor allem die Fragen nach der Reichweite der Organisationsgewalt des Landesgesetzgebers hinsichtlich der Bestellung des Bezirkshauptmannes, der Leitung des inneren Dienstes und der Einbindung des Landesamtsdirektors in die Organisation der Bezirkshauptmannschaften.

(2) Durch das Reichsgesetz von 1868[201] war die Bestellung des Bezirkshauptmannes dem Innenminister übertragen. In der Verfassungspraxis der Republik entwickelten sich unangefochten Landestraditionen, wonach die Bezirkshauptleute entweder vom Landeshauptmann oder von der Landesregierung bestellt wurden[202]. Im Zuge der Erlassung von Bezirksverwaltungsgesetzen wurde der Bestellungsmodus landesgesetzlich geregelt und es entspann sich nun der Streit darüber, ob ein bestimmtes Organ zur Bestellung bereits *bundesverfassungsrechtlich* vorgesehen sei oder ob die Bestellung vom Landesgesetzgeber im Rahmen seiner Organisationshoheit frei geregelt werden könne[203]. Die bisher erlassenen Bezirksverwaltungsgesetze räumen — mit Ausnahme Kärntens — der Landesregierung die Befugnis zur Bestellung des Bezirkshauptmannes ein. In *Kärnten* findet sich weder im Gesetz über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften, noch in der Geschäftsordnung der Landesregierung, noch in einer anderen landesrechtlichen Bestimmung eine Kompetenzregelung über die Bestellung des Bezirkshauptmannes[204]. In der Praxis wird der Bezirkshauptmann auch in Kärnten von der Landesregierung bestellt[205].

Daß die Ernennung der Bezirkshauptleute durch die Landesregierung und nicht durch den Landeshauptmann (als Vorstand des Amtes der Landesregierung im

---

200) Vgl VfSlg 10292/1984, zum Organisationsrecht insb 10294/1984; MORSCHER, Wechselseitige Rücksichtnahmepflicht Bund-Länder, JBl 1985, 479 ff; PERNTHALER, ÖZW 1985, 94 ff; U. DAVY, Zur Bedeutung des bundesstaatlichen Rücksichtnahmegebotes für Normenkonflikte, ÖJZ 1986, 225 ff und 298 ff; MAYER, Neue Wege der Kompetenzinterpretation? ÖJZ 1986, 513 ff.

201) RGBl 1868/44; vgl insb § 13.

202) Nach MIEHSLER, FS Kelsen 165 und STOLZLECHNER, ZfV 1976, 124, wurden in Sbg u Oö die Bezirkshauptmänner vom Landeshauptmann, in den übrigen Bundesländern von der Landesregierung bestellt; vgl auch DEMMELBAUER, Die Verwaltung 1986, 455.

203) Siehe PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 41 ff; STOLZLECHNER, ZfV 1976, 123; REINBERG, ZfV 1977, 400 ff.

204) Das ktn G über die Bezirkshauptmannschaften überträgt in § 5 die Kompetenz zur Erlassung der Geschäftseinteilung dem Landesamtsdirektor; nach §§ 7 und 8 werden die Bezirkshauptmann-Stellvertreter und die Referatsleiter gleichfalls vom Landesamtsdirektor bestellt. Im dazwischenliegenden § 6 über die Bestellung des Bezirkshauptmannes wird das zur Bestellung befugte Organ nicht erwähnt, was zumindest *systematisch* auf den Landesamtsdirektor schließen lassen könnte.

205) Nach einer fernmündlichen Auskunft des Amtes der Kärntner Landesregierung.

Sinne des § 8 Abs 5 lit b ÜG 1920) *bundesverfassungsrechtlich* gefordert ist, kann heute weitgehend als herrschende Meinung gelten[206]. Die Unterstellung der Kompetenz zur Ernennung unter § 8 Abs 5 lit b ÜG 1920 wird für den Rechtszustand nach der Verfassungsnovelle 1974 nurmehr von REINBERG[207] vertreten, der die Ernennung als Akt des inneren Dienstes qualifiziert. Diese Ansicht, die zwar in einzelnen Landesrechtsordnungen begründet zu sein scheint[208], geht von einem zu weiten Begriffsverständnis der „inneren Organisation" aus, das seit der Bundesverfassungsnovelle 1974 sicher überholt ist, aber auch unabhängig davon im Lichte der rechtlich begründeten Judikatur des VfGH und VwGH zum Inhalt der „Diensthoheit"[209] rechtsdogmatisch nicht überzeugen kann.

Ordnet man nun die Kompetenz zur Ernennung des Bezirkshauptmannes dem Art 21 Abs 3 B-VG zu, so erhebt sich die Frage, ob diese Kompetenz dem Landeshauptmann oder einem anderen Mitglied der Landesregierung als monokratischem Ressortleiter übertragen werden kann. Dies ist grundsätzlich zu bejahen, da Art 21 Abs 3 B-VG ausdrücklich von „den obersten Organen der Länder", also im Plural, spricht, und damit einer solchen Delegationsmöglichkeit nicht im Wege steht. Die Landesregierung kann sich diese Kompetenz bei Erlassung ihrer Geschäftsordnung vorbehalten, kann diese Kompetenz aber auch der monokratischen Erledigung nach Maßgabe der Referatsverteilung delegieren. Wird nun der Landeshauptmann mit der Ernennung des Bezirkshauptmannes betraut, so übt er diese Kompetenz *als Landesorgan im Sinne des § 3 Abs 1 BVG ÄLRg* aus. Diese Befugnis ist sohin *nicht* als typische „Landeshauptmannfunktion"[210] anzusprechen. Da es nun aber keine bundesverfassungsrechtliche Norm gibt, die den Landeshauptmann von der Zuständigkeit zur Ernennung des Bezirkshauptmannes nach Art 21 Abs 3 B-VG iVm § 3 BVG ÄLRg ausschließt, obliegt es — entge-

---

206) So MIEHSLER, FS Kelsen 165; PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 41; STOLZLECHNER, ZfV 1976, 123; WALTER/MAYER, Bundesverfassungsrecht[5] 234; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 404; PESENDORFER, Dienstbetrieb 13 f;DERS., Landeshauptmann 187 ff; aA REINBERG, ZfV 1977, 400 f; in den meisten einschlägigen Untersuchungen (zB WALTER, Bundesverfassungsrecht; ADAMOVICH/FUNK, Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht; ERMACORA, Verfassungslehre; ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht usw) wird auf diese Frage nicht eingegangen.

207) ZfV 1977, 400 ff.

208) Der Standpunkt von REINBERG könnte für Kärnten gelten: Nach § 6 BezirkshauptmannschaftsG ist der Bezirkshauptmann aus dem Kreise der Landesbediensteten zu ernennen. Nach § 3 Abs 2 lit c der GO ALRg ist der Landeshauptmann zur „Verfügung über die Verwendung der Bediensteten" berufen. Da dem Landeshauptmann die Bezirkshauptmannschaften „als Vorstand des Amtes der Landesregierung" unterstellt sind, könnten die Bestimmungen der GO ALRg auch für die personalrechtlichen Belange der Bezirkshauptmannschaften ergänzend herangezogen werden.

209) Vgl etwa VfSlg 3005/1956; 3436/1958; 3492/1959; 3493/1959; 3520/1959; 4597/1963; 4733/1964; 4737/1964; 5224/1966; 5296/1966; 5297/1966; 5984/1968; 6450/1971; 6950/1972; 7244/1973; 7381/1974; 8299/1978; 8884/1980 uva; VwSlg 1193A/1950; 4258A/1957; 7909A/1970; 8906A/1975; 9439A/1977 uva.

210) Siehe dazu oben III.B.1.b.

gen der Meinung STOLZLECHNERs[211] — den Ländern im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie, den Landeshauptmann mit der Ernennung der Bezirkshauptleute zu betrauen. In jedem Falle ist jedoch bei der Ernennung des Bezirkshauptmannes ein Einfluß des Bundes ausgeschlossen.

(3) Nach § 8 Abs 5 lit b ÜG 1920 sind dem Landeshauptmann *als Vorstand des Amtes der Landesregierung* auch die Bezirkshauptmannschaften unterstellt. Dieser Verweis bezieht sich zweifellos auf den Bereich des inneren Dienstes[212]. Aus dieser Bestimmung geht jedoch nicht eindeutig hervor, ob *nur* der Landeshauptmann zur Erlassung innerdienstlicher Verfügungen befugt ist, oder ob auch der Landesregierung, dem Landesamtsdirektor und in welchem Umfang der Bezirkshauptmann selbst innerdienstliche Befugnisse hat.

Betrachtet man die positivrechtlichen Vorschriften in den einzelnen Landesgesetzen (Bezirksverwaltungsgesetzen), so ergibt sich ein buntes Bild von Regelungen über den inneren Dienst der Bezirkshauptmannschaften:

In *Kärnten* ist dem Landeshauptmann ausdrücklich nur die Befugnis zur Errichtung von „Außenstellen" sowie von bezirksübergreifenden Referaten eingeräumt[213]. Die Erlassung der Geschäftseinteilung, der Kanzleiordnung, ebenso die Ernennung des Bezirkshauptmann-Stellvertreters, der Referats- und Gruppenleiter ist dem Landesamtsdirektor übertragen[214]. Dem Bezirkshauptmann steht das Weisungsrecht, die Übertragung der Approbationsbefugnis, die Verfügung über die Verwendung der Bediensteten sowie die unmittelbare Aufsicht über den inneren Dienst zu[215].

In *Niederösterreich* hat der Landeshauptmann Rahmenvorschriften über die Organisation der Abteilungen zu erlassen, die Errichtung von „Außenstellen" vorzunehmen, die Geschäftseinteilung und die Kanzleiordnung zu erlassen und den Bezirkshauptmann-Stellvertreter zu ernennen[216]. Der Landesamtsdirektor ist Hilfsorgan des Landeshauptmannes bei der Aufsicht des inneren Dienstes[217]. Dem Bezirkshauptmann schließlich kommt neben der Leitung des inneren Dienstes und der umfassenden Weisungsbefugnis die Bestellung der Abteilungsleiter und die Übertragung der Approbationsbefugnis zu[218].

---

211) Vgl ZLUWA, Gilt Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG?, ÖJZ 1971, 38; WALTER, Bundesverfassungsrecht 591; STOLZLECHNER, ZfV 1976, 129 f; TRAXLER, ZfV 1977, 271 f; REINBERG, ZfV 1977, 400 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 130; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 285; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 404; PESENDORFER, Landeshauptmann 187 ff.

213) §§ 2 Abs 2 u 4 Abs 3 Ktn LGBl 1982/19.

214) §§ 5, 7 Abs 1, 8 Abs 1, 9 Abs, 11.

215) §§ 6 Abs 2 und 3, 10.

216) §§ 2 Abs 2, 4 Abs 5, 5 und 6 Nö LGBl 1050-0.

217) § 4 Abs 4.

218) §§ 2 Abs 1, 4 Abs 2, 3 und 4.

In *Salzburg* erläßt der Landeshauptmann — hier ausdrücklich als Vorstand des Amtes der Landesregierung — die Geschäftsordnung und hat das Genehmigungsrecht für die Bestellungen der Bezirkshauptmann-Stellvertreter, die Geschäftseinteilung und Kanzleiordnung, die vom Bezirkshauptmann vorzunehmen bzw zu erlassen sind[219]. Eine Mitwirkung des Landesamtsdirektors ist nicht vorgesehen. Der Bezirkshauptmann ist Leiter der Bezirkshauptmannschaft und Vorgesetzter aller ihrer Bediensteten, wobei offenbar das Weisungsrecht und die Leitung des inneren Dienstes angesprochen ist. Dazu kommt die Befugnis zur Erlassung der Geschäftseinteilung und der Kanzleiordnung sowie die Ernennung seines Stellvertreters — Befugnisse, die allerdings der Genehmigungspflicht des Landeshauptmannes unterliegen[220].

In *Tirol* ernennt der Landeshauptmann den Bezirkshauptmann-Stellvertreter, er kann im Interesse der Einheitlichkeit Grundsätze für die Geschäftseinteilungen und Kanzleiordnungen erlassen und muß die Errichtung von Außenstellen genehmigen[221]. Der Bezirkshauptmann ist weisungsbefugtes Organ und Leiter des inneren Dienstes, erläßt die Geschäftseinteilung und Kanzleiordnung, ernennt die Referenten und kann Aufgaben zur selbständigen Erledigung delegieren[222]. Auch in Tirol ist eine Mitwirkung des Landesamtsdirektors nicht ausdrücklich vorgesehen.

Besondere Regelungen trifft das Bezirksverwaltungsgesetz in *Vorarlberg*. Hier kommt der *Landesregierung* die Funktion zu, Grundsätze der Geschäftseinteilungen und der Kanzleiordnungen zu erlassen, sowie die Zustimmung zur Bestellung des Bezirkshauptmann-Stellvertreters und der Abteilungsleiter zu erteilen[223]. Dem Bezirkshauptmann obliegt die Leitung, das Weisungsrecht gegenüber allen Bediensteten der Bezirkshauptmannschaft, die Leitung des inneren Dienstes, der demonstrativ skizziert wird, die Bestellung der Abteilungsleiter, die Übertragung von Approbationsbefugnissen, sowie die Erlassung der Kanzleiordnung[224]. Dabei sind zum Teil Genehmigungsrechte der Landesregierung vorgesehen.

(4) Angesichts dieser verschiedenen Vorschriften über die Ausgestaltung des inneren Dienstes in den einzelnen Bezirksverwaltungsgesetzen muß geprüft werden, ob diese Regelungen alle von der Organisationsgewalt des Landesgesetzgebers im Rahmen der Verfassungsautonomie der Länder gedeckt und damit bundesver-

219) §§ 2 Abs 3; 5 Abs 1, 2 und 4 Sbg LGBl 1976/59.

220) §§ 2 Abs 1 und 3; 5 Abs 4; 8 Abs 2.

221) §§ 3 Abs 3 und 4; 5 Abs 4; 8 Abs 2 Tir LGBl 1977/11.

222) §§ 3 Abs 4; 5 Abs 2 und 3; 6 Abs 1; 7; 8 Abs 1.

223) §§ 4 Abs 3; 5 Abs 4; 6 Abs 1; 8 Abs 2 Vbg LGBl 1976/1.

224) §§ 4 Abs 2; 5 Abs 1, 2 und 4; 6 Abs 1 und 4; 7; 8.

fassungskonform sind oder ob die Bundesverfassung nicht ein bestimmtes Modell der Leitung des inneren Dienstes zwingend vorschreibt[225].

Was zunächst die Befugnisse des *Landeshauptmannes* betrifft, so sind alle diesbezüglichen Regelungen zweifelsfrei bundesverfassungskonform. Denn die Wendung, „dem Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung sind auch die Bezirkshauptmannschaften unterstellt" (§ 8 Abs 5 lit b ÜG 1920) bedeutet nach einhelliger Auffassung[226] eine dem Bezirkshauptmann übergeordnete Stellung im System des inneren Dienstes der Bezirkshauptmannschaft. Wenn auch der Position des Behördenleiters „Bezirkshauptmann" eine unmittelbare Kompetenz zur Leitung des inneren Dienstes immanent ist[227], so ist doch durch § 8 Abs 5 lit b ÜG dem Landeshauptmann in seiner spezifischen Funktion als Vorstand des Amtes der Landesregierung eine zumindestens leitende und beaufsichtigende Organisationsverantwortung übertragen. In der Verteilung der Zuständigkeiten im Bereich des inneren Dienstes ist der Landesgesetzgeber weitgehend frei, solange am *Prinzip der Hierarchie im Verhältnis Landeshauptmann-Bezirkshauptmann* festgehalten wird und im Rahmen einer festen Aufgabenverteilung die Weisungs-, Leitungs- und Aufsichtsbefugnis des Landeshauptmannes gewahrt bleibt[228].
Unbedenklich ist auch die *Einbeziehung des Landesamtsdirektors*[229]. Aus der Formulierung des Art 106 B-VG geht eindeutig hervor, daß der in dieser Bestimmung umschriebene Funktionsbereich nicht abschließend erfaßt ist. Hier steht es den Ländern im Rahmen der Verfassungsautonomie frei, dem Landesamtsdirektor Befugnisse einzuräumen, soweit sie sich im Rahmen der Landeskompetenzen halten und ihn nicht an der Erfüllung der ihm bundesverfassungsrechtlich übertragenen Aufgaben hindern. Die in weiten Bereichen bestehende Aufgabensymmetrie von Bezirkshauptmannschaften und Amt der Landesregierung lassen eine koordinative Befassung des Landesamtesdirektors mit dem inneren Dienst bei-

---

225) Wie dies für das Amt der Landesregierung nachzuweisen ist; vgl PERNTHALER, JBl 1982, 337 ff.

226) Vgl KOJA, Verfassungsrecht 334; ZLUWA, ÖJZ 1971, 38; WALTER, Bundesverfassungsrecht 591, PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 12 ff u 41 ff; DERS., Raumordnung Bd 2, 130; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 285; STOLZLECHNER ZfV 1976, 127 ff; TRAXLER, ZfV 1977, 271 f; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 404; PESENDORFER, Landeshauptmann 187.

227) Dies liegt schon im Begriff des „Behördenleiters" begründet und ist auch in den Bezirksverwaltungsgesetzen so normiert; vgl Ktn: § 6; Nö: § 4, insb Abs 4; Sbg: §§ 2 Abs 1 und 5 Abs 2 und 3; Tir: § 5, insb Abs 3; Vbg: § 5; vgl auch HEPPE/BECKER, in: Morstein Marx (Hg), Verwaltung 90 f; RASCHAUER/KAZDA, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 152.

228) Soweit sie sich auf den inneren Dienst bezieht. Hier sind letztlich dieselben Kriterien beachtlich, welche PERNTHALER, JBl 1982, 337 ff für die Abgrenzung der Kompetenzen des Landeshauptmannes von denen des Landesamtsdirektors entwickelt hat.

229) Siehe dazu STOLZLECHNER, ZfV 1976, 131 ff; REINBERG, ZfV 1977, 404; TRAXLER, ZfV 1977, 272.

der Ämter durchaus zweckmäßig und auch mit dem Effizienzgebot des Art 127 Abs 2 B-VG vereinbar erscheinen.[229a)]

Problematisch sind die Bestimmungen des *Vorarlberger* Bezirksverwaltungsgesetzes, die die *Landesregierung* unter Ausschaltung des Landeshauptmannes zu Aufgaben des inneren Dienstes heranziehen[230)]. Durch diese Vorschriften werden der Landesregierung Befugnisse übertragen, die „dem Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung" zustehen.
Betrachtet man den verfassungsrechtlichen Aufbau der Verwaltung in den Ländern als Ganzes, so wird die Systementscheidung des Bundesverfassungsgesetzgebers klar: Die verschiedenartigen fachlichen und politischen Leitungsbefugnisse der Landesregierung, der Mitglieder der Landesregierung und des Landeshauptmannes sollen im Innenbereich der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern durch eine *einheitliche interne Organisationsgewalt, in deren Zentrum der Landeshauptmann steht,* koordiniert werden. Eingebunden in diese interne Organisationskompetenz ist der Landesamtsdirektor als Hilfsorgan des Landeshauptmannes und der Bezirkshauptmann als Behördenleiter. Damit ist aber eine bewußte Systementscheidung getroffen, die dem Landeshauptmann neben seinen umfassenden materiellen Verwaltungskompetenzen auch *die* dominierende Stellung als Spitzenorgan der inneren Organisationsgewalt im Bereich der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern einräumt, wovon die Landesregierung schon bundesverfassungsrechtlich ausgeschlossen und auf die materielle Verwaltungstätigkeit beschränkt ist. Die bedeutsame Machtposition, die dem Landeshauptmann durch diese Konstruktion eingeräumt ist, kann nun verfassungskonform nicht dadurch partiell paralysiert werden, daß der Gesetzgeber im Bereich der Bezirksverwaltung der Landesregierung anstelle des Landeshauptmannes Funktionen der inneren Organisation überträgt. Mag dieses Konzept auch vom Standpunkt der Demokratie und der Dekonzentration von Macht durchaus positiv zu beurteilen sein, so überschreitet es doch die Schranken des § 8 Abs 5 lit b ÜG 1920 und ist daher verfassungswidrig[231)].

229a) PESENDORFER, Landeshauptmann 191, nimmt einen unentziehbaren Zuständigkeitsbereich des Landesamtsdirektors im „Gesamtverbund Bezirkshauptmannschaften — Amt der Landesregierung" an.

230) Insb §§ 4 Abs 3; 5 Abs 4; 6 Abs 1; 8 Abs 2 Vbg LGBl 1976/1. Eine Deutung dieser Bestimmungen als dienstrechtliche und damit der Vollziehung durch die Landesregierung zugängliche Vorschriften ist schon vom Wortlaut her nicht möglich.

231) So im Ergebnis auch STOLZLECHNER, ZfV 1976, 130.

cc) *Die Stellung der Bezirkshauptmannschaften im System der mittelbaren Bundesverwaltung*

Die mittelbare Bundesverwaltung wird in der Bezirksinstanz, soweit nicht andere, dem Landeshauptmann unterstehende Landesbehörden oder Bundesbehörden dazu berufen sind, von den Bezirkshauptmannschaften geführt[232]. Abgesehen von den eher seltenen Fällen, in denen die Gemeinden im übertragenen Wirkungsbereich erstinstanzlich tätig werden, entscheiden die Bezirkshauptmannschaften in der überwiegenden Zahl der Fälle als Bundesbehörden erster Instanz.

Im System der Bundesverwaltung kommt ihnen somit die Schlüsselrolle im Kontakt Verwaltung-Bürger zu. Aber nicht nur im System der Bundesverwaltung, auch im Bereich der Landesverwaltung entscheiden die Bezirkshauptmannschaften häufig[233] in erster Instanz[234]. Das schon an anderer Stelle erörterte System der bundesstaatlichen Mischverwaltung[235] kommt auch hier durchgehend zum Tragen. Die gemeinsame Besorgung von Bundes- und Landesverwaltung in der nach Aufgabengegenstand und sachlichem Zusammenhang gegliederten Bezirkshauptmannschaft ermöglicht sachgerecht kooperierte Entscheidungen[236], fördert aber auch den unitarischen „Verwischungseffekt", der der Mischverwaltung eigen ist. Die zur Bedeutung des Amtes der Landesregierung für die mittelbare Bundesverwaltung getroffenen Feststellungen können zum guten Teil auch für die Bezirkshauptmannschaften Geltung beanspruchen, stellt doch — vereinfacht ausgedrückt — die Bezirkshauptmannschaft einen „unterinstanzlichen Spiegel" des Amtes der Landesregierung dar[237]. Allerdings kommt hier eine Besonderheit hinzu: die Bezirkshauptmannschaften besorgen in Orten, in denen keine Bundespolizeidirektion besteht, auch deren Aufgaben, wobei sie zum Teil in Unterordnung unter die Sicherheitsdirektionen tätig werden. Aber auch in diesen Fällen besteht keine Ingerenz des Sicherheitsdirektors auf den inneren Dienst. Hier besteht die alleinige Kompetenz des Landeshauptmannes. In-

232) Siehe § 8 Abs 5 lit b ÜG; § 2 AVG.

233) Die Vollziehung von Landesgesetzen ist zu einem bedeutenden Teil von den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich zu besorgen; vgl die Nachweise bei HUNDEGGER, Die Gemeinde und ihre Wirkungsbereiche (1965).

234) So die BezirksverwaltungsG: Ktn: § 2 Abs 2; Nö: § 1 Abs 2; Sbg: § 3 Abs 3; Tir: § 2 Abs 2; Vbg: § 3 enthält keine solche Bestimmung; aus Art 51 Abs 1 LV ist jedoch die subsidiäre Zuständigkeit der Landesregierung (wahrgenommen durch das Amt der Landesregierung) abzuleiten.

235) Siehe unten IV.C.

236) Siehe auch § 30 Abs 2 Z 15 MRG, der die koordinative Berücksichtigung kompetenzübergreifender Interessen der Bezirkshauptmannschaft gesetzlich vorschreibt; dazu FUNK, Verfassungsrechtliche Fragen des MRG, in: Korinek/Krejci (Hg), Handbuch zum Mietrechtsgesetz (1985) 36.

237) Zu den fehlenden Planungskompetenzen der Bezirkshauptmannschaften vgl DEMMELBAUER, Die Verwaltung 1986, 461.

sofern besteht hier noch ein — wenn auch gänzlich verkümmerter und bedeutungsloser — Rest der Sicherheitsverwaltung als mittelbare Bundesverwaltung.

Schon ein flüchtiger Blick auf die Zuständigkeitsbestimmungen in den für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung bedeutsamsten Gesetzen, die in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogen werden, zeigt die Bedeutung dieses Behördentypus für die rechtliche Realisierung des wirtschaftlichen, sozialen und technischen Fortschritts auf[238]. Der Bezirkshauptmannschaft obliegt in der Regel die *Führung der Verwaltungsverfahren erster Instanz.* Die wesentliche Fixierung des Entscheidungsthemas im Rahmen des Ermittlungsverfahrens, erste und oft entscheidende Schritte des Interessenausgleiches in komplexen Verfahren und erste bindende Entscheidungen können in ihrer Bedeutung nicht hoch genug eingeschätzt werden.

e) Sonstige, dem Landeshauptmann unterstellte Landesbehörden

aa) Art 102 Abs 1 B-VG betraut den Landeshauptmann und *die ihm unterstellten Landesbehörden* mit der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung. Durch § 8 Abs 5 lit a und b ÜG 1920 sind davon die *Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern*[239] in dieses Organisationskonzept integriert. Von diesen Behörden sind die Ämter der Landesregierung und die Bezirkshauptmannschaften dem Landeshauptmann funktional und organisatorisch, die Bürgermeister und Magistrate der Städte mit eigenem Statut nur funktional unterstellt[240].
Darüber hinaus ist der Landesgesetzgeber befugt, weitere Landesbehörden zu schaffen und sie dem Landeshauptmann zu unterstellen. Diese Behörden können auch Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung wahrnehmen[241].
Daß hier der Landesgesetzgeber an der Organisationsgewalt im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung beteiligt ist, ergibt sich aus dem Komplex der verfassungsrechtlichen Regelungen der mittelbaren Bundesverwaltung in ihrer durch die B-VG-Novelle 1974 vorgenommenen Ausprägung.

---

238) Gewerberecht, Verkehrsrecht, Gesundheitsverwaltung, Umweltschutz, Wasserrecht, Forstrecht, Versorgungssicherung, seien nur als Beispiele genannt; vgl DEMMELBAUER, aaO 459 ff.

239) Zu diesem Begriff siehe MOKRE, Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder (1929) 39 ff; HELLBLING, Kommentar zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen I (1953) 29 ff; ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht 166 f; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 382 und 399 ff; ZLUWA, ÖJZ 1971, 34 ff und 63 ff; PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 11 ff; DERS., Raumordnung Bd 2, 128 ff; RINGHOFER, Bundesverfassung 378.

240) Siehe unten III.B.4.b.

241) Vgl KOJA, Verfassungsrecht 347; WALTER, Bundesverfassungsrecht 601; ZLUWA, ÖJZ 1971, 39; PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 47 f.

Der Bestimmung des Art 102 Abs 1 B-VG, wonach der Landeshauptmann und die ihm unterstellten *Landesbehörden* die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung zu besorgen haben, liegt ein *organisatorischer* Begriff der Landesbehörden zugrunde[242]. Bei Erlassung dieser Bestimmung im Jahre 1920 war der Inhalt des Begriffs „Landesbehörden" weitgehend offen, da die endgültige Ausgestaltung der Landesverwaltungsorganisation noch nicht absehbar war[243]. Durch Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG war dem Bundesgrundsatzgesetzgeber ein bestimmender Einfluß auf das Organisationsrecht der Länder eingeräumt. Gleichwohl waren Behörden, die in Ausführung einer Grundsatzbestimmung des Bundes eingerichtet wurden, *Landes*behörden, da sie ja erst durch den landesrechtlichen Kreationsakt rechtliche Existenz erlangten[244]. Durch die ersatzlose Streichung des Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG durch die B-VG-Novelle 1974 wurde die Landeskompetenz des Art 15 Abs 1 B-VG eben um diesen Kompetenztatbestand erweitert. Da sohin die Einrichtung und Organisation der Landesbehörden *zur Gänze* unter Art 15 Abs 1 B-VG fällt[245], weist nunmehr der Begriff „Landesbehörden" in Art 102 Abs 1 B-VG ebenfalls zur Gänze auf den seiner Natur nach *dynamischen* Kompetenztatbestand des Art 15 Abs 1 B-VG hin. Eine Interpretation, die den Begriff „die dem Landeshauptmann unterstellten Landesbehörden" etwa auf die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern beschränken würde, würde eine mit dem System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in keinster Weise in Einklang zu bringende Versteinerung von Landeskompetenzen bedeuten[246].

Die Aufhebung des Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG hat nicht nur die Organisation der landeseigenen Verwaltung aufgewertet, sondern hat eine bedeutsame föderalistische Aufwertung der Organisation der mittelbaren Bundesverwaltung bewirkt[247]. Denn die freie Regelungsbefugnis der Länder auf dem Gebiete der

---

242) So auch KOJA, Verfassungsrecht 346.

243) Siehe ERMACORA (Hg), Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht (1920) (1967) 319; WALTER, Bundesverfassungsrecht 599.

244) Das waren etwa die Staatsprüfungskommissionen für den Försterdienst nach § 47 Abs 3 ForstrechtsbereinigungsG, BGBl 1962/222; der Wohnbauförderungsbeirat nach § 28 WohnbauförderungsG, BGBl 1967/280; die Schiedskommissionen nach § 28a KAG idF BGBl 1974/281; die Gutachterkommissionen nach § 22 StadterneuerungsG, BGBl 1974/287 und § 19 BodenbeschaffungsG, BGBl 1974/288, die Gewässer-Aufsichtsorgane nach § 132 WRG, uam; vgl PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 43 ff; zufolge der Aufhebung von Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG braucht auf die Problematik der Organkreation in Zusammenhang mit Art 15 Abs 6 B-VG (Abs 2 in der Stammfassung) nicht mehr eingegangen zu werden.

245) Art 15 Abs 10 B-VG ändert an dieser *kompetenzrechtlichen* Zuordnung nichts; vgl PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 10 f. Ausgenommen bleiben aber die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern.

246) Dazu grundsätzlich PERNTHALER/WEBER, FS Melichar (1983) 149 ff.

247) Dies wurde aber von den meisten Autoren der im Gefolge der Verfassungsnovelle erschienen Abhandlungen nicht erkannt (siehe die Hinweise oben II.D.8. mit Anm 396); vgl aber PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 43 ff.

Verwaltungsorganisation nach Art 15 Abs 1 B-VG — freilich bundesverfassungsrechtlich gewichtig beschränkt bei den Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung[248] — ermöglicht nunmehr die Errichtung von Landes-Sonderbehörden im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung, ohne daß dabei dem Bund weiterhin ein Einfluß zustehen würde[249]. Der Bundesgesetzgeber kann nur die Führung einer Verwaltungsagende durch die Bezirksverwaltungsbehörden vorschreiben oder eine eigene Bundesbehörde errichten bzw eine bestehende mit der Aufgabe betrauen, was jedoch gemäß Art 102 Abs 1, letzter Halbsatz B-VG nur mit Zustimmung der Länder möglich ist. Die einzige Voraussetzung für die Betrauung einer Landes-Sonderbehörde mit Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung ist ihre Unterstellung unter den Landeshauptmann.

bb) Im Gesamtgefüge der mittelbaren Bundesverwaltung spielen diese Landes-Sonderbehörden eine eher untergeordnete Rolle. Wenngleich ihre qualitative Bedeutung nicht verkannt werden soll, so stellen die Bezirksverwaltungsbehörden doch das tragende organisatorische Element der mittelbaren Bundesverwaltung auf Bezirksebene dar.

Die wichtigsten dieser Behörden — soweit es sich um Selbstverwaltungskörper handelt, werden sie gesondert dargestellt[250] — sind nach der alten Verfassungsrechtslage vor 1974 eingerichtet worden und die diesbezüglichen bundesgesetzlichen Organisationsvorschriften gelten nunmehr als landesgesetzliche Bestimmungen weiter[251].

(1) Dies gilt zunächst für die Organisationsbestimmungen des *Reichssanitätsgesetzes*[252] betreffend die Bezirksärzte (§§ 7 und 8), den Landessanitätsrat (§§ 9 - 12) und den Landessanitätsreferenten (§ 13).

---

248) Vgl Art 15 Abs 10 und 120 B-VG.

249) WALTER, Bundesverfassungsrecht 601, nahm eine solche Befugnis schon für die Zeit vor 1974 an; dies ist zwar richtig, es muß jedoch deutlich gemacht werden, daß bis zur Verfassungsnovelle 1974 der Bund jederzeit durch Inanspruchnahme der Kompetenz des Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG auf die Behördenorganisation des Landes und damit auch auf die organisatorische Änderung einer landesgesetzlich eingerichteten Behörde jederzeit Einfluß nehmen konnte, solange diese Behörden nicht ausschließlich für Landesverwaltungsaufgaben nach Art 15 Abs 1 B-VG eingerichtet wurden (vgl VfSlg 2832/1955 und dazu KOJA, Verfassungsrecht 344 ff). Es lag hier eine konkurrierende Zuständigkeit wie etwa nach Art 72 GG vor.

250) Siehe unten III.B.5.

251) Siehe dazu PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 43 ff; KIENBERGER, Die Ausführung der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 durch die Tiroler Landesgesetzgebung, Hausgabe Kathrein (1976) 37 ff.

252) RGBl 1870/68 idF RGBl 1896/17; vgl dazu PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 43 f; WALTER/MAYER, Besonderes Verwaltungsrecht 489.

(2) Die Organisation der *Jugendämter* nach den Bestimmungen des Jugendwohlfahrtsgesetzes[253] ist nunmehr Landeskompetenz nach Art 15 Abs 1 B-VG.

(3) Die Organisation der *Gewässer-Aufsichtsorgane* sowie teilweise der *Zwangsgenossenschaften* und der *Wasserverbände* nach den Bestimmungen des WRG[254] obliegt nunmehr den Ländern, die die nunmehr als Landesgesetz in Geltung stehenden Vorschriften des WRG frei abändern können.

(4) Die Bestimmungen über *Schiedskommissionen in § 28a KAG*[255] sind gleichfalls durch Art XI B-VG-Novelle 1974 in Landesrecht transformiert[256].

In der Neukodifikation bzw Wiederverlautbarung von Bundesgesetzen nach Inkrafttreten der B-VG-Novelle 1974 wurde der vollen Organisationshoheit der Länder weitgehend Rechnung getragen, indem nur mehr der Aufgabenbereich, nicht aber die Organisation von Landesorganen in der mittelbaren Bundesverwaltung geregelt wurde. Es sei hier nur auf die Forstorgane[257] und — obgleich nicht zur mittelbaren Bundesverwaltung zählend — den Wohnbauförderungsbeirat[258] verwiesen.

cc) In gleicher Weise ist auch die Betrauung von *Landesfonds* mit Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung zulässig. Die Befugnis der Länder zu Einrichtungen von Fonds, die sich nach ihren Zwecken nur auf den Interessensbereich eines Landes beschränken, ergibt sich aus Art 10 Abs 1 Z 13-B-VG und wurde vom VfGH auch ausdrücklich anerkannt[259]. Soweit nicht gemäß Art 102 Abs 1 letzter Halbsatz B-VG eigene Fonds vom Bund eingerichtet wurden, was der Zu-

---

253) Vgl § 3 Abs 2 BGBl 1954/99; dazu VfSlg 2831/1955.

254) Vgl §§ 76 ff, 87 ff und 132 WRG, BGBl 1959/215 idF BGBl 1985/238, dazu GRABMAYR/ROSSMANN, Das österreichische Wasserrecht[2] (1978) 623 f. Auch die GewässeraufsichtsVO, BGBl 1961/177 ist in Landesrecht tranformiert worden.

255) BGBl 1957/1 idF BGBl 1985/565.

256) Darauf bezugnehmend zog die Vbg Landesregierung ihre Beschwerde gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 28a KAG zurück. Siehe VfSlg 7720/1975 (Die Argumentation der Zurückziehung des Antrages ist der amtlichen Sammlung nicht zu entnehmen; vgl das „Original-Erk", G 25, 28/74 v 16.12.1975, 61; vgl auch VfSlg 8833/1980.

257) Siehe §§ 96 und 110 ForstG, BGBl 1975/440 idF BGBl 1978/142; KIENBERGER, Hausgabe Kathrein.

258) So sind im WBFG 1984, BGBl 1984/482 (vgl insb §§ 40 u 51) nur mehr Bestimmungen über den Aufgabenbereich des Wohnbauförderungsbeirates enthalten, *soweit ein solcher von den Ländern eingerichtet* wurde.

259) Vgl VfSlg 2668/1954; 3658/1960; 6084/1968; KIENBERGER, Hausgabe Kathrein, aaO; STOLZLECHNER, Öffentliche Fonds (1982) 110 ff.

stimmung des Landes bedarf, ist, wenn dies zweckmäßig ist, auch eine Einbindung von Landesfonds in die mittelbare Bundesverwaltung zulässig.

dd) Der Begriff „Landesbehörden" in Art 102 Abs 1 B-VG umfaßt nicht nur „Behörden im technischen Sinn des Wortes"[260], Vollzugsorgane, die mit Befehls- und Zwangsgewalt ausgestattet sind, sondern auch Exekutivorgane[261]. Die Problematik der Unterscheidung Behörde - Exekutivorgan für den Bereich des Art 102 Abs 1 B-VG wurde im sog *„Lebensmittelerkenntnis"* des VfGH[262] besonders deutlich. Dabei ging es konkret um die Frage, ob durch §§ 35 Abs 2 und 39 LMG[263] organisationsrechtliche Vorschriften durch den Bundesgesetzgeber erlassen worden sind, wofür seit der B-VG-Novelle 1974 der Landesgesetzgeber zuständig ist. Bei der Prüfung des § 43 Abs 3 LMG war die Frage zu klären, ob die Bundesanstalt für Lebensmitteluntersuchung und -forschung Behörde ist. In diesem Fall hätten die Länder dieser Bestimmung zustimmen müssen. Bei Verneinung des Behördencharakters wäre zu prüfen gewesen, ob es sich dabei um eine organisationsrechtliche Maßnahme handelt, zu deren Regelung die Länder zuständig sind.

---

260) MERKL, Allgemeines Vewaltungsrecht (1927) 306. ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 308 f; PURTSCHER, Die Organisationshoheit und der Behördenbegriff in der mittelbaren Bundesverwaltung, JBl 1980, 344 ff.

261) Zur Abgrenzung Organ — Exekutiv(Hilfs-)Organ siehe TEZNER, Das österreichische Administrativverfahren (1922) 569 ff; MERKL, Verwaltungsrecht 305 ff; ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht 348 f; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 309; WENGER, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 348 f; 295; MAYER, Lebensmittelüberwachung und mittelbare Bundesverwaltung, ÖZW 1977, 99 f; FUNK, Der Verwaltungsakt im österreichischen Rechtssystem (1978) 158 ff; ADAMOVICH/FUNK, Verwaltungsrecht[2] 163 f; THIENEL, Die Aufgaben der Bundesgendarmerie (1986) 15 ff.

262) VfGH G 66, 74, 77, 81/77, 35/78 v 20.12.1978, VfSlg 8466/1978; vgl dazu LAURER, ÖZW 1979, 58 ff (Entscheidungsbesprechung); HÖSS, Bemerkungen zum „Lebensmittelerkenntnis" des VfGH, Ernährung H 5/1979, 258 f; MATZKA, JBl 1980, 505 ff; MAYER, Lebensmittelpolizei und Anstaltsverwaltung, in: Probleme des Lebensmittelrechts, Schriftenreihe des BMJ, Bd 19 (1984) 94 ff; 3. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich 1978 (1979) 85 ff; die Untersuchung von KOJA, Sind Lebensmittel-Untersuchungsanstalten Behörden? Stb 1978, 93 f u 97 f (F 24/25) bezieht sich zwar nicht ausdrücklich auf das anhängige Verfahren, dürfte jedoch sicherlich auch im Hinblick darauf entstanden sein. Zur ähnlichen Konstruktion der *Bundeskellereiinspektoren* nach dem neuen WeinG, BGBl 1985/444 siehe HOLZER, Vom Wein- zum Verfassungsskandal?, Agrarische Rundschau 1985/6, 21 ff.

263) § 35 Abs 2 LMG lautet: „Der Landeshauptmann hat sich zur Erfüllung seiner Aufgaben besonders geschulter Organe als Aufsichtsorgane zu bedienen. Als besonders geschult gelten: a) Ärzte und Tierärzte, die die jeweilige Physikatsprüfung abgelegt haben, b) Personen, die den Ausbildungserfordernissen nach Abs 6 entsprechen; c) für die Überwachung der Vorschrift der §§ 15 und 16 auch die Organe nach § 12 Abs 1 des Futtermittelgesetzes und nach § 15 Abs 1 des Pflanzenschutzgesetzes, BGBl Nr 124/1948, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz, BGBl Nr 503/1974".
§ 39 regelt das Recht dieser Aufsichtsorgane zur Entnahme von Proben, das dabei zu beachtende Vorgehen sowie das Recht zur Beschlagnahme.

Das vielbeachtete Erkenntnis[264] legte die nach Wegfall des Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG wieder hergestellte Organisationshoheit der Länder dermaßen *restriktiv* aus, daß geradezu von einer Schlechterstellung der Länder gegenüber der alten Verfassungsrechtslage gesprochen werden kann[265]. Der VfGH baute seine Argumentation auf dem Unterschied zwischen der Regelung der Organisation und des Aufgabenbereiches auf und gelangte mit Hilfe einer, ein theoretisches Konzept nicht erkennen lassenden Begründung zum Ausschluß der Länder von der Regelung von Einrichtungen nach § 35 Abs 2 LMG.

Sicherlich ist die Ausgangsbetrachtung des VfGH, daß Organisation und Funktion einer Behörde in einem Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit zueinander stehen, richtig. Auch ist dem VfGH darin zuzustimmen, daß eindeutige Zuordnungen *allein vom Begriff her* nicht möglich sind, da der Organisationsbegriff der österreichischen Bundesverfassung nicht an einem bestimmten theoretischen Verständnis festzumachen ist[266], sondern aus einem Bündel verfassungsrechtlicher Bestimmungen und Systemgrundsätze für verschiedene Vollziehungsbereiche zu ermitteln ist[267]. Die im weiteren entwickelte Zuordnungsregel, wonach der Organisationsgesetzgeber zuständig ist, wenn eine bestimmte Regelung „näher zur Behördenorganisation" steht und der Materiengesetzgeber dann, wenn der Bezug zur Sachmaterie überwiegt, ist jedoch höchst problematisch:
Zum einen wird hier wieder eine „Zweifelsregel"[268] entwickelt, die zwar pragmatischen Bedürfnissen entgegenkommen mag, die jedoch im System der lük-

---

264) Siehe die Hinweise in Anm 262.

265) So 3. Föderalismusbericht 87, wo betont wird, daß nach der alten Rechtslage immerhin *Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung* unbestritten den Ländern oblag.

266) Vgl etwa MERKL, Verwaltungsrecht 290 ff; KELSEN, Allgemeine Staatslehre (1925) 163 ff und 262 ff; sowie die Nachweise bei WOLFF/BACHOF, Verwaltungsrecht II[4] (1976) 1 ff; STETTNER, Grundfragen einer Kompetenzlehre (1983) 222 ff.

267) Zwar gilt in der österreichischen Bundesverfassung das Prinzip, daß Vollziehungskompetenz und Organisationshoheit *grundsätzlich* zusammenfallen, doch bestehen hier eine Reihe von bereichsspezifischen Sonderregelungen, die ein Auseinanderfallen von Organisation und Materienvollzug kompetenzrechtlich begründen. So etwa für die *mittelbare Bundesverwaltung und Auftragsverwaltung* (Art 102 Abs 1 und 104 Abs 2 B-VG), für die *geteilten Zuständigkeiten* der Art 11, 14 Abs 2, 14a Abs 3 sowie 10 Abs 2, 12, 14 Abs 3, 14a Abs 4 B-VG; für die *Agrarbehörden* (Art 12 Abs 2 B-VG), die *Bundespolizeibehörden* (Art 15 Abs 4, 102 Abs 6 B-VG, Art II § 4 Abs 1 und § 19 ÜG 1929), die *Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern* uam; siehe dazu PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 43 ff.

268) Neben dem Prinzip der *verfassungskonformen Interpretation* (vgl dazu die Nachweise bei SCHÄFFER, Verfassungsinterpretation in Österreich [1971] 124 f; BYDLINSKI, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff [1982] 455 ff) ist hier besonders die *föderalistische Interpretationsmaxime* zu nennen (vgl FUNK, System 88 ff).

kenlosen Kompetenzausscheidung theoretisch nicht unproblematisch ist[269]. Zum anderen weicht der VfGH damit der Kernfrage des verfassungsrechtlichen Organisationsbegriffes aus, nämlich der Frage nach der verfassungsrechtlichen Dimension des Begriffes *„Einrichtung"* einer Behörde bzw eines exekutiven Hilfsorgans. Dabei wäre zu prüfen, ob die vom VfGH entwickelte restriktive Organisationstheorie, die nur auf die Schaffung der *inneren Organisation* abstellt[270], nach der B-VG-Novelle 1974 noch haltbar ist. Denn durch diese Novelle wurde die Scheidung zwischen „innerer" und „äußerer" Organisation zwar für die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern verfassungsrechtlich fortgeschrieben, für die übrigen Landesbehörden jedoch ersatzlos beseitigt[271]. Wenn aus diesem Umstand auch nicht, wie FUNK[272] meint, geschlossen werden kann, daß nunmehr die Länder befugt sind, *„Organisation und Zuständigkeit"* von Landesbehörden und Landesorganen auch für die Vollzugsbereiche der mittelbaren Bundesverwaltung .... in prinzipieller inhaltlicher Autonomie zu regeln"[273], so ist der Organisationsbegriff des seinerzeitigen Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG doch durch Wegfall dieser Bestimmung und durch Transformation in den Kompetenzbereich des Art 15 Abs 1 B-VG seiner versteinerten Bedeutung entkleidet. Versteinert können nur Bundeskompetenzen sein, für die aber im Sinne der Versteinerungstheorie der Bund die historische Beweislast trägt[274]. Die Organisationsgewalt der Länder ist nunmehr außer im Bereich der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung *umfassend* und auch einer dynamischen Fortentwicklung zugänglich.

Diese Einschätzung ist auch für die Zuweisung der Organisationshoheit über exekutive Hilfsorgane im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung von Bedeutung. Denn die vom VfGH im „Lebensmittelerkenntnis" entwickelte Zuordnungsregel birgt schon vom Ansatz her die Gefahr in sich, die Organisation der Hilfsdienste in den Bereich der Materiengesetzgebung zu integrieren, da gerade bei diesen sachverständige Funktion und Organisation oft weit enger zusammenliegen, als dies bei echten Behörden der Fall ist[275]. Aus der Zielsetzung der Ver-

---

269) Siehe H. HUBER, Der Kompetenzkonflikt zwischen dem Bund und den Kantonen (1926) 25 f, der „Zweifel" beim Rechtssuchenden, nicht aber in der nur zwei klare Alternativen und eine richtige Lösung bietenden Rechtsordnung angesiedelt sieht. Nach der Tendenz des „Lebensmittelerkenntnisses" kann hier auf eine „implied-power-Theorie" geschlossen werden (vgl dazu PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 221; ÖHLINGER, Zur Kompetenzlage auf dem Gebiete des Straßenverkehrs, ZVR 1979, 263).

270) Vgl VfSlg 1119/1928; 2832/1955; 4609/1963; 4692/1964; 8035/1977; 8466/1978.

271) Vgl Art 1 Z 11, 15 und 35 BGBl 1974/444.

272) FUNK, Assanierung und benachbarte Rechtsbereiche, ZfV 1977, 15.

273) Hervorhebung von mir.

274) Siehe dazu eingehend PERNTHALER/WEBER, FS-Melichar 149 ff.

275) Gerade im wissenschaftlich-technischen Bereich ist diese Grenzziehung oft schwierig, da auch die der Behörde immer eigene Trennung von Innen- und Außenbereich hier nicht besteht.

fassungsnovelle 1974 ist aber ebensowenig wie schon aus Art 102 Abs 1 letzter Halbsatz B-VG[276] zu erschließen, daß hier eine Möglichkeit eröffnet werden sollte, das System der Landesbehörden mit einem Netz von exekutiven Bundesämtern zu überziehen. Angesichts der steigenden Bedeutung der wissenschaftlichen und technischen Untersuchungs-, Forschungs-, Beratungs- und Begutachtungsgremien muß auf diese Gefahr der Unterwanderung der mittelbaren Bundesverwaltung — unter Umgehung des Zustimmungsvorbehaltes zugunsten der Länder — hingewiesen werden. Aber selbst wenn man einen Zustimmungsvorbehalt annehmen würde, ist an die Möglichkeit eines ähnlichen Druckes zu denken, der oft die *freiwillige* Kooperation der Länder mit dem Bund im Bereich der Förderungsverwaltung bestimmt[277].

4. Die Gemeinden im System der mittelbaren Bundesverwaltung

a) Die Ortsgemeinden

aa) *Die Organisation des übertragenen Wirkungsbereiches*

Die Möglichkeit der Übertragung von Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung auf Gemeinden ist in Art 119 B-VG angelegt. Nach Art 119 Abs 1 B-VG umfaßt der *übertragene Wirkungsbereich* „die Angelegenheiten, die die Gemeinde nach Maßgabe der Bundesgesetze im Auftrag und nach den Weisungen des Bundes ..... zu besorgen hat"[278]. Die Ausgestaltung des übertragenen Wirkungsbereiches in Art 119 B-VG weist *Parallelen zur mittelbaren Bundesverwaltung* auf[279], indem das Organisations- und Verantwortungsschema dem Modell der Art 102 ff B-VG deutlich nachgebildet ist. Trotzdem wird der übertragene Wirkungsbereich der Gemeinden in der Regel *nicht direkt* mit der mittelbaren

276) Dazu PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 44 und 47 f.

277) Vgl dazu HASLAUER, Der Föderalismus Österreichs in der politischen Praxis, FS Gasser (1983) 357 ff.

278) Vgl PETZ, Gemeindeverfassung 1962 (1965) 45 ff; PERNTHALER, Verh 3. ÖJT I/3 (1967) 76 ff; DERS., Raumordnung Bd 1, 278 ff; NEUHOFER, Handbuch des Gemeinderechts (1972) 237 ff; GALLENT, Gemeinde und Verfassung (1978) 188 ff.

279) Darauf weisen etwa RINGHOFER, Bundesverfassung 365 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 280; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 300; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 421 nachdrücklich hin.

Bundesverwaltung in Zusammenhang gebracht[280]. Dies wohl zum einen deshalb, da die mittelbare Bundesverwaltung nur einen Teilaspekt des Art 119 B-VG darstellt, darüber hinaus auch die Landesverwaltung sowie Bereiche der unmittelbaren Bundesverwaltung den Gemeinden zur Besorgung im übertragenen Wirkungsbereich zugewiesen werden können[281]. Zum anderen aber wurde die mittelbare Bundesverwaltung stets im Zusammenhang mit der Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern und den sonst dem Landeshauptmann unterstellten Landesbehörden betrachtet[282] und die territoriale Selbstverwaltung wiederum als eine verfassungsrechtlich besondere Form der Verwaltungsorganisation speziell im Lichte der Gemeindeautonomie und des selbständigen Wirkungsbereiches untersucht[283]. Diese Abtrennung beider Organisationsformen voneinander, so berechtigt dies auf Grund der grundsätzlichen strukturellen Unterschiede dogmatisch auch sein mag, verstellt doch den Blick auf die Bedeutung der Gemeinde bei der Führung der Bundesverwaltung im Lande[284].

Die Besorgung der Aufgaben der Bundesverwaltung nach Art 119 B-VG erfolgt in *mittelbarer Verwaltung*. Die Frage, ob der Bürgermeister dabei eine im Sinne des Art 102 Abs 1 B-VG dem Landeshauptmann unterstellte Behörde ist, stellt sich nicht, da Art 119 B-VG eben bundesverfassungsrechtlich eine Sonderregelung trifft, die, insbesondere im Hinblick auf Art 119 Abs 4 B-VG, durchaus auch

---

280) Siehe beispielsweise GRÖLL, Gemeindefreiheit (1962) 40 ff; ERMACORA, Verfassungslehre 292 ff; WALTER, Bundesverfassungsrecht 599 und 640 f; WALTER/MAYER, Bundesverfassungsrecht[5] 279 f; MARSCHALL, Zur Errichtung von Bundesbehörden nach Art 102 Abs 4 B-VG, ÖJZ 1971, 477 ff; RINGHOFER, Bundesverfassung 320 ff; RASCHAUER, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 386; HUNDEGGER, Die Gemeinde und ihre Wirkungsbereiche (1965) 39 ff; NEUHOFER, Handbuch 237 ff; GRÖLL, Die Gemeinde im bundesstaatlichen System, in: Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung Bd III (1974) 127 ff.

281) Art 119 Abs 1 B-VG ist diesbezüglich völlig offen. Aus diesem Grund ist auch eine Systematisierung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches so schwierig und bis jetzt noch nie vorgenommen worden. Vgl die Ansätze bei NEUHOFER, Handbuch 241 f und PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 280 f; HUNDEGGER, Gemeinde 39 ff.

282) Siehe neben den in Anm 280 angeführten Arbeiten auch PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 133 ff; PURTSCHER, JBl 1980, 337 ff mwN.

283) Siehe exemplarisch den eher geringen Raum, den etwa HUNDEGGER, Gemeinde 39 ff; NEUHOFER, Handbuch 237 ff; OBERNDORFER, Gemeinderecht und Gemeindewirklichkeit (1971) sowie GALLENT, Gemeinde 188 ff dem übertragenen Wirkungsbereich (im Vergleich zum eigenen) in ihren Arbeiten einräumen.

284) Wie NEUHOFER, Handbuch 242, richtig feststellt, gibt es nur wenige Gesetze, die eine Mitwirkungspflicht der Gemeinde im übertragenen Wirkungsbereich nicht vorsehen.

als *Unterstellungsnorm* gedeutet werden könnte[285]. Die Gemeinden sind daher gleichfalls bundesverfassungsrechtlich vorgesehene Organe der mittelbaren Bundesverwaltung.

Die organisatorische Einbindung der Gemeinden in die staatliche Verwaltung durch Art 119 B-VG ist im Sinne einer *Symmetrie mit der Organisation der staatlichen Verwaltung in den Ländern* erfolgt[286]. Auch auf lokaler Ebene wurde eine einheitlich organisierte, funktionell transkompetente Behörde mit monokratischer Struktur geschaffen, die bei Vollziehung ihrer Kompetenzen funktional teils als Bundes-, teils als Landesbehörde tätig wird.

Die Angelegenheiten, die die Gemeinde nach Maßgabe der Bundesgesetze im Auftrag und nach den Weisungen des Bundes besorgt, sind *Gemeindeaufgaben*[287]. Das bedeutet, daß auch im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung das Prinzip der *autonomen Organisationsverantwortung* der Gemeinde, wenngleich in abgeschwächter Form, zum Tragen kommt[288].
Wenn auch bundesverfassungsrechtlich allein der Bürgermeister als das Organ normiert ist, dem alle Akte des übertragenen Wirkungsbereiches staatsrechtlich zuzurechnen sind und auch sonst eine Reihe von bundesverfassungsrechtlichen Vorschriften diese Form der Verwaltungsführung determinieren[289], so ist der rechtliche Einfluß des Bundes auf die Organisation damit erschöpft. Die eigentli-

---

285) RASCHAUER/KADZDA, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 146, sprechen eine Unterstellung des Bürgermeisters unter den Landeshauptmann an, lassen jedoch offen, wie diese Unterstellung rechtlich realisiert ist. Zu beachten ist auch das Verhältnis der *sachlichen* Unterstellung nach Art 119 Abs 2 und 4 B-VG unter den Landeshauptmann zur „Überordnung" des Landeshauptmannes im Bereich des eigenen Wirkungsbereiches nach den Bestimmungen des Bundes-GemeindeaufsichtsG, BGBl 1967/123.

286) Vgl PETZ, Gemeindeverfassung 99; ADAMOVICH, Handbuch[6] 300; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 300; RINGHOFER, Bundesverfassung 365; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 421 f.

287) Siehe ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht 158; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 361, relativierend 422; PETZ, Gemeindeverfassung 95; NEUHOFER, Handbuch 239; DERS., Territoriale Selbstverwaltung, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 423; GALLENT, Gemeinde 189 f; siehe auch VfSlg 9507/1982 und dazu den 7. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1983) 161 ff.

288) Vgl NEUHOFER, Handbuch 199; OBERNDORFER, Gemeinderecht 84 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 274 ff, sowie VfSlg 9507/1982 und dazu unten V.B.1.b.

289) Vgl Art 116a Abs 2, 117 Abs 6, 119 Abs 2, 3 und 4 B-VG.

che Organisationsgewalt liegt beim Landesgesetzgeber[290]. Die innere Organisationsgewalt bleibt jedoch den Gemeinden selbst[291]. Darüber hinaus bleibt es dem Landesgesetzgeber unbenommen, innerhalb der Schranken des Art 18 Abs 1 und 2 B-VG den Gemeinden einen Teil der Organisationsregelungen im Wege der Verordnungsermächtigung zu übertragen[292].
Dieses Prinzip der autonomen Organisationsverantwortung ist in Art 119 Abs 3 B-VG ausdrücklich anerkannt. Die reale Bedeutung, die die innere Organisationsgewalt für die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung in einer Gemeinde hat, richtet sich nicht zuletzt nach der *Größe einer Gemeinde*, die die organisatorische Innendifferenzierung des bürokratischen Apparates wesentlich bestimmt[293].

bb) *Das Gemeindeamt*

Mit dieser Innendifferenzierung ist vor allem das *Gemeindeamt*[294] angesprochen, von dessen Organisation die Verwaltungsführung in bedeutendem Maße abhängig ist.

---

290) So auch PETZ, Gemeindeverfassung 129 und PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 275; wie weit der Landesgesetzgeber bei der Regelung der Gemeindeorganisation auch die *innere Organisation* gesetzlich determinieren darf, kann abstrakt nur schwer festgestellt werden. Die Schranken einer gesetzlichen Aushöhlung der inneren Organisationsgewalt der Gemeinden ergeben sich jedenfalls aus dem Prinzip der Einheitsgemeinde, wonach eine solche Regelung für alle Gemeinden Gültigkeit beanspruchen können muß, sowie aus dem *Grundsatz* der Befugnis der Staatsorgane, ihre innere Organisation nach Belieben zu gestalten (vgl beispielsweise VfSlg 2500/1953; 3993/1961; 5919/1969; 8844/1980 ua), der eine beschränkte Institutsgarantie der autonomen Regelung des „inneren Dienstes" beinhaltet. In diesem Zusammenhang ist auch auf VfSlg 10294/1984 zu verweisen, in dem der VfGH die Zulässigkeit einer landesgesetzlichen Einsetzung einer Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag (Art 133 Z 4 B-VG) als Gemeindeorgan (Bauoberbehörde) bestätigte. Das herzustellende Einvernehmen zwischen Stadtsenat und dem Präsidenten des OLG bei der Bestellung des richterlichen Mitgliedes wertete der VfGH als Realisierung des verfassungsrechtlich gebotenen Berücksichtigungsprinzips; siehe den 9. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich 1984 (1985) 226 f.

291) Vgl HUNDEGGER, Gemeinde 68; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 274 f; NEUHOFER, Handbuch 199; OBERNDORFER, Gemeinderecht 84 f.

292) Siehe VfSlg 2650/1954; 2709/1954; 3754/1960; 3994/1961; 5373/1966; 5694/1968; 5698/1968; 5872/1968; NEUHOFER, Handbuch 129 f; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 275.

293) Siehe die Auseinandersetzung um das Ressortsystem in der Gemeinde, nachgewiesen bei NEUHOFER, Das Ressortsystem in der Gemeindeverwaltung Österreichs, ZfV 1981, 332 f; vgl auch § 58 Abs 4 und 5 ktn AGO, LGBl 1966/1 idF LGBl 1982/30; § 58 Abs 4 und 5 Oö GemO, LGBl 1979/119; vgl auch RINGHOFER, Bundesverfassung 356.

294) Siehe dazu PETZ, Gemeindeverfassung 1962 (1965) 127 ff; OBERNDORFER, Gemeinderecht 25 ff, 83 ff u 275 ff; NEUHOFER, Handbuch 125, 148, 199 u 391 ff; DERS., in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 428 f; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 274 ff; RASCHAUER/KADZDA, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 148 ff; SEYER, Zur Rechtsstellung des Bürgermeisters gegenüber den Mitgliedern des Stadtsenates, ÖGZ 1982, 483 ff.

Art 117 Abs 6 B-VG normiert eine Verpflichtung zur Einrichtung eines Gemeindeamtes (Stadtamtes) und legt zugleich ein grundsätzliches Geschäftsführungsmonopol des Gemeindeamtes fest[295]. In Ausführung dieser Verfassungsbestimmung enthalten die Gemeindeordnungen grundsätzliche Bestimmungen über die Einrichtung der Gemeindeämter[296]. Zwar liegt die eigentliche Organisationsgewalt beim Landesgesetzgeber, doch hat dieser bei der Regelung der bürokratischen Einrichtungen der Gemeinden das Prinzip der Einheitsgemeinde zu beachten[297], was ihm zwar bestimmte allgemeine Differenzierungen erlaubt, im große und ganzen jedoch eine zu spezifische Regelungsintensität verbietet, sollen die Vorschriften über die innere Organisation auch tatsächlich für alle Gemeinden vollziehbar sein. Daher sind weite Bereiche der inneren Organisation zwangsläufig der Organisationsgewalt der Gemeinde überlassen[298].

Die bürokratische Organisation der Gemeinden ist im übrigen weitgehend der der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung nachempfunden. Der Bürgermeister ist *Vorstand* des Gemeindeamtes[299]. Nach Gemeindegröße differenziert schreiben die Gemeindestatute für die Leitung des inneren Dienstes eigene qualifiziert ausgebildete Amtsleiter vor[300]. Damit ist auch im Gemeindebereich das System der Trennung von politischer und bürokratisch-fachkundiger Leitung der Behörde verwirklicht.
Das Gemeindeamt ist bei der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung im Gemeindebereich das Hilfsorgan des Bürgermeisters bzw der Organe, die mit

---

295) Vgl OBERNDORFER, Gemeinderecht 85 ff; NEUHOFER, Handbuch 125; DERS., in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 428; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 415.

296) Vgl § 46 Bgl AGO; §§ 68 ff Ktn AGO; § 42 Nö GemO; § 37 Oö GemO; §§ 42 ff Sbg GemO; § 64 Stm GemO; §§ 33, 50 f Tir GemO; § 23 Vbg GemG.

297) Vgl dazu OBERNDORFER, Gemeinderecht 151 ff; NEUHOFER, Handbuch 191 ff; HUNDEGGER, Gemeinde 29 f; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 299; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 410 f; VfSlg 5409/1966; 5647/1967; 6770/1972; 7325/1974; 8155/1977 ua; kritisch GALLENT, Gemeinde 204 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 239 f; RILL, VVDStRL 36 (1978) 346 (Diskussionsbeitrag); SMEKAL, Finanzausgleich — Föderalismus — Gemeindeautonomie, ÖJP 1978 (1979) 376 f; THÖNI, Das „Prinzip der Einheitsgemeinde" — rechtlich zulässig — ökonomisch absolet? Ansätze zur Diskussion eines „Sozialen Gemeindewettbewerbmodelles", FS Wenger (1983) 431 ff; KLOSE, Gemeindegröße als politisches Problem (1984).

298) Zwar ist die Organisationsgewalt der Gemeinde durch den Landesgesetzgeber sehr weitgehend *beschränkbar*, die einschlägigen Regelungen der Gemeindestatute regeln die Innenorganisation der Gemeindeämter jedoch nur rudimentär. Im Vergleich zu den Bezirksverwaltungsbehörden hat die interne Organisationsgewalt hier bedeutend mehr Spielraum.

299) § 46 Abs 1 Bgl GemO; § 68 Abs 3 Ktn AGO; § 42 Abs 1 Nö GemO; § 37 Abs 1 Oö GemO; § 42 Abs 2 Sbg GemO; § 64 Abs 1 Stm GemO; § 50 Tir GemO; § 60 Abs 1 lit f u Abs 2 Vbg GemG.

300) § 46 Abs 1 Bgl GemO („Amtsmann"); § 68 Abs 2 Ktn AGO; § 42 Abs 4 Nö GemO; § 37 Abs 1 Oö GemO; § 44 Sbg GemO; § 51 Abs 2 Tir GemO.

der Führung der Geschäfte gemäß Art 119 Abs 3 B-VG betraut sind. Ein umfassendes Geschäftsführungsmonopol des Gemeindeamtes, wie es eine restriktive Interpretation des Art 117 Abs 5 B-VG nahelegen könnte, ist bei der Geschäftsbesorgung im übertragenen Wirkungsbereich eher anzunehmen, als im Bereich des eigenen Wirkungsbereiches[301]. Dieser Frage kommt hier allerdings keine so große Bedeutung zu wie im Bereich des eigenen Wirkungsbereiches, da die Organisationsproblematik der Privatwirtschaftsverwaltung ausgeklammert bleiben kann[302]. Die Mitwirkung der Gemeinde an der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung erstreckt sich ausschließlich auf den Bereich der *Hoheitsverwaltung*[303]

Die auch hier mögliche Beleihung oder Inpflichtnahme dürfte sohin nur unmittelbar durch Gesetz oder durch Verwaltungsakt auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung erfolgen[304]. Aber auch in diesen Bereichen muß die verfassungsgesetzlich angeordnete Zurechnung aller behördlichen Akte zum Bürgermeister gewahrt bleiben.

Die Systementscheidung des Art 117 Abs 6 B-VG zugunsten einer Zentralisierung der Gemeindebürokratie und der im Zusammenhang mit der Vorstandsfunktion des Bürgermeisters gegenüber dem Gemeindeamt mit der Zurechnungs- und Verantwortlichkeitsregelug in Art 119 Abs 4 B-VG weisen auf ein Geschäftsführungsmonopol des Gemeindeamtes in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung hin, soweit nicht eine ausdrückliche bundesgesetzliche Ermächtigung zur Heranziehung anderer Verwaltungshelfer, wie etwa für technische Überwachungen, chemische Untersuchungen oä Platz greift.
Die Ausgestaltung der internen Organisation des Gemeindeamtes ist in den Gemeindeordnungen nur rudimentär geregelt. Es ist in der Regel nur ein *Amtsvorstand* als Leiter des inneren Dienstes gesetzlich gefordert[305], einzelne Gemeindeordnungen enthalten Ermächtigungen für eine Delegation der Approbationsbefugnis[306]. Die personelle und sachliche Ausstattung, die die Verwaltungskraft[307] entscheidend beeinflußt, aber auch die Festlegung der Amtsstunden,

---

301) Siehe dazu mwN OBERNDORFER, Gemeinderecht 87; NEUHOFER, Handbuch 125; DERS., in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 428; FRÖHLER/OBERNDORFER, Recht und Organisation der Kommunalwirtschaft (1974) 82 ff.

302) Dazu FRÖHLER/OBERNDORFER, Recht 29 ff.

303) Siehe NEUHOFER, Handbuch 240; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 279; VÖGEL, Das Vorarlberger Gemeindegesetz (1966) 49; RASCHAUER/KADZDA, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 148.

304) Vgl KOJA, Die Erfüllung hoheitlicher Verwaltungsaufgaben durch Private, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 457.

305) Siehe die Hinweise in Anm 300.

306) Vgl etwa § 69 Ktn AGO; § 42 Abs 4 Nö GemÖ; § 64 Abs 2 Stm GemO.

307) Siehe dazu eingehend OBERNDORFER, Gemeinderecht 25 ff.

der internen Verwaltungsabläufe, die Gliederung in Abteilungen etc liegen in der Organisationsgewalt der Gemeinde, die hier im eigenen Wirkungsbereich tätig wird. Der Bund ist, da es sich hiebei kompetenzrechtlich um eine Landeszuständigkeit handelt, von diesen organisationsrechtlichen Belangen ausgeschlossen.

Die Qualität der Besorgung der Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung hängt sohin zum Teil wesentlich von der personellen und sachlichen Ausstattung der Gemeindeämter ab, die von Gemeinde zu Gemeinde oft sehr gravierende Unterschiede aufweist[308].

Im Bewußtsein der Diskrepanzen zwischen den modernen bürokratischen Anforderungen an die Gemeindeverwaltung und den tatsächlichen Möglichkeiten insbesondere der Kleingemeinden haben die meisten Gemeindeordnungen die Möglichkeit der Bildung von *Verwaltungsgemeinschaften* geschaffen[309]. Verwaltungsgemeinschaften sind freiwillige Zusammenschlüsse zweier oder mehrerer Gemeinden zu einer gemeinsamen Geschäftsführung[310].

Durch solche Vereinbarungen kann etwa ein gemeinsames Gemeindeamt geschaffen werden[311]. Es können aber auch gemeinsame Einrichtungen gebildet werden, die nur begrenzte Hilfsfunktionen[312] ausüben (zB EDV-Anlagen[313], Funktionen der Feuerwehrverwaltung, Straßenräumdienste oder aber die gemeinsame Führung von besonderen Referaten bei sonstiger getrennter Organisation der Gemeindeämter). Diese Verwaltungsgemeinschaften werden auch im

---

308) Dazu kritisch OBERNDORFER, Gemeinderecht 26 ff; SCHÄFFER, Verwaltungspersonal, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer, Verwaltungslehre 183, weist darauf hin, daß exakte Angaben über die Zahl der Gemeindebediensteten gar nicht möglich ist.

309) Vgl §§ 23 f Bgl GemO; §§ 71 f Ktn AGO; §§ 14 f Nö GemO; § 13 Oö GemO; § 42 Sbg GemO; §§ 37 ff Stm GemO; in der Tir GemO und im Vbg GemG fehlen solche Bestimmungen, was die Gemeinden jedoch nicht hindern kann, vertraglich solche ins Leben zu rufen (vgl OBERNDORFER, Gemeinderecht 276; NEUHOFER, Handbuch 391; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 292).

310) Vgl PETZ, Gemeindeverfassung 183; BERCHTOLD, Über die Bildung von Gemeindeverbänden, ÖGZ 1969, 427 ff u. 484 ff; OBERNDORFER, Gemeinderecht 273 ff; NEUHOFER, Handbuch 390 ff; WALTER, Bundesverfassungsrecht 621; BAUER/VAN KALDENKERKEN, Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit in Österreich (1977) 12 f; GALLENT, Gemeinde 181 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 291 f.

311) Darauf deuten etwa § 13 Abs 1 Oö GemO oder § 42 Sbg GemO hin, wobei letztere allerdings ausdrücklich auf den eigenen Wirkungsbereich Bezug nimmt; vgl auch NEUHOFER, Handbuch 393 f, der als *Hauptanwendungsfall* der Verwaltungsgemeinschaft die gemeinsamen gemeindeamtlichen Einrichtungen beschreibt.

312) Keinesfalls kann die Verwaltungsgemeinschaft selbständige behördliche Aufgaben übernehmen. Insofern ist die Ansicht von PETZ, Gemeindeverfassung 183, irrig, daß auf diesem Wege gemeinsame *Standesämter* eingerichtet werden können; §§ 60 ff PStG sehen hier auch ausdrücklich *Gemeindeverbände* vor.

313) Vgl VfSlg 8844/1980, in dem der VfGH die Freiheit zur Gestaltung der inneren Organisation betont und sogar auch das Recht, den koordinierten Einsatz von EDV-Anlagen, in Form eines Vereins zu betreiben, hervorhebt.

übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinde und auch in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung tätig[314]. Die von einer Verwaltungsgemeinschaft gesetzten Rechtsakte werden nicht ihr selbst, sondern immer nur einer der die Verwaltungsgemeinschaft bildenden Gemeinden zugerechnet[315].
Auch bezüglich der *Bildung* von Verwaltungsgemeinschaften kommt die Organisationshoheit der Gemeinden zum Tragen, ein Einfluß des Bundes, etwa in Form von Weisungen, ist ausgeschlossen. Ein solcher Beschluß wird vom Gemeinderat autonom gefaßt, wenn nicht eine solche gegen den Willen der Gemeinde gebildet wird, wozu aber ausschließlich *Landesorgane* berufen sind[316].

Bei der *Geschäftsführung* sind die Organe der Verwaltungsgemeinschaft an die Weisungen der fachlich übergeordneten Gemeindeorgane gebunden. In Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung sind die Bürgermeister befugt und verpflichtet, alle ihnen zu Gebote stehenden Mittel einzusetzen, um entsprechende Weisungen von Bundesbehörden zu realisieren. Die Verantwortlichkeit eines Bürgermeisters gegenüber dem Landeshauptmann gemäß Art 119 Abs 5 B-VG bleibt auch bei Führung von Gemeindegeschäften durch eine Verwaltungsgemeinschaft unberührt.

cc) *Der Bürgermeister*

(1) Träger des übertragenen Wirkungsbereiches und damit auch der mittelbaren Bundesverwaltung im Gemeindebereich ist der *Bürgermeister.*Durch die Verfassungsnovelle 1962[317] wurden die Systemgrundsätze der mittelbaren Bundesverwaltung auf Landesebene auf den Gemeindebereich umgelegt und der Bürgermeister als monokratisches Organ zum allein verantwortlichen Zurechnungssubjekt des gesamten übertragenen Wirkungsbereiches gemacht. Zwar hatten die Gemeindeordnungen schon früher den Bürgermeister mit der selbständigen Führung des übertragenen Wirkungsbereiches betraut[318], es stand jedoch dem zuständigen Materiengesetzgeber offen, auch andere Organe zu betrauen. Nun-

314) Siehe PETZ, Gemeindeverfassung 183; OBERNDORFER, Gemeinderecht 280; GALLENT, Gemeinde 185; gem § 23 Abs 1 Bgl GemO und § 14 Abs 1 Nö GemO dürfen Verwaltungsgemeinschaften nur für Angelegenheiten des eigenen und des übertragenen Wirkungsbereiches *des Landes* eingerichtet werden.

315) So VfSlg 5483/1967; PETZ, Gemeindeverfassung 183; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 291; OBERNDORFER, Gemeinderecht 278; WALTER, Bundesverfassungsrecht 621; GALLENT, Gemeinde 185; aA NEUHOFER, Handbuch 391.

316) Vgl § 23 Abs 2 Bgl GemO (Einrichtung durch Landesgesetz); § 14 Abs 3 Nö GemO (Einrichtung durch VO der LRg); zu den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Bestimmungen siehe NEUHOFER, Handbuch 391.

317) BVG v 12.7.1962, BGBl 1962/205.

318) Vgl ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht 177; ADAMOVICH (sen), Verwaltungsrecht I[5], 168.

mehr ist eine einheitliche Vollziehungskonstruktion verwirklicht, wodurch insbesondere die Handhabung des Weisungsrechts und die Geltendmachung der Verantwortlichkeit wesentlich erleichtert wurde[319].

(2) Der Bürgermeister ist ein im Sinne des Art 20 Abs 1 B-VG „auf Zeit gewähltes Verwaltungsorgan", der seine demokratische Legitimation vom *Gemeindevolk* herleitet. Die Bundesverfassung enthält keine Regeln über seine Bestellung. Nach der aufgegebenen Volkswahl in Vorarlberg[320] und den nicht realisierten Plänen in der Steiermark, den Bürgermeister vom Gemeindevolk wählen zu lassen[321], ist heute nach allen Gemeindeordnungen der Bürgermeister vom Gemeinderat zu wählen[322]. Auch diesbezüglich ist die Parallele zum Bestellungsmodus des Landeshauptmannes deutlich. Aber anders als im Landesbereich, wo das traditionelle Parteienschema in der Regel dem Spitzenkandidaten der mandatsstärksten Partei das Amt des Landeshauptmannes garantiert, bedeutet im Gemeindebereich, bedingt durch eine pluralistischere Parteienlandschaft, in einzelnen Ländern verstärkt durch die Möglichkeit der Listenkoppelung[323], die Gemeinderatswahl oft noch keine Entscheidung über die Person des Bürgermeisters.
Hier kommt dem Gemeinderat eine, oft über die staatsnotarielle Funktion hinausreichende Kreationskompetenz zu. Die Doppelstellung des Bürgermeisters als letztlich vom Gemeindevolk legitimierten und auf sein Vertrauen angewiesenes Gemeindeoberhaupt und als weisungsgebundenes Verwaltungsorgan der Bundes- und Landesverwaltung können — wie beim Landeshauptmann — zu Spannungen führen, wenn sich die Notwendigkeit ergibt, daß der Bürgermeister von seinen als Gemeindepolitiker vertretenen Auffassungen abweichen muß, um Bundes- oder Landesaufgaben weisungsgemäß zu vollziehen. Da jedoch die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches zumeist Teil- und Hilfsaufgaben darstellen, stellt dieses Spannungsverhältnis kein wirklich gravierendes Demokratieproblem dar, zumal die politische Kommunikation im Gemeindebereich direkter und persönlicher ist als auf Landesebene.

---

319) Vgl PETZ, Gemeindeverfassung 99 f.

320) Vgl das Vbg Bürgermeister-VolkswahlG, LGBl 1958/11; dieses wurde durch § 92 Abs 2 lit f Vbg GemG aufgehoben.

321) Vgl PETZ, Gemeindeverfassung 121; PONHOLD, Mehr unmittelbare Demokratie in den Gemeinden, ÖGZ 1966, 9/17 f; vgl aber neuerdings RACK, Zur Direktwahl des Bürgermeisters, ÖGZ 1986/12, 6 ff.

322) § 17 Bgl GemO; § 24 Ktn AGO; § 26 Nö GemO; § 25 Oö GemO; § 32 Abs 4 Sbg GemO; § 23 Stm GemO; § 19 Tir GemO; § 55 Vbg GemO.

323) Vgl etwa § 31 Tir GemeindewahlO, LGBl 1973/63 idF LGBl 1980/4; § 28 Innsbrucker WahlO, Tir LGBl 1975/54 idF LGBl 1983/37; exemplarisch siehe PELINKA, Zur Dekonzentration kommunaler Parteiensysteme, ÖJP 1983, 141 ff; ZIESEL, Die grüne Bewegung am Beispiel der Salzburger Bürgerliste, ebenda 167 ff.

(3) Die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches sind nach Art 119 Abs 2 B-VG zunächst dem Bürgermeister allein zugewiesen. Er kann diese allein mit Unterstützung des Gemeindeamtes besorgen, oder er kann von der Ermächtigung des Art 119 Abs 3 B-VG Gebrauch machen und einzelne Gruppen solcher Geschäfte wegen des sachlichen Zusammenhanges mit den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches Mitgliedern des Gemeindevorstandes (Stadtrates, Stadtsenates) oder anderen durch die Gemeindeordnungen eingerichteten Organen[324] oder bei Kollegialorganen deren Mitgliedern zur Besorgung in seinem Namen übertragen.
Aus der Formulierung des Art 119 Abs 3 B-VG geht hervor, daß eine solche Übertragung jedenfalls an die Voraussetzung gebunden ist, daß die delegierten Organe mit der Führung von Geschäften betraut sein müssen, die einen *sachlichen Zusammenhang* mit den zur Übertragung in Betracht kommenden Geschäften des übertragenen Wirkungsbereiches aufweisen. Damit ist eine Aufteilung der Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung unter den Gemeindeorganen nach dem „Gießkannenprinzip" ausgeschlossen.
Aus dem Zweck der *Mischverwaltung*, die auch hier verwirklicht ist, kann auch geschlossen werden, daß ein völlig freies Ermessen des Bürgermeisters bei der Handhabung dieser Übertragungsbefugnis nicht besteht. Vielmehr gebietet der verwaltungsökonomische Grundsatz der Mischverwaltung, der in Art 127a B-VG konkretisiert ist, eine *Verpflichtung* des Bürgermeisters zur Übertragung von Aufgaben, wenn dies verwaltungsökonomisch sinnvoll ist[325].
Bei Besorgung der Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung ist der Bürgermeister *weisungsgebunden* im Sinne des Art 20 Abs 1 B-VG. Die Gründe für die Ablehnung einer Weisung sind dieselben wie für jedes andere Verwaltungsorgan auch. Weisungsbefugt sind die sachlich in Betracht kommenden Oberbehörden, in der Regel Bezirkshauptmann und Landeshauptmann.

(4) Art 119 Abs 3 B-VG regelt das Recht der Weisungserteilung bei Betrauung anderer Gemeindeorgane mit Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung. In dieser Bestimmung ist aber keine mit Art 103 Abs 3 B-VG vergleichbare Bestimmung über ein *Verbot des Weisungsdurchgriffs* enthalten. Eine Art 103 B-VG entsprechende Konstruktion besteht jedoch auch im Gemeindebereich:

Aus dem Wortlaut des Art 119 Abs 3 B-VG ergibt sich eindeutig ein Weisungsrecht des Bürgermeisters bei Übertragung von Geschäften der mittelbaren Bundesverwaltung auf andere Gemeindeorgane gegenüber diesen. Diese Bestimmung wird in den Gemeindeordnungen meist mehr oder weniger wörtlich wiederholt[326]. Schon allein diese Formulierung legt ein Weisungsmonopol des Bür-

---

324) Gemäß Art 117 Abs 1 B-VG; siehe dazu unten III.B.4.a.dd.

325) Vgl auch GALLENT, Gemeinde 55.

326) Vgl § 33 Abs 2 Bgl GemO; § 63 Abs 2 Ktn AGO; § 39 Abs 3 Nö GemO; § 61 Abs 2 Oö GemO; § 36 Abs 1 Sbg GemO; § 42 Abs 3 Stm GemO; § 42 Abs 2 Tir GemO; § 61 Abs 2 Vbg GemG.

germeisters gegenüber den anderen Gemeindeorganen nahe. Für diese Konstruktion spricht sodann auch die bewußte Parallelität der Ausgestaltung der Führung des übertragenen Wirkungsbereiches zum System der mittelbaren Bundesverwaltung. Schließlich wäre die Aufrechterhaltung der *Verantwortlichkeit* des Bürgermeisters bei einer Übertragung nach Art 119 Abs 3 B-VG sinnlos, wenn den staatlichen Organen die Möglichkeit eingeräumt wäre, unter Umgehung des Bürgermeisters die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung durch Weisung zu steuern. Der Annahme der Zulässigkeit von Weisungsdurchgriffen steht auch die daraus resultierende Möglichkeit von einander widersprechenden Weisungen von Bundesorgan und Bürgermeister gegenüber. Man wird daher trotz Fehlens einer Art 103 Abs 3 B-VG entsprechenden Vorschrift auch hier den Bürgermeister als alleinigen Adressat und Adressant von Weisungen der übergeordneten staatlichen Behörden ansehen können. Gegenüber den gemäß Art 119 Abs 3 B-VG mit der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung betrauten Organen ist daher *allein der Bürgermeister das zur Weisungserteilung zuständige Organ im Sinne des Art 20 Abs 1 B-VG*[327].

(5) Zur Sicherung der rechtmäßigen Führung der mittelbaren Bundesverwaltung auf Gemeindeebene sieht Art 119 Abs 4 B-VG eine spezielle *rechtliche Verantwortlichkeit* des Bürgermeisters sowie der sonstigen mit diesen Geschäften betrauten Organen vor[328]. Wegen Gesetzesverletzung sowie wegen Nichtbefolgung einer Verordnung oder Weisung können diese Organe, soweit ihnen Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit zur Last fällt, vom Landeshauptmann ihres Amtes verlustig erklärt werden. Diese Bestimmung, die ausschließlich *schwere Rechtsverfehlungen* erfaßt, soll die Effektivität des Leitungs- und Weisungsrechts der sachlich übergeordneten Organe durch die Androhung einer gravierenden Sanktion sichern. Als einziges Sanktionsmittel ist die Amtsenthebung vorgesehen. Wenngleich es sich zweifellos um die Geltendmachung einer rechtlichen Verantwortlichkeit handelt, so darf die Dimension des *politischen Ermessens*, die hier zum Tragen kommt, nicht übersehen werden. Der Landeshauptmann ist nicht verpflichtet, bei Vorliegen einer qualifizierten Rechtsverletzung die Amtsenthebung auszusprechen. Auch kommt hier eine besondere demokratische Problematik zum Vorschein, wenn das rechtswidrige Verhalten eines Bürgermeisters zum Ausdruck eines parteipolitischen Konflikts umfunktioniert wird. Es ist aber auch über die Parteipolitik hinaus die Absetzung eines demokratisch gewählten politischen Organs durch

---

327) Dies ist für die Weisungsbefolgungspflicht und den für den Organwalter bedeutsamen *organhaftungsrechtlichen* Aspekt relevant; vgl ENT, Die Organhaftpflicht (1969) 90 u 98; so im Ergebnis auch NEUHOFER, Handbuch 241.

328) Vgl § 13 BGemAufsG; PETZ, Gemeindeverfassung 100 f; WALTER, Bundesverfassungsrecht 622; NEUHOFER, Handbuch 172; RINGHOFER, Kommentar 367 f.

ein anderes politisches Organ stets ein politisches Problem[329]. Dem hat der Gesetzgeber rechtsstaatlich einwandfrei durch das Berufungsrecht gegen eine Amtsenthebung an den BMI Rechnung getragen (§ 13 BGemAufsG). Gegen diese Entscheidung ist nach Art 141 Abs 1 lit e B-VG eine Beschwerde an den VfGH und den VwGH möglich[330].
Subjekt der Verantwortlichkeit nach Art 119 Abs 4 B-VG ist in erster Linie der Bürgermeister. Neben der persönlichen Führung der Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung erstreckt sich seine Verantwortlichkeit auch auf die *Überwachung* der Verwaltung, wenn sie gemäß Art 119 Abs 3 B-VG durch andere Organe erfolgt. Insbesondere ist aus Art 119 Abs 3 B-VG eine Verpflichtung des Bürgermeisters abzuleiten, Weisungen zu erteilen, wenn dies die Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung erfordert[331]. Erst bei Nichtbefolgung einer solchen Weisung geht die Verantwortlichkeit im Sinne des Art 119 Abs 4 B-VG vom Bürgermeister auf die mit der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung beauftragten Organe über.

(6) Von Bedeutung für die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung ist auch die *Stellung des Bürgermeisters als Vorstand des Gemeindeamtes*[332]. Diese Funktion ist ihm nach allen Gemeindeordnungen zugewiesen[333]. Ähnlich wie die Stellung des Landeshauptmannes im Bereich des Amtes der Landesregierung und der Bezirkshauptmannschaften ist auch im Gemeindebereich die Vorstandsfunktion weder gesetzlich definiert noch inhaltlich abschließend bestimmbar. Die Gemeindestatute erwähnen zum Teil die Vorsorge für die personelle und sachliche Ausstattung des Gemeindeamtes sowie die Stellung des Bürgermeisters als Vorgesetzten der Gemeindebediensteten[334], doch bestehen hier weitgehende Mitwirkungsrechte des Gemeinderates und des Gemeindevorstandes, die die innere Organisationsgewalt des Bürgermeisters erheblich einschränken[335]. Das Ver-

---

329) Zumindest in der Öffentlichkeit ist diese Problematik stets als „politische" bewußt. Es gilt auch hier die Erfahrung, daß der rechtliche Aspekt stets nur als Beiwerk im Bewußtsein der Öffentlichkeit Platz findet.

330) Vgl NEUHOFER, Handbuch 172.

331) Zwar ist mit PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 144, anzunehmen, daß der Bürgermeister auch die ihm im eigenen Wirkungsbereich zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen hat, doch kommt der Weisung als dem rechtlich effektivsten Führungsinstrument die größte Bedeutung zu.

332) Vgl NEUHOFER, Handbuch 147; SEYER, ÖGZ 1982, 485.

333) Siehe die Hinweise in Anm 299.

334) Vgl etwa § 27 Abs 1 Bgl GemO; § 68 Abs 3 Ktn AGO; §§ 38 Abs 1 Z 5 und 42 Abs 1 Nö GemO; §§ 37 Abs 1 u 58 Abs 2 Z 4 u 5 Oö GemO; §§ 42 Abs 2 u 43 Abs 4 u 5 Sbg GemO; §§ 45 Abs 2 lit f u 64 Stm GemO; § 50 Tir GemO; § 60 Abs 1 lit f u insb Abs 2 Vbg GemG.

335) Zusätzlich bestehen in manchen Ländern Mitwirkungsbefugnisse (Genehmigungen) der LRg; vgl beispielsweise § 58 Abs 4-6 iVm § 63 Abs 2 Ktn AGO; §§ 33, 35 Abs 2 Z 13 u 16, 40 Nö GemO; §§ 37 Abs 1 u 4; § 56 Abs 2 Z 5 Oö GemO; § 43 Abs 3 u 5 Sbg GemO; §§ 51 f Tir GemO ua.

hältnis des Bürgermeisters als Vorstand des Gemeindeamtes zum berufsmäßigen Leiter des Gemeindeamtes ist in den Gemeinderechtsquellen nicht definiert, doch dürften auch hier die für das Verhältnis Landeshauptmann-Landesamtsdirektor entwickelten Regeln grundsätzlich gelten[336]. Festzuhalten bleibt, daß das, die österreichische Verwaltungsorganisation kennzeichnende System der Trennung von politischer Leitung und bürokratischer Organisation auch im Gemeindebereich verwirklicht ist.

dd) *Sonstige Gemeindeorgane in der mittelbaren Bundesverwaltung*

Art 119 Abs 3 B-VG ermöglicht die Einbeziehung von Mitgliedern des Gemeindevorstandes (Stadtrates, Stadtsenates) sowie anderer nach Art 117 Abs 1 B-VG geschaffener Organe. Die rechtliche Konstruktion des Art 119 Abs 3 ist weitgehend dem Art 103 Abs 2 B-VG nachempfunden[337]. Die Formulierung ist zwar nicht ganz präzise, da der Begriff des Organs von dem des Organwalters nicht auseinandergehalten ist[338], doch ist trotzdem klargestellt, daß Auftragsangelegenheiten nur physischen Personen übertragen werden können[339] und daß der Gemeinderat nicht beauftragtes Organ bei der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung sein kann[340]. Von praktischer Bedeutung für die mittelbare Bundesverwaltung ist nur die Übertragung von Geschäften auf die Mitglieder des Gemeindevorstandes.

ee) *Die Mitwirkung von Gemeindeverbänden an der mittelbaren Bundesverwaltung*

(1) Art 116a Abs 2 B-VG ermächtigt den Gesetzgeber innerhalb seiner Zuständigkeit (Art 10 - 15) für einzelne Zwecke die Bildung von Gemeindeverbänden vorzusehen[341]. Da die Bildung von Gemeindeverbänden auch für Angelegenheiten

---

336) Siehe oben III.3.c.bb.

337) Siehe PETZ, Gemeindeverfassung 99; RINGHOFER, Bundesverfassung 367; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 421 f.

338) Diese Unterscheidung ist der Terminologie des B-VG aber generell nicht geläufig; siehe die Nachweise bei ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht 149; ZLUWA, JBl 1972, 178 ff; NEUHOFER, Handbuch 116 ff; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 308 mit Anm 27.

339) So PETZ, Gemeindeverfassung 99.

340) Vgl PETZ, Gemeindeverfassung 99; RINGHOFER, Bundesverfassung 367.

341) Vgl dazu allgemein PETZ, Gemeindeverfassung 178 ff; BERCHTOLD, ÖGZ 1969, 427 ff u 448 ff; OBERNDORFER, Gemeinderecht 281 ff; NEUHOFER, Handbuch 395 ff; WALTER, Bundesverfassungsrecht 641 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 292 ff; RINGHOFER, Bundesverfassung 350 f; BAUER/KALDERKERKEN, Möglichkeiten 12 ff; GALLENT, Gemeinde 174 ff; DERS., Die Gemeindeverbände (vor und) nach Art 116a B-VG, ÖGZ 1986, 7 ff; KOJA, Gemeindeverbände und Bundesverfassung (1979); WALTER/MAYER, Bundesverfassungsrecht[5] 273 f.

des übertragenen Wirkungsbereiches zulässig ist[342], können Gemeindeverbände auch zur Besorgung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung eingerichtet werden. Gemeindeverbände sind selbständige Rechts- und Verwaltungsträger, die ihre Aufgaben *im eigenen Namen* besorgen. Es handelt sich um eine *organisatorische Ausgliederung* von bestimmten Aufgaben, somit um eine Umgehung des Bürgermeisters und der Organisationsverantwortung der Gemeinde.

Daher ist im Bereich des hoheitlichen Vewaltungshandelns, das hier ausschließlich relevant ist[343], stets eine gesetzliche Grundlage für die Einrichtung erforderlich. Ein Gemeindeverband kann entweder direkt durch Gesetz eingerichtet werden[344] oder durch eine Verordnung, die jedoch einer ausreichenden gesetzlichen Determinierung bedarf[345]. Das Legalitätsprinzip gebietet, da es sich um die Begründung von außenwirksamen Organkompetenzen handelt, eine genaue Festlegung des einrichtenden Organs sowie der Organe und Zuständigkeiten des Gemeindeverbandes. Werden Gemeindeverbände im Wege der Vollziehung, dh durch Verordnung eingerichtet, sind die beteiligten Gemeinden vorher zu hören (Art 116 a Abs 2 B-VG). Welchem Gemeindeorgan das Recht zur Stellungnahme zukommt, ist weder im B-VG noch in den Gemeindeordnungen ausdrücklich geregelt. Aus der Vertretungsbefugnis des Bürgermeisters nach außen[346] kann eine Befugnis des Gemeindeoberhauptes zur Wahrnehmung des Anhörungsrechts *nicht* erschlossen werden. Im Lichte der Judikatur des VfGH und des VwGH zum Vertretungsrecht der Gemeinde[347] erscheint eine Zuständigkeit des Gemeinde-

---

342) Durch die B-VG-Novelle 1984, BGBl 490 (Neuschaffung des Art 116a B-VG) wurde die Bildung der Gemeindeverbände neu geregelt. Rechtsgrundlage für die Gemeindeverbände im übertragenen Wirkungsbereich bildet nunmehr Art 116a Abs 2 B-VG.

343) Da sich der übertragene Wirkungsbereich der Gemeinden ausschließlich auf die hoheitliche Verwaltung bezieht (siehe die Nachweise bei NEUHOFER, Handbuch 240; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 279 f) können Gemeindeverbände zu Zwecken der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung nur im Bereich der hoheitlichen Vollziehung gebildet werden. Daher können Rechtsprobleme der Gemeindeverbände, die im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung tätig sind, hier unerörtert bleiben.

344) Vgl zur umstrittenen Stellung der Wasserverbände nach § 87 Abs 1 WRG als Gemeindeverbände die Nachweise bei KOJA, Gemeindeverbände 33 ff; MAYER, Die finanzielle Kontrolle von Wasserverbänden, FS Wenger (1983) 369 ff. ROSE-KAAN, Wasserverbände als kooperative Gemeindeeinrichtung zur Besorgung von Aufgaben des regionalen Umweltschutzes, ÖZW 1983, 105 ff.

345) Bescheid oder Erlaß scheiden als Einrichtungsform jedenfalls im Bereich der Hoheitsverwaltung aus; vgl PETZ, Gemeindeverfassung 179; RILL/SCHÄFFER, Die Rechtsnormen für die Planungskoordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung (1975) 65; KOJA, Gemeindeverbände 16 ff; GALLENT, ÖGZ 1986, 16 ff; aA BERCHTOLD, ÖGZ 1969, 430.

346) Vgl § 27 Abs 1 Bgl GemO; § 58 Abs 1 Ktn AGO; § 37 Abs 1 Nö GemO; § 58 Abs 1 Oö GemO; § 36 Abs 2 Sbg GemO; § 45 Abs 1 Stm GemO; § 54 Abs 1 Tir GemO; § 60 Abs 1 lit a Vbg GemG.

347) Siehe VfSlg 5856/1968; 5975/1969; VwGH v 27.6.1968, Zl. 1252/1966 uv 31.1.1969, Zl 1675/68; NEUHOFER, Handbuch 287 ff. KOJA, Zur Befugnis der Vertretung der Gemeinden vor dem Verfassungsgerichtshof, ÖJZ 1962, 505 ff.

rates gegeben zu sein. Teleologisch sinnvoll erscheint mir die Annahme, daß jenes Gemeindeorgan zur Stellungnahme berechtigt ist, das die dem Gemeindeverband zu übertragenden Geschäfte innerhalb der Gemeinde zu führen hat. Das wäre im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung der Bürgermeister.

(2) Gemeindeverbände dürfen nur zu *bestimmten Zwecken* gebildet werden. Damit ist bundesverfassungsrechtlich ausgeschlossen, daß durch die Bildung von Gemeindeverbänden mit Allzuständigkeit die bundesverfassungsrechtliche Schranke gegen die Errichtung von Gebietsgemeinden (Art 120 B-VG) unterlaufen wird[348]. Wenn auch kommunale Allzweckverbände verfassungsrechtlich unzulässig sind, so brauchen Gemeindeverbände doch nicht auf *einzelne* Zwecke beschränkt bleiben. Nach herrschender Ansicht sind *Mehrzweckverbände* durchaus verfassungskonform realisierbar[349].

Gerade im Lichte der Systementscheidung des Bundesverfassungsgesetzgebers, die Bundesverwaltung in den Ländern und in den Gemeinden (im übertragenen Wirkungsbereich) nach dem Prinzip der Mischverwaltung zu führen, sind diese Mehrzweckverbände, die Bundes- und Landesaufgaben, Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungsbereiches führen, im System der mittelbaren Bundesverwaltung von besonderer Bedeutung. Denn durch die Ausgliederung einer Agende aus dem übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinde kommt in diesem Fall die Koordinationsbestimmung des Art 119 Abs 3 B-VG nicht zur Geltung. Die Möglichkeit, Gemeindeverbände mit Aufgaben, die kompetenzübergreifend nach ihrem sachlichen Zusammenhang koordiniert sind, zu betrauen, stellt diese Möglichkeit wieder her und kann durch die zusätzliche interkommunale Kooperation die Effizienz der Aufgabenerfüllung weiter steigern. Allerdings müssen auch hier die für die Mischverwaltung allgemein geäußerten föderalistischen Bedenken[350] in Erinnerung gebracht werden: Eine Strapazierung der Ermächtigung zur Bildung von Gemeindeverbänden kann auch hier zur Eliminierung von lokalen Besonderheiten und Verwaltungstraditionen führen, deren Wert unter sachrationalen Gesichtspunkten oft nicht erkannt werden kann.

(3) Bei der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung durch Gemeindeverbände stellt sich die Frage nach der *Weisungsbindung* und der *rechtlichen Verantwortlichkeit.*

---

348) Vgl die EB zur RV der Gemeindeverfassungsnovelle, 639 Bgl NR 9. GP, 15; GALLENT, ÖGZ 1986, 18.

349) Vgl OBERNDORFER, Gemeinderecht 283; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 293; RILL/SCHÄFFER, Rechtsnormen 64; EVERS, Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden (1976) 31; RINGHOFER, Bundesverfassung 350; KOJA, Gemeindeverbände 27 ff; siehe auch für die bundesdeutsche Rechtslage OEBBECKE, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie (1982).

350) Siehe unten IV.C.2.

Der Gemeindeverband tritt in den ihm übertragenen Kompetenzen *an die Stelle* der Gemeinde. Von der Verwaltungsgemeinschaft unterscheidet er sich durch seine *eigene Rechtspersönlichkeit*, die ihn zum selbständigen Zurechnungsobjekt von organisatorischen und funktionellen Rechtsbeziehungen macht. Im Umfang der ihm übertragenen Kompetenzen kommt ihm dieselbe rechtliche Stellung zu wie den Gemeinden. Das bedeutet aber, daß in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung die Organe des Gemeindeverbandes in gleichem Umfang an die Weisungen der staatlichen Organe gebunden sind, wie dies sonst der Bürgermeister ist[351]. Auch der Instanzenzug geht an die staatlichen Behörden. Zwischen Gemeinde (Bürgermeister) und Gemeindeverband besteht kein Weisungsverhältnis. Der Bürgermeister hat als solcher, dh als Träger des übertragenen Wirkungsbereiches, keinen Einfluß auf die Führung der Geschäfte durch den Gemeindeverband. Dafür ist er aber auch von seiner Verantwortlichkeit nach Art 119 Abs 4 B-VG befreit.

Problematisch ist die Weisungsbindung bei den sog „Mehrzweckverbänden", wenn Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungsbereiches gemeinsam erledigt werden. Insbesondere bei der Abstimmung von Maßnahmen beider Wirkungsbereiche aufeinander kann eine Weisung im übertragenen Wirkungsbereich direkte Auswirkungen auch auf die (Teil) Maßnahmen des eigenen Wirkungsbereiches haben. Von daher droht bei starker Inanspruchnahme der Möglichkeiten des Art 116a B-VG eine rechtlich und faktisch überaus diffizile Aushöhlung der Gemeindeautonomie und Steuerung der Gemeindeverwaltung durch staatliche Behörden auf verfassungsrechtlich dafür nicht vorgezeichnetem Wege.

Während die Weisungsbindung der Organe der Gemeindeverbände in der mittelbaren Bundesverwaltung gegenüber den staatlichen Behörden allein aus Art 20 Abs 1 B-VG ableitbar ist, bedeutet das Fehlen von verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Bestimmungen über die *Verantwortlichkeit* der Gemeindeverbandsorgane eine echte Gesetzeslücke[352]. Eine *analoge* Anwendung des Art 119 Abs 4 B-VG kommt nicht in Frage, da so schwerwiegende Eingriffe in individuelle Rechtspositionen ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung nicht zulässig sind. Auch die Anwendung des § 13 BGemAufsG kommt nach dessen klarem Wortlaut nicht zur Anwendung. Die Möglichkeit einer Amtsenthebung besteht daher nur dann, wenn dies gesetzlich besonders angeordnet ist.

---

351) So auch WALTER, Bundesverfassungsrecht 643; KOJA, Gemeindeverbände 37.

352) Daher kann der den Gemeindeverband einrichtende zuständige Gesetzgeber diesbezügliche Regelungen erlassen; vgl auch PETZ, Gemeindeverfassung 180, der sich soweit ersichtlich bisher als einziger mit dieser Problematik befaßt hat.

b) Die Städte mit eigenem Statut

Die Städte mit eigenem Statut sind für die Darstellung der mittelbaren Bundesverwaltung von besonderem Interesse, da hier Bezirks- und Gemeindeverwaltung in einer einheitlichen Organisation gemeinsam geführt werden. Es wird im folgenden zu untersuchen sein, inwieweit die Organisation der städtischen Verwaltung mit ihren spezifischen Eigenheiten symmetrisch ins Gesamtgefüge der mittelbaren Bundesverwaltung eingepaßt ist und welche verfassungsrechtlichen Besonderheiten sich hier für die Organisation und Führung der mittelbaren Bundesverwaltung abzeichnen.

aa) *Die verfassungsrechtliche Sonderstellung*

Die besondere rechtliche Struktur der Statutargemeinden reicht in ihren historischen Wurzeln weit in den Vorabsolutismus zurück[353]. Sie erfuhr im Wandel der Zeit zwar mannigfaltige Veränderungen[354], konnte ihre grundlegenden Besonderheiten, vor allem die Besorgung der sonst staatlichen Behörden zugewiesenen Aufgaben durch demokratisch legitimierte Stadtorgane trotz zahlreicher Einbrüche bis in die Gegenwart herauf bewahren. Ihre gegenwärtige verfassungsrechtliche Gestalt erhielten sie durch die Gemeindeverfassungsnovelle 1962[355] und die auf Grund des § 5 dieser Novelle erlassenen landesrechtlichen Regelungen. Damit wurde das Stadtrecht den Anforderungen des modernen Verwaltungsstaates angepaßt und das Organisationsrecht auf die bundesstaatliche Verwaltungsstruktur hin ausgerichtet, wiewohl hier keine *grundlegenden* Reformen notwendig waren[356].

Die Verleihung eines Stadtrechts ist mit einer Reihe von bundesverfassungsrechtlichen Bedingungen verknüpft. Zunächst soll durch eine bestimmte Min-

353) Vgl M. WEBER, Wirtschaft 741 ff; BISCHOFF, Österreichische Stadtrechte und Privilegien (1857); PERNTHALER, Verh 3. ÖJT I/3 (1967) 13 f; exemplarisch GRÖLL, Die Entwicklung des Klagenfurter Stadtrechts, ÖGZ 1950, H 19, 5 ff.

354) Vgl BISCHOFF, Stadtrechte; BROCKHAUSEN, Art. Statutargemeinden, in: Mischler/Ulbrich (Hg), Staatswörterbuch², Bd 4 (1909) 450 ff; OGRIS, Die Stadt in der österreichischen Gemeindegesetzgebung des 19. Jahrhunderts, in: Naumin (Hg), Städteordnungen des 19. Jahrhunderts (1984) 103 ff.

355) BGBl 1962/205 (§ 2); vgl KINZL/SCHÜTZ, Das neue Gemeinderecht, ÖGZ 1962, H 15/16, 9 f; HELLBLING, Zwei wichtige Gesetze zum weiteren Ausbau des B-VG, ÖVA 1962, 105 ff; PETZ, Gemeindeverfassung 168 ff.

356) Art XXII RGG legte die *landesgesetzliche* Erhebung von Ortsgemeinden zu Statutarstädten fest; die Aufgaben der Bezirksverwaltung wurden ihnen zuerst durch die Stadtstatute zugewiesen (vgl beispielsweise § 34 Innsbrucker Stadtrecht, Tir LGBl 1874/28); im B-VG wurde dies in Art 117 (Stammfassung) festgelegt; das Zustimmungserfordernis derBRg wurde durch § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 begründet; die Führung der Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung waren ihnen ausdrücklich durch § 8 Abs 5 lit b ÜG übertragen; die Schlüsselzahl 20.000 Einwohner wurde in Art 117 B-VG 1920 normiert.

destgröße (20.000 Einwohner) eine Schranke gegen eine mögliche „Demokratisierung der Bezirksverwaltung" im Wege der Stadtrechtsverleihung errichtet werden[357]. Sodann soll durch das *Verleihungsverfahren* sichergestellt werden, daß Land, Bund und die Gemeinde selbst mit der Erhebung zur Statutarstadt einverstanden sind.

In diesem Verfahren kommt der Gemeinde rechtlich die schwächste Stellung zu. Sie kann nur den Antrag auf Verleihung eines Stadtrechts stellen — gegen ihren Willen ist dies nicht möglich[358] — ein weitergehendes Recht kommt ihr nicht zu. Weder kann sie eine positive Erledigung ihres Antrages erzwingen[359], noch steht ihr rechtlich eine besondere Stellung im Gesetzgebungsverfahren zu, die ihr einen Einfluß auf die Ausgestaltung des Stadtrechts einräumt[360]. Der Landesgesetzgebung sind dabei die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grenzen der Organisationsgesetzgebung[361] gesetzt, ansonsten kommt dem Landesgesetzgeber sowohl hinsichtlich der Beurteilung der Gefährdung der Landesinteressen[362] als auch der Ausgestaltung der Organisation der Statutarstädte ein weitgehender politischer Ermessensspielraum zu. Schließlich räumt Art 116 Abs 3 B-VG der Bundesregierung das Zustimmungsrecht ein, ohne nähere Kriterien, wie etwa in Art 98 Abs 2 B-VG, anzugeben[363]. Diese Zustimmung ist konstitutiv, ein Behar-

357) Vgl OBERNDORFER, Gemeinderecht 112 f.

358) Vgl aber GALLENT, Gemeinde 35 f.

359) So KINZL/SCHÜTZ, ÖGZ 1962, H 15/16, 9; HELLBLING, ÖVA 1962, 106; PETZ, Gemeindeverfassung 169; OBERNDORFER, Gemeinderecht 111 f; RINGHOFER, Bundesverfassung 349; verfehlt NEUHOFER, Handbuch 107 f, der den Anspruch durch Beschwerde beim VfGH und VwGH für durchsetzbar erachtet. Zwar ist für den VfGH auch die Untätigkeit des Gesetzgebers beachtlich (vgl mit Nachweisen zur Vorjudikatur VfGH Erk G 175/84 v 29.11.1985), doch bietet das Normenkontrollverfahren nach Art 140 B-VG keine Handhabe, bei einer Untätigkeit des Gesetzgebers eine verbindliche Verpflichtung durch den VfGH zu erwirken. Daß es bei Säumnis des Gesetzgebers keinen Rechtsschutz nach Art 132 B-VG gibt, braucht wohl nicht näher begründet werden.

360) Fraglich ist, ob überhaupt und wenn, bis zu welcher Phase des Gesetzgebungsverfahrens die Gemeinde den Antrag wieder zurückziehen kann.

361) Vgl dazu ERMACORA, VVDStRL 16 (1958) 191 ff; WENGER, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 348; MATZKA, JBl 1980, 505 ff.

362) Aus dem Sinn dieser Bestimmung kann man aber als Versagungskriterium die *Gefährdung der ordnungsgemäßen Führung der Bezirksverwaltung, damit auch der mittelbaren Bundesverwaltung* erblicken; in diese Richtung auch PETZ, Gemeindeverfassung 170; OBERNDORFER, Gemeinderecht 114; NEUHOFER, Handbuch 108; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 295 f.

363) Siehe dazu KINZL/SCHÜTZ, ÖGZ 1962, H 15/16, 9: PETZ, Gemeindeverfassung 169; OBERNDORFER, Gemeinderecht 114; GALLENT, Gemeinde 36; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 296 nehmen ohne nähere Begründung eine Zustimmung durch Verschweigung (Frist von 8 Wochen) für möglich an.

rungsbeschluß kommt nicht in Betracht[364]. Auch sonst besteht keine rechtliche Möglichkeit, eine Zustimmung zu erzwingen.
Die verfassungsrechtlich bedeutsamste Bestimmung stellt der letzte Satz des Art 116 Abs 3 B-VG dar, wonach eine Stadt mit eigenem Statut neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung auch die der Bezirksverwaltung zu besorgen hat. Damit sind Gemeinde- und Bezirksaufgaben in einem Organisationsverband konzentriert, ohne daß aus der sprachlichen Formulierung „neben" .... „auch" auf eine unterschiedliche Wertigkeit beider Aufgabenkomplexe geschlossen werden darf.
Die Aufgaben der Bezirksverwaltung werden gemäß Art 119 Abs 1 B-VG im *übertragenen Wirkungsbereich* geführt[365]. Der Bürgermeister ist danach Gemeindeoberhaupt und Bezirkshauptmann in einer Person. Bei Besorgung der Angelegenheiten der Bundesverwaltung im Rahmen der Bezirksverwaltung ist er dem Landeshauptmann aber nur *sachlich*, nicht aber organisatorisch unterstellt. Insoweit liegt hier eine partielle Durchbrechung des Organisationsprogrammes des 1. Satzes des Art 102 Abs 1 B-VG vor.

Die Aufgabenfülle und die gegenüber kleineren Gemeinden wesentlich komplexere Verwaltungsstruktur von Statutarstädten[366] findet ihren rechtlichen Niederschlag in bestimmten Sonderregelungen der Verwaltungsorganisation bereits in der Bundesverfassung. So ist für die Leitung des inneren Dienstes zwingend ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter als *Magistratsdirektor* vorgeschrieben (Art 117 Abs 6 B-VG), womit — in deutlicher Parallele zu Art 106 B-VG — eine bürokratisch strukturierte Innenorganisation vorausgesetzt wird. Auch die besondere Bezeichnung der Verwaltungsorgane der Statutarstädte (Stadtsenat, Magistrat) hebt die städtische Verwaltungsorganisation von der der übrigen Gemeinden ab.

Auch für die politische Verwaltungsspitze (Stadtsenat, Bürgermeister) bestehen bundesverfassungsrechtliche Besonderheiten. So gelten für die Bürgermeister, ihre Stellvertreter und die Mitglieder des Stadtsenates die Beschränkungen des *Unvereinbarkeitsgesetzes*[367]. Die Bürgermeister und ihre Stellvertreter werden gemäß § 8 Abs 5 lit b ÜG 1920 vom Landeshauptmann und nicht, wie die anderen Bürgermeister, vom Bezirkshauptmann angelobt.

---

364) So auch HELLBLING, ÖVA 1962, 106; KOJA, Verfassungsrecht 156.

365) Siehe die Nachweise bei NEUHOFER, Handbuch 108.

366) Vgl OBERNDORFER, Gemeinderecht 108 ff und 117 ff; DERS., Stadtrechtsreform in Österreich (1976) 10 ff; RASCHAUER/KADZDA, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 162 und 164.

367) BGBl 1983/330 idF BGBl 1983/612; die Inkompatibilitäten sind allerdings nicht so weitreichend wie die der Mitglieder der Bundesregierung und der Landesregierungen (vgl insb §§ 2, 3 und 3a).

Art 127 a B-VG setzt die Grenze, die für Gemeindeprüfungen durch den Rechnungshof relevant ist, mit 20.000 Einwohnern fest und unterwirft damit Städte mit eigenem Statut einer obligatorischen Rechnungshofkontrolle[368].

bb) *Die innere Organisation*

(1) Wie OBERNDORFER[369] zu Recht betont, verlangt die quantitative und qualitative Anhäufung von Agenden bei Statutarstädten ein beträchtliches Maß an Strukturierung des Verwaltungssystems durch *formale Organisation.* Von daher weisen die österreichischen Statutarstädte auch organisatorische Besonderheiten auf, die speziell auf die verbandseinheitliche Besorgung von Gemeinde- und Bezirksverwaltungsaufgaben sowie auf die spezifische Verbindung von demokratischer und autokratischer Verwaltungsorganisation[370] zugeschnitten sind.

Die Bundesverfassung enthält nur punktuelle Regelungen über die organisationsrechtliche Ausgestaltung der Statutarstädte. Die näheren Bestimmungen finden sich in den einzelnen Stadtrechten[371], die detaillierte Ausgestaltung dieser Verwaltungsorganisation erfolgt schließlich durch innerorganisatorische Rechtsakte (Geschäftsordnungen, Geschäftseinteilungen, Betriebs- und Kanzleiordnungen etc). Im folgenden sollen nur jene Bereiche des Organisationsrechts dargestellt werden, die für die Führung der Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung relevant sind. Soweit organisationsrechtliche Bestimmungen ausschließlich für den eigenen Wirkungsbereich relevant sind, wird auf sie nicht eingegangen[372].

---

368) Vgl HENGSTSCHLÄGER, Der Rechnungshof (1982) 186 ff; ausgenommen bleiben die gemäß § 4 der B-VG-Novelle 1962, BGBl 205, bereits bestehenden und als solche aufrechterhaltenen Statutarstädte.

369) OBERNDORFER, Gemeinderecht 117; DERS., Stadtrechtsreform 15.

370) GRÖLL, Die Stellung des Magistrats in der österreichischen Gemeindeverfassung, ÖJZ 1965, 596.

371) Ein Stadtrecht haben: Eisenstadt (LGBl 1965/38 idF 1966/10, 1969/48, 1970/45, 1977/34); Graz (LGBl 1967/130 idF 1972/127, 1973/9, 1973/28, 1976/15, 1983/54); Innsbruck (LGBl 1975/53 idF LGBl 1979/7, 1980/26, 1981/14, 1982/38, 1983/36); Klagenfurt (LGBl 1967/58 idF LGBl 1970/15, 1973/5, 1977/1, 1979/11); Krems (LGBl 1010-4); Linz (LGBl 1980/10); Rust (LGBl 1965/39 idF LGBl 1970/46, 1977/35); Salzburg (LGBl 1966/47 idF LGBl 1969/79, 1970/16, 1971/87, 1972/62, 1974/17, 1974/42, 1977/56, 1980/35, 1981/34, 1983/76, 1984/13, 1984/20, 1985/9); Steyr (LGBl 1980/11, 1982/78); St. Pölten (LGBl 1015-4); Villach (LGBl 1966/2 idF 1970/16, 1973/4, 1977/1, 1979/12), Waidhofen/Ybbs (LGBl 1020-4); Wels (LGBl 1980/12); Wien (LGBl 1968/28 idF LGBl 1970/11, 1976/33, 1977/19, 1978/12, 1979/30, 1984/33, 1984/34); Wr. Neustadt (LGBl 1025-4).

372) Außer Betracht bleiben daher zum großen Teil die Organisation des Gemeinderates, der Kontrolleinrichtungen und der Gemeindeaufsicht, der Kommunalwirtschaft, des Haushaltswesens sowie der Sonderbehörden (zB Bauoberbehörde).

Das B-VG setzt als Träger des übertragenen Wirkungsbereiches und als Organ der Bezirksverwaltung den Bürgermeister ein. Ihm ist als Hilfsorgan[373] der Magistrat beigegeben. Zum Leiter des inneren Dienstes ist der Magistratsdirektor, der rechtskundig sein muß, verfassungsrechtlich vorgesehen. Schließlich enthält Art 119 Abs 3 B-VG auch die für die Führung der Bezirksverwaltung relevante Ermächtigung, organisationsrechtliche Regelungen zur Koordination der Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungsbereiches und zur Dekonzentration der übertragenen Verwaltung zu schaffen.

Auf diese verfassungsrechtlichen Grundsätze aufbauend, entwickeln die Stadtrechte Aufbauorganisationen, die durch hierarchische Gliederung, Spezialisierung, die Trennung von politischer und administrativer Führung und durch eine, in den einzelnen Stadtrechten verschieden ausgeprägte Dezentralisierung der Organisationsgewalt gekennzeichnet sind. Der Bürgermeister als rechtlich und politisch zentrales Organ und der Magistrat als die die Verwaltung tragende Organisationseinheit stellen die hier interessierende Hauptregelungsobjekte dar.

(2) Vom organisationsrechtlichen Standpunkt aus gesehen ist der *Bürgermeister* das wichtigste Gemeindeorgan überhaupt. Er steht nach allen Stadtstatuten an der *Spitze der Stadtverwaltung* und ist mit den laufenden Verwaltungsgeschäften betraut[374]. Er ist Vorstand des Magistrats und Vorgesetzter aller Gemeindebediensteten. Zugleich ist er Träger wichtiger Organisationskompetenzen. Dabei sind insbesondere die Befugnis zur Übertragung von Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches an Mitglieder des Stadtsenates oder andere Organe[375], die Befugnis zur Erlassung der Geschäftsordnung und Geschäftseinteilung[376], die Ernennung des Stellvertreters des Magistratsdirektors und die Mitwirkungsbefug-

373) Die Übertragung der *behördlichen* Besorgung der Geschäfte der Bezirksverwaltung und des übertragenen Gemeindewirkungsbereiches auf den Magistrat ist *durch Landesgesetz* verfassungswidrig (vgl aber § 24 Abs 1 Z 4 StR v Eisenstadt und Rust; § 47 Abs 1 iVm § 7 Z 4 StR v Krems, St. Pölten, Waidhofen, Wiener Neustadt; nicht eindeutig § 48 Abs 5 StR v Linz, § 48 Abs 4 StR v Steyr und Wels). Eine solche Übertragung kann nur der Bürgermeister und nur für *einzelne Mitglieder* des Stadtsenates vornehmen. Die Stadtrechte dürfen sohin nur eine Art 119 Abs 3 B-VG entsprechende *Ermächtigung* enthalten. Verfassungsrechtlich bedenklich ist auch das Zustimmungserfordernis des Stadtsenates in § 35 Abs 2 GStR. Vgl PETZ, Gemeindeverfassung 127 f; OBERNDORFER, Gemeinderecht 126 f; NEUHOFER, Handbuch 111; GALLENT, Gemeinde 88; aA KINZL/SCHÜTZ, ÖGZ 1962, H 15/16, 6; GRÖLL, ÖJZ 1965, 598 f.

374) § 16 EStR; § 16 RSrR; § 64 KlStR; § 65 VStR; § 40 KrStR; § 40 StPStR; § 40 WdStR; § 40 WrNStR; § 46 LStR; § 46 StStR; § 46 WlStR; § 41 Abs 1 Sbg StR; § 56 GStR; § 31 IStR.

375) § 23 Abs 3 EStR u RStR; § 59 Abs 2 KlStR u VStR; § 36 Abs 3 KrStR, StPStR, WdStR, WrNStR; § 47 Abs 2 LStR, StStR, WlStR; § 45 Abs 1 SbgStR; § 60 Abs 2 GStR; § 35 Abs 2 IStR.

376) Dabei besteht — außer in Innsbruck (§ 34) — ein Zustimmungserfordernis des Stadtsenats; vgl §§ 65 f KlStR; §§ 66 f VStR; § 28 Abs 2 u 3. KrStR, StPStR, WdStR, WrNStR; § 46 Abs 2 LStR, StStR, WlStR; § 35 Abs 4 GStR; im Bgl hat der Bürgermeister mit Zustimmung des Stadtsenats die Geschäftseinteilung, der Gemeinderat die Geschäftsordnung zu erlassen (§ 26 Abs 4 EStR u RStR) in Sbg kommt die Kompetenz dem Gemeinderat zu (§ 33 Abs 4).

nisse bei der Bestellung des Magistratsdirektors[377] sowie das umfassende Weisungsrecht in organisatorischen Belangen[378] hervorzuheben. Im Bereich des Organisationsrechts untersteht der Bürgermeister nicht dem Landeshauptmann, sondern ist dem Gemeinderat verantwortlich[379] und bei seinen Entscheidungen vielfach an die Zustimmung des Stadtsenates gebunden[380].

Die Stellung des Bürgermeisters im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung weist deutliche Parallelen zu der des Landeshauptmannes auf: Hier wie dort besteht eine strikte *funktionelle* Weisungsbindung gegenüber den sachlich übergeordneten Bundesorganen und gleichzeitig eine, von diesen Organen nur sehr beschränkt[381] kontrollierbare Organisationsgewalt, die jedoch durch Organisationskompetenzen anderer (autonomer) Organe der eigenen Gebietskörperschaft beschränkt ist.
Auch die Bestellung ist ähnlich. Die Wahl durch einen allgemeinen Vertretungskörper stellt eine *mittelbare demokratische Legitimation* her und gleichzeitig sind Landeshauptmann wie Bürgermeister auf das Vertrauen des sie berufenden allgemeinen Vertretungskörpers angewiesen. Zwar unterliegt der Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung nicht der parlamentarischen Kontrolle der Landes- und Stadtparlamente — die Versagung des Vertrauens kann auch nicht auf Interessensverletzungen der Gemeinde zufolge der Besorgung von Geschäften der mittelbaren Bundesverwaltung gestützt werden[382] — ein dadurch entstandenes Vertrauensdefizit wirkt sich jedoch auf jeden Fall auf die politische Stellung des Organs überhaupt aus[383].

(3) Die Besorgung der Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung obliegt dem *Magistrat.* Der Magistrat bildet eine *einheitliche Organisations- und Betriebseinheit,* der als Hilfsorgan aber auch als Behörde tätig wird und dem ein verfassungsrechtlich eingeräumtes *Geschäftsbesorgungsmonopol* zumindest im hoheitlichen

377) Vgl § 64 Abs 5 KlStR; § 65 Abs 5 VStR; § 44 Abs 3 lit a LStR, StStR, WlStR; § 32 Abs 3 u 4 SbgStR; § 70 Abs 2 GStR; §§ 38 Abs 2 lit a, 36 Abs 3 IStR.

378) Vgl § 25 Abs 2 EStR u RStR; § 64 Abs 1-3 KlStR; § 65 Abs 1-3 VStR; § 27 Abs 2 KrStR, StPStR, WdStR, WrNStR; § 33 Abs 2, LStR, StStR, WlStR; § 32 Abs 2 SbgStR; §§ 34 u 70 Abs 2 GStR; § 36 Abs 2 IStR.

379) Dies ergibt sich klar aus Art 118 Abs 3 Z 1 iVm Abs 5 B-VG.

380) Siehe etwa die in Anm 376 erwähnten Hinweise oder § 35 Abs 2 IStR.

381) Nur in Randbereichen über den Umweg der *fachlichen* Weisung und Aufsicht.

382) So ausdrücklich § 17 EStR u RStR; § 25 GStR; diese Beschränkung ergibt sich jedoch schon aus Art 119 Abs 4 B-VG; eine etwaige Abberufung wäre mittelbar über Art 141 Abs 1 lit b B-VG anfechtbar.

383) Die Wirkungen einer „Skandalisierung" in der Öffentlichkeit richten sich nicht nach der juristisch angelegten Trennung in Wirkungsbereiche.

Bereich der Gemeinde- und Bezirksverwaltung zukommt[384]. Die schon beim Amt der Landesregierung nachgewiesenen verwaltungsökonomischen Vorzüge eines omnikompetenten bürokratischen Apparates mit einer einheitlichen Leitungs- und Weisungshierarchie[385] kommen auch beim Magistrat zum Tragen. Die bundesverfassungsrechtlich angelegte Mischverwaltung findet in den Städten mit eigenem Statut gegenüber allen anderen Behördentypen in den Ländern eine weitere Verdichtung. Der Magistrat hat Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungsbereiches zu besorgen, wobei er im eigenen Wirkungsbereich durch das fachliche Weisungsrecht des Bürgermeisters, des Stadtsenates und der einzelnen Mitglieder des Stadtsenates[386] geleitet wird. Das Aufsichtsrecht des Gemeinderates[387] sowie die Aufsichtsbefugnisse der Landesregierung[388] wirken in der Praxis nicht selten direkt auf die Geschäftsführung der Magistrate ein[389]. Im Bereiche des übertragenen Wirkungsbereiches besteht eine Weisungsbindung gegenüber der Landesregierung, dem Landeshauptmann und dem Sicherheitsdirektor[390].

Diese Fülle an Unterstellungsverhältnissen fordert eine straffe und einheitliche politische und administrative Führung des bürokratischen Apparates. Dieser Notwendigkeit haben die Stadtrechte in der Verankerung der Stellung des Bürgermeisters und des Magistratsdirektors entsprochen. Der Bürgermeister ist *Vorstand und weisungsberechtigter Dienstvorgesetzter aller Magistratsbediensteter*[391]. Das aus Art 119 Abs 2 B-VG abzuleitende Verbot, daß sachlich übergeordnete Behörden ihre Weisungen *direkt* an die zuständigen Magistratsabteilungen richten, bewirkt, daß der Bürgermeister in allen Angelegenheiten des über-

384) Siehe die Nachweise in Anm 301 und 302 dieses Abschnitts sowie GRÖLL, ÖJZ 1965, 596 ff.

385) Siehe oben III.B.3.b.

386) Die einzelnen Mitglieder des Stadtsenates sind ausdrücklich in § 14 Abs 1 Z 4 GStR als *Organe* erwähnt und in § 62 Abs 4 ist das Weisungsrecht ausdrücklich angeordnet. Im übrigen ergibt sich ihre Weisungsbefugnis aus den Bestimmungen über die monokratische Geschäftsführung; vgl § 47 KlStR u VStR; §§ 31 Abs 6-11 u 32 LStR, StStR u WlStR; § 44 SbgStR; § 35 Abs 2 IStR und dazu SEYER, Die neuen Statute der Städte Linz, Wels und Steyr, ÖGZ 1979, 398; NEUHOFER, ZfV 1981, 329 ff.

387) Vgl § 13 Abs 1 u 3 EStR u RStR; § 30 Abs 4 KlStR u VStR; § 43 Abs 1 u 2 LStR, StStR u WlStR; § 40 Abs 1 SbgStR; § 45 Abs 1 u 6 GStR; § 18 Abs 1 IStR.

388) Vgl §§ 74 ff EStR u RStR; §§ 78 ff KlStR; §§ 80 ff VStR; §§ 71 ff KrStR, StPStR, WdStR, WrNStR; §§ 64 ff LStR, StStR, WlStR; §§ 74 ff SbgStR; §§ 102 ff GStR; §§ 75 ff IStR.

389) Zwar nur informal über Gespräche, Anfragen etc mit den jeweiligen Sachbearbeitern bzw mit dem Magistratsdirektor; dieser informale Einfluß ist jedoch bekanntlich in Österreich oft sehr wirksam und nachhaltig.

390) Soweit in den Städten nicht eigene Bundespolizeibehörden bestehen; vgl § 1 VO d BRg, BGBl 1976/690; Adressat der Weisungen ist formal der Bürgermeister.

391) Siehe die Nachweise in Anm 374.

tragenen Wirkungsbereiches, auch bei einer mandatsmäßigen Aufgabenübertragung nach Art 119 Abs 3 B-VG, für die Bediensteten das zuständige weisungsbefugte Organ im Sinne des Art 20 Abs 1 B-VG ist[392].

(4) Dem Bürgermeister unmittelbar unterstellt ist der *Magistratsdirektor.* Er ist *Leiter des inneren Dienstes* und ist als solcher Zwischenvorgesetzter der Bediensteten des Magistrats. Aus der weitgehenden bundesverfassungsrechtlichen Gleichartigkeit der Bestimmungen über die Stellung des Landesamtsdirektors und des Magistratsdirektors[393] wird man auch auf ein gleichartiges Verhältnis zwischen Magistratsdirektor — Bürgermeister und Landesamtsdirektor — Landeshauptmann und auf einen gleichartigen Begriffsinhalt des „inneren Dienstes" schließen können[394].

Die Bestellung des Magistratsdirektors erfolgt durch den *Gemeinderat,* wobei dem Bürgermeister nach einzelnen Stadtrechten ein Vorschlagsrecht eingeräumt ist[395]. Der Stellvertreter des Magistratsdirektors wird, soweit ein solcher zu bestellen ist, vom Bürgermeister bestellt[396]. Bei der Aufgabenzuweisung wird besonderes Gewicht auf die integrative Gesamtfunktion der innendienstlichen Leitungsbefugnis und auf seine juristische Qualifikation gelegt. So ist ihm die Dienstaufsicht über alle Abteilungen des Magistrates übertragen und die Befugnis eingeräumt, alle organisatorischen und personellen Maßnahmen zu treffen, um eine einheitliche, gesetz- und zweckmäßige Verwaltung zu gewährleisten[397]. Die Wahrung der Rechtmäßigkeit wird in einigen Statuten dem Magistratsdirektor zur besonderen Aufgabe gemacht[398], woraus ein Anhörungsrecht bei rechtlich bedeutsamen oder umstrittenen Verwaltungsmaßnahmen erschlossen werden kann[399].

---

392) Dies ergibt sich klar aus dem Wortlaut der in Anm 374 angeführten Bestimmungen; vgl auch SEYER, ÖGZ 1982, 485 f.

393) Vgl Art 106, 117 Abs 6 B-VG; § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920 und § 1 Abs 3 BVG ÄLRg; allerdings besteht für die Bestellung des Magistratsdirektors kein Mitwirkungsrecht der Bundesregierung.

394) Vgl PERNTHALER, JBl 1982, 337 ff; SEYER, ÖGZ 1982, 485 f.

395) Vgl § 70 Abs 2 GStR; in Sbg steht das Vorschlagsrecht dem Stadtsenat zu (§ 32 Abs 3).

396) Vgl § 64 Abs 5 KlStR; § 65 Abs 5 VStR; § 32 Abs 4 SbgStR; § 70 Abs 2 GStR; § 36 Abs 3 IStR.

397) § 25 Abs 2 EStR u RStR; § 27 Abs 2 KrStR, StPStR, WdStR, WrNStR; § 32 Abs 2 Sbg StR; § 70 Abs 3 GStR.

398) So § 64 Abs 3 KlStR u § 65 Abs 3 VStR.

399) Dies wird dem Magistratsdirektor ausdrücklich in § 32 Abs 2 Sbg StR eingeräumt. Der Magistratsdirektor nimmt in der Regel an den Sitzungen des Stadtsenats mit beratender Stimme und zum Teil mit dem Recht, Anträge zu stellen, teil; vgl § 15 Abs 2 EStR u RStR; § 49 Abs 4 KlStR u VStR; § 24 Abs 3 KrStR, StPStR, WdStR, WrNStR; § 31 Abs 5 LStR, StStR, WlStR; § 29 Abs 5 iVm § 17 Sbg StR; § 64 Abs 10 GStR; § 29 Abs 4 IStR.

(5) Die *innere Gliederung* ist in den Stadtrechten nur in den Grundsätzen geregelt. Die Stadtrechte sehen als organisatorische Einheiten in der Regel *Abteilungen* vor, die bei Bedarf in Unterabteilungen, Ämter, Amtsstellen untergliedert werden können. Organisationseinheiten des Magistrats stellen auch die kommunalen Unternehmen und die Kontrollämter dar. Die Festlegung der Zahl der Abteilungen, ihre etwaige Untergliederung, die Verteilung der Geschäfte auf sie nach ihrem Gegenstand und ihrem *sachlichen Zusammenhang*, sowie die Vorschriften über die Geschäftsbehandlung sind in der *Geschäftsverteilung* und *Geschäftsordnung* geregelt. Diese sind zum Teil vom Gemeinderat[400], zum Teil vom Bürgermeister mit Zustimmung des Stadtsenates zu erlassen[401]. Beachtlich ist in diesem Zusammenhang auch die Kompetenz des Gemeinderates, grundsätzliche Vorschriften für die Organisation und Leitung des Magistrates zu erlassen[402]. Diese Regelungen stehen zwischen den Vorschriften des Stadtstatuts und den Geschäftsordnungen und -einteilungen und determinieren letztere in den Städten, in denen der Bürgermeister zu deren Erlaß zuständig ist. In den meisten Stadtstatuten findet sich die Ermächtigung, bei Erlassung der Geschäftsordnung Regelungen zu treffen, daß sich der Bürgermeister und die Mitglieder des Stadtsenates bei ihren Entscheidungen vom Magistratsdirektor, den Abteilungsvorständen und sonstigen Bediensteten vertreten lassen können[403]. Damit wird die notwendige Entlastung der politischen Funktionäre von bürokratischer Routinearbeit und zugleich die Bedeutung des Sachbearbeiters anerkannt. Einer durch eine möglicherweise zu weitgehende Delegation drohenden Desintegration[404] soll die zentripetale Integrationsfunktion des Magistratsdirektors entgegenwirken.

cc) *Die Stellung der Statutarstädte in der mittelbaren Bundesverwaltung*

Die Städte mit eigenem Statut sind Gemeindeverwaltungssprengel und politischer Bezirk zugleich[405]. Sie erledigen daher Bundesaufgaben grundsätzlich als

---

400) Vgl § 33 Abs 4 Sbg StR.

401) Vgl §§ 65, 66 KlStR; §§ 66, 67 VStR; § 28 Abs 2 u 3 KrStR, StPStR, WdStR, WrNStR; § 46 Abs 2 LStR, StStR, WlStR; § 35 Abs 4 GStR; § 38 Abs 2 u 3. IStR, wo aber eine Zustimmung des Stadtsenates nicht angeordnet ist. Im Bgl wird die Geschäftseinteilung vom Bürgermeister mit Zustimmung des Stadtsenates, die Geschäftsordnung vom Gemeinderat erlassen (§ 26 Abs 4 EStR u RStR).

402) Vgl etwa § 43 Abs 1 Z 3 LStR, StStR u WlStR; § 45 Abs 1 Z 2 GStR; im übrigen ergibt sich dieses Recht aus der Stellung des Gemeinderates als grundsätzlich oberstes Organ der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich (hier Art 118 Abs 3 Z 1 B-VG); vgl VfSlg 5975/1969, GALLENT, Gemeinde 38 ff.

403) Vgl § 26 Abs 3 EStR u RStR; § 66 KlStR; § 67 VStR; § 34 Abs 3 LStR, StStR, WlStR; § 33 Abs 3 Sbg StR; § 71 Abs 3 GStR; § 38 Abs 3 IStR.

404) So RASCHAUER/KADZDA, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 166.

405) So in § 1 aller Stadtrechte.

erstinstanzliche Behörde. Die Bedeutung der Städte mit eigenem Statut liegt insbesondere in der Durchbrechung des autokratischen Organisationsprinzips, das sonst für die Bezirksebene kennzeichnend ist und der Einbindung demokratischer Organisationsstrukturen in die mittelbare Bundesverwaltung. Wenn auch der übertragene Wirkungsbereich funktional streng von dem, die eigentliche demokratische Selbstverwaltung repräsentierenden eigenen Wirkungsbereich[406] getrennt ist und die Weisungs-, Leitungs- und Aufsichtshierarchie des Art 20 B-VG hier verwirklicht ist, so sind auch hier doch noch wichtige Bereiche autonomer und demokratischer Verwaltungsverantwortung vorzufinden, die auf die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung von Einfluß sind. Vor allem die gesamte innere Einrichtung des Magistrates, die Bestellung des Magistratsdirektors, die nähere Ausgestaltung der internen Verwaltungsabläufe, die Zuweisung und Zusammenfassung aller Verwaltungsaufgaben nach ihrem sachlichen Zusammenhang uam sind Bereiche, die von den städtischen Organen autonom geregelt werden, wobei ein vielfältiges Netz von Interorgankooperation besteht. Während also die funktionale Seite der mittelbaren Bundesverwaltung streng nach dem KELSEN/MERKL'schen Demokratiekonzept in die Verwaltungshierarchie eingegliedert ist, unterliegt der organisatorische Bereich der demokratischen Willensbildung und Kontrolle des Gemeindeparlaments im Rahmen der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie[407].
Die für die anderen Landesbehörden bereits konstatierten verwaltungsökonomischen Vorteile der Mischverwaltung, wie Koordination, Verfahrenskonzentration etc[408] kommen auch für den Bereich der Statutarstädte zum Tragen — sogar noch verstärkt wegen der gemeinsamen Besorgung der Gemeinde- und Bezirksangelegenheiten.

5. *Die Stellung der nichtterritorialen Selbstverwaltung in der mittelbaren Bundesverwaltung*

a) Nicht nur die Gemeinden, auch nichtterritoriale Selbstverwaltungskörper können im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung tätig werden. Von Judikatur[409]

406) Vgl KELSEN, Allgemeine Staatslehre (1925), 180; GASSER/KNEMEYER, Gemeindefreiheit — kommunale Selbstverwaltung (1983); PERNTHALER, Verh 3. ÖJT (1967) I/3, 35 ff.

407) Siehe die Nachweise bei NEUHOFER, Handbuch 123 ff u 199; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 274 ff; HUNDEGGER, Gemeinde 68; KLECATSKY/MORSCHER, Bundesverfassungsrecht[3] 542 f; dieser Gedanke liegt auch der Argumentation des VfGH in VfSlg 9507/1982 zugrunde; siehe unten V.B.1.b.

408) Siehe oben III.B.3.b.cc. und III.B.3.d.cc, sowie unten IV.C.

409) Vgl VfSlg 2500/1953; 2670/1954; 2978/1956; 6767/1972; 8478/1979; VfGH Erk V 47/82, 42, 60/83 v 27.2.1985 uam.

und Lehre[410] wurden dabei eine Reihe von verfassungsrechtlich vorgezeichneten Systemgrundsätzen und Organisationsschranken entwickelt, die vor allem der Aushöhlung des Systems der mittelbaren Bundesverwaltung und hier vor allem der Stellung des Landeshauptmannes entgegenwirken sollen. Außer in den Fällen des Art 102 Abs 2 B-VG, in denen der Bund auch Selbstverwaltungskörper als unmittelbare Bundesbehörden schaffen kann, die in keinem Unterstellungsverhältnis zum Landeshauptmann stehen müssen[411], muß sich die nichtterritoriale Selbstverwaltung des Bundes im übrigen *stets im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung* bewegen. Denn wie der VfGH in VfSlg 3685/1960 feststellte, darf durch die Übertragung von Hoheitsaufgaben auf Organe von Nicht-Gebietskörperschaften nicht in das Wesen der Bezirksverwaltung, des selbständigen Wirkungsbereiches der Gemeinden und auch des Systems der mittelbaren Bundesverwaltung eingegriffen werden. Durch den Vorrang der verfassungsrechtlich *ausdrücklich* eingerichteten Organisationsform „allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern" und dem verfassungsrechtlich garantieren Umfang der Gemeindekompetenzen — der durch ein Grundrecht auf Selbstverwaltung durchsetzbar ist[412] — kommt dieser Organisationsform nur eine nebengeordnete *rechtliche*[413] Stellung im Gesamtgefüge der Verwaltung zu.

b) Selbstverwaltungskörper können Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung *im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich* besorgen. Der eigene Wirkungsbereich ist zwar durch die Weisungsfreiheit charakterisiert, während die Weisungsbefugnis des Landeshauptmannes eines der wesentlichen Elemente der mittelbaren Bundesverwaltung ist[414]. Der VfGH hat jedoch in VfSlg 8478/1979 unter ausdrücklichem Abgehen von seiner bisherigen Rechtsprechung betont, daß es zuläs-

---

410) Siehe mwN ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht 179 ff; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 348 ff; PERNTHALER, Verh 3. ÖJT (1967) I/3, 77 ff; DERS., Zuständigkeitsverteilung 17; DERS., Raumordnung, Bd 2, 148 ff; KORINEK, Wirtschaftliche Selbstverwaltung (1970) 219 f; GROISS/SCHANTL/WELAN, Betrachtungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit (Slg 1972), ÖJZ 1975, 365 ff; WELAN/GUTKNECHT, Selbstverwaltung, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 402.

411) Vgl GROISS/SCHANTL/WELAN, ÖJZ 1975, 365.

412) Vgl ERMACORA, Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte (1963) 583 ff; BONDI DE ANTONI, Das Grundrecht der österreichischen Gemeinden auf Selbstverwaltung, EuGRZ 1984, 309 ff; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 360.

413) Zur tatsächlichen Bedeutung der Kammern und öffentlichrechtlich organisierten Verbände im politisch-administrativen Prozeß vgl PERNTHALER, Verh 3. ÖJT (1967) I/3, 43 ff; BRÜNNER, Die Rolle der Interessenverbände im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß, FS Ibler (1980) 163 ff.

414) So GROISS/SCHANTL/WELAN, ÖJZ 1975, 366; besonders deutlich betont VfSlg 2978/1956 die Stellung des Landeshauptmannes als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung bei Besorgung der Aufgaben durch Selbstverwaltungskörper.

sig ist, wenn in unterer Instanz Selbstverwaltungskörper im eigenen Wirkungsbereich tätig werden, aber ein Instanzenzug an ein Organ der staatlichen Verwaltung eröffnet wird. In diesem Falle bleibe der Grundsatz der mittelbaren Bundesverwaltung nach Art 102 Abs 1 B-VG gewahrt.
Ob der Gesetzgeber Verwaltungsaufgaben einem Selbstverwaltungskörper überhaupt zuweisen darf, bestimmt sich nach den allgemeinen Regeln der Einrichtung von Bundes(sonder)behörden im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung[415]. Innerhalb dieser Grenzen bestehen für die Zuweisung von Aufgaben zum eigenen bzw zum übertragenen Wirkungsbereich weitere zwingende verfassungsrechtliche Grundsätze. Dem eigenen Wirkungsbereich dürfen nämlich nur *verbandsinterne Angelegenheiten* zugewiesen werden, wobei hier Art 118 Abs 2 B-VG analog für die Konkretisierung der Abgrenzung der Wirkungsbereiche herangezogen werden kann[416]. Angelegenheiten, die nicht nur die Interessen der Verbandsangehörigen betreffen, sind solche der *staatlichen* Verwaltung und damit im übertragenen Wirkungsbereich nach den Weisungen der sachlich in Betracht kommenden Oberbehörde — in der Regel der Landeshauptmann — zu besorgen[417]. Damit ist eine Sperre gegen eine Umgehung des Landeshauptmannes als *weisungsbefugtes* Organ durch das rechtstechnisches Mittel der Zuweisung von Angelegenheiten in den eigenen Wirkungsbereich geschaffen, die freilich vom VfGH in VfSlg 6767/1972 zum Notariatswesen über Gebühr strapaziert wurde[418] und zu Recht in VfSlg 8478/1979 in dieser Form aufgegeben wurde.
Das mit der Führung der Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches betraute Organ ist vom Gesetzgeber zu bestimmen[419].

c) Unzulässig ist die Heranziehung von Selbstverwaltungskörpern *der Länder* in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung, soweit diese nicht dem Landeshauptmann unterstellte Landesbehörden im Sinne des Art 102 Abs 1 B-VG sind[420]. Soweit solche Organe auf Grund der Kompetenzbestimmung des Art 11 Abs 1 Z 2 B-VG errichtet werden, ist dies immer auszuschließen, da es dem *Bundesgesetzgeber* nicht möglich ist, Vollziehungsaufgaben des Bundes an Körperschaften öffentlichen Rechts zu übertragen, die im Rahmen der Landesvollziehung eingerichtet sind[421].

---

415) Siehe dazu unten III.B.6.

416) Vgl RINGHOFER, Die verfassungsrechtlichen Schranken der Selbstverwaltung in Österreich, Verh 3. ÖJT (1967) II/3, 59 f.

417) Vgl VfSlg 2072/1950; 2500/1953; 6767/1972; KORINEK, Selbstverwaltung 134 ff.

418) Siehe dazu NEISSER/SCHANTL/WELAN, ÖJZ 1975, 365 ff.

419) Wobei hier keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Kollegialorgane bestehen.

420) PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 17, nimmt eine *generelle* Unzulässigkeit an.

421) So wörtlich VfSlg 4413/1963.

Selbstverwaltungskörper die vom *Landesgesetzgeber* auf Grund der Exemtionen „berufliche Vertretungen auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet“[422] oder in Inanspruchnahme des Art 15 Abs 1 B-VG eingerichtet werden, können gesetzlich dem Landeshauptmann unterstellt werden und sind dann auch im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung heranziehbar[423].

6. *Die Bundesbehörden in der mittelbaren Bundesverwaltung*

a) *Allgemeines*

Art 102 Abs 1 B-VG sieht auch die Möglichkeit der Besorgung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung durch Bundesorgane vor. Danach kann der Bundesgesetzgeber bestimmen, ob und inwieweit Bundesbehörden — exemplarisch sind die Bundespolizeibehörden genannt — mit Akten der Vollziehung betraut werden, wobei außer in den in Art 102 Abs 2 B-VG genannten Angelegenheiten solche Bundesgesetze nur mit Zustimmung der beteiligten Länder kundgemacht werden dürfen. Diese Bundesbehörden unterstehen in den betreffenden Angelegenheiten dem Landeshauptmann und sind an seine Weisungen gebunden.
Zwar konnte durch die verfassungsrechtliche Verankerung des Zustimmungserfordernisses der Länder durch die B-VG-Novelle 1974[424] eine Stärkung der Länderrechte realisiert werden, gleichwohl bleibt die Einrichtung unmittelbarer Bundesbehörden in der mittelbaren Bundesverwaltung eine *systemwidrige Konstruktion*[425], die eine Reihe verfassungsrechtlicher Fragen aufwirft.

b) *Der Ausnahmecharakter des Art 102 Abs 1, 2. Satz B-VG*

Rechtsprechung und Lehre stimmen weitgehend darin überein, daß von der Möglichkeit, auf Bezirksebene eigene Bundesbehörden im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung zu schaffen, *nur in Ausnahmefällen* Gebrauch gemacht wer-

---

422) Vgl Art 10 Abs 1 Z 8 und Art 11 Abs 1 Z 2 B-VG sowie VfSlg 1642/1948; MEIHSL, Kammern und freie Verbände in der Landwirtschaft, in: Pütz (Hg), Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich (1966) 258 ff; WELAN/GUTKNECHT, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 413 f.

423) Siehe oben III.B.3.e.aa; allerdings kann auf Grund der weitgehenden autonomen Organisationshoheit dieser Selbstverwaltungskörper eine Unterstellung nur in sehr eingeschränktem Umfang erfolgen, was diese Möglichkeit praktisch bedeutungslos macht.

424) Die Neufassung des Art 102 Abs 1 B-VG geht auf das Forderungsprogramm der Bundesländer 1970 zurück (vgl Anlage 3, I Pkt 16).

425) So auch MAYER, Die Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern, in: Mayer/Rill/Funk/Walter, Neuerungen im Verfassungsrecht (1976) 24.

den soll[426]. Denn das System der mittelbaren Bundesverwaltung, das als eine der wesentlichen Säulen der österreichischen Bundesstaatlichkeit verschiedentlich sogar dem besonderen Bestandsschutz des Art 44 Abs 3 B-VG unterstellt wurde[427], baut auf dem komplexen Spannungsverhältnis von „Landesorganisation" und „Bundesfunktion" auf. Jede Ausweitung des Bundeseinflusses auf die Organisation der mittelbaren Bundesverwaltung über den Weg der Bundesorganisationsgesetzgebung bedeutet daher eine Störung dieses sensiblen Verhältnisses und zugleich eine Aushöhlung des Prinzips der Mischverwaltung, das ja als die zentrale verfassungsrechtliche Systementscheidung der bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation vom Prinzip des kompetenzintegrierenden allzuständigen Behördentypus ausgeht[428]. Nur dort, wo die bestehende Organisationsstruktur nicht in der Lage ist, eine Agende der mittelbaren Bundesverwaltung zu vollziehen, kommt die Möglichkeit der Anwendung des Art 102 Abs 1 Satz 2 B-VG in Betracht. Dabei sind strenge Maßstäbe anzulegen, da eine spezialisierte Aufgabenerfüllung immer Argumente für sich verzeichnen kann. Daß es hier keinen wirklich tauglichen, auf den Einzelfall zugeschnittenen Interpretationstopos geben kann, ist nicht zuletzt aus den verschiedensten Ebenen der Sachrationalität, die Bestimmungsgründe für eine Organisationskreation bzw Nichtkreation darstellen, erklärbar[429]. Dem Bundesgesetzgeber ist jedoch durch das System der mittelbaren Bundesverwaltung eine *verfassungsrechtliche* Schranke gegen den exzessiven Einsatz neuer bundesunmittelbarer Organisationsmodelle auch dann gezogen, wenn die Länder dem zustimmen würden. Das Zustimmungserfordernis der Länder, das seit der B-VG-Novelle 1974 eine rechtliche Parität von Bund und Ländern bei dieser spezifischen Organisationsform realisiert hat, vermag nicht, wie STOLZLECHNER[430] meint, die Notwendigkeit einer sachlichen Begründung der Unerlässlichkeit einer solchen Organisationsmaßnahme zu ersetzen. Denn eine über unerläßliche Korrekturen hinausgehende Disposition der mittelbaren Bundesverwaltung obliegt auch auf Bezirksebene nur dem *Bundesverfassungsgesetzgeber.*
Wenn STOLZLECHNER meint, daß man den Ländern durchaus zutrauen könne, in der Lage zu sein, ihr Vetorecht gegen eine Aushöhlung des Systems der mit-

426) Vgl VfSlg 2264/1952; 2978/1956; ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht 165; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 385; BÖS, Verfassungsprobleme in Wirtschaftsgesetzen, Bul 1965, 7 f; WALTER, Bundesverfassungsrecht 602; KORINEK, Die verfassungsrechtliche Problematik der Fondskonstruktion des Marktordnungsgesetzes, in: Welan/Kroeschell/Korinek, Aktuelle Probleme des Agrarrechts (1971) 44; MARSCHALL, Zur Errichtung von Bundesbehörden nach Art 102 Abs 4 B-VG, ÖJZ 1971, 478; STOLZLECHNER, Fonds 80.

427) So PERNTHALER, Verh 3. ÖJT (1967) I/3, 78.

428) Siehe PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 130 ff.

429) Siehe mwN KIESER/KUBICEK, Organisationstheorien, 2 Bde (1978); zu den Grenzen dieser Interdependenz vgl LUHMANN, Zweckbegriff und Systemrationalität (1977) 55 ff.

430) STOLZLECHNER, Fonds 81.

telbaren Bundesverwaltung wirksam einzusetzen, so sei nur an den „principal-agent"-Ansatz in der bundesstaatlichen Finanzordnung[431], an die Kostentragungsregeln für organisatorische Maßnahmen im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung[432] aber auch an die parteipolitische Komponente des Bund-Länder-Verhältnisses[433] erinnert.

Stellt man auch den Ausnahmecharakter des 2. Satzes des Art 102 Abs 1 B-VG grundsätzlich außer Streit, so muß eine Präzisierung des Umfanges der Zulässigkeit der Einrichtung von Bundesbehörden nach dieser Bestimmung doch vor dem „alten Problem des Verhältnisses zwischen Quantität und Qualität"[434] resignieren.
Freilich stellt sich dieses Problem in der Staatspraxis kaum. Denn der Bund beschreitet neuerdings den Weg der Bundesverfassungsgesetzgebung, um eine mangelnde Zustimmung der Länder zu umgehen[435]. Aber auch der Entscheidungsstil des VfGH, mit seiner Scheu vor „Wesenskernverletzungen"[436], läßt präzisere Kriterien nicht erwarten, zumal diese zugegebenermaßen ausschließlich normativ nicht zu ermitteln sind.

---

431) Vgl dazu BÖS, Das Finanzsystem, in: Schambeck (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 726 ff; PERNTHALER, Finanzverfassung 44; PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 585 ff sowie unten V.A.3.a.

432) Vgl VfSlg 9507/1982; PERNTHALER, Finanzverfassung 143 f; 7. Bericht (1982) 161 ff.

433) Zwar zeigen sich in jüngster Zeit in allen österreichischen Großparteien Tendenzen, die eine gewisse Selbständigkeit von Landesparteiorganisationen gegenüber den Bundeszentralen signalisieren, trotzdem bleibt weiterhin zu erwarten, daß Länder, die von derselben Partei dominiert sind, wie der Bund, diesem gegenüber entgegenkommender sind als im Falle einer parteipolitischen Bund-Länder-Oppositionskonstellation; vgl KOSTELKA/UNKART, Vom Stellenwert des Föderalismus in Österreich, in: Fischer (Hg), Das politische System Österreichs[3] (1982) 351 f.

434) So BÖS, BuI 1965, 8; es handelt sich hier letztlich um dasselbe Problem wie bei der sukzessiven Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes seit 1925 und der damit verbundenen Frage, ab welchem Punkt von einer „Schleichenden Gesamtänderung" der Bundesverfassung gesprochen werden kann; siehe die Nachweise bei NOVAK, Ist ein „Vollzugsföderalismus" noch föderalistisch?, in: Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Föderalismus-Studien Bd 1 (1977) 30; WERNDL, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (1984) 8.

435) Vgl etwa Art I MOG idF BGBl 1984/263; Art I ViehwirtschaftsG idF BGBl 1984/264; Art I PreisG idF BGBl 1984/265; Art I EnergielenkungsG idF BGBl 1984/267; Art I SchrottlenkungsG idF BGBl 1984/268; vgl auch Art I VersorgungssicherungsG idF BGBl 1984/259, das nur in bestimmten Fällen unmittelbare Bundesverwaltung anordnet; dazu ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 383 f.

436) Vgl ÖHLINGER, Die Grundrechte in Österreich, EuGRZ 1982, 228; (vgl aber VfSlg 10179/1984; VfGHErk G 168/85 v 3.12.1985; G 14, 25-69 usf/86 v 23.6.1986; diese Wesenskernverletzungen sind bisher nur für Art 6 StGG festgestellt worden); in dieselbe Richtung geht auch die Scheu des VfGH, Rechtsakte unmittelbar an einem Baugesetz der Bundesverfassung zu messen; vgl aber VfSlg 10306/1984; anders das deutsche BVerfG; vgl etwa die Nachweise zur Judikatur zum Sozialstaatsprinzip bei KITTNER, Sozialstaatsprinzip, in: Wassermann (Gesamthg), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1984) Bd 1, 1338 ff.

c) *Die Einrichtungsschranken des Art 102 Abs 1 2. Satz B-VG*

Aus dem Ausnahmecharakter des 2. Satzes des Art 102 Abs 1 B-VG haben eine Reihe von Autoren, nicht zuletzt gestützt auf Andeutungen des VfGH in VfSlg 2264/1952, verschiedene Einrichtungsschranken abgeleitet. BÖS[437] will nur *zeitlich befristet* vorgesehene Bundesbehörden zulassen. KORINEK[438] sieht die Notwendigkeit einer *örtlichen Dezentralisation* als Schranke insbesondere gegen bundeseinheitliche Fondskonstruktionen auf Bezirksebene. ÖHLINGER[438a] hält das Kriterium „im Bereich der Länder" für ausschlaggebend und hält es auch über die Materien des Art 102 Abs 2 B-VG hinaus für zulässig, Behörden *für den Wirkungsbereich des gesamten Bundesgebietes* zu betrauen, ohne daß Art 102 Abs 1 2. Satz B-VG davon berührt werde. WALTER[439] schließt aus der Hervorhebung der Bundespolizeibehörden, daß dadurch „der Gegenstand solcher Maßnahmen in Richtung der *polizeiverwaltungsähnlichen Agenden* angedeutet" sei. STOLZLECHNER[440] hingegen sieht etwaige sachliche Beschränkungen durch die Neufassung des Art 102 Abs 1 B-VG durch die Verfassungsnovelle 1974 beseitigt und für ihn ist diese Bestimmung „vielmehr auch ungewöhnlichen organisatorischen Gestaltungsformen zugänglich".

Es ist STOLZLECHNER beizupflichten, wenn er aus dem Verfassungswortlaut folgert, daß eine Beschränkung auf bestimmte Behördentypen durch Art 102 Abs 1 B-VG nicht normiert ist. Wie die Entstehungsgeschichte zeigt[441], war die Intention des Verfassungsgesetzgebers zwar primär auf die Zentralisierung der Sicherheitspolizei gerichtet, die Notwendigkeit des politischen Kompromisses gebot jedoch eine *generelle* Ausdehnung der Möglichkeit, Sonderbehörden zu schaffen und damit den Trend zur „mittelbaren Bundesverwaltung mit bundesunmittelbarem Einschlag"[442] einzuleiten. So kann auch im Wege einer historisch-teleologischen Interpretation keine Beschränkung auf einen bestimmten Behördentypus erschlossen werden.

So bleibt als einzige Schranke der *Ausnahmecharakter* des 2. Satzes des Art 102 Abs 1 B-VG. Ob eine unzulässige Durchbrechung des Organisationsprinzips der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung durch Landesbehörden vorliegt, hat

437) BÖS, BuI 1965, 7 f.

438) KORINEK, in: Welan/Kroeschell/Korinek, Probleme 44 ff.

438a) ÖHLINGER, Verfassungsrechtliche Probleme der Nationalbank, FS Wenger (1983) 686 ff.

439) WALTER, Bundesverfassungsrecht 602.

440) STOLZLECHNER, Fonds 81; in diese Richtung auch NOVAK, ÖJZ 1975, 282 und PURTSCHER, JBl 1980, 341.

441) Siehe oben II.D.4.

442) NOVAK, ÖJZ 1975, 282.

der VfGH im Verfahren nach Art 140 B-VG zu beurteilen, wobei der *Gleichheitsgrundsatz* (Sachlichkeitsgebot) eine Bindung des Organisationsgesetzgebers bewirkt[443], die in Verbindung mit dem Rückgriff auf das bundesstaatliche Prinzip einen justiziablen Weg für diese Frage eröffnet.

d) Das Verhältnis des Art 102 Abs 1 2. Satz zu Abs 4 B-VG

Beide Bestimmungen regeln die Erzeugung von Organisationsgesetzen, die unmittelbare Bundesbehörden einrichten. Während Art 102 Abs 4 B-VG für alle, nicht in Art 102 Abs 2 B-VG normierten Materien Anwendung findet und dort die *Einrichtung* einer durchgängig unmittelbaren Bundesverwaltung ermöglicht, bezieht sich Art 102 Abs 1 2. Satz auf alle, auch auf die in Art 102 Abs 2 B-VG erwähnten Materien. Dabei steht hier nicht die Einrichtung dieser Behörden, sondern die *Betrauung mit Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung* im Vordergrund dieser verfassungsrechtlichen Schutzvorschrift für die Länder. Von Bedeutung ist heute nur mehr[444] die in beiden Regelungen gleichlautende Wendung „mit Zustimmung der beteiligten Länder" als Kundmachungsvoraussetzung, was auf ein gleichartiges Zustimmungsverfahren in beiden Fällen hinweist[445].

e) Das für die Zustimmung zuständige Landesorgan

MAYER[446] kritisiert die Legistik des novellierten Art 102 Abs 1 B-VG heftig und wirft dem Verfassungsgesetzgeber vor, die Unklarheit, die die Interpretation des Art 102 Abs 4 B-VG hervorgerufen hat, um eine weitere zu vermehren. Auch STOLZLECHNER[447] vermißt eine klärende Entscheidung des Bundesverfassungsgesetzgebers über das für die Zustimmung zuständige Landesorgan.

---

443) Vgl etwa VfSlg 8136/1977; 8485/1979; 8644/1979; PERNTHALER, Der Gleichheitsgrundsatz als Organisationsgarantie, FS Wenger (1983) 267; ÖHLINGER, ebenda 689. Nach der Judikatur des VfGH ergibt sich aus dem Gleichheitssatz ein *allgemeines Sachlichkeitsgebot.* Siehe die Nachweise bei KNEUCKER/WELAN, Zur Entwicklung des Gleichheitsgrundsatzes in Österreich, ÖZP 1975, 5 ff; MORSCHER, Das Abgabenrecht als Lenkungsinstrument der Gesellschaft und Wirtschaft und seine Schranken in den Grundrechten, Verh 8. ÖJT (1982) I/1.B., 83 ff.

444) Vor der Verfassungsnovelle 1974 war vor allem die Frage relevant, inwieweit Art 102 Abs 4 auch für eine Behördenkreation nach Art 102 Abs 1 2. Satz B-VG von Bedeutung sei; vgl MARSCHALL, ÖJZ 1971, 479 f.

445) Vgl aber die speziell zu Art 102 Abs 1 2. Satz getroffenen Überlegungen zu einer möglichen, letztlich dann aber verneinten Zuständigkeit des Landeshauptmannes bei PURTSCHER, JBl 1980, 347 f.

446) MAYER, in: Mayer/Rill/Funk/Walter, Neuerungen 24 f.

447) STOLZLECHNER, Fonds 82.

Da der Verfassungsgesetzgeber auf eine ausdrückliche Zuweisung dieser Kompetenz an ein bestimmtes Landesorgan verzichtet hat, stellt sich die Frage, ob eine bestimmte Organzuständigkeit aus der Bundesverfassung erschlossen werden kann, oder ob eine Zuständigkeitsregelung von den Ländern im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie getroffen werden kann. Einen interessanten Hinweis findet man in den Materialien zur B-VG-Novelle 1974. In den Erläuterungen zur RV ist der „Wille" des Verfassungsgesetzgebers eher schüchtern und hilflos ausgedrückt: „Das Organ des Landes, das zur Erteilung der Zustimmung zuständig ist, *dürfte* (!) — da es sich um einen Akt der Vollziehung handelt — die Landesregierung sein"[448]. Diese Vermutung, die man wohl kaum als Indiz für eine bindende verfassungsrechtliche Kompetenzbegründung deuten kann, ist verfassungstheoretisch unrichtig. Diese Zustimmung ist ein Teilakt des Gesetzgebungsverfahrens und nicht Vollziehung. Es bleibt dem Verfassungsgesetzgeber unbenommen, dazu ein Vollziehungsorgan zu berufen — siehe etwa Art 97 Abs 2 B-VG — wenngleich hier eine Kompetenz des Bundesrates systematisch näherliegen würde[449]. Nur muß eine solche Kompetenzbegründung ausdrücklich durch die Bundesverfassung erfolgen, um eine bindende Schranke im Sinne des Art 99 Abs 1 B-VG gegen anderslautende Landesregelungen zu errichten.

Da es sich, wie dargetan, bei der Zustimmung um einen Teilakt der Bundesgesetzgebung und nicht um Verwaltungstätigkeit handelt, können die *generellen* Annahmen von KORINEK[450], KOJA[451], KLECATSKY-MORSCHER[452], die generell eine Zuständigkeit der Landesregierung annehmen, nicht überzeugen. Aber auch die Meinungen von BAUERREISS[453] und MARSCHALL[454], die Landtage seien *das* zustimmungsbefugte Organ, sind nicht überzeugend. Eine solche Kompetenz ergibt sich zwingend weder aus dem „Prinzip des Demokratismus"

448) 182 Blg NR, 13. GP, 22; Hervorhebung von mir.

449) So KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 218; ESTERBAUER, Der Bundesrat als Instrument eines kooperativen Föderalismus, JBl 1970, 565.

450) KORINEK, in: Welan/Kroeschell/Korinek, Probleme 45.

451) KOJA, Verfassungsrecht 279.

452) KLECATSKY/MORSCHER, Bundesverfassungsrecht[3] 491, allerdings nur auf Art 102 Abs 4 B-VG bezogen.

453) BAUERREISS, Kann der einfache Bundesgesetzgeber (Landesgesetzgeber) durch Schaffung von Kollegialbehörden nach Art 133 Z 4 B-VG die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes ausschließen?, ÖJZ 1958, 312.

454) MARSCHALL, ÖJZ 1971, 508 ff, der eine *paktierte Gesetzgebung* annimmt; auch PURTSCHER, JBl 1980, 348, nimmt eine „landesgesetzliche Regelung" an, ohne allerdings zu erläutern, ob damit die Zustimmung selbst oder eine generelle Kompetenzbegründung des für die Zustimmung zuständigen Organs gemeint ist.

noch aus einem, verfassungsrechtlich gar nicht nachweisbaren Antagonismus von Verfassungsautonomie der Länder und Legalitätsprinzip[455].
Richtigerweise hat die Zuweisung dieser Kompetenz im Rahmen der Verfassungsautonomie durch *landesrechtliche Vorschrift* zu erfolgen[456]. Die Entscheidung, ob die Zuweisung dieser Kompetenz durch die Landesverfassung, durch einfaches Landesgesetz oder in der Geschäftsordnung der Landesregierung erfolgt, ist gleichfalls ein Bereich der Verfassungsautonomie der Länder.

In der Staatspraxis hat sich das Zustimmungsrecht der Landesregierung gleichsam gewohnheitsrechtlich etabliert. Ausdrückliche Regelungen finden sich nicht. Solche landesrechtlichen Bestimmungen wären aber im Hinblick auf den Charakter dieser Zustimmung als Teilakt einer Organkreation und Kompetenzbegründung rechtsstaatlich geboten.

f) Die wichtigsten Anwendungsbereiche der Kompetenz des Art 102 Abs 1 2. Satz B-VG

Die exemplarisch angeführten „Bundespolizeibehörden" in Art 102 Abs 1 B-VG sind ein bedeutender, aber nicht der einzige Anwendungsfall der Einrichtung von Bundesbehörden in der mittelbaren Bundesverwaltung. Als Kriterium für die Qualifikation einer Behörde als Bundesbehörde gilt die Einrichtung durch Bundesgesetz. Bundesbehörden im Sinne des Art 102 Abs 1 sind daher alle durch Bundesgesetz eingerichteten und mit behördlichen Befugnissen ausgestatteten Organe unter der Landesinstanz[457]. Als wichtigste Anwendungsfälle sind zu nennen[458]:

aa) *Bundespolizeibehörden:* Für Ihre Einrichtung trifft Art 102 Abs 6 B-VG eine Sonderregelung. Soweit Bundespolizeibehörden[459] nur in der Bundesverwaltung eingesetzt werden sollen, erfolgt ihre Einrichtung durch gesetzesvertretende

---

455) Warum Rechtsakte der Länder, die diese im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie setzen, nicht dem Legalitätsgebot unterstehen sollen, wird aus den unklaren Aussagen von MARSCHALL, ÖJZ 1971, 508 f, nicht deutlich; vgl VfSlg 2066/1950.

456) So, ohne Festlegung auf eine bestimmte Rechtsatzform, auch WALTER, Bundesverfassungsrecht 586.

457) Vgl MARSCHALL, ÖJZ 1971, 477.

458) Diese Aufzählung ist fragmentarisch, auf eine Reihe von Rechtsfiguren, wie etwa die Landesinvalidenämter, die Bundeskellereiinspektoren nach § 37 WeinG, die Wasserverbände nach §§ 87 ff WRG, die Organe der Forst- und Gewässeraufsicht uva, deren Qualität als Organe oder Hilfsorgane oft unklar ist, soll hier nur hingewiesen werden.

459) Vgl ADAMOVICH/FUNK, Verwaltungsrecht[5] 162 f; WALTER/MAYER, Grundriß[2] 217 f; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 584 ff.

Verordnung der Bundesregierung. Sollen einer Bundespolizeibehörde aber auch Angelegenheiten der Landesverwaltung übertragen werden, so kann die Verordnung erst erlassen werden, wenn die übertragung dieser Geschäfte *landesgesetzlich* erfolgt ist[460]. Die Einrichtungsverordnung BGBl 1976/690 legt den Wirkungskreis in Form einer dynamischen Verweisung fest[461], die einzelnen Befugnisse im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung sind in den verschiedensten Materiengesetzen festgelegt[462].

bb) *Selbstverwaltungskörper:* Diese können, wie gezeigt[463], sowohl im eigenen wie im übertragenen Wirkungsbereich Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung besorgen.

cc) *Fonds:* Faßt man unter Selbstverwaltungskörpern primär Personenverbände auf[464], so stellen Fonds eine besondere Kategorie von Organen dar[465]. Ihre Einbeziehung in die mittelbare Bundesverwaltung ist allerdings zugunsten von bundesunmittelbaren Fondskonstruktionen, die oft durch spezielle bundesverfassungsrechtliche Konstruktionen das Zustimmungserfordernis der Länder nach Art 102 Abs 4 B-VG umgehen, rückläufig[466].

dd) *Gemeindeverbände:* Diese können sowohl unmittelbar durch Gesetz eingerichtet werden oder der Landeshauptmann wird gesetzlich dazu ermächtigt. Letztere Ermächtigung kann sich jedoch nur auf die Einrichtung des *konkreten* Verbandes beziehen, dessen Organisationsmerkmale genau im Gesetz festgelegt sein müssen[467].

ee) *Hilfsorgane:* Wie der VfGH in VfSlg 8466/1978 hervorgehoben hat, ist für die Einrichtung von Funktionsträgern, denen die Stellung einer Behörde nicht zukommt, eine Zustimmung der Länder nicht erforderlich. Hier sind die verschiedensten Formen von Exekutivdiensten[468], Beobachtungseinrichtungen und

---

460) Vgl auch VfSlg 5788/1968; 8654/1979.

461) Dies wurde in VwSlg 7026 A/1966 für zulässig erachtet.

462) Vgl etwa § 123 KFG; §§ 140 Abs 2, 273 Abs 2 GewO; §§ 120, 136 LuftfahrtG uam.

463) Siehe oben III.B.5.

464) Vgl zur Abgrenzung Selbstverwaltungskörper — Fonds STOLZLECHNER, Fonds 59 ff.

465) Dazu STOLZLECHNER, Fonds 85 ff ua.

466) Siehe die Hinweise in Anm 435.

467) Siehe auch oben III.B.4.a.ee.; vgl etwa §§ 60 ff PStG.

468) ZB die Lebensmitteluntersuchungsanstalten nach § 35 LMG.

469) ZB der Staatskommissär gem § 29 SparkassenG.

Aufsichtsorgane[469], Beiräte[470] usw möglich, die einer Systematisierung kaum zugänglich sind.

Von besonderer Bedeutung ist die *Bundesgendarmerie*, die im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung vielfältige polizeiliche Aufgaben zu erfüllen hat.[471]

g) *Die Betrauung von Bundesministern mit Akten der mittelbaren Bundesverwaltung*

Eine Durchbrechung des Organisationsprogrammes „mittelbare Bundesverwaltung" des Art 102 Abs 1 B-VG stellt auch die Begründung einer erst- und letztinstanzlichen Kompetenz eines Bundesministers bzw der Bundesregierung dar. Diese grundsätzlich zulässige[471a] erst- und letztinstanzliche Kompetenzzuweisung von Bundesverwaltungsaufgaben an die Bundesregierung bzw an einzelne Bundesminister[471b] ist an dieselben Einrichtungsschranken gebunden wie die Errichtung von unmittelbaren Bundesbehörden. Auch hier muß der *Ausnahmecharakter* solcher Maßnahmen gewahrt bleiben[471c], der hier vielleicht noch stärkerer Berücksichtigung bedarf, zumal hier ein Zustimmungsrecht der Länder jedenfalls nicht in Betracht kommt.

In diesem Fall muß auf das Problem der Ausschaltung des Landeshauptmannes durch die Errichtung von Bundesverwaltungsorganen unterhalb der Ministerialebene nochmals hingewiesen werden[471d]. Wenn diese Fälle einer *instanzenmäßi-*

---

469) ZB der Staatskommissär gem § 29 SparkassenG.

470) Siehe PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 114 f; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 331 ff.

471) Siehe dazu THIENEL, Aufgaben 26 f; THIENEL begründet entwicklungsgeschichtlich daß der Materiengesetzgeber Bund den Einsatz der Bundesgendarmerie in der mittelbaren Bundesverwaltung anordnen kann, *ohne* daß dafür eine Zustimmung der Länder gemäß Art 102 Abs 1 Satz 2 B-VG erforderlich sei (aaO, 22 ff). THIENEL hat damit die Argumentation des VfGH im „Lebensmittelerkenntnis" sowie des diese Linie unterstützenden Teils der Lehre (siehe oben III.B.3.e.dd. mit Anm 262 ff) historisch untermauert, wobei er sich freilich nur auf die Interpretation der Materialien stützen kann. Der historische Befund zeigt jedoch, daß die vom VfGH und der Lehre (Hinweise bei THIENEL, aaO 15 ff) der Verfassung entnommene Unterscheidung Behörde — Exekutivorgan den Verfassungsschöpfern keinesfalls in dieser heute die Interpretation der Art 102 Abs 1 Satz 2 B-VG prägenden Trennschärfe bewußt war, wie dies THIENEL an anderer Stelle (Aufgaben 21) auch einräumt.

471a) Vgl MARSCHALL, ÖJZ 1971, 481; RASCHAUER, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 387; ÖHLINGER, FS Wenger 689 ff.

471b) Vgl etwa § 100 WRG; § 335 GewO; § 170 Abs 5 lit b ForstG; § 29 Abs 2 KFG.

471c) Siehe dazu ÖHLINGER, FS Wenger 689 f, der außerdem annimmt, daß der Bundesminister nicht „im Bereich der Länder" tätig sein darf.

471d) Siehe oben III.B.3.e.

gen Unterordnung umfangmäßig auch nicht ins Gewicht fallen[471e], so widersprechen sie doch eindeutig den verfassungsrechtlichen Anordnungen über die mittelbare Bundesverwaltung[471f].

C) Die Organisation der Aufsicht über die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung

1. Allgemeines

Die verfassungsrechtliche Grundstruktur der mittelbaren Bundesverwaltung ist durch eine Vielzahl relativ geschlossener und unabhängiger Organisationseinheiten (Gebietskörperschaften, Selbstverwaltungskörper) gekennzeichnet, welche nach der grundlegenden Organisationsvorschrift des Art 20 Abs 1 B-VG der Verwaltungsverantwortung der obersten Organe unterworfen sind. Das dem hierarchisch-zentralistischen Organisations- und Demokratiemodell Kelsen-Merkl'scher Prägung entsprechende Konzept des Art 20 Abs 1 B-VG ist im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung in einer ganz spezifischen Weise *dezentralisiert*: Hier wird die Bundesverwaltung, innerorganisatorisch mit der Landesverwaltung koordiniert, von Landesorganen geführt, die — mit Ausnahme der Bezirkshauptleute — politische Mandatare sind — und dabei nicht selten in parteipolitischer Opposition zur Bundesregierung stehen. Hinzu kommt das, der Fiktion der verfassungsrechtlichen *Entscheidungs*konzentration als empirische Realität gegenüberstehende *selbständige Entscheidungspotential der Verwaltung* [472] und der nur sehr

---

471e) Vgl die (nicht mehr aktuelle) Heilmittelverteilungsstelle nach dem Chemikalienbewirtschaftungsgesetz, StGBl 1945/96 und die einschlägigen Bestimmungen über die Nationalbank, insb § 1 Abs 2 DevisenG, BGBl 1946/162 idF BGBl 1978/264; vgl BRANDE, Wirtschaftslenkungsrecht[3] (1979), Erl zum ChemikalienbewirtschaftungsG.

471f) Die Meinungen darüber sind in der Literatur geteilt; vgl die Nachweise bei ÖHLINGER, FS Wenger 691f.

472) Vgl dazu PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 121 f; WIMMER, Einmaleins 85 ff; NEISSER, Die Rolle der Bürokratie im Regierungsprozeß, in: Fischer (Hg), Das politische System Österreichs[3] (1982) 233 ff; SIEDENTOPF, Verwaltungsinterne Reaktionen auf verwaltungspolitische Vorgaben, in: Böhret/Siedentopf (Hg), Verwaltung und Verwaltungspolitik (1983) hat dieses Problem recht prägnant beschrieben: „Auch für den Politiker in ... Regierung oder Verwaltungsführung ist die Verwaltung ein schwer zu reitender Tiger. Sie bestimmt selbst die Richtung der Entwicklung, sie überspringt die Politik in ihren direkten Kontakten mit den gesellschaftlichen Gruppen und präsentiert dem Politiker statt Entscheidungsalternativen scheinbare Sachzwänge, die den Politiker in Einbahnstraßen ohne Wendemöglichkeiten dirigieren. Der Politiker sieht sich bei seiner Zielsetzung einem fachlich aufgegliederten Verwaltungsapparat gegenüber, der ihm jeweils unterschiedliche, fachliche Forderungen, Bedenken oder Konsequenzen vorlegt"; vgl auch ELLWEIN, Regieren und Verwalten (1976) 169 ff.

beschränkte Einfluß der obersten Bundesorgane auf die Organisationsgewalt der dem Landeshauptmann unterstellten Landesbehörden, der im Bereich der Gemeinden überhaupt fehlt.
Die mittelbare Bundesverwaltung „lebt" sohin vom Spannungsverhältnis zentripetaler und zentrifugaler Kräfte, wobei die rechtliche und politische Verantwortlichkeit der Bundesregierung und der einzelnen Bundesminister einen starken Vektor der zentripetalen Kraft darstellt.

Die Doppelstellung der Regierung als ein rechtlich und politisch verantwortliches oberstes Organ der Gesetzesvollziehung und als das, die Staatsentwicklung steuernde politische Organ (Regierung im funktionellen Sinn)[473] fordert ein differenziertes System von Einwirkungsmöglichkeiten auf die nachgeordneten Verwaltungsbehörden, die die Regierung in die Lage versetzen, ihren Willen durchzusetzen, ohne jenen zentralistisch-einheitsstaatlichen Geist aufkommen zu lassen, dem der Bundesverfassungsgesetzgeber programmatisch in Art 2 B-VG abgeschworen hat.
Man muß das Organisationsgefüge „mittelbare Bundesverwaltung", das bisher in diesem Abschnitt in seinen organisatorischen Teilelementen dargestellt wurde, wieder in seiner Komplexität und in der Zusammenschau der drei Wertvorstellungen: demokratische Verwaltungsverantwortung, Verwaltungsökonomie und föderativer Staatsaufbau begreifen[474], um das vielschichtige System der Aufsichtsbefugnisse, Leitungsrechte und Verantwortlichkeitsregelungen richtig beurteilen zu können.

2. *Die Weisung in der mittelbaren Bundesverwaltung*

a) *Die mittelbare Bundesverwaltung als weisungsabhängige Verwaltung*

Die Weisung gilt heute nicht mehr als das die Verwaltung schlechthin kennzeichnende Merkmal[475]. Wie der VfGH in VfSlg 8215/1977 betont hat, sei Art 20 Abs 1 B-VG auf „typische Teilbereiche" der Verwaltung beschränkt. Zu solchen

473) Vgl § 2 Abs 3 BMG; WIMMER, Verwaltungsreform in Österreich, Die Verwaltung 1974, 480 ff; DERS., Die Verwaltung 1975, 148 f; ELLWEIN, Regieren 147 ff; BRÜNNER, Politische Planung im parlamentarischen Regierungssystem (1978) 234 ff; LOEBENSTEIN, Zur Problematik gerichtsfreier Hoheits- und Regierungsakte, FS Klecatsky (1980) 591 ff; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht² 9 ff.

474) Die Reihenfolge bedeutet keinerlei Rangordnung dieser Prinzipien.

475) So noch MERKL, Verwaltungsrecht 42; ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht 5 f; zur Entwicklung der Abkehr der Verwaltungsrechtslehre von der Weisung als Zentralelement des Verwaltungsbegriffs vgl RILL, Zum Verwaltungsbegriff, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 35 ff; NOVAK, Weisungsprinzip und Verwaltungsbegriff, FS Melichar 359 ff.

typischen Teilbereichen zählt zweifellos der Organisationskomplex „mittelbare Bundesverwaltung". In den bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen der mittelbaren Bundesverwaltung ist die Weisung als Führungs- und Kontrollelement mehrfach verankert:
Art 103 Abs 1 B-VG bindet den Landeshauptmann in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung an die Weisungen der Bundesregierung sowie der einzelnen Bundesminister. Art 103 Abs 2 B-VG räumt dem Landeshauptmann ein Weisungsrecht gegenüber den Mitgliedern der Landesregierung ein, wenn diese gemäß der Geschäftsordnung der Landesregierung Bundesagenden wahrnehmen. Weiters ist dem Landeshauptmann gemäß Art 102 Abs 1 B-VG ein Weisungsrecht gegenüber Bundesbehörden eingeräumt, wenn diese mit Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung betraut sind. Auch der Verweis in Art 103 Abs 1 B-VG auf die dem Landeshauptmann als Landesorgan zu Gebote stehenden Mittel zur Durchsetzung des Bundeswillens baut stillschweigend auf einer Weisungsbefugnis des Landeshauptmannes auf. Im BVG ÄLRg wird zwar nie explizit eine Weisungsbefugnis des Landeshauptmannes angesprochen, doch beinhaltet auch das Leitungsrecht des § 1 Abs 1 und 3 ein Weisungsrecht.

b) Die Stellung des Landeshauptmannes im System des Weisungsrechts in der mittelbaren Bundesverwaltung

aa) Als Bundesorgan ist der Landeshauptmann in die Weisungshierarchie der Bundesverwaltung als nachgeordnetes Organ eingebunden (Art 103 Abs 1 B-VG) und ist wie jeder andere Organwalter zur unbedingten Befolgung von Weisungen verpflichtet. Er kann, wie jedes andere nachgeordnete Organ auch, Weisungen nur in den in Art 20 Abs 1 letzter Satz B-VG genannten Fällen ablehnen[476]. Zur Sicherung der Gehorsamspflicht des Landeshauptmannes stehen den weisungsbefugten Organen keine dienstrechtlichen Sanktionen zu[477], der Landeshauptmann ist vielmehr ausschließlich der Staatsgerichtsbarkeit des VfGH unterwor-

476) Vgl dazu RINGHOFER, Legalitätsprinzip und Grenzen der Weisungsgebundenheit, JBl 1951, 409 ff; DERS., Die strafgesetzwidrige Weisung, FS Merkl (1970) 319 ff; KRZIZEK, Weisungsrecht und Gehorsamspflicht, JBl 1954, 32 ff; BARFUSS, Weisung 83 ff; LENGHEIMER, Gehorsamspflicht 33 ff; DERS., Die Weisung, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 213 ff; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 315 ff.

477) Vgl §§ 44 und 91 ff BDG und dazu SCHWABL/CHILF, Disziplinarrecht der Bundesbeamten (1981) 3 ff und 28 ff; KUCSKO-STADLMAYER, Das Disziplinarrecht der Beamten (1985) 170 ff.

fen (Art 142 Abs 2 lit d B-VG), wodurch seine staatsrechtliche und politische Sonderstellung entsprechende Berücksichtigung finden soll[478].

bb) Die Einbindung des Landeshauptmannes in die Hierarchie der Bundesverwaltung hat zur Folge, daß der Landeshauptmann nicht nur dem *Weisungsrecht im engeren Sinne*[479] der Bundesregierung unterworfen ist, sondern ihr auch bezüglich der *Leitungsgewalt* und des *Aufsichtsrechts*[480] untersteht. Problematisch ist dabei jedoch die Frage nach Umfang und Reichweite dieser Rechte. Während für die materielle Verwaltungstätigkeit eine sehr weitreichende Einflußmöglichkeit der zuständigen obersten Bundesorgane aus Art 20 Abs 1 B-VG abgeleitet werden kann[481], bestehen für den organisatorischen Bereich eine Reihe von verfassungsrechtlichen Vorschriften, die Schranken gegen eine extensive Handhabung, zum Teil sogar gegen die Geltung des Art 20 Abs 1 B-VG selbst errichten. Im Bereich der Organisation ist nämlich die Doppelstellung des Landeshauptmannes verfassungsrechtlich so ausgestaltet, daß die im funktionalen Bereich relativ klare und auch von der Verfassung geforderte Trennung der Bundes- und Landeskompetenzen nicht immer deutlich zu erkennen ist. Dies ist die Konsequenz aus der komplexen verfassungsrechtlichen Kompetenzstruktur des Landeshauptmannes, die diesem, neben den Aufgaben als Mitglied der Landesregierung und Träger der mittelbaren Bundesverwaltung, noch spezifische Landeshauptmannbefugnisse einräumt, wobei letztere eine Reihe von wichtigen Organisationsbefugnissen beinhalten[482]. So ist etwa die vom Landeshauptmann zu erlassende Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung von diesem in seiner Funktion als Landesorgan zu verantworten[483]. Da jedoch die mittelbare Bundesverwaltung kraft verfassungsrechtlicher Anordnung zum Aufgabenbereich des Amtes der Landesregierung gehört, wird sie, zumal umfangmäßig bedeutsamer als die Landesverwaltung, die Ausgestaltung der Geschäftsverteilung wesentlich deter-

---

478) Vgl dazu FROEHLICH, Staatsrechtliche Eigentümlichkeiten der österreichischen Bundesverfassung, ZfVerw 1921, 88 f; kritisch PERNTHALER, Die Anklage gegen den Landeshauptmann — ein Instrument des Rechtsstaates?, RdW 1985, 2.

479) Vgl MERKL, Allgemeines Verwaltungsrecht (1927) 40: „Die Weisung ist ein Vollzugsakt, mittels dessen ein Vollzugsorgan einem anderen Vollzugsorgan im Rahmen des dieses Organ bindenden Rechtes maßgeblich vorschreibt, ob oder wie es von seiner Kompetenz Gebrauch zu machen habe".

480) Beide Rechte werden aus Art 20 B-VG abgeleitet; vgl dazu insb VfSlg 4117/1961; 4986/1965; 5850/1968; 6495/1971; ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht 289; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 344 f; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 115 ff; ADAMOVICH/FUNK, Verwaltungsrecht[2] 27; RASCHAUER, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 364; RASCHAUER/KADZDA, Organisation der Verwaltung, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 152 ff; KLECATSKY/MORSCHER, Bundesverfassungsrecht[3] 288 f.

481) Vgl MERKL, ZfVerw 1921, 121 ff; DERS., ebenda 132 f.

482) Siehe oben III.B.1.

483) § 2 Abs 5 BVG ÄLRg; KOJA, Verfassungsrecht 307; WALTER, Bundesverfassungsrecht 588.

minieren. Kann nun der Bund über die Institute der Weisung, der Aufsicht und der Leitung Einfluß auf die interne Gliederung dieser Behörde nehmen? ME ist dies aus zwei Gründen zu verneinen:

1. Aus dem Katalog der *ausdrücklich* normierten Ingerenzrechte der Bundesregierung auf die, auch die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung betreffende Verwaltungsorganisation im Bereich der Länder[484] kann abgeleitet werden, daß eine solche Einflußnahme ausdrücklich verfassungsrechtlich eingeräumt werden muß. Es ist der verfassungsrechtlich angeordnete Zustimmungsvorbehalt in § 2 Abs 5 B-VG über die Ämter der Landesregierungen auch effizienter und sinnvoller als ein Einfluß über Weisungen nach Art 103 Abs 1 B-VG[485], der im Konfliktsfalle vor dem VfGH im Verfahren nach Art 142 B-VG durchzusetzen wäre.

2. Aus dem grundlegenden bundesstaatlichen Rechtsprinzip der Exklusivität der Kompetenzbereiche[486], das für den Bereich der Verwaltung ebenso gilt wie für die Gesetzgebung, kann der Ausschluß jeder Weisungsbefugnis von einem Bundes- an ein Landesorgan abgeleitet werden, *soweit nicht ausdrücklich bundesverfassungsrechtlich* eine solche für zulässig erklärt wird[487]. Daran ändert auch das vom VfGH judizierte bundesstaatliche Berücksichtigungsgebot nichts, da dies nach Inhalt und Zielrichtung niemals für kompetenzübergreifende Zwangsmittel Grundlage sein kann. Solche bedürfen stets einer ausdrücklichen bundesverfassungsrechtlichen Grundlage.[488] Da nun die Tätigkeit als Vorstand des Amtes der Landesregierung eine dem Landesrechtsbereich zuzuordnende spezifische Landeshauptmannfunktion ist, kann eine aus Art 20 B-VG interpretativ abgeleitete Weisungsermächtigung nicht zum Tragen kommen, da sie gegen ein bundesstaatliches Grundprinzip der Verfassung verstößt. Diese Auslegung findet auch in der Entstehungsgeschichte der mittelbaren Bundesverwaltung Deckung, die gerade jene Mischform einer weisungsabhängigen Bundesverwal-

---

484) Vgl Art 15 Abs 2, 102 - 106 B-VG; §§ 1 Abs 3, 2 Abs 5, 3 Abs 2 BVG ÄLRg; § 8 Abs 5 ÜG 1920.

485) Ein Nebeneinanderbestehen der Weisungs- und Zustimmungsbefugnis ist mit Sicherheit auszuschließen.

486) FUNK, Die grundlegenden Ordnungsprobleme im System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, JBl 1976, 450.

487) Vgl VfSlg 3362/1958; wohl wird aber eine *Berücksichtigungspflicht* dergestalt anzunehmen sein, daß der Landeshauptmann die Belange der mittelbaren Bundesverwaltung bei inneren Organisationsakten entsprechend ihrer Bedeutung zu berücksichtigen hat; vgl VfSlg 10294/1984, wo der VfGH das bundesstaatliche Berücksichtigungsgebot für den Bereich des Organisationsrechts für beachtenswert erklärte; vgl zu dieser Problematik allgemein PERNTHALER, ÖZW 1985, 94 ff (Entscheidungsbesprechung); SCHÄFFER, Kompetenzverteilung und Rücksichtnahmepflicht im Bundesstaat, ZfV 1985, 357 ff; MORSCHER, JBl 1985, 479 ff; U. DAVY ÖJZ 1986, 225 ff u 298 ff; MAYER, Neue Wege der Kompetenzinterpretation?, ÖJZ 1986, 513 ff.

488) Vgl WEBER, in Pernthaler/Weber, Bundesaufsicht 27 (vgl Anm 496).

tung im Rahmen einer eigenständigen, wenn auch bundesverfassungsrechtlich vorgezeichneten Landesverwaltungsorganisation schaffen wollte[489].

cc) Neben der „klassischen" Weisung sind in diesem Zusammenhang insbesondere noch jene Rechte der Bundesregierung bzw der einzelnen Bundesminister zu erwähnen, die ihnen als „sachlich in Betracht kommende Oberbehörde" nach den Bestimmungen der Verwaltungsverfahrensgesetze zukommen[490].

dd) Im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung ist der Landeshauptmann der *einzige Adressat* von Weisungen der Bundesregierung bzw der einzelnen Bundesminister. Das bedeutet, daß die Weisungen der obersten Bundesorgane in diesem Bereich allein an den Landeshauptmann zu richten sind und dieser die Durchführung dieser Weisungen zu bewirken hat[491].
Ergeht die Weisung in einer Angelegenheit, in der ein Mitglied der Landesregierung auf Grund eines Übertragungsaktes gemäß Art 103 Abs 2 B-VG tätig wird, so ist der Landeshauptmann verpflichtet, die Weisung an das in Betracht kommende Mitglied der Landesregierung unverzüglich und unverändert auf schriftlichem Wege weiterzugeben und ihre Durchführung zu überwachen (Art 103 Abs 3 B-VG). Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes nach Art 142 Abs 2 lit d B-VG bezieht sich zunächst auf die Übermittlung der Weisung, sodann aber auch auf die Überwachung ihrer Durchführung. Denn ein Übergang der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit vom Landeshauptmann auf das betreffende Mitglied der Landesregierung erfolgt nur, wenn die Weisung nicht befolgt wird, obwohl der Landeshauptmann die erforderlichen Vorkehrungen getroffen hat.

Wie die Überwachung der Durchführung solcher Weisungen und das Treffen der erforderlichen Vorkehrungen zu erfolgen hat, läßt Art 103 Abs 3 B-VG offen. Art 103 Abs 1 B-VG verpflichtet zwar den Landeshauptmann, „auch die ihm in seiner Eigenschaft als Organ des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes zu Gebote stehenden Mittel anzuwenden", der Landeshauptmann hat jedoch gegenüber den Mitgliedern der Landesregierung kaum *rechtliche* Druckmittel. Es fehlt für den Bereich der obersten Landesverwaltung eine, Art 70 Abs 1 B-VG vergleichbare Bestimmung. Die rechtlichen Möglichkeiten des Landeshauptmannes im Sinne des letzten Satzes des Art 103 Abs 1 B-VG sind daher gegenüber Mitgliedern der Landesregierung sehr gering. Nur über organisatorische

489) Siehe oben II.D.1 - 3 sowie FROEHLICH, ZfVerw 1921, 85 ff.

490) Vgl insb Art II Abs 4 EGVG; §§ 4 Abs 2, 5 Abs 1, 68, 73 Abs 2 AVG.

491) Zum Durchgriffsverbot von Weisungen im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung siehe FROEHLICH, ZfVerw 1921, 131 ff; ADAMOVICH, Handbuch[6] 238; WALTER, Bundesverfassungsrecht 596 f; RASCHAUER, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 588; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 385; PESENDORFER, Landeshauptmann 209 ff; VfSlg 2264/1952.

Maßnahmen, die ihm als Vorstand des Amtes der Landesregierung zustehen (zB Disposition personeller und Sachmittel, organisatorische Weisungen usw) kann der Landeshauptmann *rechtlich* versuchen, dem Willen der Bundesregierung bzw eines einzelnen Bundesministers zum Durchbruch zu verhelfen.

Die Bestimmung des Art 103 Abs 3 B-VG wurde durch die B-VG-Novelle 1925 geschaffen, wodurch ja die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung erst verfassungsrechtlich ermöglicht wurde und war offenbar eine Reaktion auf die Rechtsentwicklung in den Ländern, die durch Bestrebungen gekennzeichnet war, neben dem Landeshauptmann auch die übrigen Mitglieder der Landesregierung in die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung einzubeziehen[492]. Aus den Materialien[493] geht hervor, daß dadurch der *Weg* einer Weisung der Bundesregierung bis zu jenem Mitglied der Landesregierung, das mit der Durchführung dieser Weisung betraut ist, gesichert werden sollte und sich die Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes auf die *„Weitergabe und Durchführung"*[494] dieser Weisung erstreckt. ADAMOVICH[495], der diese Bestimmung scharfer Kritik unterwirft, sieht die Verpflichtungen des Landeshauptmannes erfüllt, wenn dieser die Weisungen vorschriftsgemäß weiterleitet und sich die Überzeugung verschafft, ob die Weisung innerhalb der von ihm bestimmten oder einer angemessenen Frist befolgt wurde. Eine Verpflichtung des Landeshauptmannes, im Falle der Nichtbefolgung einer Weisung durch das betreffende Mitglied der Landesregierung, dem Bundesminister sofort zu berichten, nimmt ADAMOVICH mangels einer ausdrücklichen Verpflichtung nicht an.
Diese Auslegung ist nicht zwingend. Denn insb aus der zur Überwachung der Weisungsdurchführung zusätzlich normierten Pflicht, die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, kann auch eine Benachrichtigungspflicht der Bundesregierung erschlossen werden. Denn das Wesen einer *beobachtenden Aufsichtsmaßnahme*[496], um die es sich im gegebenen Fall handelt, liegt nicht in einer passiven Kenntnisnahme, sondern steht stets im Zusammenhang mit der Effizienz staatlichen Handelns und als solche meist im Vorfeld berichtigender Maßnahmen. Die Benachrichtigung der Bundesregierung von den erfolglosen Bemühungen um die Realisierung der Weisung kann daher in gewissen Fällen durchaus als Teil der

492) Siehe dazu oben II.C.2. und D.1.b. und 3. sowie ADAMOVICH (sen), Die Reform der österreichischen Bundesverfassung, ZöR 1926, 241 f.

493) 327 Blg sten Prot NR 2. GP, abgedruckt bei ADAMOVICH/FROEHLICH (Hg), Die Novellen zur Bundesverfassung (1926).

494) Zitiert nach ADAMOVICH/FROEHLICH (Hg), Novellen 14.

495) ADAMOVICH (sen), ZöR 1926, 243.

496) Zur Abgrenzung der *beobachtenden* von den *berichtigenden* Aufsichtsmaßnahmen siehe die Nachweise bei WEBER, Die Bundesaufsicht als staats- und verfassungstheoretisches Problem, in: Pernthaler/Weber, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich (1979) 14.

gebotenen „Vorkehrungen" gedeutet werden, insb wenn so erst die Voraussetzungen geschaffen werden, rechtliche Bedenken gegen den Weisungsinhalt, die Möglichkeit ihrer tatsächlichen Durchführbarkeit oam transparent zu machen. Wie erwähnt, sind die Mittel, die der Landeshauptmann als Vorkehrungen zur Durchführung von Weisungen gegenüber *Mitgliedern der Landesregierung* ergreifen kann, rechtlich wenig ergiebig. Weder die Bundesverfassung noch die Landesverfassungen räumen dem Landeshauptmann Disziplinarrechte oder Zwangsmittel gegenüber den „einfachen" Mitgliedern der Landesregierung ein[497]. Der politischen Autorität des Landeshauptmannes kommt daher eine besondere Bedeutung zu.

ee) Ergeht eine Weisung in einer Angelegenheit, die von einer dem Landeshauptmann unterstellten Behörde zu besorgen ist, so gilt auch hier das Verbot des Weisungsdurchgriffes, dh der Bundesregierung bzw den Bundesministern ist es verwehrt, eine Weisung direkt an einen Bezirkshauptmann oder das Amt der Landesregierung zu richten[498]. Der Landeshauptmann ist verpflichtet, um die Durchführung solcher Weisungen zu bewirken, auch die ihm in seiner Eigenschaft als Organ des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes zu Gebote stehenden Mittel anzuwenden (Art 103 Abs 1 B-VG).

Eine Konkretisierung dieser ihm zu Gebote stehenden Mittel kann aus der Bundesverfassung allein nicht erfolgen. Zwar ergibt sich aus der bundesverfassungsrechtlich festgelegten Kompetenz *„Vorstand des Amtes der Landesregierung"* [499] und der gleichfalls bundesverfassungsrechtlichen angeordneten *Unterstellung der Bezirkshauptmannschaften* unter den Landeshauptmann[500] bereits ein Bündel von Anordnungs- und Leitungsbefugnissen, eine genaue Festlegung dieser Befugnisse ist jedoch erst auf Grund der kompetenzrechtlich auf Art 21 B-VG basierenden dienstrechtlichen Regelungen[501] und der Geschäftsordnungen und Geschäftseinteilungen der Ämter der Landesregierungen[502] sowie der die Bezirksverwaltungsbehörden regelnden Bestimmungen[503] möglich. Trotz formali-

497) Zwar ist nach der Bundesverfassung als auch nach den Landesverfassungen der Landeshauptmann ein „primus inter pares", seine diversen Landeshauptmannfunktionen, insb seine verschiedenen „Vorstandsfunktionen" geben ihm doch einige Mittel zur Durchsetzung seiner Vorstellungen, wenn auch über den Umweg des Organisationsrechts, in die Hand.

498) Vgl VfSlg 8/1921; 2264/1952; 2500/1953.

499) Siehe dazu oben III.B.1.d.

500) Siehe dazu oben III.B.3.d.bb.

501) Die Landesdienstrechtssysteme sind zum großen Teil der Dienstpragmatik bzw dem BDG 1979 nachgebildet bzw rezipieren dies unmittelbar. Siehe die Rechtsquellenübersicht bei KUCSKO-STADLMAYER, Disziplinarrecht 119 ff.

502) Siehe oben III.B.3.b.bb. mit Anm 136.

503) Vgl die Hinweise in Anm 186 dieses Kapitels.

sierter Dekonzentration, Approbationsbefugnissen usw[504] steht dem Landeshauptmann doch eine bestimmende Rolle als Führungs- und Leitungsorgan der Landesverwaltung zu, die es ihm ermöglicht, die Weisungen der obersten Bundesorgane effektiv durchzusetzen.

Die Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes nach Art 142 Abs 2 lit d B-VG erstreckt sich dabei auf das Ausschöpfen der ihm dienstrechtlich zur Verfügung gestellten Mittel zur Durchsetzung einer Weisung. Die Nichtbefolgung einer Weisung durch den Landeshauptmann kann sohin auch darin bestehen, daß er eine Nichtbefolgung *seiner* Weisung ungeahndet läßt.

c) Die Weisungshierarchie unterhalb des Landeshauptmannes

aa) Zwischen dem Landeshauptmann und den ihm unterstellten Behörden besteht eine Weisungshierarchie, innerhalb der kein bundesverfassungsrechtliches Durchgriffsverbot angeordnet ist. Der Landeshauptmann kann eine Weisung selbst an eine Unterinstanz erteilen, oder aber eine Weisung einem Zwischenvorgesetzten mit dem Auftrag erteilen, daß dieser sie an die Unterbehörden weiterleitet und überwacht. Dabei ist insbesondere an die Mitglieder der Landesregierung (Art 103 Abs 2 B-VG), an den Landesamtsdirektor und an die Bezirkshauptmänner zu denken.
Eine Einschränkung besteht bei den Ortsgemeinden und Statutarstädten. Während im Bereich des Amtes der Landesregierung und der Bezirkshauptmannschaften der Landeshauptmann seine Weisungen auch direkt an die Abteilungsvorstände richten kann, sind hier die Weisungen immer an den Bürgermeister zu richten, der für ihre Realisierung zu sorgen hat und dafür auch nach § 13 BGem AufsG verantwortlich ist.

bb) Das Weisungsprinzip gilt auch innerhalb der einzelnen Behörden, wobei die Organisationsstatute der einzelnen Behörden durch nähere Ausgestaltung des hierarchischen Aufbaues auch die Weisungskompetenzen festlegen[505]. Da die Aufgabenspezialisierung die Aufbauorganisation zur Schaffung von verschiedensten einander nebengeordneten Verwaltungseinheiten zwingt, ist neben der hierar-

504) Siehe die Nachweise bei HÖDLMOSER, ÖVA 1976, 65 ff; PICHLER, Die Approbationsbefugnis als Problem der Verwaltungsreform, ZfV 1978, 11 ff; RASCHAUER/KADZDA, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 165 ff.

505) Daraus ergibt sich *für den einzelnen Beamten*, wer das zuständige Organ im Sinne des Art 20 Abs 1 B-VG ist.

chischen Leitungsstruktur ein Netz von Koordinations- und Kooperationssystemen entstanden[506], auf dessen Eigendynamik die Verwaltungsführung bei Handhabung ihres Weisungsrechts Bedacht zu nehmen hat[507].

3. *Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit der Spitzenorgane der mittelbaren Bundesverwaltung*

a) *Die Ministerverantwortlichkeit*

Die Möglichkeit des Parlaments, die Regierung oder einzelne Minister wegen Gesetzesverletzung vor einem Staatsgerichtshof zur Verantwortung zu ziehen, gehört zur Tradition konstitutionell-liberaler Staaten[508].
Die staatsrechtliche Kontrolle baut auf der Vorstellung des klassischen Gewaltenteilungskonzeptes auf, in dem zwischen Parlament und Regierung ein soziologisch nachweisbares Spannungsverhältnis besteht[509]. Im modernen Parteienstaat, in dem Regierung und Parlamentsmehrheit eine politisch und soziologisch homogene Gruppe bilden[510] und wo Partei- und Verbandsmacht über Verbleib oder Ablösung eines Ministers entscheiden, ist die verfassungsgerichtliche Kompetenz der Sanktionierung der Ministerverantwortlichkeit praktisch bedeutungslos, da über die Einleitung eines staatsgerichtlichen Verfahrens in der Regel die Parlamentsmehrheit entscheidet. Ihr Wert wird noch in ihrem präventivem Charakter gesehen[511].

---

506) Vgl RASCHAUER/KADZDA, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 154 ff.

507) Dies wird bei WIMMER, Einmaleins, an mehreren Stellen plastisch deutlich gemacht.

508) Vgl schon V. MOHL, Über die Verantwortlichkeit der Minister (1837); JELLINEK, Staatslehre 793; JERUSALEM, Die Staatsgerichtsbarkeit (1930); ERMACORA, Der Verfassungsgerichtshof (1956) 292 ff; SCHAMBECK, Die Ministerverantwortlichkeit (1971); PERNTHALER, Allgemeine Staatslehre 290.

509) Vgl IMBODEN, Montesquieu und die Lehre der Gewaltentrennung (1959) 17 f; GERLICH, Parlamentarische Kontrolle im politischen System (1973) 7 f; KARSCH/SCHMIEDERER, Der Funktionswandel der Legislative, in: Abendroth/Lenk (Hg), Einführung in die politische Wissenschaft[6] (1982) 192 ff; FLEINER-GERSTER, Allgemeine Staatslehre (1980) 317 ff.

510)) Siehe MORSCHER, Die parlamentarische Interpellation (1973) 219 mwN.

511) So MERKL, Verwaltungsrecht 369; ERMACORA, Verfassungsgerichtshof 294; siehe auch die Kritik an der GO des NR bei WELAN, ÖJZ 1970, 501 (Buchbesprechung).

Als Anklagegrund normiert Art 142 Abs 1 B-VG[512] eine *schuldhafte* Rechtsverletzung, dh es muß Vorsatz oder Fahrlässigkeit vorliegen. Eine solche Rechtsverletzung kann im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung durch eine gesetzwidrige Weisung, durch eine gesetzwidrige Berufungsentscheidung oder die Handhabung des Aufsichtsrechts uam erfolgen[513].

b) Die Anklage gegen einen Landeshauptmann, dessen Stellvertreter oder ein anderes nach Art 103 Abs 2 und 3 B-VG zuständiges Mitglied einer Landesregierung

aa) Zu den staatsrechtlichen Eigentümlichkeiten der österreichischen Bundesverfassung[514] zählt zweifellos die Rechtsstellung des Landeshauptmannes im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung. Als oberstes Landesorgan ist er in die Weisungshierarchie der Bundesverwaltung als *nachgeordnetes* Organ eingebunden, ohne mit den dienstrechtlichen Kategorien der Bundesverwaltung meßbar zu sein. Um die Durchsetzbarkeit der Weisungen der obersten Bundesorgane ihm gegenüber zu gewährleisten, entschloß sich der Verfassungsgesetzgeber wohl mehr aus pragmatischen als aus staatstheoretisch reflektierten Erwägungen zu einer Regelung, die Staatsgerichtsbarkeit und Disziplinargerichtsbarkeit in sich vereint[515].

Große Bedeutung hat dieses Rechtsinstitut in der Staatspraxis nie erlangt. Die zwei einzigen Anklagen in der Ersten Republik endeten mit unspektakulären Freisprüchen[516]. Von daher ist es verständlich, daß sich die Lehre nie mit diesem

512) Zum Verfahren siehe WALTER, Bundesverfassungsrecht 763 ff; ATZWANGER, Die Ministeranklage gemäß Art 142 und 143 B-VG, ÖJZ 1983, 37 ff; GRUSSMANN, Die Ministeranklage, Stb 1985, 4; FASAN, Strafprozeß vor dem Verfassungsgerichtshof, Stb 1985, 12.

513) Auf Grund der praktischen Bedeutungslosigkeit der Ministeranklage im österreichischen Verfassungsleben soll von einer näheren Befassung dieses Instruments im Zusammenhang mit der mittelbaren Bundesverwaltung Abstand genommen werden.

514) So der Titel des Aufsatzes von FROEHLICH, ZfVerw 1921, 81 ff, der sich ausführlich mit diesem Fragenkomplex beschäftigt.

515) Vgl FROEHLICH, ZfVerw 1921, 81 ff.

516) In beiden Fällen war der Wiener Bürgermeister Jakob REUMANN angeklagt, als Landeshauptmann Weisungen nicht befolgt zu haben. In VfSlg 8/1921 ging es um ein Aufführungsverbot von Schnitzlers „Reigen", wobei eine Weisung überhaupt nicht vorlag; in VfSlg 206/1923 lehnte der Landeshauptmann eine Weisung, die Inbetriebnahme eines Krematoriums zu untersagen, mit der Begründung ab, Leichen- und Bestattungswesen sei eine Angelegenheit der Länder und der Bundesminister daher ein nicht zuständiges Organ. Der VfGH erkannte, daß es sich angesichts der noch nicht eindeutigen Kompetenzrechtslage — die Kompetenzartikel des B-VG standen noch nicht in Geltung — um einen *entschuldbaren Rechtsirrtum* handelte.

Institut näher auseinandergesetzt hat[517]. Erst die Anklage gegen den Salzburger Landeshauptmann HASLAUER erweckte das Interesse an diesem politischen Strafverfahren[518] und zeigte auch seine staatstheoretische Problematik im Spannungsfeld von Rechtsstaat und Bundesstaat auf[519].

bb) Das Verfahren gegen einen Landeshauptmann wegen Weisungsverletzung nach Art 142 B-VG baut auf der „Ministeranklage", deren Verfahrensvorschriften hier gelten (§§ 72 - 81 VfGG), auf, integriert jedoch auch die Grundsätze des *Disziplinarrechts*. Die politische Dimension der „Ministeranklage" wird hier besonders deutlich. Das „diskretionäre Ermessen"[520], das bei der Anklageerhebung herrscht, ist heute in die parteipolitische Auseinandersetzung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien eingebunden und es ist die Anklageerhebung bzw die Provokation einer solchen nicht zuletzt eine Manifestation parteipolitischer Taktik[521]. Dies muß heute klar erkannt werden, denn die *politische Moral* eines ganzen Landes, die mit diesem Institut präventiv gesichert werden sollte[522], ist im Parteienbundesstaat nicht mehr nur der Sicherung des hierarchischen Aufbaues der rechtsstaatlichen Verwaltung verpflichtet, sondern auch der parteipolitischen Taktik.
Diese Aussagen haben zunächst nur für die Initiierung des Verfahrens Gültigkeit. Die Entscheidung über die Stichhältigkeit einer Anklage erfolgt in einem von strengen rechtsstaatlichen Regeln determinierten Verfahren. Der VfGH hat da-

---

517) Außer in der in Anm 514 zit Arbeit von FROEHLICH findet sich zumeist nur eine Wiedergabe der Verfahrensvorschriften.

518) Vgl PERNTHALER, Die Anklage gegen den Landeshauptmann — ein Instrument des Rechtsstaates?, RdW 1985, 2; GRUSSMANN, Die Ministeranklage, Stb 1985, 4; DERS., Stb 1985, 24 u 28; DERS., Die Bilanz des 8. Dezember, DRdA 1985, 112 ff; FASAN, Strafprozeß vor dem Verfassungsgerichtshof, Stb 1985, 12; KLECATSKY, Zum „staatsgerichtlichen" Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 28.6.1985, E 2/84, JBl 1986, 69 ff.

519) Vgl das Erk des VfGH vom 28.6.1985, E 2/85. Zur Begründung des Schuldspruches siehe KLECATSKY, JBl 1986, 69 ff. Insgesamt zeigt dieses Erkenntnis doch das hier angesprochene Spannungsfeld in seiner rechtlichen und politischen Dimension und macht auch die Systemwidrigkeit dieser Institution deutlich, die vom VfGH allerdings in keinster Weise angesprochen wurde. Insbesondere ist dem Erk anzulasten, daß es sich in keinster Weise mit der Frage der Frage der Zuständigkeit des Ministers auseinandergesetzt hat (vgl dazu KLECATSKY, JBl 1986, 72 ff). Es wäre hier insb die Dimension der verfassungsrechtlichen Delegation zu prüfen gewesen, wie dies im Erk B 564/83 v 20.6.1985 zur Auftragsverwaltung geschah.

520) PERNTHALER, RdW 1985, 2.

521) Dies zeigte sich im „Fall Haslauer" in aller Deutlichkeit auch als Folge der Nichtbefolgung der Weisung; dabei sind zu nennen: der Popularitätsanstieg des Landeshauptmannes und seiner Landesparteiorganisation, die koalitionsinternen Probleme der Bundesregierung, die zur unklaren Antragstellung führten, die der VfGH zurückwies (E 1/84 v 14.12.1984); der Prestigeverlust des Vizekanzlers, als dieser der Anklage zustimmte. Alle diese Faktoren standen unter einer permanenten demoskopischen Beobachtung.

522) So FROEHLICH, ZfVerw 1921, 89.

bei subsidiär die Verfahrensvorschriften der StPO anzuwenden. Ob bei der Konkretisierung des Schuldbegriffes des Art 142 Abs 1 B-VG die §§ 4 ff StGB anzuwenden hat, ist umstritten. Der VfGH hat dies im „Fall Haslauer" praktiziert. KLECATSKY[523] hat mE überzeugend nachgewiesen, daß dies nach Wortlaut und System der verfassungsrechtlichen Bestimmungen unzulässig ist. Denn die Anwendung der „strafgesetzlichen" Bestimmungen ist nur im Art 143 B-VG vorgesehen. Diese Bestimmung ist jedoch hier unanwendbar, da es sich in der Regel *nicht* um ein Strafverfahren handelt. Und § 81 VfGG erklärt ausdrücklich nur die Bestimmungen der StPO für anwendbar. Der Auffassung von KLECATSKY, daß der Verfassungsbegriff der „schuldhaften Rechtsverletzung" nicht nach kriminal- sondern nach *verfassungspolitischen* Gesichtspunkten auszulegen ist, ist im Hinblick auf den Charakter des Verfahrens als Ministeranklage zuzustimmen. Betont man, wie dies der VfGH offenbar praktiziert, den disziplinarrechtlichen Charakter, so wird man offensichtlich auch dienststrafrechtliche Kriterien in Erwägung ziehen[524], wenngleich dagegen der klare Wortlaut des B-VG und des VfGG spricht. Aber auch wenn man dieser Meinung nicht folgt und glaubt, mit Hilfe des Instrumentariums des StGB das Anklageverfahren sozusagen zu „entpolitisieren" und ein Höchstmaß an rechtlicher Realität erreichen zu können, muß man bedenken, daß der Verfahrensgegenstand, insbesondere aber die Entscheidung darüber, ob eine Amtsenthebung erfolgt oder bloß eine Rechtswidrigkeit gerügt wird, von eminent politischer *Auswirkung* ist. Inwieweit hier ein gewisses politisches Moment im Vorverständnis des Gerichtes mitspielt, ja mitspielen muß, kann abstrakt nicht allgemein beantwortet werden. Doch gewinnt hier die Praxis des VfGH des „judical-self-restraint", ob gewollt oder nicht, eine politische Dimension[525]. Im Zurückweisungsbeschluß E 1/84 v 14.12.1984 hat der VfGH seine eigenen Initiativen deutlich von einem klaren Begehren der Bundesregierung abhängig gemacht[526] und damit zu erkennen gegeben, daß er ein Höchstmaß an Verrechtlichung anstrebt[527] und keine Interpretation unklarer Koalitionsentscheidungen leisten will.

---

523) KLECATSKY, JBl 1986, 70 f.

524) Zur Affinität des Schuldbegriffes im StGB und BDG siehe KUCSKO-STADLMAYER, Disziplinarrecht 139 ff.

525) Vgl PERNTHALER/PALLWEIN-PRETTNER, Die Entscheidungsbegründung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, in: Sprung/König (Hg), Die Entscheidungsbegründung in europäischen Verfahrensrechten und im Verfahren vor internationalen Gerichten (1974) 224 ff; KORINEK, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, VVDStRL 39 (1982) 31 ff. SCHAMBECK, Österreichs Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Recht und Politik, FS Melichar (1983) 198 ff; illustrativ siehe VfSlg 7400/1975; 8136/1977.

526) Siehe dazu die Kritik bei GRUSSMANN, DRdA 1985, 116.

527) Vgl auch das Erk E 2/85 v 28.6.1985, wo dieses Bemühen ebenfalls deutlich wird; vgl PESENDORFER, Landeshauptmann 212 f (Anm 653a).

cc) Die Anklage gegen einen Landeshauptmann ist eine *Mischung aus Disziplinarverfahren und Ministeranklage*[528]. Diese Konstruktion ist nur aus der Konstruktion der mittelbaren Bundesverwaltung als spezifisch bundesstaatlich-dezentralisierter Verwaltung verständlich.

Der Kompromiß von historisch übernommener dezentralisierter Verwaltung, die den Landeshauptmann als Nachfolgeorgan des Statthalters der Monarchie einrichten wollte und der bundesstaatlich demokratischen Rechtsstellung des Landeshauptmannes als Staatsoberhaupt des Landes, der seine Legitimation vom Landesvolk bezieht, hat sich bei der Ausgestaltung der Verantwortlichkeit für die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung in dieser eigenartigen Rechtsfigur des Art 142 Abs 2 lit d B-VG niedergeschlagen: Die verfassungsrechtliche Stellung des Landeshauptmannes als höchste politische Autorität im Lande verbietet eine Unterstellung unter die für die sonstigen Bundesorgane bestehende Disziplinargerichtsbarkeit des Bundes. Andererseits ist das Institut der Ministerklage nicht für die weisungsgebundene Verwaltung konzipiert, sondern ist für die Absetzung von Ministern wegen *qualifizierter Verfassungs- und Gesetzesverletzung* gedacht[529].

Dieses spezifische Modell der bundesstaatlichen Staatsgerichtsbarkeit, das — soweit aus den Quellen zur Bundesverfassung ersichtlich[530] — mehr auf pragmatische als staatstheoretisch reflektierte Erwägungen entstanden ist, muß bei seiner Handhabung stets mit dem Wesen der mittelbaren Bundesverwaltung konfrontiert werden. Eine exzessive Handhabung in Form einer laufenden Rechtskontrolle durch den VfGH würde die Intentionen des Bundesverfassungsgesetzgebers, die dieser mit der Neufassung des Art 103 Abs 4 B-VG betont hat, unterlaufen und eine Rückkehr zum System der Statthaltereien bedeuten. Ein gänzlicher Verzicht auf den Einsatz dieses Instituts selbst in krassesten Fällen der Gehorsamsverweigerung würde einen Schritt in Richtung einer landeseigenen Verwaltung nach Muster des Art 11 B-VG bedeuten, wogegen jedoch nicht zuletzt aus demokratischen Erwägungen (Kontrolle!) Bedenken bestehen[531]. Der verfassungsrechtlichen Systementscheidung „mittelbare Bundesverwaltung" entspricht nur eine gemäßigte, vor allem aber von partei- und machtpolitischen Zielen und Methoden abgewandte und nur dem Rechtsstaat verpflichtete Handhabung dieses Instruments. Denn es muß ja auch bedacht werden, daß Rechtsakte der Landeshauptleute ja in großem Umfang auch in anderen Verfahren vor den Höchstgerichten angefochten und korrigiert werden können[532]. Einen Ansatz

528) Vgl KELSEN, Staatsrecht 205; GRUSSMANN, Stb 1985, 4.

529) Vgl v.FRISCH, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate (1904) 224 ff.

530) Siehe oben II.D.1.c. mit Anm 306f.

531) Siehe unten VI.B.

532) Dies setzt freilich in den überwiegenden Fällen ein Tätigwerden der Parteien voraus, was für Verordnungen generell gilt; vgl VfSlg 5681/1968; bei Verordnungen besteht auch die Möglichkeit einer Anfechtung durch die Landesregierung; vgl PESENDORFER, Landeshauptmann 212.

zu einer „Rationalisierung" in diese Richtung wäre ein Ausbau der *Amtsbeschwerden* nach dem Vorbild des Art 131 Abs 1 Z 2 B-VG, wie dies etwa in § 170 Abs 8 ForstG bereits verwirklicht ist.

dd) Einbezogen in diese bundesstaatliche Staatsgerichtsbarkeit sind auch die Stellvertreter des Landeshauptmannes (Art 105 Abs 1 B-VG) sowie die nach Art 103 Abs 2 und 3 B-VG mit der Führung von Geschäften der mittelbaren Bundesverwaltung betrauten Mitglieder der Landesregierung. Ihre potentielle Verantwortlichkeit setzt mit dem Erhalt einer ordnungsgemäß schriftlich erteilten oder weitergeleiteten Weisung durch den Landeshauptmann ein. Art 142 Abs 3 B-VG sieht die Möglichkeit einer Ausweitung der Anklage auch in einem nur gegen einen Landeshauptmann oder dessen Stellvertreter bereits anhängigen Verfahren auf weitere Mitglieder der Landesregierung vor. Nach dieser Bestimmung kann die Bundesregierung ihre Anklage bis zum Zeitpunkt der Fällung des Erkenntnisses auf diesen Personenkreis ausdehnen.

ee) Die mit der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung betrauten obersten Landesorgane unterliegen auch der *strafgerichtlichen* Verfolgung durch den VfGH, wenn die strafbaren Handlungen im Zusammenhang mit ihrer Amtstätigkeit[533] in Verbindung stehen. In diesem Falle wird der VfGH das allein zuständige Strafgericht, an den auch bereits bei ordentlichen Gerichten anhängige Verfahren devolvieren. In diesen Fällen sind neben den Bestimmungen der StPO auch die strafgesetzlichen Bestimmungen anzuwenden. Die Immunität eines so angeklagten Organs steht einem solchen Verfahren nicht im Wege[534].

c) Die Amtsenthebung der Bürgermeister

Eine „kleine" Staatsgerichtsbarkeit begründet § 13 BGemAufsG. Danach kann der Landeshauptmann die mit der Führung von Geschäften der mittelbaren Bundesverwaltung betrauten Gemeindeorgane bei grobfahrlässiger Gesetzesverletzung oder Nichtbefolgung von Verordnungen und Weisungen ihres Amtes entheben[535]. Über die dagegen erhobenen Berufungen entscheidet der BMI.[536]

Typologisch handelt es sich hier natürlich um keinerlei echte Staatsgerichtsbarkeit, sondern um ein reines verwaltungsverfahrensrechtlich abzuführendes Disziplinarverfahren. Allerdings erinnert die Konstruktion der Absetzung eines de-

533) Zum Begriff „Amtstätigkeit" siehe die Nachweise bei ATZWANGER, ÖJZ 1983, 40 f.

534) Siehe KELSEN, Staatsrecht 217; ATZWANGER, ÖJZ 1983, 40 mwN.

535) Vgl NEUHOFER, Handbuch 185.

536) Siehe oben III.B.4.a.cc.(5).

mokratisch legitimierten Organs durch ein außenstehendes Organ unter nachprüfender Kontrolle des VfGH und VwGH an ein politisches „impeachment-Verfahren".

4. *Das Leitungsrecht*

a) *Die Leitungsbefugnis als Regierungsfunktion*

Das Wort „regieren" fand seit dem 13. Jahrhundert in den Kanzleien Verwendung, „um die Kunst der obrigkeitlichen *Gesamtleitung* zu bezeichnen"[537]. Schon im Mittelalter, obwohl hier noch nicht nach Staatsfunktionen geschieden, war die Regierungsfunktion oberste Leitungsfunktion[538]. Mit dem Entstehen des modernen souveränen Staates wurde die Leitungsbefugnis als Anteil an der staatlichen Souveränität verstanden und oblag dem Monarchen als eine, die Ansätze der Gewaltenteilung überlagernde Gesamtkompetenz[539]. Erst im gewaltenteilenden Verfassungsstaat verliert die Leitungsbefugnis ihre beim Monarchen lokalisierte Zentralisation und wird an die verschiedenen Spitzenorgane des Staatsapparates delegiert[540]. Aber auch im demokratischen Rechtsstaat der Gegenwart kann die Leitungsbefugnis, nunmehr verfassungsgesetzlich verankert (Art 20 B-VG), nicht anders als als Anteil an der staatlichen Souveränität verstanden werden, wenngleich diese Kompetenz nunmehr inhaltlich und formal nach verschiedensten Richtungen hin rechtlich begrenzt ist[541]. Die Leitungsbefugnis umfaßt zwar die Aufsichts- und Weisungsbefugnis über die gesamte, dem jeweiligen Spitzenorgan unterstehende Verwaltung[542], geht aber weit darüber hinaus, indem sie als Regie-

---

537) GEBRÜDER GRIMM, Deutsches Wörterbuch, Bd 8 (1893) Sp 527.

538) Siehe die Nachweise bei KASSIMATIS, Der Bereich der Regierung (1967) 28; FROTSCHER, Regierung als Rechtsbegriff (1975) 83 ff.

539) Vgl HALLER, Restauration der Staats-Wissenschaft, 1. Bd² (1820) 54 ff; die Lehre HEGELs von der (dialektischen) Totalität des Staates hat den gewaltenverbindenden Charakter des Staates bis weit ins 19. Jahrhundert fortleben lassen. Vgl L.v.STEIN, Die vollziehende Gewalt (1869) 58 ff, 69 ff u 135 ff; SCHEUNER, Der Bereich der Regierung, FS Smend (1952) 259 f.

540) Vgl SCHEUNER, FS Smend 253 ff; JAHRREISS, Die Wesensverschiedenheit der Akte des Herrschens und das Problem der Gewaltenteilung, FS Nawiasky (1956) 119 ff; BERCHTOLD, Bundespräsident 64 f; sichtbarer Ausdruck dieser Gewaltenteilung im Bereich der Regierung ist die *Inkompatibilität*; vgl dazu grundsätzlich STURM, Die Inkompatibilität (1967); Art 59, 61 Abs 1, 92 Abs 2, 122 Abs 5, 134 Abs 4 u 5, 147 Abs 4 u 5, 148 g Abs 5 B-VG.

541) Siehe die Nachweise bei PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 115, mit Anm 635.

542) Vgl VfSlg 4117/1961; LAURER, Der organisatorische Instanzenzug bei Übergang der Entscheidungspflicht unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverwaltung, ÖJZ 1968, 311 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 115 f; BRÜNNER, Planung 20 f; RASCHAUER/KADZDA, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 152 ff.

rungsfunktion auch die Regierungsplanung im weitesten Sinn mit umfaßt[543], die ja zukunftsorientiert auf die Realisierung von Maßnahmen und Vorhaben erst hinzielt. Die Leitungsbefugnis der Bundesregierung und der einzelnen Bundesminister ist zwar gesetzlich verankert[544], gleichwohl damit nicht abschließend rechtlich definiert oder definierbar geworden. Denn als Regierungsfunktion ist die Leitungsgewalt zwar durch einen Schrankenvorbehalt begrenzt, nicht jedoch durch einen Handlungsvorbehalt begrenzbar[545].

Verfassungsrechtlich äußert sich die Souveränitätsbezogenheit der Leitungsgewalt im *Verbot der Bindung* der obersten Organe an irgendeine Willensbildung unterhalb und außerhalb ihrer selbst, außer an die Gesetzgebung und die Gerichtsbarkeit[546], in der *Weisungsbefugnis* und im *Aufsichtsrecht. Begrenzt* ist die Leitungsbefugnis vor allem durch die verfassungsrechtlich streng gesicherten Kompetenzabgrenzungen[547], die parlamentarischen Kontrollbefugnisse und Mitwirkungskompetenzen[548], sowie die Kontrolltätigkeit der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts[549].

---

543) Siehe dazu *Regierungsprogramme* und Regierungsplanung (1973); ERMACORA, Verfassungslehre I 151 f; FRISKE, Zur Mitwirkung der Parlamente bei der Regierungsplanung, DÖV 1973, 406 ff; BEBERMEYER, Regieren ohne Management? Planung als Führungsinstrument moderner Regierungsarbeit (1974); WIMMER, Verwaltungsreform in Österreich — eine kritische Zwischenbilanz, Die Verwaltung 1974, 465 ff; WITTMANN, Planung und Koordination in der obersten Bundesverwaltung, ÖZP 1974, 181 ff; MURSWIECK, Regierungsreform durch Planungsorganisation (1975); BRÜNNER, Planung 60 ff, 110 f; LOEBENSTEIN, FS Klecatsky 591 ff; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 9 ff.

544) Vgl Art 20 Abs 1 B-VG; § 2 Abs 2 und Anlage zu § 2 Teil 1 Z 8 BMG; solche Bestimmungen stellen auch die §§ 7, 8 und 9 BMG dar; dazu kritisch ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 12 f.

545) Zu dieser Terminologie vgl ADAMOVICH/FUNK, Verwaltungsrecht[2], 102 f; zur dogmatischen Problematik der Einordnung dieser Regierungsakte als besondere Form der Ermessensausübung bzw als gerichtsfreie Hoheitsakte vgl BRÜNNER, Planung 238 ff; LOEBENSTEIN, FS Klecatsky 591 ff.

546) Vgl VfSlg 2418/1952; 3096/1956; 6495/1971; 7402/1974; KOJA, Stb 1978, 77; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 387 f.

547) Vgl Art 69 Abs 1 u Art 138 Abs 1 B-VG; die Abgrenzung der Kompetenzen der BRg gegenüber der LRg ergibt sich aus Art 10 - 15 B-VG; vgl auch VfSlg 2420/1952; 4671/1964; die Zuständigkeitsregel des Art 20 Abs 1 B-VG gilt nicht nur für die Weisung, sondern auch als Schranke des Leitungsrechts.

548) Dazu GERLICH, Parlamentarische Kontrolle im politischen System (1973) 74 ff ua.

549) Sowohl der VfGH als auch der VwGH steuern durch ihre Spruchpraxis die Leitung der Verwaltung in verbindlicher Weise, sei es durch eine Determinierung von Bescheidinhalten (vgl § 87 Abs 2 VfGG und § 63 Abs 1 VwGG), durch Verordnungsüberprüfungen oder durch eine Überprüfung (bescheidförmiger) dienstrechtlicher Akte oder durch Weisungskontrollen (Art 130 Abs 1 lit c letzter Fall und 142 Abs 2 lit d, e, f und g).

b) *Das System der gestuften Leitungsbefugnisse in der mittelbaren Bundesverwaltung*

Im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung findet sich nicht *eine* einheitliche und alle Verwaltungsbereiche ausschließlich erfassende Leitungsgewalt der obersten Organe, sondern ein abgestuftes System, das, entsprechend der Verbindung der Prinzipien der Dezentralisation und des Föderalismus, die Reichweite der Leitungsgewalt der verschiedensten Organe verfassungsrechtlichen Begrenzungen unterwirft. Dabei ergeben sich zwischen dem organisatorischen und dem funktionellen Bereich oft erhebliche Unterschiede und Reibungsflächen.
Im funktionalen Bereich ist die Leitungsbefugnis der obersten Organe eine umfassende. Die nach der Vollzugsklausel der einzelnen Materiengesetze zuständigen Bundesminister[550] können mittels Verordnungen, genereller und individueller Weisungen uam — unter Beachtung des Verbotes des Weisungsdurchgriffes — die Vollziehung der Gesetze leiten und steuern. In diesem Bereich besteht im Rahmen des Art 20 Abs 1 B-VG eine umfassende Gehorsamspflicht der untergeordneten Organe und Dienststellen[551]. Anders im organisatorischen Bereich: Hier ist die Leitungsgewalt der obersten Bundesorgane begrenzt, ja zum Teil zur Gänze ausgeschaltet[552]. Sowohl im Bereich der Ämter der Landesregierungen als auch im Bereich der Bezirkshauptmannschaften ist der Landeshauptmann Träger der organisatorischen Leitungskompetenz und als solcher nicht der Leitungsgewalt der Bundesregierung unterworfen. Im Bereich der Gemeinden ist die organisatorische Leitung eine gemeindeinterne Angelegenheit und unterliegt der Gemeindeaufsicht durch Landesbehörden. Gleiches gilt für die Organisation von Landessonderbehörden, die Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung besorgen. Auch hier besteht kein Bundeseinfluß auf die organisatorische Leitung.

Diese gestufte und geteilte Leitungsbefugnis ist im System der mittelbaren Bundesverwaltung von besonderer Bedeutung, da das Funktionieren der Verwaltung ja im allgemeinen Resultat der funktionalen *und* organisatorischen Leitung und Führung eines administrativen Komplexes ist. Während im Bereich der unmittelbaren Bundesverwaltung die wesentlichen Elemente der Leitungsbefugnis[553]: Personalhoheit, Finanzhoheit, Organisationsgewalt, Anordnungsbefugnis und Aufsichtsbefugnis in einer Hand vereinigt sind, ist im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung eine Dezentralisation der Leitungsbefugnis verfassungsrechtlich angeordnet. Damit relativiert eine innerorganisatorische Gewaltenteilung ansatz-

---

550) Vgl dazu BARFUSS, Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel (1968) 45 ff.

551) Siehe neben Art 20 Abs 1 vor allem Art 103 Abs 1 B-VG („..... verpflichtet, um die Durchführung solcher Weisungen zu bewirken, auch die ihm in seiner Eigenschaft als Organ des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes zu Gebote stehenden Mittel anzuwenden").

552) So auch WEILER, Die Aufsicht des Bundes im übertragenen Vollziehungsbereich der Länder, ÖHW 1961, H 2, 10 f.

553) Vgl RASCHAUER/KADZDA, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 152.

weise das streng zentralistische Bürokratiemodell der Bundesverwaltung. Dabei ist zu beachten, daß durch die organisatorische und finanzielle Selbständigkeit der Länder diese Dezentralisation jene Verbindung mit dem Föderalismus erhält, die der mittelbaren Bundesverwaltung auch staatstheoretisch ihre Sonderstellung verschafft[554].

5. *Das Aufsichtsrecht*

a) *Das Aufsichtsrecht als Wesensmerkmal der Verwaltung*

Aus dem verfassungsrechtlich angeordneten Leitungsrecht wird das Aufsichtsrecht unmittelbar abgeleitet[555]. Eine Leitung ohne Aufsichtsbefugnis ist nach Ansicht des VfGH nicht denkbar. Das Aufsichtsrecht ist weder inhaltlich noch formell begrenzt, es „umfaßt daher grundsätzlich alle denkbaren Möglichkeiten der Aufsicht" (VfSlg 4117/1961). Eine gesetzliche Begrenzung der zulässigen Aufsichtsmittel ist verfassungsrechtlich nicht geboten und auch nur insoweit zulässig, als die Effizienz der Verwaltungsführung gewährleistet bleibt[556]. Das Aufsichtsrecht ist auch in den Fällen weisungsfreier Verwaltung verfassungskonform nicht beseitigbar[557] und stellt daher, obgleich nicht ausdrücklich verfassungsrechtlich normiert, ein Wesensmerkmal der Verwaltung dar[558].

Diese prinzipielle Unbeschränktheit des Aufsichtsrechts gilt allerdings nicht im Bereich *geteilter Zuständigkeiten* [559]. Sowohl die *Bundesaufsicht* [560] als auch die *Staatsaufsicht über Selbstverwaltungskörper* [561] ist verfassungsrechtlich begrenzt und als „gesetzesfreie Aufsicht" wie dies VfSlg 4117/1961 angesprochen hat, nicht

554) Siehe dazu unten IV.B.2.

555) Vgl VfSlg 4117/1961; 4986/1965; 5850/1968; 5852/1968.

556) Dies ergibt sich bereits aus dem den Gesetzgeber bindenden Sachlichkeitsgebot, das eine solche Regelung verfassungsgerichtlich justiziabel macht. Man kann darüber hinaus die verfassungsrechtlich angeordneten Grundsätze der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auch als unmittelbar den Gesetzgeber bindende Prinzipien ansprechen.

557) Dies hat der VfGH in VfSlg 8215/1977 deutlich hervorgehoben.

558) Vgl ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht 289; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 344 f; ADAMOVICH, Verwaltungsrecht I[5], 59, 130 f; LAURER, ÖJZ 1968, 311 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 117 f; WENGER, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 354 ff.

559) Vgl PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 117.

560) Vgl mwN PERNTHALER/WEBER, Bundesaufsicht; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 169 ff.

561) Vgl BERCHTOLD, Gemeindeaufsicht (1972); WENGER, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 355 f.

zulässig. Dies hat, wie gezeigt[562], für den *organisationsrechtlichen* Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung unmittelbare Relevanz.

b) *Subjekte und Objekte des Aufsichtsrechts in der mittelbaren Bundesverwaltung*

Das Aufsichtsrecht in der mittelbaren Bundesverwaltung ist wie die Leitungsbefugnis ein gestuftes System, wobei hier allerdings das hierarchische Prinzip konsequent ausgebildet ist. Sucht man die Subjekte und Objekte des Aufsichtsrechts zu erfassen, so bietet die von ULBRICH[563] getroffene Unterscheidung der Aufsicht gegenüber Staatsbeamten einerseits und gegenüber den selbständigen Rechtsträgern, die Verwaltungsvorschriften vollziehen andererseits, einen brauchbaren Ausgangspunkt.

Die Aufsicht gegenüber den Staatsbeamten hat in einem *formalisierten Dienstweg*[564] zu erfolgen, wobei hier ein direktes Eingreifen der obersten Bundesbehörden ausgeschlossen ist. Diese Befugnisse sind zum Teil dem Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung und der Bezirkshauptmannschaften, zum Teil dem Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes[565], zum Teil der Landesregierung als Trägerin der Diensthoheit[566] zugewiesen. Im Bereich der Gemeinden bestehen besondere Aufsichtsbefugnisse der Gemeindeorgane[567].

Bei der Aufsicht über die den Bundesministern nachgeordneten Behörden ist zunächst das oberste Aufsichtsorgan die Bundesregierung bzw. die einzelnen Bundesminister. Diesen kommt gegenüber dem Landeshauptmann zweifellos ein direktes Aufsichtsrecht zu. Ob ihr dieses Recht auch gegenüber den dem Landeshauptmann unterstellten Landesbehörden zukommt, ist umstritten.

KOHL[568] verneint ein Aufsichtsrecht der Bundesregierung oder der Bundesminister über Landesbehörden. Mit dem Hinweis auf den Wortlaut des Art 103 B-VG

---

562) Siehe oben III.B.1.d.; III.B.3.b.bb.; III.B.3.d.; III.B.4. ua.

563) ULBRICH, Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechts (1904) 198 ff.

564) Dies ist die eigentliche *„Dienstaufsicht"*, die ein personalrechtliches Institut ist und heute zT in förmlichen Erlässen, in Geschäftsordnungen und im Beamtendienstrecht kodifiziert ist; die auch in Österreich verbreitete Terminologie faßt jedoch auch die *allgemeine Behördenaufsicht* als Dienstaufsicht auf; vgl die Nachweise und Kritik bei WENGER, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 355; KUCSKO-STADLMAYER, Disziplinarrecht 263 ff ua.

565) Siehe oben III.B.1.d. und III.B.3.c. sowie PERNTHALER, JBl 1982, 337 ff; PESENDORFER, Dienstbetrieb 53 f.

566) Dazu PESENDORFER, Dienstbetrieb 43 ff; VfSlg 9287/1981.

567) Diese sind idR zwischen Gemeinderat und Bürgermeister als Vorstand des Gemeindeamts verteilt; siehe oben III.B.4.

568) KOHL, Die Aufsicht des Bundes im übertragenen Vollziehungsbereich der Länder, ÖHW 1961, H 3, 10 ff.

und der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes sieht er lediglich diesen der Aufsicht von Bundesorganen unterworfen. Die ihm unterstellten Landesbehörden hingegen seien im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung ausschließlich Objekte des Aufsichtsrechts des Landeshauptmannes.
WEILER[569] hingegen sieht auch die dem Landeshauptmann unterstellten Landesbehörden als Adressaten von Aufsichtsmaßnahmen oberster Bundesorgane an. Lediglich *Weisungen* dürfen nur an den Landeshauptmann gerichtet werden. WEILER begründet dies damit, daß außer für den speziellen Fall der Weisung keine verfassungsrechtliche Norm das der Verwaltung immanente Prinzip der „Offenheit der Unterverwaltung gegenüber der Oberverwaltung"[570] ausschließe, sowie mit der parlamentarischen Verantwortlichkeit der obersten Organe der Bundesverwaltung auch für die mittelbare Bundesverwaltung.
ME überzeugen beide Argumente nicht restlos, da sie undifferenziert von der Aufsicht im übertragenen Wirkungsbereich der Länder schlechthin ausgehen[571]. Die Komplexität der mittelbaren Bundesverwaltung erfordert jedoch eine differenzierte Betrachtungsweise. Denn im Bereich der Landesverwaltungsorganisation bestehen verfassungsrechtliche Besonderheiten bezüglich der Leitungs- und Aufsichtskompetenzen, die auch dann beachtlich sind, wenn Landesbehörden funktionell als Bundesorgane tätig werden. Die spezifischen Leitungsbefugnisse des Landeshauptmannes[572], die bei der Landesregierung angesiedelten Befugnisse der Diensthoheit[573] sowie die verfassungsrechtlichen Schranken der Aufsicht im Bereich der Selbstverwaltung[574] verbieten eine *generelle* Bejahung oder Verneinung von Aufsichtskompetenzen der obersten Bundesorgane. Vielmehr gebietet das vielschichtige Organisationssystem der mittelbaren Bundesverwaltung eine Differenzierung des Aufsichtsrechts nach den möglichen Aufsichtsobjekten und nach den Aufsichtsmitteln.

Eine Aufsicht der obersten Bundesorgane ist im Bereich des *Organisationsrechts* ausgeschlossen. Hier besteht, soweit es sich um die Organisation der „allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern" handelt, eine ausschließliche Kompetenz des Landeshauptmannes[575], im Bereich sonstiger Landes(sonder)behörden

569) WEILER, ÖHW 1961, H 2, 1 ff.

570) WEILER, aaO, 2.

571) Dabei war der Anlaß der Untersuchungen von WEILER und KOHL ein konkreter Fall: die Überprüfung der Gebarung einer Landesbuchhaltung (Abteilung: Mittelbare Bundesverwaltung) durch Organe des zuständigen Bundesministeriums.

572) Siehe oben III.B.1.

573) Siehe die Hinweise in Anm 566.

574) Wobei hier wieder zwischen Organisation (Art 118 Abs 3 Z 1 B-VG), Diensthoheit (Abs 3 Z 2) und Funktion (Art 119 B-VG) zu unterscheiden ist.

575) Siehe oben III.B.1.d. Das Zustimmungsrecht der BRg nach §§ 2 Abs 6 und 3 Abs 2 BVG ÄLRg ist allerdings eine Form des Aufsichtsrechts.

kommt die Aufsicht über organisatorische Fragen der Landesregierung zu, soweit nicht eine Unterstellung unter den Landeshauptmann erfolgt ist. Im Bereich der Selbstverwaltung kommt eine Aufsicht über organisatorische Belange nur in den rechtlich klar begrenzten Formen der Rechtsaufsicht in Betracht.[576]
Ausgeschlossen ist auch eine Aufsicht in Belangen des Dienstrechts und der Ausübung der Diensthoheit.

Aber auch in funktionaler Hinsicht kann eine Aufsichtsbefugnis der Bundesregierung auf Grund der umfangreichen verfassungsrechtlichen Schranken nur in sehr begrenztem Maße angenommen werden. Differenziert man die Aufsichtsbefugnisse, so wird man Maßnahmen der Beobachtung und Information in sehr weitem Maße für zulässig erachten können, da die parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesminister, insbesondere ihre Verpflichtungen aus dem Interpellationsrecht, die Möglichkeit der laufenden Information über Stand und Gang der Verwaltung voraussetzen. Für *berichtigende Aufsichtsmaßnahmen* läßt die bundesverfassungsrechtlich angeordnete Stellung der Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung nur wenig Raum, da das hiefür zuständige Organ grundsätzlich der *Landeshauptmann* ist.

Dies ergibt sich zum einen aus dem klaren Wortlaut des Art 103 B-VG, sodann auch aus den Verfahrensgesetzen, die berichtigende Verwaltungsakte an eine stufenförmig gegliederte Zuständigkeit der „sachlich übergeordneten Oberbehörde" binden[577], sowie aus dem Verbot des Weisungsdurchgriffes. Zwar bleibt die Feststellung in VfSlg 4117/1961 von der Unbegrenzheit der Aufsichtsmittel auch hier *theoretisch* gültig, die vielfältigen positiv-rechtlichen Bindungen reduzieren das Aufsichtsrecht der Bundesregierung gegenüber den unter dem Landeshauptmann stehen den Behörden praktisch auf ein bloßes *Informationsrecht.*

Zusammenfassend darf festgehalten werden: Ein umfassendes Aufsichtsrecht im funktionalen Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung kommt der Bundesregierung nur gegenüber dem Landeshauptmann zu. Gegenüber den ihm unterstellten Landesbehörden kommt der Bundesregierung ein Informationsrecht zu. Im übrigen ist mit der Aufsicht über die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung der Landeshauptmann betraut, der dafür der Bundesregierung rechtlich verantwortlich ist.

Darüber hinaus besteht ein hierarchisch *gestuftes* System von Aufsichtsbefugnissen. Denn jedes übergeordnete Organ hat die ihm unterstellten Organe und Hilfsorgane zu beaufsichtigen[578]. Im Innenbereich der Behörden bestehen Aufsichts-

576) Vgl Art 119 a B-VG; BERCHTOLD, Gemeindeaufsicht; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 287 ff.

577) Vgl etwa Art II Abs 4 EGVG; §§ 4 Abs 2; 5; 68 Abs 2 - 4; 73 Abs 2 AVG.

578) Siehe dazu im einzelnen KUCSKO-STADLMAYER, Disziplinarrecht 263 ff.

rechte und -pflichten der Dienstvorgesetzten gegenüber der ihnen unterstellten Bediensteten, wobei Stellenbeschreibungen, Kooperationsformen verschiedenster Art und neue Techniken der Personalführung die Aufsicht modernisiert und zur Effizienzsteigerung beigetragen haben[579].

c) *Die Aufsichtsmittel*

Das aus Art 20 Abs 1 B-VG ableitbare Aufsichtsrecht umfaßt nach VfSlg 4117/1961 „grundsätzlich alle denkbaren Möglichkeiten der Aufsicht". Dieser gänzlich undifferenzierte Aufsichtsbegriff hat jedoch im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung einen nur sehr begrenzten Erkenntniswert, da die Bundesverfassung das Aufsichtsrecht hier in wesentlichen Bereichen beschränkt und differenziert. Im Sinne der von der Staatsrechtswissenschaft entwickelten Systematik des Aufsichtsrechts[580] finden sich in unserem Bereich verschiedene Formen und Instrumente der Aufsicht.

Auf den Umfang der Mittel und das Aufsichtsziel bezogen, kann man die *Beobachtungsfunktion* und die *Berichtigungsfunktion* der Aufsicht unterscheiden[581]. Beobachtung ist auf die Erkenntnis von Seinstatsachen bezogen. Hier soll nur festgestellt, ermittelt, informiert werden, ohne daß zunächst eine Konsequenz aus dem beobachteten Handeln oder Zustand gezogen wird. Hier sind alle Mittel der Information, wie Aktenvorlage, Arbeitsberichte, Mitarbeiterbesprechungen, uva zu erwähnen. Durch den Einsatz elektronischer Kommunikationssysteme kann die beobachtende Aufsicht wesentlich effektuiert werden.

---

579) Vgl KRAUS/HASEWEND/PAIL/PIBER, in: Glasl (Hg), Verwaltungsreform 155 ff. REBER, Führung, Management und Entscheidungsvorgänge in der Verwaltung, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 327 ff.

580) Vgl aus dem vielfältigen Schrifttum ULBRICH, Lehrbuch 198 ff; TRIEPEL, Die Reichsaufsicht (1913); FORSTHOFF, Die unmittelbare Reichsaufsicht, AÖR 19/1930, 61 ff; SCHAUB, Die Aufsicht des Bundes über die Kantone (1957); WEILER, ÖHW 1961, H 2, 1 ff; KOHL, ÖHW 1961, H 3, 10 ff; FROWEIN, Die selbständige Reichsaufsicht nach dem Grundgesetz (1961); GIERE, Beaufsichtigung im Arbeitsvorgang, in: Morstein Marx (Hg), Verwaltung 315 ff; BARFUSS, Weisung; HAUN, Die Bundesaufsicht in Bundesauftragsangelegenheiten (1972); BERCHTOLD, Gemeindeaufsicht; WOLFF/BACHOF, Verwaltungsrecht II[4] 101 ff; WEBER, in: Pernthaler/Weber, Theorie 11 ff; WENGER, in: Ermacora ua(Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 354 ff; RASCHAUER/KADZDA, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 152 ff; zur Abgrenzung der Aufsicht von der Kontrolle und Überwachung der Verwaltung vgl FUCHS, Wesen und Wirken der Kontrolle (1966) 17 und 125.

581) Siehe die Nachweise bei WEBER, in: Pernthaler/Weber, Theorie 14.

Die berichtigende Aufsicht zielt auf die Korrektur eines Handels mit dem Ziel, notfalls auch gegen den Willen des untergeordneten Organs dem Willen des übergeordneten Organs zum Durchbruch zu verhelfen[582]. Hierzu zählen verbindliche, mit Sanktionsdrohung versehene Befehle (Weisungen!), die Aufhebung von Rechtsakten, Ersatzvornahme, aber auch die Geltendmachung der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit, die Amtsbeschwerden an den Verwaltungsgerichtshof nach Art 131 Abs 2 B-VG, uam.

Während die Zulässigkeit beobachtender Aufsichtsmaßnahmen nicht zuletzt im Hinblick auf die parlamentarische Verantwortlichkeit im Zweifel anzunehmen sein wird, ist die Frage nach der Zulässigkeit nicht ausdrücklich normierter berichtigender Aufsichtsmaßnahmen immer problematisch. Die moderne rechtsstaatliche Verwaltung ist vom Postulat der vorhersehbaren Rechtsförmigkeit auch im Innenbereich der Verwaltung beherrscht. Daher stellen bei allen korrigierenden Maßnahmen die Normen der Dienstrechte, der Organisationsstatute und der Verfahrensrechte heute oft fast unüberwindliche Schranken gegen Entscheidungskorrekturen dar, die Einzelfälle abweichend von der Regel behandeln wollen[583].

Die Aufsicht kann als *Rechtsaufsicht* auf die Wahrung der Einhaltung der Rechtsvorschriften gerichtet sein oder als *Fachaufsicht* auch auf die Zweckmäßigkeit hin

---

579) Vgl KRAUS/HASEWEND/PAIL/PIBER, in: Glasl (Hg), Verwaltungsreform 155 ff. REBER, Führung, Management und Entscheidungsvorgänge in der Verwaltung, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 327 ff.

580) Vgl aus dem vielfältigen Schrifttum ULBRICH, Lehrbuch 198 ff; TRIEPEL, Die Reichsaufsicht (1913); FORSTHOFF, Die unmittelbare Reichsaufsicht, AÖR 19/1930, 61 ff; SCHAUB, Die Aufsicht des Bundes über die Kantone (1957); WEILER, ÖHW 1961, H 2, 1 ff; KOHL, ÖHW 1961, H 3, 10 ff; FROWEIN, Die selbständige Reichsaufsicht nach dem Grundgesetz (1961); GIERE, Beaufsichtigung im Arbeitsvorgang, in: Morstein Marx (Hg), Verwaltung 315 ff; BARFUSS, Weisung; HAUN, Die Bundesaufsicht in Bundesauftragsangelegenheiten (1972); BERCHTOLD, Gemeindeaufsicht; WOLFF/BACHOF, Verwaltungsrecht II[4] 101 ff; WEBER, in: Pernthaler/Weber, Theorie 11 ff; WENGER, in: Ermacora ua(Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 354 ff; RASCHAUER/KADZDA, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 152 ff; zur Abgrenzung der Aufsicht von der Kontrolle und Überwachung der Verwaltung vgl FUCHS, Wesen und Wirken der Kontrolle (1966) 17 und 125.

581) Siehe die Nachweise bei WEBER, in: Pernthaler/Weber, Theorie 14.

582) Vgl WOLFF/BACHOF, Verwaltungsrecht II[4] 108 ff; nur der Klarheit wegen sei betont, daß es sich hier um disziplinäre Mittel und nicht um Maßnahmen der Bundesaufsicht handelt.

583) Darin liegt ja letztlich ein wesentlicher Aspekt der Durchsetzung der Rechtsstaatsidee! Art 18 B-VG hat hier eine wesentlich weitreichendere Verrechtlichung gebracht als dies etwa in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist; vgl exemplarisch die Positionen von KÖTTGEN und ERMACORA, Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958); oder von SCHEUNIG, HOFFMANN-RIEM und RASCHAUER, Selbstbindungen der Verwaltung, VVDStRL 40 (1982).

orientiert sein[584]. Die auch die mittelbare Bundesverwaltung beherrschenden Effizienzgrundsätze[585] gebieten, die Aufsicht als Rechts- *und* Fachaufsicht zu begreifen, soweit nicht ausdrücklich anderes angeordnet ist.

584) Vgl RASCHAUER/KADZDA, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Verwaltungslehre 153.

585) Vgl ADAMOVICH/FUNK, Verwaltungsrecht², 135 ff.

IV. Die mittelbare Bundesverwaltung im System des österreichischen Bundesstaates

A) Das bundesstaatliche Prinzip in der österreichischen Verfassungsrechtsordnung

1. *Die Offenheit des Bundesstaatsbegriffs*

Der vielzitierte Satz von SCHEUNER[1], „daß die deutsche Staatsrechtslehre heute über keine moderne, für die Fragen unserer Zeit gültige Bundesstaatslehre verfügt", kann auch heute noch — die österreichische und schweizerische Staatsrechtswissenschaft mit einbezogen — als nach wie vor gültige Aussage an den Beginn jeder Arbeit zur Bundesstaatstheorie gestellt werden[2]. Zwar haben die Wissenschaft vom öffentlichen Recht und der Allgemeinen Staatslehre die Theorie des Bundesstaates in wesentlichen Bereichen weiterentwickelt[3], eine *allgemeine Bundesstaatslehre* existiert jedoch nach wie vor nicht.
Daß es bis heute noch nicht gelungen ist, eine allgemein akzeptierte Bundesstaatstheorie zu formulieren, ist nicht auf mangelnde Beschäftigung mit dem Thema zurückzuführen — die Literatur ist inzwischen unübersehbar geworden — sondern beruht im wesentlichen auf *methodischen* Differenzen innerhalb der Staatsrechtswissenschaften[4].

---

1) SCHEUNER, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, DÖV 1962, 641 ff.

2) In diese Richtung etwa GRAVES, American Intergovernmental Relations (1964) 7; HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, ZSR 1969 II 575; K. WEBER, Kriterien des Bundesstaates (1980) 26 ff und 65 ff; DERS., Elemente eines umfassenden Föderalismusbegriffes, FS Klecatsky (1980) 1013 ff; FLEINER-GERSTER, Allgemeine Staatslehre (1980) 183 ff; BARSCHEL, Die Staatsqualität der deutschen Länder (1982) 49; PERNTHALER, Allgemeine Staatslehre (1986) 422 ff.

3) International ist die Literatur unüberschaubar geworden. Fundstellen für die deutschsprachige Literatur finden sich bei ESTERBAUER, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme (1975); MAUNZ/DÜRIG/HERZOG/SCHOLZ, Grundgesetz. Kommentar zu Art 20 Abs 1 und 30 ff GG; PERNTHALER, Österreichische Föderalismusbegriffe (im Druck); FLEINER/GERSTER, Staatslehre; WEBER, Kriterien; DERS., FS Klecatsky 1013 ff; MOCK/SCHAMBECK (Hg), Bundesstaat heute (1983); FRENKEL, Föderalismus und Bundesstaat. Bd I, Föderalismus (1984); Bd II, Bundesstaat (1986).

4) Diese sind in Österreich vor allem durch die Auseinandersetzung der Reinen Rechtslehre mit der materialen Verfassungstheorie gekennzeichnet. Vgl etwa die Besprechung von WIMMER, Materiales Verfassungsverständnis, durch WALTER, ÖJZ 1974, 166 f und andererseits WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht in der Rezension von PERNTHALER, JBl 1974, 54 f; oder PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft und Bundesstaat (1983) und dazu THIENEL, Die Landesbürgerschaft nach Art 3 der Vorarlberger Landesverfassung, ÖGZ 1984, 478 ff, sowie die Hinweise in Anm 7; allgemein dazu vgl ADAMOVICH/FUNK, Österreichisches Verfassungsrecht[3] (1985) 41 f.

Die normative Konstruktion des Bundesstaates ist von der des Einheitsstaates wesentlich verschieden: Im Einheitsstaat ist alle rechtliche Gewalt von *einem* Hoheitsträger, der Staatsgewalt schlechthin, abgeleitet. Im Bundesstaat hingegen stehen sich die Hoheitsgewalten des Bundes und der Gliedstaaten gegenüber, und das Verhältnis ihrer Rechtsordnungen zueinander bildet seit Jahrhunderten eine Kernfrage der Bundesstaatsdiskussion[5]. Dabei kommt der Frage, ob den Gliedstaaten echte Staatsqualität zukommt oder nicht, besondere Bedeutung zu. Diese Frage spitzt sich im wesentlichen auf das *Problem der Souveränität im Bundesstaat*[6] zu, wobei die Beantwortung dieser Frage zugunsten oder zuungunsten der Gliedstaatssouveränität zu einem beträchtlichen Teil mit dem methodologischen Vorverständnis, das den jeweiligen Positionen zugrundeliegt, eng verknüpft ist[7].

Ein weiterer Grund für das Fehlen einer *allgemeinen* Bundesstaatstheorie liegt in den verschiedenen Traditionen der *realen* Bundesstaaten. ERMACORA[8] hat den Bundesstaat als juristische Konstruktion bezeichnet, „die ohne ihre politischen und soziologischen Elemente in ihrer Substanz nie begriffen werden kann. Die Substanz des Bundesstaates sind Land und Leute und sind vor allem die politischen, den Staat an sich bewegenden Kräfte". Damit ist angesprochen, daß auch eine juristisch argumentierende Bundesstaatstheorie den Bundesstaat als komplexen Forschungsgegenstand begreifen muß[9], was die Einbeziehung von weiteren, auch außerhalb des positiven Rechts gelegener Seinstatsachen erforderlich macht. Von dieser Voraussetzung her ist es nur verständlich, daß die meisten „allgemeinen" Bundesstaatslehren am Beispiel konkreter einzelner Bundesstaaten entwikkelt wurden und auch den Verfassungstraditionen und Interpretationsmethoden dieser Staaten verpflichtet sind. So kann man heute eigentlich nur von „speziellen" Bundesstaatstheorien ausgehen, die konkrete Bundesstaatsverfassungen entweder rechtsvergleichend nach einem gemeinsamen bundesstaatlichen Substrat un-

5) Siehe die Nachweise bei BRIE, Der Bundesstaat (1874); MOGI, The Problems of Federalism, 2 Bde (1931); USTERI, Theorie des Bundesstaates (1954); ERMACORA, Allgemeine Staatslehre (1970) 621 ff; WEBER, Kriterien 41 ff.

6) Siehe dazu die Nachweise bei KOJA, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung Bd III (1974) 61 ff; FLEINER-GERSTER, Staatslehre 183 ff.

7) Siehe die Auseinandersetzung zwischen PERNTHALER, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, ZÖR 1969, 361 ff und KOJA, Bundesstaat 61 ff.

8) ERMACORA, Österreich als kooperativer Bundesstaat, in: Klecatsky (Hg), Die Republik Österreich. Gestalt und Funktion ihrer Verfassung (1968) 221; siehe auch DERS., Österreichische Verfassungslehre (1970) 252.

9) Vgl WEBER, Kriterien 78 ff, wo für diese Richtung der Ausdruck „*komplexe Bundesstaatslehre*" anstelle der sonst so genannten „organischen" Theorie vorgeschlagen wird.

tersuchen[10], oder, aufbauend auf theoretischen Einsichten, die „Allgemeinheit" im Sinne einer gewissen Abstraktionshöhe herzustellen suchen[11].

2. *Begriff und Wesen des Bundesstaates im Lichte von Theorie und Praxis des österreichischen Verfassungsrechts*

a) *Allgemeines*

Trotz des Mangels einer allgemeinen Bundesstaatstheorie hat die Staats- und Staatsrechtswissenschaft doch eine Fülle von fruchtbaren Erkenntnissen über Begriff und Wesen der Bundesstaatlichkeit entwickelt, die — obzwar im einzelnen sehr oft umstritten — als „Wesen des Bundesstaates"[12], „Idee des Bundesstaates"[13], „Kriterien des Bundesstaates"[14] oä bezeichnet, einen gewissen Basiskonsens über unverzichtbare Grundelemente eines föderativen Systems erkennen lassen[15]. Für die österreichische Bundesstaatlichkeit ist diese unscharfe Vorstellung vom „Wesen" des Bundesstaates von besonderer Bedeutung. Bei der Ein-

---

10) So etwa FRIEDRICH, Der Verfassungsstaat der Neuzeit (1953) 218; MC WHINNEY, Comparative Federalism[2] (1965); SEIDL-HOHENVELDERN, Das föderalistische Prinzip als Mittel einer vergleichbaren Darstellung des Rechtes der internationalen Organisationen, FS Leibholz (1974) 795 ff; ESTERBAUER, Kriterien; WEBER, Kriterien; PERNTHALER/KATHREIN/WEBER, Der Föderalismus im Alpenraum (1982); FRENKEL, Föderalismus Bd II.

11) So etwa NAWIASKY, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff (1920); KELSEN, Die Bundesexekution, FS Fleiner (1927) 127 ff; USTERI, Theorie; KOJA, Bundesstaat.

12) Vgl etwa VfSlg 2455/1952; SCHLESINGER, Begriff und Wesen des Bundesstaates, ZÖR 1936, 87 ff; LOEBENSTEIN, Der Föderalismus — ein Instrument im Dienste der Demokratie und des Rechtsstaates, Marcic-GS (1974) 828; RONELLENFITSCH, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, 1. T., Der Einwand der Mischverwaltung (1975) 85 ff; PERNTHALER, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (1980) 20 ff, alle mwN.

13) So VfSlg 1030/1928; ähnlich 1478/1932; siehe etwa auch KÄGI, Föderalismus und Freiheit, in: Erziehung zur Freiheit (1959) 174 ff; SALADIN, Lebendiger Föderalismus, ZSR 1980 I 407 ff.

14) Siehe ESTERBAUER, Kriterien; WEBER, Kriterien; in diese Richtung auch KOJA, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus (1975) 5; GEIGER, Mißverständnisse um den Föderalismus (1962) 8 f; KOSTELKA/UNKART, Vom Stellenwert des Föderalismus in Österreich, in: Fischer (Hg), Das politische System Österreichs[3] (1983) 337 ff, insb 338 f.

15) Als *föderalistische* Elemente seien genannt: freie Vereinbarung; Koordination; Dualismus bzw Pluralismus *selbständiger* politischer Einheiten; Subsidiaritäten; Partizipation der Teilordnungen an der Gesamtordnung; der *institutionelle Mindeststandard* bezieht sich auf die Kompetenzverteilung, die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Gesetzgebung des Bundes, den Finanzausgleich, Einrichtungen der bundesstaatlichen Kooperation, die Ausübung der Landesstaatsgewalt durch eigene Verfassungsorgane sowie die Landesbürgerschaft (umstritten); siehe die Nachweise bei PERNTHALER/ESTERBAUER, Der Föderalismus, in: Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 325 ff; PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft und Bundesstaat (1983) 30 ff; WEBER, FS Klecatsky 1022 ff; DERS., Kriterien 87 ff.

richtung der jungen Republik Österreich als Bundesstaat durch das B-VG 1920 bestand ein weitgehend unreflektierter und nicht ausformulierter Konsens über die Staatsform „Bundesstaat". Aus der Entstehungsgeschichte des B-VG sind Hinweise auf das schweizerische und deutsche Vorbild aber auch auf theoretische Vorstellungen zu gewinnen[16]. Es lassen sich aber auch Vorstellungen über das B-VG als einer Verfassung eines dezentralisierten Einheitsstaates nachweisen[17], wovon nicht zuletzt die Terminologie des B-VG spricht. So etwa, wenn undifferenziert vom „selbständigen Wirkungskreis" der Länder wie der Gemeinden, nie aber von einem solchen des Bundes die Rede ist[18].

Der VfGH bezog sich in seinem berühmt-berüchtigten Erkenntnis zur Landesbürgerschaft auf das „Wesen" des Bundesstaates[19]. Diese Rückgriffe des Bundesverfassungsgesetzgebers und des VfGH auf einen — offenbar theoretisch gewonnenen — Bundesstaatsbegriff, lassen es angebracht erscheinen, diese aus historischer Tradition gewachsene, durch politische Entwicklungen und theoretische Einsichten mitbestimmte verfassungsrechtliche Ausgestaltung des österreichischen Bundesstaates kurz zu skizzieren. Dies erscheint angebracht, da eine verfassungsdogmatische Analyse des Instituts „mittelbare Bundesverwaltung" nur *im Gesamtkontext* der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des österreichischen Bundesstaates die wichtigsten föderalistischen Dimensionen dieses das österreichische Bundesstaatsrecht kennzeichnende Verfassungs- und Verwaltungsinstitut offenlegen kann.

b) *Die Vorstellungen des Bundesverfassungsgesetzgebers vom Bundesstaat*

Die Vorstellungswelt des die Staatsform verfassungsrechtlich verbindlich festschreibenden Verfassungsgebers von Wesen und Ausgestaltung der grundlegenden Baugesetze des Staates ist für die österreichische Verfassungsinterpretation

16) Siehe dazu mwN PERNTHALER, Föderalismusbegriffe (im Druck); LEHNE, Ideengeschichtliche Grundlagen des österreichischen Bundesstaates, in: 60 Jahre Bundesverfassung (1980) 33 ff; PERNTHALER/WEBER, Bundesverfassung und Föderalismus, Der Staat 1982, 578 f; DIES., Landesbürgerschaft 38 ff.

17) So übte etwa die 1901 erschienene Darstellung des englischen Selbstverwaltungssystems von REDLICH (Darstellung der inneren Verwaltung Englands in ihrer geschichtlichen Entwicklung und ihrer gegenwärtigen Gestalt) einen bedeutsamen Einfluß auf RENNER aus; vgl dazu die Nachweise bei SCHMITZ, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung (1981) 21; zur Bedeutung der Selbstverwaltung in den sozialdemokratischen Parteiprogrammen siehe BERCHTOLD, Österreichische Parteiprogramme 1868 - 1966 (1967) 109 ff, insb 149 ff.

18) Vgl Art 102 Abs 6, 103 Abs 1 und 2, 118 B-VG; § 9 ÜG 1920.

19) VfSlg 2455/1952; dazu JAKSIC, Der Föderalismus in Österreich JBl 1956, 602 ff; PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft 26 ff.

von großem Interesse. Die vom VfGH judizierte und von der Lehre zum erheblichen Teil mitgetragene „*entstehungszeitgeschichtliche Interpretation*“ [20] zwingt zum Rückgriff auf diese Vorstellungswelt, nicht zuletzt durch das Fehlen von objektiv gültigen allgemeinen Aussagen über Demokratie, Föderalismus, Rechtsstaat uam in der Verfassung. Dieser Rückgriff setzt freilich möglichst gesicherte Hinweise über den „Willen“ des Verfassungsgesetzgebers voraus. Die Struktur des Verfassungsgesetzgebungsverfahrens, insb das Erfordernis der 2/3-Mehrheit, ist auf Kompromisse angelegt. Je „unpolitischer“ und konkreter nun eine verfassungsrechtlich zu regelnde Materie ist, desto eher ist es möglich, einheitliche Vorstellungen zu formulieren, die für den Interpreten auch als einheitlicher Wille nachzuvollziehen sind. Bei staatspolitischen Grundsatzentscheidungen hingegen wird es oft schwierig, den „Gesetzgeber“ als homogenes Willenssubjekt „richtig“ zu verstehen. Denn die Vorstellungen zwischen den beiden „Lagern“, besonders über Demokratie und Bundesstaat, waren ideologisch oft grundverschieden.
Aus dem Kompromiß, den als Basiskonsens nur die *grundsätzliche* Bejahung des demokratischen Bundesstaates stützte, kann nicht auch eine einheitliche Auffassung über das Wesen dieser Staatsform abgeleitet werden. Man wird vielmehr vor dem Hintergrund der politischen Struktur der Konstituierenden Nationalversammlung die Existenz einer einheitlichen Vorstellung „des“ Bundesverfassungsgesetzgebers über das „Wesen“ des Bundesstaates verneinen müssen. Vielmehr entstand aus dem Kompromiß der Vorstellungen des „gemäßigten Zentralismus“ und der „abgeschwächten Subsidiarität“ [21] jene eigentümliche Gestalt des österreichischen Bundesstaates, die ein nirgendwo sonst beobachtbares Bild eines föderalistischen Bodens mit engen zentralistischen Zäunen darstellt [22]. Der Ursprung der zentralistischen Elemente liegt im Bekenntnis und in den klaren orga-

20) Vgl ÖHLINGER, Auslegung öffentlichen Rechts, JBl 1971, 291 f; SCHÄFFER, Verfassungsinterpretation in Österreich (1971) 64; DERS., Die Interpretation, in: Schambeck (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 70 f; WIMMER, Materiales Verfassungsverständnis (1971) 31 ff; SCHAMBECK, Möglichkeiten und Grenzen der Verfassungsinterpretation, JBl 1980, 230; KLECATSKY/MORSCHER, Das österreichische Bundesverfassungsrecht[3] (1982) 67 ff; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 40 f.

21) Dazu PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft 39 mwN.

22) So sind etwa die Generalklausel des Art 15 Abs 1 B-VG und die Gleichrangigkeit von (einfachem) Bundes- und Landesrecht durch den Ausschluß des Prinzips „Bundesrecht bricht Landesrecht“ überaus länderfreundliche *Grundprinzipien*, doch hat der überaus exzessive Kompetenzgebrauch des Art 10 Abs 1 Z 1 B-VG („Bundesverfassung“) in bundesstaatlichen Belangen (Zuständigkeitsverteilung) den Boden der Entfaltungsmöglichkeiten der Länder beinahe gänzlich okkupiert. Auch die Länderkammer, eine für einen Bundesstaat typische Einrichtung (VfSlg 2455/1952) ist *strukturell* nicht dazu geeignet, als lebendige politische Kraft der Länder ins Verfassungsleben einzugreifen. Ob sich daran durch Art 44 Abs 2 B-VG idF BGBl 1984/490 etwas ändern wird, kann derzeit noch nicht beurteilt werden.

nisatorischen Vorstellungen der Sozialdemokratie zur Selbstverwaltung[23]. Dieses Element mag zwar von einem bestimmten politisch-föderalistischen Standpunkt aus unerfreulich sein, es muß jedoch bei der Interpretation des Art 2 B-VG („Bundesstaat") insoweit mitberücksichtigt werden, als der dem Bundesstaat als Wertimplikation eigene „Föderalismus" im Geiste der Väter der Verfassung nicht bloß auf die Selbständigkeit der Länder bezogen war, sondern eben auch die Dezentralisation als Element des Föderalismus einbezog. Dieses Element der Dezentralisation stellt aber, richtig verstanden, keine Einschränkung, sondern vielmehr eine Erweiterung des demokratischen Föderalismus dar.

Soweit aber in der Bundesverfassung „klassisch" föderalistisches Gedankengut und bundesstaatliche Organisationsvorstellungen verwirklicht wurden, ist ihre Herkunft zwar bekannt, die Dimensionen des Einflusses sind aber nicht exakt nachzuweisen. Hauptsächlich war es die *schweizerische* Staatslehre, die Wesen und Zielsetzung einer bundesstaatlichen Ordnung in Österreich bekannt gemacht hatte[24]. Daneben waren auch die FEDERALIST PAPERS[25], aber auch die Werke von TOQUEVILLE, BRYCE[26], die juristischen Arbeiten von BRIE, JELLINEK, WAITZ, SEYDEL, NAWIASKY[27] und anderen bekannt und wohl auch mittelbar wirksam. Als dritte Wurzel der Vorstellungen über den Bundesstaat zur Zeit der Erlassung der Bundesverfassung ist auch das Staatsrecht der Monarchie zu erwähnen, in dem eine Reihe von Autoren bundesstaatliche Züge erblickten[28]. Gerade diese inzwischen weitgehend verschütteten Ansätze dürften nicht ohne Einfluß auf die Vorstellungswelt der Parlamentarier und der an der Ausarbeitung der Verfassung beteiligten Experten gewesen sein, bildeten die vie-

23) Vgl RENNER, Österreichs Erneuerung (1916) 1. Bd, 65 ff, 69 ff ua; 2. Bd 132 ff; BAUER, Die österreichische Revolution (1923) 221 ff; das Aktionsprogramm des Verbandes sozialdemokratischer Abgeordneter vom 26.2.1919, abgedruckt bei BERCHTOLD, Parteiprogramme 233 ff.

24) Siehe die Hinweise bei PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft 39 mit Anm 131.

25) Deutsch: ERMACORA (Hg), Der Föderalist (1958).

26) TOQUEVILLE, Über die Demokratie in Amerika (1835/40); BRYCE, Modern Democraties, Vol I (1920) 367 ff; dazu auch MOGI, Problems 86 ff u 162 ff.

27) BRIE, Bundesstaat; JELLINEK, Die Lehre von den Staatenverbindungen (1882); WAITZ, Das Wesen des Bundesstaates, in: Allgemeine Monatsschrift für Wissenschaft und Kultur (1853) 494 ff; SEYDEL, Der Bundesstaatsbegriff. Eine staatsrechtliche Untersuchung, ZgesStW 28 (1872); NAWIASKY, Bundesstaat.

28) Vgl ROTTECK/WELCKER (Hg), Staatslexikon, Bd X (1848) 331; BIDERMANN, Die rechtliche Natur der österreichisch-ungarischen Monarchie (1877) 4 ff mit Hinweisen auf MOHL, ROTTECK/WELCKER, CALVO und BLOCK; CHARMATZ, Der demokratisch-nationale Bundesstaat Österreich (1904).

len Untersuchungen und Traktate über die Neugestaltung Österreichs auf bundesstaatlicher Grundlage doch ein vielbeachtetes politisches Thema bis zum Ende der Monarchie[29].

Inwieweit die Vorstellungswelt des Bundesverfassungsgesetzgebers vom Wesen des Bundesstaates in der Folge eine Änderung erfahren hat, ist nur schwer nachweisbar. Sicher ist, daß die Verfassungsnovellen von 1925, 1929, sowie die zahlreichen Novellen der Kompetenzartikel nicht von einem theoretischen Bundesstaatskonzept getragen waren, sondern vielmehr von pragmatischen politischen Gesichtspunkten, die oft nur ein Spiegel der Tagespolitik waren[30]. Erst in der Verfassungsnovelle 1974 läßt sich ein gewisses staatstheoretisch-historisches Konzept erkennen[31], das freilich durch die Tendenz der Novelle, *korrigierend* gegenüber den zentralistischen Einbrüchen der Vergangenheit zu wirken, durch viel Pragmatismus überlagert ist, was durch die Form des kasuistischen Flickwerkes recht deutlich zum Ausdruck kommt.

Die hier kurz skizzierten Ansätze des ideengeschichtlichen Hintergrundes des Bundesstaatsverständnisses der Schöpfer der Bundesverfassung sind für die Interpretation des B-VG beachtlich, wenn auch nur Fragmente rekonstruierbar sind. Wenngleich weder eine Rezeption schweizerischen, amerikanischen oder deutschen Bundesstaatsverständnisses stattgefunden hat, noch den „klassischen" Bundesstaatslehren normativer Charakter zukommt[32], so stellt die Vorstellungswelt der Verfassungsschöpfer, soweit gesichert nachvollziehbar, doch eine Schranke der Interpretation gegen ein „wertfreies", rein *institutionelles* Bundesstaatsverständnis dar, das sich auf historisch-teleologische Argumente eines homogenen Bundesverfassungsgesetzgebers stützen will. Denn diese Vorstellungswelt ist zu komplex, als daß sog „reine" rechtspositivistische Richtungen sie für sich ausschließlich in Anspruch nehmen könnten[33].

---

29) Siehe das Sonderheft „Länderautonomie" der ZÖR 1916 sowie die Nachweise bei WIERER, Der Föderalismus im Donauraum (1960) 94 ff, 141 ff und 153 ff.

30) Vgl dazu ERMACORA, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat (1976) 65 ff, insb 80 ff; ALTENSTETTER, Der Föderalismus in Österreich (1969) 44 ff; KAFKA, Niedergang des Föderalismus in Österreich? FS Hellbling (1971) 281 ff; ADAMOVICH, Die Zukunft des Föderalismus in Österreich, in: Laufer/Pilz (Hg), Föderalismus. Texte zur bundesstaatlichen Ordnung (1973) 368 f; ESTERBAUER, Kriterien 78 ff.

31) Dies wurde von PERNTHALER, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (1980) insb 31 ff, eingehend analysiert und offengelegt.

32) In diese Richtung etwa HÄBERLE, Klassikertexte im Verfassungsleben (1981) 49 ff; dazu kritisch WEBER, JBl 1984, 55 f (Buchbesprechung).

33) Dies ist ein wesentliches Argument der „komplexen Bundesstaatslehre"; siehe die Nachweise bei WEBER, Kriterien 78 ff.

c) *Begriff und Wesen des Bundesstaates in der österreichischen Staatsrechtswissenschaft*

Die Auseinandersetzung der österreichischen Staatsrechtswissenschaft mit dem Bundesstaat war von Anfang an durch den starken Einfluß der Reinen Rechtslehre gekennzeichnet[34]. Für diese Schule ist staatliches Geschehen nur dann wesentlich, wenn es in Form von Rechtsnormen in Erscheinung tritt[35]. Wertbestandteile der Bundesstaatlichkeit, wie Subsidiarität, Bundestreue — die anderswo in ihrer Wertbezogenheit seit langem justitiabel sind[36] —, die Pluralität demokratischer Einrichtungen[37], das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Basis bundesstaatlicher Demokratie[38], Land, Volk, Heimat[39] uam wurden daher nur rechtspolitisch und oft weit ab von den verfassungsrechtlichen Strukturen beleuchtet, während die verfassungsdogmatische Analyse des österreichischen Bundesstaates streng auf *institutionelle* Kriterien beschränkt wurde[40]. Besonders nachhaltig war die Wirkung der hauptsächlich von KELSEN und MERKL begründeten Lehre von

34) Siehe die Nachweise bei ÖHLINGER, Bundesstaat und Reine Rechtslehre, ZfRV 1975, 1 ff; DERS., Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität (1976); PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft 65 f.

35) Siehe etwa KELSEN, Der soziologische und der juristische Staatsbegriff² (1928) 87 ff; DERS., Allgemeine Staatslehre (1925) 16 ff; DERS., Reine Rechtslehre und Egologische Theorie, ZÖR 1953, 450 ff; DERS., Reine Rechtslehre² (1960) 72 und 383 ff.

36) Siehe die Nachweise zur Judikatur desBVerfG bei BAYER, Die Bundestreue (1963); KÖLZ, Bundestreue als Verfassungsprinzip, ZBl 1980, 145 ff; MAUNZ/DÜRIG/HERZOG/SCHOLZ, Grundgesetz, Rdn 22 zu Art 20; STADLER, Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus (1951); ISENSEE, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht (1968); RUDOLF, Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, FS-BVerfG (1976) 2. Bd, 233 ff; KITTNER, Kommentar zu Art 20 Abs 1 GG, in: Wassermann (Hg), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1984) Bd 1, 1397 ff. Es muß in diesem Zusammenhang aber doch auf einen gewissen Wandel gerade in der Rechtsprechung des VfGH aufmerksam gemacht werden. Das der „Bundestreue" entsprechende Berücksichtigungsgebot (siehe Anm 53 b) ist mit ausschließlich rechtspositivistischem Instrumentarium kaum zu gewinnen.

37) Siehe dazu mwN WELAN/WELAN, Föderalismus und Pluralismus, in: Föderalismus in Österreich. Föderative Ordnung Bd II (1970) 205 ff; SCHAMBECK, Föderalismus und Gewaltenteilung, FS Geiger (1974) 643 ff.

38) Zu diesem sog *„internen Selbstbestimmungsrecht"* siehe VEITER, Das Selbstbestimmungsrecht als Menschenrecht, FS Klecatsky (1980) 967 ff, insb 984 ff.

39) Vgl PERNTHALER, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts (1982); PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft 31 ff u 61 ff; USTERI, Sympathia - Agape - Ethos - Nomos im gemeinschaftlichen Staat und Recht, in: Mélanges André Grisel (oJ) 53 ff.

40) Das belegen besonders die Studien von KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer (1967); DERS., Bundesstaat, insb 64 f; RILL, Gliedstaatsverträge (1972) 62 ff; symptomatisch auch MERKL, Der Föderalismus im österreichischen Verfassungsleben, Österr Monatsschrift für Kultur und Politik I (1936) 398 ff.

der ausschließlichen rechtlichen Relevanz der Akte der Zentralgewalt im Herbst 1918 und der Abdrängung der Länderinitiativen von 1918 bis 1920 in den Wirkungsbereich des Politischen[41]. Diese letztlich unhaltbare Ansicht vom Ausschluß der Länder von der Trägerschaft des pouvoir constituant in der Verbindung mit dem, dem dezentralisierten Einheitsstaat der Monarchie historisch verhafteten und dem einheitsstaatlichen Souveränitätsdogma verpflichteten Grundsätzen der frühen österreichischen Bundesstaatslehre[42] ließen jahrzehntelang die *Dezentralisationstheorie*[43] unangefochten die führende Rolle in der österreichischen Bundesstaatslehre einnehmen und auch weitgehend eingleisig die Judikatur beeinflussen.

Die absolute Inferiorität des Landesverfassungsrechts gegenüber der Bundesverfassung wurde aus Art 99 Abs 1 B-VG abgeleitet und die Landesverfassungen galten, wie dies ADAMOVICH explizit formulierte, als „Ausführungsgesetze" zum B-VG[44]. Auch die von KOJA entwickelte Lehre von der „relativen Verfassungsautonomie der Länder"[45] — gewiß ein bedeutender Schritt vorwärts zu einem neuen, bundesstaatsadäquaten Verständnis des Landesverfassungsrechts — ist noch tief in der Tradition der monarchischen Rechtsstellung der Länder als dezentralisierte Selbstverwaltungskörper verwurzelt. Davon gibt nicht nur die Terminologie Zeugnis, es wird auch das Verhältnis Bundes- und Landesverfassung an Hand „normativer" Untersuchungen zum Verhältnis von Reichsgesetz und Landesgesetz aus der qualitativ gänzlich verschiedenen Staatsordnung der Monarchie erläutert[46].
Bis in die jüngste Zeit herauf wurde Art 99 Abs 1 B-VG als *Geltungsgrund* der Landesverfassungen verstanden und die absolute Inferiorität des Landesverfas-

41) Siehe die Nachweise oben in II.C. sowie bei PERNTHALER, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer (1980); PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 577 ff.

42) Siehe dazu die Nachweise bei PERNTHALER, ZÖR 1969, 361 ff; DERS., Land 18 ff; PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft 31 ff u 65 ff.

43) Vgl MERKL, Zur deutschösterreichischen Verfassung, ZfVerw 1921, 28 ff; DERS., Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, ZÖR 1921, 336 ff; KELSEN, Österreichisches Staatsrecht (1923) 165; KOJA, Verfassungsrecht 11 ff; DERS., Bundesstaat; RILL, Gliedstaatsverträge 77 ff; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972) 107 ff; WALTER/MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts[5] (1985) 58 f.

44) ADAMOVICH (sen), Die Landesverfassungsgesetze und Landtagswahlordnungen[2] (1950) V; siehe auch die Nachweise bei NOVAK, Bundes-Verfassungsgesetz und Landesverfassungsrecht, in: Schambeck (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 124 ff.

45) KOJA, Verfassungsrecht 19 f, 23 ff ua; vgl auch NOVAK, Die relative Verfassungsautonomie der Länder, in: Rack (Hg), Landesverfassungsreform (1982) 35 ff; PERNTHALER, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477 ff.

46) Siehe etwas KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 76 f; KOJA, Verfassungsrecht 40 und dazu PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 582.

sungsrechts gegenüber der Bundesverfassung mit subtilsten rechtstheoretischen Kletterkunststücken auf den Stufenleitern der Rechtsordnung begründet[47]. Zwar verbietet Art 99 Abs 1 B-VG sicherlich, von einer wirklichen Gleichrangigkeit von Bundes- und Landesverfassungsrecht zu sprechen, allein eine *ausschließlich* an der Stufenbaulehre orientierte Analyse des Rangverhältnisses von Bundes- und Landesverfassung geht an den *Grundlagen des demokratischen Bundesstaates* vorbei. Denn die gliedstaatliche Verfassungshoheit beruht im *demokratischen Bundesstaat* — ebenso wie die des Bundes — auf der Volkssouveränität, die „bereits an der Quelle" in zwei Ströme geteilt wurde[48]. Denn das Recht geht in Österreich vom *Volk in Bund und Ländern* und nicht vom Bundesvolk und schon gar nicht vom Bundesverfassungsgesetzgeber aus[49]. Dieses Abschneiden des positiven Verfassungsrechts von seinen staatstheoretischen Voraussetzungen — hier: Volkssouveränität, internes Selbstbestimmungsrecht der Völker[50] — hat tiefere Einsichten auch in die verfassungsrechtliche Struktur des österreichischen Bundesstaates verstellt, indem jede von der Dezentralisationstheorie methodisch wie inhaltlich abweichende Bundesstaatstheorie letztlich als unwissenschaftlich perhorresziert wurde[51]. Dabei haben die deutsche und schweizerische Staatsrechtswissenschaft hinreichend bewiesen, daß eine ganzheitliche *rechtliche* Analyse der Bundesstaatlichkeit weder mit einem einheitsstaatlich orientierten Begriffsinstrumentarium, noch ohne Rückgriff auf die spezifischen bundesstaatlichen Kriterien,

47) Siehe KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 195, 203 ff; KELSEN, Staatsrecht 202; WALTER, Der Stufenbau nach der derogatorischen Kraft im österreichischen Recht, ÖJZ 1965, 171; DERS., Bundesverfassungsrecht 558 u 573 f; KOJA, Verfassungsrecht 11 ff; DERS., Bundesstaat an mehreren Stellen, insb 83 f; RINGHOFER, Grenzen der Verfassungsgesetzgebung, in: 60 Jahre Bundesverfassung 53 ff; anders: DERS., Die österreichische Bundesverfassung (1977) 308 f.

48) So W. SCHMIDT, Das Verhältnis von Bund und Ländern im demokratischen Bundesstaat, AÖR 1962, 258.

49) Siehe dazu PERNTHALER, Land 18 ff. SACHS, Das Staatsvolk in den Ländern, AÖR 1983, 68 ff, insb 74 ff. In diesem Sinn ist auch die Präambel der Tiroler Landesverfassung staatstheoretisch unrichtig formuliert, denn der „pouvoir constituant" steht dem Tiroler Landesvolk und nicht dem Landtag zu. Daß diese Formulierung der (partei)politischen Realität der „ältesten Festlandsdemokratie" besser entspricht, ist eine andere Sache, die hier nicht zu untersuchen ist.

50) Siehe dazu VEITER, in: FS Klecatsky 984 ff; zur bundesstaatlichen Dimension dieses Selbstbestimmungsrechts siehe PERNTHALER, Land 26 ff; PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft 33 f.

51) Vgl etwa MERKL, ZÖR 1921, 351 f; KOJA, Bundesstaat 63 ff; RINGHOFER, in: 60 Jahre Bundesverfassung 55; THIENEL, ÖGZ 1984, 478 ff.

die eben von jenen des Einheitsstaates grundverschieden sind, hinreichend durchgeführt werden kann[52].

Unter Berücksichtigung der spezifisch österreichischen verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des Bundesstaates, konfrontiert mit dem bundesstaatlichen Grundsatz der „friedlichen Koexistenz" der Rechtsordnungen von Bund und Ländern, erweist sich aber Art 99 Abs 1 B-VG nicht als bloße Zuweisungsnorm der Landesverfassungen auf eine bestimmte Ebene im Stufenbau der Rechtsordnung, sondern vielmehr als eine Art *bundesstaatlicher Homogenitätsklausel*[53]. Denn das Paritätsprinzip bzw der Ausschluß der Regel „Bundesrecht bricht Landesrecht"[53a], der Umstand, daß das Prinzip der *Bundes*treue in Österreich als ein Bund und Länder gleichermaßen verpflichtendes wechselseitiges Berücksichtigungsgebot ausgestaltet ist[53b], die dem österreichischen Bundesstaat eigene starke Betonung der verfahrensmäßigen Rationalisierung bundesstaatlicher Konflikte[54], lassen Art 99 Abs 1 B-VG als *Kollissionsnorm* deuten[55], die für den Fall

52) Siehe aus der Flut von einschlägigen Untersuchungen C. SCHMITT, Verfassungslehre (1928) 363 ff; SMEND, Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen (1955) 119 ff, insb 223 ff; exemplarisch GEIGER, Mißverständnisse; DERS., Bedeutung und Funktion des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, BayVBl 1964, 65 ff und 108 ff; W. SCHMIDT, AÖR 1962, 253 ff; DERS., Der bundesstaatliche Aufbau der Bundesrepublik Deutschland (1961); HERZOG, DÖV 1962; BAYER, Die Bundestreue (1961); HARBICH, Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit (1965); SCHEUNER, Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, DÖV 1965, 513 ff; HEMPEL, Der demokratische Bundesstaat (1969); KISKER, Kooperation im Bundesstaat (1970); LAUFER, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland[3] (1977); KÄGI, in: Erziehung 171 ff; H. HUBER, Die Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat, ZÖR 1968, 247 ff; sowie die vielfältigen Ansätze im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung, nachgewiesen bei SALADIN, Lebendiger Föderalismus, ZSR 1978, 407 ff; USTERI, Das Konzept eines menschengerechten Gemeinwesens, FS Kägi (1979) 401 ff; DERS., Die Unverwechselbarkeit der schweizerischen Eidgenossenschaft und die Grundnormen für die Revision und Auslegung der Bundesverfassung, FS Nef (1981) 299 ff; KÖLZ, ZBl 1980, 145 ff, uva.

53) Siehe dazu näher PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 581 ff; zur bundesstaatlichen Homogenität siehe auch SCHÄFFER, Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat, FS Melichar (1983) 371 ff.

53a) Vgl ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 162. FUNK, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung (1980) 23 ff.

53b) Siehe VfSlg 10292/1984; 10294/1984; MORSCHER, Wechselseitige Rücksichtnahmepflicht Bund-Länder, JBl 1985, 479 ff; PERNTHALER, ÖZW 1985, 94 ff; SCHÄFFER, Kompetenzverteilung und Rücksichtnahme im Bundesstaat, ZfV 1985, 357 ff; U. DAVY, Zur Bedeutung des bundesstaatlichen Rücksichtnahmegebotes für Normenkonflikte, ÖJZ 1986, 225 ff, 298 ff; MAYER, Neue Wege der Kompetenzinterpretation? ÖJZ 1986, 513 ff.

54) Vgl MIRKIN-GETZEWICH, Die Rationalisierung der Macht im neuen Verfassungsrecht, ZÖR 1929, 161 ff, insb 171 ff; ÖHLINGER, Die föderative Verfassung Österreichs, DÖV 1978, 904 f; WEBER, Die Bundesaufsicht als staats- und verfassungstheoretisches Problem, in: Pernthaler/Weber, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich (1979) 25 f C. SCHMITT, Der Hüter der Verfassung[2] (1969) 54 ff, weist auf den Zusammenhang zwischen vertraglich eingerichtetem Bundesstaat und der schiedsgerichtsähnlichen Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit hin.

55) Vgl PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 581 ff.

konkurrierender Verfassungsnormen von Bund und Ländern die Regel für den Vorrang des Bundes *verfassungs*rechts — nicht des Bundesrechtes schlechthin! — enthält.

Ähnlich einseitig wurde jahrzehntelang die Kompetenzkompetenz des Bundes in Art 10 Abs 1 Z 1 B-VG als Beleg für die formelle wie materielle Superiorität des Bundesrechts gedeutet[56]. Aus der Rechtserzeugungsnorm des früheren Art 44 Abs 2 (jetzt: Abs 3) B-VG[57] — wurde die beliebige Verfügbarkeit des Bundes über das bundesstaatliche Gefüge angenommen. Die originär bestehende Volkssouveränität auf Landesebene kann aber nicht durch *Rechtsakte* beseitigt werden, da die Volkssouveränität ein prä-normatives Element der Staatlichkeit ist, das Voraussetzung und nicht Folge der Rechtsordnung ist. In diesem Lichte läßt sich nun Art 10 Abs 1 Z 1 ebenso wie Art 99 Abs 1 B-VG als *übergreifende Verfassungsnorm* lesen, die auf der im Bundesstaat unabdingbaren *Selbstbeschränkung der Länder* durch Unterordnung unter die Bundesverfassung beruht[58]. Denn die Bundesverfassung ist ja kein Oktroy des Bundes gegenüber den Ländern, sondern die gemeinsame normative Grundlage des Zusammenlebens von Bund und Ländern in einer verfaßten bundesstaatlichen Rechtsgemeinschaft. Daß die Ausübung der Kompetenz „Bundesverfassung" ihre Grenzen an der staatlichen Existenz der Länder findet, ist eben Folge ihrer Eigenstaatlichkeit, deren Grundlagen im Selbstbestimmungsrecht der Landesvölker wurzeln, die einer Disposition auch durch die Bundesverfassung nicht zugänglich ist. Daran ändert auch nichts, daß

56) Daraus wird, nur *verfahrensrechtlich* durch Art 44 Abs 3 B-VG beschränkt, selbst die Möglichkeit der Beseitigung der Landesstaatsgewalt angenommen (vgl etwa WALTER/MAYER, Bundesverfassungsrecht[5] 58); vgl dazu PERNTHALER/ESTERBAUER, Montfort 1973, 128 ff; PERNTHALER, ZÖR 1969, 361 ff. Eine besondere Bedeutung gewann die Ansicht von der *materiellen* Sonderstellung des Art 1 Abs 1 Z 1 B-VG im Bereich der Grundrechte. Die Monopolisierung der Grundrechtskompetenz beim Bund über den im Wege der Versteinerungstheorie zu ermittelnden *kompetenzrechtlichen* Sinngehalt der Grundrechte ist angesichts der fundamentalen Wandlung der Grundrechtsentwicklung seit dem 1.10.1925 mit der in Österreich geläufigen Interpretation der Kompetenzartikel allein nicht zu vertreten. (Vgl zu diesem Katalog der Interpretationstopoi: FUNK, System). Denn angesichts der Verschiedenheit etwa des „Rechts auf Wohnen" und der „Niederlassungsfreiheit" (Art 6 StGG) oder des „Rechts auf ein menschenwürdiges Gesundheitssystem" und des „Rechts auf Leben" (dazu VfSlg 7400/1974) ist eine *kompetenzrechtlich relevante* „Gleichartigkeit der Regelungen" wohl nicht gegeben. Siehe dazu die Referate von KLECATSKY, NOVAK und PERNTHALER in: Der Föderalismus und die Zukunft der Grundrechte, Föderalismus-Studien Bd 3 (1983) 9 ff, 63 ff und 77 ff.

57) Durch die jetzige Fassung des Art 44 Abs 2 B-VG ist die beliebige Verfügbarkeit wenigstens rechtlich beseitigt worden.

58) Siehe dazu die Nachweise bei HERZOG, DÖV 1962, 81 ff; PERNTHALER, Staatsgründungsakte 33.

der Bund zufolge des bundesstaatlich völlig mangelhaften Verfassungsgesetzgebungsverfahrens[59] die Landesstaatsgewalt bis an ihre Substanz aushöhlen kann. Eine *Beseitigung* der Landesstaatsgewalt durch die Bundesverfassung wäre in jedem Falle, auch durch ein Verfahren nach Art 44 Abs 3 B-VG, ein revolutionärer Bruch der Rechtskontinuität der Landesverfassungsrechtsordnungen.

Diese hier nur kursorisch skizzierte und kritisierte Auffassung der Dezentralisationstheorie von den staatstheoretischen Kernbereichen des Bundesstaates prägte auch die Interpretation der einzelnen verfassungsrechtlichen Einrichtungen des österreichischen Bundesstaates wesentlich. So entstand, oft mit aufgesetzter bundesstaatlicher Terminologie[60], das Bild eines stufenförmig gegliederten dezentralisierten Einheitsstaates, in dem zwischen Land und Gemeinde kein rechtswesentlicher Unterschied besteht. Diese Sicht war von besonderer Bedeutung für die Einschätzung der mittelbaren Bundesverwaltung. Diese an sich bundesstaatlich untypische Konstruktion[61] wurde bis heute als bundesstaatsadäquate und auf föderalistischen Prinzipien basierende Verwaltungsorganisationsform bezeichnet[62]. Dies kann letztlich aber nur im Lichte der Dezentralisationstheorie aus der wesentlich besseren Stellung des Landeshauptmannes als nachgeordnetes Organ der Bundesverwaltung *im Vergleich zur Stellung der Gemeindeorgane* im übertragenen Wirkungsbereich[63] begründet werden. Ein internationaler Vergleich[63a]

59) Vgl Art 41 ff B-VG; der Bundesrat hat nunmehr bei Kompetenzänderungen zu Lasten der Länder zwar ein absolutes Vetorecht, ob durch die B-VG-Novelle 1984 die ausschließliche Parteiendominanz im Bundesrat zugunsten einer echten Vertretung von *Länder*interessen abgebaut werden kann, muß (wohl eher skeptisch) abgewartet werden; zu den Reformvorstellungen siehe die Nachweise bei PERNTHALER, Forderungsprogramm 22 ff; WEBER, Kriterien 161 ff; Reform des Bundesrates. Salzburg Dokumentationen Nr 27 (1975); SCHROTT, Die Reform des Bundesrates, jur Dipl.Arb Innsbruck 1984.

60) Siehe etwa VfSlg 1030/1928; 2455/1952; 2873/1955; 7944/1976 und dazu FUNK, System 88 ff.

61) Siehe ESTERBAUER, Kriterien 80; PERNTHALER/ESTERBAUER, Der Föderalismus; in: Schambeck (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 336; PURTSCHER, Die Organisationshoheit und der Behördenbegriff in der mittelbaren Bundesverwaltung, JBl 1980, 337.

62) Siehe etwa KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 215 ff; ADAMOVICH (sen), Grundriß des österreichischen Staatsrechtes (1927) 180; ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts[6] (1971) 234; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] (1985) 127; ERMACORA, Vorstellungen und Wirklichkeit im österreichischen Föderalismus 1848 - 1970, in: Föderalismus in Österreich, Föderative Ordnung Bd II (1970) 59 f; MOTZ/PERNTHALER, Der Bundesstaat als staatsrechtliches Instrument der politischen Konfliktregelung am Beispiel der österreichischen Bundesverfassung, in: Esterbauer/Heraud/Pernthaler (Hg), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung (1977) 30 f; RINGHOFER, Bundesverfassung 17, PURTSCHER, JBl 1980, 337; ÖHLINGER, Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus, FS Hellbling (1981) 321.

63) Vgl Art 119 Abs 2 und 4 B-VG; NEUHOFER, Handbuch des Gemeinderechts (1972) 237 ff; ADAMOVICH, Handbuch[6] 300, sowie oben III.B.4.

63a) Vgl FRENKEL, Föderalismus Bd II 125 ff; WEBER, Kriterien 111 ff.

zeigt jedoch, daß das „Wesen" einer bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation in der *landeseigenen Verwaltung* liegt.

d) Begriff und Wesen des Bundesstaates aus der Sicht des Verfassungsgerichtshofes

Dem VfGH kommt für die bundesstaatliche Organisation eine besondere Bedeutung zu. Im Bericht des Verfassungsausschusses wird die föderalistische Rolle dieses Gerichtshofes besonders hervorgehoben: „Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof sind gewissermaßen als die Klammern gedacht, welche die dualistische Konstruktion von Bund und Ländern zu einer höheren Einheit zusammenfügen und das nur leicht beziehungslose und anarchische Nebeneinanderfunktionieren der beiden organisatorischen Apparate zu einem harmonischen Zusammenwirken verbinden. Schon die vom Entwurf vorgesehene Zusammensetzung der beiden Gerichtshöfe, deren Mitglieder teils vom Bunde, teils von den Ländern bestellt werden, läßt sie gewissermaßen als eine dem Bunde und den Ländern gemeinsame und ihnen zugleich übergeordnete Instanz erscheinen"[64].

Kommt dem VfGH bei der Lösung bundesstaatlicher Konflikte eine besondere Rolle zu, so erscheint es selbstverständlich, daß dieser Konfliktregelung auch ein entsprechendes Verständnis von Begriff und Wesen des Bundesstaates zugrundeliegen muß. Dieses, die Interpretation der konkreten verfassungsgesetzlichen Bestimmungen über die Ausgestaltung des Bundesstaates steuernde Verständnis hat der VfGH bisher freilich kaum explizit ausgedrückt. Wenngleich das Selbstverständnis dieses Gerichtshofes weitgehend dahin geht, die Verfassung möglichst am Wortlaut und an historisch-systematischen Kriterien orientiert zu interpretieren[65], so stößt er angesichts der häufig anzutreffenden inhaltlichen Unbestimmtheit und der geringen Tradition des bundesstaatlichen Verfassungsrechts immer

64) So der Bericht des Verfassungsausschusses über den Entwurf eines Gesetzes, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundesverfassungsgesetz) 991 Blg sten Prot kNV (KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 507 ff, hier 518).

65) Siehe die Nachweise bei SCHÄFFER, Verfassungsinterpretation in Österreich (1971) 61 ff; DERS., Die Interpretation, in: Schambeck (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 57 ff, insb 70 ff; FUNK, System 67 ff; SCHAMBECK, JBl 1980, 229; KORINEK, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, VVDStRL 39 (1982) 23 ff.

wieder an die Grenzen dieses Selbstverständnisses[66]: Schon im Hinblick auf den Inhalt des Art 44 Abs 3 B-VG (früher: Abs 2), dessen judikative Konkretisierung einer Festlegung des Inhaltes und Umfanges der leitenden Grundsätze der Bundesverfassung bedarf, ist eine ausschließlich am positiven Verfassungsrecht orientierte Interpretation so gut wie nicht durchführbar. Hier spielt das *Verfassungsvorverständnis* eine wesentliche Rolle, ob es nun transparent gemacht wird oder nicht[67].

Grundlegende Aussagen über Begriff und Wesen des österreichischen Bundesstaates finden sich in der Judikatur des VfGH so gut wie nicht[68]. Aus einer Anzahl von Judikaten zu verschiedensten bundesstaatlichen Problemen läßt sich aber in Umrissen ein Bild nachzeichnen, worin für den VfGH wesentliche und unabdingbare Elemente des Bundesstaates schlechthin zu sehen sind und welche verfassungsrechtlichen Strukturen das föderalistische Baugesetz ausmachen. Aber wenngleich der VfGH die „*Idee des Bundesstaates*", die den „Geist unserer Verfassung bestimmt" (VfSlg 1030/1928), das „*Wesen des Bundesstaates*" (VfSlg 2455/1953) oder die „*leitenden Grundgedanken des bundesstaatlichen Aufbaues*" (VfSlg 1478/1932) als Interpretationsmaxime ansprach, wurde doch nie so recht klargemacht, woher der Gerichtshof diese Leitgedanken, die der Verfassung ja letztlich *zugrunde liegen* und nur zu einem Teil reflexiv wieder aus ihr ermittelbar sind, ableitete.

---

66) Dies ist nicht nur für die Kompetenzbestimmungen erheblich (vgl dazu FUNK, Die grundlegenden Ordnungsprobleme im System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, JBl 1976, 449 ff; DERS., System 15 ff; PERNTHALER/WEBER, Versteinerung von Landeskompetenzen? Ein Beitrag zur Auslegung von Art 15 Abs 1 B-VG, FS Melichar (1983) 149 ff), sondern auch für andere zentrale Bundesstaatsnormen, wie etwa der Inhalt des Art 99 Abs 1 B-VG (siehe oben IV.A.2.c.), des Art 15a B-VG (siehe ÖHLINGER, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat (1982); MORSCHER, Zur Transformation von Gliedstaatsverträgen, JBl 1985, 18 ff) oder des § 2 F-VG (siehe die Nachweise bei ERMACORA, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG (1979); PERNTHALER, Österreichische Finanzverfassung (1984) uam).

67) Dazu FUNK, System 11 ff; KRIELE, Theorie der Rechtsgewinnung entwickelt am Problem der Verfassungsinterpretation[2] (1976) 33 ff.

68) Zwar finden sich immer wieder programmatische Aussagen darüber, daß die Bundesstaatlichkeit ein Wesensbestandteil der Bundesverfassung sei (etwa VfSlg 1030/1928; 1478/1932; 2455/1953 ua), ein staatstheoretisch fundiertes Konzept der Struktur- und Wertelemente des Bundesstaates, wie dies die Rechtsprechung des deutschen BVerfG formuliert hat, wurde jedoch bisher nicht formuliert (siehe RUDOLF, FS BVerfG Bd II 233 ff). Einen Schritt in diese Richtung hat der VfGH nun mit seiner Judikatur zum „Berücksichtigungsprinzip" eingeschlagen (siehe die Hinweise in Anm 53b); kritisch dazu MORSCHER, JBl 1985, 479 ff; MAYER, ÖJZ 1986, 513 ff.

In dem wohl markantesten bundesstaatlichen Erkenntnis, VfSlg 2455/1953[69] hat der VfGH sein methodisches Vor-Verständnis und seine institutionellen Vorstellungen über den Bundesstaat ausgedrückt. Danach seien *essentielle* bundesstaatliche Einrichtungen im Sinne des Art 44 Abs 2 (jetzt: Abs 3) B-VG solche, die sich auch in allen anderen bundesstaatlichen Verfassungen finden. „Als solche für eine bundesstaatliche Verfassung typische Einrichtungen wären vor allem die Aufteilung der staatlichen Funktionen, dh die Kompetenzverteilung zwischen dem Oberstaat und den Gliedstaaten und die Beteiligung der Gliedstaaten an der oberstaatlichen Gesetzgebung durch die Einrichtung einer aus Vertretern der Gliedstaaten gebildeten Länderkammer anzusehen". Damit hat der VfGH einen *absoluten Mindeststandard* von bundesstaatlichen Institutionen zum „Wesen der bundesstaatlichen Organisationsform" schlechthin erklärt. Sicherlich stellen die Kompetenzbestimmungen einer Bundesverfassung das Herzstück dar, auch ist die Länderkammer ein wichtiges föderalistisches Staatsorgan, doch das Wesen eines Bundesstaates auf diese beiden Einrichtungen zu reduzieren, ist verfehlt. Das System der Finanzverfassung, das Instrumentarium bundesstaatlicher Konfliktregelung, die Verfassungsautonomie der Länder und ihre institutionellen Garantien sind ebenso *rechtliche* Wesensmerkmale der Bundesstaatlichkeit wie der verdoppelte personale Status des Landes- und Bundesbürgers, die Regelungen über das Bundes- und Landesgebiet und die bundesstaatliche Kooperation. Es ist aber theoretisch ohne weiteres ein seinem „Wesen" gemäß gut funktionierender Bundesstaat denkbar, der kein Zweikammersystem in der Bundesgesetzgebung kennt. Eine Ersetzung der Länderkammer durch eine verfahrensmäßige Einbindung der direktdemokratischen Einrichtung und der Landtage in die bundesstaatliche Belange berührende Bundesgesetzgebung würde mehr das demokratische Prinzip einer Bundesverfassung berühren als das föderalistische. Das methodische Verständnis des VfGH zu bundesstaatstheoretischen Fragen wird in VfSlg 2455/1952 sehr knapp, theoriefeindlich und pragmatisch erläutert: „Der Verfassungsgerichtshof sieht sich ... zu der Feststellung veranlaßt, daß seine Erkenntnisse nicht der Ort sind, wissenschaftliche Meinungsverschiedenheiten zu erörtern, zu ihnen Stellung zu nehmen und sie auszutragen ... Bei Prüfung dieser Frage (ob die Beseitigung der Landesbürgerschaft eine solche eines Wesensmerkmales des Bundesstaates darstelle, K.W.) darf nicht von den verschiedenen einander vielfach widersprechenden Theorien vom Wesen des Bundesstaates ausgegangen werden, sondern ausschließlich von den Bestimmungen des B-VG".

69) Siehe dazu WERNER, Die Beseitigung der Landesbürgerschaft. Eine Erwiderung, JBl 1953, 277 ff; ERMACORA, Landesbürgerschaft und Bundesbürgerschaft — eine offene Verfassungsfrage?, JBl 1953, 280 ff; JAKSIC, JBl 1956, 602 ff; RINGHOFER, Strukturprobleme des Rechts (1966) 22 f; KOJA, Verfassungsrecht 56 ff; SCHÄFFER, Verfassungsinterpretation 80 ff; PERNTHALER, Land 27 f; PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft 26 ff.

Neben dem mißlungenen, in sich völlig widersprüchlichen, aber glücklicherweise vereinzelt gebliebenen Erkenntnis 2455/1952 zum „Wesen des Bundesstaates" — der VfGH hat sich seither nie mehr „grundsätzlich" zum Wesen des Bundesstaates geäußert — wurde das verfassungsgerichtliche Bild vom Bundesstaat in einem Mosaik von zahllosen Erkenntnissen niedergelegt, das auch in groben Zügen kaum als geschlossenes System nachzuzeichnen ist. Der VfGH hat in subtiler Interpretation von Organisationsvorschriften bundesstaatliche Funktionsweisen in verdeckten Normzusammenhängen ebenso nachgewiesen[70], wie er durch eine, nur durch das von einer zentralistisch geprägten Rechtstradition hervorgegangene Verfassungsvorverständnis erklärliche, Verschüttung solcher Funktionsweisen, durch apodiktische Behauptung die Komplexität des bundesstaatlichen Verfassungsgefüges weitgehend negierte[71]. Diese Widersprüchlichkeit ist das vielleicht markanteste Merkmal der Bundesstaatsauffassung des VfGH. Um diesem Bild gerecht zu werden, muß sich der Versuch einer Rekonstruktion sicherlich einer pauschalen Beurteilung enthalten, da durch die starke Atomisierung der bundesstaatsbezogenen Aussagen des VfGH im Rahmen seiner reichhaltigen Tätigkeit, eine Analyse wohl nur für *Teilbereiche* gültige Aussagen liefern kann. Die Untersuchung von FUNK[72] zur verfassungsgerichtlichen Auslegung der Kompetenzartikel stellt dabei einen richtungsweisenden Beginn dar.

B) Die mittelbare Bundesverwaltung im Spannungsfeld von Föderalismus und Dezentralisation

1. Das Verhältnis der beiden Prinzipien zueinander

a) Der bundesstaatliche Föderalismus

aa) Bedeutet *Föderalismus* jenes gesellschaftliche Ordnungsprinzip, das eine dauernde institutionelle Verbindung von autonomen und eigenverantwortlichen

70) Siehe etwa aus jüngerer Zeit VfSlg 8831/1980; 9287/1981; 9507/1982; dazu den 7. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1982), hg vom Institut für Föderalismusforschung (1983) 47 f und 161 ff; VfSlg 10291/1984; 10294/1984; 10305/1984, dazu die Hinweise in Anm 53b sowie den 9. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1985); siehe auch das Erk des VwGH v 11.11.1980, Zl 2821, 2822/1980.

71) Neben dem schon erwähnten Erk VfSlg 2455/1953 siehe aus jüngerer Zeit etwa VfSlg 8203/1977; 8416/1978; 8434/1978; 9093/1981 VfGH Erk G 131/85 v 3.10.1985 sowie die Nachweise bei PERNTHALER/WEBER, FS Melichar 149 ff.

72) FUNK, System.

Gruppierungen zu größeren, durch gemeinsame Ziele verbundene Einheiten bewirkt[73], so ist der *Bundesstaat* die staatsrechtliche Konkretisierung dieses Prinzips. Es wurde an anderer Stelle[74] ausführlich dargestellt, daß im Bundesstaat zwar die Elemente der föderalistischen Ordnung als Rechtsformen in Erscheinung treten, daß jedoch eine Gleichsetzung des Bundesstaates mit seiner Rechtsordnung unrichtig ist. Vor allem muß betont werden, daß ein völliges Abschneiden der dem Föderalismus eigenen Wertordnung[75] vom Verständnis der institutionellen Funktionsweisen den Zugang zum komplexen Phänomen „Bundesstaat" unmöglich macht. Diese, dem staatsrechtlichen Positivismus der „Wiener Schule" eigene Reduktion der bundesstaatlichen Komplexität ist gekennzeichnet durch eine, den einheitsstaatlichen Denkvorstellungen des monarchischen Staatsrechts verbundene Rechtsdogmatik de lege lata, und davon völlig isoliert eine, föderalistischen Idealen verbundene Rechtspolitik de lege ferenda[76].

bb) Bundesstaat und Föderalismus sind zwar nicht identisch[77], stehen aber doch in engem Zusammenhang. Wenn auch der Begriff „Föderalismus" inhaltlich offen und einer abstrakten Typisierung kaum zugänglich ist, können doch grundlegende Elemente des Föderalismus auch juristisch erfaßt und für das Staatsrecht fruchtbar gemacht werden. Verfassungsrechtliche Systemzusammenhänge erhalten eine verschiedene Bewertung, je nachdem an sie mit einem zentralistisch oder einem föderalistisch orientierten Begriffsverständnis herangegangen wird[78]. Dies zeigt sich sehr deutlich an der unterschiedlichen Einschätzung der

---

73) Siehe dazu mwN WEBER, Kriterien 25 ff; DERS., FS Klecatsky 1013 ff; PERNTHALER, Österreichische Föderalismusbegriffe (im Druck); FRENKEL, Föderalismus 195 ff.

74) Vgl WEBER, Kriterien 25 ff; DERS., FS Klecatsky 1013 ff.

75) Diese darf aber nicht auf eine bestimmte Ideologie reduziert werden, sondern beruht in einer, *allen* nichttotalitären Gesellschaften eigenen — oder zumindest für sie möglichen — Orientierung an Werten, wie Autonomie, Subsidiarität, Kooperation, Pluralismus ua.

76) Als Beispiele seien nur genannt: MERKL, ZÖR 1921, 351 ff; DERS., Der Föderalismus im österreichischen Verfassungsleben, Monatsschrift für Kultur und Politik 1 (1936) 398 ff; KOJA, Verfassungsrecht; DERS., Bundesstaat; DERS., Stand und Entwicklungstendenzen des Föderalismus in Österreich, in: Edelmayer/Koja/Hanisch, Beiträge zur Föderalismusdiskussion, Salzburg Dokumentationen, Bd 59 (1981) 25 ff.

77) In diese Richtung gehen jedoch GEIGER, BayVBl 1964, 65; die Aussprache bei der Staatsrechtslehrertagung 1964; Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip, VVDStRL 21 (1964) 105 ff; KOJA, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus (1975) 5.

78) Siehe dazu PERNTHALER, ZÖR 1969, 374 sowie die exemplarischen Nachweise bei WEBER, in: Pernthaler/Weber, Bundesaufsicht 15 f; vgl auch VfSlg 10291/1984 und dort zit Vorjudikatur; die dort entwickelte Berücksichtigungspflicht der Gebietskörperschaften bei Inanspruchnahme ihrer Gesetzgebungsbefugnisse kann eben aus dem Wortlaut der Verfassung allein nicht erschlossen werden. Es sei aber ausdrücklich betont, daß ein „föderalistisches Begriffsverständnis" nicht identisch ist mit einer Länderfreundlichkeit um jeden Preis.

verfassungstheoretischen Bedeutung des Staatsgebietes, der Staatsbürgerschaft, der Verfassungshoheit von Bund und Ländern uam[79]. In der „allgemeinen" Bundesstaatsdiskussion hat sich dies in einer zermürbenden Diskussion um die Staatsqualität der Länder niedergeschlagen, die nie so recht vom Fleck kam, da die Auseinandersetzung um den Träger der Souveränität im Bundesstaat letztlich nie vom BODIN'schen Souveränitätsbegriff gelöst werden konnte. Dieser spiegelt jedoch eine absolute Monarchie wider, während in einem demokratischen Bundesstaat jedoch keine dieser Vorstellung korrespondierenden Voraussetzungen mehr bestehen. Vielmehr schafft hier die *Volkssouveränität*, die „bereits an der Quelle" in zwei Ströme geteilt ist[80], andere Erkenntnisvoraussetzungen, als dies in der absoluten Monarchie der Fall ist, wo der Monarch der Staat und seine Repräsentation zugleich zu sein beansprucht.
Wenn in dieser Untersuchung bundesstaatliche Institute mitunter kritisch besprochen werden, so soll damit auch der Anspruch des Bundesverfassungsgesetzgebers ernst genommen werden, im österreichischen Bundesstaat das föderalistische Prinzip zu verwirklichen[81]. Wenngleich es Absicht KELSENs war, möglichst kontinuierlich die Rechtsentwicklung des neuen demokratischen Bundesstaates Österreich mit dem übergeleiteten Rechtsbestand der Monarchie zu harmonisieren — eine Absicht, die sich der Bundesverfassungsgesetzgeber wohl zu eigen gemacht hat[82] — so kann sich diese Kontinuität jedoch sicher nicht auf die Staatsauffassung schlechthin beziehen. Denn die Revolution von 1918 hat auch die staatstheoretischen Grundlagen wesentlich verändert, und die Verankerung des bundesstaatlichen Prinzips im B-VG als fundamentale Verfassungsnorm fordert auch die Abkehr von der staatsrechtlichen Interpretationstradition, die Österreich als eine spezifische Form einer dezentralisierten Staatsorganisation begreift.

b) Die Dezentralisation

aa) In seiner allgemeinen sprachlichen Bedeutung heißt „dezentralisieren, etwas auf mehrere Punkte verteilen, etwas zergliedern", „Dezentralisation, die Auseinanderlegung, die Ausscheidung aus dem Zentrum, die gewollte Zergliederung"[83]. Dezentralisation — und ihr Gegenbegriff: die Zentralisation — stellen ein prak-

79) Siehe dazu PERNTHALER, ZÖR 1969, 361 ff; DERS., Land; PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft; DIES., Der Staat 1982, 576 ff und die dort zitierte Literatur.

80) W. SCHMIDT, AÖR 1962, 258.

81) Siehe den Bericht des Verfassungsausschusses, 991 Blg konst NV, abgedruckt bei KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 507 ff.

82) Dies zeigt sich besonders am ÜG 1920; siehe dazu oben II.D.2. dieser Untersuchung.

83) So ERMACORA, Das Wesen und die Grundformen der Zentralisation und Dezentralisation, ZÖR 1953, 101; vgl auch PETERS, Zentralisation und Dezentralisation (1928) 4.

tisch wie theoretisch überaus bedeutsames Thema der Ökonomie[84], der Politik-Wissenschaft[85], der Verwaltungs- und Verwaltungsrechtswissenschaft[86] sowie der Allgemeinen Staatslehre[87] dar. Im folgenden werden die beiden letztgenannten Bereiche im Vordergrund der Betrachtung stehen, doch sei darauf hin-

---

84) Siehe die Nachweise bei BLEICHER, Zentralisation und Dezentralisation von Aufgaben in der Organisation der Unternehmungen (1966); THÖNI, Ist die Zentralisation von Staatsaufgaben ökonomisch gerechtfertigt?, ÖHW 1975, H 4, 181 ff; DERS., Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (1977) 23 ff; STRUTZ, Prinzipien der Zentralisation und Dezentralisation bei der Aufgabensynthese, in: Linnert (Hg), Handbuch Organisation (1976); FREY, Zwischen Föderalismus und Zentralismus (1977); SCHÖNBÄCK, Bestimmungsgründe des Grades der Zentralität/Dezentralität öffentlich-wirtschaftlicher Aktivitäten, in: Matzner (Hg), Aufgaben 29 ff; KIRSCH (Hg), Föderalismus (1977); BADELT, Politökonomische Aspekte der Dezentralisation und der Selbstorganisation, in: Pernthaler (Hg), Dezentralisation und Selbstorganisation (1982) 37 ff; SCHÄFER, Zentralisation und Dezentralisation (1982) 50 ff.

85) Siehe die Nachweise bei FESLER, Centralisation an Decentralisation, in: Sills (ed), International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol 1 (1968) 371 ff; WAGENER (Hg), Verselbständigung von Verwaltungsträgern (1976); SCHARPF/REISSERT/SCHNABEL (Hg), Politikverflechtung, 2 Bde (1976/77); HESSE (Hg), Politikverflechtung im föderativen Staat (1978); MAYNTZ, Soziologie der öffentlichen Verwaltung (1978) 26 ff, 86 ff ua; SCHUSTER (Hg), Dezentralisierung des politischen Handelns (1979); KOCHEN/DEUTSCH, Dezentralisation (1980); SCHÄFER, Zentralisation 45 ff.

86) Siehe etwa PAGENKOPF, Die dezentralisierte Selbstverwaltung, Jb f Kommunalwissenschaft, 1934 I/2, 94 ff; ADAMOVICH (sen), Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts I[5] (1954) 53 ff; ANTONIOLLI, Allgemeines Verwaltungsrecht (1954) 153 f; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht[2] 341; HEPPE/BECKER, Zweckvorstellungen und Organisationsformen, in: Morstein-Marx (Hg), Verwaltung (1965) 98 ff; *Zur Struktur der deutschen Verwaltung*. Föderalismus und Probleme der Dezentralisation, Bd 33 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer (1967); UHLITZ, Dekonzentration und Dezentralisation — oder abhängige und unabhängige Dezentralisation, GS Peters (1967) 248 ff; UNRUH, Dezentralisation der Verwaltung des demokratischen Rechtsstaates nach dem Grundgesetz, DÖV 1974, 649 ff; WENGER, Grundfragen und Grundbegriffe des Organisationsrechts, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht (1979) 357 f; ADAMOVICH/FUNK, Allgemeines Verwaltungsrecht[2] (1984) 296 f; RUDOLF, Verwaltungsorganisation, in: Erichsen/Martens (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht[5] (1981) 556 f; ACHTERBERG, Allgemeines Verwaltungsrecht (1982) 170, 329 f; RASCHAUER/KAZDA, Organisation der Verwaltung, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Grundriß der Verwaltungslehre (1983) 150 ff; OBERNDORFER, Verwaltung und Umwelt, ebenda 420 f.

87) Wobei die Abgrenzung zum letzten Bereich oft fließend ist; vgl etwa JELLINEK, Staatslehre 633 ff, 637 ff und 647 ff; KELSEN, Allgemeine Staatslehre (1925) 163 ff; WALDECKER, Allgemeine Staatslehre (1927) 725 ff; PETERS, Zentralisation; FLEINER-GERSTER, Allgemeine Staatslehre (1980) 138 f, 185; ERMACORA, ZÖR 1952, 101 ff; DERS., Grundriß einer Allgemeinen Staatslehre (1979) 133 f; MAYER-TASCH, Dezentralisation und Politische Ökologie, in: DERS., Ökologie und Grundgesetz (1980) 69 ff; PERNTHALER, Staats- und verfassungstheoretische Grundlagen der Dezentralisation und der Selbstorganisation, in: ders. (Hg), Dezentralisation 19 ff; ZIPPELIUS, Allgemeine Staatslehre[8] (1982) 92 ff, 176 ff, 358 ff; BEYERLIN, Territoriale Dezentralisation. Territoriale Autonomie und politische Regionalisierung, in: Bernhardt/Beyerlin (Hg),Deutsche Landesreferate zum öffentlichen Recht und Völkerrecht (1982) 1 ff.

gewiesen, daß gerade ökonomische und politikwissenschaftliche Dezentralisationsvorstellungen in nicht unerheblichem Maße die Verfassungsdiskussion beeinflussen, wie die Diskussion um die Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung deutlich belegt[88].

bb) Wie auch beim bundesstaatlichen Föderalismus handelt es sich bei der Dezentralisation um eine Form der *staatsrechtlichen Organisation.* Da eine absolut zentralistische Staatsorganisation praktisch unmöglich ist — die Erlassung und Vollziehung einer staatlichen Rechtsordnung wäre danach von *einem* Organ zu bewerkstelligen — ist die Dezentralisation eine die Staatsentwicklung stets prägende Komponente. Die Staatsrechtswissenschaft erfaßte auch eine Vielzahl von Dezentralisationsmodellen, die die Staatsentwicklung kennzeichneten und entwickelte sie weiter. Hier sei nur beispielsweise auf die weiterführenden Arbeiten von JELLINEK, KELSEN, PETERS, ERMACORA und SCHÄFER verwiesen[89].

Auszugehen ist von der Vorstellung eines *Rechtsträgers*, der „Inhaber der gesamten staatlichen Gewalt"[90] ist. Diese Vorstellung ist eng verknüpft mit der klassischen Vorstellung der Souveränität, die ja letztlich nichts anderes als die umfassende Zentralisation aller Staatlichkeit bei einem Zurechnungssubjekt (Monarch) ausdrückt[91]. Dezentralisation bedeutet daher *einen vom universellen Rechtsträger ausgehenden und von ihm verfügten Übergang von organisatorischen und/oder funktionalen Staatsbereichen an Teilrechtsträger.* Diese können nun ihrerseits diese dezentralisierten Angelegenheiten weiter dezentralisieren, wofür sich der Ausdruck „potenzierte Dezentralisation" eingebürgert hat[92]. Inhalt und Umfang des die Dezentralisation bestimmenden Verhältnisses vom Gesamtrechtsträger zu den Teilrechtsträgern sind variabel — von einer delegierten und mannigfachen Aufsichten unterworfenen Verwaltungsausführung bis zu weitgehend autonomer Legislative sind unzählige Möglichkeiten denkbar — wesentlich ist jedoch, daß die *Legitimität der Teilrechtsordnung nicht originär* ist,

88) Siehe die Nachweise bei GERMANN, Politische Innovation und Verfassungsreform (1975) 121 ff; FREY, Föderalismus; DERS., Bundesstaatliche Aufgabenverteilung und Finanzausgleich, in: Hesse (Hg), Politikverflechtung im föderativen Staat (1978) 101 ff; RECK, Brauchen wir eine neue Bundesverfassung? Der Entwurf der Expertenkommission und ein zusammenfassender Bericht (1978) sowie den Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1977).

89) Siehe die Hinweise in Anm 87.

90) ERMACORA, ZÖR 1952, 153.

91) Siehe dazu JELLINEK, Staatslehre 435 ff; HELLER, Die Souveränität (1927); VON DER HEYDTE, Die Geburtsstunde des souveränen Staates (1952); IMBODEN, Johannes Bodinus und die Souveränitätslehre (1963); QUARITSCH, Staat und Souveränität (1970).

92) Vgl PETERS, Zentralisation 20; SCHÄFER, Zentralisation 43.

sondern sich vom Gesamtrechtsträger herleitet. Hier ist auch der wesentliche Unterschied zum Bundesstaat gelegen: Die „Autonomie" der Länder ist im Bundesstaat eben nicht vom Bund delegiert, sondern beruht auf eigenstaatlichem pouvoir constituant[93].

Von Dezentralisation wird jedoch auch dann gesprochen, wenn nicht Teilrechtsträger geschaffen oder als historisch vorgefundene Institutionen „beliehen" werden, sondern auch, wenn eine Aufgliederung als Maßnahme der internen Behördenorganisation verwirklicht wird[94].Diese beiden Dezentralisationsformen kommen jedoch in der Regel nicht voneinander isoliert vor, sondern sind vielfältig ineinander verzahnt[95].

c) Föderalismus und Dezentralisation im österreichischen Bundesstaatsrecht

aa) Föderalismus und Dezentralisation sind in der österreichischen Staatsrechtsordnung in einem vielfältigen Wirkungsgefüge verwirklicht und zum Teil eng ineinander verzahnt.
Auszugehen ist von der Tatsache, daß sich Bund und Länder als prinzipiell nicht voneinander abgeleitete Staatsordnungen gegenüberstehen. Insbesondere ist die Kompetenzausübung der Länder nach Art 15 Abs 1 aber auch nach 14 Abs 4, die Landesgesetzgebung nach Art 12 Abs 1, 14 Abs 3 und 14a Abs 4 sowie die Landesvollziehung nach Art 11 Abs 1, 12 Abs 1, 14 Abs 2 und 3 und 14a Abs 3 und 4 B-VG *keine* Form der Dezentralisation, sondern eine echte verfassungsrechtliche Anerkennung und Verwirklichung des Föderalismus[96].

Föderalistische Verfassungsnormen stellen auch die Bestimmungen über das Bundes- und Landesgebiet (Art 3 B-VG)[97], der derzeit suspendierte Art 6

93) Insoweit ist die Auffassung von ERMACORA, ZÖR 1953, 133, wonach die Auflösung der österreichisch-ungarischen Monarchie eine Form der organisatorischen Dezentralisation sei, unrichtig, da hier rechtlich ein revolutionärer Vorgang der *Entstehung* von Rechtsträgern vorliegt, der sich auf keinen vom früheren Gesamtrechtsträger ausgehenden Dezentralisationsakt stützt. Es liegt daher keine Dezentralisation, sondern eine revolutionäre *Konstituierung* von Staatsgewalt vor, die zwar völkerrechtlich, nicht jedoch staatsrechtlich als „Dismembration", „Koordination", „Sezession" oä beachtlich ist. Vgl ERMACORA, Staatslehre 1152; VERDROSS/SIMMA, Universelles Völkerrecht[3] (1984) 599 ff.

94) Vgl MEYER, Die Verwaltungsorganisation (1962) 43; PERNTHALER, Dezentralisation 21.

95) Die Bundesverfassung legt teilweise allerdings Grenzen fest; vgl etwa Art 117 Abs 1, 118 Abs 7, 119 Abs 2 und 3 B-VG; §§ 2 und 3 BVG über die Ämter der Landesregierung, BGBl 1925/289.

96) Vgl Art 15 Abs 1 B-VG: „.. *verbleibt* sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder"; vgl PERNTHALER, ZÖR 1969, 366 f.

97) Siehe dazu WEILER, Zur rechtlichen Problematik der Ländergrenzen, JBl 1957, 493 ff; RILL, Zur Bedeutung der bundesverfassungsrechtlichen Festlegung des Bundesgebietes, FS Hellbling (1981) 343 ff; PERNTHALER, Land 13 f.

B-VG über die Landesbürgerschaft[98], Art 15a B-VG[99], die Bestimmungen über die Organisations- und Diensthoheit der Länder[100] und die Organisation und Kompetenzen des Bundesrates[101] sowie die Bestimmung des Art 99 Abs 1 B-VG über die Verfassungsautonomie der Länder dar[102].

bb) Bund und Länder sind organisatorisch vielfältig dezentralisiert. Die wohl bedeutsamste verfassungsrechtliche Dezentralisationsform stellt die Selbstverwaltung dar[103]. Daneben enthält die Bundesverfassung eine Fülle von Bestimmungen, die die Staatsorganisation und die Staatstätigkeiten in unterschiedlicher Intensität dezentralisieren[104].Dies erfolgt zum Teil *innerhalb* der Bundes- und Landesorganisation, zum Teil werden Aufgaben einer Gebietskörperschaft durch Übertragung auf andere dezentralisiert. Diese Aufgaben gehen zum Teil in den Kompetenzbereich dieser Gebietskörperschaft über (zB Art 10 Abs 2 B-VG), oder aber sie verbleiben funktionell Bundes- bzw Landesaufgaben (mittelbare Bundes- bzw. Landesverwaltung). Im ersten Fall sind typisch bundesstaatliche Aufsichtsbefugnisse zur Einhaltung der Grenzen der Dezentralisation vorgesehen (Bundesaufsicht)[105], im anderen Fall wird dies durch Weisungen, staatsrechtliche Verantwortlichkeit, Zustimmungserfordernisse uam gesichert.

---

98) Siehe § 1 StbG 1965 und dazu PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft.

99) Vgl ÖHLINGER, Verträge im Bundesstaat (1978); jüngst SCHAMBECK, Möglichkeiten und Grenzen des Föderalismus, in: Mock/Schambeck (Hg), Bundesstaat 82 ff, insb 84 f; MORSCHER, JBl 1985, 19 ff.

100) Art 15 Abs 1 und 21 B-VG; allerdings bestehen bezüglich der „allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern", der Gerichtsbarkeit, sowie der Polizeiorganisation eine Reihe von bundesverfassungsrechtlichen Einschränkungen; vgl Art 10 Abs 1 Z 14; 15 Abs 10; 82 Abs 1; 83 Abs 1; § 8 Abs 5 lit a VÜG 1920; sowie das BVG über die Ämter der LRg; siehe dazu im einzelnen PERNTHALER, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation (1976) 10 ff.

101) Vgl SCHAMBECK, Der Bundesrat der Republik Österreich, JÖR 1977, 215 ff.

102) In der von PERNTHALER, ZÖR 1969, 361 ff und PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 581 ff verstandene Bedeutung.

103) Siehe dazu PERNTHALER und RINGHOFER, Die verfassungsrechtlichen Schranken der Selbstverwaltung in Österreich, Verh 3. ÖJT (1967) I/3 und II/3 WELAN/GUTKNECHT, Selbstverwaltung, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht (1979) 389 ff; PETERS, Zentralisation 22 ff; HENDLER, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip (1984) 345 ff.

104) Vgl etwa Art 9 Abs 2; 10 Abs 2; 12 Abs 2 und 3; 14 Abs 2, 4 lit a und 6; 14a Abs 3 lit b; 15 Abs 3, 6 und 7; 16; 18 Abs 2, 3, 4 und 5; 20; 66; 67; 77; 78; 81a; 87a; 91; 94; 97 Abs 2; 102; 103 Abs 2; 104; 106; 115 f; 146 Abs 2 ua B-VG; § 8 VÜG 1920; das BVG über die Ämter der LRg; das BehÜG; das BVG v 8.7.1953, BGBl 101; das BMG; das BVG v 22.10.1969, BGBl 23 uva.

105) Siehe dazu PERNTHALER/WEBER, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich (1979) mwN.

cc) Daneben sind dem österreichischen Bundesstaatsrecht aber auch eine Reihe von *Koordinations- und Kooperationsinstrumente* eigen, die sich typologisch weder dem hier vertretenen Begriff der Dezentralisation noch dem Föderalismus zuordnen lassen. Hier sind an erster Stelle die Bund und Ländern gemeinsamen Einrichtungen, wie Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof, Rechnungshof, Volksanwaltschaft, Bundesheer, mit Einschränkung auch der Bundespräsident[106] zu nennen. Aber auch die Formen paktierter Rechtsetzung[107] sowie die verschiedensten Formen der gegenseitigen Einbindung von Bundes- und Landesorganen in Staatsakte der jeweils gegenbeteiligten Gebietskörperschaften[108] entziehen sich einer Kategorisierung in föderalistisch und dezentralistisch.

dd) Föderalismus und Dezentralisation stehen in der österreichischen Bundesverfassung nicht getrennt nebeneinander, sondern sind vielfach ineinander verwoben. Dies ist nicht zuletzt die Folge der staatsrechtlichen Entwicklung Österreichs, die durch eine beharrliche einheitsstaatliche Tradition innerhalb der Bundesstaatsentwicklung gekennzeichnet ist. Eines der wohl eigenartigsten Beispiele dieser Tradition und eines der staatsrechtlich und -theoretisch komplexesten Phänomene dieser Entwicklung stellt die mittelbare Bundesverwaltung dar.

2. *Die mittelbare Bundesverwaltung als Form der dezentralisierten Bundesverwaltung und der föderalistischen Staatsorganisation*

a) Die mittelbare Bundesverwaltung wird gerne als föderalistischer Bestandteil des österreichischen Bundesstaates, als „charakteristisches und lebendiges Element des österreichischen Föderalismus“[109] bezeichnet. Sicherlich stellt die mittelbare Bundesverwaltung die wohl bedeutendste Basis für die Verwirklichung landespolitischer Vorstellungen in der Verwaltung, die in den politisch wichtigsten Bereichen ja Bundesverwaltung ist, dar und ist von dieser Seite her auch „föderalistisch“ überaus bedeutsam. Eine typologische und normative Betrachtungsweise wird jedoch die mittelbare Bundesverwaltung *funktionell* zweifellos als spezifische Form der Dezentralisation begreifen. Organisatorisch stellt die mittelbare Bundesverwaltung ein Element der föderalistischen Organisation dar, das freilich mit starken dezentralistischen Einschlägen behaftet ist.

---

106) Vgl Art 65 Abs 3 B-VG und VfSlg 2066/1950.

107) Siehe Art 3 Abs 2, 15 Abs 4, 102 Abs 6 B-VG, sowie der für das Volksbildungswesen noch geltende Art VIII der Schulverfassungsnovelle, BGBl 1962/215.

108) Vgl etwa Art 42, 97 Abs 2, 98 Abs 2, 102 Abs 4 u 6 B-VG; § 9 F-VG.

109) So ÖHLINGER, FS Hellbling 321; PURTSCHER, Die Organisationshoheit und der Behördenbegriff in der mittelbaren Bundesverwaltung, JBl 1980, 337, beide mwN.

b) Funktional stellt die mittelbare Bundesverwaltung einen Teilaspekt des Komplexes „Bundesverwaltung" dar. Die Organe der mittelbaren Bundesverwaltung werden in Vollziehung von Gesetzen, die dem Kompetenztypus des Art 10 Abs 1 B-VG zuzuordnen sind, tätig. Eine echte föderalistische Verwaltung stellt die landeseigene Verwaltung gem Art 11 Abs 1, 12 Abs 1, 14 Abs 2 - 4 und 9, 14a Abs 1, 3 und 4 sowie 21 B-VG dar. Hier basiert die Verwaltung als Staatsfunktion ebenso auf der Souveränität der Länder wie die Gesetzgebung und Vollziehung gemäß Art 15 Abs 1 B-VG[110]. Daran ändern auch die Aufsichtsbefugnisse des Bundes gemäß Art 15 Abs 6 B-VG nichts, da diese die Landesverwaltung ja nicht (mit)begründen, sondern nur eine bestimmte Richtung der Verwaltungsführung gewährleisten sollen.

Anders verhält es sich bei der mittelbaren Bundesverwaltung. Sie leitet sich von der Staats- und Verfassungshoheit des Bundes her. Der Landeshauptmann wird zwar von Landesorganen kreiert, als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung ist er jedoch *Bundesorgan* und vollzieht *als solches* Bundesrecht. Die ihm sachlich übergeordneten Bundesminister und die Bundesregierung sind dem Landeshauptmann gegenüber zu *Weisungen*, sowie zu den in §§ 3 lit c, 4 Abs 2, 5 Abs 1, 68 Abs 2-4 und 73 Abs 2 AVG normierten Rechtsakten berechtigt. Auch geht in den in Art 103 Abs 4 B-VG bezeichneten Fällen der administrative Instanzenzug an den zuständigen Bundesminister/Bundesregierung über, der Landeshauptmann ist „Unterbehörde". Das Verbot der „Mischverwaltung"[111] schließt jede *rechtlich* relevante *funktionale* Verbindung mit der landeseigenen Verwaltung aus[111a]. Die föderalistische Bedeutung der funktionellen Seite der mittelbaren Bundesverwaltung liegt sohin im Bereich des Politischen. Dadurch, daß *der* oberste Landespolitiker Träger der obersten Verwaltungsfunktionen des Bundes im Lande ist, wird ein beträchtlicher Teil der Landespolitik in den Verwaltungsalltag eingebracht werden. Rechtlich kann dieser Einfluß nicht nachgewiesen werden, da der Landeshauptmann gemäß Art 102 Abs 1 B-VG gleichermaßen in das hierarchische, weisungsgeprägte *Funktionsschema* der Bundesverwaltung eingebunden ist, wie etwa auch ein Präsident einer Finanzlandesdirektion[111b]. Einen gewissen rechtlichen Niederschlag findet die Sonderstellung des Landeshauptmannes in seiner besonderen politischen und staatsrechtlichen Stellung nach Art 142 Abs 2 lit d und f B-VG.

---

110) Dieser Typus entspricht der „landeseigenen Verwaltung der Bundesgesetze" nach Art 83 GG; vgl dazu STERN, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd II (1980) 775 ff u 797 ff.

111) Vgl VfSlg 2771/1952; 3362/1958; 3598/1959; 3685/1960.

111a) Eine solche besteht allerdings ansatzweise durch das „Berücksichtigungsgebot". Vgl Anm 53b.

111b) Der VfGH hat im Erk B 564/83 vom 20.6.1985 ausdrücklich betont, daß „bei Besorgung der Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung ... ausnahmslos die Interessen des Bundes wahrzunehmen" sind.

c) *Organisatorisch* ist die mittelbare Bundesverwaltung durch die Verbindung von föderalistischen und dezentralistischen Elementen gekennzeichnet, die kennzeichnend für den österreichischen Bundesstaat ist. Die Kreation des Landeshauptmannes durch den Landtag, die ohne Bundeseinfluß geschieht, stellt wohl das bedeutendste föderalistische Merkmal in diesem Bereich dar. Das *Prinzip* der selbständigen Organisationshoheit der Länder[112], das im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung allerdings nur beschränkte Bedeutung hat[113], stellt eine weitere föderalistische Komponente dar.
Dem steht eine weitgehende bundesverfassungsrechtliche Determinierung der „allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern" gegenüber[114], die weit über den Charakter bundesstaatlicher Homogenitätssicherung hinausgeht und auch die landeseigene Verwaltung organisationsrechtlich bindet.
Diese Organisationsstruktur, die, wie im II. Kapitel gezeigt, das Ergebnis einer langen Entwicklung darstellt, hat sich seit ihrer endgültigen Inkraftsetzung durch die Verfassungsnovelle 1925 im wesentlichen bewährt und ist im Grundsätzlichen auch weitgehend außer Streit gestellt.

3. Die Doppelstellung des Landeshauptmannes als Bundes- und Landesorgan

a) Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung

aa) Der Landeshauptmann ist nach der österreichischen Bundesverfassung sowohl ein oberstes Verwaltungsorgan des Landes als auch ein „oberstes Verwaltungsorgan der Bundesverwaltung *im Lande*", worin er formal dem „Landeschef" der Monarchie entspricht.
Seine Stellung als oberstes Verwaltungsorgan des Landes leitet sich aus Art 101 Abs 3 B-VG her. Die Stellung des Landeshauptmannes wird durch die einzelnen Landesverfassungen näher geregelt. Trotz mancher Unterschiede in den einzelnen Landesverfassungen ist die Stellung des Landeshauptmannes doch eine von den übrigen Mitgliedern der Landesregierung abgehobene. Die schon in der Bundesverfassung angelegte Sonderstellung des Landeshauptmannes ist in allen Landesverfassungen zu einer Art *Staatsoberhauptsfunktion* ausgebaut[115]. Ne-

---

112) Siehe dazu PERNTHALER, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation (1976) 10 f.

113) Durch § 8 Abs 5 ÜG 1920 und das BVG über die Ämter der Landesregierung wurde die „Kernorganisation" der mittelbaren Bundesverwaltung der Organisationshoheit des Landesgesetzgebers weitgehend entzogen.

114) Siehe dazu PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 11 ff.

115) Siehe oben III.B.1.b; PESENDORFER, Der Landeshauptmann (1986) 109 ff.

ben dieser besonderen Stellung im Hoheitsbereich des Landes ist der Landeshauptmann *Mitglied der Landesregierung* und als solcher primus inter pares. Dabei übt er die ihm durch die Geschäftsverteilung der Landesregierung zugewiesenen Aufgaben, teils als Mitglied des Kollegialorgans „Landesregierung", teils als monokratisches Organ aus.

bb) Als *Bundesorgan* wird der Landeshauptmann auf Grund des Art 102 Abs 1, 3; 103; 104 Abs 2; 105 Abs 1 B-VG sowie § 8 Abs 5 lit a und b ÜG 1920 tätig. In dieser Funktion ist er wie alle anderen Bundesorgane in die Hierarchie der Bundesverwaltung eingeordnet und ist gegenüber der Bundesregierung bzw den einzelnen Bundesministern ein *nachgeordnetes Organ.* Diese Stellung des Landeshauptmannes im System der Bundesverwaltungsorganisation ist durch seine *Weisungsgebundenheit* gegenüber der Bundesregierung bzw der einzelnen Bundesminister gekennzeichnet, zu deren Sicherung der Landeshauptmann der staatsgerichtlichen Verantwortlichkeit nach Art 142 B-VG unterworfen ist.

Neben der „klassischen" Weisung sind in diesem Zusammenhang insbesonders jene Rechte der Bundesregierung bzw der einzelnen Bundesminister zu erwähnen, die ihnen als „sachlich übergeordnete Behörde" nach den Bestimmungen der Verwaltungsverfahrensgesetze zukommen[116].

Durch die B-VG-Novelle 1974 wurde der Einfluß der Bundesregierung auf die mittelbare Bundesverwaltung als *Rechtsmittelbehörde* erheblich zurückgedrängt. Nach der nunmehrigen Fassung des Art 103 Abs 4 B-VG endet der administrative Instanzenzug in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung *grundsätzlich* beim Landeshauptmann. Nur wenn der Landeshauptmann in erster Instanz entscheidet oder der Gesetzgeber auf Grund der Bedeutung der Angelegenheit den Instanzenzug verlängert, geht der Instanzenzug bis zum zuständigen Bundesminister.
Diese, auch der Verwaltungsökonomie sehr zuträgliche Bestimmung baute die Stellung des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung zu der eines *„obersten Bundesorganes im Lande"* erst richtig aus und wertete die rechtliche Stellung des Landeshauptmannes wesentlich auf.

b) Die politische Problematik

Die politische Problematik der Doppelstellung des Landeshauptmannes als Bundes- und Landesorgan ist vielschichtig und wird aus seiner tatsächlichen (nicht nur rechtlichen) Stellung im Gefüge des politischen Systems offenbar. Der Landeshauptmann bezieht seine demokratische Legitimation vom Landesvolk. Das Ver-

116) Vgl insb Art II Abs 4 EGVG; §§ 4 Abs 2, 5 Abs 1, 68, 73 Abs 2 AVG.

fassungsrecht räumt zwar dem Landtag das Bestellungsrecht ein[117], praktisch wird er jedoch von den *Parteigremien* als Spitzenkandidat der Landtagswahl nominiert und die Person des im Landtag zu wählenden Kandidaten steht bereits vor der Landtagswahl fest. Diese Spitzenkandidaten prägen auch die Landtagswahl wesentlich und die Wahlwerbung vermittelt mehr den Eindruck einer Wahl der Person des Landeshauptmannes als den einer Landtagswahl[118]. Die Tatsache, daß der Landeshauptmann seine Position direkt aus der Landtagswahl ableitet, ist für ihn bei der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung nicht unproblematisch. So kann ein Landeshauptmann, der beispielsweise als *Landespolitiker* eine bestimmte Position etwa bezüglich des Umweltschutzes einnimmt, in Konflikte bezüglich seiner Glaubwürdigkeit kommen, wenn er in Vollziehung der mittelbaren Bundesverwaltung Hoheitsakte setzen muß, die diesen Positionen zuwiderlaufen. Denn dem einfachen Wähler ist dieses System der strengen funktionellen Trennung von Bundes- und Landesverwaltung durchaus nicht immer geläufig[119]. In dieser Situation ist die parteipolitische Konstellation im Verhältnis Bundes- und Landespolitik bedeutsam. Eine starke Position in der Bundespartei wird dem Landeshauptmann bei gleichem Coleur von Bundes- und Landespolitik schon einen präventiven Einfluß auf die Gestaltung der später von ihm zu vollziehenden Gesetze einräumen und er kann so einen politischen „Verstärkereffekt" erzielen[119a].

Problematischer ist die Situation, wenn in Bund und Land verschiedene Parteimehrheiten herrschen. Der freilich nur theoretisch konstruierbare krasseste Fall wäre im Bereich der Auftragsverwaltung nach Art 104 Abs 2 B-VG denkbar, wenn etwa ein Förderungsansuchen, das der Landeshauptmann als Mitglied der Landesregierung abgelehnt hat, nunmehr von ihm als Bundesorgan genehmigt werden muß[120].

Auch das Institut der Weisung ist bei seiner konkreten Handhabung stark von der Parteistruktur abhängig. Ein in der Regierungspartei schwacher Minister wird einem starken Landeshauptmann gegenüber bei der Erteilung einer Weisung par-

---

117) Art 101 Abs 1 iVm Abs 3 B-VG.

118) Angesichts der weitgehend ähnlichen Aufmachung der Wahlkämpfe für Nationalrat und Landtage kann die empirische Untersuchung von GERLICH/UCAKAR, Staatsbürger und Volksvertretung (1981) 117 ff, zumindest als Stützung dieser These betrachtet werden.

119) Insoweit hat der „Fall Haslauer" (siehe oben III.C.3.b.) doch einiges an öffentlicher Information über diese Tatsache bewirkt.

119a) Dieses Konzept ist in der BRD durch das „Bundesratsystem" besonders ausgebaut; vgl LAUFER, System[3] 101 ff; WEBER, Kriterien 136 u 158 ff.

120) Was beim derzeitigen Stand der Auftragsverwaltung zwar nicht denkbar ist, aber theoretisch durch Art 17 B-VG und die einseitige Übertragungsmöglichkeit nach Art 104 Abs 2 B-VG immerhin rechtlich unproblematisch realisierbar wäre.

teipolitische Erwägungen weit weniger außer Acht lassen können als dies in einer umgekehrten Kräftekonstellation möglich ist. Die Weisung als Instrument der Verwaltungsführung erweist sich im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung nur begrenzt rechtsstaatlich funktionsfähig, da sie in ihrer Konzeption auf ein rational-unpolitisches Berufsbeamtentum ausgerichtet ist und im Verkehr zwischen Spitzenpolitikern von anderen subtilen Kommunikationsregeln überlagert ist. Vom föderalistischen Standpunkt ist dieses Weisungsverhältnis überhaupt problematisch. Angesichts der positiven Erfahrungen in der Schweiz und in Deutschland wäre es wohl nicht abwegig, auch für Osterreich die *landeseigene Vollziehung von Bundesgesetzen* etwa nach der Konstruktion des Art 83 GG zu fordern. In diesem Fall könnten Einrichtungen der Bundesaufsicht und die Gerichtshöfe des Öffentlichen Rechts die Gesetzeskonformität der Vollziehungsakte wohl ebenso gewährleisten, wie die obrigkeitsstaatliche Konstruktion des Art 103 Abs 1 B-VG. Gerade daran zeigt sich in aller Deutlichkeit, daß die mittelbare Bundesverwaltung letztlich keine Form föderalistischer Verwaltung ist, sondern der Tradition des dezentralisierten Einheitsstaates mit all seinen Relikten an obrigkeitsstaatlichen Hierarchievorstellungen verhaftet ist. Im demokratischen Bundesstaat bedeutet — zumindest vom föderalistischen Standpunkt aus betrachtet — das Weisungsverhältnis zwischen Minister und Landeshauptmann eine letztlich nur historisch erklärbare Systemwidrigkeit[121].

Auch das Institut der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes nach Art 142 Abs 2 lit d - f B-VG wird aus parteipolitischen Gesichtspunkten kaum angewendet. Eine Anklage eines Landeshauptmannes durch eine Bundesregierung, wenn beide derselben Partei angehören, ist auf Grund der *parteiinternen* Konfliktslösungsmechanismen nicht sehr wahrscheinlich. Eine Anklage eines der Oppositionspartei im Nationalrat angehörenden Landeshauptmannes durch die Bundesregierung würde dagegen die Intention der Staatsgerichtsbarkeit, politische Konflikte in rechtliche zu verwandeln, in ihr Gegenteil verwandeln: In diesem Fall könnte ein Rechtsverfahren einen schweren politischen Konflikt auslösen bzw extrem verschärfen[121a]. Daher sind auch hier parteipolitische Erwägungen und nicht allein die Sicherung der bundesstaatlichen Rechtsordnung für eine Anklageerhebung von Bedeutung.

---

121) Man kann sich freilich mit einem gewissen Zynismus an die etymologischen Wurzeln des Wortes „Föderalismus" erinnern: „foedus" wird von „fides" hergeleitet (vgl ROTTECK/WELCKER, Staatslexikon IV [1846] 412). Die indogermanischen Wurzeln des Wortes „fides" weisen aber durchwegs Bedeutungsinhalte wie „zwingen", „beugen", „in die Knie zwingen" auf. Vgl POKORNY, Indogermanisches Etymologisches Wörterbuch, Bd 1 (1959) 117; WALDEA, Lateinisches Etymologisches Wörterbuch[3], Bd 1 (1938) 493 ff.

121a) Man muß bedenken, daß der „Fall Haslauer" zwar eine Reihe von politischen Aspekten zum Thema „Anklage gegen einen Landeshauptmann" deutlich gemacht hat, daß aber politisch weit brisantere Anlaßfälle als ein Einkaufsnachmittag im Advent denkbar sind.

c) Die Bedeutung der mittelbaren Bundesverwaltung für die bundesstaatliche Kooperation

aa) Die bundesstaatliche Kooperation ist in den letzten Jahrzehnten insbesondere durch die Entwicklung des funktionalen Verständnisses des „kooperativen Föderalismus“ [122] von besonderem Interesse für die Theorie und Praxis der Bundesstaatsentwicklung geworden [123]. Darüber darf aber nicht übersehen werden, daß die Kooperation der Gebietskörperschaften untereinander keine Erfindung dieser neuen Föderalismuslehren ist [124], sondern daß sie zum „Wesen“ einer bundesstaatlichen Ordnung gehört und auch in den „klassischen“, eher zur Betonung der selbständigen Kompetenzausübung von Bund und Ländern neigenden Bundesstaatslehren ihre Beachtung findet [125]. So ist der Begriff „kooperativer Föderalismus“ eigentlich ein Pleonasmus [126].

Schon das B-VG in der *Stammfassung* von 1920 enthält eine Reihe von Instituten der bundesstaatlichen Kooperation. Die paktierte Rechtsetzung, wozu im weiteren Sinne auch das System der paktierten Gesetzgebung, sowie Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung zu zählen ist [127], die symmetrisch ausgestalteten

---

122) Siehe etwa K. HESSE, Der unitarische Bundesstaat (1962); KEWENIG, Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, AöR 1968, 433 ff; HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, ZSR 1969 II 549 ff; KISKER, Kooperation im Bundesstaat (1971); SCHARPF/REISSERT/SCHNABEL (Hg), Politikverflechtung; SCHINDEGGER, Probleme der Koordination der Raumordnungspolitik föderativer Staaten (1977); FRENKEL (Hg), Föderalismus als Partnerschaft. Interdependenz und Autonomie im Bundesstaat (1977); DERS., Föderalismus Bd II 266 ff; J. HESSE (Hg), Politikverflechtung im föderativen Staat (1978); EDLING, Zentralistische Verflechtungstendenzen im Föderalismus (1984), sowie die Literaturhinweise bei WEBER, Kriterien 221 ff.

123) Für Österreich seien etwa Art 15a B-VG idF BGBl 1974/444, die ÖROK, die Verbindungsstelle der Bundesländer, die Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektorenkonferenz usw genannt (vgl dazu WEBER, Kriterien 232 ff, 264 f). Von besonderer Bedeutung sind auch die verschiedenen Formen des Zusammenwirkens im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung; vgl dazu PERNTHALER, Finanzverfassung 179 ff; THÖNI, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich (1978) 19 ff.

124) Neu an dieser Richtung ist die Einbeziehung politikwissenschaftlicher, finanzwissenschaftlicher („fiscal federalism“) und verwaltungswissenschaftlicher Methoden und Zielsetzungen; vgl beispielsweise die methodischen Erwägungen bei KISKER, Kooperation 5 f.

125) Vgl etwa JELLINEK, Staatslehre 769 ff; USTERI, Theorie 281 ff ua; KÄGI, in: Erziehung zur Freiheit 171 ff; ERMACORA, in: Klecatsky (Hg), Republik 221 ff.

126) So A. WEBER, Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung? (1977) 22.

127) Vgl Art 3 B-VG; PERNTHALER/WEBER, Über die Rechtslage auf dem Gebiete der Vollziehung des Volksbildungswesens, ZfV 1979, 458 ff; WELAN, Grundsatzgesetzgebung und Ausführungsgesetzgebung, in: Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung Bd III (1974) 9 ff, insb 47 f; AUCKENTHALER, Der Zusammenhang von Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung, ÖJZ 1984, 57 ff und 87 ff.

Einspruchsrechte im Bereich der Gesetzgebung[128], die Gliedstaatsverträge in Art 107 B-VG[129], schließlich die „Klammerorgane" VfGH, VwGH und das Bundesheer — der Rechnungshof prüfte damals noch nicht obligatorisch die Landes- und Gemeindegebarung[130] — und das verfassungsrechtlich bereits vorgezeichnete, wenn auch noch nicht in Wirksamkeit gesetzte System der mittelbaren Bundesverwaltung sind die wichtigsten Einrichtungen der „Kooperation", die mit dem Inkrafttreten des B-VG das Verhältnis zwischen Bund und Ländern gestaltet haben.

Im Bereich der Verwaltung wurde durch die mittelbare Bundesverwaltung und die Stellung des Landeshauptmannes als „Drehscheibe" dieser Kooperationsform[131] das Bund-Länder-Verhältnis über die Kooperation hinaus in integrativem Sinne gestaltet: Organisatorisch einheitlich eingerichtete Behörden führen funktional streng getrennte Aufgaben aus.

Die bereits ausführlich dargestellte verfassungsrechtliche Sonderstellung des Landeshauptmannes[132] bewirkt, daß in weiten Bereichen die Kooperation von Bund und Ländern in einer Hand liegt. Der Landeshauptmann ist in gewissem Sinne das *integrative Element* im Verhältnis der Bundes- zur Landesverwaltung. Auf diese Sonderstellung weist auch die Vorschrift des Art 101 Abs 4 B-VG über die „Inthronisation" hin. Der Landeshauptmann wird vom Bundespräsidenten, einem obersten Bundesorgan, angelobt, während die übrigen Mitglieder der Landesregierung vom Landeshauptmann angelobt werden.

bb) Von unschätzbarer Bedeutung für die Kooperation von Bundes- und Landesverwaltung ist die organisatorische Verbindung der beiden Verwaltungsbereiche in den Ämtern der Landesregierung und der Bezirksverwaltungsbehörden. Wäh-

---

128) Vgl Art 42 und 98 Abs 2 B-VG; WEBER, Kriterien 147 f; DERS., Das Einspruchsrecht der Bundesregierung nach Art 98 Abs 2 B-VG, JBl 1980, 174 ff.

129) Zur Rechtslage vor der B-VG-Novelle 1974 siehe RILL, Gliedstaatsverträge (1972).

130) Dies wurde erst durch die B-VG-Novelle 1925, BGBl 268, verfügt; vgl dazu HENGSTSCHLÄGER, Der Rechnungshof (1982) 32 ff.

131) So ERMACORA, in: Klecatsky (Hg), Republik 229. PERNTHALER, Finanzverfassung 79, wendet sich scharf dagegen, die hier erwähnten Einrichtungen als Phänomene des kooperativen Föderalismus zu bezeichnen, weil der Begriff sonst jegliche spezifische Bedeutung und Aussagekraft verliere. ME wird mit einem (zu) engen Verständnis des „kooperativen Föderalismus" aber gerade jene koordinative und kooperative Grundstruktur der österreichischen Bundesstaats*verfassung* verschüttet, die das *strukturelle* Merkmal des österreichischen Föderalismus wesentlich mitbestimmt. Eine — hier nicht geleistete — Untersuchung über den kooperativen Föderalismus in Österreich müßte vielleicht eine Differenzierung zwischen den strukturellen Elementen und den dynamischen, Autonomie und Gleichberechtigung verwirklichenden Institutionen herausarbeiten. Daß auch in dieser Untersuchung vom bundesstaatlichen Trennungs- und Autonomieprinzip als positiv bewerteten Grundwert ausgegangen wird, sei vermerkt; vgl unten V.C.2.

132) Siehe oben III.B.1.

rend bei einem System der Doppelgeleisigkeit der Verwaltung die beiden Organisationen oft beziehungslos nebeneinander ihre Tätigkeiten ausüben, was nicht selten zu in sich widersprüchlichen Entscheidungen in komplexen Angelegenheiten führt, da sich gesellschaftliche, wirtschaftliche und soziale Probleme ja nicht nach dem Zettelkasten der Kompetenzverteilung entwickeln, weiß im Falle der organisatorischen Verbindung beider Funktionsbereiche zumindest die eine Hand, was die andere tut. Wesentlich intensiviert wird das Zusammenspiel der beiden Funktionsbereiche durch die verfassungsrechtlichen Vorschriften der Art 103 Abs 2 B-VG[133] sowie des § 2 BVG über die Ämter der Landesregierung[134]. Aus beiden Vorschriften ergibt sich eindeutig, daß die Koordination von Bundes- und Landesverwaltung sowohl organisatorisch, wie auch funktional verfassungsrechtlich geboten ist, worin zweifellos ein bedeutendes strukturelles Element der Kooperation angelegt ist.

Dem von LANG[135] geforderten Grundsatz einer problemorientierten Verwaltung: Ein Problem — eine Lösung — eine Entscheidung, steht zwar das auf Grund der zwingenden verfassungsrechtlichen Kompetenztrennung entstandene *Kumulationsprinzip*[136] entgegen, jedoch bietet das System der einheitlichen Verwaltungsführung von Bundes- und Landesangelegenheiten weitgehend Gewähr für einen kooperativen Entscheidungsstil, da — wenn auch in wechselndem kompetenzrechtlichem Gewand — nur verschiedene Abteilungen *einer* Behörde und nicht verschiedene voneinander unabhängige Behörden tätig werden. § 39 Abs 2 AVG bietet darüber hinaus die verfahrensrechtliche Grundlage für eine Verfahrenskonzentration in multifunktionalen Bereichen[137]. Auch die Zulässigkeit von „*kumulativen Bescheiden*"[138] stellt ein wichtiges Element für diese Form der bundesstaatlichen Kooperation dar.

cc) Von besonderer Bedeutung für diese Form der bundesstaatlichen Kooperation ist der *Landeshauptmann.* Seine verfassungsrechtliche Stellung macht die kooperative Verflechtung von Bundes- und Landesverwaltung besonders deutlich: Nach Art 103 Abs 3 B-VG ist er alleiniger Adressat von Weisungen im Bereich

---

133) Siehe dazu SCHMITZ, Der Landeshauptmann und die Geschäftsordnung der Landesregierung, JBl 1973, 607 ff.

134) Siehe dazu ADAMOVICH (sen), Die Reform der österreichischen Bundesverfassung, ZÖR 1926, 250; KOJA, Verfassungsrecht 322 ff; KLECATSKY/MORSCHER, Bundesverfassungsrecht[3] 836 f.

135) LANG, Problemorientierte Verwaltung, Marcic-GS (1974) 818.

136) Vgl LANG, ebenda 811 ff; DERS., Der Föderalismus in Österreich, Verh. 6. ÖJT II/3 (1976) 38 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 222; Bd 2, 412 f; MAYER, Genehmigungskonkurrenz und Verfahrenskonzentration (1985) 20 ff u 43 ff.

137) Siehe auch PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 79.

138) Vgl VfSlg 2932/1955; 4541/1963; 4774/1964; 5546/1967; 7750/1976; VwGH ZfVB 1977/3/1187 ua.

der mittelbaren Bundesverwaltung. Nach Art 103 Abs 1 B-VG ist der Landeshauptmann verpflichtet, die Durchsetzung dieser Weisungen auch mit den ihm in seiner Eigenschaft als Organ des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes zur Verfügung stehenden Mitteln zu bewirken. Das bedeutet, daß die Bundesverfassung die weisungs-, leitungs- und aufsichtsrechtliche Stellung des Landeshauptmannes einheitlich auf die Bundes- *und* Landesverwaltung hin ausgerichtet hat. Ob die Kooperation und Koordination von Bundes- und Landesverwaltung auch tatsächlich funktioniert, hängt aber maßgeblich von den Führungsqualitäten des Landeshauptmannes und des zur Leitung des inneren Dienstes berufenen Landesamtsdirektors ab[139].

C) Die mittelbare Bundesverwaltung und das Problem der Mischverwaltung

1. Der Begriff „Mischverwaltung"

a) Der Begriff „Mischverwaltung" wurde von der deutschen Verfassungsrechtswissenschaft geprägt[140] und spielt in der Diskussion um die bundesstaatliche Verwaltung des Bonner Grundgesetzes eine bedeutende Rolle. Von grundlegender föderalistischer Bedeutung ist dabei vor allem die Konfrontation der vielfältigen Verflechtungen der Verwaltungsstrukturen von Bund und Ländern mit dem Prinzip der Trennung der Vollzugsbereiche, das ja von vielen Autoren als Wesensmerkmal des Bundesstaates betrachtet wird[141]. Damit ist aber ein Bereich angesprochen, der auch für das österreichische Verwaltungsrecht beachtlich ist: das Verhältnis der Vollzugsbereiche von Bund und Ländern, deren Trennung nach Ansicht des VfGH „ebenso absolut wie die Trennung der Gerichtsbarkeit von der Verwaltung"[142] ist, zur bundesverfassungsrechtlich angelegten kooperativen Struktur der Verwaltungsorganisation von Bund und Ländern. Im Lichte der von der deutschen Lehre und Judikatur entwickelten Erkenntnisse über die Mischverwaltung als bundesstaatliches Problem zeigt sich, daß die österreichische Bundesverfas-

---

139) Vgl KRAUS/HASEWEND/PAIL/PIBER, Organisationsentwicklung in der österreichischen Landesverwaltung, in: Glasl (Hg), Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung (1983) 155 ff, insb 166 ff. Zur Bedeutung des *Landesamtsdirektors* für die bundesstaatliche Kooperation vgl ERMACORA, in: Klecatsky (Hg), Republik 229 f; PERNTHALER, JBl 1982, 337 ff.

140) Siehe die wissenschaftsgeschichtlichen Nachweise bei RONELLENFITSCH, Die Mischverwaltung im Bundesstaat. Erster Teil: Der Einwand der Mischverwaltung (1975) 21 ff; LOESER, Theorie und Praxis der Mischverwaltung (1976) 15 ff u 53 ff.

141) Diese Auffassung steht in engem Zusammenhang mit dem Verständnis des Bundesstaates als *gewaltenteilende* Staatsform; vgl dazu KÄGI, Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung (1961); EBKE, Bundesstaat und Gewaltenteilung, Diss. Göttingen (1965); SCHAMBECK, FS Geiger (1974) 643 ff.

142) So VfSlg 3362/1958; vgl auch VfSlg 2271/1952; 3598/1959; 3685/1960; FUNK, System 37 ff.

sung von einer eigenartigen Mischung aus *funktionaler Bereichstrennung* und *organisatorischer Bereichsverbindung* ausgegangen ist, die — zum Unterschied vom Bonner Grundgesetz — der Mischverwaltung einen verfassungsrechtlich klar definierten Rang im System des Bundesstaatsrechts eingeräumt hat.

b) Der Begriff „Mischverwaltung" teilt das Schicksal vieler anderer staatswissenschaftlicher Phänomene: Er ist in vieler Munde, jedoch besteht kein Konsens darüber, wie er definitorisch festzulegen wäre. Er ist ein Rechtsbegriff, jedoch kein Gesetzesbegriff. Er ist beschrieben, jedoch nicht definiert, wenn auch die Arbeiten von LOESER und RONELLENFITSCH[143] ernstzunehmende Definitionsversuche unternommen haben.

Das hinter dem Begriff „Mischverwaltung" stehende Phänomen ist als solches seit der Monarchie bekannt und wurde, als „Mitverwaltung" bezeichnet, schon von TRIEPEL[144] für bundesstaatswidrig erachtet. Insbesondere seit den bedeutenden Arbeiten von FORSTHOFF[145] ist der Begriff Mischverwaltung mit bundesstaatlicher Unzulässigkeit gleichgesetzt und damit negativ besetzt. Auch die Diskussion um die Mischverwaltung im System des Grundgesetzes ging vom Standpunkt des Einwandes aus und sah in der strengen Trennung der Bundes- und Landesvollziehung eine zentrale Verfassungsentscheidung zur Sicherung der Autonomie der bundesstaatlichen Partner[146] und damit auch des Bundesstaates als solchem. Erst mit dem Siegeszug des „kooperativen Föderalismus" in den 60er und

143) Siehe die in Anm 140 genannten Arbeiten; sowie LOESER, Die bundesstaatliche Verwaltungsorganisation in der Bundesrepublik Deutschland. Verwaltungsverflechtungen zwischen Bund und Ländern (1981).

144) TRIEPEL, Die Reichsaufsicht (1917) 154 f und 175 ff.

145) FORSTHOFF, Der Ausnahmezustand der Länder, Diss. Bonn (1925); DERS., Die unmittelbare Reichsaufsicht, AöR 1930, 61 ff; DERS., Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat (1931); zur Wirkung FORSTHOFFs auf die Mischverwaltungsdiskussion des Grundgesetzes vgl RONELLENFITSCH, Mischverwaltung I 29 ff.

146) So vor allem KRATZER, Die Bundesoberbehörde, DÖV 1950, 529 ff; GERNER, Zur Frage der „Mischverwaltung" im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, BayVBl 1955, 193 ff; DARMSTATT, Zur Frage einer Mischverwaltung von Bund und Ländern, Diss Münster (1961); zu dieser Position, die auch der Bundesrat und das BVerfG bezog, mit weiteren Hinweisen RONELLENFITSCH, Mischverwaltung I 34 ff und 46 ff.

70er Jahren begann eine vorsichtige Neubewertung der Mischverwaltung als bundesstaatliche Kooperationsform[147]. Dies führte zur Unterscheidung von zulässiger und unzulässiger, von echter und unechter Mischverwaltung[148].

In einer Reihe von Untersuchungen wurden Definitionsversuche in verschiedener Abstraktionshöhe angestellt. Da diese zum großen Teil auf das positive deutsche Verfassungsrecht abstellen, eignen sie sich kaum für die Erörterung der Mischverwaltung als *allgemeiner* Rechtsbegriff, der auch für das positive österreichische Staatsrecht Anwendung finden kann. Es ist das Verdienst von LOESER[149], aus dieser Fülle von Ansätzen und Positionen eine zwar umständliche, gleichwohl für eine allgemeine bundesstaatsrechtliche Erörterung des Phänomens brauchbare Definition geliefert zu haben:

Mischverwaltung stellt das Zusammenwirken der Verwaltungen von Bund und Ländern dar,

(1) funktional
   (a) entweder durch gemeinsame Ausführung einer Verwaltungsaufgabe nach außen, sei es instanziell nacheinander (materielle Mischverwaltung), oder
   (b) durch verwaltungsinterne Bund-Länder-Koordinierung gewisser rechtlicher Intensität (formelle Mischverwaltung), oder

(2) institutionell
   durch Einbau von Verwaltungseinheiten in reguläre Verwaltungszüge des föderativen Partners, durch Überführung eines Teils oder der gesamten Verwaltung (unter Vorbehalt von Direktionsrechten) auf den Partner oder durch Zusammenlegung der Verwaltungsorganisationen (institutionelle Mischverwaltung)

c) In der deutschen Lehre wird die *echte* und die *unechte* Mischverwaltung unterschieden[150]. Letztere liegt dann vor, „wenn die gemeinsame Bund-Länder-Verwaltung keine organisatorische Einheit bildet, sondern sich die Kooperation

147) Vgl SCHNEIDER, Rundfunk als Bundesaufgabe, in: Zehner (Hg), Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht Bd 1 (1964) 417 ff; MAUNZ, Gesetzgebung und Verwaltung in deutschen Verfassungen, FS Nawiasky (1956) 255 ff; KÖTTGEN, Fondsverwaltung in der Bundesrepublik (1965) 50 ff; Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Bd 11 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer (1961); GROSS, Kooperativer Föderalismus und Grundgesetz, DVBl 1969, 93 ff; SCHUNCK-DE CLERK, Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder[5] (1974) 255 uam. RUDOLF, Verwaltungsorganisation, in: Erichsen/Martens (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht[5] (1981) 531, bezieht die Mischverwaltung ausschließlich auf den „koordinierten" Föderalismus und hält diese Einrichtungen für verfassungsrechtlich unbedenklich.

148) Siehe die Nachweise bei RONELLENFITSCH, Mischverwaltung I 38 ff; LOESER, Theorie 67 ff.

149) LOESER, Theorie 67.

150) Siehe die Nachweise bei LOESER, Theorie 67 ff.

151) LOESER, Theorie 67 f.

lediglich als Hülse darstellt, in der sich mehr zufällig und für den föderativen Partner jederzeit disponsibel ein Bundes- wie Landesverwaltungsanteil zusammenfindet"[151]. Dazu zählen Formen der Koordinierung von Bundes- und Landesverwaltung durch die sog „Parallelverwaltung"[152], die in Österreich durch das „Berücksichtigungsprinzip"[153] ermöglicht und in Grenzen wohl auch geboten ist[154]. Die zu dieser unechten Mischverwaltung zählenden zusammengesetzten Verwaltungsakte sind in Deutschland vor allem im Bereich der Wasserstraßenverwaltung relevant. Der österreichischen Rechtsordnung ist dieser Bereich in Form der zulässigen kumulativen Bescheide[155] bekannt, wenngleich diese Figur mE doch eine Form der echten Mischverwaltung darstellt. Darüber hinaus gibt es in der Privatwirtschaftsverwaltung eine Reihe von ähnlichen Phänomenen[156].

Dagegen bezieht sich der Begriff der echten Mischverwaltung „auf gemeinsame Institutionen und Verwaltungshandlungen des Bundes und der Länder, die von einem soziometrischen Beziehungsgefüge bestimmt sind"[157]. Das deutsche Staatsrecht hat dabei eine Fülle von Institutionen des hoheitlichen und fiskalischen Staatshandelns entwickelt[158], denen allen eine funktionale und/oder organisatorische Verflechtung der Verwaltungsbereiche von Bund und Ländern eigen ist.

d) Nach diesen, von der deutschen Lehre entwickelte systematischen Kriterien stellt die mittelbare Bundesverwaltung zweifellos eine Form der echten Mischverwaltung dar. Denn daß die Besorgung von großen Bereichen der Bundes- und Lan-

---

152) Vgl dazu die Nachweise bei LOESER, Theorie 68; in der österreichischen Rechtsordnung stellt die Anwendung der Ö-Normen einen solchen Fall dar; vgl GEUDER, Normen und ihre Bedeutung im technischen Recht, ÖJZ 1976, 652 ff; ADAMOVICH/FUNK, Verwaltungsrecht[2] 185 f; WALTER/MAYER, Grundriß des Besonderen Verwaltungsrechts (1981) 478 f.

153) Siehe dazu ERMACORA, Verfassungslehre 271, der darin eine „umgestülpte Wesenstheorie" erblickt; MELICHAR, Naturschutz in Österreich, FS Merkl (1970) 255 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 216 f; DERS., Militärisches Sperrgebiet und Naturschutz, ZfV 1977, 1 ff; FUNK, System 51 ff; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 187 f; VfSlg 3163/1957; 4231/1962; 4486/1963; 7138/1973 sowie die in Anm 53 zitierte Judikatur und Literatur.

154) Weitergehend PERNTHALER, ZfV 1977; 2; DERS., Raumordnung Bd 1, 221, der von einem *verfassungsrechtlichen Systemzwang zur Koordination* spricht. So im Ergebnis auch VfSlg 10292/1984.

155) Siehe oben Anm 138.

156) Zu denken ist etwa an die Vorfinanzierung von Bundesprojekten durch die Länder, an die Ö-Norm 2050, an spezielle Hilfsmaßnahmen für krisengefährdete Betriebe usw.

157) LOESER, Theorie 72.

158) Siehe die Nachweise in den in Anm 145-148 zitierten Arbeiten sowie bei LOESER, Verwaltungsorganisation 29 ff.

desverwaltung durch einen einheitlichen Behördenapparat eine über eine organisatorische „Hülse" hinausreichende Amalgamierung der bundesstaatlichen Verwaltung bedeutet, bedarf wohl keiner subtilen Begründung.

2. *Die bundesstaatliche Problematik der Mischverwaltung*

a) Die systematische Zuordnung der mittelbaren Bundesverwaltung zum Bereich der „Mischverwaltung" dient nicht dazu, einen bisher in Österreich kaum gebrauchten Begriff[159] hierzulande einzubürgern oder rechtsvergleichend bundesstaatliche Gemeinsamkeiten des B-VG und des Bonner Grundgesetzes hervorzuheben. Die Diskussion um die Mischverwaltung wurde in der Bundesrepublik Deutschland mit *grundsätzlichen* bundesstaatlichen Argumenten geführt. Dabei tauchte eine Reihe von Fragen auf, die in ihrer Bedeutung über die konkreten organisatorischen Probleme der deutschen Mischverwaltung hinausgehen. Gerade das Spannungsverhältnis: Eigenständigkeit der Länder — Notwendigkeit zu Kooperation und Koordination, in dem sich die Mischverwaltung befindet, führte zu Ansätzen einer Neubewertung bundesstaatlicher Werte und Einrichtungen. Von daher hat diese Diskussion auch Interesse für das österreichische System der bundesstaatlichen Verwaltung, das ja eine „klassische" Mischverwaltung darstellt.

b) Der wesentlichste Einwand gegen die Mischverwaltung bezieht sich auf die dem Bundesstaat eigene *Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern*[160]. Was FORSTHOFF schon 1931 klar erkannte[161], hat im modernen Verwaltungsstaat der 80er Jahre verstärkt Geltung: Die Verwaltungshoheit stellt heute wohl die umfassendste Äußerung der Staatlichkeit dar und die Staatsqualität der Länder wird in besonderem Maße durch die Verwaltungshoheit nach Art 83 GG deutlich.

Die von der deutschen Lehre entwickelten Einwände gegen die Mischverwaltung wurden zwar spezifisch im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des *deutschen* Bundesstaates entwickelt. Die Grundpositionen dieser Kritik berühren jedoch allgemein bundesstaatliche Probleme und es können in gewisser

159) Siehe aber PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 129 u 135; DERS., FS Fröhler 78.

160) Siehe die ausführlichen Nachweise bei RONELLENFITSCH, Mischverwaltung; LOESER, Theorie; für Österreich siehe VfSlg 2271/1952; 3362/1958; 3598/1959; 3685/1960 ua; PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung 10.

161) FORSTHOFF, Körperschaft 122.

Abstrahierung diese Ansätze auch für bundesstaatliche Erwägungen im Sinne einer modernen Verfassungslehre[162] fruchtbar gemacht werden. Die grundsätzliche Trennung der bundesstaatlichen Verwaltungsräume entspricht dem bundesstaatlichen Prinzip in mehrfacher Weise:

Zunächst entspringt die Verwaltungshoheit der Länder dem pouvoir constituant des Landesvolkes, die des Bundes baut auf demokratischer Legitimation des Bundesvolkes auf. Dem entspricht auch die Struktur der politischen Verantwortlichkeit. Die obersten Organe sind ihren Vertretungskörpern gegenüber für ihr Verwaltungs- und Regierungshandeln *im eigenen Wirkungsbereich* verantwortlich. Die Konzeption der politischen und rechtlichen Kontrolle ist im parlamentarischen System des Bundesstaates auf diese kompetenzrechtliche Trennung der Vollzugsbereiche hin angelegt. Je mehr sich die Verwaltungsräume von Bund und Ländern ineinander verflechten, umso schwächer wird der parlamentarische Einfluß auf die Verwaltung. Denn die Landtage können ihre Kontroll- und Mitwirkungsrechte an der Verwaltung nur in den Bereichen ausüben, die der Verwaltungshoheit der Länder etwa im Sinne der Art 11 Abs 1, 12 Abs 1 und 15 Abs 1 B-VG zuzurechnen sind. Gleiches gilt für den Nationalrat und den Bundesrat bezüglich der Bundesverwaltung. Ein kooperatives Zusammenwirken von Landes- und Bundesparlament zur Kontrolle der Verwaltung ist aber verfassungsrechtlich nicht vorgesehen.

Auf die parlamentarische Kontrolle der mittelbaren Bundesverwaltung wird noch ausführlich einzugehen sein, jedoch sei schon vorweg auf diese Problematik verwiesen: Der Landeshauptmann ist als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung weder dem Landtag noch dem National- und Bundesrat verantwortlich. Das Bundesparlament kann lediglich die Bundesregierung oder einzelne Bundesminister zur Verantwortung ziehen, da diese ja leistungs-, aufsichts- und weisungsbefugt sind. Angesichts der starken *politischen* Stellung, die die Landeshauptleute im Parteiengefüge einnehmen, ist diese Mediatisierung jedoch mit wesentlichen kontrollrechtlichen Effizienzproblemen belastet.

Ein weiteres, im Zusammenhang mit der Mischverwaltung allerdings noch nicht dargestelltes Problem ist die *Zurückdrängung der Überschaubarkeit staatlichen Handelns*, die ja wesentliche Funktion der vertikalen Gewaltentrennung ist[163]. Der Bundesstaat unterscheidet sich eben gerade durch sein klares funktionales und organisatorisches System der Bereichstrennung von Staatsaufgaben und deren Erfüllung vom Einheitsstaat. Diese Trennung ist auch Bedingung für die Kon-

---

162) Dazu ERMACORA, Verfassungslehre VII; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht 22; PERNTHALER, Allgemeine Staatslehre 22 ff.

163) Siehe etwa LOEBENSTEIN, Marcic-GS 828 ff und 839 ff; SCHAMBECK, FS Geiger 643 ff; WEBER, Kriterien 34 ff; FRENKEL, Föderalismus Bd I 146 ff.

kurrenz der Verwaltungsträger, die, zumindest dem Konzept nach, eine bessere Realisierung sachgerechter Lösungen bewirken soll[164]. Die Mischverwaltung hebt diese Bereichstrennung zumindest partiell auf und schafft eine, für den Einzelnen meist nur als amorphe Staatlichkeit in Erscheinung tretende Verwaltungsstruktur.

c) Die Mischverwaltung als bundesstaatliches Kooperationsinstrument muß auch kurz im Lichte des Für und Wider des *kooperativen Föderalismus* gesehen werden. Der kooperative Föderalismus war in den vergangenen Jahren euphorisch zur „Zauberformel, mit deren Hilfe alle Schwierigkeiten und Reibereien föderativer Politik sich fast von selbst erledigen" [165] hochgejubelt worden. Es wurde schon angesprochen, daß *jedem* Bundesstaat ein gewisser Kooperationsstandard eigen ist. Dieser neue, in Europa insbesondere ab den 60er Jahren zu Bedeutung gekommene „kooperative Föderalismus", der neuestens zum „kreativen Föderalismus" weiterentwickelt wurde[166], ist Ausdruck eines Wandels des Bundesstaatsverständnisses von der, im Gedanken der regionalen Verschiedenheit und dem Primat der kleineren Einheit wurzelnden Betonung der gliedstaatlichen Eigenständigkeit zum Vorrang gesamtstaatlicher Interdependenz und großräumigen Integration. Lautete das klassische bundesstaatliche Motto: „Vielheit in der Einheit", so könnte das des kooperativen Föderalismus „Einheit trotz Vielfalt" benannt werden[167]. Die Entwicklung des Sozialstaates, schon vor fünfundzwanzig Jahren als „Schrittmacher des Einheitsstaates" bezeichnet[168], die Unitarisierungs- und Gleichschaltungstendenzen, die unter dem Schlagwort „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" stürmisch vorangetrieben wurden[169], haben den *kooperativen unitarischen Bundesstaat* geschaffen und sein Ausbau wird weiter gefordert und vorangetrieben[170].

---

164) Vgl WEBER, Föderalismus als Instrument demokratischer Konfliktregelung, in: Esterbauer/Hèraud/Pernthaler (Hg), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung (1977) 68, mit Hinweisen auf die Demokratietheorien; FRENKEL,Föderalismis Bd I 144 f.

165) LAUFER, System[3] 121.

166) Siehe dazu, mit Hinweisen auf die Entwicklung in den USA, FRENKEL, Föderalismus Bd I 126 ff.

167) Vgl WEBER, Kriterien 225.

168) So KÖTTGEN, Der soziale Bundesstaat, FS Muthesius (1960) 23.

169) Vgl THIEME, VVDStRL 19 (1961) 156 (Diskussionsbeitrag); SCHNEIDER, ebenda 19; REISSERT, Die finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder und das Postulat der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" (1975); FREY, Föderalismus 35 f.

170) Dies wird besonders im Bereich des Umweltschutzes praktiziert, wo die gegenwärtige Kompetenzzersplitterung ein isoliertes Vorgehen von Bund und Ländern geradezu unmöglich macht; vgl die Regierungserklärung von Bundeskanzler SINOWATZ, Sten Prot NR 16. GP, 2. Sitzung (31.5.1983) insb 23 ff; WIMMER, Raumordnung und Umweltschutz, Verh 6. ÖJT (1976) I/1.A, 59 ff.

Gleichwohl läßt sich ein Abklingen der Euphorie und eine gewisse kritische Distanz zu einem weiteren Ausbau der bundesstaatlichen Kooperation in jüngster Zeit bemerken[171]. Die komplexen Verwaltungs-, Planungs- und Finanzierungsverbindungen sind vor allem technokratisch motiviert und für den Bürger weitgehend undurchschaubar geworden. Auch wird der Wert der Einheitlichkeit um jeden Preis zunehmend bezweifelt und mit dem Aufschwung des Regional- und Heimatbewußtseins der letzten Jahre[172] ist auch eine Neubewertung des „oldstyle-Föderalismus“[173] zu beobachten. Hinzu kommen die Schwächung der Parlamente und die damit verbundene Aufwertung der Exekutive[174], was transparenzvermindernd wirkt, sowie Erscheinungen bürokratischer Aufblähung, die die administrative Kooperation bewirkt hat[175], was die bundesstaatliche Kooperation — wie andere Staatstätigkeitsformen auch — an die Grenze der Finanzierbarkeit geführt hat[176].

In diesem Lichte erscheint auch die Mischverwaltung mit einer Reihe von bundesstaatlichen Problemen behaftet. Eine enge Verflechtung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern bedeutet letztlich immer Unitarisierung mit all ihren Vor- und Nachteilen. Wenngleich die Gemengenlage der Verwaltungsverflechtungen von Bund und Ländern in der echten wie der unechten Mischverwaltung derma-

---

171) Dies ist einerseits in der Rückbesinnung auf die Werte des „kleinen Kreises“ begründet, die kritisch zur nivellierenden Wirkung der bundesstaatlichen Kooperation steht (vgl etwa PERNTHALER/KATHREIN/WEBER, Föderalismus 252, wo ein *verfassungsrechtlicher Schutz regionaler Besonderheiten* gefordert wird). Andererseits ist die Finanzierungsproblematik des in Österreich den Ländern oft aufoktroyierten „kooperativen Föderalismus“ mit ein Grund für das sicherlich berechtigte Mißtrauen mancher Länder gegen die Bund-Länder-Kooperation. Siehe die Nachweise bei HASLAUER, Der Föderalismus Österreichs in der politischen Praxis, FS Gasser (1983) 357 ff; SCHAMBECK, Entwicklungstendenzen und Zukunftsperspektiven des Föderalismus in Österreich, FS Mock (1984) 144 f; zur Kritik am kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland vgl exemplarisch LIESEGANG/PLÖGER, in: Laufer/Pilz (Hg), Föderalismus 177 ff (siehe Anm 174); KISKER, Kooperation 290 f; FROWEIN, VVDStRL 30 (1973) 18 ff; SCHARPF/REISSERT/SCHNABEL (Hg), Politikverflechtung II, mit kritischer Stellungnahme aus der Praxis; EDLING, Verflechtungstendenzen; MILLER, Politikverflechtung als Organisationsprinzip, DÖV 1986, 140 ff; KATZ, Staatsrecht[7] (1985) 213 spricht von einer „Angebotsdiktatur des Bundes“.

172) Siehe DACHS, Heimat — Dimension eines rehabilitierten Begriffes, in: Zwinck (Hg), II. Salzburger Landessymposion (1981) 11 ff; KLECATSKY, Region und Landschaft, FS Hellbling (1981) 241 ff; PERNTHALER, Land 35 ff; EGLI, Geborgenheit im Raum — Marginalien zum Begriff der Heimat, in: Landschaft und Mensch. Abhandlungen der Humboldt-Gesellschaft für Wissenschaft, Kunst und Bildung Bd 6 (1981).

173) So FRENKEL, Föderalismus 113, mit Hinweisen auf MATHEWS und Michael REAGAN.

174) Vgl LIESGANG/PLÖGER, Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus, in: Laufer/Pilz (Hg), Föderalismus (1973) 177 ff.

175) Dazu THIEME, Kooperativer Föderalismus im Lichte verwaltungswissenschaftlicher Erkenntnisse, Bay VBl 1978, 353 ff; PERNTHALER, Der Staat an den Grenzen des Wachstums, ZÖR 1984, 125 ff.

176) Siehe neben den in Anm 171 zit Arbeiten, PERNTHALER, ZÖR 1984, 115 ff.

ßen verfestigt ist, daß die Forderung nach Entflechtung wohl kaum Aussicht auf Realisierung haben kann, muß doch die Frage aufgeworfen werden, ob nicht durch eine zu enge Verflechtung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern eine wesentliche Legitimationsfunktion des Föderalismus aufs Spiel gesetzt wird[177].

d) Neben diesen föderalistischen Einwänden gibt es allerdings eine Reihe von bundesstaatsbezogenen Argumenten, die die Mischverwaltung als eine durchaus bundesstaatsadäquate Verwaltungsstruktur erscheinen lassen.
Zunächst ist das vorhin vertretene Konzept des durchgegliederten Pluralismus der bundesstaatlichen Entscheidungsträger in der Realität nicht restlos verwirklichbar und soll es auch nicht sein. Trotz der Geschlossenheit und Verschiedenheit der Hoheitsbereiche von Bund und Ländern ist eine Abkapselung und eine beziehungsloses Nebeneinander bundesstaatstheoretisch ebenso verfehlt wie eine totale „Nivellierungskooperation". Es kommt hier auf ein vernünftiges Maß an. Es muß erkannt werden, daß zur Sicht der zweckrationalen Problemlösung auch die der bundesstaatlichen Wertentscheidungen treten muß: Die Verfassungskonformität einer bundesstaatlichen Verwaltung richtet sich nicht allein nach Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit, sondern auch nach den Wertbestandteilen einer bundesstaatlichen Ordnung: Föderalismus, vertikale Gewaltenteilung, Subsidiarität, Eigenverantwortlichkeit und die daraus resultierende Trennung der Kompetenzbereiche von Bund und Ländern.

Andererseits darf auch der Föderalismus kein Selbstzweck sein. Staatsaufgaben müssen sachgerecht gelöst werden und dabei ist die bundesstaatliche Kooperation — auch in Form der Mischverwaltung — oft ein optimales Mittel. Besonders im Bereich der Verwaltung ist das Problem der *Doppelgeleisigkeit* besonders gravierend und kann die Lösung konkreter Probleme erschweren, wenn nicht sogar lahmlegen. Von dieser historischen Erfahrung ging auch der österreichische Bundesverfassungsgesetzgeber aus, als er sich für ein ausgebautes System bundesstaatlicher Mischverwaltung entschied. Weiters darf nicht übersehen werden, daß die bundesstaatliche Kooperation ebenso ein Wesensmerkmal einer föderativen Staatsverfassung ist, wie die Bereichstrennung, daß sich jedoch beide Prinzipien in einem ausgewogenen Verhältnis gegenüberstehen müssen. Von dieser Position aus hat RONELLENFITSCH, auch den Bericht des Verfassungsausschusses der KonstNV einbeziehend, den Begriff des „*harmonischen Bundesstaates*" geprägt[178]. In diesem harmonischen Bundesstaat hat auch die Mischverwaltung ihren Platz, solange sie der Aufgabenbewältigung dienlich und dem bundesstaatli-

177) Siehe FRENKEL, Föderalismus 128.

178) RONELLENFITSCH, Mischverwaltung 98 mit Hinweisen auf ADAMOVICH, Handbuch[6] 103 und 991 Blg sten Prot KNV.

chen Gleichklang nicht schädlich ist. Freilich stößt eine konkretisierende Inhaltsermittlung dieses Gemeinplatzes auf vielfältige Schwierigkeiten, die RONELLENFITSCH letztlich dahingestellt läßt und die auch hier nicht allgemein, sondern nur an einem konkreten Beispiel der Mischverwaltung, der mittelbaren Bundesverwaltung, erörtert werden können.

e) Das wesentlichste Argument *für* die Mischverwaltung ist vor allem das der *Effizienz* (Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit), das sich vor allem in der Möglichkeit der Vermeidung von Doppelgeleisigkeiten und Verwaltungsleerläufen positiv auswirkt. Daneben werden in der deutschen Lehre auch die bundesstaatliche Solidarität und Homogenität als Argumente für die Mischverwaltung genannt[179], wobei die zunehmend gesamtstaatliche Bedeutung der Aufgabenerfüllung in den Bereichen des Verkehrswesens, des Umweltschutzes, der Raumordnung und anderer Planungsbereiche im Mittelpunkt der Betrachtungen stehen.

3. Die mittelbare Bundesverwaltung als Mischverwaltung

a) Folgt man der Mischverwaltungsdefinition von LOESER[180], so wird man die mittelbare Bundesverwaltung sowohl funktional als auch institutionell als Mischverwaltung ansprechen können. Während man die *institutionelle Mischverwaltung* in der mittelbaren Bundesverwaltung als juristischen Befund der verfassungsrechtlichen Struktur der Verwaltungsorganisation erhält, ergibt sich die Einschätzung der mittelbaren Bundesverwaltung als *funktionale Mischverwaltung* weitgehend aus dem *verwaltungswissenschaftlichen und politikwissenschaftlichen Befund.*

b) Anders als in der Bundesrepublik Deutschland stellt die institutionelle Mischverwaltung in der bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation der österreichischen Bundesverfassung *keine Ausnahme* dar, sondern ist ein bewußt als Grundstruktur der bundesstaatlichen Verwaltung konzipiertes Element des österreichischen föderativen Systems. Die dem „klassischen" Bundesstaat eigene Bereichstrennung der Verwaltungen von Bund und Ländern wurde vom Bundesverfassungsgesetzgeber zwar noch in den in der Monarchie entwickelten Formen der Doppelgeleisigkeit der ständischen und landesfürstlichen Verwaltung *vorläufig* weitergeführt, es war jedoch die Beseitigung dieses Systems zugunsten einer Organisation der Mischverwaltung wesentlicher Bestandteil der Verfassungs- und Verwaltungsreformvorhaben der jungen Republik[181].

---

179) Siehe die Nachweise bei LOESER, Theorie 117 ff.

180) LOESER, Theorie 67.

181) Siehe oben II.C. und D. 1.-3.

Daß die Sachprobleme, die die Verwaltung zu lösen hat, nur selten der verfassungsrechtlichen Umgrenzung der Kompetenztatbestände folgen, war bereits in der Monarchie bekannt und die Notwendigkeit der Koordination von Landes- und Staatsverwaltung wurde lange vor 1918 betont. Bei der Organisation der bundesstaatlichen Verwaltung durch die österreichische Bundesverfassung ging der Verfassungsgesetzgeber in nur sehr geringem Maß von bundesstaatstheoretisch reflektierten Überlegungen aus[182]. Vielmehr ging man sehr pragmatisch von der bestehenden Verwaltungsstruktur aus und suchte einen politischen Ausgleich zwischen der angestrebten Vereinheitlichung der gesamten Verwaltungsorganisation und den Bestrebungen der Länder nach einer selbständigen Verwaltungshoheit. Das Ergebnis war eine Mischverwaltung (im organisatorischen Sinn) in den Unterinstanzen und im Bereich der administrativen Hilfsdienste und eine Trennung der Bundes- von der Landesverwaltungsorganisation in den obersten Instanzen. Aber auch diese Trennung ist nicht scharf, da die obersten Organe der Landesverwaltung zugleich Mittelinstanz der Bundesverwaltung sind und lediglich die Bundesregierung bzw die einzelnen Bundesminister und die Bundesministerien aus diesem Mischverwaltungsverhältnis herausgehalten sind[183]. Verstärkt wird diese Trennung durch unmittelbare Bundesbehörden[184] sowie Landesbehörden, die ausschließlich Landesagenden wahrnehmen[185].

c) Dieser Mischverwaltung im organisationsrechtlichen Bereich steht eine *rechtlich* strikte Trennung der funktionalen Verwaltungsbereiche von Bund und Ländern gegenüber. Von Rechtswissenschaft und Judikatur wurde die Tätigkeit dieser einheitlichen Verwaltungsorganisation, stets den Regeln der Kompetenzverteilung folgend, streng in Akte der Bundes- *oder* der Landesverwaltung unterschieden[186]. Diese Auffassung, der rechtsdogmatisch nichts entgegenzuhalten ist, ist allerdings

182) Siehe die Nachweise bei SCHMITZ, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung (1981); ERMACORA (Hg), Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht (1920) (1967).

183) Vgl VfSlg 9536/1982 und dazu JABLONER, Die Mitwirkung eines obersten Bundesorganes bei der Vollziehung eines Landesgesetzes, ZfV 1983, 128 f; THIENEL, Zur Mitwirkung weisungsfreier Bundesorgane an der Vollziehung von Landesgesetzen, ÖJZ 1984, 656 ff.

184) So wird die gesamte Sicherheits- und Finanzverwaltung, Eisenbahn, Post, Denkmalschutz uva in unmittelbarer Bundesverwaltung geführt.

185) Vgl etwa die Landesgrundverkehrskommissionen, die Höfekommissionen, die Agrarsenate uam.

186) Siehe die Nachweise bei ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht 166 f; WENGER, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 346 und 357; RASCHAUER, Die obersten Organe der Landesverwaltung, ebenda 388; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 136 f; WALTER/MAYER, Bundesverfassungsrecht[5], 256; RINGHOFER, Bundesverfassung 230; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 237; DIES., Verwaltungsrecht[2], 298, 311 f und 316. Zu den Parallelen im Verhältnis Staats-Gemeindeverwaltung siehe BERCHTOLD, Die Übertragung der Besorgung von Gemeindeaufgaben an staatliche Behörden gemäß Art 118 Abs 7 B-VG, JBl 1970, 25 ff.

in der Realität in dieser Absolutheit nicht haltbar. Der Funktionswandel der Verwaltung, der durch transkompetente Aufgabenbereiche[187], die Flucht in die Privatwirtschaftsverwaltung und der damit kompetenzrechtlich möglichen funktionalen Mischverwaltung[188], die auch hier bedeutsame bundesstaatliche Berücksichtigungsregel[189], die funktional orientiert ist, sowie die schon im Ansatz mischverwaltungsmäßige Vollziehung vom Bund-Länder-Abkommen[190] hat das Bild der Exklusivität der Vollzugsbereiche von Bund und Ländern erheblich relativiert. Der quantitativ und qualitativ wesentlichste Bereich der funktionalen Mischverwaltung dürfte dabei im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung liegen, wobei hier nicht die Auftragsverwaltung nach Art 104 B-VG angesprochen ist, sondern jene Formen der Verschränkung von Bundes- und Landesmaßnahmen, in denen organisatorische Landesbehörden das vorher politisch vereinbarte oder in gesetzliche Bedingungen gekleidete Zusammenwirken von Bund und Ländern zu einem einheitlichen Wirken administrativ vollziehen. Wirtschaftsförderungspolitik und Wohnbau stellen dabei schon beinahe „klassische" Themen dar[191].

---

187) Beispielsweise: Umweltschutz, Raumordnung, Abfallbeseitigung, Ausbau der Wasserenergie, Maßnahmen gegen die Armut im Wohlfahrtsstaat; zu einem Detailproblem siehe etwa RILL, Betriebe an Bundesautobahnen und Bundesschnellstraßen im Spannungsfeld zwischen Bundesstraßenrecht und Landesraumplanungsrecht, ZfV 1980, 100 ff; WEBER, Die Betriebsfeuerwehr — ein Verwaltungsinstitut im Spannungsfeld von Bundes- und Landesrecht, ZfV 1982, 453 ff.

188) Das wohl „klassische" Beispiel ist die Wohnbauförderung; vgl das WBFG 1984, BGBl 1984/482; zu den daraus resultierenden „Kooperations"-Problemen siehe PERNTHALER, Die Bundesaufsicht nach Art 15 Abs 8 B-VG, in: Pernthaler/Weber, Theorie 33 ff, insb 35, mit Anm 1a - 1d; KÖHLER, Wohnbauförderung als Wirtschaftsförderung, ÖZW 1982, 69 ff; RASCHAUER, Verfassungsrechtliche Fragen der Wohnbauförderung, FS Wenger (1983) 121 ff, insb 127 ff; siehe aber auch die von HASLAUER, FS Gasser 357 ff, kritisierten Gemeinschaftsfinanzierungen, insb die sog „Nahverkehrsmilliarde".

189) Siehe die Hinweise in Anm 53a und 153.

190) Siehe dazu MORSCHER, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer (1978); ÖHLINGER, Verträge im Bundesstaat (1978) 24 ff; WEBER, Kriterien 254; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 164 ff; vgl die Hinweise bei SCHAMBECK, FS Mock 147 f mit Anm 34a und STOLZ-LECHNER, Öffentliche Fonds (1982) 128 ff; vgl aber VfGH Erk G 60/82 v 15.3.1986.

191) Vgl BINDER, Der Staat als Träger von Privatrechten (1980) 238 und 243; das WBFG (siehe Anm 188) und das WohnhaussanierungsG, BGBl 1984/483; vgl auch MAYER, Wohnbauförderung, in: Wenger (Hg), Förderungsverwaltung (1973) 139 ff, insb 144 ff; WITTMANN, Die bundesstaatliche Problematik des Subventionsrechts, ebenda 365 ff.

Zieht man verwaltungswissenschaftliche und politikwissenschaftliche Erwägungen heran, so wird die juristische Zuordnung der mittelbaren Bundesverwaltung zum Bereich der funktionalen Mischverwaltung bestätigt[192]. Dies sei nur am einfachen Beispiel eines Kraftwerksbaues erläutert: Ein Landeshauptmann, dem im Bereich der Landesverwaltung ressortmäßig das Naturschutzreferat übertragen ist, der zudem eine zentrale Position in einer Landeselektrizitätsgesellschaft bekleidet, hat bei der Bewilligung eines Wasserkraftwerkes eine Reihe von Rechtsakten zu setzen, die rein rechtlich voneinander getrennt sind. Er handelt als Wasserrechts-, Forstrechts-, Naturschutzbehörde, als Vorstandsmitglied einer Kapitalgesellschaft, als Parteipolitiker usw. Diese integrative Funktion, die er in den verschiedensten „Rollen" für oder gegen das *Gesamtprojekt* ausübt, überlagert jedoch die am verfassungsrechtlichen Trennungsprinzips orientierte rechtliche Bedeutung des Kumulationsprinzips augenscheinlich. Zwar können die einzelnen Teilrechtsakte durchaus getrennt an den jeweiligen Rechtsgrundlagen gemessen werden und auch die kompetenzrechtliche Zuordnung der einzelnen Verfahrensabschnitte ist in allen Realisierungsstadien des Vorhabens möglich. Doch ist die, alle Teilabschnitte des Verfahrens und die Interpretation der verschiedenen Rechtsvorschriften bestimmende integrative Kraft letztlich die *Durchsetzung einer politischen Entscheidung.* Diese „politische Mischverwaltung" ist freilich in den einzelnen Stadien des administrativen Bewilligungsverfahrens oft nur schwer erkennbar. Einen wesentlichen Anteil dabei macht auch die Stellung des Landeshauptmannes im Bereich der Planung aus[193].

Exkurs: Die bundesstaatliche Problematik der Auftragsverwaltung

1. Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Auftragsverwaltung

a) Gemäß Art 104 Abs 1 B-VG sind die Bestimmungen des Art 102 auf die Einrichtungen zur Besorgung der Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung nicht anzuwenden. Art 104 Abs 2 B-VG eröffnet den mit der Verwaltung des Bundesvermögens betrauten Ministern jedoch die Möglichkeit, die Besorgung solcher

192) Siehe dazu ansatzweise ALTENSTETTER, Der Föderalismus in Österreich (1969) 77 ff; KOSTELKA/UNKART, in: Fischer (Hg), System[3] 337 ff, insb 348 f; zur Bedeutung der Überwindung einer rein positivistischen Verwaltungsrechtswissenschaft vgl WIMMER, Verwaltungsreform in Österreich — eine kritische Zwischenbilanz, Die Verwaltung 1974, 465 ff; DERS., Der juristische und der verwaltungswissenschaftliche Verwaltungsbegriff, Die Verwaltung 1975, 41 ff; WENGER, Verwaltungslehre als wissenschaftliche Disziplin, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Grundriß 33 ff.

193) Siehe dazu PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 104 ff.

Geschäfte dem Landeshauptmann und den ihm unterstellten Behörden im Land gegen jederzeitigen gänzlichen oder teilweisen Widerruf zu übertragen. Die Kosten für die Besorgung solcher Geschäfte sind nur in besonderen, bundesgesetzlich geregelten Fällen vom Bund zu ersetzen. Für diese Form der Führung der Privatwirtschaftsverwaltung, die erst durch die B-VG-Novelle 1929 eingefügt wurde, hat sich die Bezeichnung „Auftragsverwaltung" eingebürgert[194].

b) Aus dem Wortlaut und dem systematischen Zusammenhang der Abs 1 und 2 des Art 104 B-VG ist sehr deutlich der *Ausnahmecharakter* der Auftragsverwaltung im System der Organisation der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes zu erschließen: Anders als im Bereich der Hoheitsverwaltung hat der Bund seine privatwirtschaftliche Tätigkeit *grundsätzlich unmittelbar* zu führen. Nähere Kriterien für den Umfang und die Grenzen der Auftragsverwaltung hat der Verfassungsgesetzgeber nicht gezogen. Die Materialien zur B-VG-Novelle 1929[195] liefern nur spärliche Aussagen. Die Bestimmung des Art 104 Abs 2 B-VG war in der Regierungsvorlage noch nicht enthalten und wurde erst während der parlamentarischen Beratungen, offenbar einem Bedürfnis der Verwaltungspraxis folgend, in die Novelle aufgenommen. Es geht aus den Protokollen immerhin hervor, daß die Auftragsverwaltung nur in besonderen Fällen zur Anwendung kommen solle, wobei die Verwaltungsökonomie und Kosteneffizienz, die durch diese Möglichkeit positiv zum Tragen kommen soll, *nicht zu Lasten der Länder* gehen darf. An welche Fälle der Verfassungsgesetzgeber dabei „gedacht" hat, geht aus den Materialien nicht hervor, es dürfte sich jedoch in erster Linie um den auch heute noch wohl bedeutsamsten Bereich der Auftragsverwaltung, die Bundesstraßenverwaltung, gehandelt haben. Da bis 1963 die Übertragung durch Weisungen vorgenommen wurde[196] und diese ja nicht publiziert werden müssen, ist auch ein verläßliches Bild der Intentionen des Bundesverfassungsgesetzgebers über den Umweg, welche Geschäfte in rascher Folge nach der B-VG-Novelle 1929 in Form der Auftragsverwaltung geführt wurden, heute nicht mehr verläßlich zu gewinnen. Der Ausnahmecharakter sowie die nachweisbare einhellige Meinung des Verfassungsgesetzgebers, daß sich die Führung der Auftragsverwaltung nicht zum Nachteil des Landes auswirken darf, stellen doch gewisse Interpretationshilfen dar.

---

194) Zur Begriffsgeschichte siehe LANG, Bemerkungen zur sogenannten „Auftragsverwaltung" in Österreich, FS Kolb (1971) 220 f.

195) Abgedruckt bei BERCHTOLD (Hg), Die Verfassungsreform von 1929 (1979) Bd 1, 102.

196) Der VfGH hatte in VfSlg 4329/1962 einen besonderen und als solchen erkennbaren Übertragungsakt gefordert, ohne eine bestimmte Rechtssatzform dabei zu erwähnen. Seither erfolgt die Übertragung durch *Rechtsverordnung*; vgl BGBl 1963/131 (Bundesstraßenverwaltung); BGBl 1967/344 (Bundesliegenschaftsverwaltung — dazu KOLB, Die Bundesgebäudeverwaltung [1968]); BGBl 1969/280 (Bundeswasserbauverwaltung); BGBl 1975/523 (Erwachsenenbildung); LANG, FS Kolb 222 und 224 f; BINDER, Staat 237 ff; WILHELM, Die Vertretung der Gebietskörperschaften im Privatrecht (1981) 246 ff.

c) Übertragungsbefugt sind die „*mit der Verwaltung des Bundesvermögens betrauten Bundesminister*". Diese unklare Bestimmung wird von LANG[197] dahingehend verstanden, daß die übertragungsfähigen Geschäfte im Zusammenhang mit einer vermögenswirksamen Anlage stehen müssen und sohin nicht alle von Art 17 B-VG erfaßten Geschäfte unter Art 104 Abs 2 B-VG subsumierbar sind. BINDER[198] und WILHELM[199] hingegen verstehen unter „Verwaltung des Bundesvermögens" *jede* nichthoheitliche Betätigung des Bundes, also die Privatwirtschaftsverwaltung per se. ME gebührt der systematischen Auslegung von BINDER und WILHELM gegenüber der finanzwissenschaftlich orientierten Interpretation von LANG der Vorzug. Letzterer verkennt nämlich, daß Art 104 Abs 2 B-VG sich klar auf „diese", ds die „im Art 17 bezeichneten Geschäfte" (Art 104 Abs 1 B-VG) bezieht. Aus der Kompetenzzuweisung läßt sich sohin keine über die oben (b) gezogene Einschränkung hinausgehende ableiten. Welcher Bundesminister im Einzelfall zuständig ist, ergibt sich, wenn nicht besondere Regelungen in Statutargesetzen getroffen wurden, aus den Bestimmungen des *Bundesministeriengesetzes* [200].

d) Die Führung der Auftragsverwaltung obliegt dem *Landeshauptmann und den ihm unterstellten Behörden im Land* (Art 104 Abs 2 B-VG). Damit ist auf das Organisationssystem der mittelbaren Bundesverwaltung verwiesen. Die Praxis und die Lehre[201] haben schon früher daraus die Anwendbarkeit des Art 103 Abs 2 B-VG auch für die Auftragsverwaltung erschlossen und die ressortmäßige Führung dieser Geschäfte war seit langem allgemein geübte Praxis, wenngleich der klare Wortlaut des Art 104 Abs 2 B-VG („Landeshauptmann und den ihm unterstellten Behörden im Land") diese Praxis nicht deckte. Durch die B-VG-Novelle 1984 wurde dieser unklare Rechtszustand saniert. BINDER[202] schließt aus der Formulierung des Art 104 Abs 2 B-VG die Unzulässigkeit einer Ausgliederung, dh einer Weitergabe der dem Landeshauptmann übertragenen Tätigkeiten an staatsverschiedene Personen. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, doch erhebt sich die Frage, ob eine Substitution in Ausnahmefällen nicht doch zulässig ist, wobei sich der Kreis der möglichen Anwendungsfälle auf die in § 1010 ABGB ange-

197) LANG, FS Kolb 225.

198) BINDER, Staat 233 f.

199) WILHELM, Vertretung 247 f.

200) § 2 BMG.

201) Siehe die Nachweise bei SCHMITZ, Der Landeshauptmann und die Geschäftsordnung der Landesregierung, JBl 1973, 611; WALTER, Bundesverfassungsrecht 604; WALTER/MAYER, Bundesverfassungsrecht[5] 258 f; WILHELM, Vertretung 249.

202) BINDER, Staat 194.

führten Formen beschränken dürfte[203]. Die Weitergabe der Befugnisse im *Notfall* dürfte im Lichte der verfassungsrechtlichen Gebote für die Führung der Verwaltung, insb der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit *teleologisch* zu bejahen sein. Ob eine Substitution *ausdrücklich gestattet* werden kann (vom zuständigen Bundesminister), geht aus Art 104 Abs 2 B-VG nicht eindeutig hervor. Aus dem Wortlaut kann zwar der Kreis der mit der Führung dieser Geschäfte betrauten Behörde als abgeschlossen angesehen werden. Es ist jedoch nicht einzusehen, warum in den Fällen, in denen der Bundesminister Zuständigkeiten delegieren kann[203a], nicht auch der Landeshauptmann mit Zustimmung, Ermächtigung oder über Auftrag des Bundesministers zur Bestellung eines Substituten befugt sein soll, wenn dies der Wirtschaftlichkeit und der Effizienz der Verwaltungsführung förderlich ist.

e) Art 104 Abs 2 B-VG spricht nur von der Übertragungsmöglichkeit von Agenden der Privatwirtschaftsverwaltung, präzisiert jedoch nicht die Form, in der diese Übertragung zu geschehen hat. Der VfGH hat in VfSlg 4329/1962 jedenfalls „einen besonderen und als solchen erkennbaren Übertragungsakt" gefordert, wenngleich keine besonderen Formvorschriften bestehen. Seit diesem Erkenntnis wird die Übertragung in der Praxis durch *Verordnung* vorgenommen. Der VfGH hat in VfSlg 5171/1965 auch klargestellt, daß Art 104 Abs 2 B-VG die unmittelbare Grundlage für eine solche Verordnung darstellt und gegen einen solchen Übertragungsakt keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. Es erhebt sich jedoch die Frage, ob es sich auch tatsächlich um eine „echte" Verordnung handelt, da die *relativ geringe Formstrenge* für Verwaltungsakte[204] einen zwingenden Schluß von der Bezeichnung auf die inhaltliche Qualifikation nicht in allen Fällen ermöglicht[205]. So wurde die Übertragung auch schon als privatrechtlicher Akt gedeutet[206]. Auch die formfreie Erklärung oder der öffentlich-rechtliche Vertrag wur-

---

203) Sog „Substitution"; in Frage kommt insb die Möglichkeit, sich eines „Erfüllungsgehilfen" zu bedienen; vgl GSCHNITZER, Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts (1966) 235 f; eine solche Möglichkeit dürfte allerdings nur in den Fällen bestehen, wenn die dem Landeshauptmann unterstellten Behörden zur Durchführung des Geschäftes nicht in der Lage sind.

203a) Dazu im einzelnen BINDER, Staat 211 ff.

204) Vgl MAYER, Die Verordnung (1977) 21 f.

205) Zwar erkennt der VfGH auch Verwaltungsakten, die *inhaltlich* keine Verordnungen sind, den Charakter von solchen zu (VfSlg 6220/1970; 6278/1970; 6422/1971; 6490/1971; 7725/1975; 7375/1974 ua), doch ist dieser Standpunkt mit dem *Argument des Rechtsschutzes* begründet; strenger und formaler der VwGH; siehe die Nachweise bei NOVAK, Die Fehlerhaftigkeit von Gesetzen und Verordnungen (1967) 71 ff.

206) PLÖCHL, Der Staat als Wirtschaftssubjekt und seine Stellung zur Wirtschaft, Verh 5. ÖJT (1973) I/3 A 20.

den für zulässig erachtet[207]. LANG[208] unterscheidet den Übertragungsakt vom Inhalt der übertragenen Geschäfte und gelangt zur Deutung des Übertragungsaktes als selbständige Verordnung unmittelbar auf Grund des Art 104 Abs 2 B-VG[209]. Diese theoretisch richtige Qualifikation führt auch rechtspolitisch zu positiven Aspekten: Sowohl die Publizität solcher Übertragungsakte als auch die Anfechtungsmöglichkeit nach Art 139 Abs 1 B-VG binden wenigstens die organisatorische Begründung einer Agende der Auftragsverwaltung in das rechtsstaatliche Kontrollgefüge der Bundesverfassung ein[210].

f) Mit der Übertragung der Zuständigkeit zur Besorgung von Geschäften der Auftragsverwaltung an den Landeshauptmann verliert der Bundesminister seine Zuständigkeit in diesen Angelegenheiten. Dies wurde jüngst vom VfGH[211] aus dem Wortlaut des Art 104 Abs 2 B-VG und aus der Nahebeziehung der Auftragsverwaltung zur mittelbaren Bundesverwaltung erschlossen. Nach Ansicht des VfGH läßt die Verwendung des Wortes „übertragen" in dieser Bestimmung den Schluß zu, „daß der Verfassungsgesetzgeber von der Vorstellung ausgegangen ist, der Minister *gebe* diesfalls seine Aufgaben an den Landeshauptmann *ab*" (Hervorhebung im Original). Es liegt bei der Übertragung der Auftragsverwaltung sohin eine echte Delegation und kein Mandat vor.
Zur Sicherung des Bundeseinflusses und insb der Ministerverantwortlichkeit wird die Bindung des Landeshauptmannes an die Weisungen des/der Bundesministers angenommen[212]. Dies entspricht auch der Praxis, indem alle bisher ergangenen Übertragungsverordnungen eine solche Weisungsbindung anordnen[213]. Damit ist doch wieder jenes Ausmaß an Abhängigkeit und Fremdbestimmung realisiert, das der mandatsmäßigen Geschäftsbesorgung eigen ist[214] und die angesichts der zentralistischen Überwachungspraxis[215] im Sinne des föderalistischen Prinzips der Bundesverfassung zu Reformüberlegungen Anlaß gibt[216].

---

207) ERMACORA, Verfassungslehre 297.

208) LANG, FS Kolb 222 f.

209) So im Ergebnis auch BINDER, Staat 237 (mit Hinweis auf WALTER, Bundesverfassungsrecht 419) und WILHELM, Vertretung 249 ff.

210) Zu den privatrechtlichen Verkehrsschutzproblemen siehe WILHELM, Vertretung 251 ff.

211) VfGH Erk B 564/83 v 20.6.1985 unter Bezugnahme auf WILHELM, Vertretung und BINDER, Staat.

212) So ausdrücklich der VfGH aaO und WILHELM, Vertretung 251 f.

213) Siehe die Hinweise in Anm 196.

214) Vg STRASSER, in: Rummel (Hg), Kommentar zum ABGB (1983), Bd 1, 1212 ff, Rdn 12 ff.

215) Siehe PERNTHALER, Finanzverfassung 75.

216) Siehe PERNTHALER, Finanzverfassung 76, DERS., FS Fröhler 82 sowie unten Pkt 2. dieses Exkurses.

2. *Die bundesstaatliche Problematik der Auftragsverwaltung*

a) Mit einem auf dem Prinzip der Gleichordnung von Bund und Ländern beruhenden Bundesstaatsverständnis ist die gegenwärtige Ausgestaltung der Auftragsverwaltung weithin unvereinbar. Dem Übertragungsrecht von Agenden der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes auf Landesorgane steht kein gleichartiges Recht der Länder gegenüber. Die Gleichstellung von Bund und Ländern im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung durch die Neufassung des Art 17 B-VG in der Verfassungsnovelle 1974 erstreckt sich nicht auf Art 104 B-VG. Nach wie vor kann *nur der Bund* die Länder mit Geschäften seiner Privatwirtschaftsverwaltung auf deren Kosten beauftragen.

Die Frage, ob der Landeshauptmann einen solchen Auftrag ablehnen kann, ist zu verneinen. Sowohl die Übertragungsform der Rechtsverordnung als auch die offenkundige Verwandtschaft der Auftragsverwaltung zur mittelbaren Bundesverwaltung[217] schließen die Deutung eines annahmebedürftigen Übertragungsaktes aus.

Seit 1963 erfolgt die Übertragung von solchen Geschäften in Verordnungsform, wobei Art 104 Abs 2 B-VG als verfassungsrechtliche Grundlage gelten kann[218]. LANG und WILHELM[219] haben überzeugend nachgewiesen, daß die *Übertragung der Zuständigkeit* dem öffentlichen Recht und die *eigentliche Besorgung der Aufgabe* dem Privatrecht zuzuordnen ist. Daraus ergibt sich wiederum die Nichtanwendbarkeit der Regeln bürgerlichen Rechts über die Annahmebedürftigkeit eines solchen Auftrages. Zwar können sich die Länder gegen einen solchen Auftrag mit einer Verordnungsanfechtung nach Art 139 Abs 1 B-VG zur Wehr setzen, was auch für einen allfälligen Widerruf gilt[220]. Angesichts der Offenheit der Bestimmung des Art 104 Abs 2 B-VG und des Verständnisses des VfGH vom „Wesen" des Bundesstaates, dürften von einem solchen Verfahren jedoch keine föderalistischen Korrekturen zu erwarten sein.
Die Auftragsverwaltung in der vom B-VG verwirklichten Form entspricht weit mehr der Struktur eines hierarchisch durchgegliederten dezentralisierten Einheitsstaates, als einem Bundesstaat[221]. Die Länder sind zur Besorgung der Aufga-

---

217) Vgl dazu VfGH Erk B 564/83 v 20.6.1985 sowie WILHELM, Vertretung 250; BINDER, Staat 239; WALTER, Bundesverfassungsrecht 604; RINGHOFER, Bundesverfassung 333; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 280; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 134, der in: Finanzverfassung 75 von dieser Ansicht wieder abgeht.

218) So VfSlg 5171/1965.

219) LANG, FS Kolb 222 f; WILHELM, Vertretung 246 ff.

220) Der als „contrarius actus" wieder nur in Verordnungsform erfolgen darf.

221) So bezeichnet etwa BINDER, Staat 239, das Organwalterverhältnis nach Art 104 Abs 2 B-VG begründet als „*arbeitnehmerähnlich*".

ben auf eigene Rechnung verpflichtet. Sie haben andererseits keinen Anspruch auf die Führung bestimmter Geschäfte und auch kein Mitspracherecht bei der Übertragung einer Aufgabe bzw bei deren Widerruf. Dem Bund steht in jeder Phase der Aufgabenabwicklung neben dem Weisungsrecht auch das Recht zu, die Aufgabe wieder an sich zu ziehen[222].

b) Diese prinzipiell inferiore Stellung der Länder im Bereich der Auftragsverwaltung wird durch den grundsätzlichen Ausschluß einer Entschädigungspflicht noch verstärkt. Diese Bestimmung des Art 104 Abs 2 B-VG stellt zweifellos eine lex specialis zur Kostentragungsregel des § 2 F-VG dar. Der von BÖS[223] für die österreichische Finanzverfassung konstatierte *principal-agent-Ansatz* zeigt sich hier besonders deutlich. Selbst wenn man, wie WALTER[224] annimmt, daß Art 104 Abs 2, 2. Satz nur den spezifischen Personal- und Verwaltungsaufwand meint, nicht aber weiteren Aufwand, so bleibt die Systemwidrigkeit dieser Bestimmung im Gefüge einer bundesstaatlichen Finanzordnung doch bestehen, da ja auch dieser Personal- und Sachaufwand *Kosten* verursacht. Durch die beliebige Verfügbarkeit der Auftragsverwaltung durch den Bund kommen aber auch die vom VfGH in VfSlg 9507/1982 geäußerten autonomiefreundlichen Aspekte der Kostentragungspflicht der Länder nicht zum Tragen[225].
Das Recht zur Auftragserteilung müßte sohin finanzverfassungsrechtlich in prinzipieller Weise auch die Kostentragungspflicht nach sich ziehen.

c) Eine Bundesstaatsreform müßte auch eine Reform des Art 104 B-VG bezwecken. Die föderalistisch „sauberste" Lösung wäre zweifellos eine *Abschaffung* der Auftragsverwaltung[226]. Da jedoch gewisse Vorteile diesem System zweifellos eigen sind - insb Verwaltungsökonomie, bundesstaatliche Kooperation bei komplexen Aufgaben — wäre zumindest ein Zustimmungsrecht der belasteten Gebietskörperschaft und eine Angleichung an die Kostentragungsregel des § 2 F-VG zu erwägen. Dies müßte allerdings von einer rechtsstaatlich einwandfreien Reform der Übertragungs- und Unterstellungsverhältnisse begleitet sein. Allerdings begegnet dies den großen Gefahren einer weiteren Ausdehnung der ohnehin schon undurchschaubaren Verfilzung von Bundes- und Landesverwaltung im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung.

---

222) Eine dem Art 102 Abs 2 B-VG vergleichbare Bestimmung besteht nicht. Art 104 Abs 2 B-VG räumt das Recht zum *jederzeitigen* Widerruf ausdrücklich ein.

223) BÖS, Das Finanzsystem, in: Schambeck (Hg),Bundes-Verfassungsgesetz 726 ff.

224) WALTER, Bundesverfassungsrecht 604.

225) Siehe die Analyse dieses Judikats im 7. Bericht zur Lage des Föderalismus in Österreich, hg vom Institut für Föderalismusforschung (1983) 161 ff sowie unten V.B.1.b.

226) So PERNTHALER, FS Fröhler 82.

V. Die mittelbare Bundesverwaltung im System des österreichischen Finanzverfassungsrechts

A. Die rechtliche Grundstruktur der österreichischen Finanzverfassung

1. Die Bedeutung und Funktion der Finanzverfassung im Bundesstaat

a) Das Finanzsystem steht — nicht nur heute — in allen Staaten, gleich welcher Staatsform, im Zentrum des Interesses. Denn die Abhängigkeit der Staatszielverwirklichung und Staatsaufgabenerfüllung von der finanziellen Ausstattung ist zwar eine recht banale Aussage, die gleichwohl für den Bestand und das Wohl eines staatlichen Gemeinwesens von fundamentaler Bedeutung ist. Dieser naheliegende Zusammenhang von Aufgabenerfüllung und finanzieller Ausstattung ist im Bundesstaat von besonderer staatsrechtlicher Problematik: Hier ist die Verteilung der Staatsaufgaben zwischen eigenständigen Souveränitätsträgern mit eigenem demokratischem „Unterbau" ein Kernstück des bundesstaatlichen Beziehungsgefüges. Die Entscheidung über die finanzielle Ausstattung der bundesstaatlichen Partner ist daher auch von zentraler Bedeutung für die Qualität der Aufgabenerfüllung, aber auch der Handlungsspielräume der Gebietskörperschaften insgesamt. HETTLAGE[1] hat dies in der knappen und präzisen Aussage zusammengefaßt, „daß die bundesstaatliche Aufteilung der Gewalten und die politische Bedeutung des bündischen Gedankens wirkungslos bleiben, wenn ihnen nicht die Finanzverfassung in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung entspricht. Wo die finanziellen Voraussetzungen für das verfassungsmäßige Zusammenwirken von Bund und Gliedern fehlen, ist der Wille der Verfassung nur beschränkt oder überhaupt nicht vollziehbar".

Was hier angesprochen ist, klingt einfach: Die Herstellung einer Affinität von Aufgabenverantwortung und finanzieller Ausstattung. Aber es sind nicht nur die allgemeinen staatlichen Finanzkrisen, die die Staaten an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gedrängt haben[2], die einer solchen Affinität entgegenstehen. Das Problem liegt schon im „Wesen" des Bundesstaates begründet. Im Bundesstaat

1) HETTLAGE, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14 (1956) 14.

2) Vgl etwa das Schwerpunktheft der ÖZP 1977/3 „Finanzkrise des Staates?"; MATZNER, Wohlfahrtsstaat und Wirtschaftskrise (1978); MARIN (Hg), Wachstumskrisen in Österreich? Bd II Szenarios (1979); JÄNICKE, Zur Theorie des Staatsversagens, PVS-Sonderheft 11/1980, 135 ff; RÜHLE/VEEN (Hg), Wachsende Staatshaushalte. Ein internationaler Vergleich der Ursachen, Folgen und Begrenzungsmöglichkeiten (1979); MARTIN, Wann kommt der Staatsbankrott? (1983); PERNTHALER, Der moderne Staat an den Grenzen des Wachstums, ZöR 1984, 115 ff, alle mwN.

sind die Staatsaufgaben auf Bund und Gliedstaaten verteilt, wobei die Gliedstaaten diese Aufgaben in der Regel als *ihre originären* und nicht als vom Bund delegierte Aufgaben besorgen[3]. Selbst wenn die Gliedstaaten ein unbeschränktes Steuerfindungsrecht besäßen, wäre damit noch keine automatische Gewähr für eine optimale Aufgabenerfüllung gegeben. Denn die geographische, ökonomische und soziale Situation der einzelnen Gliedstaaten ist ja in der Regel sehr unterschiedlich und dementsprechend unterschiedlich ist auch die Finanzkraft der Staaten[4]. Gleichwohl steigen auch in den „unterentwickelten" Gliedstaaten die Kosten für die öffentlichen Aufgaben, und der moderne Sozial- und Umweltgestaltungsstaat verlangt eine gewisse standardisierte Homogenität bei der Aufgabenbewältigung[5]. Der Bundesstaat ist nämlich nicht nur auf eine gewisse rechtliche Gleichheit angewiesen, es bedarf auch einer gewissen *wirtschaftlichen* Gleichheit, will man Spannungen und Konflikte zwischen ärmeren und reicheren Gliedstaaten vermeiden. Denn ein innerbundesstaatliches Wirtschaftsgefälle birgt die Gefahr von Zuzug bzw Abwanderung, von ökologisch unverantwortlichen „Aufholprojekten", von Steueroasen, schließlich aber auch von separatistischen Tendenzen, die nicht selten gewaltsame Züge annehmen können[6]. Auf der anderen Seite besteht jedoch das Prinzip der Selbständigkeit der Gliedstaaten, die bewußt in Kauf genommenen Unterschiede zwischen den Gliedern, auch in wirtschaftlicher und fiskalischer Hinsicht[7].

---

3) Vgl § 2 F-VG; ERMACORA, Über die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG (1979) 17 f.

4) Als extremes Beispiel siehe etwa die schwache Finanzkraft des Kantons Graubünden im Vergleich zu Zürich in der Zwischenkriegszeit; vgl die Nachweise bei TUOR, Die Bundeshilfe an die finanzschwachen Kantone im Sonderfall Graubündens (1960).

5) Dies ist zum einen eine Folge der politischen Forderung nach der *„Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse"* (vgl dazu REISSERT, Die finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder und das Postulat der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" (1975); FREY, Zwischen Föderalismus und Zentralismus (1975) 35 f; SCHNEIDER, VVDStRL 19 (1961) 19 (Diskussionsbeitrag), zum anderen Folge der zunehmenden Standardisierung von öffentlichen Einrichtungen (zB Straßen, Schul-, Wasserbauten, Einrichtungen von Amtsgebäuden, Krankenanstalten, sozialer Wohnbau usw) durch technische Normen (ÖNORM), einheitliche Sicherheitsvorschriften etc.

6) Vgl WEBER, Föderalismus als Instrument demokratischer Konfliktregelung, in: Esterbauer/Heraud/Pernthaler (Hg), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung (1977) 51 ff.

7) So, sehr deutlich das deutsche BVerfG zu den Grenzen des horizontalen Finanzausgleichs, BVerf GE 1, 131: „Ein Verstoß gegen das bundesstaatliche System könnte dann in Betracht kommen, wenn der im FAG vorgesehene Ausgleich die Leistungsfähigkeit der gebenden Länder entscheidend schwächte oder zu einer Nivellierung der Länderfinanzen führte". Zum Zusammenhang von horizontalem Finanzausgleich mit dem Sozialstaat siehe schon FISCHER-MENSHAUSEN, Die staatswissenschaftliche Bedeutung des neuen Finanzausgleichs, DÖV 1955, 265; SCHWARZER, Der Einsatz des kommunalen Finanzausgleichs als Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik aus wirtschaftsverfassungsrechtlicher Sicht, ÖZW 1982, 110 ff; ÖZW 1983, 8 ff.

Die bundesstaatliche Finanzverfassung bewegt sich daher auf einem schmalen Grat: Sie muß auf die Schaffung eines langfristigen Gleichgewichtes zwischen staatlichen Aufgaben und verfügbaren Mitteln zwischen Bund und Gliedstaaten, aber auch zwischen den Gliedstaaten untereinander hinarbeiten. Sie muß dabei aber die Selbständigkeit und Pluralität der Gliedstaaten erhalten und sichern.

b) Die bundesstaatliche Finanzverfassung soll jedoch nicht allein im Dienste der Sicherung der politischen Struktur des föderativen Staatswesens dienen. Sie steht, wie ja das bundesstaatliche System von seiner Zielsetzung her, auch *im Dienste einer optimalen Aufgabenerfüllung.* Von daher hat die Finanzverfassung einen, über das Postulat der rechtlichen Selbständigkeit der bundesstaatlichen Partner hinausreichenden Charakter und bezieht auch abgeleitete Gebietskörperschaften sowie andere mit selbständiger Haushaltswirtschaft ausgestattete Organisationen ein. Dies ist die Forschungsrichtung des „ökonomischen Föderalismus" (fiscal federalism")[8], wo, in der Regel abseits von Fragen des Bundesstaatsrechts und der Allgemeinen Staatslehre — insbesondere die nach der Staatsqualität der Länder, der Unterscheidung von Föderalismus und Dezentralisation, der verfassungsrechtlichen Schranken von Kompetenzverschiebungen, organisatorischen Maßnahmen usw — die *ökonomisch effiziente Aufgabenerfüllung durch dezentralisierte Haushalte* diskutiert wird[9]

Die ökonomische Theorie des Föderalismus hat auf empirischer Ebene viele der normativ entwickelten föderalistischen Postulate und Wertentscheidungen bestätigt und den Bundesstaat sowie den dezentralisierten Staat als die ökonomisch richtige Staatsform der Zukunft erkannt. Damit konnten viele „Sachzwänge" zur Zentralisierung relativiert[10] und traditionelle föderalistische Wertansätze, wie

8) Siehe dazu die Hinweise bei BÖS, Eine ökonomische Theorie des Finanzaugleichs (1971); DERS., Zur Theorie des Finanzausgleichs, in: Dreißig (Hg), Probleme des Finanzausgleichs I (1978) 45 ff; OATES, Fiscal Federalism (1972); THÖNI, Ökonomische Theorie des Föderalismus, in: Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (1977) 23 ff; DERS., Föderalismus aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Esterbauer/Thöni, Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis (1981) 67 ff; DERS., Politökonomische Theorie des Föderalismus (1986); KIRSCH (Hg), Föderalismus (1977); DERS., Föderalismus — Wahl zwischen Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, in: Dreißig (Hg), Probleme I 9 ff; FREY, Die ökonomische Theorie des Föderalismus (1979); BRENNAN/BUCHANAN, The power to tax (1980); WUST, Föderalismus (1981); PERNTHALER, Österreichische Finanzverfassung (1984) 37 ff.

9) Dies ist freilich nur *ein* Forschungsgebiet der ökonomischen Theorie des Föderalismus; siehe die Hinweise in der vorigen Anm.

10) Vgl RECKTENWALD, Föderalismus im säkularen Wandel — Erste Ergebnisse einer empirischen Analyse, FS Kolms (1984) 279 ff; THÖNI, Ist die Zentralisierung von Staatsaufgaben ökonomisch gerechtfertigt?, ÖHW 1975, 181 ff.

Konkurrenz zwischen politischen Einheiten und damit bessere Lösungen, Bürgernähe, Subsidiarität usw, auch empirisch untermauert und damit neu belebt werden.

Die ökonomischen Theorien des Föderalismus entsprechen der Staatswirklichkeit besser als die rein rechtswissenschaftlichen Analysen des Finanzverfassungsrechts, da die Finanzgewalt[11] auf Grund ihres staatsrechtlichen Eigenwertes nur schwer verfassungsrechtlich mit der übrigen Staatsverfassung harmonisierbar ist und daher mit einer rein normativen Methode nur sehr begrenzt erfaßbar ist[12]. Das Finanzverfassungsrecht nimmt auf Grund seiner Eigengesetzlichkeiten[13] auch eine besondere Stellung im System des Verfassungsrechts ein[14].

c) Dem Finanzverfassungsrecht kommt im Bundesstaat eine besondere Bedeutung zu. Es muß zunächst die schwierige Aufgabe bewältigen, das Finanzwesen in rechtsstaatlich einwandfreie Regeln zu fassen, ohne der unabdingbaren Flexibilität, die dieses Gebiet erfordert, effizienzhemmende Schranken zu setzen. Sodann muß entsprechend der bundesstaatlichen Verfassungsordnung die Finanzgewalt in autonome Einnahmen- und Ausgaben-Verantwortungsbereiche geteilt werden[15]. Hierin liegt vielleicht das Kernstück einer bundesstaatlichen Finanzverfassung. Denn von echter Glied*staatlichkeit* kann wohl nur dort gesprochen werden, wo die autonome Aufgabenverantwortung von einer autonomen Finanzgewalt getragen wird. Hierher gehören auch jene Verfahrensregeln und verfassungsrecht-

11) Vgl HETTLAGE, VVDStRL 14 (1956), 15, der die Finanzgewalt allgemein als die „Ausübung der Staatsgewalt zur Deckung des staatlichen Bedarfs durch öffentliche Zwangsabgaben" definiert; dazu PERNTHALER, Finanzverfassung 22 f.

12) Siehe SCHÄFFER, Die Verfassungsgrundlagen für Staatsaufgaben und Finanzbeziehungen, in: Salzburger Symposion zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung (1980) 67 ff und dazu kritisch PERNTHALER/WEBER, Bundesverfassung und Föderalismus, Der Staat 1982, 585 ff.

13) Vgl WACKE, Das Finanzwesen der Bundesrepublik (1950) 9 ff; nach HETTLAGE, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des neuen Finanzausgleichs, DVBl 1953, 716 f, widerstrebe die Finanzpolitik „ihrem Wesen nach einer handfesten rechtlichen Funktionsordnung"; siehe auch FISCHER-MENSHAUSEN, Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Dreißig (Hg), Probleme I 135 ff.

14) Vgl dazu ausführlich WACKE, Finanzwesen 11 ff, der eine eigenständige bundesstaatliche „Finanzfunktion" entwickelt.

15) Siehe dazu mwN PERNTHALER, Finanzverfassung 27 f.

lichen Sicherungsklauseln, die das „Gesetz der Anziehungskraft des Zentraletats“ [16] für die Gliedstaaten erträglich halten und insbesondere einen Mißbrauch mit der Kompetenzkompetenz, die ja in der Regel beim Bund liegt, hintanhalten. Schließlich muß die Finanzverfassung einen gewissen Standard an wirtschaftlicher und sozialer Homogenität im Bundesstaat zu erreichen trachten, freilich ohne daß dies in eine umfassende Nivellierung umschlagen darf.

Alle diese Funktionen müssen, will das Finanzverfassungsrecht ein effektiver Normenkomplex sein, in vorsichtiger Ausgewogenheit mit den politischen, ökonomischen und rechtlichen Traditionen einerseits und mit der verfassungsrechtlichen Gesamtstruktur andererseits positiviert werden.

2. *Das geltende österreichische Finanzverfassungsrecht als Gemengenlage monarchischer, reichsdeutscher und bundesstaatlich-demokratischer Verfassungsrechtselemente*

a) Das österreichische Finanzverfassungsrecht, das Finanzausgleichsrecht eingeschlossen, erfüllt die oben gesteckten föderalistischen Zielsetzungen kaum. Die Diskrepanz zwischen der ohnehin unitarisch geprägten Staatsverfassung und der einheitsstaatlich orientierten Finanzverfassung ist jedoch nur verständlich, wenn man die besondere historische Tradition des österreichischen Finanzverfassungsrechts kennt. Die bundesstaatliche Finanzordnung baut in sehr weitgehendem Maße auf der Finanzgesetzgebung der österreichisch-ungarischen Monarchie auf. Die Erste Republik bot sowohl wegen der enormen wirtschaftlichen Schwierigkeiten als auch wegen der allgemein geringen Bereitschaft zum *Ausbau* der bundesstaatlichen Verfassung nach 1920 wenig Ansatzpunkte zur Realisierung einer echten föderalistischen Finanzordnung. Die nationalsozialistische Staatsordnung stülpte Österreich wieder eine einheitsstaatliche Finanzordnung über, deren Systementscheidungen nach 1945, wenn auch abgeschwächt, „austrifiziert“ in die bundesstaatliche Rechtsordnung übernommen wurden und bis heute ihre Wirksamkeit erhalten haben [17].

---

16) POPITZ, Der Finanzausgleich, Handbuch der Finanzwissenschaft Bd II (1927) 338 ff; DERS., Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (1932); vgl dazu ALBERS, Das Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts, in: Neumark (Hg), Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft (1964) 835 ff; HANSMEYER, Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats, in: Timm/Haller (Hg), Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben (1967) 197 ff; HANSMEYER/ZIMMERMANN, Das Popitzsche Gesetz und die Entwicklung der Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in den 60-er und 70-er Jahren, FS Kolms 297 ff; RECKTENWALD, FS Kolms 285 ff.

17) Vgl etwa VfSlg 10068/1984, wo besonders deutlich wird, welche Bedeutung der reichsdeutschen Regelung der Realsteuern noch heute beigemessen wird.

So stellt sich die österreichische bundesstaatliche Finanzordnung als ein nachhaltig von einheitsstaatlichen Verfassungstraditionen geprägtes Konglomerat dreier „Staatskulturen" dar, das sich zur bundesstaatlichen Verfassungsstruktur in zentralen Bereichen asymmetrisch verhält und die Bundesstaatlichkeit mit schwerwiegenden finanzpolitischen Problemen belastet.

b) Die Länder der konstitutionellen Monarchie bezogen ihre Einnahmen in der Regel aus *Zuschlagsabgaben*, die sie zu den direkten Steuern und zur staatlichen „Verzehrsteuer" einhoben[18]. Im übrigen behielt sich der Staat alle wichtigen Abgaben selbst vor. Auch die Genehmigung für die Einhebung von Zuschlägen über ein gewisses Ausmaß hinaus mußte vom Staat eingeholt werden[19].

Mit der allmählichen Schwächung der Zentralgewalt gelang es den Ländern, ein zunehmend autonomes Besteuerungsrecht zu entwickeln und sich in ziemlich weitem Umfang von den Genehmigungspflichten zu befreien. Der bedeutendste Schritt dazu war die selbständige Besteuerung des Gebrauchs alkoholischer Getränke[20].

Dieser Weg der Länder zu einer autonomen Finanzwirtschaft wurde von unitarischen Bestrebungen bekämpft. Trotzdem die Länder einige Zeit hindurch erfolgreichen Widerstand leisten konnten, blockierte die Personalsteuerreform des Jahres 1896[21] die finanziellen Autonomiebestrebungen der Länder nachdrücklich. Bei der Einführung der Einkommensteuer wurde diese mit Zuschlagsfreiheit ausgestattet, dafür erhielten die Länder zum Ersatz für die Einkommensverluste *Überweisungen*, die nach einem aufkommensneutralen Schlüssel errechnet wurden[22]. Damit war das *Überweisungssystem* begründet, dessen Grundgedanke darin liegt, daß die Besteuerungshoheit ausschließlich beim Gesamtstaat liegt und die Länder und Gemeinden ihren Finanzbedarf aus „Überweisungen" aus den Er-

18) Vgl dazu MEYER, Art „Finanzwesen", in: Mischler/Ulbrich, Österreichisches Staatswörterbuch[2] 2. Bd (1906) 89 ff, insb 100 f; DERS., Art „Zuschläge/Steuerzuschläge", ebenda 4. Bd (1909) 1039 ff; PFAUNDLER, Der Finanzausgleich in Österreich (1931) 419.

19) Vgl WITTSCHIEBEN, Die allgemeinen Rechtsgrundlagen des österreichischen Finanzwesens (1926) 20 f.

20) Vgl PFAUNDLER, Finanzausgleich 419; PERNTHALER, Finanzverfassung 111.

21) G vom 25.10.1896 betreffend die direkten Personalsteuern, RGBl 1896/220; vgl dazu REISCH, Die direkten Personalsteuern in Österreich (1898); zu den Rückwirkungen dieses G auf die Länderfinanzen siehe insb 177 ff.

22) Zur horizontalen Finanzausgleichwirkung dieser Maßnahme vgl SCHACHNER-BLAZIZEK, Finanzausgleich in Österreich (1967) 22 f; PERNTHALER, Finanzverfassung 111 f.

trägen der Staatssteuern decken. In den nächsten Jahrzehnten wurden den Ländern, in der Folge auch den Gemeinden, sukzessive die Alkoholbesteuerung und die ohnehin bescheidenen Zwecksteuern entzogen[23] und das gemischte Verbundsystem, dominiert vom Überweisungssystem, prägte den Finanzausgleich zwischen Staat, Ländern und Gemeinden.

Das Finanzsystem des frühen 20. Jahrhunderts entsprach dem staatsrechtlichen Charakter der Monarchie als dezentralisierter Einheitsstaat. Insbesondere die noch heute das Finanzverfassungsrecht prägende Gleichstellung von Ländern und Gemeinden, beide dem „Staat" subordinierte und ihre Legitimität von ihm ableitende *Selbstverwaltungskörper*, war Kennzeichen dieses Staatsverständnisses[24]. Nur nach diesem Verständnis mag es systemkonform sein, die Finanzen an diese Gebietskörperschaften zu überweisen, und ihnen eine gewisse Autonomie bei der *Verwaltung* dieser Mittel zu gewähren.

c) Inflation, Kriegswirtschaft und schließlich der Zusammenbruch Osterreichs zerstörten auch das bisherige System der Überweisungen und die Reste der Zuschlagswirtschaft. Die Lage der Länderfinanzen war gegen Ende des Ersten Weltkrieges und zu Beginn der Neukonstituierung des österreichischen Staatswesens katastrophal, auch die Überweisungen deckten nicht mehr annähernd den Finanzbedarf, da ihre Veranlagung dem sinkenden Geldwert nicht angepaßt wurde — und der Griff zur Notenpresse war ihnen verwehrt. PFAUNDLER[25] beschreibt die prekäre Situation der Länder: „Es blieb ihnen kein anderer Ausweg, als der einer Anlehnung an den Gesamtstaat, die allerdings mit einer beinahe völligen Preisgabe ihrer selbständigen Haushaltsführung verbunden war, soweit sie in der Beschaffung der steuerlichen Einnahmen zum Ausdruck kommt. Der Staat war zur Hilfeleistung bereit und auch befähigt, da ihm aus der Tätigkeit der Notenpresse, die auch den größten Teil seines eigenen Bedarfes deckten mußte, Mittel in unbeschränktem Maß zur Verfügung standen. So traten an die Stelle der Überweisungen, aber auch an jene der zu völliger Bedeutungslosigkeit herabgesunkenen Zuschlagseinnahmen der Länder (Gemeinden) Zuschüsse (Dotationen) aus staatlichen Mitteln, die vom Jahr 1917 an zunächst in Form von Zweckzuschüssen

23) Vgl PFAUNDLER, Finanzausgleich 420: „.... das selbständige Besteuerungsrecht der Länder war damit auf ein buntes Gemisch von mit einzelnen Ausnahmen mehr oder weniger unbedeutenden Abgaben beschränkt ....".

24) Vgl GUMPLOWICZ/BISCHOFF, Das österreichische Staatsrecht[3] (1907) 166: „Als solche Selbstverwaltungskörper fungieren in Österreich die Gemeinden und Länder". Zum Fortleben dieser Theorie bei den Beratungen der Verfassungsentwürfe vgl ERMACORA (Hg), Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht (1920) (1967) 272 f.

25) PFAUNDLER, Finanzausgleich 420; vgl auch STANKA, VVDStRL 14 (1956) 68 f (Diskussionsbeitrag).

für den Personalaufwand für Angestellte und Lehrer, dann auch in Form allgemeiner Zuschüsse für den ganzen Verwaltungsaufwand überhaupt, vorübergehend auch in jener von Darlehen, gewährt wurden und sich allmählich zur Hauptstütze der Haushaltsführung von Ländern und Gemeinden entwickelten. Es war schließlich der weitaus überwiegende Teil des Aufwandes der Länder (Gemeinden), der mittelbar aus staatlichen Mitteln bestritten wurde, womit nicht nur gefühlsmäßig, sondern auch tatsächlich, eine völlige Abhängigkeit dieser Körperschaften vom Gesamtstaat verbunden war".

Dieses „extreme Dotationssystem"[26] war auch noch über die Einführung des bundesstaatlichen Verfassungssystems hinaus eine wirtschaftliche Notwendigkeit[27]. Es war ja dieser, den Zentralismus im allgemeinen begünstigende Nachkriegszustand, der den Geist der Finanzverfassung von 1922 wesentlich bestimmte und immer wieder aufflackernde Selbständigkeitsbestrebungen der Länder erfolglos bleiben ließ[28]. Zwar wurde das Dotationssystem mit dem Ausbau der bundesstaatlichen Verfassung wieder abgeschafft, doch blieb die unitarische Ausrichtung des Finanzsystems bestehen. Der neuen bundesstaatlichen Verfassung wurde im F-VG 1922 insoweit Rechnung getragen, als die Länder mit dem Bund als gleichberechtigte Träger einer gemeinsamen Steuerhoheit *rechtlich* anerkannt wurden[29], doch konnten sie — trotz der formalen Anerkennung des Abgabenerfindungsrechts — in den ersten Jahren der Ersten Republik nicht einmal den bescheidenen Umfang ihrer alten Handlungsfreiheit, die sie als Provinzen noch hatten, wiedererlangen. Vielmehr setzte sich in der Finanzausgleichsgesetzgebung das Prinzip der *Ertragsbeteiligung* und damit das Verbundsystem endgültig durch[30]. Die in der Regierungsvorlage zum F-VG 1922 enthaltenen Sicherungsklauseln zugunsten der Länder[31] — ein weitgehendes Zustimmungsrecht des Bundesrates bei finanzausgleichsrechtlichen Gesetzesvorhaben — hätten der verbundenen Steuerwirtschaft noch den Charakter einer Souveränitätsgemeinschaft von Bund und Ländern verleihen können. Die ersatzlose Streichung dieser Bestimmung im Finanz- und Budgetausschuß verlieh der bundesstaatlichen Finanz-

26) PERNTHALER, Finanzverfassung 112.

27) Zur Entwicklung der Dotation von Personalausgaben siehe SCHÄFFER, Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat, FS Melichar (1983) 381 f.

28) Vgl PFAUNDLER, System des Finanzausgleichs in Österreich (1935) 17; KIENBÖCK, Das österreichische Sanierungswerk (1925) 75 ff, insb 77 ff.

29) Insb durch § 4 F-VG 1922, BGBl 1922/124 idf BGBl 1923/313; 1924/184; 1925/270; 1931/46 (WV 1931/61).

30) Vgl LAGER, Bundesstaat und Finanzverfassung, ihr Einfluß auf das Steuerwesen, ÖJZ 1954, 310.

31) Siehe die Nachweise bei RUPPE, Finanzverfassung im Bundesstaat (1977) 94 f.

ordnung des Jahres 1922 einen den Wertvorstellungen einer demokratischen Bundesstaatlichkeit widersprechenden unitarischen Zug[32]. Zwar bestanden in der Ersten Republik eine Reihe von Schutzbestimmungen zugunsten der Länder[33], doch sind diese auf die Garantie von bestimmten *Geldbeträgen* und nicht auf die Selbständigkeit der Steuerwirtschaft hin orientiert. Solche Modelle sind grundsätzlich auch im dezentralisierten Einheitsstaat denkbar[34].

Allerdings hatte das F-VG 1922 den Ländern das selbständige Abgabenerfindungsrecht zugestanden[35], das diese in der Not der Ersten Republik geschickt zu nutzen verstanden und aus dem sie, zusammen mit den vom Bund überlassenen Realsteuern, im Laufe der Zeit eine doch nicht unbeträchtliche Eigenständigkeit ihrer Haushaltswirtschaft erreichen konnten[36]. Allerdings standen auch diese Maßnahmen unter dem ständigen „Damoklesschwert" des Einspruchsrechts des Bundes und des bundeslastigen „Vermittlungsverfahrens"[37] sowie der Verfügungsbefugnis des Bundes über die Verteilung der Steuerquellen.

Diese föderalistischen Ansätze wurden durch das F-VG 1934[38] weitgehend beseitigt. Entsprechend der Grundkonzeption der ständisch-autoritären Verfassung war die neue Finanzordnung noch weit unitarischer verfaßt als das F-VG 1931[39]. So wurde das Steuererfindungsrecht der Länder sowie die verfassungsrechtlichen und einklagbaren Schutzbestimmungen zugunsten der Länder und Gemeinden gänzlich beseitigt[40].

---

32) In den Art VIII - XI der FAG-Novelle 1931, BGBl 1931/46, wurde eine Verteilung der Ertragsanteile in beträchtlichem Ausmaß am Bedarf orientiert, was eine weitere Unitarisierung bedeutete; vgl PFAUNDLER, System 18.

33) Dazu PERNTHALER, Finanzverfassung 114 f.

34) Siehe etwa den VI. Abschnitt des Südtiroler Autonomiestatuts (Dekret des Präsidenten der Republik vom 31. August 1972, Nr. 670) und dazu PERNTHALER/KATHREIN/WEBER, Der Föderalismus im Alpenraum (1982) 120 ff.

35) Dies ergibt sich aus §§ 2 - 4, 6 und 7 F-VG 1922; vgl PFAUNDLER, Finanzausgleich 48, 89 f und 199.

36) Vgl PEMBAUR, Aufgaben und Abgaben der österreichischen Länder nach dem Voranschlag 1926 (1926) 70; PFAUNDLER, Finanzausgleich 421 f; DERS., Das Abgabenrecht der österreichischen Länder und Gemeinden (1928); SCHACHNER-BLAZIZEK, Finanzausgleich 25, verweist darauf, daß die Länder im Jahre 1925 die Hälfte aller Aufwendungen durch eigene Steuern decken konnten.

37) Vgl § 7 Abs 6 F-VG 1922; PFAUNDLER, Finanzausgleich 267 ff; FROEHLICH, Die Bundesverfassung der Republik Österreich (1930) 65 f.

38) BGBl II 150/1934; siehe auch das neue AbgabenteilungsG, BGBl II 306/1934 und dazu PFAUNDLER, System.

39) Vgl PFAUNDLER, System 63 f; SCHACHNER-BLAZIZEK, Finanzausgleich 26.

40) Siehe die Nachweise bei PERNTHALER, Finanzverfassung 117.

d) Wenn auch die bundesstaatliche Finanzordnung der Ersten Republik als konsequente Fortführung des in der Monarchie begonnenen Verbundsystems stark unitarische Züge trug, so bot sie doch den Ländern durch die damals noch bestehenden Möglichkeiten der „Erfindung" neuer Steuern und der verfassungsrechtlichen Schutzbestimmungen begrenzte Möglichkeiten, die von einer „(abgeschwächten) föderalistischen Finanzordnung" sprechen lassen[41]. Diese Ansätze wurden jedoch duch die *Finanzordnung des „Großdeutschen Reichs"* radikal und nachhaltig beseitigt.

Das reichsdeutsche System der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs[42] war streng einheitsstaatlich („gesamtvölkisch") und entkleidete die Länder auch finanzrechtlich ihrer Hoheitsrechte. Die Länder waren zu „Körperschaften des öffentlichen Rechts"[43], zu Selbstverwaltungskörpern im Range von bloßen Verwaltungssprengeln „degradiert" worden, während die Gemeinden zum Teil bessergestellt wurden[44]. Diese zentralistische Finanzverfassung führte eine Reihe von Steuerrechtsfiguren in Österreich ein, die zwar in einigen Bereichen schon ansatzweise entwickelt waren, hier jedoch das System einer unitarischen Finanzverfassung in reiner Form verwirklichten[45].
Kennzeichnend war die *einheitliche reichsrechtliche Regelung und Verwaltung der Steuergesetze*, sowie die Beherrschung des Finanzausgleichs vom Prinzip der *Zuweisungen, Umlagen und Kostenübernahmen.* Dieses System der Transferswirtschaft entspricht in dieser Ausgestaltung der staatsrechtlichen Vorstellung von den „niederen" Gebietskörperschaften (Gemeinden, Kreise, Gaue) gegenüber dem nach dem Führerprinzip organisierten Reich. Vorschriften über *einheitliche* Grundsätze der Haushaltsführung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung für die Länder, wie sie im nationalsozialistischen Recht bestanden, ergänzten konsequent diese einheitsstaatliche Finanzordnung.

---

41) So PERNTHALER, Finanzverfassung 117.

42) Durch GBlÖ 1938/94, 1938/565 und 1939/1022 (insb §§ 12 ff) wurde das reichsdeutsche Steuer- und Finanzausgleichsrecht in Österreich eingeführt; als Grundlage für die Übernahme in die Zweite Republik war die 1944 erlassene *Finanzausgleichs-Verordnung*, RGBl 1944 I 282 entscheidend; zum Wegfall der Finanzhoheit der Länder vgl KOELLREUTTER, Deutsches Verfassungsrecht[3] (1938) 121 f; PERNTHALER, Finanzverfassung 115 f mwN.

43) Vgl MARKMANN, Die Rechtsstellung der Länder und Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: FRANK, Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung[2] (1935) 451; SPANNER, Zur Neuordnung und Rechtsangleichung in der österreichischen Verwaltung, ZöR 1939, 474.

44) Vgl ALTENSTETTER, Der Föderalismus in Österreich (1969) 82; PERNTHALER, Finanzverfassung 115.

45) Siehe zum folgenden KOELLREUTTER, Verfassungsrecht[3] 121 f; PERNTHALER, Finanzverfassung 115 f.

e) Anders als beim *Organisationsrecht* der mittelbaren Bundesverwaltung bedeutete die nationalsozialistische Herrschaft in Österreich für die Finanzordnung kein bloßes „Intermezzo", sondern hinterließ tiefgreifende Spuren. Noch heute prägen bedeutende „austrifizierte" Elemente der reichsdeutschen Finanzordnung das Bild des österreichischen Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrechts entscheidend mit. Nach einer aus der Situation der Nachkriegszeit heraus verständlichen Weitergeltung der reichsdeutschen Finanzordnung[46] wurde 1948 das heute noch geltende F-VG 1948[47] in Kraft gesetzt. Äußerlich wurde damit die österreichische Finanzordnung der Ersten Republik vor 1933 wiederhergestellt[48]. Das F-VG 1948 ist jedoch von der zwischenzeitlichen Rechtsentwicklung entscheidend geprägt. Zunächst knüpft das F-VG 1948 an das F-VG 1934 an, indem es die länderfreundlichen Ansätze des F-VG 1931 ausklammert. So wurde die zumindest theoretische Garantie der Abgabenhoheit der Länder des F-VG 1931[49] ebensowenig in die Finanzverfassung aufgenommen, wie die Schutzbestimmungen zugunsten der Länder. Das *Abgabenerfindungsrecht der Länder* kann sich daher nicht mehr auf ausdrücklich positiviertes Verfassungsrecht stützen, sondern wird zum Teil aus dem *System* der Finanzverfassung[50], zum Teil aus den Generalklauseln des ein-

46) Zwar wurde durch Art 1 V-ÜG 1945 das F-VG 1931 wieder in Kraft gesetzt (siehe oben Anm 29), doch war es auf Grund der Rechtsentwicklung völlig unanwendbar, weshalb die reichsdeutsche Finanzausgleichs-Verordnung (siehe Anm 42) sinngemäß weiter angewendet wurde; vgl dazu PFAUNDLER, Gedanken über die zukünftige Gestaltung des Finanzausgleichs in Österreich (1947) 7 ff; WISSGOTT, Der Finanzausgleich in Österreich der Zweiten Republik (1973) 56.

47) BGBl 1948/45; vgl PFAUNDLER, Staatsrechtliche Fragen im österreichischen bundesstaatlichen Finanzausgleich, JBl 1948, 361 ff; DERS., Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/58 (1958) 7 ff; LAGER, ÖJZ 1954, 308 ff; SCHACHNER-BLAZIZEK, Finanzausgleich 28 ff ua; ALTENSTETTER, Föderalismus 81 ff; MELICHAR, Die österreichische Finanzverfassung, in: Andreae (Hg) Handbuch der österreichischen Finanzwirtschaft (1970) 13 ff; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972) 212 ff; WISSGOTT, Finanzausgleich; RUPPE, Finanzverfassung; BÖS, Das Finanzsystem, in: Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 717 ff; SCHÄFFER, in: Salzburger Symposion (1980) 67 ff; PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung Bd 1 (1975) 234 ff u 298 ff; DERS., Finanzverfassung 119 ff.

48) Vgl PERNTHALER, Finanzverfassung 117.

49) Dies war durch eine der Rechtstechnik der allgemeinen Kompetenzverteilung entsprechenden Kombination von Enumerationsmethode und Generalklausel (zugunsten der Länder) verwirklicht; vgl §§ 2 - 4 F-VG 1931; RUPPE, Finanzverfassung 48 f.

50) Vgl VfSlg 3221/1957; 3742/1960; 4398/1963; 5859/1968; in diesem Sinn, wenn auch ohne Begründung, VfSlg 6159/1970; 6755/1972; 9804/1983 (unter ausdrücklicher Bezugnahme auf RUPPE); MELICHAR, in: Andreae (Hg), Finanzwirtschaft 17; siehe ERMACORA, Österreichische Verfassungslehre (1970) 314; RUPPE, Das Abgabenerfindungsrecht der österreichischen Bundesländer, FS Wilburg (1975) 323 ff; DERS., Finanzverfassung 48 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 143; DERS., Finanzverfassung 127.

fachgesetzlichen Finanzausgleichsrechts abgeleitet[51], von einer Minderheit wird es sogar überhaupt bestritten[52].
Aus dem reichsdeutschen Finanzrecht wurde das System der Finanzzuweisungen und Zuschüsse in enger Anlehnung an die Finanzausgleichs-Verordnung 1944 übernommen[53]. Die Gewährung dieser Transfers, die für die Einnahmenstruktur der Länder von großer Bedeutung sind[54], kann vom Bund an Bedingungen geknüpft werden und es ist ihm auch ein Überwachungsrecht eingeräumt[55].

Auch das Umlagerecht zu Lasten der Gemeinden[56], das überdimensionierte Einwirkungsrecht des Bundes auf die Regelung und Verteilung der Gemeindeabgaben[57], die Vereinheitlichung des Haushaltswesens, der Finanzstatistik sowie der Bundeseinfluß auf das Kreditwesen der Länder und Gemeinden sind vom zentralistischen reichsdeutschen Finanzsystem übernommene Institutionen. Die von PFAUNDLER[58] provokant formulierte Frage „Reichsgaue oder Bundesländer?" stellt sich durch die Entwicklung des Finanzausgleichsrechts in den folgenden Jahrzehnten[59] nicht mehr in dieser Schärfe. Es bleibt aber trotzdem festzuhalten, daß die Finanzverfassung der Zweiten Republik das Resultat der überwundenen einheitsstaatlichen Rechtsentwicklung ist und zum Grundprinzip des Art 2 B-VG in krassem Widerspruch steht. Eine Bundesstaatsreform muß daher auch eine *grundlegende* Reform der Finanzverfassung beinhalten[60].

---

51) So offenbar noch VfSlg 3033/1956; vgl auch PFAUNDLER, Finanzausgleichsgesetzgebung[2] 40; SCHACHNER-BLAZIZEK, Finanzausgleich 105; undeutlich ADAMOVICH/FUNK, Österreichisches Verfassungsrecht[3] (1985) 180.

52) So WALTER, Bundesverfassungsrecht 218; MAYER, Verfassungsrechtliche Probleme des Wiener Parkometergesetzes, ÖStZ 1975, 153 f.

53) Vgl die EB zur RV des F-VG 1948, 510 Blg sten Prot NR 5. GP, 13.

54) Siehe SMEKAL, Analyse der Aufgabenfinanzierung der Länder, in: Matzner (Hg), Aufgaben 266; BÖS/GENSER/HOLZMANN, Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten, b: Österreich, in: Neumark/Andel/Haller (Hg), Handbuch der Finanzwissenschaft[3], Bd IV (1980) 132, 142; ein Ländervergleich zeigt, daß die Bedeutung der Transfers in anderen Bundesstaaten nicht annähernd so groß ist wie in Österreich; vgl PERNTHALER/KATHREIN/WEBER, Föderalismus 233.

55) Vgl § 13 F-VG.

56) § 3 Abs 2 F-VG; § 4 FAG 1985, BGBl 1984/544; vgl PFAUNDLER, Finanzausgleichsgesetzgebung[2] 20 ff; WISSGOTT, Finanzausgleich 143 f.

57) Vgl § 7 Abs 3 F-VG; §§ 8 - 10 FAG 1985.

58) PFAUNDLER, Reichsgaue oder Bundesländer?, Die Furche 49/1946.

59) Vgl die Darstellung dieser Rechtsentwicklung bei WISSGOTT, Finanzausgleich 159 ff.

60) Dazu PERNTHALER, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (1980) 26 ff; DERS., Finanzverfassung 183 ff; SCHACHNER-BLAZIZEK, Finanzausgleich 123 ff; GENSER/HOLZMANN, Ein Weg zur Neugestaltung des österreichischen Steuersystems, WiPolBl 1979, H 5, 127 ff; BÖS/GENSER/HOLZMANN, in: Neumark/Andel/Haller (Hg), Handbuch[3] Bd IV 158 ff.

3. *Die Grundprinzipien des Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrechts*

a) Die Vorzugsstellung des Bundes

aa) *Das Bundesstaatsverständnis des F-VG*

Der historische Befund hat gezeigt, daß die Entwicklung der österreichischen Finanzverfassung an einheitsstaatlichen Vorstellungen und Staatseinrichtungen orientiert war und das bundesstaatliche Staatsrechtsverständnis nur minimalen Eingang in die rechtliche Ordnung des Finanzwesens gefunden hat[61]. Von daher ist auch die rechtliche Ausgestaltung des Verhältnisses der Gebietskörperschaften zueinander im Finanzwesen erklärlich: Das F-VG regelt nicht, wie in Art 13 B-VG angekündigt[62], die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auf dem Gebiete des Abgabenwesens, sondern die *finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften.* Schon im Titel des F-VG klingt sohin jenes staatsrechtliche Verständnis an, das den Bund als den Staat schlechthin, Länder und Gemeinden als einander rechtswesentlich gleichrangige[63], dem Bund jedoch untergeordnete Gebietskörperschaften begreift[64]. Die Stellung des Bundes in der Finanzverfassung ist aber keine bloß formale Überordnung, sondern kann als *absolute Superiorität* bezeichnet werden, die nicht nur

---

61) GRÜNWALD, Das Finanzproblem im Bundesstaat, ZfVerw 1921, 16 ff insb 35 ff, weist auf die allgemein beobachtbare Tendenz der Unitarisierung des Finanzwesens vom Ende des 19. bis ins 20. Jahrhundert hin; H. MÜLLER, Zur Problematik des Finanzausgleichs zwischen Oberstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat, AöR 1958, 31 f, konstatiert ein nachweisbares Unverständnis der Finanzwissenschaft in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg gegenüber der bundesstaatlichen Ordnung.

62) Art 13 B-VG hatte in der Stammfassung folgenden Wortlaut:
„(1) Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung hinsichtlich der Regelung, welche Abgaben dem Bund, den Ländern und den Gemeinden zustehen, der Regelung der Anteilnahme der Länder und der Gemeinden an den Einnahmen des Bundes und der Regelung der Beiträge und Zuschüsse aus Bundesmitteln zu den Ausgaben der Länder und der Gemeinden.
(2) Landessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung hinsichtlich der Regelung, welche Abgaben der Länder den Gemeinden übertragen werden, der Regelung der Anteilnahme der Gemeinden an den Einnahmen der Länder und der Regelung der Beiträge und der Zuschüsse aus Landesmitteln zu den Ausgaben der Gemeinden". Die heutige Fassung erhielt Art 13 B-VG durch die Verfassungsnovelle 1925; vgl ADAMOVICH/FROEHLICH (Hg), Die Novellen zur Bundesverfassung (1926) 6; WITTSCHIEBEN, Rechtsgrundlagen 25.

63) Dies entspricht der sog „Dezentralisationstheorie", wonach die Länder als „potenzierte Selbstverwaltungskörper" sich von den Gemeinden nur durch den (quantitativ) größeren Umfang ihrer Autonomie unterscheiden; vgl GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone (1941, Neudruck 1949) 28; KOJA, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung Bd III (1974) 93 ff; WEBER, Kriterien des Bundesstaates (1980) 70 ff.

64) Vgl PERNTHALER, Finanzverfassung 119 ff; PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 586 ff.

die gesetzliche Disposition über die Instrumente des Finanzausgleiches beinhaltet, sondern auch Aufsichtsrechte und Ordnungsbefugnisse gegenüber Ländern und Gemeinden. Als wichtigste Rechtsinstitute, die diese Vorzugsstellung begründen, sind zu nennen:

bb) *Die Kompetenzkompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers*

§ 3 Abs 1 F-VG überträgt dem einfachen Bundesgesetzgeber die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen den Gebietskörperschaften und damit die Abgrenzung der Kompetenzen auf dem Gebiete des Finanzwesens überhaupt[65]. Der Bund kann so, ohne Bindung an den verfassungsrechtlichen Bestandsschutz, wie im Bereich der allgemeinen Kompetenzverteilung[66], Landeskompetenzen begründen, entziehen oder modifizieren. Dies geschieht durch die Zuweisung einer konkreten Abgabe zu einem, in § 6 genannten Typus, wobei der Bundesgesetzgeber nur den sehr geringen Bindungen des Prinzips der Finanzausgleichsgerechtigkeit unterworfen ist[67].

cc) *Der Regelungsvorbehalt des § 7 Abs 3 F-VG*

Überläßt der Bund den Ländern und/oder Gemeinden ausschließliche oder geteilte Bundesabgaben (nach § 6 Z 1 u 2 F-VG), so kann er sich die Regelung der Erhebung und Verwaltung[68] dieser Abgabe ganz oder hinsichtlich der Grundsätze (Art 12 und 15 B-VG) vorbehalten. Dasselbe gilt für Abgaben, die am Tage des Inkrafttreten des F-VG vom Bund für Zwecke der Gemeinden erhoben wurden[69]. Diese Regelung ermöglicht dem Bund, über den Weg eines Wechsels des Abgabentypus Einfluß auf die Landesabgaben (Gemeindeabgaben) zu nehmen und damit die Landeszuständigkeiten des § 8 Abs 1 F-VG auszuhöhlen. PERNTHALER[70] hat diese Bestimmung zutreffend als „verfassungsrechtliches und verfassungssystematisches ‚Monstrum' sogar innerhalb der Finanzverfassung" bezeichnet.

---

65) Vgl PFAUNDLER, Finanzausgleichsgesetzgebung[2] 18 ff; SCHACHNER-BLAZIZEK, Finanzausgleich 73; WISSGOTT, Finanzausgleich 14 f; RUPPE, Finanzverfassung 35 f; PERNTHALER, Finanzverfassung 125 und 136; WERNDL, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (1984) 83 f.

66) Neben der leichten Disponierbarkeit mit der einfachen Mehrheit im NR ist vor allem die Nichtanwendbarkeit des Art 44 Abs 2 B-VG („Verfassungsgesetze") hervorzuheben. Die B-VG-Novelle 1984, BGBl 490, hat an der Assymetrie von Staatsverfassung und Finanzverfassung bedauerlicherweise festgehalten.

67) Siehe dazu unten A.3.e. dieses Abschnitts.

68) Nach VfSlg 5961/1969 bedeutet Verwaltung die Bemessung, Einhebung und zwangsweise Einbringung einer Abgabe.

69) Vgl dazu die Nachweise bei PFAUNDLER, Finanzausgleichsgesetzgebung[2] 33 ff; VfSlg 5357/1966; VfGH A 6/82, 18/84 v 23.6.1984.

70) PERNTHALER, Finanzverfassung 136.

dd) *Die Übermacht des Bundes bei den Transfers*

§ 3 Abs 1 F-VG räumt der Bundesgesetzgebung das (unbeschränkte) Recht ein, Ländern und Gemeinden aus allgemeinen Bundesmitteln Finanzzuweisungen für ihren Verwaltungsaufwand überhaupt und Zuschüsse für bestimmte Zwecke zu gewähren. Hier findet sich das Dotations- und Alimentationssystem der zentralistischen nationalsozialistischen Finanzwirtschaft wieder, das in das österreichische System übergeleitet worden und an die Seite des typisch österreichischen Verbundsystems getreten ist[71]. Zwar räumen §§ 12 f F-VG auch den Ländern gegenüber den Gemeinden die Transfershoheit ein, die Stellung des Bundes auf diesem Gebiet ist jedoch ungleich stärker. § 3 Abs 1 F-VG räumt dem Bund eine sehr weitgehende Wahlmöglichkeit ein[72], den Finanzbedarf der Länder durch Abgaben und Ertragsanteile zu decken oder durch Finanzzuweisungen oder Zuschüsse, wodurch der Bund seinen Einfluß auf die Erfüllung der Landesaufgaben vergrößern kann[73].

Umgekehrt sind Transfers der Länder an den Bund von diesem auf Grund seiner Aufgaben- und Finanzübermacht de facto erzwingbar. So läßt sich der Bund von den Ländern Autobahnabschnitte, Eisenbahn(aus)bauten, usw von den Ländern vorfinanzieren[74]. Im Bereich der Förderungs- und Subventionsverwaltung zeigt sich das „principal-agent-Modell" bei Handhabung der Transfers besonders deutlich[75].

ee) *Der besondere Schutz der Bundesabgaben*

Während der Bund ein Zugriffsrecht auf alle Landes- und Gemeindeabgaben hat (§ 3 Abs 1 F-VG), bestehen für seine eigenen Abgaben besondere Schutzvor-

---

71) Siehe dazu PFAUNDLER, Finanzausgleichsgesetzgebung[2] 18 ff.

72) Ein Bestandsschutz des Steuerertragsrechts der Länder und Gemeinden ergibt sich wohl aus der Wendung „außerdem" in § 3 Abs 1 F-VG. Der Ausnahmecharakter kann auch aus der Zweckbindung (arg. „... für bestimmte Zwecke") erschlossen werden.

73) Vgl § 13 F-VG; zur Beschränkung der Haushaltsautonomie durch Transfers vgl THÖNI, Transfers zwischen Gebietskörperschaften (1973) 93 ff; DERS., in: Esterbauer/Thöni, Föderalismus 107; SMEKAL, Wirtschafts- und finanzpolitische Probleme des österreichischen Finanzausgleichs, in: Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung Bd III (1974) 201 ff.

74) Da nach der Judikatur des VfGH die Verwendung von Abgabenerträgen nicht an die Kompetenzschranken gebunden ist, ist dies rechtlich zulässig; vgl VfSlg 3033/1956 und 3919/1961 (ablehnend KLECATSKY/MORSCHER, Das österreichische Bundesverfassungsrecht[3] (1983) 806; siehe die kritischen Ausführungen mwN bei RUPPE, Finanzverfassung 71 f.

75) Kritisch auch WITTMANN, Die bundesstaatliche Problematik des Subventionsrechts, in: Wenger (Hg), Förderungsverwaltung (1973) 382 f; PERNTHALER, Finanzverfassung 156.

schriften. Nach § 8 Abs 3 F-VG dürfen Zuschläge der Länder und Gemeinden auf bestehende Bundesabgaben und gleichartige Abgaben der Länder und Gemeinden von demselben Besteuerungsgegenstand nur mit ausdrücklicher bundesgesetzlicher Ermächtigung erhoben werden[76].

ff) *Besondere Eingriffsrechte der Bundesgesetzgebung*

Das F-VG ermächtigt den Bundesgesetzgeber zu Eingriffen in den Zuständigkeitsbereich der Landesgesetzgebung aus verschiedenen Gründen, die § 7 Abs 1 F-VG recht unsystematisch aneinanderreiht. PFAUNDLER[77] hat diese Zwecke in vier Fallgruppen zusammengefaßt:

(1) die Erhaltung der vollen Handlungsfreiheit des Bundes bei Abschluß zwischenstaatlicher Verträge auf dem Gebiete des Steuerrechtes, der somit auch über Landes(Gemeinde)abgaben Vereinbarungen treffen kann, um Doppelbesteuerungen oder andere, zwischenstaatliche Vereinbarungen erschwerende, steuerrechtliche Bestimmungen zu vermeiden;
(2) die örtliche Abgrenzung der Steuerhoheit der Länder (Gemeinden) zur Vermeidung innerstaatlicher Doppelbesteuerungen zwischen Ländern oder Gemeinden;
(3) die Erhaltung der Freizügigkeit des Verkehrs im Inland und ins Ausland;
(4) Verhinderung der Schädigung der Bundesfinanzen

Diese Eingriffsrechte, die (typologisch) Maßnahmen der *Bundesaufsicht*[78] darstellen, sind weitgehend überflüssig und mit dem bundesstaatlichen Konfliktregelungssystem systematisch nur schwer vereinbar. Denn mögliche Verletzungen dieser Bundesinteressen lassen sich ebensogut systemkonform auf dem von der Bundesverfassung vorgegebenen Schlichtungsweg bereinigen[79].

gg) *Weitere Eingriffsrechte des Bundes in die Finanzhoheit der Länder und Gemeinden*

Neben den *gesetzlichen* Eingriffen und Beschränkungen ermächtigt das F-VG die Bundesregierung und den Finanzminister zu einer Reihe von Maßnahmen,

---

76) Vgl dazu PFAUNDLER, Finanzausgleichsgesetzgebung[2] 48, 362; DERS., JBl 1948, 362; PERNTHALER, Finanzverfassung 137.

77) PFAUNDLER, Finanzausgleichsgesetzgebung[2] 36 f.

78) Vgl WEBER, Die Bundesaufsicht als staats- und verfassungstheoretisches Problem, in: Pernthaler/Weber, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich (1979) 9 ff.

79) Neben der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer vom Landesgesetzgeber geregelten Abgabe nach § 3 Abs 1 ist aus dem Bereich des F-VG noch das besondere Einspruchsverfahren nach § 9 zu nennen; im übrigen sind das Gebot des Art 4 B-VG sowie insb das Gleichheitsgebot und die bundesstaatliche Berücksichtigungsregel (vgl VfSlg 10292/1984 sowie aus dem Besteuerungsrecht VfSlg 1305/1984) taugliche und ausreichende Sicherungen, die im Verfahren nach Art 140 B-VG vor dem VfGH durchgesetzt werden können. Zum Abbau dieser „Bevormundungen" siehe die Reformvorschläge bei PERNTHALER, Finanzverfassung 207 ff.

die die Bundesinteressen wahren sollen. So sieht das F-VG ein besonderes Einspruchsverfahren vor (§ 9), das die Bundesregierung gegen ihr unliebsame Gesetzesbeschlüsse der Landtage über Landes(Gemeinde)abgaben in Gang setzen kann[80].

§ 16 F-VG ermächtigt den BM für Finanzen zur Vereinheitlichung der Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften[81]. Der BM für Finanzen hat nach dieser Bestimmung auch ein *Inspektionsrecht* über Voranschläge und Rechnungsabschlüsse und die Finanzwirtschaft von Ländern und Gemeinden.

Dem BM für Finanzen ist durch § 14 F-VG ein sehr weitgehendes *Kontroll- und Genehmigungsrecht über das Kreditwesen der Länder und Gemeinden* eingeräumt. Angesichts der Bedeutung, die der Kreditaufnahme bei der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben zukommt[82], öffnet diese Bestimmung, ergänzt durch die ministerielle Aufsicht über das Kreditwesen nach den bankenrechtlichen Bestimmungen[83], ein weiteres Tor zur Zentralisierung der gesamten öffentlichen Finanzwirtschaft.
Auch auf die Eingriffsrechte des Bundes im Rahmen der Transferwirtschaft (§ 3 Abs 1 iVm 3 § 3 F-VG) muß in diesem Zusammenhang verwiesen werden.

b) *Die besondere Technik der Kompetenzverteilung im Finanzverfassungsrecht*

Grundlage der Kompetenzverteilung des F-VG ist die „Abgabe" bzw der „Abgabenertrag" (§ 3 Abs 1 iVm § 6 F-VG). Damit hebt sich die finanzverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung deutlich von der allgemeinen Kompetenzverteilung der Art 10 - 15 B-VG ab und es besteht vor allem kein kompetenzrechtlicher Zusammenhang zwischen den Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen. Das F-VG legt nur die Kompetenzregeln für die *Mittelbeschaffung* fest und es ist unzulässig, über die Erhebung und Verwaltung einer Abgabe hinaus *Sachregelungen* zu

80) Siehe dazu PFAUNDLER, Der 26-gliedrige Ausschuß der Volksvertretung; seine Aufgaben und Zuständigkeitsgrenzen, BuI 1956, H 513.

81) Vgl die Voranschlags- und Rechnungsabschlußverordnung (VRV), BGBl 1983/159.

82) Vgl SMEKAL/GANTNER, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983 (1985) 101 f sowie im Anhang.

83) Siehe dazu LAURER, Wirtschafts- und Steueraufsicht über Kredit- und Versicherungsunternehmen (1972).

treffen, mögen sie auch in engem Zusammenhang mit der betreffenden Abgabe stehen[84].

Die Abgabe im Sinne des F-VG umfaßt alle öffentlichen Geldleistungsverpflichtungen an Gebietskörperschaften[85] und geht sohin über den engeren Begriff der „Steuer" hinaus. Die Kompetenzverteilung knüpft am *Abgabenertrag* an[86] und macht so die *Ertragshoheit* zu einem kompetenzrechtlichen Schlüsselbegriff, an dem das kompetenzrechtliche System des § 6 F-VG, das einfachgesetzlich nicht erweiterungsfähig ist[87], aufgehängt ist.

Die Begründung der Ertragshoheit erfolgt durch den einfachen Bundesgesetzgeber (*Abgabenerhebungskompetenz*), in der Regel in den periodischen Finanzausgleichsgesetzen[88], kann jedoch auch in anderen bundesgesetzlichen Vorschriften erfolgen[89].

Das geschlossene System der Abgabentypen des § 6 F-VG (*Typenzwang*) ist für den Bundes- wie Landesgesetzgeber nicht erweiterungsfähig und stellt die Kompetenzgrundlage nicht nur für die Gesetzgebung, sondern auch für die Vollziehung dar.

c) *Das Verbundsystem*

Das Kennzeichen einer verbundenen Steuerwirtschaft ist, daß das Finanzeinnahmerecht bei einer Gebietskörperschaft monopolisiert ist und die anderen Gebietskörperschaften am *Ertrag* beteiligt werden[90].

---

84) Wohl darf aber zB die Vorschreibung einer Landesabgabe an einen zivilrechtlichen Vorgang anknüpfen; vgl VfSlg 8596/1979; auch dürfen — in Grenzen — rechtspolitische *Zwecke* mitverfolgt werden (vgl VfSlg 4466/1963; 4708/1964; 5268/1966; 8457/1978 ua); HENGSTSCHLÄGER, Ausgleichsabgaben als spezifisches Instrument der Wirtschaftslenkung, ÖZW 1974, 68 ff; PERNTHALER, Finanzverfassung 126; differenzierend RUPPE, Das Abgabenrecht als Lenkungsinstrument der Gesellschaft und Wirtschaft und seine Schranken in den Grundrechten, Verh 8. ÖJT (1982) I/1.A, 81 ff; kritisch WERNDL, Kompetenzverteilung 81 ff.

85) Zum verfassungsrechtlichen Begriff der „Abgabe" vgl MORSCHER, Das Abgabenrecht als Lenkungsinstrument der Gesellschaft und Wirtschaft und seine Schranken in den Grundrechten, Verh 8. ÖJT (1982) I/1.B., 21 ff.

86) Vgl § 6 F-VG und dazu PFAUNDLER, Finanzausgleichsgesetzgebung[2] 26 ff.

87) Vgl VfSlg 7995/1977.

88) Zur Finanzausgleichsgesetzgebung seit 1948 vgl WISSGOTT, Finanzausgleich 159 ff; zum FAG 1979 siehe SEIPELT, Der Finanzausgleich 1979; ÖGZ 1979, 3 ff; zum FAG 1985 siehe HÜTTNER, Der Finanzausgleich 1985, ÖGZ 1984, 494 ff; HORNY, Der Finanzausgleich für die Jahre 1985 - 1988 (1985).

89) Vgl VfSlg 8578/1979.

90) Zu den einzelnen Modellen des Verbundsystems siehe HENSEL, Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung (1922) 20 ff; BÖS, Zur Theorie des Finanzausgleichs, in: Dreißig (Hg), Probleme 48 ff); WEBER, Kriterien 173 f; WUST, Föderalismus 132 ff; PERNTHALER, Finanzverfassung 34 f; RUPPE, Finanzverfassung 85, spricht vom „Zuweisungssystem".

Dem steht das *Trennsystem* gegenüber, bei dem die Einnahmequellen zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt und ihnen zur autonomen Ausschöpfung überlassen werden[91].

Nach der Systematik des F-VG und des FAG 1985[92] besteht in Österreich zwar ein *Mischsystem*[93], es herrscht jedoch das Element der verbundenen Steuerwirtschaft vor. Ein Bundesstaatsvergleich zeigt, daß die Verbundsysteme überall an Bedeutung zunehmen, da sie der modernen Konzeption der *Politikverflechtung* entsprechen[94]. In Osterreich ist dieses System jedoch besonders ausgeprägt und hat durch die große Bedeutung der Privatwirtschaftsverwaltung ein dichtes Geflecht von Einnahmen- und Ausgabenverflechtungen bewirkt, die nunmehr kritische Forderungen nach einer Entflechtung des Finanzsystems und der Schaffung eines Systems einer föderalistischen Finanzordnung auf der Grundlage eines Ausbaues des Trennsystems hervorgerufen haben[95].
Bedenkt man, daß die auf Grund des Abgabenerfindungsrechts ausgeschriebenen ausschließlichen Landesabgaben nur ca 1 % der Landeseinnahmen ausmachen, der überwiegende Teil aus Steueranteilen, Transfers und Umlagen besteht[96], so wird klar, daß das Verbundsystem das beherrschende Prinzip der österreichischen Finanzverfassung darstellt.

d) Die Kostentragungsregel

Das österreichische Finanzverfassungsrecht geht programmatisch von der prinzipiellen Übereinstimmung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung aus, in-

---

91) Siehe die Nachweise in den in Anm 90 genannten Untersuchungen.

92) BGBl 1984/544.

93) Vgl insb die Typen des § 6 F-VG sowie §§ 14 und 15 FAG 1985.

94) Vgl SCHARPF/REISSERT/SCHNABEL (Hg), Politikverflechtung, 2 Bde (1976/77); J. HESSE (Hg), Politikverflechtung im föderativen Staat (1978).

95) Vgl SCHACHNER-BLAZIZEK, Finanzausgleich 132 ff u 152 ff; RUPPE, Finanzverfassung 85 ff; BÖS, in: Schambeck (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 736; BÖS/GENSER/HOLZMANN, in: Neumark/Andel/Haller (Hg), Handbuch[3] Bd IV 158 ff; PERNTHALER, Bundesstaatsreform als Voraussetzungen einer wirksamen Verwaltungsreform, FS Fröhler (1980) 79 ff; DERS., Forderungsprogramm 26 ff; DERS., Finanzverfassung 224 ff; ESTERBAUER/THÖNI, Föderalismus 116 ff; sehr vorsichtig und am status quo orientiert, die Schlußfolgerungen der Expertenkommission in: MATZNER (Hg), Aufgaben 463 ff; SMEKAL/GANTNER, Entwicklung 170 ff.

96) Zur Einnahmestruktur der Länder vgl die periodisch von der Verbindungsstelle der Bundesländer hg Statistiken, „Österreichische Finanzwirtschaft", sowie SMEKAL/GANTNER, Entwicklung 101 f sowie im Anhang.

dem es jeder Gebietskörperschaft die Finanzierung des Aufwandes, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, selbst überläßt. Dieser in § 3 F-VG verankerte „*Konnexitätsgrundsatz*“[97] entspricht der dem bundesstaatlichen Prinzip eigenen *autonomen Verwaltungsverantwortung der Gebietskörperschaften*[98]. Die Bestimmung des § 2 F-VG wäre als solche geeignet, die föderalistisch geforderte Konnexität zwischen Aufgaben- und Finanzhoheit herzustellen, besonders weil bei dem die allgemeine Kompetenzverteilung beherrschenden Begriff der „*Aufgabe*“ angeknüpft wird[99]. Aber schon in § 2 wird dieser Konnexitätsgrundsatz durchbrochen, indem die zuständige Gesetzgebung ermächtigt wird, von dieser Regel abzuweichen, ohne daß dafür besondere Gründe oder Schranken normiert sind.

So unverständlich diese Regelung, vom bundesstaatstheoretischen Standpunkt aus gesehen, auch sein mag, sie entspricht doch insgesamt der pragmatischen und zentralistischen Struktur der österreichischen Finanzordnung[100]. Denn diese Ausnahmeermächtigung kommt nach der deutlichen Judikatur des VfGH[101] nur in *hierarchischer Rangordnung* zum Tragen. Und von daher bietet sie insbesondere dem Bund die Möglichkeit, seine Vorstellungen eines „gerechten Finanzausgleiches“[102] durch einen Kosten- und Lastenausgleich[103] ohne Änderung der Materiengesetze und ohne Verschiebungen im Bereich der Ertragshoheit über Steuern zu verwirklichen. Angesichts der inferioren Position der Länder und Ge-

97) Siehe dazu RUPPE, Finanzverfassung 65 ff.

98) So klar formuliert in VfSlg 935/1928; „Mit der neuen bundesstaatlichen Organisation aber steht es im Widerspruch, daß die Kosten einer Verwaltung, die der Bund bisher zu tragen hatten, weil diese Verwaltung in seiner Zuständigkeit fiel, vom Bunde weiter getragen werden soll, obgleich diese Verwaltung durch die neue bundesstaatliche Organisation in die Zuständigkeit der Länder gefallen ist. Die Änderung des Subjektes der Kostentragung steht in einem untrennbaren Zusammenhang mit der Änderung der Organisation“. Siehe dazu ERMACORA, Über die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG (1979) 15 ff.

99) Vgl STURM, Die Finanzverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben, DÖV 1968, 466 ff; PERNTHALER, Finanzverfassung 141 ff.

100) BÖS, in: Schambeck (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 718 f, weist auf die Bedeutung von Großprojekten (Autobahnen, UNO-City, AKH-Wien usw) und ihre Finanzierung für die Durchbrechung des § 2 F-VG hin.

101) Vgl VfSlg 2604/1953, wo der VfGH feststellt, daß „wohl der Bund den Ländern und Gemeinden sowie die Länder den Gemeinden finanzielle Verpflichtungen auferlegen können, nicht aber umgekehrt auch der Landesgesetzgebung das Recht zusteht, den Bund mit einer finanziellen Verpflichtung zu belasten“.

102) So WISSGOTT, Finanzausgleich 11 f (12).

103) Dazu PFAUNDLER, Finanzausgleichsgesetzgebung[2] 17; RUPPE, Juristische Analyse der Aufgabenfinanzierung, in: Matzner (Hg), Aufgaben 227.

meinden in den Finanzausgleichsverhandlungen[104] ist dieser Weg freilich kritisch zu beurteilen.

Von dieser Ausnahmeermächtigung wurde im Zusammenhang mit der mittelbaren Bundesverwaltung im FAG ausgiebig Gebrauch gemacht. Darauf wird noch näher einzugehen sein[105].

e) Das Prinzip der Finanzausgleichsgerechtigkeit

§§ 4 und 8 Abs 2 F-VG verpflichten die Finanzausgleichsgesetzgebung, ihre Regelungen „in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung" sowie unter Berücksichtigung der „Grenzen der Leistungsfähigkeit" (§ 4), oder wie in § 8 Abs 2 positiv formuliert, mit Rücksicht „auf die Erhaltung der finanziellen Lebensfähigkeit der Gemeinden" zu erlassen.

Das grundlegende Erfordernis, daß die Mittelverteilung in Übereinstimmung mit der Lastenverteilung zu erfolgen hat, weist klar auf die bundesstaatliche Kompetenzverteilung und den verfassungsrechtlich garantierten Umfang des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde hin[106]. Diese Bindung des Finanzausgleichs an die Aufgabenverteilung hat nur für den Bereich der hoheitlich zu besorgenden Aufgabenerfüllung Bedeutung. Im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung gilt hingegen die bundesstaatliche Kompetenzverteilung überhaupt nicht. Nach einhelliger Meinung[107] ist jedoch § 4 F-VG nicht auf die Aufgabenverteilung nach Art 10 - 15 B-VG bezogen, sondern auf den *Stand der tatsächlichen Aufgabener-*

104) Vgl dazu BÖS, in: Neumark/Andel/Haller (Hg), Handbuch[3] IV 67; RUPPE, Finanzverfassung 38 f u 96 f; SCHACHNER-BLAZIZEK, Finanzausgleich 96 f; ANDREAE/THÖNI, Polit-ökonomische Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Österreich, ÖHW 1979, 121 ff; PERNTHALER/WEBER, Der Staat 587 f.

105) Siehe unten V.B.

106) Vgl RUPPE, Finanzverfassung 34 f, wonach das „föderalistische Baugesetz" über die §§ 2 und 4 F-VG auch Bestandteil der Finanzverfassung sei; siehe auch WENGER/HÖSS, Juristische Grundlagen der Verwaltungsorganisation und Aufgabenverteilung, in: Matzner (Hg), Aufgaben 55.

107) Vgl VfSlg 3033/1956; 3919/1961; 6755/1972; 9280/1981; THÖNI, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich (1978) 40; ERMACORA, Kostentragung 18; RILL/SCHÄFFER, Investitionsplanung und Raumordnung (1979) 29 f; PERNTHALER, Finanzverfassung 145.

füllung. Angesichts der finanziellen Dimension der Privatwirtschaftsverwaltung[108] ist damit jedoch der kompetenzrechtliche Anknüpfungspunkt des § 4 F-VG wieder verwischt. Die unscharfe Formulierung „Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung" führt bei der Ermittlung ihres Inhaltes wieder zum Aufgabenbegriff des § 2 F-VG zurück[109].

Die Schutzwirkung des § 4 F-VG ist gering. Schon PFAUNDLER, maßgeblich am Zustandekommen des F-VG beteiligt, erklärte offen, daß damit keine durchsetzbaren Ansprüche begründet werden, sondern daß man damit den Ländern und Gemeinden „in Form von Leitsätzen eine gewisse Beruhigung" zu verschaffen versuchte[110]. Die Bestimmung ist jedoch nicht, wie SCHÄFFER[111] meint, bloß ein „nichtjustiziabler Programmsatz", sondern konkretisiert vielmehr den allgemeinen *Gleichheitsgrundsatz* für die Regelung des Finanzausgleichs. Als solcher ist § 4 im Gesetzgebungsprüfungsverfahren nach Art 140 B-VG unmittelbar anwendbar[112]. Dies wurde vom VfGH auch ausdrücklich anerkannt[113].

Allerdings kommt hier auch der weite rechtspolitische Spielraum des Gesetzgebers zum Tragen, dem nur bei offenkundigen Exzessen entgegengetreten wird[114]. Gerade im Bereich des Finanzausgleichs, wo dem VfGH bei Auslegung des § 4 F-VG letztlich schwierige wirtschafts- und finanzwirtschaftliche Fragen begegnen, ist sein „political-self-restraint" besonders ausgeprägt[115]. Dies ist nicht zuletzt eine Folge der extremen Formulierung der §§ 3 und 8 Abs 2 F-VG, die ja die Gebietskörperschaften bloß vor ihrer finanziellen *Vernichtung* schützen. Angesichts des Fehlens *gesicherter* Prognoseuntersuchungsmethoden über die Folge von ge-

---

108) Hier handelt es sich ja um die *kostenintensivsten Bereiche*, so die Förderungsmaßnahmen auf allen Sektoren, Bau und Erhaltung von Straßen, Krankenhäusern, Schulen, Maßnahmen des Umweltschutzes, die Erwerbung und Verwaltung von Sachmitteln für die Verwaltung usw. Siehe die Beispiele bei Wenger (Hg), Förderungsverwaltung; THÖNI, Privatwirtschaftsverwaltung 19 ff ua; HORNY, Die Städte und ihre Aufgaben — finanzielle Aufwertung unerläßlich, in: Bartl/Horny, Die Aufgaben der Gemeinden und ihre Finanzierung (1978) 34 ff; SMEKAL/THÖNI, Entwicklung 86 ff und Anhang.

109) Vgl WENGER/HÖSS, in: Matzner (Hg), Aufgaben 60 ff; ERMACORA, Kostentragung; PERNTHALER, Finanzverfassung 141 ff.

110) PFAUNDLER, JBl 1948, 363; DERS., Finanzausgleichsgesetzgebung[2] 22 f.

111) SCHÄFFER, in: Salzburger Symposion 71; so auch WISSGOTT, Finanzausgleich 61.

112) So auch RUPPE, Raumordnung und Umweltschutz, Verh 6. ÖJT (1976) I/1.B. 68 f; DERS., Finanzverfassung 36 f; PERNTHALER, Finanzverfassung 145 f.

113) Siehe insb VfSlg 9280/1981 und VfGH Erk G 44, 132 - 138, 145 ua/85 v 16.10.1985.

114) Vgl VfSlg 5692/1968; 5862/1968; 6030/1969; 6152/1970; 6255/1970; 6485/1971; 6621/1971; 6929/1977; 9281/1981 u VfGH Erk G 44, 132 - 138, 145 ua/85 v 16.10.1985; MORSCHER, Verh 8. ÖJT (1982) I/1.B. 83 ff.

115) Vgl VfSlg 9281/1981; VfGH v 23.6.1984, A 6/82; 4, 6/83; 18, 19/84 und zu 9. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich 1984 (1985) 232 ff.

setzgeberischen Maßnahmen[116] sowie der fachlichen Überforderung von *Juristen*[117] bei Klärung dieser Fragen wird deutlich, daß § 4 F-VG — dasselbe gilt für § 8 Abs 2 — in der Praxis nicht das geeignete Instrument ist, die Finanzausgleichsgerechtigkeit als rechtlich verbindlichen Verfassungsgrundsatz durchzusetzen[118].

f) Die Bestandsicherung des Finanzausgleichs

Der österreichische Finanzausgleich sucht für die jeweils geltende Finanzausgleichsperiode eine Gesamtordnung des finanziellen Beziehungsgefüges von Bund, Ländern und Gemeinden zu realisieren. Als Gesamtordnung muß der Finanzausgleich vor *einseitigen* Eingriffen in das System geschützt werden, die eine Verletzung der Finanzpositionen der anderen Gebietskörperschaften zur Folge haben. Instrumente einer solchen Bestandsicherung sind zwar in verschiedenster Form verfassungs- und einfachgesetzlich angeordnet, sie sind jedoch schwergewichtig auf den Bestandschutz der Stellung des Bundes und eine Bindung der Länder und Gemeinden gerichtet und bieten kaum Schutz vor möglichen systemwidrigen Eingriffen des Bundes.

Zunächst ist auf die, nur durch die sehr weiten Schranken der finanzverfassungsrechtlichen und grundrechtlichen Systementscheidungen begrenzte Zuständigkeit des einfachen Bundesgesetzgebers, über Abgaben und Abgabenerträge zu verfügen, hinzuweisen[119]. Dies muß nicht durch eine Novellierung des FAG selbst, sondern kann auch als Reform materieller Steuervorschriften erfolgen[120]. Die bloße *Verhandlungs*pflicht des Bundes nach § 5 FAG 1985 kann hier ebensowenig als wirksamer Schutz der Länder und Gemeinden angesehen werden wie das Einspruchsrecht des Bundesrates, der hier ein bloß suspensives Veto einlegen kann.

---

116) Siehe die Referate zum Thema „Die effektive Norm — Wege zur Erfolgskontrolle von Gesetzen" (dabei insb SCHREINER, Folgeantizipation im Gesetzgebungsprozeß) und „Folgenverantwortung des Gesetzgebers", in: Schäffer/Trifterer (Hg), Rationalisierung der Gesetzgebung (1984) 121 ff und 211 ff.

117) Vgl Art 147 Abs 3 B-VG.

118) Der Sinn der Finanzausgleichsgerechtigkeit des § 4 F-VG liegt in der Erreichung einer Ausgleichswirkung von Leistungsfähigkeitsunterschieden. Dieses Ziel kann aber besser durch ein *Bündel operationaler Verfassungsregeln*, wie sie PERNTHALER, Finanzverfassung 146 und 193 ff entwickelt hat, erreicht werden, als durch einen Programmsatz, der nur schwer judizierbar ist.

119) Siehe oben A.3.d. und e. dieses Abschnitts.

120) Hierzu zählt auch der sog „*stille Finanzausgleich*", wo durch Gesetzesänderungen die Kostenintensität von Aufgaben verändert wird oder die Abgabenerträge beeinflußt werden können; als Beispiele seien etwa die Krankenanstaltenfinanzierung oder das WasserbautenförderungsG genannt.

Andererseits stehen dem Bund gegenüber Landesgesetzen sowie Gemeinderatsbeschlüssen über die Ausschreibung von Abgaben, die seinen Vorstellungen nicht entsprechen, die *besonderen Verfahren* der §§ 9 und 10 F-VG zur Verfügung, in denen er seinen Interessen Geltung verschaffen kann.

Auch die verfassungsrechtlich angeordneten Bindungen („Bevormundungen“[121]) der Landesgesetzgebung und Eingriffsrechte des Bundesgesetzgebers[122] sind nicht primär auf die Erhaltung des Finanzausgleichs, sondern auf Wahrung der Bundesinteressen hin orientiert. Vor allem durch § 7 Abs 4 F-VG kann der Bund Steuersenkungen oder andere steuerliche Entlastungen der Bürger auf Kosten fremder Haushalte verfügen. Andererseits haben weder Länder noch Gemeinden eine Möglichkeit, auf ein finanzausgleichskonformes Verhalten des Bundes *verbindlich* einzuwirken, sieht man von der Ingangsetzung eines *Gesetzesprüfungsverfahrens* ab.

Völlig unzureichend ist die rechtliche Ausgestaltung der *Verhandlungspositionen* von Ländern und Gemeinden als Finanzausgleichspartner[123]. § 5 FAG ordnet eine Verhandlungspflicht bei allen „steuerpolitischen Maßnahmen“ an, die negative Auswirkungen auf die finanzielle Situation für die Gebietskörperschaften haben[124]. Diese Verpflichtung ist völlig sanktionslos und ist juristisch nur als „Anhörungsrecht“ ohne irgendeine verbindliche Einflußmöglichkeit auf den Inhalt der betreffenden Bundesmaßnahmen einzustufen. Eine politische Konventionalregel verbietet zwar dem Bund einen Alleingang bei Erlassung des FAG, doch hat der Bund jederzeit die Möglichkeit, bei Nichteinigung einen Alleingang anzudrohen und auch zu realisieren. Allein diese Möglichkeit wertet die Verhandlungsposition des Bundes stark auf. Aus dieser Sicht sind die Finanzausgleichspacta als „periodische Unterwerfungsverträge“ bezeichnet worden[125]. Hinzu kommt die Möglichkeit, daß der Bund die strukturell angelegten Gegensätze von Ländern und Gemeinden für seine Verhandlungsposition ausnützen kann und durch ge-

121) PERNTHALER, Finanzverfassung 207 ff.

122) Siehe oben A.3.a.ff. und gg. dieses Abschnitts.

123) Siehe dazu SCHACHNER-BLAZIZEK, Finanzausgleich 115 u 136 f; ALTENSTETTER, Föderalismus 84 ff; SMEKAL, in: Theorie 203 ff; RUPPE, Finanzverfassung 94 ff; DERS., in: Matzner (Hg), Aufgaben 231, 241 u 333 f; ANDREAE/THÖNI, ÖHW 1979, 121 ff; VAN DER BELLEN, Zur Entwicklung des Finanzausgleichs in Österreich, in: Symposion 77; BÖS, in: Schambeck (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 726 ff; BÖS/GENSER/HOLZMANN, in: Andel/Haller/Neumark (Hg), Handbuch[3] Bd IV 158 ff; WEBER, Kriterien 218 f; PERNTHALER, Forderungsprogramm 29 f; DERS., Finanzverfassung 157 u 197 ff.

124) Die Verhandlungspflicht wurde erstmals in § 15 FAG 1959, BGBl 1959/97, positivrechtlich verankert, stellt jedoch seit 1948 eine „Konventionalregel“ dar.

125) PERNTHALER, Finanzverfassung 159.

zielte Versprechungen an jeweils eine Seite das Entstehen eines gemeinsamen „Forderungspools" geschickt vermeiden kann. Die Verteilungskämpfe in Zeiten wachsender Staatsverschuldung sind praktisch ein Raufen um Einzelbeträge, Prozentpunkte und Steueranteile, was den pragmatischen Charakter der Einigungen (pacta) erklärt[126].
Auch hier ist eine Reform Bedingung für eine rechtliche Ordnung des Finanzausgleichs, die vom Prinzip der Partnerschaft[127] und nicht des „fürsorgenden Prinzipals" geleitet ist.

g) *Die Überlagerung des „regulären" Finanzausgleichs durch die Politikverflechtung im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung („tertiärer Finanzausgleich")*

Die finanzverfassungs- und finanzausgleichsrechtlich geregelten Instrumente des primären und sekundären Finanzausgleichs[128] werden von einer Schicht finanzausgleichsrechtlicher Maßnahmen überlagert, die nicht im Rahmen und unter Beachtung der finanzverfassungsrechtlichen Regelungen erfolgt, sondern von den Gebietskörperschaften als Träger von Privatrechten gesetzt werden. Das ungeheuer vielschichtige Bild dieser Finanzierungsgemeinschaften, Sondergesellschaften, Vereine, Fonds, verschiedenster vertragsmäßiger Konstruktionen usw prägt die Gesamtstruktur des Finanzausgleichs wesentlich mit[129]. Da die Tendenz, die Leistungs- und Förderungsverwaltung in privatrechtlich organisierten Mischfinanzierungen voranzutreiben, weiterhin zunimmt, muß dieser „graue Finanzausgleich" geradezu als ein Wesensmerkmal der österreichischen bundesstaatlichen Finanzordnung bezeichnet werden. Die Einbindung dieser verfassungsrechtlich weitgehend ungebundenen Finanzierungsformen in eine bundesstaatsadäquate Finanzordnung stellt ein wichtiges Reformziel dar[130].

---

126) Vgl WEBER, Kriterien 218 f.

127) Für WISSGOTT, Finanzausgleich 7, ist der Finanzausgleich eine Einrichtung, „die eine *Partnerschaft zur logischen Voraussetzung*" hat. (Hervorhebung von mir)

128) *Primärer Finanzausgleich* ist die Verteilung frei und unabhängig verfügbarer Finanzmittel, die der Ausgabenhoheit der berechtigten Gebietskörperschaft unterliegen. *Sekundärer Finanzausgleich* umfaßt die den primären Finanzausgleich korrigierenden Transfers. Vgl PERNTHALER, Finanzverfassung 31.

129) Siehe dazu ausführlich und mwN SMEKAL, Die Flucht aus dem Budget (1977); RUPPE, Finanzverfassung 101 ff; THÖNI, Privatwirtschaftsverwaltung; DERS., in: Esterbauer/Thöni, Föderalismus 94 ff; PERNTHALER, Finanzverfassung 148 ff.

130) Siehe RUPPE, Finanzverfassung 211 ff; THÖNI, Privatwirtschaftsverwaltung 42 ff u 55 ff; SCHWAB, Staatsaufgabenerfüllung aus rechts-, wirtschafts- und kontrollpolitischer Sicht, in: Salzburger Symposion 86 f; PERNTHALER, Finanzverfassung 250 ff; PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 585 ff.

B. Die Stellung der mittelbaren Bundesverwaltung im Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrecht

1. Die Kostentragungsregeln im Bereich der Hoheitsverwaltung

a) Allgemeines

Das die mittelbare Bundesverwaltung kennzeichnende Spannungsverhältnis von autonomer Organisationshoheit des Landes und funktionaler Zurechnung dieser Verwaltung zum Bund spiegelt sich auch in der Finanzordnung wider. Die Aufgaben, die der Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden gemäß Art 102 Abs 1 B-VG besorgen, sind *funktional* zweifellos Bundesaufgaben im Sinne des § 2 F-VG und lassen daher auf eine Kostentragungspflicht des Bundes schließen. Andererseits ist die *Organisation* dieser Verwaltungsführung ebenso unzweifellos Landessache[131] und die Kostenverantwortung dafür liegt wohl nach einer wörtlichen Auslegung des § 2 F-VG bei den Ländern.
Die Finanzverfassung hat dieses, die Verwaltungsorganisation kennzeichnende System der Mischverwaltung nicht speziell geregelt. Die für dieses System entscheidende Differenzierung zwischen Funktion und Organisation muß daher finanzverfassungsrechtlich über eine Interpretation des Aufgabenbegriffes des § 2 F-VG erfolgen.

Lehre und Staatspraxis legten bis in jüngste Zeit den Begriff „Aufgabe" ausschließlich nach funktionalen Kriterien fest[132] und wiesen so die mittelbare Bundesverwaltung der Kostenverantwortung des Bundes zu, die dieser jedoch nach § 2 F-VG zum Teil auf die Länder abwälzen konnte. So enthielten auch die Finanzausgleichsgesetze regelmäßig Bestimmungen über die Kostentragungspflichten der Länder im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung[133].

Die Auffassung, daß für die Kostentragungspflicht uneingeschränkt die Vollziehungszuständigkeit im funktionellen Sinn maßgebend sein soll, gab der VfGH in

131) Siehe dazu oben IV.B.1.d.; B.3.b. und d.

132) Vgl WALTER, Bundesverfassungsrecht 632; ERMACORA, Verfassungslehre 315; WISSGOTT, Finanzausgleich 11; RUPPE, Finanzverfassung 70; DERS., Verh 6. ÖJT (1976) I/1.B. 58 ff; WENGER/HÖSS, in: Matzner (Hg), Aufgaben 71; SCHARITZER, Rechtliche Probleme der Kostentragung und Kostenübernahme, in: Österreichischer Städtebund (Hg), Der Finanzausgleich und seine Bedeutung für die österreichischen Gemeinden (1979) 135. VfSlg 2604/1953; 4017/1961; 5485/1967; 5681/1968; 6617/1971; 7314/1974.

133) Und zwar seit 1948 immer mit einer (gleichlautenden) Verpflichtung der Länder zur Bestreitung des Sach- und Personalaufwandes jeweils in § 1 FAG (siehe die Rechtsquellennachweise bei WISSGOTT, Finanzausgleich 20).

VfSlg 9507/1982 ausdrücklich auf und differenzierte den Aufgabenbegriff des § 2 F-VG nach „Funktion" und „Organisation". Wenn auch dem Erkenntnis ein konkretes Problem: die Klage einer Statutarstadt auf Ersatz von Kosten, die dieser im Rahmen von Aufgaben der allgemeinen Sicherheitspolizei erwachsen sind, zugrundeliegt[134], so ließ der VfGH doch klar erkennen, daß der Neuinterpretation des § 2 F-VG auch und gerade im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung Bedeutung zukommt.

Die folgenden Ausführungen müssen sich daher ernsthaft mit dieser Auffassung auseinandersetzen, auch wenn das FAG 1985 weiterhin am traditionellen Weg der Kostenregelung der mittelbaren Bundesverwaltung festgehalten hat.

b) Die Bedeutung des Erk VfSlg 9507/1982 für die Finanzierung der mittelbaren Bundesverwaltung

Die herrschende Auffassung[135] bestimmte den Aufgabenbegriff des § 2 F-VG ausschließlich nach funktionellen Gesichtspunkten und versuchte so eine Harmonisierung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung im Sinne der Kompetenzverteilung herzustellen. Eine notwendige Denkvoraussetzung dieser Auffassung besteht darin, daß man bei einer delegierten Verwaltungsaufgabe die ausführende Gebietskörperschaft auf die *„bloße Besorgung"* der Aufgaben[136] beschränkt sieht, die inhaltliche Verantwortung jedoch weiterhin bei der Gebietskörperschaft angesiedelt sieht, aus deren Vollziehungsbereich die Aufgabe stammt. MaW: der beauftragte Rechtsträger hat im Bereich der mittelbaren Verwaltung keinerlei eigenverantwortliche Entscheidungsbefugnis.

Dieser Auffassung stellte der VfGH unter Rückgriff auf die Staatsrechtslehre der Ersten Republik[137] eine auf die Organisationshoheit abstellende Interpretation

---

134) Der VfGH setzt damit seine schon in VfSlg 7507/1975 begonnene Judikatur offensichtlich fort, wonach mittelbare Bundesverwaltung auch dann vorliege, wenn lediglich in Bezirksinstanz Landesbehörden (im organisatorischen Sinn) tätig werden; vgl die Kritik bei WALTER/MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts[5] (1985) 257 f.

135) Siehe die Hinweise in Anm 132.

136) So RUPPE, Finanzverfassung 70; auf diesen Terminus nimmt der VfGH ausdrücklich Bezug.

137) Insb auf PFAUNDLER; in der Ersten Republik faßte man die Kostentragung der Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung *grundsätzlich* als Landessache auf, durch das AbgabenteilungsG (§ 15) wurde den Ländern jedoch eine Beitragsleistung des Bundes zuerkannt (vgl WITTSCHIEBEN, Rechtsgrundlagen 146; PFAUNDLER, Finanzausgleich 317 f); Der VfGH kehrt mit seiner Auffassung sohin zum Verständnis der Kostentragung der Ersten Republik zurück, indem er § 2 F-VG den gleichen Inhalt zumißt, wie dem *ungeschriebenen* Kostentragungsgrundsatz des F-VG 1922 (vgl VfSlg 935/1928).

entgegen: „Zur Besorgung einer bestimmten Aufgabe iS der zitierten Verfassungsvorschrift ist eine Gebietskörperschaft — und zwar jede Gebietskörperschaft, auch die Gemeinde — nicht nur dann berufen, wenn deren pflichtgemäße Erfüllung uneingeschränkt zu ihrer Disposition steht und uneingeschränkt ihrer Verantwortung unterliegt. ‚Besorgt' werden Staatsaufgaben von einer Gebietskörperschaft auch dann, wenn sie von Rechts wegen gehalten ist, Angelegenheiten einer anderen Gebietskörperschaft für diese, nach deren Weisungen und unter deren Verantwortung zu führen. Die eine solche ‚mittelbare Verwaltung' begründenden Rechtsvorschriften verpflichten die beauftragte Gebietskörperschaft dazu, ihre Organisation — di ihre Organwalter und die für deren Tätigkeit unerläßlichen Hilfsmittel — zur administrativen Bewältigung der übertragenen Aufgaben zur Verfügung zu stellen, sodaß sich auch diese Angelegenheiten insoweit, dh in Ansehung ihrer ‚Besorgung', als ‚ihre Aufgaben' darstellen. Diese von einer Gebietskörperschaft im Namen und unter der Verantwortung einer anderen Gebietskörperschaft zu besorgenden Angelegenheiten — hiezu gehören vor allem, aber nicht nur, jene der mittelbaren Bundesverwaltung und jene des (vom Bund oder vom Land) übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinde — sind demnach von ersterer nach § 2 F-VG 1948 insoweit aus eigenen Mitteln zu finanzieren, als sie ihre Organe und die eine Voraussetzung für deren Tätigkeit bildenden, in diesem Sinne unerläßlichen Hilfsmittel grundsätzlich ohne Ersatzanspruch zur Verfügung zu stellen hat".

Mit dieser Auffassung erkennt der VfGH richtig den Zusammenhang von Organisation und Funktion im Bereich der Mischverwaltung. Denn die die Verwaltungsführung wesentlich mitbestimmenden (inner)organisatorischen Regelungen und Maßnahmen erfolgen ja ohne Einfluß der übertragenden Gebietskörperschaft. Der VfGH hat ein gewisses Maß an verfassungsrechtlich garantierter Autonomie der mit mittelbarer Verwaltung betrauten Gebietskörperschaften auch ausdrücklich betont[138].

Nicht minder bedeutsam ist der Grundsatz, den der VfGH aus § 2 F-VG, auch gestützt auf Art 104 Abs 2 B-VG, entwickelte, *„daß der aus der Besorgung von Staatsaufgaben sich ergebende Aufwand von der Gebietskörperschaft, bei der er*

138) Der von den in Anm 132 angeführten Autoren vertretenen Interpretation hält der VfGH entgegen: „Indem sie nur eine den Gesamtaufwand umfassende, in diesem Sinne undifferenzierte Kostentragungspflicht in Betracht zieht, übersieht diese Auslegung ...,daß die Gebietskörperschaften auch bei der Besorgung von Staatsaufgaben im Namen und unter der Verantwortung eines anderen staatlichen Rechtsträgers keineswegs in jeder Hinsicht eigenverantwortlicher Entscheidungsbefugnis entbehren, daß sie vielmehr die zur administrativen Bewältigung der übertragenen Aufgaben erforderlichen (inner)organisatorischen Maßnahmen selbständig, prinzipiell ohne Einflußnahme durch die übertragende Gebietskörperschaft vorzukehren haben"; vgl auch ATZMÜLLER, Die Kostentragungspflicht der einzelnen Gebietskörperschaften, ÖGZ 1983, 37 ff, der hier von einer „organisatorischen Betrachtungsweise" (39) spricht.

unmittelbar anfällt, auch endgültig getragen werden soll". Damit kehrte der VfGH die bisherige Auffassung über den Zusammenhang von § 2 F-VG mit § 1 FAG um. Nicht aus der, von der allgemeinen Kostentragungsregel abweichenden Regel des § 1 FAG ergibt sich die Verpflichtung der Länder zur Kostentragung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung, sondern *unmittelbar aus § 2 F-VG*. Damit verliert aber die finanzausgleichsrechtliche Regelung des § 1 FAG ihre Funktion als Grundlage und Begrenzung der Kostentragungspflicht der Länder. Diese Funktion übernimmt nunmehr unmittelbar § 2 F-VG, der nunmehr zum justiziablen Maßstab der von § 2 F-VG abweichenden Kostenregelungen wird. Dort, wo nicht *ausdrücklich* eine besondere Kostentragungsform bestimmt wird, ist die Kostentragung inhaltlich und umfänglich zur Gänze aus § 2 F-VG abzuleiten[139].

Das Judikat ordnet die Finanzierungsregeln der mittelbaren Bundesverwaltung systematisch richtig der bundesverfassungsrechtlichen Ausgestaltung der *Organisation* der mittelbaren Bundesverwaltung zu, indem die autonome Organisationshoheit mit der Kostenverantwortung verknüpft wird. Gleichzeitig wird die *grundsätzliche* Nahebeziehung von Aufgabenbesorgung und Kostenverantwortung im Sinne einer Verwaltungs- und Finanzausgleichsökonomie dahingehend präzisiert, daß Kosten immer vom *unmittelbaren* Verursacher zu tragen sind. Damit ist aber ein Schritt getan, die mittelbare Bundesverwaltung zur *Landesaufgabe* zu erklären. Dies ist im Bereich der Gemeinden ja schon längst theoretisch erkannt worden, daß nämlich auch Aufgaben der Gemeinden im übertragenen Wirkungsbereich *Gemeindeaufgaben* sind[140].

Dieser Abkehr von der rein funktionalen Auslegung des § 2 F-VG muß freilich eine gesetzliche Korrektur der Finanzausgleichsstruktur nachfolgen. Denn die derzeitige Balance der „Finanzausgleichsgerechtigkeit" zwischen Bund, Ländern und Gemeinden beruht ja auf der Vorstellung vom Zusammenhang der Finanzverantwortung mit der funktionalen Zuordnung einer Aufgabe nach dem System der Kompetenzverteilung. Welche Auswirkungen die radikale Zuordnung der Finanzverantwortung zur unmittelbaren Verursachung eines Aufwandes für die Gebietskörperschaften haben wird, läßt sich nur auf Grund von exakten finanzwissenschaftlichen Rechenoperationen prognostizieren. Daraus ließe sich dann auch feststellen, wieweit Korrekturen der Verteilungsschlüssel des FAG 1985 unter dem Titel der Finanzausgleichsgerechtigkeit notwendig sind[141].

---

139) Diese Konsequenz hat der VfGH in VfSlg 9507/1982, 108 f, nicht ausdrücklich gezogen. Sie läßt sich aus seiner Argumentation jedoch als logische Fortführung dieser Gedanken erschließen.

140) Vgl ANTONIOLLI, Allgemeines Verwaltungsrecht (1954) 158; ANTONIOLLI/KOJA, Allgemeines Verwaltungsrecht[2] 361; PETZ, Gemeindeverfassung 1962 (1965) 95; NEUHOFER, Handbuch des österreichischen Gemeinderechts (1972) 239; DERS., Territoriale Selbstverwaltung, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht (1979) 423; GALLENT, Gemeinde und Verfassung (1978) 189 f sowie oben III.B.4.a.bb. dieser Untersuchung.

141) Siehe dazu ausführlich PERNTHALER, Finanzverfassung 184 ff und 248 ff.

Einen ersten und überraschend weitgehenden Schritt ging der VfGH als Konsequenz seiner Judikatur (VfSlg 9507/1982): Er hob alle, die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben betreffenden Bestimmungen in den Finanzausgleichsgesetzen seit 1945 wegen Verstoßes gegen § 4 F-VG auf[141a]. Der VfGH begründete dies damit, daß der Finanzausgleichsgesetzgeber es verabsäumt habe, auf die Statutarstädte ohne Bundespolizeidirektionen, die dadurch besondere „Lasten der öffentlichen Verwaltung", nämlich Polizeiverwaltungskosten, zu tragen haben, im Finanzausgleich Bedacht zu nehmen. Das Argument der Bundesregierung, es bestünden nur mehr zwei (!) solcher Gemeinden in Österreich, und es sei daher von einzelnen Härtefällen zu sprechen, wofür aber ein Ausgleich durch Bedarfszuweisungen nach § 12 Abs 1 F-VG verfassungskonform möglich sei, wurde vom VfGH verworfen. Richtig führte der Gerichtshof aus, daß solche Bedarfszuweisungen Instrumente der „*Feinsteuerung*" sind, die der Beseitigung von Härten im Einzelfall, welche dem Finanzausgleichsgesetzgeber bei der generellen Regelung im Detail *nicht bekannt sein konnten*, dienen. „Auf Sachverhalte, deren zu gedenken dem Gesetzgeber ohne weiteres möglich ist, hat er aber — dies ergibt bereits eine am System des F-VG 1948 orientierte Interpretation, die das auch für den Finanzausgleich geltende Gesetzesstaatsprinzip (Art 18 B-VG) berücksichtigt — in Form einer unmittelbar anwendbaren, spezifischen gesetzlichen Regelung Bedacht zu nehmen". In diesem Zusammenhang betonte der VfGH, daß die Aufbauorganisation der Gebietskörperschaften, soweit sie iS des § 4 F-VG 1948 lastenrelevant ist — was nach VfSlg 9507/1982 nicht zweifelhaft sein kann — dem Finanzausgleichsgesetzgeber als ihn bindendes Sachverhaltselement vorgegeben ist. Die zukünftige Finanzausgleichsgesetzgebung wird sohin den Kostenbereich der Organisationsform „mittelbare Bundesverwaltung" bei der Mittelverteilung zu berücksichtigen haben.

c) Die Kostentragungsregel des § 1 Abs 1 FAG 1985

Das FAG 1985 knüpft an die bisherigen, seit 1948 erlassenen finanzausgleichsrechtlichen Regelungen über die Kostentragung in der mittelbaren Bundesverwaltung an und verpflichtet die Länder zur Tragung folgender Kosten:

aa) *Dienstbezüge:* Nach § 1 Abs 1 Z 1 FAG 1985 tragen die Länder den Aufwand für die Dienstbezüge der bei den Behörden der allgemeinen Verwaltung in den Ländern einschließlich der Agrarbehörden erster und zweiter Instanz in Verwendung stehenden Bediensteten. Nicht davon erfaßt sind die Bezüge der Bediensteten von Landessonderbehörden, die in mittelbarer Bundesverwaltung tätig sind[142]. Jedoch dürften im Lichte des Erk VfSlg 9507/1982 die Kosten für die Bezüge auch in diesem Fall vom Land zu tragen sein.

141a) VfGH Erk G 44, 132 - 138, 145 ua/85 v 16.10.1985.

142) Vgl WISSGOTT, Finanzausgleich 150.

Dienstbezüge sind nach der Legaldefinition des § 1 FAG alle Bezüge und Zuwendungen, auf die solche Bedienstete auf Grund des Dienstverhältnisses Anspruch haben oder die im Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis gewährt werden. Damit ist auf die dienst- und besoldungsrechtlichen Vorschriften der Länder verwiesen, die zum Teil bessere Besoldung als beim Bund vorsehen[143].

bb) *Ruhe- und Versorgungsgenüsse:* Die Länder tragen diese Kosten nunmehr so gut wie zur Gänze, da die Kosten des Bundes für solche Ruhe- und Versorgungsgenüsse, die *vor* dem 1.10.1925 angefallen sind[144], heute völlig unbedeutend sind und diese Ausnahme wohl bald totes Recht sein wird.

cc) *Sachaufwand:* Z 3 verpflichtet die Länder zur Bestreitung des Sachaufwandes der oben in aa) genannten Behörden, in dem sich aus den jeweils geltenden Vorschriften ergebenden Ausmaß. Unter Sachaufwand im Sinne dieser Bestimmung ist der gesamte Amtssachaufwand einschließlich aller Reisekosten zu verstehen.

Bei der Ermittlung von Inhalt und Umfang des Begriffs „Sachaufwand" schließt sich der VfGH einem Gutachten des Bundesgerichtshofs aus dem Jahr 1936[145], das den Sachaufwand grundlegend vom *Zweckaufwand*[146] unterscheidet, den im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung der Bund zu tragen hat. Auf Grund der im Gutachten getroffenen Unterscheidungen ordnet der VfGH in ka-

143) Vgl SCHÄFFER, FS Melichar 383 f.

144) Vgl dazu PFAUNDLER, Finanzausgleichsgesetzgebung[2] 67 f.

145) Nr. 1074 (A). Danach umfaßt der Sachaufwand: „Die sogenannten Amts- und Kanzleierfordernisse, wie Schreib- und Rechenbehelfe aller Art, Stampligien, Heftklammern, Aktenbehältnisse und ähnliches, ferner den Aufwand für Beleuchtung, Beheizung, Druckkosten, Post, Telegraph und Fernsprecher. Im technischen Dienst fallen darunter noch Hilfsmittel für die Anfertigung technischer Zeichnungen und Pläne, für die Anstellung technischer Beobachtungen, für technische Aufnahmen u dgl mehr. Ähnlich liegen die Dinge bei den sonstigen Fachverwaltungszweigen. Zum Amtssachaufwand gehört aber auch die Vorsorge für die entsprechende Unterbringung der Behörden und Ämter (teilweise auch von Beamten), da auch sie Voraussetzung für eine zweckmäßige Besorgung von Amtsgeschäften ist. Zum Sachaufwand — und nicht, wie man vielleicht annehmen könnte, zum Personalaufwand — zählt nach der österreichischen Praxis aber auch der Aufwand für die Reisegebühren, auf die das Amtsorgan Anspruch hat".

146) BGH 1074 (A)/1936: „Der Ausdruck Zweckaufwand will demgegenüber die Aufwendungen bezeichnen, die *unmittelbar* für den Zweck gemacht werden, den zu verfolgen oder zu fördern sich das Gemeinwesen zur Aufgabe gestellt hat, im Gegensatz zu den Ausgaben, die im Schoß einer Behörde für diese oder für die bei ihr tätigen Personen erwachsen und daher nur mittelbar einem solchen Zweck dienstbar sind. Hierher gehören zunächst die Auslagen zur Herstellung und Erhaltung von Einrichtungen anstaltlichen oder anstaltsähnlichen Charakters, wie es etwa Krankenhäuser, Wasserbauten, Straßen sind. Dann gehören zum Zweckaufwand aber auch Auslagen für Leistungen in Geld oder in natura an physische oder juristische Personen, deren Befürsorgung die Gemeinschaft gleichfalls in ihren Aufgabenkreis einbezogen hat".

suistischer Kleinarbeit einen bestimmten Aufwand als kostenpflichtig im Sinne des § 1 Abs 1 Z 3 FAG zu oder erklärt den Bund für zuständig, den Aufwand zu tragen[147].

d) Die Kostentragung auf Bezirks- und Gemeindebene

aa) Die Kostentragung auf Bezirksebene ist von § 1 Abs 1 FAG erfaßt, wonach die Länder zur Bestreitung des Personal- und Sachaufwandes für die Bezirkshauptmannschaften verpflichtet sind. Die Bezirke sind — die Statutarstädte ausgenommen — keine eigenen Finanzausgleichssubjekte, sodaß hier die Länder die Finanzverantwortung nach § 1 Abs 1 FAG, den Bund die Kostentragung für die Zweckaufwendungen trifft.

bb) Für die Gemeinden gilt grundsätzlich der in VfSlg 9507/1982 entwickelte Kostentragungsgrundsatz, wonach bei Besorgung von Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches die Gemeinde insoweit zur Finanzierung aus eigenen Mitteln verpflichtet ist, „als sie ihre Organe und die eine Voraussetzung für deren Tätigkeit bildenden, in diesem Sinne unerläßlichen Hilfsmittel grundsätzlich ohne Ersatzanspruch zur Verfügung zu stellen hat“[148]. Diese Verpflichtung bezieht sich auf den Personal- und Amtssachaufwand und schließt bei Städten mit eigenem Statut auch die von ihnen als Bezirksverwaltungsbehörde zu besorgenden Aufgaben ein.
Allerdings sehen eine Reihe von Gesetzen besondere Ersatzleistungen für die Gemeinden vor, die das allgemeine Prinzip der Kostentragung überlagern[149].

2. Die Kostentragungsregeln im Bereich der Auftragsverwaltung

Art 104 Abs 2 B-VG legt die grundsätzliche Kostentragungspflicht der Länder für den Bereich der Auftragsverwaltung fest. Ein Kostenersatz des Bundes ist danach nur in besonderen Ausnahmefällen und nur auf Grund einer besonderen bundes-

147) Vgl VfSlg 2395/1952 (Kosten der Finanzprokuratur); 2533/1953 (Kosten einer Ersatzleistung gem § 87 Abs 2 VfGG); 4072/1961 (Beitrag zur landwirtschaftlichen Zuschußrentenversicherung); 5485/1967 (Anschaffung von techn.-med. Untersuchungsgeräten); 5681/1968 (Kennzeichnung von Schutzverordnungen und Sperrgebieten); 6617/1971 (Kosten für Arreststrafe); 7314/1974 (Kosten für Tierimpfungen); 7875/1976 und A6/80 v 13.10.1986 (Aufwand des Betriebes einer KFZ-Prüfstelle); 9507/1982 (Führung der Sicherheitsverwaltung); kritisch ATZ-MÜLLER, ÖGZ 1983, 41 ff; siehe auch VwSlg 7202 A/1967 (zu § 47 Abs 5 VwGG).

148) VfSlg 9507/1982.

149) Vgl etwa § 7 Abs 7 BundesstatistikG, BGBl 1965/91 idF 1972/62; § 12 WählerevidenzG, BGBl 1973/601; § 8 VolkszählungsG, BGBl 1980/199 usw.

gesetzlichen Regelung zulässig. Diese Bestimmung überlagert als *lex specialis* den allgemeinen Kostentragungsgrundsatz des § 2 F-VG[150]. Allerdings sind die Länder auch im Bereich der Auftragsverwaltung nur zur Tragung des Personal- und Sachaufwandes verhalten, während den Zweckaufwand der Bund zu tragen hat[151].
Eine solche bundesgesetzliche Regelung stellt § 1 Abs 2 FAG 1985 dar. Nach Z 1 ersetzt der Bund den Ländern den Personal- und Sachaufwand in der vom Land geleisteten Höhe für Bedienstete, die für Bau- und Erhaltungsarbeiten im Bereich der Bundesstraßenverwaltung, des Bundeshochbaues und bei der Verwaltung bundeseigener Liegenschaften verwendet werden, nach bestimmten besoldungsrechtlichen Grundsätzen Maßnahmen auf Grund des WasserbautenförderungsG sind davon nicht mehr erfaßt[152].

Weiters ersetzt der Bund den Ländern nach Z 2 in pauschalierten Sätzen den Aufwand für die Erfüllung der übertragenen Projektierungs-, Bauaufsichts-, Bauoberleitungs-, Bauführungs- und Verwaltungsaufgaben sowie nachweisbare Fremdkosten für verzögerte Bauausführungs- und Planungskosten.Schließlich trägt der Bund den „sonstigen Aufwand" bei der Bundesstraßenverwaltung, beim Bundeshochbau und bei der Verwaltung bundeseigener Liegenschaften unmittelbar (Z 3).

Diese Kostentragungsregeln beziehen sich ausschließlich auf die Fälle, in denen die Aufgabenübertragung formell nach Art 104 Abs 2 B-VG erfolgt, nicht jedoch auf die vielfältigen Formen der Kostenregelungen im Bereich der sonstigen Privatwirtschaftsverwaltung. Hier besteht eine Fülle von Organisations- und Finanzierungsformen, die — das Beispiel der Bundesstraßen und Autobahnen sei besonders hervorgehoben[153] — auch die Regelungen des § 1 Abs 2 FAG überlagern.

Eine Übertragung von Agenden der Privatwirtschaftsverwaltung auf die Gemeinden kommt nicht in Betracht[154], doch sind auch die Gemeinden häufig in den Fi-

---

150) Daher ist die von SCHARITZER, Finanzverfassung und Finanzausgleich — Horizontaler Finanzausgleich, in: Repetitorium Kommunale Finanzen, Kommunale Wirtschaft, Beilage zur ÖGZ 1972, 57 und SAUSGRUBER, Das Vorarlberger Finanzrecht (1977) 18 angenommene Derogation von Art 104 Abs 2 B-VG durch § 2 F-VG 1948 nicht anzunehmen. So auch WALTER, Bundesverfassungsrecht 604; WENGER/HÖSS, in: Matzner (Hg), Aufgaben 67.

151) Vgl WENGER/HÖSS, aaO, 66 ff.

152) Maßnahmen auf Grund des WasserbautenförderungsG, BGBl 1948/34, waren bis zum FAG 1973 berücksichtigt.

153) Siehe die Nachweise bei THÖNI, Privatwirtschaftsverwaltung 21 ff; SMEKAL, Die Flucht aus dem Budget (1977) 31 ff; PERNTHALER, Finanzverfassung 179 ff.

154) Siehe dazu oben III.B.4.a.bb.

nanzierungsverbund der übergeordneten Gebietskörperschaften eingebunden[155].

3. *Die Besoldung des Landeshauptmannes durch den Bund*

Während die Länder den allgemeinen Personalaufwand für ihre im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung tätigen Bediensteten zu tragen haben, sieht das BezügeG[156] in Ausführung des § 32 Abs 3 ÜG 1920 die Besoldung des Landeshauptmannes aus Bundesmitteln vor. Der Bund trägt sowohl die Aktivbezüge der Landeshauptleute als auch die Reisekosten, die in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung anfallen, sowie die Ruhegenüsse[157]. Außerdem erhalten die Landeshauptleute auch ihre Dienstautos aus Bundesmitteln finanziert[158].

Die Finanzierung der Bezüge des „Staatsoberhauptes" des Landes durch den Bund betont die Stellung des Landeshauptmannes als *Bundesorgan.* Dies wird besonders in den Bestimmungen des BezügeG deutlich, wo der Landeshauptmann als *oberstes Organ des Bundes* bezeichnet wird[159]. Trotz dieser finanzrechtlichen Anerkennung der Rechtsstellung des Landeshauptmannes haftet der Besoldung des Landeshauptmannes durch den Bund doch ein zentralistischer Zug an, der an den „Statthalter" der Monarchie erinnert. Zumindest von einer föderalistischen Optik aus betrachtet, wäre eine Finanzierung aus Landesmitteln und dafür eine entsprechende Berücksichtigung in den allgemeinen Finanzausgleichsregelungen zu begrüßen.

---

155) ZB FelbertauernstraßenAG; Timmelsjoch-Hochalpenstraßen-AG; siehe die Nachweise bei SMEKAL, Flucht 37; THÖNI, Privatwirtschaftsverwaltung 23.

156) BGBl 1972/273 idF BGBl 1984/489.

157) Dafür sind die Landeshauptleute in der Regel von Bezügen aus Landesmitteln ausgeschlossen. Vgl Art 64 Bgl L-VG; Art 42 Ktn L-VG; § 1 Nö BezügeG, LGBl 0030-4; Art 36 Abs 4 Oö L-VG; § 3 Abs 2 Sbg BezügeG, LGBl 1984/31; § 2 Stm BezügeG, LGBl 1973/28 idF LGBl 1984/16; § 33 Tir LO; §§ 18 Abs 1 und 19 Vbg BezügeG, LGBl 1973/34 idF 1981/6.

158) Nach dem Systemierungsplan der Kraft-, Luft- und Wasserfahrzeuge des Bundes für das Jahr 1986 (Anlage zum Bundesvoranschlag, BGBl 1986/1) I. Allg Teil, Pkt 6 Abs 2 und II. Pkt 1. Ansatz 10008, stehen den Landeshauptleuten PKW der Kategorie III (bis einschließlich 3000 ccm Hubraum) zu.

159) Vgl §§ 1 Abs 2, 12, 36, Abs 1 ua.

VI. Die mittelbare Bundesverwaltung und das demokratische Prinzip

A) Vorbemerkung

Die folgenden Ausführungen zur Stellung der mittelbaren Bundesverwaltung im Gefüge der demokratischen Institutionen der österreichischen Bundesverfassung nähern sich einem vieldiskutierten Thema der modernen Staatswissenschaft: dem schwierigen Verhältnis „Demokratie und Verwaltung“[1]. Dieses Thema hat in Österreich eine eigenständige Tradition, die mit den großen österreichischen Staatsrechtslehrern Hans KELSEN und Adolf MERKL untrennbar verbunden ist[2]. Sie schufen das theoretische Konzept, das bis in die 70er Jahre herauf unum-

1) Die Literatur zu diesem Problem ist beinahe unüberschaubar geworden. Vgl exemplarisch KELSEN, Vom Wesen und Wert der Demokratie (1920) 19 ff; DERS., Demokratisierung der Verwaltung, ZfVerw 1921, 5 ff; DERS., Zur Soziologie der Demokratie, in: Die Wiener Rechtstheoretische Schule (1968) 1729 ff; MERKL, Demokratie und Verwaltung (1923); RENNER, Demokratie und Bürokratie (1946); NASCHOLD, Organisation und Demokratie² (1971); MIEHSLER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung in Österreich, FS Kelsen (1971) 141 ff; Demokratie und Verwaltung (1972); KNEUCKER, Bürokratie und Demokratie, in: Gerlich/Horner ua, Dynamische Demokratie (1973) 42 ff; WALTER/SCHMITT-GLAESER, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973) 147 ff und 179 ff; SCHMIDT, Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, VVDStRL 33 (1975) 183 ff; ÖHLINGER/MATZKA, Demokratie und Verwaltung als verfassungsrechtliches Problem, ÖZP 1975, 445 ff; MATZKA, Rechtswissenschaftliche Bewältigung von Demokratisierungspostulaten an die staatliche Planung, DuR 1977, 138 ff; KNOEPFEL, Demokratisierung der Raumplanung (1977); BAUMGARTNER/ENNEMOSER/GERLICH ua, Verwaltung in der Demokratie, 3 Teilberichte (1975 - 1981); SCHUPPERT, Bürgerinitiativen als Bürgerbeteiligung an staatlichen Entscheidungen, AÖR 1977, 369 ff; PELINKA, Bürgerinitiativen — gefährlich oder notwendig? (1978); PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, 2. Bd (1978) 227 ff; DERS. (Hg), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden (1980); HOFFMANN-RIEM, Bürgernahe Verwaltung? (1979); MANTL, Die Partizipation in der Verwaltung, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht (1979) 485 ff; DEMMELBAUER/PESENDORFER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung (1980); OBERNDORFER, Stadtrechtsreform in Österreich (1976); DERS. (Hg), Bürger und Verwaltung (1981); DERS., Verwaltung und Umwelt, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Grundriß der Verwaltungslehre (1983) 405 ff; ULRAM, Basisinitiativen und Verwaltungsorganisation, ÖZP 1980, 143 ff; THAYSEN, Bürger-, Staats- und Verwaltungsinitiativen (1982); KREISKY, Modelle einer demokratischen Verwaltungsreform (1981); FUNK/RACK/PAUGER, Gemeindeautonomie und Bürgermitbestimmung (1981); RACK, Weiterentwicklung direktdemokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten in Österreich, Die Verwaltung 1984, 208 ff.

2) Siehe insb die in Anm 1 zit Arbeiten von KELSEN und MERKL sowie MERKL, Allgemeines Verwaltungsrecht (1927) 334 ff; kritisch BAUMGARTNER/ENNEMOSER/GERLICH ua, Verwaltung, 1. Teilbericht, Theoriebericht, Bd 1 (1975) 49 ff u 84 ff; ÖHLINGER/MATZKA, ÖZP 1975, 445 ff; KOJA, Hans Kelsens Verfassungskonzept und die aktuelle österreichische Verfassungsgesetzgebung, GS Legaz y Lacambra, Bd 1 (1983) 645 ff.

stritten als *das* verfassungsrechtlich verbindliche Modell der „demokratischen Verwaltung" galt[3].

Das ab den 60er Jahren sich breit entwickelnde expansive Demokratieverständnis und die damit einsetzende Kritik an den Demokratiedefiziten der repräsentativen Parteistaatlichkeit bezogen sich auch auf die Verwaltung und ließen auch in diesem Bereich die Forderung nach mehr Demokratie („*Partizipation*") laut werden[4]. Die Rechtsentwicklung im letzten Jahrzehnt versuchte, diesen Forderungen wenigstens teilweise gerecht zu werden: Demokratisierung der Hochschulen[5], Demokratie am Arbeitsplatz[6], Bürgerbeteiligung im Planungsverfahren[7] sind sichtbarer Ausdruck des Wandels und der Entwicklung der gesellschaftlichen und staatlichen Demokratie im Bereich des Bundes und der Länder. Einzel-

---

3) Typisch etwa MERKL, Allgemeines Verwaltungsrecht 339: „autokratische Verwaltung ... als Hort der Demokratie"; ANTONIOLLI, Allgemeines Verwaltungsrecht (1954): „Diese Gedanken (die Merkl angesprochen hat) scheinen mir für das Verständnis der politischen Bedeutung des Verwaltungsaufbaues unentbehrlich und überdies *endgültig* zu sein" (Hervorhebung von mir); ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts[6] (1971) 82: „Vielmehr kann der Volkswille besser durch die autokratische Vollziehung .... vollstreckt werden"; in diesem Sinne auch ERMACORA, Österreichische Verfassungslehre (1970) 135 f; MIEHSLER, FS Kelsen (1971) 141.

4) Zur Demokratiekritik der sog „68er-Bewegung" siehe exemplarisch AGNOLI/BRÜCKNER, Die Transformation der Demokratie (1968); SCHWENDTER, Modelle zur Radikaldemokratie (1970); SCHILLING, Die Demokratie der Teilnahme (1973); zu den Wurzeln dieser Bewegung vgl MARQUARD, Abschied vom Prinzipiellen (1981) 9 ff; zu den Bedingungen der „Partizipationsdemokratie" vgl OBERNDORFER, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, DÖV 1972, 529 ff; SCHUPPERT, AÖR 1977, 369 ff; PELINKA, Bürgerinitiativen; THAYSEN, Bürger-, Staats- und Verwaltungsinitiativen 5 ff; SCHMITT-GLAESER, VVDStRL 31 (1973) 179 ff.

5) Dies wurde durch das UOG 1975/720, nach jahrelangen Auseinandersetzungen realisiert; vgl exemplarisch ERMACORA, Demokratie und Verwaltung, FS Merkl (1970) 63 ff; GSTETTNER/NIEDERWIESER, Hochschulreform konkret: Kleinkrieg privilegierter Gruppen mit gesellschaftspolitischem Hintergrund?, ÖZP 1974, 511 ff; nach 10 Jahren Erfahrung mit dem UOG kann konstatiert werden, daß die studentische Mitbestimmung zu einer neuen Form von *Funktionärsdemokratie* geführt hat, die einen stark bürokratischen Einschlag aufweist.

6) Vgl das ArbVG, BGBl 1974/22 idF BGBl 1982/48; LEHNER, Arbeitswelt: Mitbestimmung oder Demokratisierung, in: HINDELS/P. PELINKA, Roter Anstoß (1980) 133 ff; kritisch SCHELSKY, Funktionäre. Gefährden sie das Gemeinwohl? (1982).

7) In diesem Bereich traten die Demokratiedefizite der Verwaltung besonders deutlich zu Tage und hier setzte auch die *rechtswissenschaftliche* Forschung bedeutsame und die Rechtsentwicklung prägende Akzente; vgl die Nachweise bei MAYNTZ, Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung, in: Demokratie und Verwaltung 341 ff; OBERNDORFER, Strukturprobleme des Raumordnungsrechts, Die Verwaltung 1972, 527 ff; PERNTHALER, Raumplanung und Demokratie nach der österreichischen Bundesverfassung, BerRFuRPl 1973/3, 16 ff; DERS., Raumordnung Bd 2, 212 ff; WIMMER, System des österreichischen Umweltschutzrechtes, in: BMGU (Hg), Beiträge zum Umweltschutz 1972 - 74 (1974) 160 ff; OSSENBÜHL, Welche normative Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit?, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung, Gutachten B zum 50. DJT (1974); MATZKA, DuR 1977, 138 ff.

ne Länder gaben mit der Einführung von Bürgerbefragungen und Volksbegehren der weiteren Demokratisierung neue Impulse[8]. Auch der Ausbau der Kontrolle der Verwaltung durch die Parlamente und unabhängige Kontrollinstanzen ist Ausdruck des demokratischen Bewußtseins, das Kontrolle nicht nur unter effizienzsteigernden Aspekten betrachtet, sondern das verfassungsrechtliche Effizienzgebot im Zusammenhang mit der (demokratischen) Legitimität der Verwaltung gehandhabt wissen will und daher die *Transparenz* verwaltungsbehördlicher Vorgänge fordert[9].

Die Konfrontation der mittelbaren Bundesverwaltung mit dem demokratischen Prinzip muß jedoch über die allgemeine Problematik der Demokratisierung der Verwaltung hinausgehen. Schon die historische Dimension der mittelbaren Bundesverwaltung als Relikt der monarchischen Statthalterei und ständischen Verwaltung weist auf ein Spannungsverhältnis dieser Verwaltungsform mit der parlamentarischen Demokratie der Bundesverfassung hin. Im besonderen muß sodann das Problem der Mischverwaltung unter demokratischen Gesichtspunkten erörtert werden, wobei das Problem der parlamentarischen Kontrolle, das Spannungsverhältnis von Demokratie und Autokratie uam, als spezifische Demokratieprobleme der mittelbaren Bundesverwaltung erörtert werden sollen.

B) Die Stellung der Verwaltung im demokratischen System der Bundesverfassung

1. Zum Demokratiekonzept der Bundesverfassung

a) Bei der Ermittlung des normativen Gehaltes des demokratischen Prinzips der österreichischen Bundesverfassung stößt man auf ähnliche, aber vielleicht noch größere Schwierigkeiten wie bei der Inhaltsermittlung des verfassungsrechtlichen Bundesstaatsbegriffes. Der VfGH hat zwar das demokratische Prinzip als solches unter die prozedurale Sperrvorschrift des Art 44 Abs 3 B-VG subsumiert[10], dessen Inhalt jedoch nicht näher präzisiert. Er hat auch das „parlamentarische Prinzip", das „Vorhandensein politischer Parteien und die Möglichkeit der Änderung

8) Vgl etwa Art 67 f Bgl L-VG; Art 46 f Nö LV; Art 7 Sbg L-VG; Art 55 f Vbg LV; dazu LENGHEIMER, Direkte Demokratie in Niederösterreich (oJ); RACK (Hg), Landesverfassungsreform (1982); DERS., Die Verwaltung 1984, 208 ff.

9) Vgl GERLICH, Parlamentarische Kontrolle im politischen System (1973) 326 ff; KNEUCKER, in: Gerlich/Horner ua, Demokratie 42 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 190 ff; MORSCHER, Öffentlichkeit und Verwaltung, ZÖR 1980, 39 ff; MANTL, Korruption und Reform des österreichischen politischen Systems, in: Brünner (Hg), Korruption und Kontrolle (1981) 224 ff.

10) VfSlg 2455/1952.

der Mehrheitsverhältnisse" und die baldigstmögliche Herstellung der demokratischen Legitimation periodisch zu wählender Organe nach Ablauf einer Wahlperiode als Ausdruck des Art 1 B-VG bezeichnet[11], ein verfassungsrechtlich geschlossenes Demokratiekonzept wurde damit aber weder entwickelt, noch offensichtlich angestrebt.

In Art 1 B-VG und in einer Reihe anderer verfassungsrechtlicher Vorschriften[12] findet sich die „Demokratie" zunächst in adjektivischer Verwendung zur Bezeichnung der Staatsform. Die Bedeutung des Begriffs „demokratisch" wurde offensichtlich als bekannt vorausgesetzt. Der Umstand, daß hinter dieser scheinbar einverständlichen Verwendung des Begriffs „demokratisch" durch den historischen Bundesverfassungsgesetzgeber in Art 1 B-VG grundsätzlich verschiedene Wertvorstellungen und Demokratiekonzeptionen der beiden großen „Lager" standen[13], verbietet es, einen inhaltlich bestimmten verfassungsrechtlichen Demokratiebegriff aus dem historischen Wilen des Bundesverfassungsgesetzgebers ableiten zu wollen.

b) Die österreichische Staatsrechtslehre sucht traditionell den verfassungsrechtlichen Demokratiebegriff *induktiv* aus der Zusammenschau der die demokratierelevanten Verfassungsinstitutionen konstituierenden Verfassungsrechtsnormen zu ermitteln[14] und dadurch der Beliebigkeit politischer Demokratierhetorik zu entgehen. Diesen Weg haben KELSEN/FROEHLICH/MERKL[15] bei der Kommen-

---

11) Vgl VfSlg 3134/1956; 3426/1958; 3797/1960; 7593/1975; 10306/1984; VwSlg 8943 A/1975.

12) Vgl etwa Art 9a, 79 Abs 2 Z 1 lit a B-VG; § 1 Abs 1 ParteienG; Art 8 Abs 2, 9 Abs 2, 10 Abs 2 MRK; Art 8 StV von Wien; § 1 RÜG 1945, StGBl 1945/6 „Grundsätze einer echten Demokratie".

13) Vgl etwa BAUER, Die österreichische Revolution (1923) 187 ff; SEIPEL, Der Kampf um die österreichische Verfassung (1930) 58 ff, 167 ff sowie die Nachweise bei BERCHTOLD, Österreichische Parteiprogramme 1868 - 1966 (1967) 233 ff u 355 ff.

14) Vgl KELSEN, Österreichisches Staatsrecht (1923) 164; MERKL, Die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung, in: Klecatsky (Hg), Die Republik Österreich. Gestalt und Funktion ihrer Verfassung (1968) 81; ANTONIOLLI, Die rechtliche Tragweite der Baugesetze der Bundesverfassung, FS Merkl (1970) 33 ff; DERS., Die rechtliche Gestalt der Demokratie in Österreich, GS Imboden (1972) 7 ff; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972) 105; WALTER/MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts[5] (1985) 54 f; RINGHOFER, Die österreichische Bundesverfassung (1977) 14 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 23 ff; SCHAMBECK, Die Demokratie, in: ders. (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 151; ADAMOVICH/FUNK, Österreichisches Verfassungsrecht[3] (1985) 111 ff.

15) KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) (= Kommentar) 65.

tierung des Art 1 B-VG vorgezeichnet: „Art 1 hat keinen relevanten Rechtsinhalt. Ob die Verfassung tatsächlich eine demokratische Republik darstellt, ergibt sich aus ihren organisationstechnischen, materiellrechtlichen Bestimmungen". Aber auch wenn man den Inhalt des demokratischen Prinzips des B-VG aus den einzelnen, Art 1 B-VG konkretisierenden Bestimmungen zu erfassen sucht, so kann auch damit eine objektive Erkenntnis nicht restlos erzielt werden. Denn auch für diese Gedankenoperation ist das methodische und begriffliche Vorverständnis des Betrachters von entscheidender Bedeutung für das Ergebnis: Denn welche Institutionen als demokratierelevant anerkannt werden, hängt von der Methode, mit der man an die Analyse des Verfassungsrechts herangeht, ebenso ab, wie von der Methode und vom Begriffsverständnis, mit denen die notwendige vorläufige Grunddefinition von „Demokratie" geleistet wird. Denn ohne irgendein, der Rechtskonkretisierung vorausgehendes Verständnis des Begriffs „Demokratie" kann auch mit einer rein juristischen Methode nichts erreicht werden, da sonst ja eine Suche nach demokratierelevanten Normen in der Verfassung gar nicht möglich ist. In diesem Zusammenhang spielt das *Verfassungsvorverständnis* wiederum eine große Rolle[16].

c) Beim Versuch, Kriterien eines verfassungsrechtlichen Demokratiebegriffs zu ermitteln, stößt man bald auf eine „babylonische Sprachverwirrung", die den „Begriffspluralismus" der verschiedensten Föderalismus- und Bundesstaatstheorien noch erheblich übertrifft. Als grundsätzlich allgemein akzeptiertes Substrat kann die knappe, aber präzise Beschreibung von KELSEN[17] angeführt werden: Die Demokratie als Reaktion auf die „Qual der Heteronomie", als Alternative zum „Urwaldprinzip", nach dem das Recht des Stärkeren gilt. Gerade für die Suche nach einem der Verfassung zugrundeliegenden Demokratiebegriff ist die Erkenntnis wesentlich, daß Demokratie gerade *nicht* Herrschafts*losigkeit* bedeutet. Die Herrschaft muß jedoch von den Betroffenen legitimiert sein. Daher steht die *Volkssouveränität* im Zentrum jeder demokratischen Ordnung.

d) Sucht man im Sinne dieses weiten und offenen Begriffsverständnisses das der österreichischen Staats- und Rechtsordnung zugrundeliegende verfassungsrechtliche Demokratiekonzept aus der Bundesverfassung und den Landesverfassungen

16) Siehe dazu WIMMER, Materiales Verfassungsverständnis (1971) 91 f; KRIELE, Theorie der Rechtsgewinnung[2] (1976) 85 ff u 157 ff.

17) KELSEN, Vom Wesen und Wert der Demokratie (1920) 4.

zu ermitteln, so zeigt sich eine vielschichtige und komplexe demokratische Struktur, die nicht abgeschlossen, sondern im ständigen Umbau befindlich[18], den institutionellen Rahmen des politischen Prozesses darstellt. Dies soll im folgenden umrißhaft skizziert werden.

aa) Die Basis bildet die rechtliche Anerkennung der *Volkssouveränität* in Art 1 B-VG[19]. Das Staatsvolk ist Träger der Staatsgewalt und Quelle allen Rechts. Die Formulierung des Art 1 B-VG, wonach das *Recht* und nicht die Staats*gewalt* vom Volk ausgeht, betont die Bedeutung der Rechtserzeugung im demokratischen System der österreichischen Verfassungsordnung[20].
Die Volkssouveränität weist im Bundesstaat jedoch die Besonderheit auf, daß hier die Staatsgewalt „bereits an der Quelle" in zwei Ströme geteilt wird, die zum Teil vom Bundesvolk, zum Teil vom Landesvolk getragen werden[21].
In der neueren Staatslehre wird heute zunehmend weniger Gewicht auf das Verständnis der Souveränität als Inbegriff der Machtvollkommenheit gelegt, die durch das Volk als Träger der Staatsgewalt legitimiert wird. Dafür stehen Probleme des Mehrheitsprinzips und der demokratischen Ausgestaltung der Rechtser-

---

18) Die wichtigsten verfassungsrechtlichen Änderungen, die das demokratische Prinzip betrafen, waren in jüngerer Zeit: Das ParteienG BGBl 1975/404; die Betrauung der Parlamentsspitze mit der Vertretung des Bundespräsidenten (Art 64 B-VG idF BGBl 1977/323); Herabsetzung des Wahlalters (Art 26 Abs 1 B-VG idF BGBl 1979/92; Privilegienabbau (Art 57 B-VG idF BGBl 1979/134; Art 59a B-VG, BGBl 1983/611 idF 1984/203); Herabsetzung der Stimmenanzahl für das Volksbegehren (Art 41 Abs 2 B-VG idF BGBl 1981/350); Ermächtigung für den Ausbau der direkten Demokratie in den Gemeinden (Art 117 Abs 7 B-VG idF BGBl 1984/490); tiefgreifender ist die Demokratiereform in den *Landesverfassungen*; vgl die Nachweise bei RACK (Hg), Landesverfassungsreform; DERS., Die Verwaltung 1984, 208 ff. In Diskussion sind der Ausbau der direkten Demokratie; der Ausbau der Partizipation an Verwaltungsentscheidungen; ein persönlichkeitsorientiertes Wahlrecht, ein weiterer Abbau der Politikerprivilegien etc.

19) Vgl KURZ (Hg), Volkssouveränität und Staatssouveränität (1970); ADAMOVICH, Handbuch[6] 76; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 113 ff; MANTL, Repräsentation und Identität (1975) 101 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 25; DERS., Allgemeine Staatslehre 201 ff; PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft und Bundesstaat (1983) 30 ff u 61 ff; FLEINER-GERSTER, Allgemeine Staatslehre (1980) 156 f, 172 ff u 294 ff; ERMACORA, Österreichische Verfassungslehre (1970) 136, spricht von einer „politischen Fiktion"; siehe auch KLECATSKY, Geht das Recht der Republik Österreich vom Volk aus?, JBl 1976, 512 ff.

20) Siehe dazu KELSEN, Staatsrecht 164; ANTONIOLLI, GS Imboden 7 ff; ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht[3] 113 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 26 ff; WALTER, Bundesverfassungsrecht 104 ff; WALTER/MAYER, Bundesverfassungsrecht[5] 54 f.

21) Vgl SCHMIDT, Das Verhältnis von Bund und Ländern im demokratischen Bundesstaat des Grundgesetzes, AÖR 1962, 253 ff; FLEINER-GERSTER, Staatslehre 190 f; PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft 30 ff.

zeugungsvorgänge im Mittelpunkt des Interesses[22]. Diese Schwerpunktverlagerung entspricht der heutigen Staatswirklichkeit, in der ja jene monozentrische Machtvollkommenheit nicht mehr anzutreffen ist, als zu BODIN's Zeiten, wo ja noch der absolute Monarch als der einzig Höchste im Staat dieser Souveränitätsvorstellung auch wirklich entsprach.

Das verfassungsrechtliche Konzept der Volkssouveränität ist kein monozentrisches, wie es eine isolierte Betrachtung des Art 1 B-VG auf den ersten Blick nahelegen könnte. Vielmehr ist von der Zuordnung der gleichen Menschen zu verschiedenen Völkern[23], oder juristisch gesprochen, zu den verschiedenen Teilrechtsgemeinschaften, auszugehen, deren Legitimität jeweils auf diesem „Volk, „Teilvolk", „Bürgerschaft", oä basiert. MaW: Das Bundes-, Landes- und Gemeinderecht[24] ist jeweils im pouvoir constituant des Bundes-, Landes- und Gemeindevolk begründet und von ihm legitimiert.

bb) Schon die Formulierung des Art 1 B-VG weist darauf hin, daß das Demokratiekonzept der Bundesverfassung in erster Linie auf den Prozeß der Rechtserzeugung hinzielt. Betrachtet man die Bundesverfassung aus der Sicht der Terminologie und Staats- und Rechtsauffassung der Reinen Rechtslehre, so kann man auch ein rein *rechtliches* Demokratiekonzept, das sind Strukturbeziehungen zwischen Rechtserzeugungsorganen (im weitesten Sinne), im B-VG verwirklicht sehen. Wenn auch die Betrachtungsweise der Reinen Rechtslehre, den Staat als Rechtsordnung zu beschreiben, sicher keine erschöpfende Erkenntnis des Staates leisten kann, so vermag sie doch den *formalen* Prozeß der Rechtserzeugung und der formal demokratischen Legimitation und Mediatisierung der Rechtsetzung als verfassungsrechtliche Struktur zu beschreiben und zu erhellen. Daß diese Theorie nichts zur Klärung der Ursachen der Diskrepanz zwischen Norm und Politik beiträgt, liegt im methodischen Konzept begründet, und erfordert daher darüberhinausgehende Fragen und Erklärungen.

Demokratie bedeutet für die Reine Rechtslehre letztlich nichts anderes, als daß der Normunterworfene an der Erzeugung des Rechts, das sein Verhalten und seine Umwelt bestimmt, teilnimmt. Demokratie oder Autokratie sind zwei Spielar-

---

22) Vgl etwa ZIPPELIUS, Demokratie als Ideal und Wirklichkeit, GS Marcic (1974) 921 ff; FLEINER-GERSTER, Staatslehre, an mehreren Stellen; KOPP, Unbehagen mit der Demokratie und Stabilität des rechtsstaatlich-demokratischen Systems, FS Klecatsky (1980) 461 ff; SCHAMBECK, in: ders. (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 149 ff; MENGER, Vom Werden und Wesen der Demokratie, in: ders., Verfassung und Verwaltung in Geschichte und Gegenwart (1982) 35 ff; PERNTHALER, Staatslehre 201 ff.

23) Siehe PERNTHALER, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts (1982); PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft 61.

24) Gemeinderecht im hier verstandenen Sinn: Das von Gemeindeorganen erzeugte Recht.

ten der Rechtserzeugungsmethode auf der obersten Stufe der Rechtsordnung: der Verfassung[25]. Nach der Intensität der Teilnahme der Rechtsunterworfenen an der Rechtserzeugung bemißt sich die Qualifikation als „unmittelbare" oder „mittelbare" Demokratie.

Das Demokratiemodell der Reinen Rechtslehre steht in engem Zusammenhang mit der von ihr entwickelten Lehre vom „Stufenbau der Rechtsordnung"[26]. Die Rechtserzeugung stellt sich danach als stufenförmig gegliederter Prozeß dar, in dem die höherrangige Norm die Norm niedrigeren Ranges formell und materiell bedingt. Verfassung — Gesetz — Verordnung — individueller Verwaltungs- oder Justizakt (Bescheid/Urteil) stellen hierarchisch gegliedert die Formen der Rechtserzeugung dar, wobei durch Art 18 Abs 1 B-VG der gesetzgebenden Gewalt ein höherer Rang als den übrigen Staatsfunktionen eingeräumt wird[27].

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die demokratische Struktur der Rechtserzeugung, so gelangt man insgesamt zu einem Bild der österreichischen Demokratie als formal durchgängig demokratisch strukturiertem Rechtserzeugungssystem.

cc) Das Ziel der Demokratie, eine weitgehende Annäherung an die Identität von Herrschern und Beherrschten, verlangt zu seiner Realisierung die Erzeugung des Rechts *auf allen Stufen*[28] durch die Rechtsunterworfenen selbst oder zumindest durch gewählte Repräsentanten. Dies ist auf der Ebene der Gesetzgebung zweifellos gegeben, wenngleich die demokratische Legitimation des parteienstaatlichen Parlamentarismus nicht mehr unbestritten ist[29].

---

25) Vgl KELSEN, Reine Rechtslehre[2] (1960) 283.

26) Vgl dazu KELSEN, Reine Rechtslehre[2] 228 ff; MERKL, Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues, in: Klecatsky/Marcic/Schambeck (Hg), Die Wiener rechtstheoretische Schule (1968) 2. Bd, 1311 ff; HAUSER, Norm, Recht und Staat (1968) 59 ff; WALTER, Der Aufbau der Rechtsordnung[2] (1974), insb 23 ff u 53 ff; ÖHLINGER, Der Stufenbau der Rechtsordnung (1975).

27) Vgl KELSEN, Allgemeine Staatslehre (1925) 231 ff; DERS., Wesen; DERS., Die Lehre von den drei Gewalten oder Funktionen des Staates, in: Klecatsky/Marcic/Schambeck (Hg), Wiener rechtstheoretische Schule, 2. Bd 1625 ff; MERKL, Verwaltungsrecht 172 f; ÖHLINGER, Stufenbau 29 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 26 ff.

28) Vgl ÖHLINGER/MATZKA, ÖZP 1975, 446.

29) Siehe die Nachweise bei HABERMAS, Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: Legitimationsprobleme politischer Systeme, PVS-Sonderheft 7/1976, 39 ff; KIELMANSEGG, Demokratieprinzip und Regierbarkeit, in: Hennis/Kielmannsegg/Matz (Hg), Regierbarkeit I (1977) 118 ff; HENNIS, Parteienstruktur und Regierbarkeit, ebenda, 150 ff; ISENSEE/MEYER, Zur Regierbarkeit der parlamentarischen Demokratie (1979); PLASSER/ULRAM, Unbehagen im Parteienstaat (1982) ua.

Das Demokratiekonzept der Bundesverfassung erstreckt sich aber auch auf die Rechtserzeugung im Bereich der Vollziehung. Dabei steht die *demokratische Kreation der Organe* im Vordergrund, wobei das Prinzip der unmittelbaren Volkswahl hinter die *mittelbare demokratische Legitimation* zurücktritt, und den Parlamenten die Schlüsselrolle zukommt: Nach der Stammfassung des B-VG war die Bundesregierung vom Nationalrat zu wählen[30], die Landesregierungen werden auch heute noch von den Landtagen gewählt[31] und erst durch die B-VG-Novelle 1929 wurde die Volkswahl des Bundespräsidenten eingeführt[32]. Durch die demokratische Bestellung der Organe ist die Gemeindeverwaltung und die nichtterritoriale Selbstverwaltung gekennzeichnet[33]. Das Programm des Art 120 B-VG, wonach auch die Organe der Bezirksverwaltung durch Wahl zu bestellen sind, ist zwar noch nicht verwirklicht, die Neufassung dieser Bestimmung durch die B-VG-Novelle 1974 und die sozialistischen Beiträge zur Föderalismusdiskussion[34] zeigen jedoch, daß dieses Programm nach wie vor lebendig ist.

Ergänzt wird dieses Konzept von einer Reihe von demokratisch legitimierten Verwaltungsorganen, die einfachgesetzlich eingerichtet sind[35]. Schließlich ist auch die Justiz formal in das demokratische Modell der Organkreation eingebunden, wenngleich hier das Prinzip der autonomen Selbstergänzung[36] die *formale* Legitimation besonders betont[37].

dd) Das eigentliche demokratische Element der Rechtserzeugung liegt nach der österreichischen Bundesverfassung sohin in der *Kreation der Rechtserzeugungs-*

---

30) Vgl Art 70 B-VG idF BGBl 1920/1 und dazu KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 167.

31) Siehe Art 101 Abs 1 B-VG; KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer (1967) 233 ff.

32) Art 60 B-VG idF BGBl 1920/1; vgl KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 151; BERCHTOLD, Der Bundespräsident (1969) 66 ff.

33) Siehe Art 117 Abs 2 u 5 B-VG; KORINEK, Wirtschaftliche Selbstverwaltung (1970) 220 ff; WELAN/GUTKNECHT, Selbstverwaltung, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 401; VfSlg 8644/1979; VfSlg 10306/1984.

34) Siehe H. WALTER, Zur Neuordnung der Bezirksverwaltung, ÖGZ 1979, 86 ff; DERS., Ein uneingelöstes Versprechen: Die Demokratisierung der Bezirksebene, in: Hofmann/Tieber (Hg), Föderalismus und Gemeindeautonomie (oJ) 45 ff; WOLNY, Sozialdemokratie und Selbstverwaltung, in: Matzka (Hg), Sozialdemokratie und Verfassung (1985) 265 ff.

35) Neben den Einrichtungen der nichtterritorialen Selbstverwaltung (vgl die Rechtsquellennachweise bei WELAN/GUTKNECHT, Selbstverwaltung, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 410 ff); siehe zB die Organe der Universitäten nach dem UOG, Die Schülervertretung nach dem SchUG, der Generalrat der Nationalbank, die Fremdenverkehrsverbände uvam.

36) Vgl Art 86 B-VG und §§ 32 ff ROG.

37) Vgl VfSlg 7084/1973; 8066/1977; KLECATSKY, Über die Ernennung der Richter, Stb 1967, F 4, 1 f; WALTER, Die Gerichtsbarkeit, in: Schambeck (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 465.

organe. Darüber hinaus ist die Rechtserzeugung in ihrer *inhaltlichen Gestaltung* weitgehend von demokratischen, besonders direktdemokratischen Elementen frei. Hier sind jedoch insb auf Landes- und Gemeindeebene stürmische Reformen zu beobachten[38]. Hier werden Volksbegehren und Volksabstimmung, die bisher nur im Bereich der Gesetzgebung anzutreffen waren, der Verlagerung der Bedeutung der Staatsgewalten entsprechend, auf den Bereich der Verwaltung ausgedehnt. Inwieweit hier ein Strukturwandel der Demokratie auf Verfassungsebene erfolgen wird, kann heute noch nicht sicher eingeschätzt werden. Keinesfalls wird jedoch die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung durch plebiszitäre Kontrolle restlos ersetzbar sein.

Eine Schranke gegen eine zu plebiszitäre Demokratisierung der Verwaltung stellt Art 20 Abs 1 B-VG dar, der nach Ansicht des VfGH eine Bindung der Verwaltung — zumindest ihrer Spitzen — an nicht verfassungsrechtlich verfaßte demokratische Kräfte weitgehend ausschließt[39]. Gerade hierin stößt das verfassungsrechtliche Demokratiekonzept der Verwaltung in jüngerer Zeit zunehmend auf Unverständnis und Ablehnung[40]. Hier werden nun Versuche unternommen, das Verfahren, das zu Verwaltungsentscheidungen führt, partizipativ zu gestalten. Es sind jedoch auch von Seiten der Wissenschaft Erklärungen entwickelt worden, die der Fixierung der Verfassungsrechtslehre auf die Organkreation die Ausschließlichkeit absprechen und auf andere demokratierelevante Wesenszüge des österreichischen Verfassungsrechts hinweisen[41].

ee) Demokratische Kreation der Rechtserzeuger und die demokratische Ausgestaltung des Verfahrens stellen noch nicht die gesamte demokratische Struktur der österreichischen Bundesverfassung dar. Wesentliche Voraussetzung jeder demokratischen Staatsordnung ist eine verfassungsrechtlich verbürgte und geschützte demokratische Gesellschaftsordnung, die als „freiheitliche Kommunikationsverfassung"[42] die öffentliche Meinungs- und Willensbildung erst ermöglicht. Die pluralistisch strukturierte „kritische Öffentlichkeit" kann ihre notwendige Funktion als Vordenker staatlicher Entscheidungen und als kritische Reflexionsinstanz staatlichen Geschehens nur dann optimal erfüllen, wenn verfassungsrecht-

38) Siehe die Hinweise in Anm 8 und 18.

39) Siehe PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 115 f; ANTONIOLLI/KOJA, Allgemeines Verwaltungsrecht[2] (1986) 387 f.

40) Das zeigt sich besonders im Bereich des Umweltschutzes; vgl die Auseinandersetzung um das (vorerst verhinderte) Kraftwerk bei Hainburg; dazu HAUER, Hainburg (1985) 190 ff; B. DAVY, Die soziale Verträglichkeit technischer Großprojekte, ÖJZ 1985, 513 ff; NENNING/HUBER (Hg), Die Schlacht der Bäume. Hainburg 1984 (1985).

41) Vgl ÖHLINGER/MATZKA, ÖZP 1975, 445; MATZKA, DuR 1977, 138 ff; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 23 ff und 212 ff.

42) Vgl SCHOLZ, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem (1971) 283 ff, insb 289 ff.

liche Sicherungen gegen eine Fusion von Staat und Gesellschaft bestehen und die politische Kultur von einer (an sich affirmativen) Staatsskepsis gekennzeichnet ist, die diese Schranken auch politisch stützen kann.

Die österreichische Bundesverfassung hat mit Art I Parteiengesetz[43] die verfassungsrechtliche Demokratie auf den *demokratischen Pluralismus* hin orientiert. Die politischen Parteien sind nach dem Parteiengesetz als gesellschaftliche *und* staatliche Einrichtungen konzipiert[44]. Gleiches gilt für die Verbände[45]. Diese rechtlich als *Integrationskonzept* angelegte Stellung der Parteien und Verbände bedeutet in der Staatswirklichkeit freilich die Aufhebung der Trennung von Staat und Gesellschaft zugunsten einer Verfilzung von Staats-, Verbands- und Wirtschaftsmacht[46].

ff) Von nicht zu überschätzender Bedeutung für eine demokratische Staats- und Gesellschaftsordnung ist die Ausgestaltung der Grund- und Freiheitsrechte. Der österreichische Katalog der Menschenrechte ist, besonders auch unter demokratischen Gesichtspunkten, zum Teil antiquiert und reformbedürftig[47]. Der ausschließlich am hoheitlichen Staatshandeln orientierte Grundrechtsschutz ist gerade im Hinblick auf die Entwicklung der vermachteten gesellschaftlichen Struktur ergänzungsbedürftig. Die Fusionsgemeinschaft Staat — Parteien — Verbände — Wirtschaft (in Österreich durch die Verstaatlichung großer Wirtschaftsbereiche zusätzlich staatslastig) beherrscht das öffentliche Leben durch eine übermächtige Stellung im Bereich der Medien, der schulischen und außerschulischen Bildungseinrichtungen. Wissenschaft und Kunst sind ohne die privatwirtschaftlich organisierte Förderungsverwaltung nicht mehr denkbar. Damit gerät aber der für eine lebendige Demokratie lebenswichtige staatsfreie Diskurs zwangsläufig in den Sog staatlicher Steuerung — wenn auch ohne Zwang und Gewalt. Das

---

43) BGBl 1975/404 idF BGBl 1984/538; vgl dazu SCHAMBECK, Die Stellung der politischen Parteien nach österreichischem Verfassungsrecht, FS Hermens (1976) 61 ff; WIDDER, Parlamentarische Strukturen im politischen System (1979) 319 f.

44) Vgl § 1 ParteienG.

45) Vgl BRÜNNER, Die Rolle der Interessenverbände im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß, FS Ibler (1980) 163 ff.

46) Siehe KLECATSKY, Interessenverbände und Parlament, in: ders., Der Rechtsstaat zwischen heute und morgen (1967) 207 ff; GERLICH, Parlamentarische Kontrolle im politischen System (1973) 168 ff sowie mit reichhaltigen Nachweisen GERLICH/GRANDE/MÜLLER (Hg), Sozialpartnerschaft in der Krise (1985).

47) Siehe KLECATSKY, Bundes-Verfassungsgesetz und Bundesverfassungsrecht, in: Schambeck (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 92 f; DERS., Die gegenwärtige Lage der Grundrechte in Österreich, in: Der Föderalismus und die Zukunft der Grundrechte,Föderalismus-Studien Bd 3 (1982) 9 ff; RACK (Hg), Grundrechtsreform (1985); LOEBENSTEIN, Die Behandlung des österreichischen Grundrechtskataloges durch das Expertenkollegium zur Neuordnung der Grund- und Freiheitsrechte, EuGRZ 1985, 365 ff.

österreichische System der Grund- und Freiheitsrechte bietet gegen diese Tendenzen keinen Schutz.

e) Dieses verfassungsrechtliche Demokratiekonzept hat für Bund und Länder gleichermaßen Geltung. Die demokratischen Grundstrukturen der Bundesverfassung sind im Sinne einer *bundesstaatlich-demokratischen Homogenität* für Bund und Länder gleichermaßen vorgezeichnet und es besteht in diesen *Grundfragen* nur ein minimaler Spielraum für den Landesverfassungsgesetzgeber im Rahmen der Verfassungsautonomie der Länder[48].

2. *Demokratie und Verwaltung nach österreichischem Verfassungsrecht*

a) *Die demokratische Legitimation der Verwaltung*

Die Institutionen der repräsentativen Demokratie bedürfen der Legitimation des Volkes[49]. Die demokratische Legitimation der Verwaltung ist nach der österreichischen Bundesverfassung nicht in einem „durchgehenden Legitimationsstrang"[50] verwirklicht, sondern eher in einem „Legitimationszopf", der durch ein Zusammenwirken von unmittelbaren und mittelbaren demokratischen Funktionsweisen gekennzeichnet ist.

Die österreichische Bundesverfassung ist in erster Linie durch eine demokratische Legitimation der Kreation der obersten Verwaltungsorgane und durch eine strenge Bindung der Verwaltung an das demokratisch erzeugte Gesetz um die Realisierung des Art 1 B-VG bemüht. Neben der Direktwahl von Verwaltungsorganen[51] verwirklicht die Bundesverfassung eine mittelbar demokratische Legitimation der obersten Verwaltungsorgane. Im Bereich der Bundesverwaltung ist dabei eine doppelte demokratische Verankerung festgelegt. Die Bundesregierung wird vom Bundespräsidenten ernannt und kann von ihm auch wieder abberufen werden[52]

48) Vgl PERNTHALER, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477 ff.

49) Vgl HERZOG, Allgemeine Staatslehre (1971) 216 f; WÜRTENBERGER (jun), Die Legitimität staatlicher Herrschaft (1973); ACHTERBERG, Allgemeines Verwaltungsrecht (1982) 82 ff; ACHTERBERG/KRAWIETZ (Hg), Legitimation des modernen Staates, ARSP 1981, Beiheft 15; PERNTHALER, Allgemeine Staatslehre (im Druck).

50) ACHTERBERG, Verwaltungsrecht 83.

51) Vgl vor allem Art 60, 117 Abs 2 B-VG sowie die Hinweise in Anm 37 dieses Kapitels.

52) Art 70 B-VG.

und ist zugleich vom Vertrauen des Nationalrates abhängig. Im Landesbereich fehlt dieses präsidiale Element, die Landesregierungen führen ihre Legitimation auf die Wahl durch die Landtage zurück.
In der Verfassungswirklichkeit ist die Legitimation jedoch einerseits weniger mittelbar, da bei Parlamentswahlen heute allgemein der Eindruck besteht, es werde die Regierung unmittelbar gewählt, andererseits ist durch die Einflußlosigkeit des Volkes auf die *Zusammensetzung* der Regierung selbst diese mittelbare Legitimation für einzelne Regierungsmitglieder oft nur formal existent.

Auch die Ernennung der nachgeordneten Verwaltungsorgane erhält durch die Bestellungsrechte der obersten Organe[53] sowie die parlamentarische Kontrolle der Personalpolitik[54] formal-demokratische Züge.

Die demokratische Legitimation des außenwirksamen Verwaltungshandelns ist in der österreichischen Bundesverfassung deutlich nach dem KELSEN-MERKL'schen Prinzip ausgerichtet. Die Leitungs-, Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse und -verpflichtungen des Art 20 Abs 1 B-VG der obersten Organe sollen eine möglichst gesetzesgetreue und damit dem Volkswillen entsprechende Verwaltung gewährleisten und schließen verbindliche direktdemokratische Einflußnahmen auf die Verwaltung weitgehend aus.

b) *Demokratische und autokratische Elemente in der Verwaltung*

Das System der österreichischen Verwaltung ist durch eine besondere Verzahnung von demokratischen und autokratischen Elementen gekennzeichnet[55]. Die verfassungsrechtlich angelegte Unterscheidung von politisch-administrativer Führung und dienstlich-bürokratischer Leitung der Verwaltung[56] bedeutet zugleich die grundlegende Unterscheidung von Demokratie und Autokratie in der Verwaltung. Einer demokratisch legitimierten Verwaltungsspitze, die in vielfältigen Beziehungen zu demokratischen Institutionen steht[57], untersteht ein straff autokra-

---

53) Siehe Art 65 Abs 2 lit a und 66 Abs 1 B-VG und die Entschl BGBl 1924/312 und 1930/168; ADAMOVICH, Struktur und Funktion des öffentlichen Dienstes, in: Engelmayer (Hg), Die Diener des Staates (1977) 13 f.

54) Vgl ERMACORA, Der Konflikt zwischen Politik und Verwaltung, in: Engelmayer (Hg), Diener 86 ff.

55) Zum Gegensatz Demokratie — Autokratie siehe KELSEN, Allgemeine Staatslehre (1925) 320 ff u 361 f; MERKL, Allgemeines Verwaltungsrecht (1927) 336 ff; ANTONIOLLI, Allgemeines Verwaltungsrecht (1954) 161 f; ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht^2 374 ff.

56) Siehe PERNTHALER, Der Landesamtsdirektor als Leiter des „inneren Dienstes" des Amtes der Landesregierung, JBl 1982, 337 ff mwN.

57) Siehe dazu die anschaulichen graphischen Nachweise bei WINKLER, Das österreichische Konzept der Gewaltentrennung in Recht und Wirklichkeit, Der Staat 1967, 293 ff.

tisch organisierter „Verwaltungsunterbau“[58]. Dieses Modell: demokratisch legitimierte Spitze, unterhalb derer ein rein autokratisch organisierter Vollziehungsapparat, durch Leitungs-, Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse der obersten Organe gesteuert, unpolitischen Gesetzesvollzug leistet, ist in dieser reinen Form real nicht möglich, aber verfassungsrechtlich auch nicht konsequent vorgesehen. Vielmehr bestehen zahlreiche „demokratische Inseln“, sowie zahlreiche Verflechtungen von autokratischen und demokratischen Elementen.

Hier ist an erster Stelle die *Selbstverwaltung* zu nennen, deren Organe eigenständige demokratische Legitimation besitzen und die im eigenen Wirkungsbereich, nur durch Mittel der Rechtsaufsicht kontrolliert, Bundes- und Landesgesetze, sowie autonom erlassene Verordnungen vollzieht[59]. Aber auch die *Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag* weisen neben ihrer Weisungsfreiheit typisch demokratische Elemente auf[60].
Besonders verzahnt sind das demokratische und das autokratische Prinzip im Bereich des *übertragenen Wirkungsbereiches*, wozu typologisch auch die mittelbare Bundesverwaltung zu zählen ist. Hier besteht ein streng autokratisches Verhältnis (Art 20 Abs 1 B-VG) zwischen demokratisch legitimierten Organen verschiedener Gebietskörperschaften. Hier stehen sich Bundesminister und Landeshauptmann, Landesregierung/Landeshauptmann und Bürgermeister oder ein gewähltes Organ der nichtterritorialen Selbstverwaltung in einem streng hierarchischen Verhältnis gegenüber, in dem ein Akt der Gehorsamsverweigerung zum Amtsverlust des untergeordneten Organs führen kann[61]. Eine besondere Variante dieses Systems stellt die weisungsmäßige Unterstellung der Bürgermeister unter die autokratisch organisierten Bezirksverwaltungsbehörden dar.

Auf die *Verwaltungsentscheidungen* wirken demokratische Kräfte nur mittelbar ein. Neben der strengen Bindung an das Gesetz, die sicherlich eine wichtige demokratische Komponente enthält, sind hier in erster Linie die *parlamentarischen Kontrollrechte* zu nennen. Allerdings können diese Rechte keine *direkte* rechtlich verbindliche Verpflichtung der obersten Organe zu einem bestimmten Verhalten begründen.

---

58) Vgl das BMG sowie die Nachweise oben III. dieser Untersuchung; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 126 ff.

59) Siehe PERNTHALER, Die verfassungsrechtlichen Schranken der Selbstverwaltung in Österreich, Verh 3. ÖJT (1967) I/3; KORINEK, Selbstverwaltung; WELAN/GUTKNECHT, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 389 ff; HENDLER, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip (1984); VfSlg 8215/1977; 8644/1979.

60) Siehe dazu PERNTHALER, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag (1977) 19 ff und 120 ff.

61) Siehe Art 103 Abs 1 und 3 iVm Art 142 Abs 2 lit d B-VG sowie Art 119 Abs 2 und 4 B-VG sowie oben III.C.

Die interne Entscheidungsstruktur der Verwaltung ist durch streng autokratische Merkmale gekennzeichnet. Wenn auch der Trend zur Dezentralisation und Dekonzentration die öffentliche Verwaltung erreicht hat, so gebietet Art 20 Abs 1 B-VG doch ein Festhalten zumindest an der *formalen* Seite der Autokratie.

In jüngster Zeit hat es auch erste rechtliche Schritte hin zu einer *Demokratisierung des Verwaltungsverfahrens* gegeben[62]. Wenngleich am Entscheidungsmonopol der Behörden festgehalten werden muß, so stellt die verfahrensmäßige Einbindung partizipativer Elemente in die Verwaltung doch einen grundsätzlichen Einbruch in dieses autokratische Verwaltungsmodell dar.

c) *Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Schranken der Demokratisierung der Verwaltung*

Es wurde schon angesprochen, daß dem verfassungsrechtlichen Demokratiebegriff kein bestimmtes theoretisches Konzept *ausschließlich* zugrundeliegt. Gleichwohl ist das Konzept der demokratischen Verwaltung nicht beliebig veränderbar. Die Demokratisierung der Verwaltung stößt zwar auf bestimmte Schranken, innerhalb derer sind gleichwohl Weiterentwicklungen möglich[63].
Die zentralen Verfassungsentscheidungen der *Bindung der Verwaltung an das Gesetz*[64], das *behördliche Entscheidungsmonopol*[65], das *Verbot der Bindung oberster Verwaltungsorgane an irgendeinen anderen Willen als den des Gesetzgebers und der Gerichtsbarkeit*[66] sind die bedeutendsten Schranken gegen eine weitgehende Demokratisierung der Verwaltung. Diese Grundsätze stellen insgesamt ein komplexes System dar, das eng mit der Verantwortlichkeit der Verwaltungsorgane sowie mit dem System der Rechtskontrolle verknüpft ist. Ein *umfassender* Umbau

---

62) Siehe die Nachweise zu den Bemühungen der Länder bei RACK (Hg), Landesverfassungsreform (1982); DERS., Die Verwaltung 1984, 207 ff; das Nö UmweltschutzG, LGBl 8050-5; siehe auch die Hinweise in Anm 71.

63) Daß durch eine Verfassungsänderung nach Art 44 Abs 3 B-VG auch das Gesamtsystem der demokratischen Organisation veränderbar ist, soll hier nur erwähnt werden. Im folgenden sind aber nur jene, innerhalb der Schranken des Art 44 Abs 3 B-VG verwirklichbaren Reformen angesprochen.

64) Vgl KLECATSKY, Was verlangt der Rechtsstaat heute?, in: ders., Rechtsstaat 13 ff; ADAMOVICH, Allgemeine Staats- und Verwaltungslehre. Legalitätsprinzip und Ideologie, GS Marcic (1974) 723 ff; ADAMOVICH/FUNK, Allgemeines Verwaltungsrecht[2] (1984) 103 ff; LOEBENSTEIN, Der Rechtsstaat, in: Schambeck (Hg), Entwicklung 253 ff, insb 275 ff; RILL, Demokratie, Rechtsstaat und staatliche Privatwirtschaftsverwaltung, FS Wenger (1983) 57 ff.

65) Vgl ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht 151 ff; WALTER, VVDStRL 31 (1973) 159; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 115 f ua; MANTL, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 491 ff, insb 500 f; VfSlg 5985/1969.

66) Dies wird aus Art 20 Abs 1 B-VG abgeleitet; vgl VfSlg 2323/1952; 3054/1956; 3426/1958; 3650/1959; 6495/1971; 8917/1980 uam.

der Verwaltung zu einer schrankenlosen „plebiszitären Verwaltungsdemokratie" dürfte wohl auch vom einfachen Bundesverfassungsgesetzgeber nicht realisierbar sein, sondern würde wohl als Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG anzusehen sein.

Rechtspolitisch ist zu konstatieren, daß das bestehende System der demokratischen Organkreation, verbunden mit der weitgehenden autokratischen Ausrichtung der Verwaltungsorganisation und der Verfahrensstruktur, den heutigen Demokratievorstellungen nicht mehr zu entsprechen vermag. So wird vor allem durch die Mediatisierung der demokratischen Legitimation der obersten Verwaltungsorgane durch Verbände und Parteien sowie durch die transparenzmindernde Bürokratisierung der Verwaltung der demokratische Charakter der Verwaltung mehr und mehr verdünnt[67]. So wurden in jüngerer Zeit immer wieder Vorstöße unternommen, eine den Erfordernissen moderner Staatlichkeit genügende demokratische Struktur der Verwaltung zu erreichen[68].

Die Bundesverfassung selbst enthält das Programm der *Demokratisierung der Bezirksverwaltung* durch Volkswahl der Verwaltungsorgane auf Bezirksebene (Art 120 B-VG). Die Unermüdlichkeit, mit der dieses Programm immer wieder diskutiert wird[69], läßt zwar keine Schlüsse auf seine tatsächliche Realisierung in absehbarer Zeit zu, es ist aber auch ein „Einschlafen" dieser Idee sicher nicht zu erwarten. Eine Verlebendigung der Demokratie soll nach einer rechtspolitischen Forderung von ESTERBAUER[70] durch eine *direkte Volkswahl der Regierung* erreicht werden. Dies wäre vom einfachen Bundesverfassungsgesetzgeber realisierbar, ohne daß damit wesentliche Strukturänderungen des gesamten *Verwaltungs*systems verbunden wären. Neu definiert müßte allerdings die Stellung der Regierung zum Parlament werden. Darüber hinaus ist ein Ausbau der demokratischen Bestellung von Verwaltungsorganen durch Art 20 Abs 1 B-VG („..... auf Zeit gewählte Organe") verfassungsrechtlich in sehr weitem Maße möglich.

---

67) Vgl die in Anm 41 zit Arbeiten sowie BRÜNNER, FS Ibler 180 ff; GUSY, Vom Verbändestaat zum Neokorporatismus (1981) 54 ff; PELINKA, Sozialpartnerschaftliche Kultur, ÖZP 1984, 25 f; HAUER, Hainburg 190 ff; H. HUBER, Die Umwälzungen im Staatsgefüge durch die Verbände, in: Steinberg (Hg), Staat und Verbände (1985) 58 ff sowie oben Anm 191 im II. Kapitel dieser Untersuchung.

68) Siehe insb die Hinweise in Anm 62 und 71.

69) Siehe die Nachweise bei MIEHSLER, FS Kelsen 141 ff; H. WALTER, ÖGZ 1979, 86 ff; DEMMELBAUER/PESENDORFER, Demokratisierung; WOLNY, in: Matzka (Hg), Sozialdemokratie 265 ff.

70) So ESTERBAUER, Zur Frage einer grundlegenden Reform des parlamentarischen Regierungssystems, FS Klecatsky (1980) 161 ff.

Verfassungsrechtlich problematischer, wenngleich aktueller und notwendiger, ist der Ausbau der Demokratie im Bereich des Verwaltungshandelns selbst. Der Ruf nach *Partizipation* ist kaum mehr zu ignorieren, der Entwurf eines *Bürgerbeteiligungsverfahrens* wird derzeit diskutiert[71]. Wenn auch eine *rechtlich* zwingende Bindung der entscheidungsbefugten Behörden auf Grund der Schranken des Art 20 Abs 1 B-VG verfassungsrechtlich unzulässig ist, so stellt die Einbindung der Bevölkerung in das Verfahren der *Entscheidungsvorbereitung* doch einen großen Schritt in Richtung der Demokratisierung der Verwaltung dar. Allerdings ist dazu eine grundlegende Änderung der Informationspraxis der Verwaltung erforderlich[72]. Die Möglichkeiten des Gesetzgebers, verfassungskonforme Partizipationseinrichtungen zu verwirklichen, sind sehr weit[73] und es können vor allem bereichsspezifisch differenzierte Modelle entwickelt werden. Hier ist freilich auf die Problematik des Art 11 Abs 2 B-VG zu verweisen, der dem Bund die Möglichkeit zur Vereinheitlichung auch der Partizipation im Verwaltungsverfahren einräumt, was die Länder auf Grund der restriktiven Interpretation des letzten Satzes des Art 11 Abs 2 B-VG[74] von ihrer derzeitigen Pionierrolle ausschließen dürfte.
Einen wesentlichen Ansatz des Ausbaues der Partizipation stellt der *Parteibegriff* des § 8 AVG dar. Hier könnte die Judikatur, die die Verfügung über die Parteistellung weitgehend ins Belieben des einfachen Gesetzgebers verwiesen hat[75], einen positiven Ansatz für eine Trendwende in Richtung *Ausweitung der Parteistellung* bedeuten.

---

71) Siehe den Entwurf des BKA über die Demokratisierung des Verwaltungsverfahrens, GZ 602.960/21-V/1/81 vom 17.7.1985 und nunmehr 841 Blg NR 16. GP. Damit soll eine Änderung des AVG angestrebt werden. Bestimmte, vor allem umweltrelevante Bewilligungsanträge sollen danach kundgemacht werden und dazu ein Recht auf Stellungnahmen eingeräumt werden. Darüber ist ein „hearing" abzuhalten. Zugleich soll eine Verfahrenskonzentration verwirklicht werden. Soweit es sich um bundesrechtliche Verfahren handelt, soll die Durchführung des Bürgerbeteiligungsverfahrens in *mittelbarer Bundesverwaltung* durchgeführt werden; vgl die Kritik zu diesem Entwurf bei MAYER, Die „Demokratisierung" des Verwaltungsverfahrens, Die Verwaltung 1987, 29 ff.

72) So sieht der in Anm 71 zit Entwurf auch eine Neufassung des Art 20 Abs 3 B-VG vor, wonach die Kriterien der Amtsverschwiegenheit präzisiert werden sollen. Ein neuer Art 20 Abs 4 B-VG soll eine prinzipielle Auskunftspflicht der Behörden verfassungsrechtlich verankern.

73) Siehe dazu ausführlich WALTER, VVDStRL 31 (1973) 147 ff; MANTL, in: Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 485 ff; KNOEPFEL, Demokratisierung; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 237 ff; OBERNDORFER, Verwaltung und Umwelt, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg), Grundriß der Verwaltungslehre (1983) 450 ff.

74) Siehe die Nachweise bei KLECTSKY/MORSCHER, Das österreichische Bundesverfassungsrecht[3] (1982) 180 ff.

75) Vgl insb VfSlg 6664/1972; KOBZINA, Die Parteistellung im Verwaltungsverfahren und die Beschwerdelegitimation im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof, FS Klecatsky 431 ff; WEBER, Der bevorzugte Wasserbau, JBl 1984, 536.

d) Die parlamentarische Kontrolle über die Verwaltung

Die Kontrollbefugnisse des Parlaments über die Verwaltung sind Ergebnis eines langen und heftigen Verfassungskampfes um Gewaltenteilung und demokratische Machtbeschränkung[76]. GERLICH[76a] sieht in der Kontrolle der Regierung durch die Volksvertretung „die — von den nur in größeren Abständen erfolgenden allgemeinen Wahlen abgesehen — bedeutendste, kontinuierliche Form demokratischer Kontrolle".
Wenn auch die Staatsentwicklung mit ihrer Transformation der klassischen Gewaltenteilung[77] und des Abbaues der Bedeutung des Parlamentarismus[78] die parlamentarische Kontrolle geschwächt hat, so hat diese Entwicklung doch keine echte Alternative dazu gebracht. Die schärfsten Kontrollmittel sind als Mehrheitsrechte zwar wenig effektiv[79], sie sind jedoch Instrumente der *Prävention* und als solche auch nicht ausschließlich nach der Häufigkeit ihres Einsatzes zu beurteilen.

Die heute bedeutsamsten Instrumente parlamentarischer Kontrolle sind neben der sachlich-rationalen Kontrolle des Parlamentsorgans „Rechnungshof" vor allem das Interpellations- und Enqueterecht, sowie die Kontrolle durch die Volksanwaltschaft, die organisatorisch gleichfalls in der Nähe des Parlaments angesiedelt ist.

---

76) Vgl MONTESQUIEU, Vom Geist der Gesetze, hg v FORSTHOFF (1951) 223 ff; FRIEDRICH, Der Verfassungsstaat der Neuzeit (1953) 400 ff; VILE, Constitutionalism and the Seperation of Powers (1967) 80 ff; FRENKEL, Institutionen der Verwaltungskontrolle (1969) Nr 163 ff; MORSCHER, Die parlamentarische Interpellation (1973) 44 ff; GERLICH, Parlamentarische Kontrolle im politischen System (1973) 4 ff; FLEINER-GERSTER, Allgemeine Staatslehre (1980) 221 ff; PERNTHALER, Allgemeine Staatslehre 233 ff.

76a) GERLICH, Kontrolle 2.

77) Vgl FUCHS, Wesen und Wirken der Kontrolle (1966) 20 ff; WINKLER, Der Staat 1967, 293 ff; STERNBERGER, Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Stammen (Hg), Strukturwandel der modernen Regierung (1967) 186 ff; RAUSCH, Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung (1969); GEHRIG, Regierung, Opposition, Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung (1969); ACHTERBERG, Probleme der Funktionenlehre (1970) 109 ff ua; MORSCHER, Interpellation 187 ff u 256 ff; GERLICH, Kontrolle 4 ff; WELAN, Die Gewaltenteilung, in: Schambeck (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 501 ff.

78) Vgl für Österreich BRODA/GRATZ, Für ein besseres Parlament — für eine funktionierende Demokratie[2] (1970); FISCHER, Bemerkungen zur Rolle des Nationalrates in der staatlichen Willensbildung, FS Waldbrunner (1971) 297 ff; WELAN, Die Kanzlerdemokratie in Österreich, FS Maleta (1976) 169 ff, insb 175 ff; GERLICH, Kontrolle 164 ff; DERS., Funktionen des Parlaments, in: Fischer (Hg), Das politische System Österreichs[3] (1982) 77 ff; ESTERBAUER, FS Klecatsky 161 ff; UCAKAR, Politische Legitimation und Parlamentarismus, ÖZP 1980, 421 ff.

79) Insb das Mißtrauensvotum und das Enqueterecht.

Die Bedeutung dieser Kontrollinstrumente liegt in ihrer *Publizitätswirkung* und in der Möglichkeit der Opposition, an diesen Kontrolleinrichtungen teilzuhaben[80]. Die parlamentarische Kontrolle stellt daher noch immer jenes Instrument dar, das Transparenz und Funktionsfähigkeit des Verwaltungsgeschehens permanent überwacht, wenn dies auch durch Partei-, Verbands- und Machtverfilzung zwischen Mehrheit und Opposition nicht immer optimal geschieht.

C) Die Stellung der mittelbaren Bundesverwaltung im System der Demokratie nach der österreichischen Bundesverfassung

1. Die demokratische Legitimation der Organe der mittelbaren Bundesverwaltung

Ein wesentliches Charakteristikum der mittelbaren Bundesverwaltung besteht darin, daß die verschiedenen Vollzugsebenen von demokratisch legitimierten Organen geleitet werden, die ihre Legitimation nicht aus einer zentralstaatlichen einheitlichen Volkssouveränität ableiten, sondern unmittelbar vom „Volk" der jeweiligen Ebene. So beziehen der Landeshauptmann und die Mitglieder der Landesregierung ihre Legitimation unmittelbar aus dem Landesvolk[81]. Die unmittelbare Volkswahl der Organe der Bezirkshauptmannschaften ist in Art 120 B-VG programmatisch angekündet. Auf der Ebene der Orts- und Statutargemeinden bezieht der Bürgermeister seine demokratische Legitimation vom Gemeindevolk. Auch die Ebene der nichtterritorialen Selbstverwaltung ist durch die demokratische Legitimation ihrer Organe gekennzeichnet, wobei hier noch eine Besonderheit hinzukommt: Da solche Körperschaften auch mit Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung im *eigenen* Wirkungsbereich betraut werden können[82], kommt hier auch noch in verstärktem Maße das Prinzip der autonomen demokratischen Verwaltungsverantwortung zum Tragen.
So zeigt sich die „Normalorganisation" der mittelbaren Bundesverwaltung als stufenweise gegliedertes Organisations*modell*, das durch die demokratisch legitimierten Spitzen und die unverzichtbaren Weisungs- und Aufsichtsrechte auch dem Unterbau der Verwaltung eine — zumindest formale — demokratische Legitimation verleiht.

---

80) Vgl §§ 89 ff GO NR; MORSCHER, Interpellation; § 33 GO NR sieht vor, daß jedem Untersuchungsausschuß mindestens ein Mitglied jeder im Hauptausschuß vertretenen Partei angehören muß; ähnlich ist die Rechtslage in den Ländern; vgl dazu die Nachweise bei LAURER, Der parlamentarische Untersuchungsausschuß (1984) 44 ff. Zur Volksanwaltschaft siehe Art 148 g Abs 2 B-VG.

81) Siehe dazu PERNTHALER, Land 18 ff; PERNTHALER/WEBER, Landesbürgerschaft 30 ff.

82) Siehe dazu oben III.B.5.

Dieses Konzept ist allerdings durch eine Reihe von autokratischen Elementen durchbrochen. Dabei ist in erster Linie die noch immer autokratische Struktur der Bezirkshauptmannschaften angesprochen. Daneben sind jene Bundes- und Landesbehörden zu nennen, die entweder durch Gesetz oder Verordnung[83] eingerichtet werden und an deren Spitze ernannte Organe stehen, die in keinem unmittelbaren demokratischen Konnex zu irgendeinem „Teilvolk" stehen[84]. Aber auch diese Organe weisen durch die Notwendigkeit ihrer *gesetzlichen* Einrichtung sowie ihre Bindung an Gesetz und die Weisungen der demokratisch legitimierten Spitzenorgane vielfältige demokratische Legitimationsmuster auf.

2. *Das Spannungsverhältnis von Demokratie und Autokratie in der mittelbaren Bundesverwaltung*

Die vielleicht charakteristischste Eigentümlichkeit der mittelbaren Bundesverwaltung besteht darin, daß Organe, die aus ihrem „Kreis" demokratisch legitimiert sind, Organen hierarchisch unterstellt sind, die vom nächsthöheren „Kreis" ihre demokratische Legitimation herleiten. Hier finden wir eine Verzahnung von Demokratie und Autokratie, die im Konfliktfall zu Spannungen führt kann, welche die Problematik dieses Konzeptes deutlich werden lassen[85]. Man findet hier jene autoritär-zentralistischen Züge des Behördenaufbaues der Habsburgermonarchie in einer Verbindung mit dem demokratisch-bundesstaatlichen Grundprinzip der Bundesverfassung vereint, ohne daß diese beiden Antagonismen jedoch harmonisiert werden konnten.

ÖHLINGER[86] hat das Pradoxon des österreichischen Föderalismus treffend erkannt, wenn er konstatiert, daß gerade die mittelbare Bundesverwaltung „so gut funktioniert", während dies von den „klassischen" Elementen der Bundesstaatlichkeit nicht in gleichem Maße behauptet werden kann. Daß es so gut funktioniert, liegt aber nicht im System der mittelbaren Bundesverwaltung als solchem begründet, sondern in einem komplexen Beziehungsgefüge von Politik und Bürokratie. Ohne auf gesicherte empirische politikwissenschaftliche Erkenntnisse zurückgreifen zu können, ist es allerdings kaum möglich, gesicherte Aussagen über dieses

83) Vgl Art 102 Abs 6 B-VG und die VO BGBl 1976/690.

84) Siehe oben III.B.3.e. und III.B.6.

85) Siehe die Nachweise zum „Fall Haslauer" oben III.C.3.b.

86) ÖHLINGER, Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus, FS Hellbling (1981) 321.

Beziehungsgefüge im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung zu treffen[87]. Doch dürften die bestimmenden Faktoren für die geringen Reibungen in diesem System nicht im Verhältnis der Entscheidungsträger zueinander zu finden sein, sondern im Bereich der nachgeordneten Bürokratie und der judikativen Rechtskontrolle: Für die Kontinuität und Effizienz der Verwaltung ist in erster Linie die Bürokratie selbst verantwortlich. Hier kommt insb der Hochbürokratie von Bund und Ländern eine bedeutsame präventive Konfliktregelungsfunktion zu: Viele Vollzugsprobleme gelangen gar nicht zu den eigentlich entscheidungsbefugten Organen (Bundesminister, Landeshauptmann), sondern werden zumeist in informellen Kooperationen innerhalb der Bürokratie einer „unpolitischen" Lösung zugeführt[88]. Die tatsächlichen Berührungspunkte von Bundesregierung bzw Bundesminister mit den Landeshauptleuten in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung sind daher tatsächlich nicht sehr groß. Das autokratische Verhältnis zwischen Ministern und Landeshauptleuten ist daher in der Praxis durch ein koordinatives Beziehungsgeflecht zwischen den Landesbürokratien und den Zentralstellen in Wien gekennzeichnet, wobei „Richtlinien", „Programme", „Arbeitsgespräche" und andere normativ kaum einreihbare Zielvorgaben, die eigentliche Weisung zum Teil überlagert haben[89].

Hinzu kommt die nivellierende Rechtsdurchdringung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, die zu beinahe jedem Rechtsproblem ein die Verwaltung präjudizierendes und damit Meinungsverschiedenheiten überlagerndes Erkenntnis bereithält[90]. Schließlich relativieren auch die verschiedensten „Konferenzen" von Bundes- und Landesorganen[91] die hierarchisch-autokratische Struktur der mittelbaren Bundesverwaltung.

Trotzdem muß die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der mittelbaren Bundesverwaltung unter demokratischen Gesichtspunkten als problematisch bezeichnet werden. Angelpunkt dieser Problematik stellt die *Weisung* dar. Die Weisung ist ein Führungsinstrument des öffentlichen Dienstes, das auf dem Beamtenverhältnis als

87) Es ist zu hoffen, daß die von WENGER/BRÜNNER/OBERNDORFER hg Verwaltungslehre sowie die verwaltungswissenschaftlichen Anstöße von WIMMER (siehe die Nachweise im Literaturverzeichnis) der Beginn einer verstärkten *realitätsbezogenen* Auseinandersetzung mit der öffentlichen Verwaltung sind. Besonders für die Soziologie und Sozialpsychologie wäre hier noch ein großer Nachholbedarf zu konstatieren.

88) Vgl FISCHER, Beamte und Politik, in: Engelmayer (Hg), Diener 99 ff.

89) Hinzu kommen persönliche Gespräche und Kontakte, deren Bedeutung oft sehr groß sein können.

90) Dadurch ist ein Teil des föderalistischen Gehalts der Neufassung des Art 103 Abs 4 B-VG von vorneherein entwertet. Zur Forderung nach *Landesverwaltungsgerichten* vgl PERNTHALER, Rechtsschutz und Föderalismus, in: DERS. (Hg), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte (1986) 99 f.

91) Siehe dazu WEBER, Kriterien des Bundesstaates (1980) 264.

besonderes Gewaltverhältnis aufbaut[92] und von seiner rechtlichen Struktur und seiner Funktion spezifisch auf das Konzept des Berufsbeamtentums ausgerichtet ist[93]. Als „Kommunikationsmittel" zwischen obersten Organen des Bundes und dem „Staatsoberhaupt" und Spitzenpolitiker eines Landes ist die Weisung überaus problematisch, denn ein Landeshauptmann ist eben kein Beamter, der seine Legitimation aus dem Ernennungsakt durch den Minister bezieht.

Dieses Problem ist in der Staatspraxis im allgemeinen aber kaum bedeutend. Die Anklageerhebung gegen den Salzburger Landeshauptmann HASLAUER hat dieses demokratische Strukturproblem der mittelbaren Bundesverwaltung jedoch offengelegt. Daß ein eigenständig demokratisch legitimiertes Staatsoberhaupt eines Landes wie ein Beamter auch zur Befolgung von rechtswidrigen, sinnlosen oder politisch bedenklichen Weisungen[94] verhalten werden kann, degradiert ihn letztlich zu einem, dem beamteten Statthalter der Monarchie vergleichbaren Befehlsempfänger. Es wäre daher vom demokratischen und vom bundesstaatlichen Standpunkt eine Transformation der mittelbaren Bundesverwaltung in eine landeseigene Verwaltung nach dem Vorbild des Art 11 B-VG die vielleicht konsequenteste Systemkorrektur. Dies scheint auch uns dem hier aufgezeigten Wandel des hierarchischen Bund-Länder-Verhältnisses zu einem koordinierten Beziehungsgefüge im Verwaltungsbereich durchaus gerechtfertigt. Aber auch eine Ersetzung der Weisung durch Mittel der Rechts- und Fachaufsicht könnte diese Systemwidrigkeit einigermaßen mildern.

Das für das Verhältnis Bundesregierung/Bundesminister — Landeshauptmann angesprochene Problem stellt sich natürlich auch *grundsätzlich* im Verhältnis Landeshauptmann — Bürgermeister und noch verschärft im Verhältnis Bezirkshauptmann — Bürgermeister. Diese Antinomie von Demokratie und Autokratie wird auch als Argument gegen die vorgesehene Demokratisierung der Bezirksverwaltung gebraucht[95]. Eine Verwirklichung des Programms des Art 120 B-VG müßte

92) Siehe KLECATSKY, Sicherung des österreichischen Berufsbeamtentums, in: Leisner (Hg), Berufsbeamtentum im demokratischen Staat (1977) 71 ff; SCHNAPP, Amtsrecht und Beamtenrecht (1977) 23 ff; HATTENAUER, Geschichte des Beamtentums (1980); OGRIS, Der Beamte in der Habsburgermonarchie, Die Verwaltung 1985, 201 ff; aA LEISNER, Grundlagen des Berufsbeamtentums (1971) 29 ff.

93) Siehe M. WEBER, Staatssoziologe 61956) 32 ff.

94) Damit ist *nicht* die konkrete, dem Verfahren E 2/84 v 28.6.1986 zugrundeliegende Weisung des Sozialministers angesprochen. Art 103 Abs 1 iVm Art 20 Abs 1 B-VG läßt einem Landeshauptmann jedoch kaum eine Möglichkeit offen, eine solche Weisung nicht zu befolgen, will er sich keiner Anklage vor dem VfGH aussetzen. Auch dieser ist bei der Beurteilung einer Tatbestandsverwirklichung des Art 142 Abs 2 lit d B-VG an die Ablehnungstatbestände des Art 20 Abs 1 B-VG gebunden und kann keine Exkulpierung wegen einer „gewöhnlichen" Rechtswidrigkeit einer Weisung verfügen.

95) Siehe die Nachweise bei MIEHSLER, FS Kelsen 141 ff; und DEMMELBAUER/PESENDORFER, Demokratisierung.

auch in der Tat von einer Neugestaltung des Verhältnisses von Unter- zu Oberbehörden getragen werden.

3. *Ansätze zu einer Demokratisierung des Verwaltungsverfahrens im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung*

Das Problem der Partizipation[96] stellt sich im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung genauso wie in den anderen Bereichen. Während aber auf Gemeinde- und Landesebene bereits Versuche unternommen wurden, den Bürger in die Entscheidungsfindung einzubinden[97], bestehen auf Bundesebene solche Ansätze nur in sehr bescheidenem Umfang in einzelnen Materiengesetzen[98].

Der schon oben[99] erwähnte Entwurf des Bundeskanzleramtes über eine Demokratisierung des Verwaltungsverfahrens durch Einführung eines *Bürgerbeteiligungsverfahrens* versucht, gestützt auf Art 11 Abs 2 B-VG[100], ein für den Bundes- und Landesbereich gleichermaßen verbindliches *einheitliches* Verfahrensmodell zu schaffen.

Dieses Verfahren, dessen nähere Ausgestaltung im Zuge der Begutachtungsverfahren und parlamentarischen Beratungen sicherlich noch wesentliche Änderungen erfahren dürfte[101], sieht im grundsätzlichen die Information über geplante be-

---

96) Siehe oben VI.A. und B.2.c.

97) Siehe die Nachweise bei FUNK/RACK/PAUGER, Gemeindeautonomie; RACK, Die Verwaltung 1984, 208 ff.

98) Vgl etwa § 53 Abs 2 WasserrechtsG, BGBl 1959/215 idF BGBl 1985/238; § 11 ForstG, BGBl 1975/440 idF BGBl 1978/142; § 4 BundesstraßenG, BGBl 1971/286 idF 1983/273 sowie die Nachweise bei PAUGER, Partizipation im Umweltschutzrecht, in: Reformen 967 ff.

99) Siehe Anm 71.

100) In diesem Zusammenhang soll ein neuer Art 11 Abs 3 B-VG erlassen werden:
„Sind für eine Anlage Bewilligungen nach verschiedenen Rechtsvorschriften erforderlich, so kann in Bundesgesetzen nach Abs 2 ganz oder teilweise eine Konzentration der Bürgerbeteiligungs- und der Ermittlungsverfahren bei einer Bezirksverwaltungsbehörde als verfahrensleitender Behörde vorgesehen werden. Die Handhabung der Verfahrenskonzentration ist Landessache, wenn alle Bewilligungen, die sich auf das konzentrierte Verfahren stützen, Landessache sind; im übrigen ist sie eine Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung. Die Bewilligungsbehörden können ihre Bescheide — unbeschadet ihrer Befugnis zur Sachentscheidung — auf die Ergebnisse des konzentrierten Verfahrens stützen".

101) Der Entwurf dürfte in wesentlichen Bereichen nicht ungeteilte Zustimmung finden; insb der Umfang der Parteienrechte, die erforderliche Zahl der Unterstützungserklärungen, die notwendig sind, um die Parteistellung zu erlangen, die Unanfechtbarkeit des Konzentrationsbescheides, sowie Probleme der Verfahrenskonzentration dürften noch Stoff für Beratungen und auch Veränderungen bieten; zu verfassungsrechtlichen Bedenken siehe MAYER, Die Verwaltung 1987, 29 ff.

willigungspflichtige Vorhaben, die Abhaltung von „hearings", die Einräumung von Parteienrechten an Bürgerinitiativen, sowie eine Verfahrenskonzentration vor. Die wichtigste Position soll dabei der *Bezirksveraltungsbehörde* zukommen, der die Durchführung des Bürgerbeteiligungsverfahrens sowie die Erfassung des verfahrensleitenden Bescheides über die Verfahrenskonzentration obliegt.

Diese geplanten Partizipationsmöglichkeiten sollen im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung realisiert werden. Damit wird, insb durch die schwergewichtigte Betrauung der Bezirksverwaltungsbehörden mit der Realisierung dieser Reformvorstellungen die Bedeutung der unteren Verwaltungseinheiten für die Demokratisierung der Verwaltung betont und der autokratischen Struktur der Bezirkshauptmannschaften soll eine neue demokratische Komponente hinzugefügt werden.

Als Voraussetzung für eine Demokratisierung der Verwaltung soll auch das *Informationsrecht* neu gestaltet werden. Die Amtsverschwiegenheit, die in ihrer verfassungsrechtlichen Ausgestaltung und praktischen Handhabung gerade im Hinblick auf die internationalen Verpflichtungen Österreichs zur Herstellung eines gewissen Standards an Verwaltungsöffentlichkeit problematisch ist[102], soll neu geregelt werden. Die unbestimmte Formulierung des Art 20 Abs 3 B-VG soll nunmehr schärfer gefaßt werden und eine Geheimhaltung soll „nur" mehr „im Interesse der Vorbereitung einer Entscheidung, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, der Landesverteidigung, der Außenpolitik, im wirtschaftlichen Interesse einer Gebietskörperschaft oder zur Wahrung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Datenschutz" erfolgen dürfen. Durch einen neu anzufügenden Abs 4 in Art 20 B-VG soll ein allgemeines Auskunftsrecht auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene verfassungsrechtlich verankert werden, das durch ein Auskunftspflichtgesetz näher geregelt werden soll.

Die geplante Neufassung des Art 20 Abs 3 B-VG dürfte auf heftigen und berechtigten Widerstand stoßen. Die „Präzisierungs"-Tatbestände sind so unbestimmt, daß, wie bisher so gut wie jedes Interesse der Gebietskörperschaften darunter subsumierbar ist. Bedenklich ist der Ausschluß der *Interessen* der Parteien und der bloße Verweis auf den Datenschutz. Denn beide Geheimhaltungspflichten sind zwar in weiten Bereichen ident, das Interesse der Parteien auf Wahrung der Amts-

102) 102) Vgl Art 19 des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, BGBl 1978/90; Art 10 Abs 2 MRK; VfSlg 6288/1970; NEISSER/SCHANTL/WELAN, Betrachtungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit (Slg 1970), ÖJZ 1972, 645 ff.

verschwiegenheit im derzeit geltenden Art 20 Abs 3 B-VG ist jedoch nicht allein auf personenbezogene Daten beschränkt[103].

Begrüßenswert ist die Einführung einer allgemeinen Auskunftsverpflichtung, wie sie schon bisher in § 3 Z 5 BMG vorgesehen war[104]. Damit sollen auch mit den Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung beauftragten Organe zur Auskunftspflicht verhalten werden. Ob für die Ämter der Landesregierung, die Bezirkshauptmannschaften und Gemeinden eigene organisatorische Einrichtungen geschaffen werden sollen, wird von der Inanspruchnahme dieses Rechts abhängen. Für den Bereich des Amtes der Landesregierungen wird zur administrativen Lösung dieser Fragen der Landeshauptmann nach §§ 2 Abs 5 und 3 Abs 2 BVG ÄLRg zuständig sein, ebenso für die Bezirkshauptmannschaften, soweit der Landesgesetzgeber nicht besondere Regelungen trifft. Für die Gemeinden können die Gemeindeordnungen Regelungen treffen, darüber hinaus sind die Regeln über die innere Organisationsgewalt anzuwenden[105].

4. *Die parlamentarische Kontrolle der mittelbaren Bundesverwaltung*

a) Eine besondere Problematik stellt die mittelbare Bundesverwaltung als Gegenstand parlamentarischer Kontrollbefugnisse dar. Die Bundesverfassung hat für diesen Bereich keine besonderen Kontrollmechanismen installiert. Die herrschende Meinung[106] hat den funktionalen Bezug betont und damit die mittelbare Bundesverwaltung als Kontrollgegenstand des *Nationalrates* qualifiziert und die Landtage von der Kontrollbefugnis ausgeschlossen.

Diese Ansicht, die auch der parlamentarischen Praxis entspricht, ist rechtlich nicht in vollem Umfang zutreffend. Eine nähere Betrachtung zeigt, daß das Problem viel komplexer ist, als bisher angenommen wurde. Lediglich MORSCHER[107] hat die

---

103) So kann unter Umständen der Verdacht, daß auf einem bestimmten Grundstück das Vorkommen wertvoller Mineralien möglich sei, vom Privaten nicht als personenbezogenes Datum geltend gemacht werden, während für ein öffentliches Grundstück das „wirtschaftliche Interesse einer Gebietskörperschaft" in Anspruch genommen werden könnte. Auch im Bereich des Umweltrechtes ist hier an eine Reihe von Möglichkeiten zu denken, die die öffentliche Hand eindeutig privilegieren.

104) Vgl SCHWINGENSCHLÖGL, Das Recht auf Amtsauskunft, StB 1975, F 26, 1 f; 1976, F 1, 3; MORSCHER, Öffentlichkeit und Verwaltung, ZÖR 1980, 67 ff.

105) Siehe oben III.B.4.b.bb.

106) Vgl ADAMOVICH, Handbuch[6] 398; WALTER, Bundesverfassungsrecht 575; MORSCHER, Interpellation 425 f; DERS., Die Kontrollbefugnisse des Vorarlberger Landtages (1979) 43; PERNTHALER, Finanzverfassung 74; vgl aber LAURER, Der parlamentarische Untersuchungsausschuß (1984) 25.

107) MORSCHER, Interpellation 426.

Schwierigkeit des Problems gesehen, sich jedoch nicht näher mit einer Lösungsmöglichkeit befaßt. Auch hier kann eine abschließende Lösung nicht geboten werden, es sollen nur die Problembereiche aufgezeigt werden. Eine Lösung dieser Probleme ist wohl nur vom Bundesverfassungsgesetzgeber zu realisieren.

b) Sowohl die Bundesverfassung[108] als auch alle Landesverfassungen[109] verankern die politische Verantwortlichkeit der Bundes- bzw Landesregierung gegenüber dem Parlament. Dabei wird regelmäßig der Gegenstand der parlamentarischen Kontrolle mit der Umschreibung „Geschäftsführung der Regierung", „Amtsführung", „Ausübung der Vollziehung des Landes" oä fixiert. Damit ist zunächst klargestellt, daß das kompetenzrechtliche Trennungsprinzip für die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle zwingend zu beachten ist. Kontrollgegenstand von Nationalrat und Bundesrat kann danach nur der kompetenzrechtlich abgesteckte Bereich der Bundesverwaltung sein, den Landtagen stehen nur Kontrollrechte bezüglich der Landesverwaltung zu.

Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle der mittelbaren Bundesverwaltung besteht nun darin, daß diese als *Mischverwaltung* sowohl Bundes- als auch Landeskompetenzen in sich vereinigt und somit Kontrollbefugnisse der Bundes- und der Landesparlamente begründet[110]. Denn das besondere Merkmal der mittelbaren Bundesverwaltung ist ihre Struktur als *funktionale Bundesverwaltung und organisatorische Landesverwaltung.* Das bedeutet, daß nur der funktionale Bereich der Kontrolle durch National- und Bundesrat unterliegt, die organisationsrechtliche Vollziehung jedoch der Kontrolle durch die Landtage unterliegt.

---

108) Vgl Art 52, 53 und 74 B-VG.

109) Vgl Art 43, 44, 46 und 56 Bgl L-VG; Art 58, 59 und 60 Ktn L-VG; Art 32, 33 und 39 Nö LV; Art 27 und 39 Oö L-VG; Art 28 und 42 Sbg L-VG; § 17 und 18 Abs 7 Stm L-VG; § 30 und 32 Tir LO; Art 60, 61, 62, 63 und 64 Vbg LV; §§ 15, 15a-e, 123, 123a-d Wr StV; vgl GERLICH, Kontrolle; DERS., Kontrolle durch das Parlament, in: Gerlich/Horner ua, Dynamische Demokratie 9 ff; MORSCHER, Interpellation; DERS., Kontrollbefugnisse; PERNTHALER, Raumordnung Bd 2, 198 ff; PERNTHALER/MORSCHER, Interpellation und Amtsverschwiegenheit, JBl 1973, 505 ff; KOPETZKI, Antwortpflicht und „Ministerzensur", JBl 1980, 561 ff; LAURER, Untersuchungsausschuß; ERMACORA, Die politische Kontrolle der Verwaltung, in: ders. ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht 531 ff; DERS., Die politische Kontrolle, in: Schambeck (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 511 ff. Die Ausgestaltung der politischen Kontrollrechte ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich. Es braucht im folgenden jedoch nicht auf Einzelfragen eingegangen werden, da das Interpellationsrecht, Resolutionsrecht und Enqueterecht in allen Ländern auf die *Geschäftsführung der Landesregierung* bezogen ist und hier nur die Frage interessiert, ob eine Kontrolle der mittelbaren Bundesverwaltung durch die Landtage überhaupt und wenn, auf welche Gegenstände bezogen, zulässig ist.

110) Siehe LAURER, Untersuchungsausschuß 18 und 24 f.

c) Es wurde oben[111] ausgeführt, daß der Landeshauptmann in Handhabung seiner organisatorischen Formalkompetenzen in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung nicht als Mitglied des Kollegialorgans Landesregierung tätig wird, sondern daß es sich dabei um eine verfassungsunmittelbare „Landeshauptmannfunktion" handelt. Trotzdem kann es nicht zweifelhaft sein, daß auch diese Tätigkeit der Kontrolle durch die Landtage unterworfen ist. Denn wenn diese Tätigkeiten auch nicht funktional als Aufgaben der Landesregierung etwa im Sinne der Art 11, 12, 15 Abs 1 B-VG zu qualifizieren sind, so ist der Landeshauptmann als Staatsoberhaupt des Landes dabei gleichwohl *organisatorisch* als Mitglied der Landesregierung im Sinne des Art 101 Abs 1 und 3 B-VG zu betrachten. Und die landesverfassungsrechtlichen Regelungen lassen deutlich erkennen, daß die parlamentarische Kontrolle sich auf die *gesamte* Landesverwaltung ohne Differenzierung nach organisatorischen oder funktionalen Aspekten erstrecken soll[112]. Sohin sind die innerorganisatorischen Maßnahmen, die der Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung und der Bezirkshauptmannschaften trifft, insb auch die Erlassung der Geschäftsordnung und der Geschäftseinteilung einer Landtagskontrolle zugänglich. Im Sinne der Judikatur des VfGH[113] ist auch die Publikation von Verordnungen im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung vom Landtag kontrollierbar, soweit nicht bundesgesetzliche Sondervorschriften bestehen und diese Verordnungen im Landesgesetzblatt publiziert wurden.

d) Aus dieser Zersplitterung der Kontrollbereiche ergeben sich erhebliche Schwierigkeiten für die effiziente Handhabung der Kontrollbefugnisse. Die Abgrenzung von Funktions- und Organisationsbereichen der Verwaltung ist sehr oft fließend[114] und vor allem können diese beiden Bereiche für eine Gesamtbetrachtung der Verwaltungsführung der mittelbaren Bundesverwaltung in vielen Fällen nicht getrennt werden, da notwendigerweise vielfältige Interdependenzen zwischen organisatorischen und funktionellen Maßnahmen bestehen. So sind organisatorische Reformen oft wegen materiellrechtlichen Vollzugsproblemen notwendig und es können funktionale Vollzugsprobleme oft ihre Ursache in der Struktur der Verwaltungsorganisation haben. Die Zersplitterung der Kontrollbefugnisse erweist sich hier geradezu als Hemmung einer umfassenden parlamentarischen Kontrolle, die einzig und allein durch eine kompetenzrechtlich begründete, im übrigen aber äußerst fragwürdige Verabsolutierung des Gegensatzes „Funktion — Organisa-

---

111) Siehe oben III.B.1.

112) Siehe die Nachweise in Anm 109.

113) Siehe die Nachweise und Kritik oben III.B.1.c.dd.

114) Wie dies auch der VfGH in VfSlg 8466/1978 einräumt: „Organisation und Funktion fließen sohin derart ineinander, daß eine eindeutige Zuordnung allein vom Begriff her nicht möglich ist" (528).

tion“ durch den VfGH bedingt ist[115]. Vor dem Hintergrund dieser, im einzelnen Fall nur mit größter juristischer Akribie bewältigbaren Ermittlung des Umfanges der Kontrollrechte der einzelnen parlamentarischen Körperschaften darf es nicht verwundern, daß die Landtage die Kontrolle der mittelbaren Bundesverwaltung über die Einbruchspforte „Organisation“ kaum in Anspruch nehmen.

e) Die funktionale Seite der mittelbaren Bundesverwaltung ist der Kontrolle durch National- und Bundesrat zugänglich. Aber auch hier zeigen sich durchaus unbefriedigende und kontrollhemmende rechtliche Aspekte. Objekt der Kontrolle ist nie der Landeshauptmann selbst, sondern stets der zuständige Bundesminister[116]. Die zentrale rechtliche und politische Bedeutung, die dem Landeshauptmann bei Führung der mittelbaren Bundesverwaltung zukommt, läßt in jedem Fall den Schluß zu, daß ein direkter parlamentarischer Zugriff auf den Landeshauptmann der Effizienz der Kontrolle förderlicher wäre als die „Umwegsverantwortung“ des Bundesministers.

f) Diese insgesamt unbefriedigende Situation kann letztlich nur im Wege einer Reform der Bundesverfassung geändert werden. Da der Landeshauptmann als oberstes Verwaltungsorgan des Landes zugleich oberstes Bundesorgan im Lande ist, wäre es insb unter demokratischen Gesichtspunkten konsequent, die mittelbare

115) Siehe dazu oben III.B.3.e.dd.

116) Dies geht klar aus dem Wortlaut des Art 52 Abs 1 B-VG für den Bereich des Interpellations- und Resolutionsrechts hervor; für das Enqueterecht wird dies mit der sog „*Korollartheorie*“ begründet; vgl LAURER, Untersuchungsausschuß 11.

Bundesverwaltung der *Kontrolle durch die Landtage* zu unterstellen[117]. Das größere Wissen um die lokalen und regionalen Probleme, größere Sach- und Bürgernähe lassen die Mitglieder der Landtage mindestens ebenso geeignet erscheinen, den Stand der Tätigkeiten der mittelbaren Bundesverwaltung zu überblicken als die Mitglieder des Nationalrates. Der große Vorteil für die Kontrolleffizienz läge in der Möglichkeit, den organisatorischen und funktionalen Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung integrativ kontrollieren zu können.

117) Vgl auch PERNTHALER, Finanzverfassung 74. Die Unterstellung der mittelbaren Bundesverwaltung unter die Kontrolle der Landtage wird seit längerem von der SPÖ gefordert. Ein von den sozialistischen Abgeordneten eingebrachten Initiativantrag sah eine Ergänzung des Art 103 B-VG um einen Abs 5 vor, der den Landtag berechtigen sollte, über die mittelbare Bundesverwaltung und die Auftragsverwaltung in gleicher Weise Auskünfte zu verlangen und den Landeshauptmann und die Mitglieder der Landesregierung zu befragen wie im Bereich der Landesverwaltung. Diese Initiative blieb in den parlamentarischen Verhandlungen stecken. (Vgl TANZER, Föderalismus aus der Sicht des Landtages und der Gemeindeautonomie. Unveröffentliches Vortragsmanuskript vom 29.6. 1983, Institut für Föderalismusforschung Innsbruck; vgl auch die sten Prot der 473. Sitzung des Bundesrates vom 13.3.1986, 19687 ff, insb die Ausführungen von Bundesrat Dr. Lothar Müller). Nunmehr hat auch der Vorarlberger Landtag mit den Stimmen aller Fraktionen eine Resolution (4.2.1987) folgenden Inhalts beschlossen:
„Die Landesregierung wird ersucht, beim Bund darauf zu drängen, das Bundes-Verfassungsgesetz in der geltenden Fassung wie folgt zu ändern:
‚Dem Artikel 105 B-VG ist folgender Abs 4 anzufügen:
(4) Der Landtag kann durch Landesverfassungsgesetz ermächtigt werden, den Landeshauptmann, seinen Stellvertreter gem Abs 1 sowie die gem Artikel 103 Abs 2 und Artikel 104 Abs 2 betrauten Mitglieder der Landesregierung über alle von ihnen geführten Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung und der Auftragsverwaltung zu befragen.' "

Literaturverzeichnis

ABLEITINGER Alfred, Grundlegung der Verfassung, in: Erika Weinzierl/Kurt Skalnik (Hg), Österreich 1918 - 1938. Geschichte der Ersten Republik, Graz-Wien-Köln 1983, Bd 1, 147 ff

ACHTERBERG Norbert, Probleme der Funktionenlehre, München 1970

ACHTERBERG Norbert, Allgemeines Verwaltungsrecht, Karlsruhe 1982

ACHTERBERG Norbert/KRAWIETZ Werner (Hg), Legitimation des modernen Staates, ARSP 1981, Beiheft 15

ADAMOVICH Ludwig (sen), Zur Frage der verfassungsmäßigen Organisation der Landesverwaltung, ZfVerw 1923, 33 ff

ADAMOVICH Ludwig (sen), Die Reform der österreichischen Bundesverfassung, ZÖR 1926, 228 ff

ADAMOVICH Ludwig (sen), Der Kremsierer Entwurf und die österreichische Bundesverfassung, ZÖR 1927, 561 ff

ADAMOVICH Ludwig (sen), Grundriß des österreichischen Staatsrechtes (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes), Wien 1927; 2. Aufl: 1930; 3. Aufl: 1935

ADAMOVICH Ludwig (sen), Die Landesverfassungsgesetze und Landtagswahlordnungen[2], Wien 1950

ADAMOVICH Ludwig (sen), Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts[5], 2 Bde, Wien 1953/54

ADAMOVICH Ludwig (sen)/FROEHLICH Georg (Hg), Die Novellen zur Bundesverfassung, Wien 1926

ADAMOVICH Ludwig (sen)/FROEHLICH Georg (Hg), Die österreichischen Verfassungsgesetze des Bundes samt Ausführungs- und Nebengesetzen[2], Wien 1930

ADAMOVICH Ludwig (sen)/FROEHLICH Georg (Hg), Die neue österreichische Verfassung, Wien 1934

ADAMOVICH Ludwig (jun), Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts[6], Wien-New York 1971

ADAMOVICH Ludwig (jun), Die Zukunft des Föderalismus in Österreich, in: Heinz Laufer/Frank Pilz (Hg), Föderalismus. Texte zur bundesstaatlichen Ordnung, München 1973, 364 ff

ADAMOVICH Ludwig (jun), Zur Lage des österreichischen Bundesverfassungsrechts, JBl 1975, 629 ff

ADAMOVICH Ludwig (jun), Allgemeine Staats- und Verwaltungslehre. Legalitätsprinzip und Ideologie, GS René Marcic, Berlin 1974, 723 ff

ADAMOVICH Ludwig (jun), Struktur und Funktion des öffentlichen Dienstes, in: Günther Engelmayer (Hg), Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs, Wien 1977, 11 ff

ADAMOVICH Ludwig (jun)/FUNK Bernd Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht[2], Wien-New York 1984
ADAMOVICH Ludwig (jun)/FUNK Bernd-Christian, Österreichisches Verfassungsrecht. Verfassungsrechtslehre unter Berücksichtigung von Staatslehre und Politikwissenschaft[3], Wien-New York 1985
ADLER Sigmund, Die Organisation der Centralverwaltung unter Kaiser Maximilian I, Leipzig 1886
AELSCHKER Edmund, Geschichte Kärntens von ihrer Urzeit bis zur Gegenwart unter besonderer Rücksicht auf Culturverhältnisse, Klagenfurt 1885
AGNOLI Johannes/BRÜCKNER Peter, Die Transformation der Demokratie, Frankfurt 1968
ALBERS Willi, Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts, in: Fritz Neumark (Hg), Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Berlin 1964, 835 ff
ALBRECHT Eduard, Rezension über Maurenbrechers Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts, Göttingische gelehrte Anzeigen 1837, 1489 ff, 1508 ff, Neudruck: Darmstadt 1962
ALTENSTETTER Christa, Der Föderalismus in Österreich, Heidelberg 1969
ANDREAE Clemens A/THONI Erich, Polit-ökonomische Probleme der finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Österreich, ÖHW 1979 121 ff
ANTONIOLLI Walter, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1954
ANTONIOLLI Walter, Die österreichische Verfassungsgerichtsbarkeit 1945 - 1969, 576 ff
ANTONIOLLI Walter, Die rechtliche Tragweite der Baugesetze der Bundesverfassung, FS Adolf Merkl, München-Salzburg 1970, 33 ff
ANTONIOLLI Walter, Die rechtliche Gestalt der Demokratie in Österreich, GS Max Imboden, Basel-Stuttgart 1972, 7 ff
ANTONIOLLI Walter/KOJA Friedrich, Allgemeines Verwaltungsrecht. Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis[2], Wien 1986
ARETIN Johann Christoph Freiherr v., Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, Bd 1, Altenburg 1824
ARNETH Alfred, Geschichte Maria Theresias, 10 Bde, Wien 1863 - 1879
ATZMÜLLER Karl, Die Kostentragungspflicht der einzelnen Gebietskörperschaften, ÖGZ 1983, 37 ff
ATZWANGER Konrad, Zum Verfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, ÖJZ 1977, 337 ff
ATZWANGER Konrad, Die Ministeranklage gemäß Art 142 und 143 B-VG, ÖJZ 1983, 37 ff
AUCKENTHALER Kurt, Der Zusammenhang von Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung, ÖJZ 1984, 57 ff u 87 ff
BACHMANN Adolf, Lehrbuch der österreichischen Reichsgeschichte. Geschichte der Staatsbildung und des öffentlichen Rechtes, Prag 1896

BACHOF Otto, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972) 194 ff
BADELT Christoph, Politökonomische Aspekte der Dezentralisation und Selbstorganisation, in: Peter Pernthaler (Hg), Dezentralisation und Selbstorganisation, Wien 1982, 37 ff
BADURA Peter, Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates, Göttingen 1967
BALTL Hermann, Österreichische Rechtsgeschichte, 3. Aufl, Graz 1977
BARFUSS Walter, Die Weisung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Studie. Wien-New York 1967
BARFUSS Walter, Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung zur Zuständigkeit der Bundesminister. Wien-New York 1968
BARNARD Chester, The Functions of the Exekutive, Cambridge (Massachusetts) 1938
BARSCHEL Uwe, Die Staatsqualität der deutschen Länder. Ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg-Hamburg 1982
BARTELSPERGER Richard, Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, VVDStRL 33 (1975) 221 ff
BAUER Helfried/van KALDENKERKEN Karl-Heinz, Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit in Österreich, Linz 1977
BAUER Helfried/WOLNY Erich, Gemeindefinanzen, in: Ludwig Fröhler/Peter Oberndorfer (Hg), Das österreichische Gemeinderecht, Linz 1980 ff (Loseblattausgabe) 3.1.
BAUER Otto, Die österreichische Revolution, Wien 1923
BAUERREISS Wolfgang, Kann der einfache Bundesgesetzgeber (Landesgesetzgeber) durch Schaffung von Kollegialbehörden nach Art 133 Z. 4 B-VG die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes ausschließen? ÖJZ 1958, 309 ff u 337 ff
BAUMGARTNER Sverre/KREISKY Eva/MATZKA Manfred ua, Verwaltung in der Demokratie, 3 Teilberichte; hg vom Institut für Höhere Studien, Wien 1975 - 1981
BAYER Hermann-Wilfried, Die Bundestreue, Tübingen 1961
BEBERMEYER Hartmut, Regieren ohne Management? Planung als Führungsinstrument moderner Regierungsarbeit, Stuttgart 1974
BEIDTEL Ignaz, Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung 1740 - 1848, hg von Alfons Huber, 2 Bde, Innsbruck 1896/1898
BENEDIKT Ernst, Joseph II, Wien 1936
BENZ Arthur/WAIZ Eberhard, Auswahlbibliographie, in: Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, PVS-Sonderheft 13/1982, 507 ff
BERCHTOLD Klaus, Österreichische Parteiprogramme 1868 - 1966, Wien 1967
BERCHTOLD Klaus, Der Bundespräsident, Wien-New York 1969
BERCHTOLD Klaus, Über die Bildung von Gemeindeverbänden, ÖGZ 1969, 427 ff u 484 ff

BERCHTOLD Klaus, Die Übertragung der Besorgung von Gemeindeaufgaben an staatliche Behörden gemäß Art 118 Abs 7 B-VG, JBl 1970, 25 ff
BERCHTOLD Klaus, Gemeindeaufsicht, Wien-New York 1972
BERCHTOLD Klaus, Tendenzen und Aspekte einer Reform des Bundesstaates, FS Felix Ermacora, Wien 1974, 21 ff
BERCHTOLD Klaus, Die Verfassungsreform von 1929, 2 Bde, Wien 1979
BERGER Johann Nepomuk, Zur Lösung der österreichischen Verfassungsfrage, Wien 1861
BERICHT der Expertenkommission für die Vorbereitung der Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977
BERNATZIK Edmund, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft, Wien 1886
BERNATZIK Edmund, Kritische Studien über den Begriff der juristischen Person und über die juristische Persönlichkeit der Behörden insbesondere, AÖR 1890, 169 ff
BERNATZIK Edmund, Die österreichischen Verfassungsgesetze[2], Wien 1911
BEYERLIN Ulrich, Territoriale Dezentralisation. Territoriale Autonomie und politische Regionalisierung, in: Rudolf Bernhardt/Ulrich Beyerlin (Hg),Deutsche Landesreferate zum öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heidelberg 1982, 1 ff
BEZECZNY Anton, Die Thronreden des Kaisers Franz Josef I nebst Verfassungsgeschichte[2], Wien 1912
BIDERMANN Hermann Ignaz, Geschichte der landesfürstlichen Behörden in und für Tirol, Innsbruck, 1867
BIDERMANN Hermann Ignaz, Geschichte der österreichischen Gesamt-Staats-Idee 1526 - 1804, 2 Bde, Innsbruck 1867/1889
BIDERMANN Hermann, Die rechtliche Natur der österreichisch-ungarischen Monarchie, Wien 1877
BIERI Andreas, Vollzugsföderalismus. Probleme, Ursachen, Lösungen, Diss. Luzern 1979
BILGERI Benedikt, Vorarlberger Demokratie vor 1861, in: Landstände und Landtag in Vorarlberg, Bregenz 1961, 7 ff
BINDER Bruno, Der Staat als Träger von Privatrechten, Wien-New York 1980
BISCHOFF Ferdinand, Österreichische Stadtrechte und Privilegien, Wien 1857
BLEICHER Knut, Zentralisation und Dezentralisation von Aufgaben in der Organisation der Unternehmung, Berlin 1966
BÖCKENFÖRDE Ernst-Wolfgang, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964
BÖCKENFÖRDE Ernst-Wolfgang, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, FS Adolf Arndt, Frankfurt aM 1969, 53 ff
BÖCKENFÖRDE Ernst-Wolfgang, Organ, Organisation, Juristische Person. Kritische Überlegungen zu den Grundbegriffen und der Konstruktionsbasis des staatlichen Organisationsrechts, FS Hans J. Wolff, München 1973, 269 ff
BÖHM Wilhelm, Konservative Umbaupläne im alten Österreich, Wien 1967

BÖS Dieter, Verfassungsprobleme in Wirtschaftsgesetzen, BuI 1965, 7 ff
BÖS Dieter, Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs, Wien-New York 1971
BÖS Dieter, Zur Theorie des Finanzausgleichs, in: Wilhelmine Dreißig (Hg), Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, 45 ff
BÖS Dieter, Das Finanzsystem, in: Herbert Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 717 ff
BÖS Dieter/GENSER Bernd/HOLZMANN Robert, Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten, b: Österreich, in: Fritz Neumark/Norbert Andel/Heinz Haller (Hg), Handbuch der Finanzwissenschaft[3] Bd IV Tübingen 1980, 123 ff
BONDI DE ANTONI Anton, Das Grundrecht der österreichischen Gemeinden auf Selbstverwaltung. Rechtsschutzsystem der gemeindlichen Selbstverwaltung, EuGRZ 1984, 309 ff
BOSETZKY Horst, die „kameradschaftliche Bürokratie" und die Grenzen der wissenschaftlichen Untersuchung von Behörden, Die Verwaltung 1971, 325 ff
BOTZ Gerhard, Stufen der politisch-administrativen Gleichschaltung Österreichs 1938 bis 1940, Die Verwaltung 1980, 173 ff
BOTZ Gerhard, Die Eingliederung in das Deutsche Reich. Planung und Verwirklichung des politisch-administrativen Anschlusses (1938 - 1940)[2], Wien 1976
BRADLER-ROTTMANN Elisabeth, Die Reformen Kaiser Josephs II, Göttingen 1973
BRAND Karl-Werner, Neue soziale Bewegungen. Entstehung, Funktion und Perspektive neuer Protestpotentiale. Eine Zwischenbilanz, Opladen 1982
BRANDE Fred, Wirtschaftslenkungsrecht[3], Wien 1979
v. BRANDIS Jakob A., Die Geschichte der Landeshauptleute von Tirol, Innsbruck 1850
BRAUNEDER Wilhelm, Zur Kompetenzlage auf dem Gebiete des Volksbildungswesens, ZfV 1980, 209 ff
BRAUNEDER Wilhelm, Das Verhältnis Gesamtstaat — Länder und die Entstehung der Republik Deutschösterreich, in: Alfred Ableitinger (Hg),Studien zur Zeitgeschichte der österreichischen Länder, Bd I: Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918 - 1920, Wien 1983, 29 ff
BRAUNEDER Wilhelm/LACHMAYR Friedrich, Österreichische Verfassungsgeschichte[3], Wien 1983
BREITENSTEIN Max/KOROPATNICKI Demeter (Hg), Die Kriegsgesetze Österreichs, Wien 1916

BRENNAN Geoffrey/BUCHANAN James M., The power to tax. Analytical foundations of a fiscal constitution, Cambridge-London-New York 1980
BRENTANO Hanny, Kaiser Franz Josef I 1848 - 1908, Wien 1908
BRIE Siegfried, Der Bundesstaat. Eine historisch-dogmatische Untersuchung, Leipzig 1874
BROCKHAUSEN Karl, Art. „Städte", in: Ernst Mischler/Josef Ulbrich (Hg), Österreichisches Staatswörterbuch[2], 4. Bd, Wien 1909, 450 ff
BROCKHAUSEN Karl, Österreichische Verwaltungsreformen, Wien-Leipzig 1911
BROCKHAUSEN Karl, Die Regierungsvorlage für das Bezirksverwaltungsgesetz, ZfVerw 1921, 50 ff
BRODA Christian/GRATZ Leopold, Für ein besseres Parlament — für eine funktionierende Demokratie. Vorschläge für den Ausbau unserer parlamentarischen Einrichtungen[2], Wien 1970
BROHM Winfried, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972) 245 ff
BRÜGEL Ludwig, Geschichte der österreichischen Sozialdemokratie, 5 Bde, Wien 1922 - 1925
BRÜNNER Christian, Politische Planung im parlamentarischen Regierungssystem. Dargestellt am Beispiel der mittelfristigen Finanzplanung, Wien-New York 1978
BRÜNNER Christian, Die Rolle der Interessenverbände im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß. Grundriß einer Verbändelehre, FS Hermann Ibler, Wien-Köln-Graz 1980, 163 ff
BRUNNER Otto, Land und Landstände in Österreich. Ein Beitrag zur Geschichte des Föderalismus in Österreich, Mitteilungen des OÖ Landesarchivs 5 (1957) 61 ff
BRUNNER Otto, Land und Herrschaft. Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte im Mittelalter[5], Darmstadt 1965
BRUNSTEIN Ludwig, Das österreichische Administrativverfahren und seine Reform, Wien 1900
BRUSATTI Alois, Österreichische Wirtschaftspolitik vom Josephinismus zum Ständestaat, Wien 1965
BRUSATTI Alois, Wirtschafts- und Sozialgeschichte des industriellen Zeitalters, Graz-Wien-Köln 1979
BRYCE James, Modern Democraties, deutsch: Moderne Demokratien, 3 Bde, München 1923-26
BÜCHSEL Elisabeth Charlotte, Die Fundamentalartikel des Ministeriums Hohenwart-Schäffle von 1871. Ein Beitrag zum Problem des Trialismus im Habsburgerreich, Breslau 1941
BÜDINGER Max, Zu den Verwaltungsgrundsätzen des Kaisers Franz, Österreichisch-Ungarische Revue, NF IV (1888) 257 ff
BUNDESVERFASSUNG 60 Jahre. Salzburger Symposion zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung, Salzburg 1980

BUSZKO Józef, Theresianisch-josephinische Agrar- und Bauernpolitik in Galizien und ihre Folgen, in: Österreich im Europa der Aufklärung, hg von den österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 1985, Bd 1, 67 ff.
BYDLINSKI Franz, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, Wien-New York 1982
CHARMATZ Richard, Der demokratisch-nationale Bundesstaat Österreich, Frankfurt 1904
CHARMATZ Richard, Österreichs innere Geschichte von 1848 - 1907, Sonderdruck aus: Natur und Geisteswelt Bd 242/43, Leipzig-Berlin 1911/12
CONRAD Hermann, Rechtsstaatliche Bestrebungen im Absolutismus Preußens und Österreichs am Ende des 18. Jahrhunderts, Köln-Opladen 1961
CZERNY Wilhelm F./FISCHER Heinz, Kommentar zur Geschäftsordnung des Nationalrates und zum Unvereinbarkeitsgesetz^2, Wien 1982
CZOERNIG Karl, Österreichs Neugestaltung 1848 - 1858, Stuttgart 1858
DACHS Herbert, Franz Rehrl und die Bundespolitik, in: Wolfgang Huber (Hg), Franz Rehrl, Landeshauptmann von Salzburg 1922 - 1938, Salzburg 1975, 215 ff
DACHS Herbert, Heimat — Dimension eines rehabilitierten Begriffes, in: Eberhard Zwink (Hg), Salzburg Diskussionen. II. Landes-Symposion, Salzburg 1981, 11 ff
DARMSTATT Helmut, Zur Frage einer Mischverwaltung von Bund und Ländern, Diss Münster 1961
DAVY Benjamin, Die soziale Verträglichkeit technischer Großprojekte. Erörtert am Beispiel des Genehmigungsrechts für Kraftwerke, ÖJZ 1975, 513 ff
DAVY Ulrike, Zur Bedeutung des bundesstaatlichen Rücksichtnahmegebotes für Normenkonflikte, ÖJZ 1986, 225 ff u 298 ff
DEMMELBAUER Josef, Die Bezirkshauptmannschaft in der österreichischen Verwaltungsorganisation, Die Verwaltung 1986, 451 ff.
DEMMELBAUER Josef/PESENDORFER Wolfgang, Demokratisierung der Bezirksverwaltung^2, Linz 1980
DEMOKRATIE UND VERWALTUNG. FS 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1972
DENNEWITZ Bodo, Die Systeme des Verwaltungsrechts. Ein Beitrag zur modernen Verwaltungswissenschaft, Hamburg 1948
DITTRICH Erhard, Die deutschen und österreichischen Kameralisten, Darmstadt 1974
DOHR Walter, Verfassungsreform in Österreich, ÖZP 1977, 383 ff
DOMIN-PETRUSHEVECZ Alphons, Neuere österreichische Rechtsgeschichte, Wien 1869
DREISSIG Wilhelmine (Hg), Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978
EBKE Klaus, Bundesstaat und Gewaltenteilung, Diss Göttingen 1965
EDLING Herbert H, Zentralistische Verflechtungstendenzen im Föderalismus. Eine empirische Analyse und ein bürokratietheoretischer Ansatz am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1984

ELLWEIN Thomas, Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung, Opladen 1976
d'ELVERT Christian, Zur Oesterreichischen Verwaltungs-Geschichte, mit besonderer Rücksicht auf die böhmischen Länder, Brünn 1880
ENDER Otto, Die Übergangsbestimmungen zur neuen österreichischen Verfassung, Wien 1934
ENDER Otto, Vorarlbergs Schweizer-Anschluß-Bewegung von 1918 bis 1924, Dornbirn 1952
ENDRES Robert, Revolution in Österreich 1848, Wien 1947
ENT Herbert, Die Organhaftpflicht. Wesen und Anwendungsbereich nach österreichischem Recht, Wien 1969
ENTWICKLUNG, der Verfassung Österreichs, hg vom Institut für Österreichkunde, Graz-Wien 1963
ERICHSEN Hans-Uwe/MARTENS Wolfgang (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht[5], Berlin-New York 1981
ERMACORA Felix, Das Wesen und die Grundformen der Zentralisation und Dezentralisation. Ein Beitrag zu Hauptproblemen der Staatsrechtslehre, ZÖR 1952, 101 ff
ERMACORA Felix, Landesbürgerschaft und Bundesbürgerschaft — eine offene Verfassungsfrage, JBl 1953, 280 ff
ERMACORA Felix, Der Verfassungsgerichtshof. Rechtsgrundlagen und kommentarmäßige Erläuterungen unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts, Graz-Wien-Köln 1956
ERMACORA Felix, Das besondere Gewaltverhältnis in der österreichischen Rechtsordnung, DÖV 1956, 529 ff
ERMACORA Felix (Hg), Der Föderalist, Wien 1958
ERMACORA Felix, Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958) 191 ff
ERMACORA Felix, Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte, Wien 1963
ERMACORA Felix (Hg), Quellen zum österreichischen Verfassungsrechts (1920), Mitteilungen des österreichischen Staatsarchivs Ergänzungsband VIII, Wien 1967
ERMACORA Felix, Österreich als kooperativer Bundesstaat, in: Hans R. Klecatsky (Hg),Die Republik Österreich. Gestalt und Funktion ihrer Verfassung, Wien 1968, 219 ff
ERMACORA Felix, Vorstellungen und Wirklichkeit im österreichischen Föderalismus 1848 - 1970, in: Föderalismus in Österreich, Föderative Ordnung Bd II, Salzburg-München 1970, 9 ff
ERMACORA Felix, Demokratie und Verwaltung, FS Adolf Merkl, München-Salzburg 1970, 63 ff
ERMACORA Felix, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1970

ERMACORA Felix, Österreichische Verfassungslehre, Wien 1970. Ergänzungsband: Verfassungsentwicklung seit 1970, Wien 1980 (zit: Verfassungslehre I, II)
ERMACORA Felix, Bundesverfassungsnovelle 1974. Erfüllung des Länder-Forderungsprogramms, JBl 1975, 22 ff
ERMACORA Felix, Österreichischer Föderalismus. Vom patriomonialen zum kooperativen Bundesstaat, Wien 1976
ERMACORA Felix, Der Konflikt zwischen Politik und Verwaltung, in: Günther Engelmayer (Hg), Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs, Wien 1977, 61 ff
ERMACORA Felix, Über die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG, Wien 1979
ERMACORA Felix, Grundriß einer Allgemeinen Staatslehre. Systemausgleich in der westlichen Industriegesellschaft, Berlin 1979
ERMACORA Felix, Die politische Kontrolle der Verwaltung, in: Felix Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1979, 531 ff
ERMACORA Felix, Zur Entstehung, in: Herbert Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 3 ff
ERMACORA Felix, Die politische Kontrolle, in: Herbert Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 541 ff
ERMACORA Felix, Die Menschenrechte als Grundnorm des Rechts, FS Hans R. Klecatsky, Wien 1980, 151 ff
ERMACORA Felix, Adolf Merkl und die Verfassungsreform 1929, FS Ernst C. Hellbling, Berlin 1981, 151 ff
ERMACORA Felix/KLECATSKY Hans/RINGHOFER Kurt, Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes im Jahre 1956, ÖJZ 1959, 1 ff
ERMACORA Felix/WIRTH Christiane (Hg), Die österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen. Analysen und Materialien. Zum 100. Geburtstag von Hans Kelsen, Wien 1982
ESTERBAUER Fried, Der Bundesrat als Instrument eines kooperativen Föderalismus, JBl 1970, 565 ff
ESTERBAUER Fried, Aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Der Staat 1973, 499 ff
ESTERBAUER Fried, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme, Wien 1975
ESTERBAUER Fried, Zur Frage einer grundlegenden Reform des parlamentarischen Regierungssystems, FS Hans R. Klecatsky, Wien 1980, 161 ff
ESTERBAUER Fried/THONI Erich, Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis. Grundlegende Erwägungen zur österreichischen Föderalismusdiskussion aus politik- und finanzwissenschaftlicher Sicht, Wien 1981

EVERS Hans Ulrich, Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden, Wien-New York 1976
FASAN Ernst, Strafprozeß vor dem Verfassungsgerichtshof, Stb 1985, 12
FELLNER Thomas, Das „Februarpatent" von 1861, MIÖG 63; Wien 1955
FELLNER Thomas/KRETSCHMAYR Heinrich, Die österreichische Zentralverwaltung, I. Abt, Von Maximilian I bis zur Vereinigung der österreichischen und böhmischen Hofkanzlei, Wien 1907
FESLER J. Thomas, Centralisation and Decentralisation, in: David Sills (ed), International Encyclopedia of Social Science, Vol 1, 1968, 371 ff
FISCHER Heinz, Bemerkungen zur Rolle des Nationalrates in der staatlichen Willensbildung, FS Karl Waldbrunner, Wien 1971, 297 ff
FISCHER Heinz, Beamte und Politik, in: Günther Engelmayer (Hg), Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs, Wien 1977, 93 ff
FISCHER-MENSHAUSEN Herbert, Die staatswirtschaftliche Bedeutung des neuen Finanzausgleichs, DÖV 1955, 261 ff
FISCHER-MENSHAUSEN Herbert, Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Wilhelmine Dreißig (Hg), Probleme des Finanzausgleichs, Berlin 1978, 135 ff
FLEINER-GERSTER Thomas, Allgemeine Staatslehre, Berlin-Heidelberg-New York 1980
FORSTHOFF Ernst, Der Ausnahmezustand der Länder, Diss Bonn 1925
FORSTHOFF Ernst, Die unmittelbare Reichsaufsicht, AÖR 19/1930, 61 ff
FORSTHOFF Ernst, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, Tübingen 1931
FORSTHOFF Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I, Allgemeiner Teil[10], München 1973
FOURNIER August, Die Entstehungsgeschichte der Pragmatischen Sanktion, Historische Zeitschrift Bd 38, 1885, 16 ff
FRENKEL Max, Institutionen der Verwaltungskontrolle. Systematische Darstellung behördenmäßig organisierter, verwaltungsexterner und innerstaatlicher Institutionen sowie der Gewaltenteilung, Zürich 1969
FRENKEL Max (Hg), Föderalismus als Partnerschaft. Interdependenz und Autonomie im Bundesstaat, Bern-Frankfurt 1977
FRENKEL Max, Föderalismus und Bundesstaat. Bd I Föderalismus; Bd II Bundesstaat. System, Recht und Probleme des Bundesstaates im Spannungsfeld von Demokratie und Föderalismus, Bern-Frankfurt-Nancy-New York 1984/1986
FREY René L., Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates, Bern-Frankfurt 1977
FREY René L., Bundesstaatliche Aufgabenverteilung und Finanzausgleich, in: Jens Hesse (Hg), Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden 1978, 101 ff
FREY René L., Die ökonomische Theorie des Föderalismus, Manuskript, Basel 1979

FRICKE Eberhard, Zur Mitwirkung der Parlamente bei der Regierungsplanung. Ein Beitrag aus der Sicht der Haushaltspraxis, DÖV 1973, 406 ff
FRIEDELL Egon, Kulturgeschichte der Neuzeit, München 1979
FRIEDJUNG Heinrich, Österreich von 1848 bis 1860, 2 Bde, Stuttgart-Berlin 1908/1912
FRIEDRICH Carl J., Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1953
FRIEDRICH Carl J., Vom Verfall parlamentarischer Kontrolle und Beratung, in: Carl J. Friedrich, Zur Theorie und Politik der Verfassungsordnung, Heidelberg 1963, 113 ff
FRISCH Hans v., Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, Berlin 1904
FRÖHLER Ludwig/OBERNDORFER Peter, Recht und Organisation der Kommunalwirtschaft, Wien-München 1974
FRÖHLER Ludwig/OBERNDORFER Peter (Hg), Das österreichische Gemeinderecht. Sammlung der gemeinderechtlichen Vorschriften Österreichs mit Erläuterungen. Linz 1980 ff (Loseblattausgabe)
FROEHLICH Georg, Staatsrechtliche Eigentümlichkeiten der österreichischen Bundesverfassung, ZfVerw 1921, 81 ff
FROEHLICH Georg, Der Landeshauptmann als Organ der Bundesverwaltung, ZfVerw 1921, 131 ff
FROEHLICH Georg, Die Verfassungsreform vom 30. Juli 1925, in: Ludwig Adamovich/Georg Froehlich (Hg), Die Novellen zur Bundesverfassung, Wien 1926, XIII ff
FROEHLICH Georg, Die Verfassungsreform von 1929, ÖVwBl 1930, 2 ff
FROEHLICH Georg, Die Bundesverfassung der Republik Österreich nach dem Stand vom 1. August 1930, Wien 1930
FROTSCHER Werner, Regierung als Rechtsbegriff. Verfassungsrechtliche und staatstheoretische Grundlagen unter Berücksichtigung der englischen und französischen Verfassungsentwicklung, Berlin 1975
FROWEIN Jochen, Die selbständige Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz, Bonn 1961
FUCHS Arthur, Wesen und Wirken der Kontrolle. Betrachtungen zum staatlichen Kontrollwesen in der Bundesrepublik (Bundesrechnungshof), Tübingen 1966
FUNK Bernd-Christian, Die Entwicklung des Bundesverfassungsrechtes, Wien oJ
FUNK Bernd-Christian, Die grundlegenden Ordnungsprobleme im System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, JBl 1976, 449 ff
FUNK Bernd-Christian, Assanierung und benachbarte Rechtsbereiche, ZfV 1976, 221 ff, 1977, 10 ff
FUNK Bernd-Christian, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung, Wien 1980
FUNK Bernd-Christian, Der Verwaltungsakt im österreichischen Rechtssystem, Wien 1978

FUNK Bernd-Christian, Verfassungsrechtliche Fragen des MRG, in: Karl Korinek/Heinz Krejci (Hg), Handbuch zum Mietrechtsgesetz, Wien 1985, 1 ff
FUNK Bernd-Christian/RACK Reinhard/PAUGER Dietmar, Gemeindeautonomie und Bürgermitbestimmung, Graz 1981
GALLENT Kurt, Gemeinde und Verfassung. Eine Analyse des kommunalen Organisationsrechts, Graz 1978
GALLENT Kurt, Die Gemeindeverbände (vor und) nach Art 116a B-VG, ÖGZ 1986, 7 ff
GASSER Adolf/KNEMEYER Franz-Ludwig, Gemeindefreiheit — kommunale Selbstverwaltung, München 1983
GATTERBAUER Ilse und Helmut, Das B-VG und die Abkürzung des administrativen Instanzenzuges, ÖVA 1970, 23 ff
GATTERBAUER Ilse und Helmut, Die Änderung des Verfassungsgesetzes. Erfüllung von Länderwünschen und Verwaltungsreform, Stb 1974, F 24, 1 f
GEHRIG Norbert, Regierung, Opposition, Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung, München 1969
GEIGER Willi, Mißverständnis um den Föderalismus, Berlin 1962
GEIGER Willi, Bedeutung und Funktion des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, BayVBl 1964, 65 ff und 108 ff
GEMEINSCHAFTSAUFGABEN zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Bd 11 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1961
GENSER Bernd/HOLZMANN Robert, Ein Weg zur Neugestaltung des österreichischen Steuersystems, WiPolBl 1979, H 5, 127 ff
GERLICH Peter, Parlamentarische Kontrolle im politischen System. Die Verwaltungsfunktionen des Nationalrates in Recht und Wirklichkeit, Wien-New York 1973
GERLICH Peter, Kontrolle durch das Parlament. Die klassische Funktion der Legislative und ihre Wandlungen, in: Peter Gerlich/Franz Horner ua, Dynamische Demokratie. Macht und Kontrolle im politischen Prozeß Österreichs, Wien 1973, 9 ff
GERLICH Peter, Funktionen des Parlaments, in: Heinz Fischer (Hg), Das politische System Österreichs[3], Wien-München-Zürich 1982, 77 ff
GERLICH Peter/GRANDE Edgar/MÜLLER Wolfgang C. (Hg), Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich, Wien-Köln-Graz 1985
GERLICH Peter/UCAKAR Karl, Staatsbürger und Volksvertretung. Das Alltagsverständnis von Parlament und Demokratie in Österreich, Salzburg 1981
GERMANN Raimund E., Politische Innovation und Verfassungsreform, Bern-Stuttgart 1975
GERNER Erich, Zur Frage der „Mischverwaltung" im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, BayVBl 1955, 193 ff

GEUDER Heinrich, Normen und ihre Bedeutung im technischen Recht, ÖJZ 1976, 652 ff
GIACOMETTI Zaccaria, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, Neudruck 1979
GIERE Gustav, Beaufsichtigung im Arbeitsvorgang, in: Fritz Morstein Marx (Hg), Verwaltung, Berlin 1965, 315 ff
GLUTH Oskar, Baurecht und Baupolizei, in: Ernst Mischler/Josef Ulbrich (Hg), Österreichisches Staatswörterbuch[2], 1. Bd, Wien 1905, 403 ff
GRAWERT Rolf, Staat und Staatsangehörigkeit. Verfassungsgeschichtliche Untersuchung zur Entstehung der Staatsangehörigkeit, Berlin 1973
GRIMM Jacob und Wilhelm, Deutsches Wörterbuch, Bd 8 (1893)
GRÖLL Florian, Die Entwicklung des Klagenfurter Stadtrechts, ÖGZ 1950, H 19, 5 ff
GRÖLL Florian, Gemeindefreiheit, Graz-Köln 1962
GRÖLL Florian, Die Stellung des Magistrats in der österreichischen Gemeindeverfassung, ÖJZ 1965, 596 ff
GRÖLL Florian, Die Gemeinde im bundesstaatlichen System, in: Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung Bd III, Salzburg-München 1974, 127 ff
GROISS Wolfgang/SCHANTL Gernot/WELAN Manfried, Betrachtungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit (Slg 1972), ÖJZ 1975, 365 ff
GROSS Rolf, Kooperativer Föderalismus und Grundgesetz, DVBl 1969, 93 ff u 125 ff
GRÜNDLER Johannes (Hg), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich, Wien 1970
GRÜNWALD Paul, Das Finanzproblem im Bundesstaat, ZfVerw 1921, 16 ff u 35 ff
GRUSSMANN Wolf-Dietrich, Die Ministeranklage. Bedeutung und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, Stb 1985, 4
GRUSSMANN Wolf-Dietrich, Die Weisung in der mittelbaren Bundesverwaltung, Stb 1985, 24 u 28
GRUSSMANN Wolf-Dietrich, Die Bilanz des 8. Dezember. Zugleich ein Versuch einer rechtlichen Bewertung, RdA 1985, 112 ff
GSCHLIESSER Oswald, Die gesetzliche Einführung der Bezirkshauptmannschaften und ihre territoriale Veränderungen, in: 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Tirol, hg von der Tiroler Landesregierung, Innsbruck 1972, 20 ff
GSTETTNER Peter/NIEDERWIESER Erwin, Hochschulreform konkret: Kleinkrieg privilegierter Gruppen mit gesellschaftspolitischem Hintergrund?, ÖZP 1974, 511 ff
GÜRKE Norbert, Die österreichische „Verfassung 1934", AÖR 1934 (25) 178 ff
GÜRKE Norbert, Die Verfassung Österreichs, JÖR 1935, 339 ff; JÖR 1937, 166 ff
GUGGENBERGER Bernd/KEMPF Udo, Bürgerinitiativen und repräsentatives System[2], Opladen 1984
GUMPLOWICZ Ludwig/BISCHOFF Rudolf, Das österreichische Staatsrecht[3], Wien 1907

GUSY Christoph, Vom Verbändestaat zum Neokorporatismus, Wien 1981
HABERMAS Jürgen, Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: Legitimationsprobleme politischer Systeme, PVS-Sonderheft 7/1976, 39 ff
HÄBERLE Peter, Klassikertexte im Verfassungsleben, Berlin-New York 1981
HÄFELIN Ulrich, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, ZSR 1969 II 549 ff
HALLER Carl Ludwig v., Restauration der Staats-Wissenschaft oder Theorie des natürlich-geselligen Zustandes der Chimäre des künstlich-bürgerlichen entgegengesetzt, 1. Bd^2, Winterthur 1820
HAMMERSTEIN Notker, Besonderheiten der österreichischen Universitäts- und Wissenschaftsreform zur Zeit Maria Theresias und Josephs II, in: Österreich im Europa der Aufklärung, hg v der österr Akademie der Wissenschaften, Wien 1985, Bd 2, 787 ff.
HANNAK Jacques, Karl Renner und seine Zeit, Wien 1965
HANSMEYER Karl Heinrich, Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats, in: Herbert Timm/Heinz Haller (Hg), Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Berlin 1967, 197 ff
HANSMEYER Karl-Heinrich/ZIMMERMANN Klaus, Das Popitzsche Gesetz und die Entwicklung der Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in den 60er und 70er Jahren, FS Heinz Kolms, Berlin 1984, 297 ff
HANTSCH Hugo, Die Geschichte Österreichs, 1. Bd^5, 2. Bd^4, Graz-Wien-Köln 1969/1968
HARBICH Jürgen, Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit, Berlin 1965
HARTIG Franz v., Genesis der Revolution in Österreich im Jahre 1848, Leipzig 1850
HARTUNG Fritz, Österreich-Ungarn als Verfassungsstaat, Halle 1918
HARTUNG Fritz, Der aufgeklärte Absolutismus, in: Hubert Hofmann (Hg), Die Entstehung des modernen souveränen Staates, Köln-Berlin 1967, 152 ff
HASIBA Gernot, Die Zweite Bundes-Verfassungsnovelle von 1929, Wien-Köln-Graz 1976
HASIBA Gernot, Das kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz (KWEG) von 1917, FS Hellbling, Berlin 1981, 543 ff
HASLAUER Wilfried, Der Föderalismus Österreichs in der politischen Praxis, FS Adolf Gasser, Berlin 1983, 357 ff
HASSINGER Herbert, Die Landstände der österreichischen Länder, Jahrbuch für Landeskunde von Niederösterreich NF 36, 1964, 989 ff
HATTENAUER Hans, Geschichte des Beamtentums, Köln-Berlin-Bonn-München 1980
HAUER Wolfgang, Hainburg. Rechtliche und rechtspolitische Aspekte oder Recht zwischen Parteitaktik und Umweltschützern, Eisenstadt 1985
HAUKE Franz, Grundriß des Verfassungsrechtes, Leipzig 1905
HAUKE Franz, Art. Kremsierer Verfassungsentwurf, in: Ernst Mischler/Josef Ulbrich (Hg), Österreichisches Staatswörterbuch^2, 3. Bd, Wien 1907, 271 ff

HAUN Dieter, Die Bundesaufsicht in Bundesauftragsangelegenheiten, Frankfurt aM 1972
HAUNGS Peter, Bürgerinitiativen und Probleme der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bernd Guggenberger/Udo Kempf (Hg), Bürgerinitiativen und repräsentatives System[2], Opladen 1984
HAUSER Raimund, Norm, Recht und Staat. Überlegungen zu Hans Kelsens Theorie der Reinen Rechtslehre, Wien-New York 1968
HAUSHERR Hans, Verwaltungseinheit und Ressorttrennung vom Ende des 17. bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts, Berlin 1953
HELFERT Josef A., Geschichte Österreichs vom Ausgange des Wiener Oktober-Aufstandes 1848, 4 Bde, Prag 1896/98
HELFERT Josef A., Geschichte der österreichischen Revolution 1848 - 1849, Freiburg 1907
HELLBLING Ernst C., Kommentar zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, 2 Bde, Wien 1954
HELLBLING Ernst C., Zwei wichtige Gesetze zum weiteren Ausbau des B-VG, ÖVA 1962, 105 ff und 149 ff
HELLBLING Ernst C., Die Änderungen der österreichischen Bundesverfassung im Lichte des Verfassungsbruches, in: Bundesstaat auf der Waage, Föderative Ordnung Bd I, Salzburg-München-Wien-Frankfurt-Zürich 1969, 33 ff
HELLBLING Ernst C., Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte[2], Wien-New York 1974
HELLBLING Ernst C., Die Landesverwaltung in Cisleithanien, in: Adam Wandruszka/Peter Urbanitsch (Hg), Die Habsburgermonarchie 1848 - 1918, Bd II: Verwaltung und Rechtswesen, Wien 1975, 190 ff
HELLER Hermann, Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts, Berlin 1927
HEMPEL Wieland, Der demokratische Bundesstaat, Berlin 1969
HENDLER Reinhard, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft, Köln-Berlin-Bonn-München 1984
HENGSTSCHLÄGER Johannes, Ausgleichsabgaben als spezifisches Instrument Wirtschaftslenkung, ÖZW 1974, 68 ff
HENGSTSCHLÄGER Johannes, Der Rechnungshof, Berlin 1982
HENNIS Wilhelm, Parteienstruktur und Regierbarkeit, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmannsegg/Ulrich Matz (Hg), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Stuttgart 1977, 150 ff
HENSEL Albert, Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung, Berlin 1922
HEPPE Hans v./BECKER Ulrich, Zweckvorstellungen und Organisationsform, in: Fritz Morstein Marx (Hg), Verwaltung, Berlin 1965, 87 ff

HERRNRITT Rudolf, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes, Tübingen 1909
HERZOG Roman, Bundes- und Landesstaatsgewalt im demokratischen Bundesstaat, DÖV 1962, 81 ff
HERZOG Roman, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt 1971
HESSE Jens (Hg), Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1978
HESSE Joachim J. (Hg), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, PVS-Sonderheft 13/1982
HESSE Konrad, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962
HETTLAGE Karl M., Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des neuen Finanzausgleichs, DVBl 1953, 713 ff
HETTLAGE Karl M., Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14, Berlin 1956, 2 ff
HEYDTE von der, Freiherr August, Die Geburtsstunde des souveränen Staates, Regensburg 1952
HINTZE Otto, Der österreichische und preussische Beamtenstaat im 17. und 18. Jahrhundert, in: Hintze, Staat und Verfassung, hg von Gerhard Oestreich^2, Göttingen 1962, 321 ff
HIRN Josef, Die Entwicklung der Landeshauptmannswürde in Tirol und die Familie Brandis, Innsbruck 1892
HÖDLMOSER Gerhard, Die Geschäftsordnung des Amtes der Salzburger Landesregierung, ÖVA 1976, 65 ff
HÖSS Franz, Bemerkungen zum „Lebensmittelerkenntnis" des VfGH, Ernährung 1979/45, 258 f
HOFFMANN-RIEM Wolfgang, Bürgernahe Verwaltung? Analysen über das Verhältnis von Bürger und Verwaltung, Neuwied-Darmstadt 1979
HOFFMANN-RIEM Wolfgang, Selbstbindungen der Verwaltung, VVDStRL 40, Berlin 1982, 187 ff
HOFMANN Hubert (Hg), Die Entstehung des modernen souveränen Staates, Köln-Berlin 1967
HOLZER Gottfried, Vom Wein- zum Verfassungsskandal?, Agrarische Rundschau 1985/6, 21 ff
HOLZER Othmar, Zentralismus und Föderalismus in der Verfassungsgeschichte Österreichs des 19. Jahrhunderts, Diss Innsbruck 1950
HOLZINGER Gerhart, Verwaltungsreform, in: Karl Wenger/Christian Brünner/Peter Oberndorfer (Hg), Grundriß der Verwaltungslehre, Wien-Köln 1983, 379 ff
HOLZINGER Gerhart/SCHUSTER Ilona, Die österreichische Verwaltungsreformkommission, Die Verwaltung 1984, 319 ff
HORNY Heinz, Die Städte und ihre Aufgaben — finanzielle Aufwertung unerläßlich, in: Rudolf Bartl/Heinz Horny, Die Aufgaben der Gemeinden und ihre Finanzierung, Wien-München 1978, 29 ff

HORNY Heinrich, Der Finanzausgleich für die Jahre 1985 - 1988, Linz 1985
HUBER Alfons, Geschichte der österreichischen Verwaltungsorganisation bis zum Ausgange des achzehnten Jahrhunderts, Innsbruck 1884
HUBER Alfons, Die Politik Kaiser Josephs II beurteilt von seinem Bruder Leopold von Toskana, Innsbruck 1877
HUBER Ernst Rudolf, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches[2], Hamburg 1939
HUBER Hans, Der Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Kantonen, Diss Bern 1926
HUBER Hans, Die Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat, ZÖR 1968, 247 ff
HUBER Hans, Die Umwälzungen im Staatsgefüge durch die Verbände, in: Rudolf Steinberg (Hg), Staat und Verbände. Zur Theorie der Interessenverbände in der Industriegesellschaft, Darmstadt 1985, 58 ff
HUEBER Hans, Dr. Otto Ender, Dornbirn 1957
HÜTTNER Bertram, Der Finanzausgleich 1985, ÖGZ 1984, 494 ff
HUGELMANN Karl G., Die österreichischen Landtage im Jahre 1848, Wien 1928
HUGELMANN Karl, Das österreichische Reichsgericht. Entstehung, Organisation und Wirksamkeit, ZÖR 1925, 459 ff
HUNDEGGER Benno, Die Gemeinde und ihre Wirkungsbereiche. Eine Zwischenbilanz der gesetzlichen Anpassung an die Verfassungsnovelle 1962, Wien-München 1965
IMBODEN Max, Montesquieu und die Lehre der Gewaltentrennung, Berlin 1959
IMBODEN Max, Johannes Bodinus und die Souveränitätslehre, Basel 1963
IRLE Martin, Macht und Entscheidungen in Organisationen. Studien gegen das Linie-Stab-Prinzip, Frankfurt 1971
ISENSEE Josef, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Berlin 1968
ISENSEE Josef/MEYER Hans, Zur Regierbarkeit der parlamentarischen Demokratie. Ein Cappenberger Gespräch, Köln 1979
JABLONER Clemens, Die Mitwirkung eines obersten Bundesorganes bei der Vollziehung eines Landesgesetzes, ZfV 1983, 128 f
JÄGER Albert, Geschichte der landständischen Verfassung Tirols, 2 Bde, Innsbruck 1881/85
JÄNICKE Martin, Zur Theorie des Staatsversagens, in: Peter Grottan (Hg), Folgen reduzierten Wachstums für Politikfelder (PVS-Sonderheft 11/1980), Opladen 1980, 132 ff
JAHRREISS Hermann, Die Wesensverschiedenheit der Akte des Herrschens und das Problem der Gewaltenteilung, FS Hans Nawiasky, München 1956, 119 ff
JAKSIC Maximilian, Der Föderalismus in Österreich, JBl 1956, 602 ff
JARASS Hans D., Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung, München 1975
JEDLICKA Ludwig, Verfassungs- und Verwaltungsprobleme 1938 - 1955, in: Die ENTWICKLUNG der Verfassung Österreichs, Graz-Wien 1963, 120 ff

JEDLICKA Ludwig, Ende und Anfang Österreich 1918/19, Salzburg 1969
JELLINEK Georg, Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882
JELLINEK Georg, Allgemeine Staatslehre[3], 1913, Neudruck: Bad Homburg-Berlin-Zürich 1966
JERUSALEM Franz, Die Staatsgerichtsbarkeit, Tübingen 1930
JURITSCH Georg, Geschichte der Babenberger und ihrer Länder (976-1246), Innsbruck 1894
KÄGI Werner, Föderalismus und Freiheit, in: Erziehung zur Freiheit, Zürich-Stuttgart 1959, 174 ff
KÄGI Werner, Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, Zürich 1961
KAFKA Gustav E., Niedergang des Föderalismus in Österreich?, FS Ernst C. Hellbling, Salzburg-München 1971, 281 ff
KALTEFLEITER Werner, Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, Köln-Opladen 1970
KARSCH Friederun/SCHMIEDERER Ursula, Der Funktionswandel der Legislative, in: Wolfgang Abendroth/Kurt Lenk (Hg), Einführung in die politische Wissenschaft[6], München 1982, 189 ff
KASSIMATIS Georg, Der Bereich der Regierung, Berlin 1967
KATHREIN Irmgard, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich, Wien 1983
KATZ Alfred, Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht[7], Heidelberg 1985
KELSEN Hans, Die Verfassungsgesetze der Republik (Deutsch) Österreich, 4 Teile, Wien-Leipzig 1919/20
KELSEN Hans, Die Stellung der Länder in der künftigen Verfassung Deutschösterreichs, ZÖR 1919/20, 98 ff
KELSEN Hans, Die Verfassung Deutschösterreichs, JÖR 1920, 245 ff
KELSEN Hans, Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen 1920
KELSEN Hans, Demokratisierung der Verwaltung, ZfVerw 1921, 5 ff
KELSEN Hans, Der soziologische und der juristische Staatsbegriff, Tübingen 1922
KELSEN Hans, Österreichisches Staatsrecht. Ein Grundriß, entwicklungsgeschichtlich dargestellt, Tübingen 1923
KELSEN Hans, Die Verfassung Österreichs, JÖR 1923/24, 126 ff
KELSEN Hans, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925
KELSEN Hans, Die Verfassung Österreichs, JÖR 1927, 51 ff
KELSEN Hans, Die Bundesexekution, FS Fritz Fleiner, Tübingen 1927, 127 ff
KELSEN Hans, Der soziologische und der juristische Staatsbegriff[2], Tübingen 1928
KELSEN Hans, Die Verfassungsreform, JBl 1929, 445 ff
KELSEN Hans, Die Verfassung Österreichs, JÖR 1930, 130 ff
KELSEN Hans, Reine Rechtslehre und Egologische Theorie, ZÖR 1953, 450 ff
KELSEN Hans, Reine Rechtslehre[2], Wien 1960

KELSEN Hans, Zur Soziologie der Demokratie, in: Hans Klecatsky/René Marcic/Herbert Schambeck (Hg), Die Wiener Rechtstheoretische Schule, Frankfurt-Zürich-Salzburg-München 1968, 1729 ff
KELSEN Hans, Die Lehre von den drei Gewalten oder Funktionen des Staates, in: Hans Klecatsky/René Marcic/Herbert Schambeck (Hg), Die Wiener Rechtstheoretische Schule, Frankfurt-Zürich-Salzburg-München 1968, 1625 ff
KELSEN Hans/FROEHLICH Georg/MERKL Adolf, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Wien-Leipzig 1922 = Kommentar
KEWENIG Wilhelm, Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, AÖR 1968, 433 ff
KIELMANSEGG Peter Graf, Demokratieprinzip und Regierbarkeit, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hg), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Stuttgart 1977, 118 ff
KIENBERGER Heinrich, Die Ausführung der Bundes-Verfassungsgesetznovelle durch die Tiroler Landesgesetzgebung, Hausgabe für Landesamtsdirektor Dr. Rudolf Kathrein zum 60. Geburtstag, Innsbruck 1976, 37 ff
KIENBÖCK Viktor, Das österreichische Sanierungswerk, Stuttgart 1925
KIESER Alfred/KUBICEK Herbert, Organisationstheorien, 2 Bde, Stuttgart-Berlin-Köln 1978
KIMMINICH Otto, Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, VVDStRL 25 (1967) 2 ff
KINZL Walter/SCHÜTZ Eduard, Das neue Gemeinderecht, ÖGZ 1962, H 15/16, 1 ff
KIRSCH Guy (Hg), Föderalismus, Stuttgart-New York 1977
KIRSCH Guy, Föderalismus — Wahl zwischen Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, in: Wilhelmine Dreißig (Hg), Probleme des Finanzausgleichs, Bd I, Berlin 1978, 9 ff
KISKER Gunter, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1970
KITTNER Michael, Art. „Sozialstaatsprinzip", in: Rudolf Wassermann (Hg), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Alternativkommentar), Neuwied-Darmstadt 1984, Bd 1, 1338 ff
KLABOUCH Jiri, Die Lokalverwaltung in Cisleithanien, in: Adam Wandruszka/Peter Urbanitsch (Hg), Die Habsburgermonarchie 1848 - 1918, Bd II: Verwaltung und Rechtswesen, Wien 1975, 270 ff
KLECATSKY Hans R., Hat Österreich eine Verfassung?, JBl 1965, 544 ff
KLECATSKY Hans R., Die föderalistische Natur der Justiz, Stb 1966, F 23, 1 f
KLECATSKY Hans R., Was verlangt der Rechtsstaat heute, in: Hans R. Klecatsky, Der Rechtsstaat zwischen heute und morgen, Wien-Freiburg-Basel 1967, 13 ff
KLECATSKY Hans R., Interessenverbände und Parlament, in: Hans R. Klecatsky, Der Rechtsstaat zwischen heute und morgen, Wien-Freiburg-Basel 1967, 207 ff

KLECATSKY Hans R., Über die Ernennung der Richter, Stb 1967, F 4, 1 f
KLECATSKY Hans R., Staat und Verkehr, Salzburg-München 1968
KLECATSKY Hans R., Die Kundmachung von Gesetzen und Verordnungen nach österreichischem Recht, FS 20 Jahre „Das österreichische Recht", Wien 1969, 8 ff
KLECATSKY Hans R., Geht das Recht der Republik Österreich vom Volk aus?, JBl 1976, 512 ff
KLECATSKY Hans R., Sicherung des österreichischen Berufsbeamtentums, in: Walter Leisner (Hg), Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat, Berlin 1977, 71 ff
KLECATSKY Hans R., Bundes-Verfassungsgesetz und Bundesverfassungsrecht, in: Herbert Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 83 ff
KLECATSKY Hans R., Region und Landschaft, FS Ernst C. Hellbling, Berlin 1981, 241 ff
KLECATSKY Hans R., Soll das Bundes-Verfassungsgesetz wiederverlautbart werden?, JBl 1982, 584
KLECATSKY Hans R., Die gegenwärtige Lage der Grundrechte in Österreich, in: Der Föderalismus und die Zukunft der Grundrechte, Föderalismus-Studien Bd 3, Wien-Köln-Graz 1983, 9 ff
KLECATSKY Hans R. Zum „staatsgerichtlichen" Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 28.6.1986, E 2/84, JBl 1986, 69 ff
KLECATSKY Hans R./MORSCHER Siegbert, Österreichisches Bundesverfassungsrecht[3], Wien 1983
KLEIN-BRUCKSCHWAIGER Franz, Karl Anton von Martini in der Zeit des späten Naturrechts, FS Karl Haff, Innsbruck 1950, 120 ff
KLEINHEYER Gerd, Aspekte der Gleichheit in den Aufklärungskodifikationen und den Konstitutionen des Vormärz, in: Von der ständischen Gesellschaft zur bürgerlichen Gleichheit, Der Staat, Beiheft 4, Berlin 1980, 7 ff
KLOSE Alfred, Gemeindegröße als politisches Problem, Wien 1984
KNEUCKER Raoul, Bürokratie und Demokratie, in: Peter Gerlich/Franz Horner ua, Dynamische Demokratie. Macht und Kontrolle im politischen Prozeß Österreichs, Wien 1973, 42 ff
KNEUCKER Raoul/WELAN Manfried, Zur Entwicklung des Gleichheitsgrundsatzes in Österreich, ÖZP 1975, 5 ff
KNOEPFEL Peter, Demokratisierung der Raumplanung. Grundsätzliche Aspekte und Modell für die Organisation der kommunalen Nutzungsplanung unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Verhältnisse, Berlin 1977
KNOLL Reinhard, Zur Tradition der christlichsozialen Partei. Ihre Früh- und Entwicklungsgeschichte bis zu den Reichsratswahlen 1907, Wien 1973

KOBZINA Alfred F., Die Parteistellung im Verwaltungsverfahren und die Beschwerdelegitimation im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof, FS Hans R. Klecatsky, Wien 1980, 431 ff
KOCHEN Manfred/DEUTSCH Karl W., Decentralisation, Sketches Toward a Rational Theory, Berlin 1980
KÖFNER Gottfried, Eine oder wieviele Revolutionen? Das Verhältnis zwischen Staat und Ländern im November 1918, Jahrbuch für Zeitgeschichte 1979, 1 ff
KÖHLER Martin, Wohnbauförderung als Wirtschaftsförderung. Überlegungen zur Kompetenzproblematik von Wohnbauförderungsgesetzen, ÖZW 1982, 69 ff
KOELLREUTTER Otto, Deutsches Verfassungsrecht[3], Berlin 1938
KÖLZ Alfred, Bundestreue als Verfassungsprinzip?, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1980, 145 ff
KÖTTGEN Arnold, Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958) 154 ff
KÖTTGEN Arnold, Der soziale Bundesstaat, FS Hans Muthesius, Köln-Berlin-München-Bonn 1960, 19 ff
KÖTTGEN Arnold, Fondsverwaltung in der Bundesrepublik. Zur Rolle des Haushalts in einem Verwaltungsstaat, Stuttgart-Berlin-Köln 1965
KOHL Friedrich, Die Aufsicht des Bundes im übertragenen Vollziehungsbereich der Länder, ÖHW 1961, H 3, 10 ff
KOJA Friedrich, Zur Befugnis der Vertretung der Gemeinden vor dem Verfassungsgerichtshof, ÖJZ 1962, 505 ff
KOJA Friedrich, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, Wien-New York 1967
KOJA Friedrich, Die Träger der öffentlichen Fürsorge, ZAS 1967, 161 ff
KOJA Friedrich, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung Bd III, Salzburg-München 1974, 61 ff
KOJA Friedrich, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus, St. Pölten 1975
KOJA Friedrich, Sind Lebensmittel-Untersuchungsanstalten Behörden?, Stb 1978, F 24/25, 93 f u 97 f
KOJA Friedrich, Die Vertretungsbefugnis des Landeshauptmannes nach Art 105 Abs 1 B-VG, ÖVA 1979, 74 ff
KOJA Friedrich, Die Erfüllung hoheitlicher Verwaltungsaufgaben durch Private, in: Felix Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1979, 439 ff
KOJA Friedrich, Gemeindeverbände und Bundesverfassung, Salzburg 1979
KOJA Friedrich, Stand und Entwicklungstendenzen des Föderalismus in Österreich, in: Alfred Edelmayer/Friedrich Koja/Ernst Hanisch, Beiträge zur Föderalismusdiskussion, Salzburg Dokumentationen, Bd 59, Salzburg 1981, 25 ff

KOJA Friedrich, Landesrechnungskontrolle und Bundesverfassung. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und die rechtliche Konstruktion eines Landeskontrollamtes, Salzburg 1982
KOJA Friedrich, Hans Kelsens Verfassungskonzept und die aktuelle österreichische Verfassungsgesetzgebung, GS-Legaz y Lacambra, Bd 1, Madrid 1983, 645 ff
KOLB Ernst, Die staatsrechtliche Bedeutung des Jahres 1918 für das Land Vorarlberg, Montfort 1968, 621 ff
KOLLER Heinrich, Zentralismus und Föderalismus in Österreichs Geschichte, in: Föderalismus in Österreich, Föderative Ordnung Bd II, Salzburg-München 1970, 99 ff
KOLMER Gustav, Parlament und Verfassung in Österreich (1848 - 1904), 8 Bde, Wien-Leipzig 1902 - 1914
KOPETZKI Christian, Antwortpflicht und „Ministerzensur", JBl 1980, 561 ff
KOPP Ferdinand O., Der Rechnungshof als gemeinsames „föderatives" Bund-Länder-Organ, Wien-Köln-Graz 1978
KOPP Ferdinand O., Reform der Verfassungsbestimmungen über die unmittelbare Teilnahme des Volkes an der politischen Willensbildung, in: Reformen des Rechts. FS 200 Jahre der Rechtswissenschaftlichen Fakultät Graz, Graz 1979, 581 ff
KOPP Ferdinand O., Unbehagen mit der Demokratie und Stabilität des rechtsstaatlich-demokratischen Systems, FS Hans R. Klecatsky, Wien 1980, 461 ff
KORINEK Karl, Wirtschaftliche Selbstverwaltung, Wien-New York 1970
KORINEK Karl, Die verfassungsrechtliche Problematik der Fondskonstruktion des Marktordnungsgesetzes, in: Manfried Welan/Karl Kroeschell/Karl Korinek, Aktuelle Probleme des Agrarrechts, Linz 1971, 39 ff
KORINEK Karl, Rechnungshof und Landeskontrollamt, ÖHW 1974, 24 ff
KORINEK Karl, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, VVDStRL 39, Berlin-New York 1982, 7 ff
KOSTELKA Peter, Der Verfassungsbruch aus rechtsdogmatischer Sicht, in Erich Fröschl/Helge Zoitl (Hg), Der 4. März 1933. Vom Verfassungsbruch zur Diktatur, Wien 1984, 123 ff
KOSTELKA Peter/UNKART Ralf, Vom Stellenwert des Föderalismus in Österreich, in: Heinz Fischer (Hg), Das politische System Österreichs[3], Wien 1982, 337 ff
KRATZER Jakob, Die Bundesoberbehörde, DÖV 1950, 529 ff
KRAUS Herbert/HASEWEND Gunther/PIBER Hannes/PAIL Felix, Organisationsentwicklung in der österreichischen Landesverwaltung, in: Friedrich Glasl (Hg), Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung, Bern-Stuttgart 1983, 155 ff
KREISKY Eva, Modelle einer demokratischen Verwaltungsreform (Gelbe Briefe des Instituts für Finanzwissenschaft und Steuerrecht), Wien 1981

KRETSCHMAYR Heinrich/WALTER Friedrich, Die österreichische Zentralverwaltung II, Wien 1925
KRIELE Martin, Theorie der Rechtsgewinnung entwickelt am Problem der Verfassungsinterpretation[2], Berlin 1976
KRZIZEK Friedrich, Weisungsrecht und Gehorsamspflicht, JBl 1954, 29 ff
KUCSKO-STADLMAYER Gabriele, Das Disziplinarrecht der Beamten, Wien-New York 1985
KUNISCH Johannes/NEUHAUS Helmut, Der dynastische Fürstenstaat. Zur Bedeutung von Sukzessionsordnungen für die Entstehung des frühmodernen Staates, Berlin 1982
KURZ Hanns (Hg), Volkssouveränität und Staatssouveränität, Darmstadt 1970
LÄNDERAUTONOMIE — Sonderheft der ZÖR 1916
LAGER Anton, Bundesstaat und Finanzverfassung, ihr Einfluß auf das Steuerwesen, ÖJZ 1954, 308 ff
LANG Eberhard, Bemerkungen zur sogenannten „Auftragsverwaltung" in Österreich, FS Kolb, Innsbruck 1971, 217 ff
LANG Eberhard, Problemorientierte Verwaltung, GS für Renē Marcic, Berlin 1974, 811 ff
LANG Eberhard, Der Föderalismus in Österreich, Verh. 6. ÖJT, II/3, Wien 1976, 38 ff
LANG Kaspar, Die Philosophie des Föderalismus. Versuch einer ethisch fundierten Staatsphilosophie der Verantwortung, Zürich 1971
LANGHOFF Lukas, Die Bundesverfassungsnovelle 1929, Wien 1930
LAUFER Heinz, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland[3], München 1977
LAURER Hans René, Der organisatorische Instanzenzug bei Übergang der Entscheidungspflicht unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverwaltung, ÖJZ 1968, 309 ff
LAURER Hans Renē, Wirtschafts- und Steueraufsicht über Kredit- und Versicherungsunternehmen, Wien 1972
LAURER Hans René, Entscheidungsbesprechung zum „Lebensmittelerkenntnis" des VfGH, ÖZW 1979, 58 ff
LAURER Hans René, Der parlamentarische Untersuchungsausschuß. Eine Untersuchung zum österreichischen Recht, Wien 1984
LEBITSCH Gerhard, Zur dogmatischen Figur des besonderen Gewaltverhältnisses im österreichischen Schulrecht, RdS 1984, 100 ff
LEHNE Friedrich, Rechtsschutz im öffentlichen Recht: Staatsgerichtshof, Reichsgericht, Verwaltungsgerichtshof, in: Adam Wandruszka/Peter Urbanitsch (Hg), Die Habsburgermonarchie 1848 - 1918, Bd II: Verwaltung und Rechtswesen, Wien 1975, 663 ff
LEHNE Friedrich, Ideengeschichtliche Grundlagen des österreichischen Bundesstaates, in: Salzburger Symposion zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung, Salzburg oJ, 1980, 33 ff

LEHNER Gerhard, Die Budgetpolitik der Länder. Entwicklungen und Tendenzen, in: Walter Schwab/Gerhard Lehner, Budgetrecht und Budgetpolitik der Länder, Wien 1981, 143 ff
LEHNER Peter Ulrich, Arbeitswelt: Mitbestimmung oder Demokratisierung, in: Josef Hindels/Peter Pelinka (Hg), Roter Anstoß. Der „Österreichische Weg". Sozialistische Beiträge, Wien 1980, 133 ff
LEIBHOLZ Gerhard, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert[3], Berlin 1966
LEIS Günther, Die Bürokratisierungsdebatte: Stand der Auseinandersetzung, in: Joachim J. Hesse (Hg), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, PVS-Sonderheft 13/1982, 168 ff
LEISNER Walter, Grundlagen des Berufsbeamtentums mit einer Studie über das Leistungsprinzip, Bonn-Bad Godesberg 1971
LENGHEIMER Karl, Die Gehorsamspflicht der Verwaltungsorgane. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung zum Dienstrecht. Gleichzeitig ein Beitrag zur Lehre vom Verwaltungsakt. Wien-New York 1975.
LENGHEIMER Karl, Direkte Demokratie in Niederösterreich, St. Pölten oJ (1981)
LENTZE Hans, Der Ausgleich mit Ungarn und die Dezembergesetze von 1867, in: Die Entwicklung der Verfassung Österreichs, Graz 1963, 101 ff
LIEBEL-WECKOWICZ Helen, Auf der Suche nach neuer Autorität: Raison d'Etat in den Verwaltungs- und Rechtsreformen Maria Theresias und Josephs II, in: Österreich in Europa der Aufklärung. Kontinuität und Zäsur im Europa zur Zeit Maria Theresias und Josephs II, Wien 1985, 339 ff
LIESEGANG Helmuth C.F./PLÖGER Rainer, Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus?, in: Heinz Laufer/Frank Pilz (Hg), Föderalismus. Texte zur bundesstaatlichen Ordnung, München 1973, 177 ff
LINDNER Rolf, Der Mann ohne Vorurteil. Joseph von Sonnenfels (1733 - 1817), Wien 1983
LOEBENSTEIN Edwin, Der Föderalismus — ein Instrument im Dienste der Demokratie und des Rechtsstaates, GS René Marcic, Berlin 1974, 827 ff
LOEBENSTEIN Edwin, Zur Problematik gerichtsfreier Hoheits- und Regierungsakte, FS Hans R. Klecatsky, Wien 1980, 591 ff
LOEBENSTEIN Edwin, Der Rechtsstaat, in: Herbert Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 253 ff
LOEBENSTEIN Edwin, Die Behandlung des österreichischen Grundrechtskataloges durch das Expertenkollegium zur Neuordnung der Grund- und Freiheitsrechte, EuGRZ 1985, 365 ff
LOESER Roman, Theorie und Praxis der Mischverwaltung, Berlin 1976

LOESER Roman, Die bundesstaatliche Verwaltungsorganisation in der Bundesrepublik Deutschland. Verwaltungsverflechtungen zwischen Bund und Ländern, Baden-Baden 1981
LUCA Ignaz de, Wiens gegenwärtiger Zustand unter Josephs Regierung, Wien 1787
LUHMANN Niklas, Funktionen und Folgen formaler Organisationen, Berlin 1964
LUHMANN Niklas, Zweckbegriff und Systemrationalität, Frankfurt 1973 (Suhrkamp TB-Wissenschaft 12)
LUHMANN Niklas, Organisation und Entscheidung, Opladen 1978
LUNGER Walter, Der Wirkungskreis und die Verwaltungsaufgaben der Bezirkshauptmannschaften von 1868 - 1968, in: 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Tirol, hg von der Tiroler Landesregierung, Innsbruck 1972, 36 ff
LUSCHIN-EBENGREUTH Arnold, Grundriß der österreichischen Reichsgeschichte^2, Bamberg 1918
LUTHE Ernst Wilhelm, Besonderes Gewaltverhältnis und „Sachstrukturen", DVBl 1986, 440 ff
MAASS Ferdinand, Der Josephinismus. Quellen zu seiner Geschichte in Österreich 1760 - 1850, 5 Bde, Wien 1951 - 1961
MAGENSCHAB Hans, Föderalismus und die politischen Parteien in: Föderalismus heute, Wien oJ, 47 ff
MAHL-SCHEDL Franz Joseph v., Der Verwaltungsgerichtshof, Wien 1895
MANNLICHER Egbert, Die österreichische Verwaltungsreform des Jahres 1925, ZÖR 1926, 357 ff
MANTL Wolfgang, Repräsentation und Identität. Demokratie im Konflikt. Ein Beitrag zur modernen Staatsformenlehre, Wien-New York 1975
MANTL Wolfgang, Die Partizipation in der Verwaltung, in: Felix Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1979, 485 ff
MANTL Wolfgang, Korruption und Reform im österreichischen politischen System, in: Christian Brünner (Hg), Korruption und Kontrolle, Wien-Köln-Graz 1981, 185 ff
MARIN Bernd (Hg), Wachstumskrisen in Österreich?, Bd II: Szenarios, Wien 1979
MARKMANN Fritz, Die Rechtsstellung der Länder und Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Hans Frank, Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung^2, München 1935, 444 ff
MARQUARD Odo, Abschied vom Prinzipiellen, Stuttgart 1981
MARSCHALL Karl, Zur Errichtung von Bundesbehörden nach Art 102 Abs 4 B-VG, ÖJZ 1971, 477 ff
MARTIN Paul C., Wann kommt der Staatsbankrott?, München 1983
MATZKA Manfred, Rechtswissenschaftliche Bewältigung von Demokratisierungspostulaten an die staatliche Planung, DuR 1977, 138 ff
MATZKA Manfred, Organisationskreation in der österreichischen Verwaltungsrechtsordnung, JBl 1980, 505 ff
MATZKA Manfred, Zur Leistungsfähigkeit des „Allgemeinen Verwaltungsrechts" für die Organisationsrechtstheorie, JBl 1983, 57 ff

MATZNER Egon, Wohlfahrtsstaat und Wirtschaftskrise. Österreichs Sozialisten suchen einen Ausweg, Reinbek 1978
MAUNZ Theodor, Gesetzgebung und Verwaltung in deutschen Verwaltungen, FS Hans Nawiasky, München 1956, 255 ff
MAUNZ Theodor/DÜRIG Günther/HERZOG Roman/SCHOLZ Rupert, Grundgesetz. Kommentar[5], Lfg 1-19, München 1982
MAURENBRECHER Romeo, Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts[3], Frankfurt 1847
MAYER Franz, Neuzeitliche Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, in: Fritz Morstein Marx (Hg), Verwaltung, Berlin 1965, 2 ff
MAYER Franz R./KAINDL Raimund/PIRCHEGGER Hans, Geschichte und Kulturleben Österreichs, Bd 1[5], Wien-Stuttgart 1958
MAYER Heinz, Wohnbauförderung, in: Karl Wenger (Hg), Förderungsverwaltung, Wien-New York 1973, 139 ff
MAYER Heinz, Verfassungsrechtliche Probleme des Wiener Parkometergesetzes, ÖStZ 1975, 147 ff
MAYER Heinz, Staatsmonopole, Wien-New York 1976
MAYER Heinz, Die Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern, in: Mayer/Rill/Funk/Walter, Neuerungen im Verfassungsrecht, Wien 1976, 9 ff
MAYER Heinz, Die Verordnung. Eine dogmatische Untersuchung auf der Grundlage des österreichischen Verfassungsrechts, Wien 1977
MAYER Heinz, Lebensmittelüberwachung und mittelbare Bundesverwaltung, ÖZW 1977, 97 ff
MAYER Heinz, Die finanzielle Kontrolle von Wasserverbänden, FS Karl Wenger, Wien 1983, 369 ff
MAYER Heinz, Lebensmittelpolizei und Anstaltsverwaltung, in: Probleme des Lebensmittelrechts, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Justiz Bd 19, Wien 1984, 90 ff
MAYER Heinz, Genehmigungskonkurrenz und Verfahrenskonzentration, Wien 1985
MAYER Heinz, Neue Wege der Kompetenzinterpretation?, ÖJZ 1986, 513 ff
MAYER Heinz, Die „Demokratisierung" des Verwaltungsverfahrens, Die Verwaltung 1987, 29 ff
MAYER Heinz/RILL Heinz Peter/FUNK Bernd-Christian/WALTER Robert, Neuerungen im Verfassungsrecht. Bundesstaat und Rechtsstaat in den Verfassungsnovellen 1974 und 1975, Wien 1976
MAYER Otto, Deutsches Verwaltungsrecht[2], 2 Bde, Berlin 1914
MAYER-TATSCH Cornelius, Ökologie und Grundgesetz, Frankfurt 1980
MAYER-TATSCH Peter, Die Bürgerinitiativbewegung, Reinbek b Hamburg 1976
MAYERHOFER Ernst/PACE Anton, Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern[5], 8 Bde und 2 Erg.Bde, Wien 1895/1913

MAYNTZ Renate, Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung, in: Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1972, 341 ff
MAYNTZ Renate, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg-Karlsruhe 1978
Mc. WHINNEY, Comparative Federalism. States' Rights and National Power[2], Toronto 1965
MEGNER Karl, Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k.k. Beamtentums, Wien 1985
MEIHSL Peter, Kammern und freie Verbände in der Landwirtschaft, in: Theodor Pütz (Hg), Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich, Berlin 1966, 258 ff
MEISNER Heinrich Otto, Das Regierungs- und Behördensystem Maria Theresias und der preussische Staat, in: Hubert Hofmann (Hg), Die Entstehung des modernen souveränen Staates, Köln-Berlin 1967, 209 ff
MELICHAR Erwin, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus, ZÖR 1967, 220 ff
MELICHAR Erwin, Die österreichische Finanzverfassung, in: Clemens August Andreae (Hg), Handbuch der österreichischen Finanzwirtschaft, Innsbruck-Wien-München 1970, 13 ff
MELICHAR Erwin, Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsorganisation, in: Entwicklungsfragen der Verwaltung in Mitteleuropa, Pécs 1972, 189 ff
MELICHAR Erwin, Naturschutz in Österreich, FS Adolf Merkl, München-Salzburg 1970, 255 ff
MELICHAR Leopold, Sanitätswesen (Organisation), in: Ernst Mischler/Josef Ulbrich (Hg), Österreichisches Staatswörterbuch[2], Bd 4, Wien 1909, 170 ff
MELL Anton, Grundriß der Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte des Landes Steiermark, Graz 1929
MENGER Christian-Friedrich, Vom Werden und Wesen der Demokratie, in: Christian-Friedrich Menger, Verfassung und Verwaltung in Geschichte und Gegenwart, Heidelberg 1982, 35 ff
MENZEL Adolf, Kaiser Josef II und das Naturrecht, ZÖR 1919/1920, 511 ff
MERKL Adolf, Die Verordnungsgewalt im Kriege, JBl 1916, 397 ff, 409 ff, 493 ff, 505 ff, 517 ff; JBl 1919, 337 ff
MERKL Adolf, Die Weisung in der Verwaltung, ZfVerw 1921, 121 ff
MERKL Adolf, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der österreichischen Verwaltung, ZfVerw 1921, 208 ff
MERKL Adolf, Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, ZÖR 1921, 336 ff
MERKL Adolf, Zur deutschösterreichischen Verfassung, ZfVerw 1921, 28 ff
MERKL Adolf, Zum Problem der Verwaltungsreform, ZfVerw 1921, 163 ff

MERKL Adolf, Demokratie und Reform der Verwaltung, ZfVerw 1922, 1 ff, 41 ff, 65 ff
MERKL Adolf, Demokratie und Verwaltung, Wien-Leipzig 1923
MERKL Adolf, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien-Berlin 1927, Neudruck Darmstadt 1969
MERKL Adolf, Verfassungsreform in Österreich, DJZ 1929, 1581 ff
MERKL Adolf, Der rechtliche Gehalt der österreichischen Verfassungsreform vom 7. Dezember 1929, ZÖR 1931 (10) 161 ff
MERKL Adolf, Verfassungsreform und Verfassungslegende, Der österreichische Volkswirt 1929/30, 209 ff u 237 ff
MERKL Adolf, Die ständisch autoritäre Verfassung Österreichs, Wien 1935
MERKL Adolf, Der Föderalismus im österreichischen Verfassungsleben, Österr. Monatshefte für Kultur und Politik I (1936) 398 ff
MERKL Adolf, Die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung, in: Hans R. Klecatsky (Hg), Die Republik Österreich. Gestalt und Funktion ihrer Verfassung, Wien 1968, 77 ff
MERKL Adolf, Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues, in: Hans Klecatsky/René Marcic/Herbert Schambeck (Hg), Die Wiener Rechtstheoretische Schule, Wien-Frankfurt-München-Salzburg 1968, 2. Bd 1311 ff
MERTEN Detlef (Hg), Das besondere Gewaltverhältnis, Berlin 1985
MEYER Poul, Die Verwaltungsorganisation. Vergleichende Studie über die Organisation der öffentlichen Verwaltung, Göttingen 1962
MEYER Robert, Art. „Finanzwesen", in: Ernst Mischler/Josef Ulbrich (Hg), Österreichisches Staatswörterbuch[2], 2. Bd, Wien 1906, 89 ff
MEYER Robert, Art. „Zuschläge (Steuerzuschläge)", in: Ernst Mischler/Josef Ulbrich (Hg), Österreichisches Staatswörterbuch[2], 4. Bd, Wien 1909, 1039 ff
MIEHSLER Herbert, Demokratisierung der Bezirksverwaltung in Österreich, FS Hans Kelsen, Wien 1971, 141 ff
MILLER Manfred, Politikverflechtung als Organisationsprinzip. Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich auf dem Weg zum „dezentralisierten Einheitsstaat, DÖV 1986, 140 ff
MIRKIN-GETZEWICH B., Die Rationalisierung der Macht im neuen Verfassungsrecht, ZÖR 1929, 161 ff
MISCHLER Ernst, Der öffentliche Haushalt in Böhmen, Wien 1887
MISCHLER Ernst/ULBRICH Josef, Österreichisches Staatswörterbuch[2], 4 Bde, Wien 1904/1909
MITROFANOV v. Paul, Joseph II. Seine politische und kulturelle Tätigkeit, 2 Bde, Wien-Leipzig 1910
MOCK Alois/SCHAMBECK Herbert (Hg), Bundesstaat heute, Wien 1983
MOGI Sobei, The Problems of Federalism, 2 Bde, London 1931
MOHL Robert, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Bd 1, Tübingen 1829

MOHL Robert, Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, Tübingen 1837
MOKRE Hans, Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder, Wien 1929
MONTESQUIEU Charles, Vom Geist der Gesetze, hg von Ernst Forsthoff, Tübingen 1951
MORSCHER Siegbert, Die parlamentarische Interpellation, Berlin 1973
MORSCHER Siegbert, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer, Wien 1978
MORSCHER Siegbert, Die politischen Kontrollbefugnisse des Vorarlberger Landtages, Wien-Innsbruck 1979
MORSCHER Siegbert, Öffentlichkeit und Verwaltung, ZÖR 1980, 39 ff
MORSCHER Siegbert, Das Abgabenrecht als Lenkungsinstrument der Gesellschaft und Wirtschaft und seine Schranken in den Grundrechten, Verh. 8. ÖJT (1982) I/1. B.
MORSCHER Siegbert, Zur Transformation von Gliedstaatsverträgen. Bemerkungen zum Erk VfGh 3.12.1983, G 2/83, JBl 1985, 19 ff
MORSCHER Siegbert, Wechselseitige Rücksichtnahmepflicht Bund-Länder. Bemerkungen zum Erk VfGH 3.12.1984, G 81, 82/84, JBl 1985, 479 ff
MORSTEIN MARX Fritz, Hierarchie und Entscheidungsweg, in: ders. (Hg), Verwaltung. Eine einführende Darstellung, Berlin 1965, 109 ff
MOTZ Michael/PERNTHALER Peter, Der Bundesstaat als staatsrechtliches Instrument der politischen Konfliktregelung am Beispiel der österreichischen Bundesverfassung, in: Fried Esterbauer/Guy Héraud/Peter Pernthaler (Hg), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung, Wien 1977, 11 ff
MÜLLER Hans, Zur Problematik des Finanzausgleichs zwischen Oberstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat, AÖR 1958, 25 ff
MÜLLER Lothar, Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips auf der Ebene des Staates, in: Otto Kimminich (Hg), Subsidiarität und Demokratie, Düsseldorf 1981, 87 ff
MURSWIECK Axel, Regierungsreform durch Planungsorganisation. Eine empirische Untersuchung im Bereich der Bundesregierung, Opladen 1975
NÄF Werner, Frühformen des „modernen Staates" im Spätmittelalter, in: Hubert Hofmann (Hg), Die Entstehung des modernen souveränen Staates, Köln-Berlin 1967, 101 ff
NASCHOLD Frieder, Organisation und Demokratie[2], Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1971
NAWIASKY Hans, Die Reformvorschläge für die innere Verwaltung, besonders die Geschäftsordnung der Bezirkshauptmannschaften, ZÖR 1914, 328 ff

NAWIASKY Hans, Der Aufbau der Regierungs- und Vollzugsgewalt Deutschösterreichs nach der Gesetzgebung der provisorischen Nationalversammlung, ZÖR 1919/20, 28 ff
NAWIASKY Hans, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920
NEISSER Heinrich, Die Rolle der Bürokratie im Regierungsprozeß, in: Heinz Fischer (Hg), Das politische System Österreichs[3], Wien-München-Zürich 1982, 233 ff
NEISSER Heinrich/SCHANTL Gernot/WELAN Manfried, Betrachtungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit (Slg 1970), ÖJZ 1972, 645 ff
NENNING Günther/HUBER Andreas (Hg), Schlacht der Bäume — Hainburg 1984, Wien 1985
NEUHOFER Hans, Handbuch des Gemeinderechts, Wien-New York 1972
NEUHOFER Hans, Territoriale Selbstverwaltung, in: Felix Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1979, 419 ff
NEUHOFER Hans, Das Ressortsystem in der Gemeindeverwaltung Österreichs, ZfV 1981, 329 ff
NOVAK Richard, Die Fehlerhaftigkeit von Gesetzen und Verordnungen. Zugleich ein Beitrag zur Gesetzes- und Verordnungskontrolle durch den Verfassungsgerichtshof, Wien-New York 1967
NOVAK Richard, Bundes-Verfassungsgesetznovelle und Verwaltungsorganisation, ÖJZ 1975, 281 ff
NOVAK Richard, Ist ein „Vollzugsföderalismus" noch föderalistisch?, in: Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Föderalismus-Studien Bd 1, Wien-Köln-Graz 1977, 27 ff
NOVAK Richard, Reform oder Ruin der Bundesverfassung. Zur Notwendigkeit einer formellen Bereinigung des österreichischen Verfassungsrechtes, in: Reformen des Rechts. FS 200 Jahre der Rechtswissenschaftlichen Fakultät Graz, Graz 1979, 549 ff
NOVAK Richard, Bundes-Verfassungsgesetz und Landesverfassungsrecht, in: Herbert Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungs-Gesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 124 ff
NOVAK Richard, Die relative Verfassungsautonomie der Länder, in: Reinhard Rack (Hg), Landesverfassungsreform, Wien-Köln-Graz 1982, 35 ff
NOVAK Richard, Das Verhältnis der Bundesverfassung zu den Landesverfassungen im Hinblick auf die Grundrechte, in: Der Föderalismus und die Zukunft der Grundrechte, Föderalismus-Studien Bd 3, Wien-Köln-Graz 1983, 63 ff
NOVAK Richard, Weisungsprinzip und Verwaltungsbegriff, FS Erwin Melichar, Wien 1983, 359 ff
OATES W.E., Fiscal Federalism, New York 1972
OBERNDORFER Peter, Gemeinderecht und Gemeindewirklichkeit, Linz 1971
OBERNDORFER Peter, Strukturprobleme des Raumordnungsrechts, Die Verwaltung 1972, 527 ff

OBERNDORFER Peter, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen in Österreich, DÖV 1972, 529 ff
OBERNDORFER Peter, Stadtrechtsreform in Österreich. Vorschläge für eine demokratische Stadtverwaltung, Linz 1976
OBERNDORFER Peter (Hg), Bürger und Verwaltung, Linz 1981
OBERNDORFER Peter, Bürgernahe Verwaltung, in: FS Ludwig Fröhler, Berlin 1980, 183 ff
OBERNDORFER Peter, Verwaltung und Umwelt, in: Karl Wenger/Christian Brünner/Peter Oberndorfer (Hg), Grundriß der Verwaltungslehre, Wien-Köln 1983, 405 ff
OEBBECKE Janbernd, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, Köln-Stuttgart-Berlin 1982
ÖHLINGER Theo, Auslegung des öffentlichen Rechts, JBl 1971, 284 ff
ÖHLINGER Theo, Der Stufenbau der Rechtsordnung. Rechtstheoretische und ideologische Aspekte, Wien 1975
OHLINGER Theo, Bundesstaat und Reine Rechtslehre, ZfRV 1975, 1 ff
ÖHLINGER Theo, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität, Wien 1976
ÖHLINGER Theo, Verträge im Bundesstaat, Wien 1978
OHLINGER Theo, Die föderative Verfassung Österreichs, DÖV 1978, 897 ff
ÖHLINGER Theo, Zur Kompetenzlage auf dem Gebiete des Straßenverkehrs, ZVR 1978, 321 ff und 1979, 257 ff
ÖHLINGER Theo, Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalimus, FS Hellbling, Berlin 1981, 313 ff
ÖHLINGER Theo, Anmerkungen zu den Gründungstheorien des Bundesstaates, ÖZP 1981, 253 ff
OHLINGER Theo, Landeskontrollamt und Bundesverfassung, OHW 1981, H 1, 63 ff
ÖHLINGER Theo, Die Grundrechte in Österreich, EuGRZ 1982, 216 ff
ÖHLINGER Theo, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat, Wien 1982
ÖHLINGER Theo, Verfassungsrechtliche Probleme der Nationalbank, FS Wenger, Wien 1983, 679 ff
ÖHLINGER Theo, Verfassungsgerichtsbarkeit und parlamentarische Demokratie, FS Erwin Melichar, Wien 1983, 125 ff
ÖHLINGER Theo/MATZKA Manfred, Demokratie und Verwaltung als verfassungsrechtliches Problem, ÖZP 1975, 445 ff
OERTZEN Hans-J. von (Hg), „Demokratisierung" und Funktionsfähigkeit der Verwaltung, Stuttgart 1974
OERTZEN Peter v., Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus, Frankfurt 1974

OGRIS Werner, Die Rechtsentwicklung in Cisleithanien 1848 - 1918, in: Adam Wandruszka/Peter Urbanitsch (Hg), Die Habsburgermonarchie 1848 - 1918, Bd II: Verwaltung und Rechtswesen, Wien 1975, 538 ff
OGRIS Werner, Die Stadt in der österreichischen Gemeindegesetzgebung des 19. Jahrhunderts, in: Helmut Naumin (Hg), Städteordnungen des 19. Jahrhunderts. Beiträge zur Kommunalgeschichte Mittel- und Westeuropas, Köln-Wien 1984, 103 ff
OGRIS Werner, Der Beamte in der Habsburgermonarchie, Die Verwaltung 1985, 201 ff
OGRIS Werner, Zwischen Absolutismus und Rechtsstaat, in: Österreich im Europa der Aufklärung. Kontinuität und Zäsur in Europa zur Zeit Maria Theresias und Josephs II., Wien 1985, 365 ff
OSSENBÜHL Fritz, Welche normative Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung, Gutachten B zum 50. DJT (1974)
OWERDIECK Reinhard, Der Verfassungsbeschluß der Provisorischen Nationalversammlung Deutschösterreichs vom 30. Oktober 1918, in: Die österreichische Verfassung 1918 - 1938, Wien 1980, 75 ff
PAGENKOPF Hans, Die dezentralisierte Selbstverwaltung, Jb f Kommunalwissenschaft 1934 I/2, 94 ff
PALME RUDOLF, Der Anteil Tirols am Entstehen der österreichischen Bundesverfassung vom Jahre 1920, in: Tiroler Heimat Bd 45 - 1981 (1982) 105 ff
PANN Arnold, Beiträge zur Reform des Verwaltungsrechtes, Wien 1877
PAUGER Dietmar, Partizipation im Umweltschutzrecht, in: Reformen des Rechts. FS 200 Jahre der Rechtswissenschaftlichen Fakultät Graz, Graz 1979, 969 ff
PELINKA Anton, Dynamische Demokratie. Zur konkreten Utopie gesellschaftlicher Gleichheit, Stuttgart 1974
PELINKA Anton, Bürgerinitiativen — gefährlich oder notwendig? Freiburg-Würzburg 1978
PELINKA Anton, Zur Dekonzentration kommunaler Parteiensysteme, in: Andreas Khol/Alfred Stirnemann (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik, München-Wien 1984, 141 ff
PELINKA Anton, Sozialpartnerschaftliche Kultur, ÖZP 1984, 25 f
PELINKA Anton/WELAN Manfried, Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien-Frankfurt-Zürich 1971
PEMBAUR Walther, Aufgaben und Abgaben der österreichischen Länder nach dem Voranschlag 1926, Innsbruck 1926
PENDL Wilhelm, Zur Frage der verfassungsmäßigen Organisation der Landesverwaltung in Österreich, ZfVerw 1923, 104 ff
PERNTHALER Peter, Der Rechtsstaat und sein Heer, Wien-New York 1964

PERNTHALER Peter, Die verfassungsrechtlichen Schranken der Selbstverwaltung in Österreich, Verh 3. ÖJT I/3, Wien 1967
PERNTHALER Peter, Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, VVDStRL 25 (1967) 95 ff
PERNTHALER Peter, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, ZÖR 1969, 361 ff
PERNTHALER Peter, Die Verwendung von Landesbeamten in der unmittelbaren Bundesverwaltung, JBl 1973, 298 ff
PERNTHALER Peter, Raumplanung und Demokratie nach der österreichischen Bundesverfassung, BerRFuRPl 1973/3, 16 ff
PERNTHALER Peter, Raumordnung und Verfassung, 2 Bde, Wien-New York 1975/78
PERNTHALER Peter, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation, Wien 1976
PERNTHALER Peter, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag (Art 20 Abs 2 und 133 Z 4 B-VG), Wien 1977
PERNTHALER Peter, Militärisches Sperrgebiet und Naturschutz, ZfV 1977, 1 ff
PERNTHALER Peter, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer, Wien 1979
PERNTHALER Peter, Bundesstaatsreform als Voraussetzung einer wirksamen Verwaltungsreform, FS Fröhler, Berlin 1980, 69 ff
PERNTHALER Peter, Bundesstaatsreform als kooperativer Einigungsvorgang, ZNR 1980, 132 ff
PERNTHALER Peter (Hg), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden, Wien 1980
PERNTHALER Peter, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer, Wien 1980
PERNTHALER Peter (Hg), Dezentralisation und Selbstorganisation, Wien 1982
PERNTHALER Peter, Der Landesamtsdirektor als Leiter des „inneren Dienstes" des Amtes der Landesregierung, JBl 1982, 337 ff
PERNTHALER Peter, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts, Wien 1982
PERNTHALER Peter, Reform der Landesverfassungen im Hinblick auf die Grundrechte, in: Der Föderalismus und die Zukunft der Grundrechte, Föderalismus-Studien Bd 3, Wien-Köln-Graz 1983, 77 ff
PERNTHALER Peter, Der Staat an den Grenzen des Wachstums, ZÖR 1984, 115 ff
PERNTHALER Peter, Die Anklage gegen den Landeshauptmann — ein Instrument des Rechtsstaates?, RdW 1985, 2
PERNTHALER Peter, Entscheidungsbesprechung zu VfGH G 81, 82/84 v. 3.12. 1984, ÖZW 1985, 94 ff
PERNTHALER Peter, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477 ff
PERNTHALER Peter (Hg), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte, Wien 1986

PERNTHALER Peter, Allgemeine Staatslehre, Wien-New York 1986
PERNTHALER Peter, Österreichische Föderalismusbegriffe (im Druck)
PERNTHALER Peter/ESTERBAUER Fried, Die Entstehung des österreichischen Bundesstaates als geschichtlicher Vorgang und staatstheoretisches Problem, Montfort 1973, 128 ff
PERNTHALER Peter/ESTERBAUER Fried, Der Föderalismus, in: Herbert Schambeck (Hg), Das österreichische Bundesverfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 325 ff
PERNTHALER Peter/KATHREIN Irmgard/WEBER Karl, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes, Wien 1982
PERNTHALER Peter/MORSCHER Siegbert, Interpellation und Amtsverschwiegenheit, JBl 1973, 505 ff
PERNTHALER Peter/PALLWEIN-PRETTNER Peter, Die Entscheidungsbegründung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs, in: Rainer Sprung/Bernhard König (Hg), Die Entscheidungsbegründung in europäischen Verfahrensrechten und im Verfahren vor internationalen Gerichten, Wien-New York 1974, 224 ff
PERNTHALER Peter/WEBER Karl, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich, Wien 1979
PERNTHALER Peter/WEBER Karl, Über die Rechtslage auf dem Gebiet der Vollziehung des Volksbildungswesens, ZfV 1979, 458 ff
PERNTHALER Peter/WEBER Karl, Der Landesamtsdirektor als „Leiter des inneren Dienstes" des Amtes der Landesregierung, in: Zyklus „Öffentliche Verwaltung — Lehre und Praxis" 2, Graz 1982
PERNTHALER Peter/WEBER Karl, Bundesverfassung und Föderalismus. Bemerkungen zum Stand der theoretischen und politischen Diskussion um das föderalistische Baugesetz der österreichischen Verfassung, Der Staat 1982, 576 ff
PERNTHALER Peter/WEBER Karl, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern, Wien 1983
PERNTHALER Peter/WEBER Karl, Versteinerung von Landeskompetenzen? Ein Beitrag zur Auslegung des Art 15 Abs 1 B-VG, FS Erwin Melichar, Wien 1983, 149 ff
PERTHALER Hans, Neun Briefe über Verfassungs-Reformen in Österreich, Leipzig 1860
PERTHALER Hans, Palingenesis. Denkschrift über Verwaltungs-Reformen in Österreich, Leipzig 1860
PERTINAX (Pseud. f. Otto Leichter), Österreich 1934. Die Geschichte einer Konterrevolution, Zürich 1935
PESENDORFER Wolfgang, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung, Wien 1981

PESENDORFER Wolfgang, Der Landeshauptmann. Historische Entwicklung, Wesen und verfassungsrechtliche Gestalt einer Institution, Wien-New York 1986
PESTALOZZA Christian, Der Popularvorbehalt. Direkte Demokratie in Deutschland, Berlin-New York 1981
PETERS Hans, Zentralisation und Dezentralisation. Zugleich ein Beitrag zur Kommunalpolitik im Rahmen der Staats- und Verwaltungslehre, Berlin 1928
PETZ Rudolf, Gemeindeverfassung 1962, Graz-Köln 1965
PEZZL Johann, Charakteristik Josephs II, Wien 1791
PFAUNDLER Richard, Das Abgabenrecht der österreichischen Länder und Gemeinden in systematischer Darstellung nach dem Stand vom 31. Oktober 1927, Wien 1928
PFAUNDLER Richard, Der Finanzausgleich in Österreich. Das System, seine Begründung und Durchführung, Wien 1931
PFAUNDLER Richard, System des Finanzausgleichs in Österreich auf Grund der Neuordnung im Jahr 1934, Wien 1935
PFAUNDLER Richard, Reichsgaue oder Bundesländer?, Die Furche 49/1946
PFAUNDLER Richard, Staatsrechtliche Fragen im österreichischen bundesstaatlichen Finanzausgleich, JBl 1948, 361 ff
PFAUNDLER Richard, Der 26gliedrige Ausschuß der Volksvertretung; seine Aufgaben und Zuständigkeitsgrenzen, BuI 1956, H 513
PFAUNDLER Richard, Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/58^2, Wien 1958
PFEIFER Helfried, Die Ostmark. Eingliederung und Neugestaltung, Wien 1941
PFEIFER Helfried, Über die Beschlußfassung der Regierung und die Verantwortlichkeit ihrer Mitglieder, JBl 1964, 485 ff
PFLEGERL Walter, Föderalismus — Zentralismus, JBl 1953, 455 ff
PICHLER Gerhard, Probleme ausgesuchter Geheimhaltungsbestimmungen aus der Sicht des Kommunalstatistikers, ÖGZ 1983, 500 ff
PICHLER Wolfgang, Die Approbationsbefugnis als Problem der Verwaltungsreform, ZfV 1978, 11 ff
PILLERSDORF Franz X., Rückblick auf die politische Bewegung in den Jahren 1848 und 1849, Wien 1849
PIRCHEGGER Hans, Geschichte der Steiermark, Graz-Wien-Leipzig: Bd 1^2 1936, Bd 2^1 1931
PLASSER Fritz/ULRAM Peter, Unbehagen im Parteienstaat. Jugend und Politik in Österreich, Wien-Köln-Graz 1982
PLASSER Fritz/ULRAM Peter/WELAN Manfried (Hg), Demokratierituale, Wien-Köln-Graz 1985
PLÖCHL Gerhard, Der Staat als Wirtschaftssubjekt und seine Stellung zur Wirtschaft, Verh 5. ÖJT, I/3 A, Wien 1973
PONHOLD Kurt, Mehr unmittelbare Demokratie in den Gemeinden, ÖGZ 1966, 9/13 ff

POPITZ Johannes, Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft Bd II, Tübingen 1927, 338 ff
POPITZ Johannes, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932
POSSART Gerhard, Die Landesverwaltung, in: Günther Engelmayer (Hg), Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs, Wien 1977, 337 ff
PURTSCHER Markus, Die Organisationshoheit und der Behördenbegriff in der mittelbaren Bundesverwaltung, JBl 1980, 337 ff
QUARITSCH Helmut, Staat und Souveränität, Berlin 1970
RACK Reinhard (Hg), Landesverfassungsreform, Wien-Köln-Graz 1982
RACK Reinhard, Weiterentwicklung direktdemokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten in Österreich. Erfahrungen und rechtspolitische Vorschläge, Die Verwaltung 1984, 208 ff
RACK Reinhard (Hg), Grundrechtsreform, Wien-Köln-Graz 1985
RACK Reinhard, Zur Direktwahl des Bürgermeisters, ÖGZ 1986/12, 6 ff
RASCH Ernst, Die staatliche Verwaltungsorganisation, Köln-Berlin-Bonn-München 1967
RASCH Ernst, Beiträge zur Geschichte der staatlichen Verwaltungsorganisation, VerwArch 1986, 117 ff
RASCHAUER Bernhard, Die obersten Organe der Bundesverwaltung, in: Felix Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1979, 375 ff
RASCHAUER Bernhard, Selbstbindungen der Verwaltung, VVDStRL 40, Berlin 1982, 240 ff
RASCHAUER Bernhard, Verfassungsrechtliche Fragen der Wohnbauförderung, FS Karl Wenger, Wien 1983, 121 ff
RASCHAUER Bernhard/KAZDA Wolfgang, Organisation der Verwaltung, in: Karl Wenger/Christian Brünner/Peter Oberndorfer (Hg), Grundriß der Verwaltungslehre, Wien-Köln 1983, 141 ff
RAUSCH Heinz (Hg), Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung, Darmstadt 1968
RAUSCH Heinz (Hg), Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung, Darmstadt 1969
RAUTER David, Geschichte Österreichs von 1848 - 1890, Wien 1891
REBER Gerhard, Führung, Management und Entscheidungsvorgänge in der Verwaltung, in: Karl Wenger/Christian Brünner/Peter Oberndorfer (Hg), Grundriß der Verwaltungslehre, Wien-Köln 1983, 237 ff
RECK Oskar, Brauchen wir eine neue Bundesverfassung? Der Entwurf der Expertenkommission und ein zusammenfassender Bericht, Bern-Basel 1978
RECKTENWALD Horst Claus, Föderalismus im säkularen Wandel, FS Heinz Kolms, Berlin 1984, 279 ff
REDLICH Josef, Zustand und Reform der österreichischen Verwaltung, Wien 1911

REDLICH Josef, Das Wesen der österreichischen Kommunalverfassung, Leipzig 1910
REDLICH Josef, Das österreichische Staats- und Reichsproblem. Geschichtliche Darstellung der inneren Politik der habsburgischen Monarchie von 1848 bis zum Untergang des Reiches, 2 Bde, Leipzig 1920/1926
REDLICH Oswald, Österreichische Regierung und Verwaltung im Weltkriege, Wien 1925
REFORM des Bundesrates, Salzburg Dokomentationen Nr. 27, Salzburg 1975
REGIERUNGSPROGRAMME und Regierungspläne. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 40. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1972, Berlin 1973
REINBERG Peter, Bemerkungen zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, ZfV 1977, 400 ff
REISCH Richard, Die direkten Personalsteuern in Österreich. Unter Darstellung ihrer parlamentarischen Verhandlung und des Inhaltes der Vollzugsvorschriften erörtert, Wien 1898
REISSERT Bernd, Die finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder und das Postulat der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet", Berlin 1975
RENNER Karl, Österreichs Erneuerung, 3 Bde, Wien 1916/17
RENNER Karl, Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, Leipzig-Wien 1918
RENNER Karl (Synonym: Rudolf Springer), Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat, Leipzig-Wien 1902
RENNER Karl, Demokratie und Bürokratie, Wien 1946
RESCHAUER H., Geschichte der Revolution, Wien 1848, 2 Bde, Wien 1867/72
RILL Heinz Peter, Gliedstaatsverträge, Wien-New York 1972
RILL Heinz Peter, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL 36 (1978) 345 ff (Länderbericht Österreich)
RILL Heinz Peter, Zum Verwaltungsbegriff, in: Felix Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1979, 35 ff
RILL Heinz Peter, Kommentar zu Bestimmungen des B-VG, in: Institut für Stadtforschung (Hg), Handbuch für Umweltschutz und Raumordnung, Wien-New York 1973 ff (Loseblattausgabe), Ö-11-0-01
RILL Heinz Peter, Betriebe an Bundesautobahnen und Bundesschnellstraßen im Spannungsfeld zwischen Bundesstraßenrecht und Landesraumplanung, ZfV 1980, 100 ff
RILL Heinz Peter, Zur Bedeutung der bundesverfassungsrechtlichen Festlegung des Bundesgebietes, FS Ernst C. Hellbling, Berlin 1981, 343 ff
RILL Heinz Peter, Demokratie, Rechtsstaat und staatliche Privatwirtschaftsverwaltung, FS Karl Wenger, Wien 1983, 57 ff
RILL Heinz Peter/SCHÄFFER Heinz, Die Rechtsnormen für die Planungskoordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung. Stand und Entwicklungsmöglichkeiten, Wien 1975

RILL Heinz Peter/SCHÄFFER Heinz, Investitionsplanung und Raumordnung. Möglichkeiten der Aufstellung von Investitionsprogrammen und ihrer Abstimmung mit Raumordnungskonzepten, Wien 1979
RINGHOFER Kurt, Legalitätsprinzip und Grenzen der Weisungsgebundenheit, JBl 1951, 409 ff
RINGHOFER Kurt, Der Verwaltungsgerichtshof, Graz-Wien-Köln 1955
RINGHOFER Kurt, Strukturprobleme des Rechts, Wien 1966
RINGHOFER Kurt, Die verfassungsrechtlichen Schranken der Selbstverwaltung in Österreich, Verh 3. ÖJT, II/3, 28 ff, Wien 1967
RINGHOFER Kurt, Die strafgesetzwidrige Weisung, FS Adolf Merkl, München-Salzburg 1970, 319 ff
RINGHOFER Kurt, Die österreichische Bundesverfassung, Wien 1977
RINGHOFER Kurt, Grenzen der Verfassungsgesetzgebung, in: Salzburger Symposion zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung, Salzburg oJ (1980), 53 ff
RONELLENFITSCH Michael, Die Mischverwaltung im Bundesstaat. Erster Teil: Der Einwand der Mischverwaltung. Studien über die Verwaltungsreformen in der Verfassungsentwicklung 1866 - 1875, Berlin 1975
ROSE-KAAN Christine, Wasserverbände als kooperative Gemeindeeinrichtung zur Besorgung von Aufgaben des regionalen Umweltschutzes, ÖZW 1983, 105 ff
ROSENTHAL Eduard, Die Behördenorganisation Ferdinands I. Das Vorbild der Verwaltungsorganisation in den deutschen Territorien, Wien 1887
RUDOLF Walter, Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Christian Starck ua (Hg), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz (FS-BVerfG), 2 Bde, Tübingen 1976
RUDOLF Walter, Verwaltungsorganisation, in: Hans-Uwe Erichsen/Wolfgang Martens (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht[5], Berlin-New York 1981, 521 ff
RÜHLE Hans/VEEN Hans J. (Hg), Wachsende Staatshaushalte. Ein internationaler Vergleich der Ursachen, Folgen und Begrenzungsmöglichkeiten, Bonn 1979
RUPP Hans Heinrich, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, Tübingen 1965
RUPPE Hans Georg, Das Abgabenerfindungsrecht der österreichischen Bundesländer, FS Walter Wilburg, Graz 1975, 323 ff
RUPPE Hans Georg, Juristische Analyse der Aufgabenfinanzierung, in: Egon Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 227 ff
RUPPE Hans Georg, Finanzverfassung im Bundesstaat, Wien 1977
RUPPE Hans Georg, Das Abgabenrecht als Lenkungsinstrument der Gesellschaft und Wirtschaft und seine Schranken in den Grundrechten, Verh 8. ÖJT, I/1.A, Wien 1982

SACHS Michael, Das Staatsvolk in den Ländern. Überlegungen zur Landesstaatsangehörigkeit und zur staatsbürgerlichen Gleichheit im Bundesstaat, AÖR 1983, 68 ff
SALADIN Peter, Lebendiger Föderalismus, ZSR 1980 I 407 ff
SALZWEDEL Jürgen, Staatsaufsicht in der Verwaltung, VVDStRL 22, Berlin 1965, 206 ff
SAMSINGER Elmar, Föderalismus. Eine zeitgemäße Antwort auf die Herausforderungen an Gesellschaft und Staat von heute, Wien 1984
SAUSGRUBER Herbert, Das Vorarlberger Finanzrecht, Bregenz 1977
SCHACHNER-BLAZIZEK Peter, Finanzausgleich in Österreich, Graz 1967
SCHÄFER Peter, Zentralisation und Dezentralisation, Berlin 1982
SCHÄFFER Heinz, Verfassungsinterpretation in Österreich, Wien-New York 1971
SCHÄFFER Heinz, Die Interpretation, in: Herbert Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 57 ff
SCHÄFFER Heinz, Die Verfassungsgrundlagen für Staatsaufgaben und Finanzbeziehungen, in: Salzburger Symposion zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung, Salzburg oJ (1980) 67 ff
SCHÄFFER Heinz, Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat, FS Erwin Melichar, Wien 1983, 371 ff
SCHÄFFER Heinz, Verwaltungspersonal, in: Karl Wenger/Christian Brünner/Peter Oberndorfer (Hg), Grundriß der Verwaltungslehre, Wien-Köln 1983, 181 ff
SCHÄFFER Heinz, Kompetenzverteilung und Rücksichtnahmepflicht im Bundesstaat. Das Erkenntnis „Jagdrecht/Forstrecht" und die Neuorientierung der Kompetenzinterpretation, ZfV 1985, 357 ff
SCHAMBECK Herbert, Vom Sinneswandel des Rechtsstaates, Berlin 1970
SCHAMBECK Herbert, Die Ministerverantwortlichkeit, Karlsruhe 1971
SCHAMBECK Herbert, Die parlamentarische Kontrolle der Regierung im Dienste des demokratischen Rechtsstaates, GS Max Imboden, Basel-Stuttgart 1972, 293 ff
SCHAMBECK Herbert, Föderalismus und Gewaltenteilung, FS Willi Geiger, Tübingen 1974, 643 ff
SCHAMBECK Herbert, Die Stellung der politischen Parteien nach österreichischem Verfassungsrecht, FS Ferdinand A. Hermens, Berlin 1976, 61 ff
SCHAMBECK Herbert, Der Bundesrat der Republik Osterreich, JOR 1977, 215 ff
SCHAMBECK Herbert, Der Föderalismus der Republik Österreich, in: Detlef Merten/Rudolf Morsey (Hg), 30 Jahre Grundgesetz, Berlin 1979, 55 ff
SCHAMBECK Herbert, Möglichkeiten und Grenzen der Verfassungsinterpretation in Österreich, JBl 1980, 225 ff
SCHAMBECK Herbert (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980

SCHAMBECK Herbert, Die Demokratie, in: Herbert Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 149 ff
SCHAMBECK Herbert, Möglichkeiten und Grenzen des Föderalismus, in: Alois Mock/Herbert Schambeck (Hg), Bundesstaat heute, Wien 1983, 82 ff
SCHAMBECK Herbert, Österreichs Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Recht und Politik, FS Erwin Melichar, Wien 1983, 185 ff
SCHAMBECK Herbert, Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in Österreich, FS Alois Mock, Wien-Köln-Graz 1984, 139 ff
SCHARITZER, Gerhard, Finanzverfassung und Finanzausgleich — Horizontaler Finanzausgleich, in: Repetitorium Kommunale Finanzen, Kommunale Wirtschaft, Beilage zur ÖGZ, Wien 1972, 23 ff
SCHARITZER Gerhard, Rechtliche Probleme der Kostentragung und Kostenübernahme, in: Österreichischer Städtebund (Hg), Der Finanzausgleich und seine Bedeutung für die österreichischen Gemeinden, Wien-München 1979, 132 ff
SCHARPF Fritz W./REISSERT Bernd/SCHNABEL Fritz (Hg), Politikverflechtung. Bd I: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik; Bd II: Kritik und Berichte aus der Praxis, Kronberg 1976/77
SCHAUB Bernhard, Die Aufsicht des Bundes über die Kantone, Aarau 1957
SCHEER Hermann, Parteien kontra Bürger? Die Zukunft der Parteiendemokratie, München-Zürich 1979
SCHELS Johann Baptist, Kriegsgeschichte der Österreicher von der Urzeit bis 1835, 5 Bde, Wien 1844
SCHELSKY Helmut, Funktionäre. Gefährden sie das Gemeinwohl? Stuttgart-Degerloch 1982
SCHEUNER Ulrich, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, DÖV 1962, 641 ff
SCHEUNER Ulrich, Der Bereich der Regierung, Festgabe für Rudolf Smend, Göttingen 1952, 253 ff
SCHEUNER Ulrich, Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, DÖV 1965, 513 ff
SCHEUING Dieter H., Selbstbindungen der Verwaltung, VVDStRL 40, Berlin 1982, 153 ff
SCHILLING Rudolf, Die Demokratie der Teilnahme. Ein politisches Kochbuch, Zürich 1973
SCHIMANKE Dieter, Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsreformen in der Bundesrepublik Deutschland — Eine kommentierte Bibliographie, Baden-Baden 1981, 433 ff
SCHIMETSCHEK Bruno, Der österreichische Beamte. Geschichte und Tradition, Wien 1984

SCHINDEGGER Friedrich, Probleme der Koordination der Raumordnungspolitik föderativer Staaten, Linz 1977
SCHLESINGER Johann, Begriff und Wesen des Bundesstaates, ZÖR 1936, 87 ff
SCHLÖZER August Ludwig, Allgemeines Staatsrecht und Staatsverfassungslehre, Tübingen 1793
SCHMIDJELL Richard, Die Wirtschaftspolitik der Bundesländer, Wien 1976
SCHMIDJELL Richard/FINK Karl/PLUNGER Werner/MOSER Hans, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer, Wien 1983
SCHMIDT Walter, Der bundesstaatliche Aufbau der Bundesrepublik Deutschland, Diss Frankfurt 1961
SCHMIDT Walter, Das Verhältnis von Bund und Ländern im demokratischen Bundesstaat des Grundgesetzes, AÖR 1962, 253 ff
SCHMIDT Walter, Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, VVDStRL 33, Berlin 1975, 183 ff
SCHMIDT-ASSMANN Eberhard, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 34, Berlin 1976, 221 ff
SCHMIDT-ASSMANN Eberhard, Verwaltungsorganisation zwischen parlamentarischer Steuerung und exekutivischer Organisationsgewalt, FS Hans Peter Ipsen, Tübingen 1977, 333 ff
SCHMITT Carl, Verfassungslehre, Berlin 1928
SCHMITT Carl, Der Hüter der Verfassung^2,Berlin 1969
SCHMITT-GLAESER Walter, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31, Berlin 1973, 179 ff
SCHMITZ Georg, Der Landeshauptmann und die Geschäftsordnung der Landesregierung, JBl 1973, 607 ff
SCHMITZ Georg, Der Landesamtsdirektor. Entstehung und Entwicklung, Wien 1978
SCHMITZ Georg, Die Vorentwürfe von Hans Kelsen für die österreichische Bundesverfassung, ÖJZ 1979, 85 ff
SCHMITZ Georg, Die Verfassungsgespräche mit den österreichischen Ländern 1919/20, ZNR 1979, 21 ff
SCHMITZ Georg, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung, Wien 1981
SCHMITZ Georg, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861-1873, Wien 1985
SCHNAPP Friedrich, Amtsrecht und Beamtenrecht. Eine Untersuchung über normative Strukturen des staatlichen Innenbereichs, Berlin 1977
SCHNAPP Friedrich, Zu Dogmatik und Funktion des staatlichen Organisationsrechts, Rechtstheorie 1978, 275 ff
SCHNAPP Friedrich, Überlegungen zu einer Theorie des Organisationsrechts, AÖR 1980, 243 ff
SCHNEIDER Franz, Rundfunk als Bundesaufgabe, in: Günter Zehner (Hg), Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe 1964, Bd 1, 417 ff

SCHNEIDER Peter, Zur Problematik der Gewaltenteilung im Rechtsstaat der Gegenwart, AÖR 1957, 1 ff
SCHÖNBÄCK Wilfried, Bestimmungsgründe des Grades der Zentralität/Dezentralität öffentlich-wirtschaftlicher Aktivitäten, in: Egon Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977
SCHÖNEGGER Wilhelm/WRESOUNIG Faust, Die Sicherheitsdirektionen im Lichte der Bundesverfassung, ÖVA 1968, 29 ff
SCHÖPFER Gerald, Zur Genesis der österreichischen Sozialpartnerschaft, FS Ibler, Wien-Köln-Graz 1980, 23 ff
SCHOLZ Rupert, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, München 1971
SCHOLZ Rupert, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 34, Berlin 1976, 145 ff
SCHREINER Helmut, Folgenantizipation im Gesetzgebungsprozeß (am Beispiel des Salzburger Jagdgesetzes), in: Heinz Schäffer/Otto Trifterer (Hg), Rationalisierung der Gesetzgebung, Jürgen Rödig Gedächtnissymposion Baden-Baden-Wien 1984, 187 ff
SCHROTT Bernhard, Die Reform des Bundesrates, Juristische Diplomarbeit, Innsbruch 1984
SCHULZE Winfried, Hausgesetzgebung und Verstaatlichung im Hause Österreich vom Tode Maximilians I bis zur Pragmatischen Sanktion, in: Johannes Kunisch/Helmut Neuhaus (Hg), Der dynastische Fürstenstaat, Berlin 1982, 253 ff
SCHUNCK Egon/DE CLERCK Hans, Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder[11]. Siegburg 1983
SCHUPPERT Gunnar Volke, Bürgerinitiativen als Bürgerbeteiligung an staatlichen Entscheidungen. Verfassungstheoretische Aspekte politischer Beteiligung, AÖR 1977, 369 ff
SCHUSTER Fritz (Hg), Dezentralisierung des politischen Handelns, 2 Bde, Melle 1979
SCHWAB Walter, Die finanzielle Kontrolle, in: Herbert Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 563 ff
SCHWAB Walter, Staatsaufgabenerfüllung aus rechts-, wirtschafts- und kontrollpolitischer Sicht, in: Salzburger Symposion zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung, Salzburg oJ (1980), 84 ff
SCHWAB Walter, Die Effizienz der öffentlichen Finanzkontrolle, FS Karl Wenger, Wien 1983, 343 ff
SCHWAB Walter/LEHNER Gerhard, Budgetrecht und Budgetpolitik der Länder, Wien 1981
SCHWABE Jürgen, Innenrecht und Außenrecht, JA 1975, 45 ff
SCHWABL Johann/CHILF Herbert, Disziplinarrecht der Bundesbeamten, Wien 1981

SCHWARZER Stephan, Der Einsatz des kommunalen Finanzausgleichs als Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik aus wirtschaftsverfassungsrechtlicher Sicht, ÖZW 1982, 110 ff; 1983, 8 ff
SCHWENDTER Rolf, Modelle zur Radikaldemokratie, Wuppertal-Barmen 1970
SCHWINGENSCHLÖGL Friedrich, Das Recht auf Amtsauskunft, Stb 1975, F 26, 1 f; 1976, F 1, 3
SECHZIG Jahre Bundesverfassung. Salzburger Symposion zum Jubiläum, Salzburg oJ (1980)
SEIDL-HOHENVELDERN Ignaz, Das föderalistische Prinzip als Mittel einer vergleichbaren Darstellung des Rechtes der internationalen Organisationen, FS Gerhard Leibholz, Tübingen 1966, 895 ff
SEIDLER Gustav, Studien zur Geschichte und Dogmatik des österreichischen Staatsrechtes, Wien 1894
SEIDLER Gustav, Zur Lehre vom Gewohnheitsrecht auf dem Gebiete des österreichischen Staats- und Verwaltungsrechts, FS Joseph Unger, Stuttgart 1898, Neudruck 1974, 541 ff
SEIPEL Ignaz, Der Kampf um die österreichische Verfassung, Wien-Leipzig 1929
SEIPELT Arthur, Der Finanzausgleich 1979, ÖGZ 1979, 3 ff
SELIGER Maren/UCAKAR Karl, Wien. Politische Geschichte, 2 Bde, Wien-München 1985
SEYDEL Max v., Der Bundesstaatsbegriff. Eine staatsrechtliche Untersuchung, ZgesStW 28 (1872)
SEYER Johann, Die neuen Stadtstatute der Städte Linz, Wels und Steyr, ÖGZ 1979, 398 ff
SEYER Johann, Zur Rechtsstellung des Bürgermeisters gegenüber den Mitgliedern des Stadtsenates, ÖGZ 1982, 483 ff
SIEDENTOPF Heinrich, Verwaltungsinterne Reaktionen auf verwaltungspolitische Vorgaben, in: Carl Böhret/Heinrich Siedentopf (Hg), Verwaltung und Verwaltungspolitik, Berlin 1983, 47 ff
SIMON Herbert A., Das Verwaltungshandeln: Eine Untersuchung der Entscheidungsvorgänge in Behörden und privaten Unternehmen, Stuttgart 1955
SLAPNICKA Harry, Geteiltes Oberösterreich — die „Zivilverwaltung Mühlviertel", in: Alois Mock/Ludwig Steiner/Andreas Khol (Hg), Neue Fakten zu Staatsvertrag und Neutralität, Wien 1983, 183 ff
SMEKAL Christian, Wirtschafts- und finanzpolitische Probleme des österreichischen Finanzausgleichs, in: Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung Bd III, Salzburg-München-Wien 1974, 173 ff
SMEKAL Christian, Analyse der Ausgaben der Bundesländer, in: Egon Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 90 ff
SMEKAL Christian, Analyse der Aufgabenfinanzierung der Länder, in: Egon Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 266 ff

SMEKAL Christian, Finanzausgleich — Föderalismus — Gemeindeautonomie, in: Andreas Khol/Alfred Stirnemann (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1978, München-Wien 1979, 371 ff
SMEKAL Christian/GANTNER Manfried, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983, Wien 1985
SMEND Rudolf, Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin 1955, 119 ff
SPANNER Hans, Zur Neuordnung und Rechtsangleichung in der ostmärkischen Verwaltung, ZÖR 1939, 465 ff
SPANNER Hans, Die Eingliederung der Ostmark ins Reich, Hamburg 1941
SPANNER Hans, Die Entwicklung, in: Herbert Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 33 ff
SPAUN Johann v., Das Reichsgericht. Die auf dasselbe sich beziehenden Gesetze und Verordnungen samt Gesetzesmaterialien sowie Übersicht der einschlägigen Judikatur und Literatur, Wien 1904
SPRINGER Anton, Geschichte Österreichs seit dem Wiener Frieden 1809, 2 Bde, Leipzig 1863
SPRINGER Anton (Hg), Protokolle des Verfassungs-Ausschusses im Osterreichischen Reichstage 1848 - 1849, Leipzig 1885
SPRINGER Rudolf (Pseudonym für Karl RENNER), Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat, Leipzig-Wien 1902
SPRINGER Rudolf, siehe auch Renner Karl
STADLER Hans, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Zürich 1951
STAUDINGER Anton, Die Ereignisse in den Ländern Deutschösterreichs im Herbst 1918, in: Ludwig Jedlicka, Ende und Anfang Österreich 1918/19, Salzburg 1969, 62 ff
STAUDINGER Anton, Aspekte christlichsozialer Föderalisierungspolitik 1918 - 1920, in: Die österreichische Verfassung von 1918 bis 1938, Wien 1980, 62 ff
STEIN Lorenz v., Die vollziehende Gewalt, Stuttgart 1869
STEINACKER Harold, Die geschichtlichen Voraussetzungen des österreichischen Nationalitätenproblems und seine Entwicklung bis 1867, in: Karl Gottfried Hugelmann (Hg), Das Nationalitätenrecht des alten Österreich, Wien-Leipzig 1934, 1 ff
STERN Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd I^2/II, München 1984/1980
STERNBERGER Dolf, Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Theo Stammen (Hg), Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967, 186 ff
STETTNER Rupert, Grundfragen einer Kompetenzlehre, Berlin 1983
STOLZ Otto, Die Selbständigkeit der österreichischen Länder. Ihre geschichtliche Begründung, BuI 1949, H 150, 4 f

STOLZ Otto, Grundriß der österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Innsbruck-Wien 1951
STOLZ Otto, Geschichte des Landes Tirol, Bd 1, Innsbruck-Wien-München 1955, Neudruck 1973
STOLZLECHNER Harald, Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, ZfV 1976, 121 ff
STOLZLECHNER Harald, Öffentliche Fonds. Eine Untersuchung ihrer verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Hauptprobleme, Wien-New York 1982
STRASSER Rudolf, Kommentar zu § 1002 ABGB, in: Peter Rummel (Hg), Kommentar zum Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch, Wien 1983, Bd 1, 1212 ff
STRUKTUR Zur, der deutschen Verwaltung. Föderalismus und Probleme der Dezentralisation. Bd 33 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1967
STRUTZ Harald, Prinzipien der Zentralisation und Dezentralisation bei der Aufgabensynthese, in: Peter Limert (Hg), Handbuch Organisation (1976)
STUNDNER Franz, Die Kreisämter als Vorläufer der polit. Behörden I. Instanz (1748 - 1848), in: Johannes Gründler (Hg), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich, Wien 1970, 9 ff
STUNDNER Franz, Zwanzig Jahre Verwaltungsaufbau — Die Entstehung der Bezirkshauptmannschaften (1848 - 1868), in: Johannes Gründler (Hg), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich, Wien 1970, 18 ff
STURM Friedrich, Die Finanzverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben, DÖV 1968, 466 ff
STURM Gerd, Die Inkompatibilität, München 1967
STURMBERGER Hans, Der Weg zum Verfassungsstaat. Die politische Entwicklung in Oberösterreich 1792 - 1861, Linz 1962
STURMBERGER Hans, Dualistischer Ständestaat und werdender Absolutismus, in: Die Entwicklung der Verfassung Österreichs, Graz-Wien 1963, 24 ff
STURMBERGER Hans, Vom Weißen Berg zur Pragmatischen Sanktion, in: Hans Sturmberger, Land ob der Enns und Österreich. Aufsätze und Vorträge, Linz 1979, 211 ff
SZEKULITSCH Udo, Von „besonderen Gewaltverhältnissen" zu „besonderen Rechtsverhältnissen" (mit dem Beispiel des Wehrrechts), JBl 1984, 231 ff
TEZNER Friedrich, Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens, Wien 1896
TEZNER Friedrich, Die Volksvertretung, Wien 1912
TEZNER Friedrich, Die landesfürstliche Verwaltungsrechtspflege vom Ausgang des 15. bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts, Wien 1898/1902

THAYSEN Uwe, Bürger-, Staats- und Verwaltungsinitiativen. Ein Beitrag zur Entwicklung kooperativer Systeme mittelbarer und unmittelbarer Demokratie, Heidelberg-Hamburg 1982
THEIS Adolf, Überlegungen zur Reorganisation der politischen Planung auf der Ebene des Regierungschefs und der Ministerien, in: Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hg), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Bundesregierung und Verwaltung des Bundes, München 1973, 165 ff
THIEME Werner, Kooperativer Föderalismus im Lichte verwaltungswissenschaftlicher Erkenntnisse, BayVBl 1978, 353 ff
THIENEL Rudolf, Die Landesbürgerschaft nach Art 3 der Vorarlberger Landesverfassung, ÖGZ 1984, 478 ff
THIENEL Rudolf, Zur Mitwirkung weisungsfreier Bundesorgane an der Vollziehung von Landesgesetzen, ÖJZ 1984, 656 ff
THIENEL Rudolf, Die Aufgaben der Bundesgendarmerie, Wien 1986
THONI Erich, Transfers zwischen Gebietskörperschaften, Diss Innsbruck 1973
HÖNI Erich, Ist die Zentralisation von Staatsaufgaben ökonomisch gerechtfertigt?, ÖHW 1975, H 4, 181 ff
THÖNI Erich, Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: Egon Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 23 ff
THÖNI Erich, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich, Wien 1978
THÖNI Erich, Föderalismus aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Fried Esterbauer/Erich Thöni, Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis, Wien 1981, 67 ff
THÖNI Erich, Das „Prinzip der Einheitsgemeinde" — rechtlich zulässig — ökonomisch absolut? Ansätze zur Diskussion eines „Sozialen Gemeindewettbewerbmodells", FS Karl Wenger, Wien 1983, 431 ff
THÖNI Erich, Politökonomische Theorie des Föderalismus. Eine kritische Bestandsaufnahme, Baden-Baden 1986
TITSCHER Stefan, Struktur eines Ministeriums. Eine verwaltungssoziologische Studie zur Ministerialbürokratie, Wien 1975
TOQUEVILLE Alexis de, Über die Demokratie in Amerika, hg von Jacob P. Mayer iVm Theodor Eschenburg und Hans Zbinden, Stuttgart 1959
TRAXLER Gottfried, Die Kundmachung von Verordnungen der Landesregierung und des Landeshauptmannes, ÖJZ 1973, 367 ff
TRAXLER Gottfried, Bemerkungen zu Stolzlechner, Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, ZfV 1977, 271 ff
TREMEL Ferdinand (Hg), Die Landeshauptleute im Herzogtume Steiermark, Graz 1962
TRIEPEL Heinrich, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche, Tübingen 1907
TRIEPEL Heinrich, Die Reichsaufsicht, Berlin 1917

TROPPER Alfons, Unsere Bezirkshauptmannschaften, in: Die Landesverwaltung. Zyklus: Öffentliche Verwaltung — Lehren und Praxis H 2, Graz 1982, 7 ff
TUOR Bruno, Die Bundeshilfe an die finanzschwachen Kantone im Sonderfall Graubündens, Diss Zürich 1960
TURBA Gustav, Die Grundlagen der Pragmatischen Sanktion, 2 Bde, Wien 1911/1912
TZOBL Josef, Das Oktober-Diplom und das Februarpatent, in: Die Entwicklung der Verfassung Österreichs, Graz 1963, 86 ff
TZÖBL Josef, Vorgeschichte des österreichisch-ungarischen Ausgleichs 1713 - 1867, in: Peter Berger (Hg), Der österreichisch-ungarische Ausgleich von 1867. Vorgeschichte und Wirkungen, Wien-München 1967, 20 ff
UCAKAR Karl, Politische Legitimation und Parlamentarismus, ÖZP 1980, 421 ff
UHLITZ Otto, Dekonzentration und Dezentralisation — oder abhängige und unabhängige Dezentralisation?, GS Hans Peters, Berlin-Heidelberg-New York 1967, 248 ff
ULBRICH Joseph, Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts, Berlin 1883
ULBRICH Joseph, Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechtes, Wien 1904
ULRAM Peter, Basisinitiativen und Verwaltungsorganisation, ÖZP 1980, 143 ff
ULSENHEIMER Klaus, Untersuchungen zum Begriff „Finanzverfassung", Stuttgart 1969
UNRUH Georg Christoph, Dezentralisation der Verwaltung des demokratischen Rechtsstaates nach dem Grundgesetz, DöV 1974, 649 ff
USTERI Martin, Theorie des Bundesstaates, Zürich 1954
USTERI Martin, Das Verhältnis von Staat und Recht zur Wirtschaft in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 1981
USTERI Martin, Die Unverwechselbarkeit der Schweizerischen Eidgenossenschaft und die Grundnormen für Revision und Auslegung der Bundesverfassung, FS Hans Nef, Zürich 1981, 299 ff
USTERI Martin, Sympathia — Agape — Ethos — Nomos im gemeinschaftlichen Staat und Recht, in: Mélanges André Grisel,Tiré à part, Neuchatel oJ, 53 ff
VAN DER BELLEN Alexander, Zur Entwicklung des Finanzausgleichs in Österreich, in: Salzburger Symposion zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung, Salzburg oJ (1980) 74 ff
VEITER Theodor, Das Selbstbestimmungsrecht als Menschenrecht, FS Hans R. Klecatsky, Wien 1980, 967 ff
VEITER Theodor, „Das 34er Jahr". Bürgerkrieg in Österreich, Wien-München 1984
VERDROSS Alfred/SIMMA Bruno, Universelles Völkerrecht[3], Berlin 1984
VERFASSUNG die österreichische, von 1918 bis 1938, Protokoll des Symposiums in Wien am 19. Oktober 1977, Wien 1980
VIELE M.J.C., Constitutionalism and the Seperation of Powers, Oxford 1967
VÖGEL Franz, Das Vorarlberger Gemeindegesetz, Bregenz 1966

VOEGELIN Erich, Die österreichische Verfassungsreform von 1929, ZfPol 1930, 585 ff
VOEGELIN Erich, Der autoritäre Staat. Ein Versuch über das österreichische Staatsproblem, Wien 1936
VOLJAVEC Fritz, Der Josephinismus. Zur geistigen Entwicklung Österreichs im 18. und 19. Jahrhundert^2, München 1945
VON DER HEYDTE Friedrich A., Die Geburtsstunde des souveränen Staates, Regensburg 1952
WACKE Gerhard, Das Finanzwesen der Bundesrepublik, Tübingen 1950
WAGENER Frido (Hg), Verselbständigung von Verwaltungsträgern, Bonn 1976
WAGNER Fritz, Europa im Zeitalter des Absolutismus 1648 - 1789, München 1948
WAGNER Hans, Die Reise Josephs II nach Frankreich 1777 und die Reformen in Österreich, in: Festgabe f. Hugo Hantsch, Graz-Wien-Köln 1965, 221 ff
WAITZ Georg, Das Wesen des Bundesstaates, Allgemeine Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur (1853) 494 ff, sowie in: Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen, Kiel 1862, 153 ff
WALDECKER Ludwig, Allgemeine Staatslehre, Berlin-Grunewald 1927
WALTER Friedrich, Die Organisierung der staatlichen Polizei unter Kaiser Joseph II, Wien 1927
WALTER Friedrich, Die österreichische Zentralverwaltung II, Wien 1938
WALTER Friedrich, Preussen und die österreichische Erneuerung von 1749, MIÖG 1938, 415 ff
WALTER Friedrich, Männer um Maria Theresia, Wien 1951
WALTER Friedrich, Die theresianische Staatsreform von 1849, Wien 1958
WALTER Friedrich, Österreichische Verfassungsentwicklung 1848 - 1859, in: Die Entwicklung der Verfassung Österreichs, Graz-Wien 1963, 68 ff
WALTER Herbert, Zur Neuordnung der Bezirksverwaltung, ÖGZ 1979, 86 ff
WALTER Herbert, Ein uneingelöstes Versprechen: Die Demokratisierung der Bezirksverwaltung, in: Fritz Hofmann/Herbert Tieber (Hg), Föderalismus und Gemeindeautonomie, Wien oJ, 45 ff
WALTER Robert, Der Stufenbau nach der derogatorischen Kraft im österreichischen Recht, ÖJZ 1965, 169 ff
WALTER Robert, Österreichisches Bundesverfassungsrecht. System, Wien 1972
WALTER Robert, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31, Berlin 1973, 147 ff
WALTER Robert, Der Aufbau der Rechtsordnung. Eine rechtstheoretische Untersuchung auf Grundlage der Reinen Rechtslehre^2, Wien 1974
WALTER Robert, Die Gerichtsbarkeit, in: Herbert Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 443 ff
WALTER Robert, Die Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Konstituierenden Nationalversammlung, Wien 1984

WALTER Robert/MAYER Heinz, Grundriß des Besonderen Verwaltungsrechts, Wien 1981
WALTER Robert/MAYER Heinz, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts[5], Wien 1985
WANDRUSZKA Adam, Die Persönlichkeit Kaiser Leopolds II, Historische Zeitschrift 1961, 295 ff
WANDRUSZKA Adam/URBANITSCH Peter (Hg), Die Habsburgermonarchie 1848 - 1918, 3 Bde, Wien 1973 - 1976
WASSERMANN Rudolf (Hg), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2 Bde (Reihe Alternativkommentare), Neuwied-Darmstadt 1984
WEBER Alexander, Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?, Bern 1976
WEBER Karl, Föderalismus als Instrument demokratischer Konfliktregelung, in: Fried Esterbauer/Guy Héraud/Peter Pernthaler (Hg), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung, Wien 1977, 51 ff
WEBER Karl, Die Bundesaufsicht als staats- und verfassungstheoretisches Problem, in: Peter Pernthaler/Karl Weber, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich, Wien 1979, 7 ff
WEBER Karl, Das Einspruchsrecht der Bundesregierung nach Art 98 Abs 2 B-VG, JBl 1980, 174 ff
WEBER Karl, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs, Wien 1980
WEBER Karl, Elemente eines umfassenden Föderalismusbegriffes, FS Hans R. Klecatsky, Wien 1980, 1013 ff
WEBER Karl, Die Betriebsfeuerwehr — ein Verwaltungsinstitut im Spannungsfeld von Bundes- und Landesrecht, ZfV 1982, 453 ff
WEBER Karl, Der bevorzugte Wasserbau, JBl 1984, 533 ff
WEBER Karl, Rezension von Peter Häberle, Klassikertexte im Verfassungsleben (Berlin 1981), JBl 1984, 55 f
WEBER Karl, Landesgesetzgebung und Landesregierung. Eine Studie zum System der Gewaltenteilung in den österreichischen Bundesländern (im Druck)
WEBER Max, Wirtschaft und Gesellschaft. Studienausgabe[5], hg von Johannes Winckelmann, Tübingen 1976
WEBER Max, Staatssoziologie. Soziologie der rationalen Staatsanstalt und der modernen politischen Parteien und Parlamente[2], Berlin 1966
WEDL Kurt, Der Gedanke des Föderalismus in Programmen politischer Parteien Deutschlands und Österreichs, Wien-München 1969
WEILER Hans, Zur rechtlichen Problematik der Ländergrenzen, JBl 1957, 493 ff
WEILER Hans, Die Aufsicht des Bundes im übertragenen Vollziehungsbereich der Länder, ÖHW 1961, H 2, 1 ff

WEINZIERL Erika, Der Absolutismus in Österreich 1740 - 1848, in: Die Entwicklung der Verfassung Österreichs, Graz-Wien 1963, 50 ff
WEISS Bernhard, Die Verfassungen Österreichs seit 1848 und ihre unitarischen und föderalistischen Elemente, Diss Innsbruck 1937
WELAN Manfried, Kopflastiger Bundesstaat, in: Föderalismus heute. Beiträge zur aktuellen Diskussion in Österreich, Wien oJ, 19 ff
WELAN Manfried, Grundsatzgesetzgebung und Ausführungsgesetzgebung, in: Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung Bd III, Salzburg-München 1974, 9 ff
WELAN Manfried und Gertrude, Föderalismus und Pluralismus, in: Föderalismus in Österreich, Föderative Ordnung Bd II, Salzburg-München 1970, 205 ff
WELAN Manfried, Die Kanzlerdemokratie in Österreich, FS Alfred Maleta, Graz-Wien-Köln 1976, 169 ff
WELAN Manfried, Die Gewaltenteilung, in: Herbert Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 481 ff
WELAN Manfried/GUTKNECHT Brigitte, Selbstverwaltung, in: Felix Ermacora ua (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1979, 389 ff
WELCKER Carl, Die letzten Gründe von Recht, Staat und Strafe, Gießen 1813
WELCKER Carl, Art. „Bund", in: Carl v. Rotteck/Carl Welcker (Hg), Das Staats-Lexikon. Encyklopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände, 2. Bd, Altona 1846, 708 ff
WENGER Karl, Grundfragen der öffentlichen Kontrolle im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat von heute, ÖHW 1976, 41 ff
WENGER Karl, Grundfragen und Grundbegriffe des Organisationsrechts, in: Felix Ermacora/Günther Winkler/Friedrich Koja/Heinz Peter Rill/Bernd Christian Funk (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1979, 343 ff
WENGER Karl/BRÜNNER Christian/OBERNDORFER Peter (Hg), Grundriß der Verwaltungslehre, Wien-Köln 1983
WENGER Karl/HÖSS Franz, Juristische Grundlagen der Verwaltungsorganisation und Aufgabenverteilung, in: Egon Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 53 ff
WERNDL Josef, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920, Wien 1984
WERNER Leopold, Vorläufige Verfassung oder Bundesverfassung?, ÖJZ 1946, 277 ff
WERNER Leopold, Die Beseitigung der Landesbürgerschaft. Eine Erwiderung, JBl 1953, 277 ff
WERTHEIMER Eduard, Geschichte Österreichs und Ungarns im ersten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts, 2 Bde, Leipzig 1884

WIDDER Helmut, Parlamentarische Strukturen im politischen System. Zu Grundlagen und Grundfragen des österreichischen Regierungssystems, Berlin 1979
WIELINGER Gerhart, Das Verordnungsrecht der Gemeinden, Graz-Wien 1974
WIELINGER Gerhart, Gesamtreform der Bundesverfassung — Gesamtreform des Verfassungsverständnisses?, in: Reformen des Rechts, FS 200 Jahre der Rechtswissenschaftlichen Fakultät Graz, Graz 1979, 561 ff
WIERER Rudolf, Der Föderalismus im Donauraum, Graz-Köln 1960
WIESER Friedrich Frh. v., Über Vergangenheit und Zukunft der österreichischen Verfassung, Wien 1905
WIESFLECKER Hermann, Der Föderalismus in Österreich, in: Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Föderalismus-Studien Bd 1, Wien-Köln-Graz 1977, 7 ff
WIESFLECKER Hermann, Die Entwicklung der landständischen Verfassung in den österreichischen Ländern von den Anfängen bis auf Maximilian I, in: Die Entwicklung der Verfassung Österreichs, Graz-Wien 1963, 9 ff
WILDHABER Luzius, Entstehung und Aktualität der Souveränität, FS Kurt Eichenberger, Basel-Frankfurt 1982, 131 ff
WILHELM Georg, Die Vertretung der Gebietskörperschaften im Privatrecht, Wien-New York 1981
WILKE Dieter, Über Verwaltungsverantwortung. Bemerkungen zu einem ungebräuchlichen Begriff, DÖV 1975, 509 ff
WIMMER Norbert, Materiales Verfassungsverständnis, Wien-New York 1971
WIMMER Norbert, Verwaltungsreform in Österreich — eine kritische Zwischenbilanz, Die Verwaltung 1974, 465 ff
WIMMER Norbert, System des österreichischen Umweltschutzrechts, in: Beiträge zum Umweltschutz 1972 - 74, hg vom BMGU, Wien oJ (1974), 77 ff
WIMMER Norbert, Der juristische und der verwaltungswissenschaftliche Verwaltungsbegriff, Die Verwaltung 1975, 141 ff
WIMMER Norbert, Raumordnung und Umweltschutz, Verh 6. ÖJT, I/1.a, Wien 1976
WIMMER Norbert, Das Einmaleins der Verwaltungsreform, Berlin 1977
WIMMER Norbert, Landesverfassungsreform im Dialog zwischen Politik und Wissenschaft, in: Reinhard Rack (Hg), Landesverfassungsreform, Wien-Köln-Graz 1982, 50 ff
WIMMER Norbert, Grundtypen der Verwaltung im internationalen Vergleich. Ein Beitrag zur vergleichenden Verwaltungswissenschaft. Die Verwaltung 1983, 417 ff
WINDISCH Paul, Parteien in Österreich. Ihre Geschichte, ihre Ideologie, Wien 1981
WINKLER Günther, Wertbetrachtung im Recht und ihre Grenzen, Wien-New York 1969

WINKLER Günther, Das österreichische Konzept der Gewaltentrennung in Recht und Wirklichkeit, Der Staat 1967, 293 ff
WINTER Eduard, Barock, Absolutismus und Aufklärung in der Donaumonarchie, Wien 1971
WISSGOTT Franz Xaver, Der Finanzausgleich in Österreich der Zweiten Republik, Wien 1973
WITTMANN Heinz, Die bundesstaatliche Problematik des Subventionsrechts, in: Karl Wenger (Hg), Förderungsverwaltung, Wien-New York 1973, 365 ff
WITTMANN Heinz, Planung und Koordination in der obersten Bundesverwaltung. Eine Untersuchung zum Bundesministeriengesetz 1973, ÖZP 1974, 181 ff
WITTMAYER Leo, Österreichisches Verfassungsrecht, Berlin 1923
WITTRAM Reinhard, Formen und Wandlungen des europäischen Absolutismus, FS Friedrich Gogarten, Gießen 1948, 278 ff
WITTSCHIEBEN Otto, Die allgemeinen Rechtsgrundlagen des österreichischen Finanzwesens (Finanzverfassung, Finanzwirtschaft, Finanzverwaltung), Graz 1926
WOLF Gerson, Aus der Revolutionszeit in Österreich-Ungarn 1848 - 1849, Wien 1885
WOLFF Hans J./BACHOF Otto, Verwaltungsrecht, Bd I[9], II[4], III[4], München 1974/76/78
WOLFSGRUBER Cölestin, Franz I., Kaiser von Österreich, 2 Bde, Wien 1899
WOLNY Erich, Sozialdemokratie und Selbstverwaltung, in: Manfred Matzka (Hg), Sozialdemokratie und Verfassung, Wien-München-Zürich 1985, 265 ff
WÜRTENBERGER Thomas jun., Die Legitimität staatlicher Herrschaft. Eine staatsrechtlich-politische Begriffsgeschichte, Berlin 1973
WÜRTENBERGER Thomas, Bürokratie und politische Führung, in: Theodor Lenenberger/H.K. Ruttmann (Hg), Bürokratie, Bern 1977, 99 ff
WUST Herbert F., Föderalismus. Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft, Göttingen 1981
ZIESEL Eckehart, Die grüne Bewegung am Beispiel der Salzburger Bürgerliste, in: Andreas Khol/Alfred Stirnemann (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1983, München-Wien 1984, 167 ff
ZIPPELIUS Reinhold, Demokratie als Ideal und Wirklichkeit, GS René Marcic, Berlin 1974, 921 ff
ZIPPELIUS Reinhold, Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft[8], München 1982
ZLUWA Bruno, Gilt Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG? Eine Untersuchung der „Allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern" und der Errichtung von Verwaltungsbehörden im Landesbereich, ÖJZ 1971, 34 ff und 63 ff
ZLUWA Bruno, Über die Qualität des Amtes der Landesregierung als Behörde, JBl 1972, 178 ff und 252 ff

ZÖLLNER Erich, Bemerkungen zum Problem der Beziehungen zwischen Aufklärung und Josephinismus, FS Hugo Hantsch, Graz-Wien-Köln 1965
ZÖLLNER Erich, Geschichte Österreichs. Von den Anfängen bis zur Gegenwart[6], Wien 1979

Sachverzeichnis

Abgabe 315 f
Abgabenhoheit — s. Finanzhoheit
Absolutismus 34, 37, 40, 41, 45, 55, 56, 58 ff, 68, 69, 77
— aufgeklärter 26, 36, 41, 43, 44, 45, 50
— landesfürstlicher 34
Alimentationssystem 313
Amt der Landesregierung 109, 113 f, 120, 137, 145 ff, 156 ff, 196, 207, 239, 277, 357
Amtsverschwiegenheit 51, 356 f
Approbationsbefugnis 159, 173, 190, 230
Aufgabenverantwortung 302, 317, 325
Aufsicht 243 ff
— beobachtende 228, 243, 244 f
— berichtigende 228, 243, 244 f
Aufsichtsmittel 244 ff
Aufsichtsrecht 147, 156 f, 159, 173 ff, 207 f, 210, 222 ff, 240 ff, 310, 312, 351
Auftragsverwaltung 116, 118 f, 126 ff, 291 ff, 330 ff
Ausgabenverantwortung 302, 317, 325
Ausschüsse ständische 45, 47, 54
Autokratie 31, 204, 210, 334, 335, 339, 345 ff, 352 ff
Autonomie 29, 31, 42, 55, 57, 64, 66, 78, 264, 268, 280, 326
Beamte 41 ff, 52, 54, 57, 60, 61, 74, 105 f, 113 f, 147, 148, 158, 160, 163, 275, 353 f
Behörde — Exekutivorgan 182 ff
Behördenaufbau 43, 71 ff, 81
Behördenorganisation 24, 41, 68 f, 104
— bundesstaatliche 107 ff, 270 ff
— Entwicklung 26, 33 ff
— zentralistische 25, 62, 69
Beleihung 190, 268
Berücksichtigungsprinzip 170 f, 188, 226, 254, 257, 261, 264, 282, 290, 314
Bezirksämter (gemischte) 72 f, 84
Bezirkshauptmann 66, 84, 167 ff, 203, 230
— Bestellung 171 ff
Bezirkshauptmannschaft 39, 67, 81, 84 f, 106, 113, 114, 155, 167 ff, 196, 230, 239

Bezirksverwaltung 66, 71, 84 f, 86 f, 98, 115, 203, 205, 207, 277, 346, 352, 356 f
— autonome 86 f
— Demokratisierung 27, 106, 109, 170, 202, 341, 348, 351, 354 f
Bürgerbeteiligung 334, 349
Bürgermeister 49, 138 f, 178, 186 f, 192 ff, 198, 199 f, 203, 205 ff, 230, 236, 346
Bürokratismus 59, 80, 286, 348
Bundesaufsicht 101, 240, 269, 271, 275, 314
Bundesbehörden unmittelbare 104, 117, 119, 211, 213 ff, 289
Bundesgendarmerie 108, 119,221
Bundeskommissär 103
Bundesländer — s. Länder
Bundespolizei 108, 116, 119 f, 124, 125 f, 155, 207, 213, 216, 219 f, 328
Bundesrat 126, 251, 259, 269, 321
Bundesstaat 29, 247 ff
— Begriff 247 ff, 264 ff
— demokratischer 30, 251, 256
— Elemente 249, 262
— österreichischer 247 ff
— Wesen 249 ff, 284 ff, 299 f
Bundesstaatstheorie 30, 247 ff
Bundesverwaltung mittelbare
— Begriff 101 f, 106
— und Demokratie 32, 333 ff, 351 ff
— als dezentralisierte Verwaltung 235, 270 ff
— Entwicklung historische 33 ff, 226
— und Finanzausgleich 324 ff
— und Finanzverfassungsrecht 324 ff
— und Föderalismus 29 f, 247 ff, 270 ff
— Führung 111 f, 124, 152, 197, 212, 228
— als Mischverwaltung 30, 288 ff
— Reform 123, 275, 354, 361
— Träger 102 f, 111, 140 ff
— Verhältnis zur unmittelbaren Bundesverwaltung 104, 109, 122, 125, 213 ff
Bundesverwaltung unmittelbare 104, 108, 116, 117, 119 f, 122, 186, 239
Conduitlisten 52, 54, 59, 60
Dekonzentration 176, 205, 230, 347
Delegation 33, 90, 190, 209, 233, 295
Demokratie 31, 333 ff
— und Autokratie 334, 335, 339, 345 ff, 352 ff
— im B-VG 335 ff
— und Verwaltung 31, 333 ff

Demokratisierung 333 ff, 347
— des Verwaltungsverfahrens 347, 355 ff
Devolution 33
Dezentralisation 28, 30, 42 f, 57, 64, 66, 79, 104, 112, 116, 125, 157, 205, 222, 239, 245, 265 ff, 301, 347
Dezentralisationstheorie 255 ff, 311
Dienst innerer 93, 147 ff, 163 ff, 171 f, 173 ff, 188, 208
Dienstbezüge 328 f
Dienstrecht 52, 120, 147 ff, 242, 243
Disziplinarverfahren 232 ff
Domestikalfonds 54, 70, 78
Doppelgeleisigkeit der Verwaltung 24, 28, 76, 80, 89, 92, 96, 98, 106, 107, 113, 152, 155, 156, 278, 287, 288
Dotationssystem 306, 313
Effektivität 34 ff, 44, 91, 92, 195
Einheitsstaat 30, 34, 38, 43, 57, 69 f, 71, 88 f, 121, 122, 248, 257, 285
— dezentralisierter 76, 82, 102, 250, 255, 259, 296, 305, 307
Exekutivorgan 82, 182 ff, 220
— s. auch — Hilfsorgan
Februarverfassung 1861 70, 75 ff
Finanzausgleich 300, 303 ff, 311 ff
— sekundärer 323
— stiller 321
— tertiärer (= grauer) 323
Finanzausgleichsgerechtigkeit 312, 318, 319 ff, 327
Finanzgewalt 302
Finanzhoheit 301 f, 309, 314 f
— s. auch Steuerhoheit
Finanzordnung
— einheitsstaatliche 303
— föderalistische 299 ff, 308
Finanzverfassung 30, 107, 262, 299 ff, 311 ff
Finanzverwaltung 67, 73, 74, 75, 84, 96, 98, 299 ff
Finanzwirtschaft autonome 304
Finanzzuweisungen 308, 310, 313, 328
Fiscalämter 47
Föderalismus 23, 28, 55, 99, 239, 263 ff, 287, 301
— Begriff 263 f
— und Bundesstaat 263 ff
— und Dezentralisation 29, 239, 240, 263 ff
— Elemente 29
— Geschichte 23 ff
— kooperativer 30, 276 ff, 280 f, 285 ff

— ökonomischer 301 ff
— österreichischer 268 ff
Föderalismuspolitik 27, 158, 271, 273 ff
Fonds 181 f, 216, 220, 323
Förderungsverwaltung 48, 159, 343
Führung
— bürokratische 28
— hierarchische 160
— kooperative 161
Gemeinde 40, 49, 65, 67, 78 f, 85, 87, 115, 167, 185 ff, 223, 230, 239, 241, 304 f, 308, 319, 330, 331 f, 341, 357
— übertragener Wirkungsbereich 87, 177, 185 ff, 198, 203, 210
Gemeindeamt 188 ff, 194, 196 f
Gemeinderat 206, 207, 209
Gemeindeverbände 87, 197 ff, 220
Gemeindeverwaltung 86 f
Gemeindevorstand 194, 196 f
Gesamtstaat 34, 35, 38, 86
Geschäftseinteilung
— Amt der Landesregierung 150, 152, 154, 156 ff, 163, 225, 229
— Bezirkshauptmannschaft 171, 173 ff, 229
— Statutarstädte 204, 205, 209
Geschäftsordnung
— Amt der Landesregierung 150, 154, 156 ff, 163, 229
— Bezirkshauptmannschaft 173 ff, 229
— Landesregierung 111 ff, 151 ff, 172, 219
— Statutarstädte 204, 205, 209
Geschäftsverteilung Landesregierung 152, 154 f, 273
Gewaltenteilung 231, 237, 284, 350
— innerorganisatorische 239
— vertikale 284
Gewaltverhältnis besonderes 147, 148, 354
Gewohnheitsrecht 36, 37, 40, 51
Gouverneur 47, 61 f, 64, 74
Grundrechtsschutz 343 f
Gubernium 38, 39, 45, 46, 47, 50 f, 55, 60 f, 62
Hilfsorgan 82 f, 87, 106, 151, 156, 161, 163 ff, 182 ff, 189 ff, 205, 206 ff, 220
— s. auch — Exekutivorgan
„Hirtenbrief“ 50
Informationsmonopol 164
Informationssystem 161
Inpflichtnahme 190

Instanzenzug 40, 59, 71,119, 125, 149, 212, 271, 273
Inter-Organ-Beziehung 85, 210
Kammerprokuratur 47
Kanzleiordnung 40, 160, 173 ff, 204
Kollegialprinzip 50, 54, 60, 64 f, 66, 74, 83
Kommunalverwaltung — s. Lokalverwaltung, Gemeinden
Kompetenzverteilung 24, 78, 104, 144 f, 157, 162, 184, 226, 261, 262, 268, 278, 289, 312, 315 f, 319, 327
Kontrolle 31, 40, 41, 42, 43, 47, 48, 49, 52, 80, 86, 112, 284, 315, 335, 347
— finanzielle 203 f
— parlamentarische 31, 206, 235, 238, 242, 284, 335, 342, 345, 346, 350 f, 357 ff
— plebiszitäre 342
— rechtliche 31, 238, 347
Konzentration 47, 65
Kooperation 29, 155, 159, 199, 231, 262, 264, 270, 276 ff, 279, 283, 286 ff, 353
Koordination 29, 115, 156, 159, 162, 166 f, 175 f, 210, 231, 270, 279, 283
Kostentragung 31, 215, 292, 298
Kostenverantwortung 31, 317 f, 324 f, 327
Kreisämter 39, 40, 45, 47, 48, 49, 54 f, 61, 66, 71, 73 f, 76
Kreisbehörden — s. Kreisämter
Kremsierer Entwurf 64 f, 68
Kumulationsprinzip 278, 291
Land — s. Länder
Landhaus 46, 162
Landmarschall 77, 78
Landtag 61, 77, 78, 91, 142, 158, 272, 274, 357 ff
Länder
— Abgabenerfindungsrecht 306, 307, 309, 317
— Eigenstaatlichkeit 32, 91, 247 ff
— Entmachtung 36, 40, 46, 53, 66,116, 259
Landesamtsdirektor 97 f, 103, 105 f, 107, 109, 113, 120, 121, 151, 156, 160, 163 ff, 171, 173 ff, 208, 230, 279
Landesausschüsse 45, 66, 77, 78, 80, 85, 90, 92, 95
Landesbehörden 109 f
— dem Landeshauptmann unterstellte 106, 155 ff, 178 ff, 186, 223
— Sonderbehörden 178 ff, 239, 289
Landesfürst 34, 50, 81
Landesgesetzblatt 134, 143
Landeshauptmann 25, 39, 61, 64, 92, 94, 96 f, 102 f, 105, 108, 118 f, 121 ff, 125, 126 ff, 131 ff, 156, 171, 193, 206,

212, 213, 224 ff, 242 f, 271, 274, 277, 278 f, 291, 351, 354, 359
— Besoldung 332
— Doppelstellung 25 f, 272 ff, 332
— Kompetenzen 25 f, 83, 103, 110, 126 ff, 131 ff, 145 ff, 157, 173 ff, 176, 195, 225, 239, 271, 293
— als Staatsoberhaupt des Landes 131, 132 ff, 141, 235, 272, 359
— Stellvertreter 96, 111, 142, 164, 236
— als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung 102 f, 111, 140 ff, 195, 196, 211
— Verantwortlichkeit 31, 65, 102 f, 108, 112, 135, 223 ff, 232 ff, 242, 271, 273, 275, 284
— als Vorstand des Amtes der Landesregierung 83, 113, 114, 131, 145 ff, 173 f, 226, 228, 229, 239, 241
Landeshauptmannschaft 120, 121 f
Landespräsident 81, 82
Landesrat 94 ff
Landesregierung 55, 78, 82, 90, 92 ff, 98, 104, 11, 113,119, 126, 146, 150, 151 ff, 171, 174, 176, 227, 230, 236, 241, 242 f, 351
— und mittelbare Bundesverwaltung 102, 103, 111 f, 114, 119, 128
Landesstatthalter 119
— s. auch — Statthalter
Landesverfassung 65, 255 ff, 272, 358
— provisorische 90 ff
Landesversammlungen provisorische 89, 95, 97
Landesverwaltung autonome 76 ff, 85 f, 91, 92,94, 158
— s. auch ständische Verwaltung
Landesverwaltung — mittelbare 125
Landesverweser 93
Leitungsgewalt 28, 82, 145 ff, 154, 156 f, 159, 165 f, 170, 173 ff, 210, 224 ff, 237 ff
— allgemein—politische 28, 146, 176, 189, 197, 237 ff
— funktionale 146, 176
Lokalbehörden 45, 49 f, 81
Lokalverwaltung 37, 48, 67, 72
Märzverfassung oktroyierte 65 ff, 68
Magistrat 49, 81, 114, 178, 203, 205, 206 ff, 210
Magistratsdirektor 203, 205, 207, 208 f, 210
Ministerialsystem — s. monokratisches System
Ministerialverantwortlichkeit 68, 231 f, 235, 295
Mischverwaltung 30, 141, 157, 167 f, 170, 177, 194, 199, 207, 214, 271, 279 ff, 324, 326, 335, 358
— Begriff 279 ff
— bundesstaatliche Problematik 283 ff

monokratisches Prinzip (System) 50, 51, 65, 73, 74, 80, 82, 83, 137, 155, 167, 169, 187, 192
Nationalitätenproblem 26, 57
Notstand 127, 139 f
Oktoberdiplom 75
Organisation 30, 129 f, 183 f
— und Funktion 30, 31, 144 f, 166, 182 ff, 239, 324 ff, 358 ff
Organisationsgewalt 24, 91 f, 157, 165, 168, 170, 171, 176, 178, 184, 188, 189, 191, 196, 205 f, 223, 325
Organisationsrecht 28, 30, 129 ff
— Interpretation 30, 129 f
Organisationsverantwortung 31, 141, 166, 175, 187 f, 198
Ortsgemeinden — s. Gemeinden
Parallelverwaltung 282
Parteienbundesstaat 27, 233 f
Partizipation 334, 347, 349, 355 ff
Personalaufwand 328 f, 331, 332
Pillersdorf'sche Verfassung 63
Planung 334
Politikverflechtung 317, 323
Polizeibehörden 40, 47, 82, 85, 116, 125 f, 155, 177, 207, 213, 216, 219 f, 328
Provinzialbehörde 39, 45, 47
Rechtsmittel 41, 108
Rechtsschutzsystem 40
Referatseinteilung — s. Geschäftseinteilung, Geschäftsverteilung
Reichsgericht 80
Repräsentation 39, 81
— ständische 45
— und Kammer 38
Ressortsystem 48, 98, 128, 156
Rücksichtnahmegebot bundesstatliches — s. Berücksichtigungsgebot
Sachaufwand 329 f, 331
Selbstbestimmungsrecht der Völker 56, 91, 92, 256, 258
Selbstverwaltung
— als Dezentralisation 269
— nichtterritoriale 79, 210 ff, 220, 341, 351
— territoriale 186 (s. auch Gemeinden)
Sicherheitsdirektor 117, 123, 177, 207
Silvesterpatent 68 ff
Sonderbehörden 47, 104, 122
— s. auch Bundesbehörden, Landesbehörden
Souveränität 34, 90, 237 f, 248, 255, 265, 267, 271, 338 f
Souveränitätsgemeinschaft 306

Staatsgründungsakte 88 ff
Stadt 49, 61
— mit eigenem Statut 167, 168, 201 ff, 230
Stadtamt — s. Gemeindeamt
Stadtrecht 201 ff
Stadtsenat 203, 206, 209
Stände 24, 34, 36, 37, 38, 39, 41, 43, 45, 46, 53, 54, 57, 61 f, 70, 75, 77
Statthalter 26, 38, 64, 66, 77, 78, 81, 93, 103, 163, 235, 332
Statthalterei 46, 65, 66, 71, 73, 74 f, 82, 98
Steuerhoheit 31, 314
— s. auch Finanzhoheit
Totalrevision der Bundesverfassung 31 f
Transfers 308, 310, 313, 315, 317
Trennung Justiz — Verwaltung 48, 72, 79
Trennsystem 317
Überweisungssystem 304 f
Umlagen 308, 310, 317
Unitarisierung 115, 118, 286
Unitarismus finanzieller 303 ff, 311, 318
Verantwortlichkeit
— disziplinäre 82, 166, 231 ff, 236 ff
— politische 284
— rechtliche 50, 66, 105, 111, 119, 142, 192 f, 195 f, 199 f, 224 ff, 231 ff, 269, 273, 275
— staatsgerichtliche — s. rechtliche
— s. auch Landeshauptmann — Verantwortlichkeit
Verbundsystem 305 f, 308, 313, 316 f
Verfassungsautonomie (der Länder) 108, 136, 173, 174, 175, 218 f, 255 ff, 262, 269, 344
Verfassungsgerichtshof
— und Bundesstaat 250, 260 ff, 325 ff
— und Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes 232 ff
Verfassungsinterpretation 29, 170, 248, 250 ff, 261 ff, 336 ff
Verordnungen in der mittelbaren Bundesverwaltung
— Kundmachung 143 ff
Verwaltung
— allgemeine staatliche in den Ländern 34 ff, 41, 54, 60 ff, 107, 109, 110, 113, 126, 178, 180, 184, 186, 187, 189, 211, 242, 272, 328
— autokratische 334
— demokratische 333 ff, 344 ff
— s. auch Demokratie und Verwaltung
— landesfürstliche 24, 36 ff, 77, 91, 92, 96
— ständische 24, 36 ff, 77, 91, 92

Verwaltungsgemeinschaft 191 f
Verwaltungsgerichtshof 80 f
Verwaltungsökonomie 152, 156, 157, 194, 207, 210, 223, 273, 292, 327
Verwaltungsorganisation 24, 26, 27, 30, 36, 42, 79, 95, 98, 100, 101, 116, 121, 123, 126, 130, 164, 165, 279
— autokratische 204
— bundesstaatliche 100, 101 f, 107, 155, 201, 270 ff
— demokratische 204, 210, 222
— Rationalisierung 79
— Reform 26, 34 ff
Verwaltungsreform 24, 26, 34 ff, 37, 41 ff, 64, 80, 99, 100, 110
— innerorganisatorische 45, 47, 49, 50 ff, 74, 118 f
— organisatorische 45, 46, 47, 48, 130
Verwaltungsverantwortung 148, 166, 170, 210, 223, 318, 351
Volkssouveränität 53, 55, 56, 78, 256, 258, 265, 337 f, 351
Vollzugsföderalismus 30
Vormärz 55 ff, 70
Weisung 33, 43, 49, 86, 108, 112, 116, 125, 140 f, 141 f, 150, 151, 154, 159, 166, 170, 173 ff, 192, 193, 194 f, 196, 199 f, 206, 210, 211, 213, 223 ff, 237 f, 242, 269, 271, 273, 274 f, 278 f, 292, 295, 351, 353 f
Weisungsdurchgriff, Verbot 112, 149, 194 f, 227, 230, 239, 243
Wien 32, 116
Wohlfahrtsstaat absolutistischer 33, 36
Zentralbehörden 35, 36, 37 f, 45, 62, 77, 89, 100
Zentralisation 28, 43, 47, 62, 69, 79, 115, 190, 265 ff, 301, 315
Zentralismus 34, 50, 53, 55, 57, 62, 72, 99
Zuschlagsystem 304, 305, 314
Zuschüsse 305 f, 310, 313
Zweckaufwand 329, 331

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Bd. 1 **Peter Pernthaler,** Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. (S 98,—)

Bd. 2 **Theo Öhlinger,** Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. (S 68,—)

Bd. 3 **Felix Ermacora,** Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. (S 395,—)

Bd. 4 **Peter Pernthaler,** Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. (S 165,—)

Bd. 5 **Martin Usteri,** Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. (S 58.—)

Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Heraud, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung.1977. (S 160,—)

Bd. 7 **Manfried Gantner,** Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. (S 250,—)

Bd. 8 **Siegbert Morscher,** Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. (S 240,—)

Bd. 9 **Theo Öhlinger,** Verträge im Bundesstaat. 1978. (S 140,—)

Bd. 10 **Erich Thöni,** Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. (S 138,—)

Bd. 11 **Georg Schmitz,** Der Landesamtsdirektor. 1978. (S 138,—)

Bd. 12 **Felix Ermacora,** Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. (S 110,—)

Bd. 13 **Peter Pernthaler, Karl Weber,** Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. (S 168,—)

Bd. 14 **Peter Pernthaler,** Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. (S 298,—)

Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. (S 198,—)

Bd. 16 **Peter Häberle,** Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. (S 280,—)

Bd. 17 **Bernd-Christian Funk,** Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. (S 280,—)

Bd. 18 Karl Weber, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. (S 480,—)

Bd. 19 **Peter Pernthaler,** Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. (S 390,—)

Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. (S 280,—)

Bd. 21 **Siegbert Morscher,** Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. (S 188,—)

Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer,** Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. (S 148,—)

Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation/Selbstorganisation als theoretisches Problem und praktische Erfahrung. 1982. (S 333,—)

Bd. 24 **Theo Öhlinger,** Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. (S 185,—)

Bd. 25 **Harald Stolzlechner,** Republik — Bund — Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. (S 198,—)

Bd. 26 **Peter Pernthaler — Irmgard Kathrein — Karl Weber,** Der Föderalismus im Alpenraum, Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. (S 680,—)

Bd. 27 **Peter Pernthaler,** Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. (S 160,—)

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. (S 280,—)

Bd. 29 **Irmgard Kathrein,** Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. (S 200,—)

Bd. 30 **Richard Schmidjell — Karl Fink — Werner Plunger — Hans Moser,** Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. (S 480,—)

Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. (S 280,—)

Bd. 32 **Josef Werndl,** Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. (S 371,—)

Bd. 33 **Peter Pernthaler,** Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform. 1984. (S 455,—)

Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. (S 270,—)

Bd. 35 **Christian Smekal, Manfried Gantner,** Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 — 1983. 1985. (S 720,—)

Bd. 36 **Georg Schmitz,** Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 — 1873. (S 660,—)

Bd. 37 **Bernd Stampfer,** Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analyse einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. (S 520,—)

Bd. 38 **Peter Pernthaler, (Herausgeber),** Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. (S 195,—)

Bd. 39 **Siegbert Morscher,** Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. (S 320,—)

Bd. 40 **Peter Pernthaler,** Zivilrechtswesen und Landeskompetenzen. 1987. (S 180,—)

Bd. 41 **Karl Weber,** Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987.

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Ernst ADAMER, Vorarlberg
Hofrat Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg
Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg
Dr. Bernhard RÖSER, Vorarlberg
Landesamtsdirektorstellvertreter Dr. Walter ZEBISCH, Tirol
Hofrat Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol
Hofrat Dr. Helmuth TSCHIDERER, Tirol
Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol
Hofrat Dr. Herfrid HUEBER, Salzburg
Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg
ORR Dr. Eduard PAULUS, Salzburg
Univ.-Prof. Dr. Heinz SCHÄFFER, Salzburg

Das Institut für Föderalismusforschung ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. 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 die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.