

Karl Weber
Magdalena Pöschl

Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung



Institut für Föderalismus

Karl Weber
Magdalena Pöschl

**Die Haftung der Länder in der
mittelbaren Bundesverwaltung**

**Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 79**

**herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler**

**Die Haftung der Länder in der
mittelbaren Bundesverwaltung**

von
Karl Weber / Magdalena Pöschl



Wilhelm Braumüller
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundes-
verwaltung / Karl Weber, Magdalena Pöschl - Wien :**
Braumüller, 2000

(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung : Bd 79)
ISBN 3-7003-1326-8

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

© 2000 by Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Gesamtherstellung: NOVOGRAPHIC Wien
ISBN: 3-7003-1326-8

Vorwort

Zu den staatsrechtlichen Eigentümlichkeiten der österreichischen Bundesverfassung zählt das Konzept der mittelbaren Bundesverwaltung: eine weisungsgebundene Verwaltungsführung, deren Träger politische Spitzenorgane des Landes sind. Föderalistische Organisationsprinzipien und dezentralistische Funktionszusammenhänge wirken in dieser Form der „Mischverwaltung“ zusammen. Die Trennung des organisatorischen vom funktionalen Bereich wurde jahrzehntelang weitgehend unkritisch als Grundlage der Beurteilung und Zurechnung von Verwaltungshandlungen und Fehlleistungen herangezogen. Erst mit der Relativierung dieses Gegensatzes von Funktion und Organisation durch den VfGH (VfSlg 8466/1978; 9507/1982) wurde deutlich, dass in vielen Fällen eindeutige Zurechnungen von konkreten Verwaltungsakten gar nicht möglich sind. Diese Einsicht hat besondere Bedeutung im Schadenersatzrecht, wo die Zurechnung schadenskausaler Rechtsakte zu den einzelnen Organkompetenzen durch diese Relativierung mit erheblichen Unschärfepotentialen aufgeladen wird.

Die vorliegende Untersuchung versucht, die sehr komplexen Beziehungen zwischen den Akteuren der mittelbaren Bundesverwaltung darzustellen und so die Verantwortungs- und Zurechnungslinien innerhalb des Systems der mittelbaren Bundesverwaltung transparent zu machen. Neben den öffentlich-rechtlichen Verantwortlichkeiten sollen auch die zivilrechtlichen Strukturen der Haftung (Amts- und Organhaftung) dargestellt werden. Angesichts der Fülle von unterschiedlichsten Aufgaben, die im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung haftungsrechtliche Relevanz aufweisen können, war eine Beschränkung der Darstellung auf Grundstrukturen unerlässlich.

Die vorliegende Studie beruht auf einem von Karl Weber erstatteten Gutachten, dessen Ausführungen betreffend den Landesamtsdirektor und Landeshauptmann von Magdalena Pöschl verallgemeinert und auf die übrigen, im Gutachten nicht berührten Bundesländer außer Wien bezogen wurden (II.B. und C.). Die Abschnitte II.D. und E. wurden von Karl Weber, der zivilrechtliche Teil (I.) wurde von Magdalena Pöschl verfasst.

Unser Dank gilt Herrn *HR Dr. Willibald Liehr*, von dem die Initiative zu dieser Studie ausging. Frau *Susanne Hochschwarzer* danken wir für die sachkundige Herstellung des Manuskripts.

Innsbruck, im März 2000

Karl Weber, Magdalena Pöschl

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis.....	XI
I. Zivilrechtlicher Teil	1
A. Allgemeines.....	1
B. Haftungsvoraussetzungen	3
1. Rechtsträger – Organ – Geschädigter	3
a) Rechtsträger	3
b) Organ	3
c) Geschädigter.....	21
2. Anspruchsvoraussetzungen	22
a) Eintritt eines Schadens	22
b) Verhalten.....	23
c) Kausalität	25
d) Rechtswidrigkeit.....	26
e) Rechtswidrigkeitszusammenhang	29
f) Rechtmäßiges Alternativverhalten.....	31
g) Rechtfertigungsgründe	32
h) Verschulden	34
i) Art und Umfang des Ersatzes.....	38
j) Besondere Voraussetzungen des Regressanspruches	38
k) Beweislast.....	38
l) Verjährung	40
m) Haftungsausschluss.....	41
II. Öffentlich-rechtlicher Teil	43
A. Vorbemerkung	43
B. Der Landesamtsdirektor.....	45
1. Historische Entwicklung der Stellung des Landesamtsdirektors in der mittelbaren Bundesverwaltung	45
2. Rechtsgrundlagen.....	46
3. Organisatorische Befugnisse des Landesamtsdirektors	47

3.1. Das Verhältnis Landesamtsdirektor – Landeshauptmann	47
a) Abgrenzung der organisatorischen Befugnisse des Landesamtsdirektors von jenen des Landeshauptmannes	48
b) Ausübung der dem Landesamtsdirektor zukommenden organisatorischen Befugnisse.....	49
c) Information	50
d) Haftungsrechtliche Konsequenzen	51
3.2. Inhalt der organisatorischen Befugnisse des Landesamtsdirektors.....	53
a) Organisation der personellen Mittel.....	53
aa) Zuordnung der Organfunktionen	54
bb) „Innerdienstliches bei der Ausübung der Organfunktion“ ...	56
b) Organisation der Sachmittel	57
c) Einheitlicher und geregelter Geschäftsgang.....	58
d) Information	59
e) Rechtliche und faktische Maßstäbe für die Wahrnehmung der Leitung des inneren Dienstes	61
f) Grenzen der Befugnisse des Landesamtsdirektors im organisatorischen Bereich	62
aa) Budgetrechtliche Grenzen	62
bb) Grenzen durch den Dienstpostenplan	63
cc) Grenzen aus der Geschäftseinteilung.....	63
dd) Dienstrechtliche Grenzen.....	63
ee) Disziplinarrechtliche Grenzen	64
ff) Unbeeinflussbarkeit der Sachverständigen	64
g) Rechtliche Einordnung der Tätigkeit des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes iSd § 1 AHG und § 1 OrgHG....	64
4. Funktionale Befugnisse des Landesamtsdirektors	65
a) Allgemeines	65
b) Art 106, 1. Satz B-VG	65
c) Art 106, 2. Satz B-VG	67
d) § 3 Abs 3 BVG ÄdLReg iVm den Ermächtigungsnormen der GOenÄL.....	68
e) Zusammenfassung	69
C. Der Landeshauptmann	70
1. Historische Entwicklung der Stellung des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung	70
2. Rechtsgrundlagen	71

3.	Organisatorische Befugnisse des Landeshauptmannes	72
a)	Die Vorstandsfunktionen als typische Landeshauptmann- funktionen	72
b)	Organisatorische Kompetenzen – materielle Leitungskompetenzen	72
c)	Vorstandsfunktionen – Dienstrechtskompetenzen	73
d)	Der Landeshauptmann als „Vorstand des Amtes der Landesregierung“	75
e)	Haftungsrechtliche Konsequenzen	78
4.	Funktionale Befugnisse des Landeshauptmannes	78
a)	Der Landeshauptmann als Bundesorgan	78
b)	Fachaufsicht und Approbationsbefugnis	79
c)	Haftungsrechtliche Konsequenzen	80
D.	Die Mitglieder der Landesregierung	81
1.	Historische Entwicklung der Stellung der Mitglieder der Landesregierung in der mittelbaren Bundesverwaltung	81
2.	Rechtsgrundlagen	82
3.	Rechtsstellung der Mitglieder der Landesregierung in der mittelbaren Bundesverwaltung	82
a)	Zuständigkeitsbegründung	82
b)	Das Verhältnis Landeshauptmann – Mitglied der Landesregierung	83
c)	Staatsrechtliche Verantwortlichkeit	84
d)	Haftungsrechtliche Konsequenzen	85
E.	Die Bundesminister	86
1.	Historische Entwicklung der Stellung der Bundesminister in der mittelbaren Bundesverwaltung	86
2.	Rechtsgrundlagen	86
3.	Rechtsstellung der Bundesminister in der mittelbaren Bundesverwaltung	86
a)	Der Bundesminister als oberstes Organ des Bundes	86
b)	Leitungsbefugnisse des Bundesministers	87
c)	Aufsichtsbefugnisse des Bundesministers	89
d)	Weisungsrecht des Bundesministers	93
e)	Haftungsrechtliche Konsequenzen	96
	Literaturverzeichnis	99

Abkürzungsverzeichnis

aA	anderer Ansicht
AB	Ausschussbericht
ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs	Absatz
AdLReg	Amt der Landesregierung
AHG	Amtshaftungsgesetz 1948
Anm	Anmerkung
AnwBl (Jahr, Seite)	Österreichisches Anwaltsblatt
AÖR (Jahr, Seite)	Archiv des öffentlichen Rechts
Art	Artikel
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991
AWG	Abfallwirtschaftsgesetz
BDG	Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979
BezG	Bezügegesetz
BG	Bundesgesetz(e)
BGBI (Jahr/Nummer)	Bundesgesetzblatt
Bgl, bgl	Burgenland, burgenländisch(e)
Blg	Beilagen
BlgNR	Beilage(-n) zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates
BM	Bundesminister, -ministerium
BMG	Bundesministeriengesetz 1986
BReg	Bundesregierung
BVG ÄdLReg	Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925, betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien
BVG	Bundesverfassungsgesetz(e)
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
dgl	dergleichen

dh	das heißt
DÖV (Jahr, Seite)	Die öffentliche Verwaltung
DVBl (Jahr, Seite)	Deutsches Verwaltungsblatt
EB	Erläuternde Bemerkungen
ebd	ebenda
Erk	Erkenntnis
Erl	Erläuterungen
etc	et cetera
EvBl (Jahr/Nummer)	Evidenzblatt der Rechtsmittelentscheidungen (in der Österreichischen Juristen-Zeitung)
f	und der (die) folgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
ff	und die folgenden
FN	Fußnote
FS	Festschrift
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz 1948
G	Gesetz(e), -gesetz
GedS	Gedächtnisschrift
GO	Geschäftsordnung
GOAL	Geschäftsordnung des Amtes der Landesregierung
GOenÄL	Geschäftsordnungen der Ämter der Landesregierungen
GOLReg	Geschäftsordnung der Landesregierung
GP	Gesetzgebungsperiode
H	Heft
hA	herrschende Ansicht
hL	herrschende Lehre
Hrsg	Herausgeber
idF	in der Fassung
idR	in der Regel
idS	in diesem Sinn
ieS	im engeren Sinn
iS	im Sinne

iSd	im Sinne des (der)
iVm	in Verbindung mit
iwS	im weiteren Sinn
JAP (Jahr, Seite)	Juristische Ausbildung und Praxis- vorbereitung
JB1 (Jahr, Seite)	Juristische Blätter
kk	kaiserlich-königlich
Ktn, ktn	Kärnten, kärntner
LAD	Landesamtsdirektor
leg cit	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
LG	Landesgesetz(e)
LGB1 (Jahr/Nummer)	Landesgesetzblatt
LH	Landeshauptmann
lit	litera (-ae)
Lit	Literatur
LO	Landesordnung
LReg	Landesregierung
LV	Landesverfassung
LVG	Landesverfassungsgesetz(e)
L-VG	Landes-Verfassungsgesetz
mwN	mit weiteren Nachweisen
NÖ, nÖ	Niederösterreich, niederösterreichisch(e)
NR	Nationalrat
Nr	Nummer
ÖBA (Jahr, Seite)	Österreichisches Bankarchiv
OGH	Oberster Gerichtshof
ÖGZ (Jahr/Heft, Seite)	Österreichische Gemeinde-Zeitung
ÖHW (Jahr/Heft, Seite)	Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich
oJ	ohne Jahresangabe
ÖJZ (Jahr, Seite)	Österreichische Juristen-Zeitung
OÖ, oö	Oberösterreich, oberösterreichisch(e)
OrgHG	Organhaftpflichtgesetz 1967
ÖVA (Jahr, Seite)	Österreichisches Verwaltungsarchiv

ÖZP (Jahr, Seite)	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
ÖZW (Jahr, Seite)	Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
Pkt	Punkt
RdA (Jahr, Seite)	Das Recht der Arbeit
RdM (Jahr, Seite)	Recht der Medizin
RdS (Jahr, Seite)	Recht der Schule
RdU (Jahr, Seite)	Recht der Umwelt
RdW (Jahr, Seite)	Österreichisches Recht der Wirtschaft
Rsp	Rechtsprechung
RV	Regierungsvorlage
RZ (Jahr/Nummer)	Österreichische Richterzeitung
Rz	Randzahl(en)
s	siehe
Sbg, sbg	Salzburg, salzburgisch(e)
sen	senior
sog	sogenannte (-r, -s)
Stb (Jahr/Heft, Seite)	„Der Staatsbürger“, Beilage zu den Salzburger Nachrichten
StGBI (Jahr/Nummer)	Staatsgesetzblatt
Stmk, stmk	Steiermark, steiermärkisch(e)
SZ (Band/Nummer)	Entscheidungen des österreichischen Obersten Gerichtshofes in Zivilrechtssachen
Tir, tir	Tirol, tiroler
u	und
ua	unter anderem, und andere(s)
uä	und ähnliche(s)
uam	und andere(s) mehr
ÜG 1920	Übergangsgesetz 1920
usw	und so weiter
uva	und viele(s) andere
uvam	und viele(s) andere mehr
va	vor allem
Vbg, vbg	Vorarlberg, vorarlberger

VerwArch (Jahr, Seite)	Verwaltungsarchiv
VerfGG	Verfassungsgerichtshofgesetz 1953
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg (Nummer/Jahr)	Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
vgl	vergleiche
VO	Verordnung(en)
Vorbem	Vorbemerkung
VVDStRL (Band, Jahr, Seite)	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGG	Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwSlg (Nummer/Jahr)	Erkenntnisse und Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofes
WBI (Jahr, Seite)	Wirtschaftsrechtliche Blätter
WRG	Wasserrechtsgesetz 1959
Z	Zahl, Ziffer
ZAS (Jahr, Seite)	Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht
zB	zum Beispiel
ZfV (Jahr, Seite)	Zeitschrift für Verwaltung
zit	zitiert
ZÖR (Jahr, Seite)	Zeitschrift für öffentliches Recht
zT	zum Teil
ZVR (Jahr/Nummer)	Zeitschrift für Verkehrsrecht

I. Zivilrechtlicher Teil

A. Allgemeines

Der Staat kann, da er eine juristische Person ist, nicht selbst handeln, sondern bedarf dazu natürlicher Personen, die für ihn tätig werden. Durch das Fehlverhalten seiner Organwalter kann er selbst oder ein Dritter geschädigt werden. Treten zu diesem rechtswidrigen Verhalten noch weitere Voraussetzungen hinzu, so muss für den eingetretenen Schaden nach Art 23 B-VG Ersatz geleistet werden¹: So haftet ein Rechtsträger des öffentlichen Rechts² für den Schaden, den die als seine Organe handelnden Personen „wem immer“ schuldhaft zugefügt haben (Art 23 Abs 1 B-VG). Fällt einem Organwalter dabei Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit zur Last, so haftet er dem Rechtsträger seinerseits für den Schaden, den dieser dem Geschädigten ersetzt hat (Art 23 Abs 2 B-VG). Darüber hinaus muss der Organwalter eines Rechtsträgers nach Art 23 Abs 3 B-VG aber auch für Schäden einstehen, die er dem Rechtsträger unmittelbar zugefügt hat.

Der Verfassungsgesetzgeber differenziert also zwischen der Schädigung Dritter und der unmittelbaren Schädigung des Rechtsträgers selbst. Die Haftung für erstere hat der einfache Gesetzgeber in Ausführung zum B-VG (Art 23 Abs 4) im *Amtshaftungsgesetz* 1948, BGBl 1949/20 idF BGBl I 1999/194, die Haftung für zweiteere im *Organhaftpflichtgesetz* 1967, BGBl 1967/181 idF 1985/104, näher geregelt³.

Bei einer Schadenszufügung im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung sind demnach drei Anspruchskonstellationen denkbar: Ein geschädigter Dritter kann gestützt auf § 1 Abs 1 AHG vom Bund bzw Land Ersatz für einen Schaden verlangen, der ihm durch einen Organwalter zugefügt worden ist („*Amtshaftungsanspruch*“). Bund bzw Land können versuchen, sich für die Leistung eines solchen Ersatzes am verantwortlichen Organwalter nach § 3 Abs 1 AHG schadlos zu halten („*Regressanspruch*“). Fügt schließlich ein Organwalter dem Bund oder einem Land unmittelbar einen Schaden zu, so kann er vom jeweiligen

1 Sofern es sich nicht um „legislatives Unrecht“ handelt, so jedenfalls die hA, vgl etwa OGH 22.10.1999, 1 Ob 80/99t; *Hellbling* (1949) 366; *Walter* (1972) 819; *Vrba/Zechner* (1983) 47 f; *Kerschner* (1984) 357; *Aicher* (1988) 25 f; *Öhlinger* (1988) 122, 138 ff; *Rebhahn* (1997) 44 f, 88, und *Kucsko-Stadlmayer* (1999a) Rz 22; aA *Klecatsky* (1981) 114 f. Aus dem Gemeinschaftsrecht kann allerdings eine Staatshaftung für rechtswidrige Gesetze resultieren; vgl dazu *Fetzer* (1994); *Rebhahn* (1997) 64 ff; *Längle* (1999).

2 S zu diesem Begriff unten I.B.1.a.

3 Die Haftung für staatliches Fehlverhalten außerhalb dieser beiden Gesetze wird hier außer Betracht gelassen; s dazu *Aicher* (1988) 1 ff.

Rechtsträger nach § 1 Abs 1 OrgHG belangt werden („*Erstattungsanspruch*“).

Die genannten drei Anspruchstypen unterscheiden sich zwar in ihren Voraussetzungen im Detail, sie sind jedoch alle an den Grundsätzen des bürgerlichen Rechts orientiert. Sowohl das AHG (§ 1 Abs 1) als auch das OrgHG (§ 1 Abs 1) ordnen nämlich eine Haftung „nach den Bestimmungen des bürgerlichen Rechts“ an. Das Zivilrecht in seiner Gesamtheit ist daher im Verhältnis zu AHG und OrgHG *lex generalis*, die zur Anwendung kommt, wenn die genannten Gesetze keine abweichenden Regelungen treffen⁴.

Für die Darstellung der Voraussetzungen dieser drei Ansprüche wird im folgenden vom allgemeinen Zivilrecht ausgegangen; Abweichungen werden für jeden einzelnen Anspruch gesondert dargestellt. Zuvor muss jedoch geklärt werden, wer überhaupt einen Anspruch nach AHG bzw OrgHG stellen kann und gegen wen sich dieser Anspruch allenfalls richtet, wer also als Geschädigter, als Rechtsträger und als Organ in Frage kommt.

4 OGH 28.9.1995, *ecolex* 1996, 98. *Ent* (1969) 59 f, 103, 105 f; *Matscher* (1974) 546; *Vrba/Zechner* (1983) 18 f; *Schragel* (1985) Rz 126; *Krejci* (1988) 98 ff; *Posch* (1988) 150; *Mader* (1997) § 1 AHG Rz 16, § 1 OrgHG Rz 6.

B. Haftungsvoraussetzungen

1. Rechtsträger – Organ – Geschädigter

a) Rechtsträger

Art 23 Abs 1 B-VG nennt als haftende Rechtsträger den „Bund, die Länder, die Bezirke, die Gemeinden und die sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts“. § 1 Abs 1 AHG und § 1 Abs 1 OrgHG ziehen – jedenfalls ihrem Wortlaut nach – den Kreis der Rechtsträger teils enger, zum Teil aber auch weiter. Im vorliegenden Zusammenhang kann dahin stehen, welche Konsequenzen diese unterschiedliche Umschreibung der Haftungssubjekte hat⁵; für den hier maßgeblichen Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung kommen nämlich allein Bund und Länder in Betracht, die nach allen drei Rechtsvorschriften ausdrücklich zum Kreis der potentiell haftungspflichtigen bzw -berechtigten Rechtsträger zählen⁶.

b) Organ

aa) Als *Organe* definieren AHG und OrgHG jeweils in § 1 Abs 2 „alle physischen Personen, wenn sie in Vollziehung der Gesetze [...] handeln, gleichviel, ob sie dauernd oder vorübergehend oder für den einzelnen Fall bestellt sind, ob sie gewählte, ernannte oder sonstwie bestellte Organe sind und ob ihr Verhältnis zum Rechtsträger nach öffentlichem oder privatem Recht zu beurteilen ist.“

Dem AHG und dem OrgHG liegt also ein Organbegriff zu Grunde, der um vieles weiter ist als der des allgemeinen Zivilrechts⁷.

bb) Maßgeblich für die Qualifikation einer physischen Person als Organ ist nach AHG und OrgHG zunächst, dass sie mit Aufgaben „in Vollziehung der Gesetze“ betraut ist. In welcher Weise (durch Wahl, Ernennung oder sonstige Bestellung) und für welchen Zeitraum (dauernd, vorübergehend oder für den einzelnen Fall) eine derartige *Organstellung begründet* wird, ist unerheblich; insbesondere muss zwischen Organ und Rechtsträger kein Dienstverhältnis bestehen⁸. Auch eine Rechtswidrigkeit beim Bestellungsakt hindert die Erlangung der Organeigenschaft

5 Vgl. *Vrba/Zechner* (1983) 4 ff; *Schragel* (1985) Rz 14 ff; *Öhlinger* (1988) 141 f; *Klagian* (1992) 3 ff, 45 ff, sowie *Kucsko-Stadlmayer* (1999a) Rz 12, jeweils mwN.

6 Vgl. näher zum Begriff des Rechtsträgers *Klagian* (1992) 3 ff.

7 Vgl. zum zivilrechtlichen Organbegriff zB *Krejci* (1988) 107 ff; der Organbegriff des AHG und OrgHG ist andererseits enger als der normative Organbegriff, wie er von *Merkel* (1927) 290 ff, formuliert wurde.

8 *Vrba/Zechner* (1983) 154; *Kucsko-Stadlmayer* (1999a) Rz 14.

nicht in jedem Fall: Ist der Rechtsakt nur vernichtbar, lässt ihn die Rechtsordnung also so lange gelten, bis er durch einen anderen Organakt aufgehoben wird, so kommt die Organeigenschaft trotz der Rechtswidrigkeit zustande. Nur wenn der Beststellungsakt derart gravierend rechtswidrig ist, dass er als „Nichtakt“ zu qualifizieren ist, wird keine Organstellung erworben⁹. Eine rechtlich korrekte Bestellung durch Hoheitsakt bedeutet allerdings noch nicht notwendig, dass Organstellung erworben wird; vielfach werden durch einen solchen Akt nämlich bloß privatrechtliche Aufgaben übertragen¹⁰.

cc) Gegenstand der Betrauung eines Organs iSd § 1 Abs 2 AHG und OrgHG sind demgegenüber Aufgaben „in Vollziehung der Gesetze“¹¹. Während das AHG darunter „Gerichtsbarkeit und Verwaltung“ versteht, spricht das OrgHG von „Gerichtsbarkeit und Hoheitsverwaltung“. HL und Rsp nehmen aber im Hinblick auf die Materialien zu Art 23 B-VG¹² an, dass der Gesetzgeber trotz dieser unterschiedlichen Formulierung in beiden Fällen bloß die Hoheitsverwaltung erfassen, die Privatwirtschaftsverwaltung aber von der Amts- und Organhaftung ausschließen wollte¹³.

Die öffentlich-rechtliche Lehre und Rsp zieht die Grenze zwischen diesen beiden Bereichen der Verwaltung nicht nach Inhalt oder Zweck der jeweiligen Tätigkeit, sondern nach dem Kriterium der rechtlichen Form, in der die Verwaltung jeweils handelt¹⁴. Privatwirtschaftsverwaltung liegt danach dann vor, wenn sich der Staat für sein Handeln jener Rechts-

9 Walter (1972) 818 (FN 19); Schragel (1985) Rz 23; Krejci (1988) 105; aA Vrba/Zechner (1983) 154 f, 159 f, die die Organstellung bereits dann bejahen, wenn der mangelhafte Beststellungsakt „auf irgendeinen rechtmäßigen Beststellungsakt als Voraussetzung zurückgeführt werden kann“. S allgemein zum sog „Fehlerkalkül“ Morscher (1997) 650 ff.

10 ZB im Fall des Zwangs-, des Masse- oder Ausgleichsverwalters, die keine Organe iSd AHG und OrgHG sind: OGH 22.12.1965, 1 Ob 193/65; SZ 36/57; s auch die Beispiele bei Schragel (1988) 584 f.

11 Ob das konkrete schädigende Verhalten des Organs in Vollziehung der Gesetze geschieht, ist eine davon zu unterscheidende Frage, die nicht die Organqualifikation betrifft, sondern eine engere Voraussetzung für den Eintritt der Haftpflicht des Organs ist; sie wird weiter unten I.B.2.b. behandelt werden; vgl Ent (1969) 33; Mader (1997) § 1 AHG Rz 5, § 1 OrgHG Rz 5.

12 514 BlgNR 5. GP, 2 f.

13 Vgl etwa OGH 21.9.1993, WBI 1994, 202; Kaniak (1957) 442; Ent (1969) 35 f; Walter (1972) 819 f, 841; Davy B. (1983) 492 ff; Vrba/Zechner (1983) 49; Schragel (1985) Rz 72; Apathy (1986) 135; Öhlinger (1988) 123 ff; Puck (1988) 174 f; Mader (1997) § 1 OrgHG Rz 1; Rebhahn (1997) 88 f, 92 f; Kucsko-Stadlmayer (1999a) Rz 19; Walter/Mayer (2000) Rz 1286; aA allerdings Klecatsky (1981) 118 f, unter Berufung auf den Wortlaut; ebenso Eccher (1983) 464 ff; s dazu Schragel (1988) 578 ff mwN. Die Haftung im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung folgt den Regeln des allgemeinen Zivilrechts, vgl dazu etwa Grillberger/Strasser (1986); Eypeltauer/Strasser (1987) 13 ff.

14 S mwN Novak (1979) 61 ff; Morscher (1980) 641 ff; Öhlinger (1988) 126 ff; Adamovich/ Funk/Holzinger (1998) Rz 27.001 ff; Raschauer (1998) Rz 721, 725 f.

formen bedient, die auch dem Rechtsunterworfenen zur Verfügung stehen. Ein Tätigwerden va in den Formen der Verordnung, des Bescheides, des verfahrensfreien Verwaltungsaktes, der Beurkundung, der verschiedenen Arten öffentlich-rechtlicher Verträge sowie der Weisung ist dagegen Hoheitsverwaltung¹⁵. Für das Amtshaftungsrecht ist diese Begriffsbildung nicht restlos befriedigend, weil Amtshaftungsklagen häufig nicht aus Anlass rechtsförmlichen, sondern wegen formlosen Verwaltungshandelns erhoben werden¹⁶. Eine vorbehaltlose Übertragung des öffentlich-rechtlichen Verständnisses vom Begriff der Hoheitsverwaltung auf das Amtshaftungsrecht würde den Rechtsschutz in diesem Bereich in vielen Fällen leer laufen lassen. Die Rsp des OGH zeigt denn auch Ansätze zu einer materiellen Begriffsbildung, die von dem an der Form orientierten öffentlich-rechtlichen Verständnis abweicht¹⁷. So zählt die Judikatur auch jene Handlungen zur Hoheitsverwaltung, die selbst zwar nicht in einer Form des öffentlichen Rechts ergehen, die aber die Anwendung hoheitlicher Gewalt vorbereiten, abschließen oder mit ihr sonst hinreichend eng zusammenhängen¹⁸. Im Zweifel liegt nach Ansicht des OGH jedoch Privatwirtschaftsverwaltung vor¹⁹. Die Verteilung der Geschäfte unter die Organwalter eines Rechtsträgers fällt jedoch nach der zutreffenden Ansicht des OGH immer in den Bereich der Hoheitsverwaltung, und zwar selbst dann, wenn die für zuständig erklärten Organe sodann privatwirtschaftlich tätig werden²⁰.

dd) Klärungsbedürftig ist schließlich noch, in welchem Verhältnis ein Organ im beschriebenen Sinn zu einem Rechtsträger stehen muss, damit dieser nach AHG haftbar werden bzw das Organ nach OrgHG belangen kann.

Nach § 1 Abs 1 AHG haften die dort genannten Rechtsträger für die „als ihre Organe handelnden Personen“. In gleicher Weise müssen nach § 1 Abs 1 OrgHG „Personen, die als Organe des Bundes, eines Landes [...]“

15 S zu alldem mwN *Öhlinger* (1988) 126 ff; *Schrager* (1985) Rz 73 ff; *Antoniolli/Koja* (1996) 21 ff; *Raschauer* (1998) Rz 720 ff.

16 *Öhlinger* (1988) 129; *Schrager* (1988) 578; *Raschauer* (1998) Rz 736.

17 *Öhlinger* (1988) 129 ff; s auch *Mader* (1997) § 1 AHG Rz 27, sowie *Raschauer* (1998) Rz 739 ff.

18 S zB SZ 55/17, 55/173, 59/112, 60/156, 60/264, 62/40, 63/25; *Puck* (1988) 177, nennt diese Zuordnungsstrategie „Dunstkreismethode“. Vgl auch die bei *Vrba/Zechner* (1983) 75 ff; *Schrager* (1988) 578; *Mader* (1997) § 1 AHG Rz 39; *Mayer* (1997) Art 23 II. 2; *Rebhahn* (1997) 89 f; *Raschauer* (1998) Rz 739, und *Kucsko-Stadlmayer* (1999a) Rz 20, angeführten Beispiele aus der Judikatur. S aber die von *Vrba/Zechner* (1983) 67 ff; *Zechner* (1985) 592 ff, oder *Öhlinger* (1988) 136 ff, vorgeschlagene Abgrenzung zwischen Privatwirtschafts- und Hoheitsverwaltung.

19 SZ 61/261, 66/84, 66/169, OGH 21.9.1993, WBI 1994, 202; s allerdings SZ 41/2 und die kritische Bemerkung *Raschauer* (1998) Rz 741, hiezu.

20 OGH 12.3.1996, RZ 1997/38.

handeln“, für die dem jeweiligen Rechtsträger unmittelbar zugefügten Schäden einstehen.

Diese Formulierung geht auf die B-VG-Novelle 1925, BGBl 1925/268, zurück, durch die der vordem geltende Schlusssatz des Art 23 Abs 1 B-VG, BGBl 1920/1, abgelöst wurde. Ihm zufolge hafteten „[d]er Bund, die Länder oder die Gemeinden [...] für die Rechtsverletzungen *der von ihnen bestellten Personen*.“ Vorbild für diese Regelung waren das preußische und das deutsche Recht, die vom Gedanken einer Art „*culpa in eligendo*“ der das Organ bestellenden Gebietskörperschaft getragen waren²¹. Für die Novellierung dieses Satzes durch den Verfassungsgeber im Jahr 1925 findet sich in der RV folgende Begründung:

„Durch die Änderung soll die Haftpflicht von der Autorität, die die handelnde Person bestellt hat, übergehen auf die Autorität, als deren Organ die Person gehandelt hat. Die Änderung erscheint deshalb notwendig, weil andernfalls beispielsweise ein Land auch für die Amtshandlungen eines Landeshauptmannes in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung haftpflichtig wäre, obwohl dieser allenfalls im konkreten Fall auf Weisung des vorgesetzten Bundesministers vorgegangen ist. Die beantragte Konstruktion ist jedenfalls logisch und praktisch richtiger“²².

Der Amtshaftungsgesetzgeber des Jahres 1949 übernahm die im Art 23 B-VG nunmehr gebrauchte Formulierung, führte im AB aber aus:

„Das Gesetz bestimmt, daß diejenige Körperschaft haftet, als deren Organ der Schädigende gehandelt hat. Damit ist auf die funktionelle Stellung des Handelnden abgestellt. Das Organ einer Gemeinde oder einer Kammer, das in Vollziehung des diesen Körperschaften übertragenen Wirkungsbereiches tätig ist, handelt somit als Organ der Gemeinde, beziehungsweise der Kammer. Der Landeshauptmann, der in Vollziehung der mittelbaren Bundesverwaltung tätig ist, ist aber Organ des Bundes und nicht des Landes. Der Organbegriff bestimmt sich daher nicht nach der dienstrechtlichen Stellung der handelnden Personen“²³.

Ein Teil der älteren Lehre²⁴ schloss sich der anscheinend inkonsequenten Ansicht des Ausschusses an, der bloß den Landeshauptmann in der mittelbaren Bundesverwaltung als Organ des Bundes ansieht, die Organe der Gemeinden oder Kammern aber im übertragenen Wirkungs-

21 Vgl die Ausführungen in SZ 26/51.

22 RV 327 BlgNR 2. GP, 8.

23 AB 515 BlgNR 5. GP, 2.

24 Kaniak (1949) 145; Oberhuber (1949) 1; Stradal (1949) 13; Loebenstein/Kaniak (1951) 39, 71. *Ent* (1969) 53 ff, will eine Zurechnung überhaupt nur bei einem organisatorischen Zusammenhang zulassen.

bereich weiterhin dem bestellenden Rechtsträger zuordnet. *Hellbling*²⁵ und *Spanner*²⁶ nahmen demgegenüber den Standpunkt ein, dass für die Zurechnung behördlichen Fehlverhaltens nicht bloß in der mittelbaren Bundesverwaltung, sondern in jedem Fall maßgeblich sei, für wen (funktionell) ein Organ tätig sei („Funktionstheorie“) und nicht, wem es organisatorisch zugehört („Bestellungstheorie“). Dieser Ansicht haben sich die Rsp²⁷ und auch die hL²⁸ angeschlossen.

Mit der Erweiterten Wertgrenzen-Novelle 1989, BGBl 1989/343, kam jedoch eine gewisse Unruhe in diese zum damaligen Zeitpunkt längst etablierte Meinung. Die erwähnte Novelle fügte nämlich dem § 1 AHG einen dritten Absatz an, demzufolge „[m]it dem im Abs. 1 genannten Rechtsträger [...] zur ungeteilten Hand auch derjenige [haftet], als dessen Organ die handelnde Person gewählt, ernannt oder sonstwie bestellt worden ist. Hat dieser Rechtsträger auf Grund dieser Haftung Zahlungen geleistet, so hat er an den im Abs. 1 genannten Rechtsträger einen Anspruch auf Rückersatz.“ Der Justizausschuss führte in seinem Bericht zu dieser Änderung aus, Art 23 B-VG umfasse „sowohl einen funktionellen, als auch einen organisatorischen Organbegriff“. Da es für den Geschädigten wiederholt schwierig sei, denjenigen Rechtsträger zu erkennen, für den das Organ im Zeitpunkt seiner schädigenden Handlung gerade tätig war, solle zur Verbesserung des Rechtsschutzes eine Mithaftung desjenigen Rechtsträgers vorgesehen werden, dem das Organ organisatorisch zugehört²⁹.

Als der OGH diese Vorschrift zum ersten Mal anzuwenden hatte, unterbrach er das Verfahren und richtete an den VfGH den Antrag, sie als verfassungswidrig aufzuheben. Er sah nämlich in § 1 Abs 3 AHG eine unzulässige Ausdehnung der Amtshaftung auf im B-VG nicht damit belastete Rechtsträger und berief sich hiebei auf die „nahezu einhellige Lehre und Rechtsprechung [...], daß es bei der Klärung der Frage,

25 *Hellbling* (1949) 366.

26 *Spanner* (1950) 50 ff; *derselbe* (1951) 327.

27 EvBl 1972/315, 1978/39, SZ 26/51, 43/78, 51/2, 51/126, 52/103, 52/185, 53/70, 54/12, 54/80, 54/171, 57/3, 59/83, 60/27, 63/166, 66/130, 69/133, 71/99; s auch VfSlg 13.476/1993.

28 *Antoniolli* (1954) 272 f; *Kafka* (1970) 133; *Vrba/Zechner* (1983) 157 f; *Schrägel* (1985) Rz 51, sowie *Ergänzungsheft* 4 f; *Gallent* (1988) H 9, 2; *Eypeltauer/Strasser* (1987) 92, 111; *Öhlinger* (1988) 142 f; *Potacs* (1991) 132; *Antoniolli/Koja* (1996) 765; *Mader* (1997) § 1 AHG Rz 3, 7 f, § 1 OrgHG Rz 2; *Herbst* (1998) 278 f; *Kucsko-Stadlmayer* (1999a) Rz 14 ff; *Walter/Mayer* (2000) Rz 1285, 1306; aA allerdings *Ent* (1969) 53 ff; *Puck* (1974) 49, leitet aus § 1 Abs 2 AHG ab, dass eine Amtshaftung nicht schon dann möglich ist, wenn eine Person funktional für einen Rechtsträger iSd AHG handelt, sondern erst dann, wenn diese Person auch in einem organisatorischen Organverhältnis zu einem solchen Rechtsträger steht.

29 AB 991 BlgNR 17. GP, 15 (Hervorhebung nicht im Original).

welcher Rechtsträger nach dem Amtshaftungsgesetz belangt werden kann, sowohl nach Art 23 Abs 1 B-VG als auch nach § 1 Abs 1 AHG *nicht* darauf ankommt, wessen Organ in organisatorischer Hinsicht jene Person, deren Verhalten mit der Amtshaftungsklage beanstandet wird, ist, sondern in wessen Namen und für wen – also funktionell – sie bei diesem Verhalten tätig war („Funktionstheorie“).“ Der vom Justizausschuss geäußerten Meinung, Art 23 B-VG umfasse auch einen organisatorischen Organbegriff, maß der OGH keine weitere Bedeutung bei³⁰.

Auch der VfGH hielt diese „begründungslos vertretene Rechtsansicht“ des Ausschusses in VfSlg 13.476/1993 nicht für überzeugend und führte dazu aus, gemäß „Art. 23 Abs. 1 B-VG hat letztlich der Rechtsträger den Schaden zu tragen, zu dessen Vollzugsbereich das Verhalten des Organs von Rechts wegen zählt, also der Rechtsträger, der jenes Verhalten im Wege der Weisung zu beeinflussen vermag und der deshalb auch dafür und den daraus entstehenden Schaden einzustehen hat.“ Die vom OGH geäußerten Bedenken gegen § 1 Abs 3 AHG teilte der VfGH allerdings nicht. Der Amtshaftungsgesetzgeber trage nämlich mit dieser Vorschrift ausschließlich dem Interesse des Geschädigten Rechnung. Indem er dem solidarisch belangten Rechtsträger ein Regressrecht gegen den Funktionsrechtsträger eingeräumt habe, berücksichtige er „das – im Verhältnis der Gebietskörperschaften für die Wahrung ihrer Zuständigkeiten sowie der daraus fließenden Kostentragungspflichten untereinander bedeutsame – verfassungsrechtliche Gebot des Art. 23 Abs. 1 B-VG hinlänglich.“ Die von *Rebhahn*³¹ in einer Anmerkung zu dem Prüfungsantrag des OGH vertretene Ansicht, dass der historische Gesetzgeber des Art 23 Abs 1 B-VG in manchen Fällen eine Haftung (auch) der Bestellungskörperschaft angestrebt habe, lehnte der VfGH ausdrücklich ab. Der von *Rebhahn* zur Stützung seiner Ansicht angeführte Ausschussbericht zum AHG aus 1948 sei in Ansehung der eindeutigen Entstehungsgeschichte des Art 23 B-VG in dieser Hinsicht bloß als missverständlich anzusehen und zudem nicht zu Art 23 B-VG, sondern zu einem einfachen Gesetz erstattet worden.

Nun ist zwar zuzugeben, dass prima facie weder ein 1948 noch ein rund 50 Jahre später zum AHG erstatteter Ausschussbericht Rückschlüsse auf den Willen des historischen Verfassungsgesetzgebers aus dem Jahr 1925 zulässt. Zu bedenken ist aber, dass der Ausschuss, der 1948 mit der Vorbereitung des AHG befasst war, zur selben Zeit auch eine Neufassung des Art 23 B-VG vorschlug. Mag dabei auch die hier einschlägige Formulierung („die als ihre Organe handelnden Personen“)

30 Vgl OGH 9.6.1992, JBI 1993, 323; s auch *Schragel* (1985) *Ergänzungsheft* 5 f.

31 *Rebhahn* (1993) 327.

beibehalten worden sein, so kann der zum AHG geäußerten Ansicht des Ausschusses doch nicht von vornherein jede Bedeutung für den nahezu zeitgleich neu beschlossenen Art 23 B-VG abgesprochen werden³². Insofern, aber auch im Hinblick auf den Wortlaut des Art 23 B-VG kann die von *Rebhahn* erwogene Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, dass Schäden, die im Rahmen mittelbarer Verwaltung zugefügt werden, nicht jedenfalls und ausschließlich von der Funktions-, sondern allenfalls auch von der Bestellungskörperschaft zu tragen sind. *Rebhahn* hat in Ansehung des erwähnten Ausschussberichtes zum AHG vorgeschlagen, für die Zurechnung des Organverhaltens zu einem Rechtsträger nicht bloß auf dessen Möglichkeit abzustellen, die Vollziehung zu beeinflussen, sondern auch darauf, in wessen *Interesse* die Verwaltungsführung jeweils liegt³³. So sei etwa an der mittelbaren Bundesverwaltung insoweit ein überwiegendes Interesse der Länder anzunehmen, als eine Vollziehung durch Bundesbehörden nach Art 102 Abs 4 B-VG ihrer Zustimmung bedarf, während an der Vollziehung im übertragenen Wirkungsbereich nicht die Gemeinde, sondern die übertragende Gebietskörperschaft primär interessiert sei, weil es dieser freistehe, eine Übertragung vorzunehmen oder auch wieder rückgängig zu machen. UE trägt eine Zurechnung nach diesem Kriterium jedoch gerade für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung dem aus den Materialien erkennbaren Willen des Verfassungsgesetzgebers nicht ausreichend Rechnung; sie führt aber auch zu unlösbaren Problemen, wenn der Bund eine Vollziehung in mittelbarer Bundesverwaltung vorsieht, ohne verfassungsgesetzlich dazu verpflichtet zu sein. Art 102 Abs 4 B-VG versetzt nämlich zwar die Länder in die Lage, eine Vollziehung der in Art 102 Abs 2 B-VG nicht genannten Materien in mittelbarer Bundesverwaltung zu erzwingen. Diese Absicherung ist jedoch bloß eine Mindestgarantie, aus der nicht der Gegenschluss gezogen werden kann, dass eine mittelbare Vollziehung der in Art 102 Abs 2 B-VG genannten Materien nicht im Interesse der Länder liege. Ebenso wenig ist aber auch die umgekehrte Annahme gerechtfertigt, eine Vollziehung in mittelbarer Bundesverwaltung liege jedenfalls im Interesse der Länder, denn ihnen kommt im Hinblick auf die Vollziehung der in Art 102 Abs 2 B-VG genannten Angelegenheiten gerade kein Mitspracherecht zu. Lässt sich dem positiven Recht aber kein verbindliches Indiz für das Vorliegen eines Interesses der Länder entnehmen, so wäre man auf die – auch von *Rebhahn* als ungeeignet beurteilte – subjektive Einschätzung der Länder angewiesen, die die mittelbare Bundesverwaltung je nach Materie

32 S auch *Rebhahn* (1997) 271.

33 *Rebhahn* (1993) 327.

„einmal als beschwerliche Last, das andere Mal als unverzichtbaren Bestandteil des Föderalismus“³⁴ empfinden können.

Das Interesse einer Gebietskörperschaft an der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben erscheint daher nicht als zureichender und tauglicher Grund, um ihre Haftung für schädigendes Organverhalten zu begründen. Gleichwohl ist eine Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung auch ohne Rückkehr zu der 1925 eindeutig verworfenen „Bestellungstheorie“ möglich, solange nur ihr Grund und Anknüpfungspunkt nicht in dem Umstand liegt, dass das Land den schädigenden Organwalter bestellt hat, sondern darin, dass dieser Organwalter (zumindest auch) Aufgaben des Landes besorgt hat. Tatsächlich werden gerade im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung vom Land bestellte Organe zwar einerseits in Vollziehung von Bundesangelegenheiten tätig, tragen aber andererseits zugleich oder ausschließlich Sorge für einen funktionierenden Dienstbetrieb und erfüllen damit Aufgaben der „Organisation der Verwaltung“, die seit der B-VG-Novelle 1974, BGBl 44, sowohl in Gesetzgebung als auch in Vollziehung den Ländern obliegt³⁵. In Ansehung dieser Kompetenzzuweisung stellt sich die Frage, ob der Bund in Anwendung der „Funktionstheorie“ für Schäden, die ein Landesorgan bei der Besorgung der mittelbaren Bundesverwaltung verursacht hat, auch dann (voll) haftet, wenn für diese Schäden ein organisatorisches Fehlverhalten des Landesorgans (mit)verantwortlich war bzw ob der durch ein solches Fehlverhalten selbst geschädigte Bund mit einer Amtshaftungsklage vom Land Ersatz für den Schaden verlangen kann, den die als seine, nämlich des Landes handelnden Organe verursacht haben.

Diese Frage wurde aktuell, als der Bund gestützt auf das AHG mit einer Klage vom 22. September 1993 vom Land Niederösterreich den Ersatz für die Kosten begehrte, die ihm für die Sanierung einer vom Landeshauptmann wasserrechtlich bewilligten Mülldeponie entstanden seien. Nach dem Vorbringen des klagenden Bundes hatten Organe des Landes Bewilligungsbescheide für die Deponie unter Missachtung der Bestimmungen des WRG und des AVG erlassen. Das beharrliche Übergehen zahlreicher Hinweise auf grobe Rechtsverletzungen beruhe auf einem dem Land zuzurechnenden Organisationsverschulden. Der klagende Bund räumte zwar ein, dass das WRG in mittelbarer Bundesverwaltung von Beamten des Landes zu vollziehen und das Organhandeln grundsätzlich dem Bund zuzurechnen sei; er gab aber gleichzeitig zu bedenken, dass es auch im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung Verwaltungshandeln von Landesorganen im Rahmen

34 *Rebhahn* (1993) 327.

35 Vgl *Pernthaler* (1976); *Weber* (1987) 126, 178 ff.

eigener Vollzugskompetenz gebe, das dem Land zuzuordnen sei. Eine mangelhafte Organisation und ein bestimmungswidriger Dienstbetrieb in den Dienststellen des Landes stelle daher im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung eine vom Land zu vertretende Rechtswidrigkeit dar.

Der OGH trat diesem Standpunkt in seiner zu 1 Ob 3/96 gefällten Entscheidung vom 4. Juni 1996 (SZ 69/133) nicht bei und wies die vom Bund erhobene Klage ab³⁶. In seiner Begründung erinnerte er zunächst an die in ständiger Rsp vertretene Funktionstheorie und führte sodann Art 105 Abs 1 B-VG ins Treffen, demzufolge der Landeshauptmann das Land vertritt und in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung die Verantwortung gegenüber der Bundesregierung gemäß Art 142 B-VG trägt. Diese Regelung lege, so der OGH, „den Schluß nahe, daß der Verfassungsgesetzgeber die Haftung in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung gerade nicht dem Land, sondern den obersten Landesorganen unter den im einzelnen genannten Bedingungen aufbürden wollte. Die zitierte Verfassungsbestimmung wäre unverständlich, wollte man [...] eine vom Land selbst zu vertretende Pflicht zu entsprechender Organisation und Beaufsichtigung der Tätigkeit annehmen.“

UE überzeugt der Hinweis auf Art 105 Abs 1 B-VG schon deshalb nicht, weil diese Bestimmung eben nur die – unbestrittene – *staatsrechtliche* Verantwortung des Landeshauptmannes für die Vollziehung von Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung regelt; zur hier relevanten Frage der amtschaftsrechtlichen Verantwortung des Landes für die Besorgung der ihm allein obliegenden organisatorischen Aufgaben trifft Art 105 Abs 1 B-VG aber gerade keine Aussage³⁷. Die Indifferenz des Art 105 Abs 1 B-VG zum gegenständlichen Problem wird auch durch den Umstand belegt, dass diese Bestimmung im Jahr 1920 sogar *neben* der ursprünglichen Fassung des Art 23 B-VG existieren konnte, derzufolge,

36 Diese Entscheidung wurde in der öffentlich-rechtlichen Lehre kritisch aufgenommen, vgl. *Rebhahn* (1997) 115, und zuvor *Rebhahn* (1996) 151 f; mit ihm geht auch *Raschauer* (1998) Rz 272 (FN 73) davon aus, dass von der Haftung des Bundes für die Besorgung der mittelbaren Bundesverwaltung die Haftung der Länder gegenüber dem Bund für Schlechterfüllung der mittelbaren Bundesverwaltung zu unterscheiden sei; kritisch zur genannten Entscheidung des OGH auch *Mayer* (1997) Art 106 I. 2.; *Bußjäger* (1999) 80 f, sowie *Kucsko-Stadlmayer* (1999a) Rz 15; zustimmend dagegen die zivilrechtliche Lehre: *Kerschner* (1996) 198 f, und wohl auch *Wilhelm* (1996) 673 f, sowie *Pfersmann* (1998) 377.

37 Dass der VfGH im Fall einer Verurteilung nach Art 142 B-VG zufolge § 79 VerfGG „in der Regel auch über geltend gemachte Ersatzansprüche zu erkennen hat“, ändert daran nichts. Aus dieser Regelung folgt nämlich keineswegs, dass ein Ersatzanspruch nur gegen den staatsrechtlich zur Verantwortung gezogenen Landeshauptmann gerichtet werden könnte; sie schließt insbesondere Ersatzansprüche gegen andere – staatsrechtlich nicht verantwortliche – Landesorgane ebenso wenig aus wie Ansprüche gegen das für eine ordnungsgemäße Organisation verantwortliche Land; s. auch *Rebhahn* (1997) 115.

wie ausgeführt, „die Länder“ – generell, also auch im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung – „für die Rechtsverletzungen der von ihnen bestellten Personen“ hafteten.

Nicht gefolgt werden kann auch der weiteren Argumentation des OGH, dass der Landesamtsdirektor, der zur Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung berufen ist, nach Art 106 B-VG gerade in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung Hilfsorgan des Landeshauptmannes ist. Eine nähere Untersuchung dieser Bestimmung unter Beachtung ihres verfassungssystematischen Umfeldes ergibt nämlich, dass dem Landesamtsdirektor als „Hilfsorgan des Landeshauptmannes“ gerade keine funktionalen Befugnisse im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung zukommen, dass er aber neben seiner Tätigkeit als „Hilfsorgan“ auch eigenständige organisatorische Aufgaben zu besorgen hat³⁸. Wenn Art 106 B-VG den Landesamtsdirektor also als „Hilfsorgan“ des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung bezeichnet, dann bedeutet das gerade nicht, dass seine – auch organisatorischen – Tätigkeiten als die eines „Hilfsorganes“ zu betrachten und dem Landeshauptmann als funktionalem Bundesorgan und damit letztlich dem Bund zuzurechnen wären.

Schließlich führt der OGH in seiner Entscheidung aus:

„Zwar ist die 'Organisierung der Verwaltung in den Ländern' seit der B-VG-Novelle 1974 zufolge Neufassung der Art 12 Abs 1 und Art 15 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache, es fällt jedoch nicht unter das Organisationsrecht, wenn einer Behörde eine Verpflichtung auferlegt und dabei angeordnet wird, sie habe sich bei deren Erfüllung einer bestimmten qualifizierten Person oder einer geeigneten Einrichtung zu bedienen, ohne daß für deren Organisationsstruktur und Eingliederung in die Behörde Näheres vorgeschrieben wird (VfSlg 4609/1963; 8466/1972). Die Art der Durchführung bestimmter Aufgaben innerhalb bestehender Organisationseinheiten kann von der Tätigkeit selbst nicht getrennt werden, sondern steht damit in einem so engen Zusammenhang, daß sie deren Kompetenzzuweisung teilt. Es sind daher auch Fragen der Organisation der Vollziehung der mittelbaren Bundesverwaltung als solche der mittelbaren Bundesverwaltung zu betrachten.“

38 Vgl unten II.B.4.b. und c.

In dem vom OGH bezogenen Erk VfSlg 8466/1978³⁹ hatte der VfGH ua zu prüfen, ob die bundesgesetzliche Bestimmung des § 35 LebensmittelG 1975, BGBl 86, eine materiellrechtliche und daher in den ausschließlichen Kompetenzbereich des Bundes fallende Regelung war oder ob damit eine für die Verwaltung in den Ländern, nämlich für die mittelbare Bundesverwaltung geltende organisationsrechtliche Regelung getroffen worden war, zu deren Erlassung der Bundesgesetzgeber seit der B-VG-Novelle 1974 nicht mehr zuständig ist. Der VfGH stellte in diesem Zusammenhang zunächst fest, dass „Funktion“ und „Organisation“ keine fein säuberlich trennbaren Kategorien, sondern stets aufeinander bezogen seien: „Organisation und Funktion fließen sohin derart ineinander, daß im Grenzbereich eine eindeutige Zuordnung allein vom Begriff her nicht möglich ist. Die Zuordnung muß sich deshalb in Zweifelsfällen daran orientieren, ob der Bezug der fraglichen Norm zur abstrakten Organisation oder ob der – voraussetzungsgemäß ebenfalls vorhandene – Bezug der Norm zur konkreten Funktion im Vordergrund steht.“ Dass der VfGH die in Prüfung gezogene Bestimmung im konkreten Fall mit näherer Begründung als materiellrechtlich qualifizierte, bedeutet jedoch keineswegs – wie dies der OGH anzunehmen scheint – dass im Zweifel stets eine Zuordnung zur Funktion zu erfolgen habe. Aber auch wenn eine derartige Aussage vom VfGH getroffen worden wäre, könnte sie für das vom OGH zu lösende Rechtsproblem gewiss nicht pauschal zur Anwendung kommen. Mag es nämlich auch bei der Besorgung von Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung durch Landesorgane im Einzelfall Grauzonen geben, in denen sich ein Organhandeln nicht eindeutig der Organisation oder der Funktion zuordnen lässt, so kann doch kein Zweifel daran bestehen, dass eine eindeutige Zuordnung in zahlreichen anderen Fällen dennoch möglich ist. Es erscheint daher ganz und gar unzulässig, Organhandlungen, die ohne Zweifel dem Bereich der Organisation zuzurechnen sind, in Anwendung einer Zweifelsregel, die der VfGH nie aufgestellt hat, dem Bereich der Funktion zuzuschlagen. Die vom OGH bezogene Entscheidung VfSlg 8466/1978 sagt für das in Rede stehende Rechtsproblem also nicht weniger, aber auch nicht mehr aus, als dass die Zuordnung einer Organhandlung im Einzelfall zweifelhaft sein kann und diesfalls nach dem im Vordergrund stehenden Aspekt zu treffen ist. Aus dieser Entscheidung ist aber gerade nicht abzuleiten, dass „auch Fragen der Organisation der Vollziehung der mittelbaren Bundesverwaltung als solche der mittelbaren

39 Der ebenfalls zitierten Entscheidung VfSlg 4609/1963 lag ein ähnlicher Sachverhalt zugrunde; die dort getroffenen Aussagen sind aber mehr auf den konkreten Fall bezogen und daher weniger signifikant als das Erk VfSlg 8466/1978; zu den Reaktionen der Lehre auf dieses Erk s *Bußjäger* (1999) 107 ff.

Bundesverwaltung zu betrachten“ sind. Im Gegenteil, gerade dann, wenn – wie in der mittelbaren Bundesverwaltung – die Regelung der Organisation und jene der Funktion jeweils verschiedenen Autoritäten zukommt, ist die Zuordnung zum einen oder zum anderen Bereich bereits von Verfassungs wegen unerlässlich und muss daher auch möglich sein. Zu der für die Entscheidung des OGH maßgebenden Frage, ob der Bund im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung nur für funktionales oder auch für organisatorisches Fehlverhalten der Landesorgane haftet, ist der genannten Entscheidung des VfGH daher in Wahrheit keine Aussage zu entnehmen⁴⁰.

Der Wortlaut des Art 23 B-VG und § 1 Abs 1 AHG bzw OrgHG ist jedenfalls für beide Möglichkeiten offen⁴¹: Dass eine Gebietskörperschaft nur für den Schaden haftet, den die als „ihre Organe“ handelnden Personen verursacht haben, kann bedeuten, dass der Bund sowohl für das funktionale als auch für das organisatorische Verhalten der Landesorgane haftet. Zumindest ebenso gut ließe sich aber der Standpunkt begründen, dass ein Landesorgan bei der Besorgung organisatorischer Aufgaben eben nicht als Organ des Bundes, sondern als Organ des Landes tätig wird, das daher allein für dabei verursachte Schäden zu haften hat.

Welche der beiden Auslegungsmöglichkeiten dem Willen des Gesetzgebers entspricht, kann nur unter Bedachtnahme auf das Ziel der 1925 erfolgten Änderung des Art 23 B-VG beantwortet werden. Wie bereits erwähnt, sollte mit dieser Neuregelung verhindert werden, dass ein Land für ein im Rahmen der Besorgung der mittelbaren Bundesverwaltung gesetztes Verhalten des Landeshauptmannes haftet, „*obwohl dieser allenfalls im konkreten Fall auf Weisung des vorgesetzten Bundesministers vorgegangen ist*“⁴². Dieser Gedanke ist nicht bloß „billig“, er ist durch den auch im Verhältnis zwischen Bund und Ländern anwendbaren⁴³ Gleichheitssatz sogar geboten und stimmt überdies mit dem der Rechtsordnung immanenten Prinzip überein, dass Verantwortung für ein Verhalten nur derjenige tragen soll, der es – in welchem Stadium und in welcher Weise immer – beeinflussen konnte⁴⁴. Ob der Bund im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung bloß für funktionales

40 Vgl auch *Bußjäger* (1999) 80, der zu Recht von einer „etwas unreflektierten Bezugnahme des OGH“ auf die genannten Entscheidungen des VfGH spricht.

41 So auch *Rebhahn* (1993) 327; vgl weiters die Stellungnahme der Bundesregierung in VfSlg 13.476/1993 sowie die kritische Anm *Novaks* (1996) 703.

42 RV 327 BlgNR 2. GP, 8 (Hervorhebung nicht im Original).

43 VfSlg 6913/1972, 8578/1979.

44 Vgl *Thienel* (1993) 9 ff; s auch *Raschauer* (1998) Rz 376: „Haftung ohne Steuerungsmöglichkeit ist inakzeptabel“; allgemein *Grimm* (1991) 197 ff.

oder auch für organisatorisches Fehlverhalten haftet, richtet sich also danach, ob er das zuletzt genannte Verhalten durch Weisungen, Aufsicht ua zu beeinflussen imstande ist⁴⁵.

In diesem Zusammenhang ist auf eine Judikaturlinie des VfGH hinzuweisen, die durch das Erk VfSlg 9507/1982 begründet und in der Folge mehrfach bestätigt wurde⁴⁶. Gegenstand dieses Verfahrens war eine Klage, mit der die Statutarstadt Krems an der Donau vom Bund den Ersatz jener Kosten begehrte, die ihr durch die Besorgung der dem Kompetenzbereich des Bundes zugehörigen Sicherheitsverwaltung entstanden waren. In den meisten anderen Statutarstädten – so die Argumentation der Klägerin – sei zur Besorgung dieser Aufgaben eine Bundespolizeidirektion eingerichtet, während die Klägerin die Sicherheitsverwaltung als Bezirksverwaltungsbehörde selbst zu besorgen habe. Die dadurch entstehenden Kosten habe der Bund zu tragen, für den die in Rede stehenden Aufgaben schließlich auch besorgt würden.

Der VfGH teilte den Standpunkt der klagenden Partei nicht und führte in seiner Begründung aus, „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 viel-

45 So wohl auch Mayer (1997) Art 106 I. 2.; *Rebhahn* (1993) 327, und – für den Bereich der Auftragsverwaltung – *Koziol* (1978), 187 f, und *Kerschner* (1981) 405 FN 121, der von dieser Ansicht aber nunmehr abgegangen ist: *derselbe* (1996) 198. Auch für die Gehilfenhaftung setzt der OGH voraus, dass der Geschäftsherr dem Gehilfen gegenüber weisungsberechtigt ist (SZ 65/16; *Koziol* [1984] 349), wobei die Weisungsbindung nicht notwendig fachlicher Natur sein muss; auch eine bloß „organisatorische Anweisungs- und Kontrollzuständigkeit“ kann nach OGH 23.11.1999, RdM 2000/8 (mit Anm *Kopetzki*), eine Haftung des Geschäftsherrn für das Fehlverhalten des Erfüllungsgehilfen begründen. Das völlige Fehlen einer fachlichen Weisungsbindung wirft auch bei der amtschaftsrechtlichen Zurechnung Schwierigkeiten auf, etwa dann, wenn weisungsfreie Organe des einen Rechtsträgers Vollzugsaufgaben besorgen, die kompetenzrechtlich einem anderen Rechtsträger zugewiesen sind. *Thienel* (1993) 9 ff, plädiert in diesen Fällen mit guten Gründen für eine Zurechnung an den Rechtsträger, der das weisungsfreie Organ bestellt hat. Für das Verhalten eines UVS hafte daher stets das Land, also auch dann, wenn diese Behörde Angelegenheiten der Bundesverwaltung vollzieht (in diesem Sinn wohl auch *Klagian* [1992] 41 FN 215). Der 21. Senat des VwGH hat sich dieser Rechtsansicht angeschlossen und den Aufwandsersatz in einem Beschwerdeverfahren gegen den Bescheid eines UVS dem Land auferlegt, obwohl die bekämpfte Entscheidung in Anwendung des FremdenG ergangen war (VwGH 6.5.1998, 96/21/0735; s auch VwGH 20.5.1998, 96/03/0174; 20.5.1998, 98/03/0016; aA aber unter ausdrücklicher Ablehnung der genannten Entscheidungen VwGH 21.12.1998, 98/17/0052; 21.12.1998, 98/17/0011; s schon zuvor VwGH 19.11.1997, 97/09/0169). Der VfGH hat zu dieser Frage noch nicht ausdrücklich Stellung genommen und erlegt die Kosten für das Beschwerdeverfahren gegen einen Bescheid des UVS je nach den vollzogenen Rechtsvorschriften dem Land oder dem Bund auf (vgl zB VfGH 10.12.1996, B 2665/94 ua; VfSlg 14.887/1997).

46 VfSlg 11.939/1988, 13.852/1994, 14.079/1995, 14.168/1995.

mehr die zur *administrativen Bewältigung der übertragenen Aufgaben erforderlichen (inner)organisatorischen Maßnahmen selbständig, prinzipiell ohne Einflußnahme durch die übertragende Gebietskörperschaft vorzukehren haben*“, sodass diese Aufgaben insoweit „ihre Aufgaben“ iSd § 2 F-VG seien⁴⁷.

Mit dieser Entscheidung gab der VfGH die vordem in seiner Rsp, aber auch in der Lehre und Staatspraxis herrschende Ansicht⁴⁸ auf, dass der Begriff der „Aufgabe“ iSd § 2 F-VG ausschließlich nach funktionalen Kriterien zu bestimmen sei. Die mit dieser Auslegung verbundene Negierung einer selbständigen Organisationsverantwortung der Länder löste das Erk VfSlg 9507/1982 durch eine Auslegung des § 2 F-VG ab, die zutreffend zwischen Organisation und Funktion differenziert und damit dem System der mittelbaren Bundesverwaltung gerecht wird, in dem Organisation und Funktion grundsätzlich unterschiedlichen Gebietskörperschaften zuzurechnen sind⁴⁹.

Ohne ersichtlichen Grund wurde dieser Fortschritt im Bereich des Amtshaftungsrechts nicht nachvollzogen. Dabei wäre es – um beim Beispiel der Statutarstadt zu bleiben – nur konsequent, dass sie, wenn sie schon die Kosten für die ihr allein obliegende Organisation tragen muss, auch für Fehlleistungen bei der Erfüllung dieser Aufgabe einzustehen hat.

Nichts anderes kann selbstverständlich für den analogen Fall der mittelbaren Bundesverwaltung gelten. Die Organisation des Behördenapparates, den das Land zur Besorgung von Bundesaufgaben zur Verfügung stellt, ist eine ausschließliche Angelegenheit des Landes, die von ihm frei von Weisungen des Bundes zu besorgen ist⁵⁰ und für deren Kosten das Land nach der ausdrücklichen Bestimmung des § 1 FAG von

47 Hervorhebung nicht im Original.*

48 Vgl die Nachweise bei Weber (1987) 324, und Buchsteiner (1998) 14 ff.

49 Diese differenzierende Sichtweise wurde in der Literatur positiv aufgenommen und ist heute hL, vgl zB Pernthaler (1984) 144, und Schnizer (1990) 211, sowie mwN Buchsteiner (1998) 24 ff.

50 Pernthaler (1978) 184; Weber (1987) 150; s auch unten E.3.b.bb., und E.3.c.bb. Ein gewisser Bundeseinfluss besteht allerdings auf die Geschäftseinteilung und Geschäftsordnung des AdLReg, die nach § 2 Abs 5 und § 3 Abs 2 BVG ÄdLReg der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen, soweit „hiebei die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung in Betracht kommen“. Schäden, die infolge einer unzumutbaren Geschäftseinteilung und Geschäftsordnung im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung auftreten, sind daher wohl nicht allein dem Land zuzurechnen. Neben dem Einfluss, den das BVG ÄdLReg der BReg gewährt, bleibt dem Land allerdings ein weites Feld der Organisationsverantwortung, auf deren Wahrnehmung kein Bundesorgan einwirken kann.

jeher aufzukommen hatte⁵¹. Was der OGH bereits in SZ 26/51 zur Haftung des Landes für funktionale Fehlleistungen in der mittelbaren Bundesverwaltung festgestellt hat, muss mutatis mutandis auch in Bezug auf die Haftung des Bundes für organisatorisches Fehlverhalten der Landesorgane gelten: „Bei dieser Rechtslage wäre es wenig sinnvoll, eine Gebietskörperschaft nach dem Amtshaftungsgesetz haften zu lassen, die tatsächlich gar nicht in der Lage ist, ihrem Willen hinsichtlich der Führung der betreffenden Aufgaben auch nur Ausdruck zu verleihen, geschweige denn, diesen Willen auch durchzusetzen.“

Diese Lösung befindet sich uE auch nicht im Widerspruch zu dem Erk VfSlg 13.476/1993. Der VfGH bekannte sich in dieser Entscheidung zu der herrschenden – und von den Autoren dieser Arbeit auch keineswegs bestrittenen – Ansicht, dass dem Art 23 B-VG die „Funktionstheorie“ zugrundeliege und umschrieb den haftungspflichtigen Rechtsträger als jenen, „zu dessen Vollzugsbereich das Verhalten eines Organs von Rechts wegen zählt, also [den] Rechtsträger, der jenes Verhalten *im Wege der Weisung zu beeinflussen* vermag und der *deshalb* auch dafür und den daraus entstehenden Schaden einzustehen hat“⁵². Auch der VfGH sieht also offenbar im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung als Grund für die Haftung eines Rechtsträgers die ihm zukommende Möglichkeit an, das fehlerhafte Organverhalten zu beeinflussen. Wo eine derartige Einflussmöglichkeit nicht besteht, so muss gefolgert werden, kann auch eine Haftung nicht begründet sein. Dass die durch die Kompetenzverteilung vorgegebene und seit VfSlg 9507/1982 auch in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht maßgebliche Differenzierung zwischen funktionalen und organisatorischen Aufgaben auch bei der haftungsrechtlichen Zurechnung Berücksichtigung finden soll, klingt wohl auch an, wenn der VfGH von dem „– im Verhältnis der Gebietskörperschaften für die Wahrung ihrer Zuständigkeiten sowie der daraus fließenden Kostentragungspflichten untereinander bedeutsame[n] – verfassungsrechtlichen Gebot des Art. 23 Abs. 1 B-VG“ spricht.

Unter der für die Zurechnung maßgeblichen „Funktion“ iS der „Funktionstheorie“ ist daher nicht bloß die Vollziehung des materiellen Rechts zu verstehen, sondern ganz allgemein die Vollziehung von Aufgaben im Namen eines Rechtsträgers. Soweit ein Landesorgan daher organisatorische Aufgaben erfüllt, wird es in der „Funktion“ des Landes tätig.

51 Sog Amtssach- und Personalaufwand, vgl näher *Buchsteiner* (1998) 31 ff. § 1 Abs 1 FAG 1997 wird daher etwa von *Adamovich/Funk/Holzinger* (1998) Rz 30.015, als „Konkretisierung“ des § 2 F-VG aufgefasst.

52 Hervorhebungen nicht im Original.

Natürlich kann nicht bestritten werden, dass bei dieser Lösung im Einzelfall schwierige Abgrenzungsfragen auftreten können; sie sind jedoch im Verfassungsrecht keineswegs ungewöhnlich und mit der vom VfGH in VfSlg 8466/1978 entwickelten und in der folgenden Judikatur bestätigten⁵³ „Vordergrundtheorie“ zu lösen. Im Amtshaftungsrecht existiert überdies eine gesetzlich ausdrücklich geregelte Lösung für den (im Kompetenzrecht nicht denkbaren) Fall, dass sich die Anteile der beteiligten Rechtsträger nicht bestimmen lassen: Nach § 1302 ABGB haften Bund und Länder dann solidarisch⁵⁴. Schwierigkeiten bei der Abgrenzung können aber – schon zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen mit der finanzverfassungsrechtlichen Beurteilung – nicht dazu führen, dass jedes Organhandeln im Bereich der Organisation pauschal der Funktion zugerechnet wird. Vielmehr ist in jedem Einzelfall zu bestimmen, ob und bejahendenfalls inwieweit ein bei der Besorgung von Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung verursachter Schaden durch ein dem Land zuzurechnendes Fehlverhalten seiner Organe im organisatorischen Bereich mitverursacht wurde.

Da für den Geschädigten nicht ohne weiteres zu erkennen ist, für welchen Rechtsträger das ihn schädigende Organ im konkreten Fall gerade tätig war, haftet nach § 1 Abs 3 AHG der Organisationsrechtsträger solidarisch mit dem Funktionsrechtsträger. Der Geschädigte kann daher jeden der beiden Rechtsträger für den Ersatz des gesamten Schadens in Anspruch nehmen. Endgültig hat allerdings jener Rechtsträger den Schaden zu tragen, „für den“, dh in dessen Funktion im oben beschriebenen Sinn das Organ tätig geworden ist. § 1 Abs 3 AHG verbessert also bloß die Rechtsstellung des Geschädigten, ändert aber an der Schadenstragung selbst nichts⁵⁵.

Bei konsequenter Anwendung der Funktionstheorie im dargelegten Sinn kann ein Schaden, der einem *Dritten* bei der Besorgung von Auf-

53 ZB VfSlg 12.331/1990, 12.470/1990.

54 Vgl zB die Entscheidungen SZ 52/103, 52/185, 54/80, 59/83, in denen der OGH unter ausdrücklicher Ablehnung der Ansicht, dass das Verhalten eines Organwalters stets nur *einem* Rechtsträger zuzurechnen sei, eine solidarische Haftung von Bund und Land durchaus akzeptiert.

55 Vgl dazu VfSlg 13.476/1993. Kritisch zu dieser Regelung Barfuß (1997) 7 ff, der ua darauf hinweist (10), dass eine solidarische Haftung mehrerer Rechtsträger schon vor der Einführung des § 1 Abs 3 AHG möglich war, nämlich dann, wenn ein Organ zugleich für mehr als einen Rechtsträger handelte. Wird ein Schaden im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung sowohl durch ein (nach der hier vertretenen Ansicht: dem Land zuzurechnendes) organisatorisches Fehlverhalten als auch durch eine (dem Bund zuzurechnende) Verletzung des materiellen Rechts verursacht, dann haften Bund und Land daher bereits nach § 1302 ABGB solidarisch. § 1 Abs 3 AHG ermöglicht darüber hinaus eine Inanspruchnahme des Landes, auch wenn der Schaden durch ein Verhalten verursacht wurde, das ausschließlich dem Bund zuzurechnen ist.

gaben der mittelbaren Bundesverwaltung zugefügt worden ist, vom Bund, vom Land oder von beiden Rechtsträgern zu ersetzen sein: Ersterer hätte das Fehlverhalten im funktionalen Bereich zu vertreten, das Land allfällige Fehler in der Organisation. Die letztlich verantwortlichen Landesorgane wären dann mit Regressansprüchen des Bundes und des Landes konfrontiert, die allerdings nur dann erfolgreich wären, wenn den Organen grobe Fahrlässigkeit nachgewiesen werden könnte (§ 3 Abs 1 AHG)⁵⁶.

Die genannten Grundsätze gelten uE auch im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, also auch dann, wenn – wie in dem der Entscheidung SZ 69/133 zugrunde liegenden Fall – durch das Fehlverhalten des Organs der einen Gebietskörperschaft die gegenbeteiligte Gebietskörperschaft geschädigt wird. *Rebhahn*⁵⁷ hat allerdings die Ansicht vertreten, bei der Staatshaftung zwischen den Gebietskörperschaften seien für die Zuordnung der Verantwortlichkeiten andere Überlegungen erforderlich als im Verhältnis von Staat zu Bürger. Es könne nicht allein darauf ankommen, ob eine Angelegenheit nach der Verbandskompetenz zur Bundes- oder zur Landesvollziehung gehört, von Bedeutung sei vielmehr „die konkrete Ausgestaltung der Vollziehung“. Die Landesorgane handelten etwa in der mittelbaren Bundesverwaltung im Verhältnis der beiden Gebietskörperschaften zueinander „– bei unbefangener Lektüre des Art 23 B-VG – nicht als Organe des Bundes, sondern des Landes“. Dafür spreche zunächst, dass das B-VG den Ländern gleichsam ein Recht auf Besorgung in der mittelbaren Bundesverwaltung gibt. Zudem weise auch Art 23 Abs 3 B-VG in diese Richtung: Wenn jeder öffentlich Bedienstete dem Rechtsträger, als dessen Organ er gehandelt hat, für grobe Fahrlässigkeit haftet, dann müsse eine Ersatzpflicht umso mehr eine Gebietskörperschaft treffen, die kraft Verfassung fremde Aufgaben besorgen darf.

UE besteht zunächst in Art 23 B-VG kein Anhaltspunkt dafür, dass die Zurechnung von schädigendem Organverhalten je nach der Person des Geschädigten („Bürger“ oder Gebietskörperschaft) unterschiedlich erfolgen soll. Zudem erscheint bei einem differenzierenden Verständnis der Funktionstheorie im dargelegten Sinn auch keine Notwendigkeit zu einer von den allgemeinen Grundsätzen abweichenden Zurechnung zu bestehen. Dann dürfte aber auch eine Haftung der Länder, die in ihrem Recht auf Besorgung in mittelbarer Bundesverwaltung begründet ist, zu ähnlichen Problemen führen wie eine Haftung, die darauf abstellt,

⁵⁶ Vgl näher unten I.B.2.h.

⁵⁷ *Rebhahn* (1997) 114 f.

welcher Rechtsträger an der Vollziehung primär interessiert ist⁵⁸. Insbesondere wäre nicht recht einsichtig, warum die Länder nur in den in Art 102 Abs 2 B-VG nicht genannten Angelegenheiten haften sollten, nicht aber dann, wenn sie – ohne verfassungsrechtlich dazu berechtigt zu sein, aber sonst unter gleichen Voraussetzungen – eine der in Art 102 Abs 2 B-VG genannten Angelegenheiten vollziehen. UE kann auch im Verhältnis der Gebietskörperschaften zueinander für die Haftung nur maßgeblich sein, wer auf das schädigende Organverhalten Einfluss nehmen konnte, nicht aber, ob einem Rechtsträger die Vollziehung einer Angelegenheit verfassungsrechtlich garantiert ist oder nicht.

Schädigen die Landesorgane durch ihr Fehlverhalten daher den *Bund unmittelbar*, so könnte dieser für das funktionale Fehlverhalten Ersatz von den Landesorganen nach OrgHG auch bei leichter Fahrlässigkeit⁵⁹ begehren. Für einen dann noch verbleibenden Schaden hätte sich der Bund nach AHG an das Land zu halten, da die „als seine“, also des Landes Organe handelnden Personen dem Bund durch ihr organisatorisches Fehlverhalten einen Schaden zugefügt haben. Das Land könnte in der Folge an seinen Organen Regress nehmen, wenn ihnen grobe Fahrlässigkeit zur Last fällt.

Folgt man der hier vertretenen Ansicht einer zwischen Organisation und Funktion differenzierenden „Funktionstheorie“ nicht, sondern teilt den vom OGH in SZ 69/133 eingenommenen Standpunkt, so käme eine Haftung des Landes im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung überhaupt nicht in Frage. Der Bund hätte sich im Fall eines ihn unmittelbar treffenden Schadens im Wege eines Erstattungsanspruches nach OrgHG an das Landesorgan zu halten, das für sein funktionales *und* organisatorisches Fehlverhalten bereits bei leichter Fahrlässigkeit einzustehen hätte⁶⁰. Wenn ein derartiges Fehlverhalten aber zur Schädigung eines vom Bund verschiedenen Dritten führt, könnte dieser sich beim Bund mit einem Amtshaftungsanspruch schadlos halten; das Organ hätte dem Bund den geleisteten Ersatz dann bloß im Fall grober Fahrlässigkeit zu ersetzen.

Im Ergebnis unterscheidet sich die hier vertretene Position also von jener des OGH vor allem in der Frage, wer letztlich den eingetretenen Schaden zu tragen hat. Das vom OGH zugrundegelegte Verständnis der Funktionstheorie führt zu einer extrem unterschiedlichen Schadenstragung je nachdem, ob der Schaden bei einem Dritten oder unmittelbar

58 Vgl dazu oben ab FN 33.

59 Vgl näher unten I.B.2.h.

60 S das im Anschluss an SZ 69/133 gefällte Urteil SZ 70/105.

beim Bund eingetreten ist⁶¹: Im ersten Fall trägt der Bund die Kosten für ein leicht fahrlässiges funktionales und (von ihm nicht beeinflussbares) organisatorisches Fehlverhalten der Landesorgane. Im zweiten Fall sind die Kosten dafür auch bei leichter Fahrlässigkeit ausschließlich vom Landesorgan zu tragen. Demgegenüber führt die hier vertretene differenzierende Anwendung der Funktionstheorie in beiden Fallkonstellationen zu ähnlichen Ergebnissen: Im ersten Fall trägt der Bund letztlich die Kosten für leicht fahrlässiges funktionales Fehlverhalten, das Land jene für leicht fahrlässiges organisatorisches Fehlverhalten. Im zweiten Fall trägt das Land die Kosten leicht fahrlässigen organisatorischen Fehlverhaltens; das funktionale Fehlverhalten hat das Organ auch im Fall leichter Fahrlässigkeit selbst zu verantworten.

Besonders stark unterscheiden sich die vom OGH und die hier vertretene Ansicht auch dann, wenn das *Land* durch ein Fehlverhalten im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung geschädigt wurde. Bei konsequenter Anwendung der Ansicht des OGH hätte der Bund diesfalls Ersatz wohl auch für jene Fehler der Landesbeamten zu leisten, die für ihn unbeeinflussbar im Vollzugsbereich des klagenden Landes stattgefunden haben. Nach der hier vorgeschlagenen Lösung hätte das Land diesen in seiner Sphäre wurzelnden Schaden selbst zu tragen bzw sich im Wege eines Erstattungsanspruches nach OrgHG an die verantwortlichen Organe zu halten; für die funktionale Fehlleistung dieser Organe hätte aber der Bund Ersatz zu leisten.

c) *Geschädigter*

Ein *Geschädigter* iSd AHG kann jede natürliche und jede juristische Person sein⁶², also auch ein Rechtsträger iSd AHG⁶³, der freilich vom (haftenden) Funktionsrechtsträger verschieden sein muss⁶⁴. Das ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art 23 Abs 1 B-VG und § 1 Abs 1 AHG, denen zufolge die Rechtsträger für Schäden haften, die ihre Organe „wem immer“ zugefügt haben. Dass auch Gebietskörperschaften

61 Dabei soll nicht verkannt werden, dass die Differenzierung zwischen diesen beiden Fällen in Art 23 Abs 2 und 3 B-VG grundgelegt und daher unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden ist. Gleichwohl wurde die rechtspolitische Berechtigung dieser Unterscheidung in der Lehre wiederholt und zu Recht in Zweifel gezogen, vgl dazu I.B.2.h.

62 Amtshaftungsansprüche von Fremden können aber im Fall nicht bestehender Gegenseitigkeit durch Verordnung der Bundesregierung ausgeschlossen werden (§ 7 AHG), vgl *Schrägel* (1985) *Ergänzungsheft* 15 f, sowie *Mader* (1997) § 7 AHG Rz 1 f.

63 S schon *Helbling* (1949) 366; aber auch *Rebhahn* (1997) 113 ff.

64 Im OrgHG fallen „Geschädigter“ und Rechtsträger natürlich zusammen.

anspruchsberechtigt sein können, entspricht nachweislich dem Willen des historischen Verfassungsgesetzgebers⁶⁵.

In der mittelbaren Bundesverwaltung können sich daher auch Bund und Land als gegnerische Parteien in einem Amtshaftungsprozess gegenüberstehen: Der Bund ist amtshaftungsberechtigt, wenn er durch das Verhalten eines Organs in Vollziehung der Landesverwaltung geschädigt wurde (für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung kommen hier nur organisatorische Fehlleistungen in Betracht). Dieses Organ wird dem Land regelmäßig auch organisatorisch zugehören. Das Land ist dem Bund gegenüber anspruchsberechtigt, wenn ihm ein Organ in Vollziehung der mittelbaren Bundesverwaltung einen Schaden zugefügt hat, wobei dieses Organ keineswegs immer organisatorisch ein Bundesorgan sein muss.

2. Anspruchsvoraussetzungen

a) Eintritt eines Schadens

Nach § 1293 ABGB ist ein Schaden „jeder Nachteil, welcher jemandem an Vermögen, Rechten oder seiner Person zugefügt worden ist“. Genauer unterscheidet das ABGB Verletzungen „an dem Körper“ (§§ 1325 ff), „an der persönlichen Freiheit“ (§ 1329), „an der Ehre“ (§ 1330) und „an dem Vermögen“ (§§ 1331 f). Ob ein Schaden eingetreten ist, wird durch die Gegenüberstellung der durch ein bestimmtes Ereignis eingetretenen Lage mit der Lage, wie sie ohne dieses Ereignis bestünde, festgestellt⁶⁶.

Dieser Schadensbegriff des ABGB wird scheinbar durch das AHG eingeschränkt; während Art 23 Abs 1 B-VG nämlich noch ganz allgemein vom „Schaden“ spricht, erklärt § 1 Abs 1 AHG nur den „Schaden am Vermögen oder an der Person“ für ersatzfähig. Dem AB zufolge sollte damit zum Ausdruck gebracht werden, dass „die Bestimmungen des bürgerlichen Gesetzbuches über Verletzungen der persönlichen Freiheit (§ 1329 ABGB.) und an der Ehre (§ 1330 ABGB.) nicht zur Anwendung kommen“⁶⁷. In verfassungskonformer Interpretation und gestützt auf den

65 Kelsen/Froehlich/Merkl (1922) 92; s auch Rebhahn (1997) 113 f, sowie SZ 55/173 und die mehrfach erwähnte Entscheidung SZ 69/133, die uE zwar von einem unzutreffenden Verständnis der Funktionstheorie ausgeht, die Haftung des Landes aber immerhin nicht schon an dem Umstand scheitern ließ, dass die klagende Partei selbst ein Rechtsträger iSd § 1 AHG war. Gegen eine Zulässigkeit der Amtshaftungsklage im Verhältnis der Gebietskörperschaften untereinander offenbar Kerschner (1996) 198.

66 Vgl näher Reischauer (1992) Rz 1 ff; Koziol (1997) Rz 2/1 ff.

67 515 BlgNR 5. GP, 2; Spanner (1967) 528.

Wortlaut des § 1 Abs 1 AHG nehmen Rsp und hL allerdings an, dass sich der amtschaftungsrechtliche mit dem zivilrechtlichen Schadensbegriff decke, da auch Verletzungen der Freiheit und der Ehre nach der Terminologie des ABGB Schäden „an der Person“ seien⁶⁸.

Anders ist die Rechtslage nach dem OrgHG, dessen § 1 Abs 1 nur eine Haftung für den „Schaden am Vermögen“ ermöglicht. Schäden aus Verletzungen am Körper, an der Freiheit, an der Ehre und in sonstigen nicht vermögenswerten Persönlichkeitsrechten sind daher nach dem OrgHG nicht ersatzfähig. Der Rechtsträger kann also im Wege eines Erstattungsanspruches gegen das Organ nur den Ersatz eines Vermögensschadens, dh eines Nachteiles an geldwerten Gütern⁶⁹ begehren⁷⁰.

Sowohl für eine Haftung nach AHG als auch nach OrgHG muss der eingetretene Schaden einer Person zuordenbar sein; daher kann etwa für Umweltverschmutzung als solche kein Schadenersatz begehrt werden⁷¹.

b) Verhalten

Jeder Schaden muss durch ein bestimmtes Verhalten verursacht worden sein, damit Ersatz für ihn beansprucht werden kann, denn „[d]er bloße Zufall trifft denjenigen, in dessen Vermögen oder Person er sich ereignet“ (§ 1311, 1. Satz ABGB).

Mangels anderslautender Bestimmungen im AHG und OrgHG ist der Begriff des Verhaltens im Sinne der zivilrechtlichen *lex generalis* zu verstehen; er kann daher sowohl in einem positiven Tun als auch in einer Unterlassung bestehen⁷².

68 OGH 20.5.1981, JBI 1982; 263, SZ 64/85; *Hellbling* (1949) 366; *Fleisch* (1965) 57 ff; *Binder* (1977) 129; *Meier* (1979) 618; *Vrba/Zechner* (1983) 24; *Koziol* (1984) 381; *Schrägel* (1985) Rz 160; *Posch* (1988) 168 ff; *Mader* (1997) § 1 AHG Rz 88 f; *Rebhahn* (1997) 85; *Kucsko-Stadlmayer* (1999a) Rz 24 mwN; aA allerdings unter Berufung auf den Wortlaut und den AB *Walter* (1972) 826; *Klecatsky* (1981) 120; *Gallent* (1988) H 9, 2; s auch *Walter/Mayer* (2000) Rz 1291.

69 *Koziol/Welser* (1995) 444.

70 *Ent* (1969) 64 ff; *Walter* (1972) 841; s allerdings *Eypeltauer/Strasser* (1987) 111, die auch eine Haftung für Schäden an der Ehre erwägen; diesen zustimmend *Mader* (1997) § 1 OrgHG Rz 9, der allerdings auch auf die geringe praktische Bedeutung dieser Frage hinweist.

71 *Davy B.* (1983) 497.

72 SZ 55/161, 60/130; *Ent* (1969) 67 ff (73); *Walter* (1972) 824, 841; *Vrba/Zechner* (1983) 161; *Schrägel* (1985) Rz 130; *Vrba/Zechner* (1988) 682; *Gschnitzer/Faistenberger/Barta ua* (1992) 448 f; *Koziol/Welser* (2000) 15.

Nicht jedes schädigende Verhalten eines Organs löst aber Amtshaftungs-, Regress- oder Erstattungsansprüche aus; nach § 1 Abs 1 AHG und OrgHG muss der Organwaller dabei „in Vollziehung der Gesetze“ tätig geworden sein⁷³. Eine enge Auslegung der Handlung „in Vollziehung der Gesetze“ iS einer hoheitlichen Vollziehungshandlung *gemäß* dem Gesetz verbietet sich schon deshalb, weil eine solche Handlung niemals rechtswidrig und schuldhaft sein und daher keine Schadenersatzhaftung begründen könnte⁷⁴. Eine am Sinn des AHG und OrgHG orientierte Auslegung muss die Handlung „in Vollziehung der Gesetze“ in einem doppelten Sinne weiter verstehen: Zum einen zählen zu ihr auch *rein tatsächliche Verrichtungen*, die eine hoheitliche Tätigkeit vorbereiten, abschließen oder mit ihr sonst in unmittelbarem Zusammenhang stehen⁷⁵. Zum anderen sind auch *alle unerlaubten Handlungen* eines Organs Handlungen in Vollziehung der Gesetze, wenn sie zu seinen Geschäftsaufgaben in einem gewissen Naheverhältnis stehen⁷⁶. Eng genug ist dieser Zusammenhang jedenfalls dann, wenn das Organ im Rahmen seiner Zuständigkeit handelt, sich aber bei der Durchführung der ihm übertragenen Aufgaben fehl verhält. Nach hA schließt jedoch auch eine Überschreitung der Zuständigkeit allein die Qualifikation als Handlung „in Vollziehung der Gesetze“ nicht aus⁷⁷. Gerade im Amtshaftungsrecht wird dies der Regelfall schädigender Organhandlungen sein. Nur wenn die betreffende Handlung ihrer Art nach und für den Geschädigten erkennbar aus dem Vollzugsbereich des Organs ausscheidet, soll sie dem Rechtsträger nicht zugerechnet werden. Regelmäßig kennt allerdings der Geschädigte die Kompetenzen von Rechtsträgern nicht genau, noch weniger weiß er um den konkreten Aufgabenbereich eines Organs Bescheid. Beruft sich das Organ dann auf seine Amtsstellung oder bedient es sich der Form behördlicher Erledigungen, so erscheint das Vertrauen des Geschädigten schutzwürdiger als der Rechtsträger. Immerhin war er es ja, der mit der Bestellung bzw der Betrauung des Organs eine Vertrauenslage geschaffen hat, die er billigerweise auch bei Missbrauch gegen sich gelten lassen muss⁷⁸.

73 S zum Begriff des Organs und der Wendung „in Vollziehung der Gesetze“ oben I.B.1.b.

74 *Ent* (1969) 69; *Walter* (1972) 817 f; *Schragel* (1985) Rz 115.

75 SZ 55/17, 55/173, 59/112, 60/156, 60/264, 62/40, 63/25. S schon oben I.B.1.b. sowie *Rebhahn* (1997) 88.

76 SZ 54/80, 54/109; *Walter* (1972) 817 f; *Schragel* (1985) Rz 118; *Gallent* (1988) H 9, 3.

77 SZ 33/92, 54/80, 54/109, 54/171; *Breustedt* (1969) 655; *Vrba/Zechner* (1983) 158 f; *Schragel* (1985) Rz 25, 118; *Kucsko-Stadlmayer* (1999a) Rz 14.

78 So die hA, s etwa SZ 54/80, 54/109, 54/171, 57/3; *Vrba/Zechner* (1983) 52 ff; sowie *Schragel* (1985) Rz 116; dahinter steht die aus dem Zivilrecht bekannte Figur des Vertrauens auf den äußeren Tatbestand, vgl dazu zB *Gschnitzer/Faistenberger/Barta ua* (1992) 298 ff; *Kozio/Welser* (2000) 183 f.

Nur wenn das Organverhalten bei objektiver Betrachtungsweise keinesfalls mehr in den Aufgabenbereich des Organs fällt bzw wenn die Handlung nur „aus Anlass“, „gelegentlich“ einer Amtshandlung gesetzt wurde, kann sie nicht mehr als Handlung in Vollziehung der Gesetze gelten⁷⁹.

c) Kausalität

Das Verhalten eines Organs in Vollziehung der Gesetze muss kausal für den Eintritt des Schadens gewesen sein. Kausal ist eine Handlung iS eines positiven Tuns dann, wenn ohne sie der schädliche Erfolg nicht eingetreten wäre. Eine Unterlassung gilt als ursächlich, wenn die Vornahme einer bestimmten Handlung den Eintritt des Schadens verhindert hätte, rechtlich zulässig und faktisch möglich gewesen wäre⁸⁰. Zu dieser „natürlichen“ Kausalität muss als weitere Haftungsbedingung ein normatives Zurechnungskriterium treten: die sog Adäquanz der Schadensherbeiführung. Sie schließt die Zurechnung in Fällen aus, in denen der Schaden nur durch eine ganz besonders außergewöhnliche Verkettung von Umständen verursacht worden ist. Dagegen ist der Schadenseintritt adäquat, wenn ein Verhalten „unter Zugrundelegung eines zur Zeit der Beurteilung vorhandenen höchsten menschlichen Erfahrungswissens und unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Handlung dem Verantwortlichen oder einem durchschnittlichen Menschen bekannten oder erkennbaren Umstände geeignet war, eine Schadensfolge von der Art des eingetretenen Schadens in nicht ganz unerheblichem Grad zu begünstigen“⁸¹. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Kausalität iVm dem Adäquanzerfordernis nur eine Haftung für Schäden ermöglicht, deren Eintritt ex ante wahrscheinlich war. Die Behörde hat vielmehr auch mit außergewöhnlichen Schadensfällen zu rechnen, und zwar umso mehr, je eher die von ihr zu vollziehende Aufgabe gefahrgeneigt ist⁸².

Diese zivilrechtlichen Regeln gelten mangels abweichender Bestimmungen auch im Anwendungsbereich des AHG und OrgHG⁸³. Ebenso

79 SZ 71/99; *Schragel* (1985) Rz 115; kritisch *Vrba/Zechner* (1983) 52 ff; ihnen zustimmend *Krejci* (1988) 106; s auch *Ent* (1969) 73 ff (78 f).

80 Vgl zB *Gschnitzer/Faistenberger/Barta/Eccher* (1988) 436; *Rebhahn* (1997) 543 ff, 643 ff; *Koziol* (1997) Rz 3/14 f.

81 Vgl etwa SZ 54/108; s auch die Formeln bei *Koziol* (1997) Rz 8/8 ff; sowie *Schragel* (1985) Rz 165 ff; *Rebhahn* (1997) 561 ff; gegen eine Einordnung der Adäquanz in den Verursachungszusammenhang, aber nicht prinzipiell gegen dieses Kriterium *Ent* (1969) 80 f.

82 Vgl mwN *Davy B.* (1983) 487; s auch *Pirker/Kleewein* (1995) 522.

83 *Walter* (1972) 824; *Vrba/Zechner* (1983) 161; *Schragel* (1985) Rz 165.

gelten hier die Regeln über die kumulative, alternative und überholende Kausalität⁸⁴.

In der mittelbaren Bundesverwaltung wird der Kausalität von Unterlassungen besondere Bedeutung zukommen⁸⁵. Die mit ihren Aufgaben betrauten Organe sind nämlich nach der Struktur des Amtes der Landesregierung⁸⁶ in eine mehrstufige Hierarchie eingegliedert, in der häufig Aufsichts- und Leitungsbefugnisse „von oben“ und „nach unten“ bestehen⁸⁷. Gleichwohl kann nicht für jedes fehlerhafte Verhalten eines Organs das ihm übergeordnete Aufsichtsorgan mit der Begründung verantwortlich gemacht werden, es hätte die gebotene Aufsicht unterlassen. Denn die unterlassene Aufsicht muss, um als kausal zu gelten, auch faktisch und rechtlich möglich gewesen sein⁸⁸. Den rechtlichen und realen Maßstäben der Wahrnehmung von Leitungsbefugnissen kommt daher in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu⁸⁹.

d) Rechtswidrigkeit

Dass ein Verhalten für den Eintritt eines Schadens kausal und adäquat war, kann für sich allein noch keinen Anspruch begründen. Ein haftungsbegründendes Verhalten muss darüber hinaus auch rechtswidrig sein, was nach den Regeln des allgemeinen bürgerlichen Schadenersatzrechtes zu beurteilen ist⁹⁰. Rechtswidrigkeit kann durch die Verletzung eines absoluten Rechts, die Übertretung eines Schutzgesetzes nach § 1311 ABGB, durch ein sittenwidriges Verhalten des Schädigers begründet oder sonst aus der Rechtsordnung unmittelbar auf Grund der Gesetze ableitbar sein⁹¹. Maßgeblich für die Beurteilung dieser Rechtswidrigkeit sind jene Normen, die das Außenverhältnis zwischen Staat und Geschädigtem betreffen. Dass ein Organ in Befolgung einer Weisung,

84 Vgl dazu *Schrager* (1985) Rz 169 f; *Gschnitzer/Faistenberger/Barta/Eccher* (1988) 436 f; *Koziol* (1997) Rz 3/26 ff; vgl zu den Kausalitätsproblemen, die sich bei Altlasten ergeben, *Hüttler* (1993) 53 ff.

85 Vgl zur Kausalität von Unterlassungen näher *Rebhahn* (1997) 643 ff.

86 S dazu unten II.B.3.1.b; II.B.3.2.e.

87 Dabei kann es durchaus vorkommen, dass das Aufsichtsorgan für einen anderen Rechtsträger tätig wird als das zu beaufsichtigende Organ, etwa dann, wenn das Aufsichtsorgan „nur“ die organisatorischen Belange der Aufgabenbesorgung kontrolliert und damit eine Angelegenheit der Landesverwaltung wahrnimmt, während das beaufsichtigte Organ funktional für den Bund tätig wird; vgl zur Handlung mehrerer Organe für verschiedene Rechtsträger *Schrager* (1985) Rz 54.

88 Vgl dazu *Apathy* (1988) 213 f.

89 Siehe dazu unten II.B.3.2.e; II.C.3.d.

90 *Ent* (1969) 82; *Welser* (1975) 232; *Schrager* (1985) Rz 131 f; *Posch* (1988) 152 f; *Rebhahn* (1997) 94; aA *Vrba/Zechner* (1983) 162 f; vgl zur allgemein-zivilrechtlichen Rechtswidrigkeit *Koziol* (1997) Rz 4/1 ff.

91 SZ 65/94, 68/191; *Mader* (1997) § 1 AHG Rz 48.

somit im Innenverhältnis rechtmäßig gehandelt hat, befreit den Rechtsträger daher von der Haftung nicht⁹². Nach heute hA verlangt das AHG allerdings nicht die Verletzung eines subjektiven Rechts des Geschädigten; die Materialien zu Art 23 B-VG zeigen vielmehr, dass ein Verstoß gegen das objektive Recht genügen soll⁹³.

Um die Rechtswidrigkeit einer *Unterlassung* festzustellen, muss allerdings immer eine konkrete Handlungspflicht ausfindig gemacht werden, weil für Organe ebenso wenig wie für Private nach allgemeinem Schadenersatzrecht eine generelle Verpflichtung besteht, Schädigungen anderer zu verhindern⁹⁴. Dem kommt insbesondere im Hinblick auf die schon oben⁹⁵ angesprochenen Aufsichtspflichten in der mittelbaren Bundesverwaltung Bedeutung zu. Vielfach geben die einschlägigen Gesetzesbestimmungen nicht detailliert an, worin diese Pflichten bestehen. Um ein Rechtswidrigkeitsurteil fällen zu können, muss daher zuerst festgestellt werden, welches Verhalten die konkrete Aufsichtspflicht dem Organ geboten hätte. Näheren Aufschluss darüber geben die Aufsichtsziele und die Aufsichtsmittel⁹⁶. Dabei kann das verfassungsrechtliche Gebot der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns (Art 126b Abs 5, Art 127 Abs 1 B-VG) die Anforderungen an die Intensität der Aufsicht relativieren bzw das eine oder andere Aufsichtsmittel (auch wenn es zur Zielerreichung geeignet gewesen wäre) als ineffizient und daher nicht geboten erweisen. Die konkrete Aufsichtspflicht muss immer aus einer ex-ante-Sicht beurteilt werden. Aus einem Schaden, der durch die Aufsicht hätte verhindert werden sollen, folgt daher nicht zwingend die Verletzung einer Aufsichtspflicht⁹⁷.

Nicht von vornherein klar ist die Rechtspflicht eines Organs überhaupt immer dann, wenn der Gesetzgeber sich bei ihrer Umschreibung *unbestimmter Rechtsbegriffe* bedient. Bei der Auslegung von Gesetzen

92 Apathy (1986) 140 f; Rebhahn (1997) 93 ff, 416 ff.

93 AB 514 BlgNR 5. GP, 2; SZ 53/12; Hellbling (1949) 365 (FN 8); Welser (1975) 232 ff; Klecatsky (1981) 115 ff; Rebhahn (1981) 512; Apathy (1986) 140; Posch (1988) 153 f; Kucsko-Stadlmayer (1999a) Rz 28 mwN; aA Balthasar (1998) 321 ff; zur These, dass eine Unterlassung nur dann Amtshaftung auslösen könne, wenn das Unterlassen gegen ein subjektives Recht des Geschädigten auf Aktivwerden der Behörde verstößt: Welser (1975) 232 ff; Posch (1988) 153 f.

94 SZ 54/86, 55/161, 60/130, 62/98; Welser (1975) 234; Vrba/Zechner (1983) 161, 164 f; Apathy (1988) 215 f; Vrba/Zechner (1988) 682; Pirker/Kleewein (1995) 521; Mader (1997) § 1 AHG Rz 53 f; Rebhahn (1997) 117 ff; Kucsko-Stadlmayer (1999a) Rz 26, 28.

95 I.B.2.c.

96 Vgl allgemein zur fehlerhaften Staatsaufsicht Davy B. (1983) 487; Apathy (1988) 215 f; s auch unten II.B.3.2.e., II.C.3.d. und 4.b., II.E.3.c.

97 Apathy (1988) 216; s auch Rebhahn (1997) 416 f.

hat sich das Organ natürlich an die herrschenden Auslegungsregeln zu halten; an die höchstgerichtliche Rechtsprechung ist es aber nicht zwingend gebunden. Vielfach ist das Organ schon durch die Umstände zu einem raschen Entschluss genötigt, sodass eine einlässliche Abwägung und Beurteilung der Rechtslage mitunter gar nicht möglich ist. Weicht seine Rechtsauslegung unter solchen Bedingungen von der höchstgerichtlichen ab, so ist sie zwar rechtswidrig, kann ihm aber nach hL und Rsp nicht zum Vorwurf gemacht werden⁹⁸. Haftungsbegründend ist aber jedenfalls eine unvertretbare Rechtsansicht, die von einer klaren Gesetzeslage oder einer ständigen Rechtsprechung abweicht⁹⁹.

Ähnlich gelagert ist die Situation bei *Ermessensentscheidungen* (Art 130 Abs 2 B-VG). Macht das Organ von seinem Ermessen „im Sinne des Gesetzes“ Gebrauch, so handelt es ebenso rechtmäßig wie wenn es innerhalb des ihm gewährten Ermessensspielraumes bleibt¹⁰⁰. Rechtswidrig ist sein Verhalten aber, wenn es den ihm vom Gesetz eingeräumten Ermessensspielraum überschreitet oder zwar innerhalb dieses Spielraumes agiert, von ihm aber nicht im Sinne des Gesetzes Gebrauch macht¹⁰¹.

Die *Beurteilung* der Rechtswidrigkeit von Verordnungen obliegt nach § 11 Abs 3 AHG iVm Art 89 und 139 B-VG nicht dem Amtshaftungsgericht selbst, sondern ausschließlich dem VfGH. Wurde die Rechtswidrigkeit eines Bescheides bereits durch einen der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts festgestellt, so ist das Amtshaftungsgericht daran gebunden¹⁰². Existiert noch keine derartige Entscheidung, so hat das Amtshaftungsgericht den VfGH nur dann anzurufen, wenn es gegen die Rechtmäßigkeit des Bescheides Bedenken hegt (§ 11 Abs 1 AHG)¹⁰³. Verfahrensfreie Verwaltungsakte und hoheitliche Realakte kann das

98 OGH 23.5.1984, JBl 1985, 171; SZ 65/2; *Hellbling* (1949) 368; *Walter* (1972) 824 f; *Meier* (1979) 628 f; *Schrägel* (1985) Rz 135; *Rebhahn* (1997) 499 ff; s auch *Davy B.* (1983) 487 ff.

99 S schon *Hellbling* (1949) 368; *Meier* (1979) 628 f; *Schrägel* (1985) Rz 147; *Gaisbauer* (1986) 200; *Posch* (1988) 161; *Mader* (1997) § 1 AHG Rz 50, 73 ff; *Rebhahn* (1997) 452; *Kucsko-Stadlmayer* (1999a) Rz 28, und die dort zitierte Rsp; vgl allerdings *Vrba/Zechner* (1983) 101, 163, sowie *Zechner* (1985) 596, die die Frage der Vertretbarkeit einer Rechtsansicht nicht als Problem des Verschuldens, sondern der Rechtswidrigkeit ansehen; der OGH teilt diese Ansicht nicht (23.5.1984, JBl 1985, 171); kritisch zu dieser Einordnung auch *Schrägel* (1985) Rz 135; *Apathy* (1986) 138, und *Posch* (1988) 160 f. *Gallent* (1988) H 9, 4, verneint im Fall einer vertretbaren Rechtsansicht sowohl Rechtswidrigkeit als auch Verschulden.

100 OGH 20.5.1992, RZ 1993/101.

101 Vgl dazu *Walter* (1972) 824 f; *Schrägel* (1985) 136; *Posch* (1988) 158 f; *Pirker/Kleewein* (1995) 524 f; näher *Rebhahn* (1997) 418 ff. Allgemein zum Ermessen zB *Bernard* (1979) 89 ff; *Wielinger* (1995) 221 ff.

102 SZ 68/191.

103 S auch *Davy B.* (1983) 489 f. Kritisch zu dieser Rechtsvorschrift *Schrägel* (1988) 587.

Amtshaftungsgericht jedoch selbst auf ihre Rechtswidrigkeit überprüfen¹⁰⁴.

e) *Rechtswidrigkeitszusammenhang*

Nach allgemeinem Zivilrecht haftet der Schädiger nicht für jeden Schaden, den er durch sein rechtswidriges Verhalten verursacht hat. Ein Haftung ist nur dann begründet, wenn der eingetretene Schaden vom Schutzzweck der Norm umfasst ist, also eine Verwirklichung gerade desjenigen Risikos darstellt, das die übertretene Norm verhindern wollte. Kein Ersatz kann daher für Schäden beansprucht werden, die nur als „Seitenwirkung“ des rechtswidrigen Verhaltens in einer Sphäre eintreten, die die übertretene Norm nicht schützen wollte¹⁰⁵.

Nach hA ist auch die Haftung nach AHG und OrgHG durch das Kriterium des Rechtswidrigkeitszusammenhanges beschränkt¹⁰⁶. Dieses Erfordernis ist allerdings nicht erst dann erfüllt, wenn mit dem schädigenden Verhalten ein subjektives Recht verletzt wird. Wie bereits erwähnt wurde, zeigt nämlich die Entstehungsgeschichte des Art 23 B-VG, dass der Verfassungsgesetzgeber eine Haftung auch für Verletzungen bloß des objektiven Rechts schaffen wollte¹⁰⁷. Dementsprechend nimmt die Judikatur zwar an, dass das Vorliegen eines subjektiv-öffentlichen Rechts den Rechtswidrigkeitszusammenhang indiziert; sie hat dieses Kriterium aber auch in Fällen bejaht, in denen dem Geschädigten kein subjektives Recht zukam¹⁰⁸.

Die Prüfung des Rechtswidrigkeitszusammenhanges stößt vor allem bei *Unterlassungen* auf Schwierigkeiten. Die meisten Rechtsgüter sind nämlich zwar durch zahlreiche Bestimmungen vor Verletzungen durch positives Tun geschützt; eine allgemeine Pflicht, die Rechtsgüter anderer durch aktives Handeln vor Gefahren zu bewahren, besteht aber für den Staat ebenso wenig wie für Private¹⁰⁹. Ist daher ein Schaden wegen Unterlassung eingetreten, so muss gerade für eine Haftung nach dem

104 Näher *Rebhahn* (1997) 422 ff mwN.

105 *Gschnitzer/Faistenberger/Barta/Eccher* (1988) 547 ff; *Koziol/Welser* (1995) 453 f; *Koziol* (1997) Rz 8/17 ff.

106 SZ 27/129, 28/127, 36/43, 60/177, 61/43; *Ent* (1969) 83 f; *Welser* (1975) 233 ff; *Rebhahn* (1981) 512 ff; *Davy B.* (1983) 490; *Vrba/Zechner* (1983) 163 f; *Kerschner* (1984) 358; *Schrägel* (1985) Rz 121 ff; *Posch* (1988) 154 ff; *Pirker/Kleewein* (1995) 526 ff; *Mader* (1997) § 1 AHG Rz 60 f, § 1 OrgHG Rz 10; *Rebhahn* (1997) 245 ff mwN; aA aber *Klecatsky* (1981) 115 ff, s unmittelbar dazu *Rebhahn* (1981) 512 ff.

107 AB 514 BlgNR 5. GP, 2; *Rebhahn* (1997) 247, 270; *Kucsko-Stadlmayer* (1999a) Rz 35; s auch die in FN 93 zitierte Literatur.

108 S zB OGH 11.11.1992, JBl 1993, 532 (mit Anm von *Kerschner*) = JAP 1993/94, 98 (mit Anm von *Rebhahn*); vgl mwN zB *Pirker/Kleewein* (1995) 526 ff.

109 S schon AB 515 BlgNR 5. GP, 2; *Welser* (1975) 234.

AHG sorgfältig geprüft werden, ob durch eine bestehende Handlungspflicht Schäden wie der eingetretene verhindert werden sollten¹¹⁰. Freilich muss die Verhinderung dieses Schadens nicht der einzige Schutzzweck der Norm sein; dass die Norm *auch* einen Schaden wie den eingetretenen verhindern wollte, genügt idR¹¹¹. Dass ein Gesetz andererseits mittelbar auch die Interessen Dritter berührt, ihnen zugute kommt und damit als Reflexwirkung pflichtgemäßen Handelns Vorteile verschafft, lässt noch nicht auf das Vorliegen einer Amtspflicht gerade diesem Dritten gegenüber schließen¹¹². Insbesondere besteht kein subjektives öffentliches Recht auf ein gesetzmäßiges Verwaltungshandeln.

Abzulehnen ist allerdings die in SZ 65/94 geäußerte Ansicht des OGH, die für eine rasche Erledigung der anfallenden Arbeiten erforderliche Ausstattung der Behörden mit personellen und sachlichen Mitteln sei keine Pflicht, die den Staatsorganen Dritten gegenüber obliege. Zwischen dem Kläger, der durch die extrem verzögerte Entscheidung der unterbesetzten Behörde geschädigt wurde, und den mit dem Bundeshaushalt befassten Organen bestünde nämlich zum einen keine rechtliche Sonderverbindung; zudem betreffe die Pflicht zur personellen Ausstattung nicht nur den Kläger, sondern eine große Anzahl von Berufungswerbern. Gegen diese Entscheidung wurde in der Lehre berechnete Kritik erhoben¹¹³. Wie *Iro* zutreffend festgestellt hat, muss die vom OGH geforderte „Sonderverbindung“ bereits dann vorliegen, wenn der Rechtsträger einem Rechtssuchenden gegenüber zur Amtshandlung verpflichtet ist. Dass diese Pflicht nicht nur dem einen geschädigten Kläger gegenüber besteht, sondern – selbstverständlich – auch allen anderen Rechtssuchenden, kann am Bestehen dieser Sonderverbindung wohl nichts ändern. Hinter der Entscheidung des OGH scheint die Vorstellung zu stehen, die innere Einrichtung einer Behörde betreffe das Verhältnis zwischen Staat und Bürger überhaupt nicht; dagegen wurde jedoch schon früher in der öffentlich-rechtlichen Lehre zutreffend Kritik angebracht¹¹⁴. Bei einer derart strengen Beurteilung des Rechtswidrigkeitszusammenhangs wie in SZ 65/94 käme eine Haftung für Organisationsverschulden kaum je in Betracht, weil die Pflicht, für einen leistungsfähigen Dienstbetrieb zu sorgen, niemals nur ganz bestimmten

110 S auch *Welser* (1975) 234, der vor einer vorschnellen Bejahung des Rechtswidrigkeitszusammenhangs warnt.

111 OGH 11.11.1992, JBI 1993, 532 (mit Anm von *Kerschner*) = JAP 1993/94, 98 (mit Anm von *Rebhahn*), SZ 68/191; *Rebhahn* (1997) 248 f, 255.

112 SZ 61/189, 68/191; OGH 24.11.1998 = RdM 1999/9. Vgl zu all dem *Apathy* (1988) 220 f.

113 *Iro* (1993) 35 f; *Pfersmann* (1995) 449 f; *Pirker/Kleewein* (1995) 531 f; diesen zustimmend *Mader* (1997) § 1 AHG Rz 80.

114 *Pernthaler* (1978) 183 f.

Rechtsunterworfenen gegenüber besteht, sondern jedem, der auf die Entscheidung einer Behörde angewiesen ist. Dieses Ergebnis stünde jedoch in Widerspruch zur Judikatur¹¹⁵ und Lehre¹¹⁶, die Amtshaftungsansprüche aus Organisationsverschulden durchaus anerkennen. Begnügt man sich daher im Einklang mit der sonstigen Rsp für das Schutzzweckerfordernis damit, dass die übertretene Norm auch Interessen des Geschädigten schützen will, so kann der Rechtswidrigkeitszusammenhang im erwähnten Fall wohl nicht von vornherein verneint werden. Fest steht jedenfalls, dass ein unsachgemäßer Einsatz des vorhandenen Personals und der bestehenden Sachmittel als Organisationsverschulden durchaus Amtshaftungsansprüche auslösen kann; eine Sorgfaltswidrigkeit der für die Organisation verantwortlichen Organe besteht aber nicht, wenn die mangelhafte Ausstattung einer Verwaltungseinheit ausschließlich auf gesetzgeberische Entscheidungen, also etwa auf einen nicht ausreichenden Stellenplan zurückzuführen ist¹¹⁷.

Bei Organhandlungen, die den Rechtsträger unmittelbar schädigen, also Erstattungsansprüche nach dem OrgHG auslösen könnten, plädiert *Ent*¹¹⁸ zu Recht für eine großzügige Annahme des Rechtswidrigkeitszusammenhanges, weil jedem Organ die Pflicht zur Wahrung des Vorteils seines Rechtsträgers auferlegt ist.

f) *Rechtmäßiges Alternativverhalten*

Selbst wenn alle bisher besprochenen Anspruchsvoraussetzungen vorliegen, kann nach allgemeinem Zivilrecht eine Haftung an dem Einwand scheitern, dass auch ein rechtmäßiges Alternativverhalten den Schadenseintritt nicht verhindert hätte. Mangels gegenteiliger Anordnung kann ein derartiger Einwand auch in Verfahren nach AHG und OrgHG vorgebracht werden: Der Rechtsträger (Organwalter) kann eine Haftung also abwenden, wenn er darzutun vermag, dass mehrere rechtmäßige Verhaltensweisen in Betracht gekommen wären und eine davon den

115 EvBl 1977/87, 1977/99, SZ 44/45, 44/187, 51/80, SZ 69/148.

116 ZB *Schragel* (1985) Rz 145, 151, 153; *Iro* (1993) 35 f; *Pirker/Kleewein* (1995) 531 f; *Pfersmann* (1995) 449 f; *Rebhahn* (1997) 497; vgl zum Organisationsverschulden im Strafrecht *Gallent* (1993) 4, 6.

117 *Rebhahn* (1997) 45 f, 322 (FN 219), 497 f, der allerdings die vom OGH in SZ 65/94 angenommene Pflicht der Verwaltung, einen ausreichenden Stellenplan zu beantragen, bezweifelt. UE besteht eine derartige Pflicht, und zwar – im Einklang mit den in FN 113 genannten Autoren und anders als der OGH dies angenommen hat – auch gegenüber dem Rechtsschutzsuchenden.

118 *Ent* (1969) 83 f; zustimmend *Mader* (1997) § 1 OrgHG Rz 10.

Schadenseintritt ebenfalls nicht verhindert hätte¹¹⁹. Der Einwand des rechtmäßigen Alternativverhaltens ist nur dann unzulässig, wenn die übertretene Verhaltensnorm von ihrem Schutzzweck her jede andere als die angeordnete Verhaltensweise ausschließen will und daher Eingriffe in ein Rechtsgut an eine bestimmte Form bzw an ein bestimmtes Verfahren bindet. Ein Ausschluss dieses Einwandes ist aber auch dann nur bei der Verletzung grundsätzlicher Verfahrensprinzipien und damit ganz erheblicher Rechtsbeugung möglich, nicht aber bei der bloßen Verletzung von Zuständigkeitsvorschriften oder Formfehlern¹²⁰. Nach *Apathy* soll jedenfalls bei der Unterlassung überwachender Aufsicht die Haftung nicht mit der Begründung abgewehrt werden können, auch eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufsichtspflichten hätte das Fehlverhalten des Überwachten nicht verhindert; die Zulässigkeit eines derartigen Einwandes käme nämlich einer Leugnung der präventiven Wirkung der staatlichen Aufsicht gleich¹²¹.

g) Rechtfertigungsgründe

Neben den allgemeinen, aus dem Zivilrecht bekannten Rechtfertigungsgründen wie Notwehr, Notstand etc¹²² kommt für das Amtshaftungs- und Organhaftpflichtrecht als besonderer Rechtfertigungsgrund auch die Weisung in Betracht: Zufolge § 4 AHG und § 2 Abs 2 OrgHG kann von einem Organ dann kein Ersatz begehrt werden, wenn es auf „Weisung (Auftrag, Befehl) eines Vorgesetzten“ gehandelt hat, es sei denn, „das Organ hätte die Weisung eines offenbar unzuständigen Vorgesetzten befolgt oder in Befolgung der Weisung gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen“. Diese Regelung ist eine notwendige Konsequenz aus Art 20 Abs 1 B-VG, demzufolge Verwaltungsorgane unter der Leitung der obersten Organe handeln und an die Weisungen ihres Vorgesetzten gebunden sind¹²³. Befolgt ein Organ eine Weisung, zu deren Befolgung es verpflichtet ist, so handelt es dem Rechtsträger gegenüber nicht rechtswidrig, kann von ihm daher auch nicht haftungsrechtlich in Anspruch genommen werden¹²⁴. Im Verhältnis zum Geschädigten bleibt

119 Vgl etwa *Vrba/Zechner* (1983) 163; *Schrägel* (1985) Rz 142; *Posch* (1988) 157 f; *Pirker/ Kleewein* (1995) 522 ff; allgemein zum Einwand des rechtmäßigen Alternativverhaltens *Kozioł* (1997) Rz 8/60 ff, sowie *Rebhahn* (1997) 630 ff.

120 SZ 59/141; *Posch* (1988) 157 f; *Kozioł* (1997) Rz 8/70 ff; *Rebhahn* (1997) 634 ff.

121 *Apathy* (1988) 225 f.

122 Vgl dazu *Gschnitzer/Faistenberger/Barta/Eccher* (1988) 439 ff, 444 ff; *Kozioł/Welser* (1995) 452 f; *Kozioł* (1997) Rz 4/62 ff.

123 *Schrägel* (1985) Rz 213; s auch *Barfuß* (1967) 59; *Lengheimer* (1975).

124 *Ent* (1969) 90; *Schrägel* (1985) Rz 213.

das Verhalten gleichwohl rechtswidrig¹²⁵. Deshalb rechtfertigt die Befolgung einer Weisung nur das Organ, das mit einem Regress- oder Erstattungsanspruch vom Rechtsträger belangt wird; der Rechtsträger selbst kann sich durch den Einwand der Weisung aber nicht von einer Haftung befreien¹²⁶. Er muss sich für den Rückersatz an jenes Organ halten, das die rechtswidrige Weisung erteilt hat¹²⁷.

Eine Haftung auch des angewiesenen Organs kann nach § 4 AHG bzw § 2 Abs 2 OrgHG nur dann eintreten, wenn es eine strafgesetzwidrige Weisung oder die Weisung eines offenbar unzuständigen Organs befolgt hat¹²⁸. Die nach Art 20 Abs 1 B-VG bestehende Pflicht, solche Weisungen abzulehnen¹²⁹, ist also grundsätzlich auch haftungsrechtlich sanktioniert. Kann sich freilich die Handlung des angewiesenen Organs nicht bloß auf die Weisung, sondern auch auf eine positiv-rechtliche Norm stützen, dann steht ihrer Rechtmäßigkeit sicher nicht im Wege, dass durch sie auch die Weisung eines unzuständigen Organs befolgt wurde¹³⁰. § 4 AHG und § 2 Abs 2 OrgHG statuieren daher bloß eine Ablehnungspflicht in bezug auf strafgesetzwidrige Weisungen¹³¹ und inhaltlich rechtswidrige Weisungen eines unzuständigen Organs¹³². Dass die Haftung im letzteren Fall nach AHG und OrgHG nicht eintritt, wenn die Unzuständigkeit des die Weisung erteilenden Organs nicht offenkundig war, stellt bloß einen Entschuldigungsgrund dar¹³³, bedeutet aber nicht, dass die Befolgung einer solchen Weisung im Innenverhältnis

125 Ein und dasselbe Verhalten ist also zugleich rechtswidrig (im Außenverhältnis) und rechtmäßig (im Innenverhältnis) – dass eine solche Konzeption dem Schadenersatzrecht nicht prinzipiell fremd ist, zeigt *Apathy* (1986) 140 f.

126 S schon VfSlg 12.286/1990.

127 *Apathy* (1986) 140.

128 *Vrba/Zechner* (1983) 160; *Mader* (1997) § 4 AHG Rz 1 ff, § 2 OrgHG Rz 5.

129 Nach hL besteht in diesem Fall nicht bloß das Recht, sondern auch die Pflicht, eine derartige Weisung abzulehnen. Dieser zuerst von *Ringhofer* (1951) 409 ff, geäußerten Ansicht hat sich die Lehre angeschlossen, vgl mwN *Kucsko-Stadlmayer* (1996) 157 ff; s auch *Eypeltauer/Strasser* (1987) 99, sowie *Walter/Mayer* (2000) Rz 617.

130 In diesem Sinne wohl auch VfSlg 10.134 A/1980: „Ein unterstellter Verwaltungsorganwalter braucht eine Weisung nicht auszuführen, zu deren Erlaß der Vorgesetzte nicht zuständig ist, und er darf sie nicht ausführen, wenn deren Ausführung für ihn erkennbar strafgesetzlichen Vorschriften zuwiderlaufen würde.“ Vgl auch *Apathy* (1988) 138 ff.

131 Wann die Befolgung einer Weisung gegen „strafgesetzliche Vorschriften“ iSd § 4 AHG und § 2 Abs 2 OrgHG verstößt, ist im einzelnen strittig; s dazu mwN *Apathy* (1986) 139 f, und *Eypeltauer/Strasser* (1987) 101 f.

132 *Heilbling* (1949) 368, hat die Verfassungskonformität des § 4 AHG bezweifelt, weil diese Bestimmung das in Art 20 Abs 1 B-VG verfassungsrechtlich ausgesprochene Ablehnungsrecht ohne verfassungsgesetzliche Ermächtigung zu einer Pflicht mache; die Bedenken sind wohl unbegründet, wenn man mit der hL (vgl FN 129) eine bereits aus Art 20 Abs 1 B-VG resultierende Pflicht zur Ablehnung der dort genannten Weisungen annimmt; s auch *Apathy* (1986) 138 ff.

133 *Walter* (1972) 833, und *Kucsko-Stadlmayer* (1999a) Rz 43; aA jedoch *Ent* (1969) 98.

rechtmäßig wäre. Bei der Beurteilung, ob ein Organ offenbar unzuständig war oder nicht, dürfen die Prüfungspflichten des angewiesenen Organs nicht überanstrengt werden, denn der Sinn des Weisungsrechts ist es ja gerade, für ein rasches, reibungsloses und einheitliches Funktionieren der Verwaltung zu sorgen¹³⁴.

h) Verschulden

Das allgemeine bürgerliche Recht kennt zwar auch eine Haftung ohne Verschulden; für die amts- und organhaftpflichtrechtliche Haftung wegen eines Organverhaltens ist Verschulden jedoch stets Voraussetzung¹³⁵. Das ergibt sich zweifelsfrei aus AHG und OrgHG, die in ihrem § 1 Abs 1 als Voraussetzung der Haftung ausdrücklich einen „schuldhaft“ zugefügten Schaden verlangen¹³⁶.

Der *Verschuldensbegriff* selbst richtet sich wieder nach dem des bürgerlichen Rechts¹³⁷. Danach ist Verschulden die Vorwerfbarkeit rechtswidrigen Verhaltens. Schuldhaft handelt, wer ein Verhalten setzt, das er hätte vermeiden sollen und auch hätte vermeiden können¹³⁸. Das ABGB unterscheidet dabei die Verschuldensformen des Vorsatzes und der Fahrlässigkeit. Vorsätzlich handelt, wer den Schaden mit „böser Absicht“, mit „Wissen und Willen“ verursacht (§ 1294 ABGB), wer also von der Rechtswidrigkeit seines Verhaltens weiß, den schädlichen Erfolg vorherseht und seinen Eintritt billigt¹³⁹. Fahrlässig handelt, wer den Schaden „aus Mangel der gehörigen Aufmerksamkeit, oder des gehörigen Fleißes“ verursacht (§ 1294 ABGB), wer also die gehörige Sorgfalt außer Acht lässt. Je nach dem Grad der Sorglosigkeit handelt jemand leicht fahrlässig, wenn er einen Fehler macht, der gelegentlich auch einem sorgfältigen Menschen unterläuft, grob fahrlässig aber, wenn die Sorgfaltswidrigkeit so schwer ist, dass sie einem ordentlichen Menschen

134 Schragel (1985) Rz 213, 215; s auch Adamovich/Funk/Holzinger (1998) Rz 27.057.

135 OGH 10.2.1988, ZVR 1989/93; *Ent* (1969) 84, 87 f; *Welser* (1975) 238; *Meier* (1979) 625 ff; *Schragel* (1985) Rz 143; *Kucsko-Stadlmayer* (1999a) Rz 32. Aus rechtspolitisch-er Sicht kritisch dazu *Klecatsky* (1981) 115; s auch *Aicher* (1988) 26 ff.

136 Fraglich ist, ob das – auch in Art 23 B-VG geforderte – Verschulden eine zwingende Voraussetzung der Haftung ist oder ob der einfache Gesetzgeber in verfassungskonformer Weise auch eine Gefährdungshaftung vorsehen könnte; letzteres bejaht zB *Schragel* (1985) Rz 5 ff; *derselbe* (1988) 583; dagegen zB *Vrba/Zechner* (1983) 38 ff; *Zechner* (1985) 591 f. Außerhalb des AHG und OrgHG bestehen jedenfalls zahlreiche Sonderhaftungsnormen, die eine verschuldensunabhängige Erfolgs- oder Gefährdungshaftung statuieren, vgl dazu die bei *Mader* (1997) Vorbem § 1 AHG Rz 4 ff, angeführten Beispiele.

137 *Schragel* (1985) Rz 143.

138 *Koziol/Welser* (1995) 455.

139 *Gschnitzer/Faistenberger/Barta/Eccher* (1988) 428; *Koziol/Welser* (1995) 456; *Koziol* (1997) Rz 5/25 ff.

in dieser Situation keinesfalls unterläuft¹⁴⁰. Ein „Durchschnittsmensch“ lässt gehörige Sorgfalt walten, wenn er jenen Grad des Fleißes und der Aufmerksamkeit an den Tag legt, der bei gewöhnlichen Fähigkeiten angewendet werden kann (§ 1297 ABGB). Von einer Person, die mit hoheitlichen Aufgaben betraut ist, wird idR mehr verlangt: Ihre Tätigkeit erfordert besondere Kenntnisse und Fähigkeiten, die zu erwerben ihre Pflicht und Voraussetzung ihrer Tätigkeit ist. Ermangelt es einem Organwalter daran und verursacht er deshalb einen Schaden, so hat er dafür einzustehen: Der Maßstab seiner Sorgfalt ist der eines *Sachverständigen* (§ 1299 ABGB)¹⁴¹. Umgekehrt sind auch die Rechtsträger durch eine Reihe von Bestimmungen verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass ihre Organe fähig sind, ihr Amt dem Gesetz gemäß auszuüben (s etwa § 23 Abs 1 BDG). Deshalb haben auch sie das Fehlen solcher Kenntnisse zu vertreten; denn der Staat soll aus der subjektiven Unfähigkeit seiner Organe keinen Vorteil ziehen¹⁴². Ein Organ kann sich also weder dem Rechtsträger gegenüber damit entschuldigen, den Schaden wegen mangelnder Fähigkeit gar nicht abgewendet haben zu *können*, noch kann der Rechtsträger mit diesem Argument die Haftung dem Geschädigten gegenüber abwehren¹⁴³. Dass die erforderliche Sorgfalt eines Organs an dem strengen Maßstab des § 1299 ABGB gemessen wird, darf jedoch nicht dazu führen, das Verschuldenserfordernis auf die Verletzung der objektiv gebotenen Sorgfalt zu reduzieren, vom Verschulden im subjektiven Sinn aber überhaupt abzusehen¹⁴⁴. Daher kann weder aus der objektiven Rechtswidrigkeit eines Verhaltens noch aus der Verletzung der objektiven Sorgfaltspflichten schon auf das Verschulden des handelnden Organs geschlossen werden; beruht etwa eine rechtsunrichtige Entscheidung auf einer vertretbaren Rechtsansicht, so hat das Organ nach ständiger Rsp nicht vorwerfbar und damit auch nicht haftungsbegründend gehandelt¹⁴⁵. Ebenso wenig kann einem deliktsunfähigen Organwalter sein Verhalten zum Vorwurf gemacht

140 Gschnitzer/Faistenberger/Barta/Eccher (1988) 428 f; Koziol/Welser (1995) 456; Koziol (1997) Rz 5/33 ff.

141 SZ 62/6, 62/162, 68/191; Ent (1969) 85 f; Davy B. (1983) 492; Schragel (1985) Rz 145; Puck (1988) 182; Pirker/Kleewein (1995) 531; Rebhahn (1997) 458 ff, 479 ff.

142 Reischauer (1979) 59 FN 26; zustimmend Apathy (1986) 137.

143 Vgl zu alldem Ent (1969) 85 f; Schragel (1985) Rz 145.

144 Vrba/Zechner (1983) 166; Apathy (1986) 137; Krejci (1988) 113; Kucsko-Stadlmayer (1999a) Rz 32 mwN; s jedoch die Rsp sowie Meier (1979) 625 ff; Koziol (1984) 380 f; Eypeltauer/Strasser (1987) 90; Posch (1988) 161 ff, die Verschulden – ohne nähere Prüfung der Deliktsfähigkeit – bereits dann annehmen, wenn das Organ seine objektiven Sorgfaltspflichten verletzt hat. Noch weiter geht Binder (1977) 130 ff, der dem Verschulden neben der Rechtswidrigkeit überhaupt keine eigenständige Bedeutung zuerkennen will, dagegen überzeugend Davy B. (1983) 491; ihm folgend Posch (1988) 165.

145 Apathy (1986) 137 f; vgl auch die in FN 98 zitierte Rsp und Lit.

werden. Das bedeutet freilich nicht, dass der Rechtsträger in einem solchen Fall von jeder Haftung frei bleibt. Zu prüfen wäre vielmehr, ob die Auswahl und der Einsatz eines zB zurechnungsunfähigen Organs nicht Folge einer nachlässig geführten Organisation ist, die ihrerseits zum Anknüpfungspunkt für eine Haftung werden kann¹⁴⁶.

Hinsichtlich der für eine Haftung erforderlichen Schwere des Verschuldens muss zwischen den einzelnen Ansprüchen unterschieden werden: Der Rechtsträger haftet dem Geschädigten im Wege des *Amts-haftungsanspruches* für jeden Grad des Verschuldens seiner Organe¹⁴⁷. Einen *Regressanspruch* gegen das Organ hat er aber nur, wenn dieses vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt hat (§ 3 Abs 1 AHG); bei leichter Fahrlässigkeit entfällt die Haftung. Diese Privilegierung soll verhindern, „daß die Verwaltungsarbeit der Organe unter dem Drucke der drohenden Haftung erschwert oder verlangsamt würde“¹⁴⁸. Hat das Organ den Schaden grob fahrlässig verursacht, kann der Rückersatz darüber hinaus nach § 3 Abs 2 AHG aus Gründen der Billigkeit gemäßigt werden. Das Gericht hat dabei insbesondere auf die in § 2 Abs 2 DHG angeführten Umstände sinngemäß Bedacht zu nehmen¹⁴⁹.

Dagegen ist ein *Erstattungsanspruch* des Rechtsträgers gegen das Organ erst bei entschuldbarer Fehlleistung ausgeschlossen, also nur bei leichtester Fahrlässigkeit, der sogenannten culpa levissima (§ 2 Abs 2 OrgHG)¹⁵⁰. Hat das Organ nur leicht fahrlässig gehandelt, kann das Gericht den Ersatz aus Gründen der Billigkeit mäßigen oder ganz erlassen, hat es aber grob fahrlässig gehandelt, kann der Ersatz – wie beim Regressanspruch – nur gemäßigt werden (§ 3 Abs 1 OrgHG). Auch hier ist auf die in § 2 Abs 2 DHG genannten Umstände sinngemäß Bedacht zu nehmen (§ 3 Abs 2 OrgHG)¹⁵¹.

Ein erstattungs- oder regresspflichtiges Organ muss auch dann nicht für den ganzen Schaden aufkommen, wenn entweder ein anderes Organ oder der Geschädigte selbst den Schadenseintritt *mitverschuldet* hat. Im ersten Fall hat sich der Rechtsträger auch an das zweite Organ zu

146 S auch *Vrba/Zechner* (1983) 166; *Puck* (1988) 183.

147 SZ 52/56, 62/162.

148 AB 594 BlgNR 5. GP, 2; vgl näher *Apathy* (1986) 136 f.

149 S dazu *Schragel* (1985) Rz 211a.

150 Die unterschiedliche Haftungsfreistellung von AHG und OrgHG lässt sich nur mehr historisch erklären; Zweifel an der sachlichen Rechtfertigung für diese Differenzierung haben etwa *Apathy* (1986) 137; *Krejci* (1988) 119, sowie *Kerschner* (1996) 198, geäußert. UE können diese Zweifel freilich bloß rechtspolitischer Natur sein, weil eine verfassungsrechtlich vorgegebene Differenzierung aus gleichheitsrechtlichen Gründen wohl nicht beanstandet werden kann.

151 S auch *Eypeltauer/Strasser* (1987) 111 f.

halten. Lassen sich die Anteile der Organe am Schaden bestimmen, so haftet jeder nur für seinen Teil, lassen sie sich aber nicht bestimmen oder haben die Organe vorsätzlich gehandelt, so haften sie zu gleichen Teilen (§ 1302 ABGB)¹⁵². Hat der Geschädigte selbst den Schaden mitverschuldet, so verringert sich der ihm zustehende Ersatz entsprechend der Schwere seines Verschuldens (§ 1304 ABGB). Das Mitverschulden des Geschädigten ist freilich nach hA kein echtes Verschulden, sondern bloße Sorglosigkeit gegenüber den eigenen Gütern, Rechtswidrigkeit ist dafür nicht vorausgesetzt¹⁵³. Die vom Geschädigten verlangte Aufmerksamkeit darf dabei jedoch nicht überstrapaziert werden¹⁵⁴. Je nach der Schwere des Verschuldens von Organ und Geschädigtem wird der Schaden auf sie aufgeteilt; dabei kann ein sehr schweres Verschulden des einen Teils eine leichte Fahrlässigkeit des anderen Teils so sehr überwiegen, dass das leichte Verschulden dagegen nicht ins Gewicht fällt und daher unbeachtet bleibt¹⁵⁵.

Bei Schäden, die im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung zugefügt werden, kann es nicht bloß ausnahmsweise zu einer solidarischen oder geteilten Haftung kommen. Zunächst schon deshalb, weil in diesem Bereich nach dem hier vertretenen Verständnis der Funktions- theorie Organe sowohl für den Bund als auch für das Land tätig werden, sodass sich bereits der Amtshaftungsanspruch an beide Rechtsträger richten kann. Dann besteht im hierarchisch aufgebauten Amt der Landesregierung aber stets auch die Möglichkeit, dass das Fehlverhalten eines Organs durch die fachliche oder dienstliche Aufsicht eines anderen Organs hätte verhindert werden können. Gerade bei der Erfüllung organisatorischer Aufgaben ist schließlich auch ein Zusammenwirken des Landesamtsdirektors mit dem Landeshauptmann vorgesehen, so- dass ein mangelhaft geführter innerer Dienstbetrieb häufig auch auf ein Verschulden beider Organe zurückzuführen sein wird.

152 Das allgemeine Zivilrecht sieht für diesen Fall zum Schutz des Geschädigten eine solidarische Haftung vor: § 1302 ABGB „[...] so haften alle für einen und einer für alle“ – da der Geschädigte und damit der Anspruchsgegner des belangten Organwalters hier aber ein Rechtsträger ist, wird man den Schutzgedanken des § 1302 ABGB zugunsten der Organe umzukehren haben: Angesichts der wirtschaftlichen Potenz des Rechtsträgers im Vergleich zur Finanzkraft seiner Organwalter verdienen diese jedenfalls, vor einer solidarischen Haftung in Schutz genommen zu werden – es wäre daher unzulässig, von einem Organ für den ganzen Schaden Ersatz zu verlangen, auf dass sich dieses bei seinem Mitschädiger schadlos halte; vgl zu dieser von der hL und Rsp vertretenen Ansicht mwN auch *Matscher* (1974) 546, sowie *Schrägel* (1985) Rz 206.

153 *Vrba/Zechner* (1983) 25, 185 ff; *Schrägel* (1985) Rz 155; *Eypeltauer/Strasser* (1987) 114 f; *Gschnitzer/Faistenberger/Barta/Eccher* (1988) 464; *Kozioł/Welser* (1995) 462 ff; *Rebhahn* (1997) 525 ff.

154 *Schrägel* (1985) Rz 155.

155 Vgl zu alldem *Ent* (1969) 91 f; *Schrägel* (1985) Rz 155.

i) *Art und Umfang des Ersatzes*

Sowohl nach AHG (§ 1 Abs 1) als auch nach OrgHG (§ 1 Abs 1) ist der allgemein-zivilrechtliche Grundsatz der Naturalrestitution (§ 1323 ABGB) außer Kraft gesetzt. Der Ersatz des Schadens besteht also nicht in einer Zurückversetzung in den vorigen Stand, sondern ausschließlich in Geld. Dies ist ausdrücklich nur für den Amtshaftungsanspruch und für den Erstattungsanspruch angeordnet, gilt aber selbstverständlich auch für den Regressanspruch. Er kann nur eine Geldforderung sein, weil ja auch der Rechtsträger dem Geschädigten nur in Geld Ersatz geleistet hat¹⁵⁶.

Die allgemein-zivilrechtlichen Regelungen über die Höhe des zu leistenden Ersatzes gelten unverändert auch für AHG und OrgHG. Danach richtet sich der Umfang der Ersatzpflicht nach dem Verschulden: Hat das Organ leicht fahrlässig gehandelt, haftet es dem Rechtsträger nach OrgHG (vorbehaltlich einer richterlichen Mäßigung) bzw dieser dem Geschädigten nur für den positiven Schaden. Hat das Organ aber grob fahrlässig oder vorsätzlich gehandelt, so hat es nach OrgHG bzw nach AHG (wenn nicht die richterliche Mäßigung eingreift) dem Rechtsträger bzw dieser dem Geschädigten volle Genugtuung zu leisten (§§ 1323 f ABGB)¹⁵⁷.

j) *Besondere Voraussetzungen des Regressanspruches*

Der Rechtsträger kann nach § 3 Abs 1 AHG vom schädigenden Organ Rückersatz begehren, wenn er dem Geschädigten „auf Grund dieses Bundesgesetzes“ den Schaden ersetzt hat. Voraussetzung eines Regressanspruches ist also, dass der Rechtsträger den Geschädigten bereits befriedigt, ihm also Zahlung geleistet hat. Weiters muss diese Zahlung auf Grund einer Amtshaftungsklage geleistet worden sein. Wurde der Schaden auf andere Weise als durch Geldersatz wiedergutmacht, steht ein Regressanspruch nicht zu¹⁵⁸.

k) *Beweislast*

Mangels eigener Beweislastregeln im AHG und im OrgHG kommen die allgemeinen Regeln des Schadenersatzrechts zur Anwendung¹⁵⁹. Der Kläger hat den Eintritt des Schadens, das rechtswidrige Verhalten und

¹⁵⁶ Vgl Ent (1969) 95 ff; *Schrager* (1985) Rz 161, 199. Zur Verfassungskonformität dieser Regelung s *Kucsko-Stadlmayer* (1999a) Rz 37.

¹⁵⁷ SZ 64/85; *Schrager* (1985) Rz 159.

¹⁵⁸ *Vrba/Zechner* (1983) 192; *Schrager* (1985) Rz 199; *Apathy* (1986) 135 f.

¹⁵⁹ *Vrba/Zechner* (1983) 171.

die Verursachung des Schadens durch das Verhalten zu beweisen¹⁶⁰. Ebenso obliegt ihm grundsätzlich der Beweis des Verschuldens, wenn nicht das allgemeine Zivilrecht eine Beweislastumkehr anordnet¹⁶¹, wie dies etwa bei Schutzgesetzverletzungen der Fall ist¹⁶². Der OGH kehrt darüber hinaus die Beweislast in Amtshaftungsfällen stets mit der Begründung um, dass „Organe ausnahmslos verpflichtet sind, sich rechtmäßig zu verhalten.“ Aus diesem Grund treffe die Behauptungs- und Beweislast für mangelndes Verschulden bei Nichterfüllung von Rechtspflichten stets den Rechtsträger¹⁶³. Für den Geschädigten, der im Wege eines Amtshaftungsanspruches gegen den Rechtsträger vorgeht, schafft § 2 Abs 1 AHG eine „Beweiserleichterung“: Da für ihn häufig nur schwer feststellbar ist, welches Organ für einen Rechtsträger handelte oder (im Falle einer Unterlassung) hätte handeln müssen, soll der Beweis genügen, dass der Schaden nur durch die Rechtsverletzung eines Organs des beklagten Rechtsträgers entstanden sein konnte; eine Nennung dieses Organs ist nicht erforderlich¹⁶⁴. Dem Rechtsträger obliegt es dann, zu beweisen, dass das verantwortliche Organ aus besonderen Gründen nicht schuldhaft gehandelt hat¹⁶⁵. Ebenso hat der Beklagte den Beweis für ein allfälliges Mitverschulden des Geschädigten zu erbringen¹⁶⁶.

Die genannte Beweiserleichterung gilt aber nicht für den Rechtsträger, der sich an einem Organ im Wege eines Regress- oder Erstattungsanspruches schadlos halten will. Vielmehr obliegt diesem der

160 OGH 25.8.1993, JBI 1994, 185.

161 Vgl dazu *Gschnitzer/Faistenberger/Barta/Eccher* (1988) 479 ff, 486; *Koziol/Welser* (1995) 456 f; *Koziol* (1997) Rz 16/15.

162 Hier muss der Geschädigte bloß den Eintritt des Schadens und die Verletzung des Schutzgesetzes beweisen (SZ 60/33); vgl auch *Pirker/Kleewein* (1995) 522 f, sowie *Koziol* (1997) Rz 16/36 ff. Die Rsp hat bei Schutzgesetzverletzungen mitunter eine darüber hinausgehende Beweiserleichterung angenommen und sich mit der *Behauptung* begnügt, ein dem beklagten Rechtsträger zuzuordnendes Organ habe die gebotene Aufsicht pflichtwidrig unterlassen: SZ 54/143, s dazu auch *Davy B.* (1983) 487.

163 SZ 62/72, 62/98, 65/2 = JBI 1992, 649 (mit Anm von *Apathy*); OGH 9.6.1992, JBI 1993, 320 (mit Anm von *Rebhahn*); kritisch *Koziol* (1997) Rz 16/15 FN 55 im Anschluss an *Apathy*.

164 SZ 65/2 = JBI 1992, 649 (mit Anm von *Apathy*). S auch *Vrba/Zechner* (1983) 171 f; *Schragel* (1985) Rz 171; kritisch zur Deutung dieser Bestimmung als Beweiserleichterung *Krejci* (1988) 112 f.

165 SZ 60/217, 62/72, 62/98, 65/2 = JBI 1992, 649 (mit Anm von *Apathy*); *Vrba/Zechner* (1983) 171 f; *Zechner* (1985) 596; vgl aber *Meier* (1979) 626 f, die aus § 2 Abs 1 AHG schließt, es komme auf das Verschulden überhaupt nicht an und daher einen Exkulpierungsbeweis nicht zulassen will; diese Ansicht ablehnend *Schragel* (1985) Rz 172.

166 Vgl zB *Vrba/Zechner* (1983) 187.

Beweis, dass dem Organ ein rechtswidriges schädigendes Verhalten in Vollziehung der Gesetze vorgeworfen werden kann¹⁶⁷.

l) Verjährung

Der *Amtshaftungsanspruch* nach § 1 AHG¹⁶⁸ und der *Erstattungsanspruch* nach § 1 Abs 1 OrgHG verjähren in drei Jahren ab Kenntnis des Schadens¹⁶⁹, keinesfalls aber vor einem Jahr nach Rechtskraft einer rechtsverletzenden Entscheidung oder Verfügung. Ist dem Geschädigten der Schaden nicht bekannt geworden oder ist der Schaden aus einem Verbrechen entstanden, so verjährt sein Anspruch erst zehn Jahre nach der Entstehung des Schadens (§ 6 Abs 1 AHG und § 5 OrgHG). Im Vergleich zur zivilrechtlichen Generalbestimmung des § 1489 ABGB wird hier also nur auf die Kenntnis des Schadens, nicht aber auch auf die Kenntnis des Schädigers abgestellt¹⁷⁰; die allgemeine Verjährungszeit von 30 Jahren (§ 1478 ABGB) ist im AHG und OrgHG auf zehn Jahre herabgesetzt¹⁷¹.

Die Verjährung des *Regressanspruches* des Rechtsträgers gegen „sein“ Organ (§ 3 Abs 1 AHG) bzw des Bestellungsrechtsträgers gegen den Funktionsrechtsträger (§ 1 Abs 3 AHG) beginnt nach § 6 Abs 2 AHG bereits vor seinem Entstehen¹⁷², nämlich mit dem Anerkenntnis des Amtshaftungsanspruches durch den Rechtsträger oder mit rechtskräftiger Verurteilung des Rechtsträgers, also noch vor der für den Regressanspruch erforderlichen Leistung des Rechtsträgers an den Geschädigten; die Verjährungszeit beträgt sechs Monate¹⁷³.

167 *Vrba/Zechner* (1983) 195.

168 § 6 Abs 1 AHG erwähnt zwar nur den Anspruch nach § 1 Abs 1 AHG ausdrücklich; richtigerweise muss diese Vorschrift aber auch für den gegen den Bestellungsrechtsträger gerichteten Amtshaftungsanspruch nach § 1 Abs 3 AHG gelten, vgl. *Schrägel* (1985) *Ergänzungsheft* 14, sowie *Mader* (1997) § 6 AHG Rz 2.

169 Die Verjährungsfrist wird nach der Rsp mit der positiven Kenntnis des Schadens auch dann in Gang gesetzt, wenn der Geschädigte die Höhe des Schadens noch nicht beziffern kann, ihm noch nicht alle Schadensfolgen bekannt sind bzw diese noch nicht zur Gänze eingetreten sind. Der drohenden Verjährung muss der Geschädigte mit einer Feststellungsklage begegnen: OGH 22.11.1995, JBl 1996, 315 (mit Anm von *Riedler*); s zur Verjährung des Erstattungsanspruches auch SZ 70/104.

170 Für das Amtshaftungsrecht korreliert diese Verjährungsregelung mit der in § 2 Abs 1 AHG vorgesehenen Beweiserleichterung, vgl. *Mader* (1997) § 6 AHG Rz 4. *Ent* (1969) 101 f, hält sie im Organhaftpflichtrecht für ungerechtfertigt; ihm folgend *Eypeltauer/Strasser* (1987) 117.

171 Vgl. dazu *Ent* (1969) 102 f; *Schrägel* (1985) Rz 228; *Mader* (1997) § 6 AHG Rz 4; kritisch *Eypeltauer/Strasser* (1987) 118.

172 *Apathy* (1986) 141.

173 *Schrägel* (1985) Rz 229 f; *Mader* (1997) § 1 AHG Rz 15, § 6 AHG Rz 10.

m) Haftungsausschluss

Zufolge § 2 Abs 3 AHG und § 2 Abs 3 OrgHG ist die Haftung für Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes, des Verwaltungsgerichtshofes und des Obersten Gerichtshofes absolut ausgeschlossen. Unter einem „Erkenntnis“ ist jedwede Art von Entscheidung durch ein Höchstgericht zu verstehen¹⁷⁴. Dieser absolute Haftungsausschluss beruht auf dem Gedanken, dass die Höchstgerichte Grenzgorgane sind, deren Entscheidungen im Interesse des Rechtsfriedens und der Rechtssicherheit als endgültige gewährleistet sein müssen¹⁷⁵.

Einen relativen Haftungsausschluss normieren die § 2 Abs 2 AHG und § 2 Abs 1 OrgHG für den Fall, dass der Geschädigte den Schaden durch ein Rechtsmittel oder eine Beschwerde an den VwGH (so § 2 Abs 2 AHG und § 2 Abs 1 OrgHG) bzw VfGH oder durch sonst eine gesetzlich begründete Maßnahme (so § 2 Abs 1 OrgHG) hätte abwenden können, dies aber verabsäumt hat. Hinter dieser drastischen Folge, dem gänzlichen Anspruchsverlust bei Vernachlässigung der Rettungspflicht durch den Geschädigten, steht der Gedanke, dass jedermann verpflichtet ist, zunächst jene Instrumentarien der Rechtsordnung in Anspruch zu nehmen, die primär zur Schadensabwehr bestimmt sind. Erst wenn diese nicht mehr ausreichen, den Schaden zu verhüten, soll sich der Geschädigte im Wege eines Schadenersatzanspruches an den Rechtsträger bzw an das Organ halten können¹⁷⁶. Die hypothetische Erfolgsaussicht des Rechtsmittels ist dabei nicht von Belang¹⁷⁷.

Die vom OGH ursprünglich vertretene Ansicht, eine Amtshaftung käme nur dann in Frage, wenn *alle anderen* Mittel zur Abwendung oder zum Ersatz des Schadens erfolglos waren (materielle Subsidiarität), wurde von der Lehre erfolgreich bekämpft¹⁷⁸. Aus dem Sinn dieser Regelung leitet jedoch auch die Lehre ab, dass das „Rechtsmittel“ iSd § 2 Abs 2 AHG bzw § 2 Abs 1 OrgHG weit zu verstehen ist. Unter diesen Begriff fallen demnach neben den ordentlichen Rechtsmitteln alle Rechtsbehelfe, die sich unmittelbar gegen das Organverhalten richten

174 Walter (1972) 829; Schragel (1985) Rz 196.

175 SZ 68/191; Walter (1972) 829; Vrba/Zechner (1983) 189 f; Schragel (1985) Rz 196 ff. Die Verfassungskonformität dieses in Art 23 B-VG nicht vorgesehenen Haftungsausschlusses wurde verschiedentlich, allen voran von Klecatsky (1981) 119 f, bezweifelt, s dazu mwN Kucsko-Stadlmayer (1999a) Rz 38.

176 S dazu Ent (1969) 91 f; Schragel (1985) Rz 176; Rebhahn (1997) 526 ff; Kucsko-Stadlmayer (1999a) Rz 39 mwN. Kritisch zur „sogenannten Subsidiarität der Amtshaftung“ Matscher (1974) 549 ff, 602 ff, und Vrba/Zechner (1981) 622, mwN.

177 OGH 18.9.1991, AnwBl 1992, 143 (mit Anm von Arnold) = JBl 1992, 249; OGH 22.10.1999, 1 Ob 80/99 t.

178 Vgl mwN Matscher (1974) 549 ff, 602 ff; Vrba/Zechner (1981) 622; Krejci (1988) 116.

und nach der gesetzlichen Ordnung seine Beseitigung oder Berichtigung ermöglichen¹⁷⁹. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut der genannten Bestimmungen fällt darunter jedenfalls auch die Beschwerde an den VfGH, somit auch eine Säumnisbeschwerde¹⁸⁰; die Nichterhebung einer Beschwerde an den VfGH führt dagegen nur nach OrgHG zum Anspruchsverlust¹⁸¹. Z zufolge § 2 Abs 1 OrgHG verliert der Rechtsträger seinen Erstattungsanspruch auch dann, wenn er den Schaden „durch sonst eine gesetzlich begründete Maßnahme“, also etwa durch die Ausübung des Aufsichtsrechts, die Nichtigkeitsklärung eines Bescheides nach § 68 Abs 4 AVG oder durch Weisung, hätte abwenden können¹⁸².

Die Rsp und ein Teil der Lehre fassen den in § 2 Abs 2 AHG bzw § 2 Abs 1 OrgHG geregelten Haftungsausschluss als einen Mitverschuldens-einwand besonderer Art auf und setzen daher für seine Berechtigung voraus, dass das Rechtsmittel schuldhaft (bzw sorglos) nicht ergriffen wurde¹⁸³. Ein die Rettungspflicht verletzendes anderes Verhalten führt zwar nicht zum gänzlichen Verlust des Anspruchs, kann aber nach § 1304 ABGB die Minderung des Ersatzes zur Folge haben¹⁸⁴.

179 Vgl die Aufzählung der Rechtsmittel im einzelnen bei *Schragerl* (1985) Rz 178 ff; s auch *Vrba/Zechner* (1981) 589 ff; *dieselben* (1983) 174 ff; *Davy B.* (1983) 495 f; *Zechner* (1985) 594 f; *Mader* (1997) § 2 AHG Rz 7 ff; *Kucsko-Stadlmayer* (1999a) Rz 39; *Walter/ Mayer* (2000) Rz 1294. Für eine Beschränkung auf ordentliche Rechtsmittel aber *Preslmayr/Zitta* (1963) 307 ff; ihnen folgend *Walter* (1972) 830; einschränkend auch *Matscher* (1974) 547 ff.

180 OGH 18.9.1991, JBI 1992, 249.

181 Dass die Nichterwähnung der Beschwerde an den VfGH in § 2 Abs 2 AHG nicht bloß ein gesetzgeberisches Versehen ist, das im Wege der Interpretation zu korrigieren wäre, betonen *Vrba/Zechner* (1981) 593 mwN; s auch *Schragerl* (1985) Rz 185, sowie SZ 55/161.

182 *Mader* (1997) § 2 OrgHG Rz 2.

183 Vgl zB SZ 43/216, 55/81, 62/176; s auch *Ent* (1969) 92; *Matscher* (1974) 549 ff, 602 f; *Schragerl* (1985) Rz 174; *Zechner* (1985) 595; *Eypeltauer/Strasser* (1987) 114 f; *Mader* (1997) § 2 AHG Rz 4; kritisch *Walter* (1972) 830 f, 842; *Kozioł* (1997) Rz 12/105.

184 *Vrba/Zechner* (1981) 622 ff mwN.

II. Öffentlich-rechtlicher Teil

A. Vorbemerkung

Entsteht durch behördliche Fehlleistungen bei der Besorgung von Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung ein Schaden, so bereitet die haftungsrechtliche Zurechnung Schwierigkeiten, die vor allem in strukturellen Spezifika der mittelbaren Bundesverwaltung begründet sind. Kennzeichen dieser Vollziehungsform ist, dass im Regelfall organisatorische Landesorgane funktionell als Bundesorgane tätig werden. Organisation und Funktion sind jedoch keineswegs säuberlich trennbare Kategorien, sondern im Verwaltungsalltag eng miteinander verzahnt. Dem Verfassungskonzept der mittelbaren Bundesverwaltung liegt zwar die Einsicht in die verwaltungsökonomischen Vorteile einer solchen Mischverwaltung zugrunde; die damit verbundenen Probleme bei der kompetenzrechtlichen Zurechnung der einzelnen Vollziehungsschritte wurden jedoch vom historischen Verfassungsgesetzgeber offensichtlich nicht in der nötigen Schärfe erkannt.

Das Konzept der bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation in Österreich baut auf der Trennung von politischer Leitung und bürokratischer Administration, von funktionaler Bundesverwaltung und autonomer Landesorganisation¹⁸⁵ auf. Dabei wird fingiert, dass die in der Vollziehung jeweils gesetzten Einzelakte diesen Bereichen – entsprechend den Prinzipien der bundesstaatlichen Trennungsordnung – eindeutig zurechenbar sind. Ausgehend von dieser Trennbarkeit zwischen Funktion und Organisation ordnet das öffentliche Recht ein sehr differenziertes Sanktionssystem an, das disziplinarrechtliche, politische, finanzielle und staatsrechtliche Verantwortlichkeiten begründet.

Spätestens seit dem „Lebensmittelerkenntnis“, VfSlg 8466/1978, ist auch *rechtlich* klargestellt, dass diese Trennung von Funktion und Organisation nicht durchgehend einlösbar ist. Seither behilft man sich mit „Schwerpunktregeln“, „Vordergrundtheorien“ uä, um Einzelakte rechtlich zurechenbar zu machen. Als besonders problematisch erweisen sich daher jene Fälle, in denen funktionale und organisatorische Aspekte kompetenzrechtlich eng miteinander verknüpft sind, aber *amtshaftungs- und organhaftpflichtrechtlich* eindeutig dem einen oder anderen Bereich zugeordnet werden müssen. Dabei zeigt sich, dass zivilrechtliche Haftungsaspekte und öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeiten vielfach nur schwer synchronisierbar sind. Hinzu kommt, dass das gestufte

¹⁸⁵ Sie ist freilich durch bundesverfassungsrechtliche Schranken strukturell versteinert, vgl. *Pernthaler* (1982) 337.

Leitungs- und Aufsichtssystem in der mittelbaren Bundesverwaltung der Schaffung transparenter Verantwortlichkeiten nicht gerade förderlich ist; in diesem schwer durchschaubaren Beziehungsgeflecht von Teil- und Mitverantwortungen lassen sich keineswegs immer klare zivilrechtliche Haftungsstrukturen festmachen. Sie können nur im Einzelfall mühsam entwickelt werden.

Im folgenden sollen Grundstrukturen der in der mittelbaren Bundesverwaltung bestehenden Verantwortungsbeziehungen skizziert und mit typischen haftungsrechtlichen Grundschemata verknüpft werden.

B. Der Landesamtsdirektor

1. Historische Entwicklung der Stellung des Landesamtsdirektors in der mittelbaren Bundesverwaltung

a) Die Stellung des Landesamtsdirektors in der mittelbaren Bundesverwaltung ist nur im Lichte der Entstehung des Art 106 B-VG und des BVG vom 30. Juli 1925, betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, BGBl 1925/289, (BVG ÄdLReg) verständlich. Die im Zeitpunkt der Erlassung des B-VG neuartige und im Lichte der Tradition des dezentralisierten Einheitsstaates durchaus föderalistisch erscheinende Organisationsform der mittelbaren Bundesverwaltung sollte nach den Plänen des Bundes durch den Landesamtsdirektor für den gewünschten Bundeseinfluss offen gehalten werden¹⁸⁶. Um ein echtes Gegengewicht zum Landeshauptmann zu etablieren, wollte man diesem Organ in der mittelbaren Bundesverwaltung eine möglichst starke Stellung einräumen: Er sollte mit selbständiger Verantwortung ausgestattet sein und auch staatsrechtlich verantwortlich gemacht werden können (Art 142 B-VG)¹⁸⁷. Die Länder, die darin „wieder das Hervorkommen des alten k.k. Statthalters“ erblickten¹⁸⁸, den „Geßler-Hut“, den die Beamtenschaft des Bundes in den Ländern aufstellt¹⁸⁹, widersetzten sich diesen Vorstellungen entschieden. Die von ihnen im Gegenzug angestrebte umfassende Organisationsgewalt des Landesverfassungsgesetzgebers ließ sich zwar nicht voll realisieren; immerhin gelang es den Ländern aber, den Landesamtsdirektor auf den Status eines Hilfsorgans und auf die Funktion des Leiters des inneren Dienstes zurückzudrängen¹⁹⁰. Dieser Kompromiss fand auch in der Textierung des Art 106 B-VG Niederschlag. Die Länder konnten ihre Interessen insoweit durchsetzen, als dem Landesamtsdirektor keine funktionale Spitzenstellung in der mittelbaren Bundesverwaltung eingeräumt wurde. Der Bund sicherte sich dafür die einheitliche Einrichtung des Landesamtsdirektors und ein Zustimmungsrecht zu seiner Ernennung¹⁹¹.

Eine Analyse der Stellung und Aufgaben des Landesamtsdirektors in der mittelbaren Bundesverwaltung darf diesen historischen Aspekt nicht

186 Schmitz (1978) 33 ff; Fallend (1997) 264.

187 S die Nachweise bei Ermacora (1967) 128, 173 und 368.

188 Vgl die Äußerung Severs, abgedruckt in Ermacora (1989) 188.

189 So Ender, zitiert nach Schmitz (1978) 39.

190 S die historischen Nachweise bei Schmitz (1978) 38 ff.

191 Vgl auch Zluwa (1972) 254 f.

gänzlich ausklammern. Denn die Textierung des Art 106 B-VG, die sich von den verschiedenen Entwürfen¹⁹² zum Teil erheblich unterscheidet, ist ohne diese spannungsgeladene Entwicklung¹⁹³ nicht so recht verständlich.

b) Die historische Funktion des Landesamtsdirektors bestand im wesentlichen darin, ein Integrationsorgan zu sein für die bis zur Verfassunsnovelle 1925 noch getrennt bestehenden Verwaltungsapparate des Landesrates (ehemalige Ämter und Beamte des Landesausschusses) und der Landesregierung (ehemalige Statthaltereien), um so die Doppelgleisigkeit der Verwaltung innerorganisatorisch zu paralisieren¹⁹⁴. Seine Stellung in den damals organisatorisch und funktional getrennten Verwaltungseinheiten machte eine sprachlich stärkere Akzentuierung seiner Funktionen in beiden Organisationsbereichen nötig, als dies heute der Fall wäre¹⁹⁵.

2. Rechtsgrundlagen

Auf bundesverfassungsrechtlicher Ebene wird der Rahmen für die Befugnisse des Landesamtsdirektors durch Art 106 B-VG, § 8 Abs 5 lit a des Übergangsgesetzes 1920, BGBl 1925/368, (ÜG 1920) und durch das BVG ÄdLReg festgelegt.

Die dem Geltungsbeginn nach älteste Regelung ist Art 106 B-VG, demzufolge „[zur] Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung [...] ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter als Landesamtsdirektor bestellt“ wird, der „auch in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung das Hilfsorgan des Landeshauptmannes“ ist.

§ 8 Abs 5 lit a ÜG 1920 knüpft an diese Regelung an und bestimmt, dass der Landesamtsdirektor durch die Landesregierung mit Zustimmung der Bundesregierung zu bestellen ist. Außerdem wird in dieser Vorschrift der Landeshauptmann zum Vorstand des Amtes der Landesregierung berufen und in Aussicht gestellt, dass nähere Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der ÄdLReg durch ein besonderes Bundesverfassungsgesetz erlassen werden.

192 Vgl. Schmitz (1978) 33 f, 37 ff; derselbe (1981) 222 f.

193 Vgl. dazu näher Schmitz (1978) 33 ff; Pernthaler (1982).

194 Zluwa (1972) 183; Weber (1987) 97 f.

195 Zluwa (1972) 255, spricht von „pädagogischen Bemühungen [...] terminologische Klarheit zu schaffen“.

Dieses Bundesverfassungsgesetz wurde 1925 als BVG ÄdLReg kundgemacht. Sein § 1 Abs 3 wiederholt die Stellung des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes und unterstellt ihn der unmittelbaren Aufsicht des Landeshauptmannes.

Bereits aus diesen Rechtsgrundlagen wird ersichtlich, dass die Aufgaben des Landesamtsdirektors in der mittelbaren Bundesverwaltung kompetenzrechtlich nicht einfach zu verorten sind. Sie befinden sich an der Grenze zwischen Organisation und Funktion, damit aber auch an der Bruchstelle zwischen Landes- und Bundeskompetenz. Für die Zurechnung eines allfälligen Fehlverhaltens des Landesamtsdirektors an das Land bzw den Bund ist eine eindeutige kompetenzrechtliche Zuordnung gleichwohl erforderlich¹⁹⁶. Nimmt der Landesamtsdirektor *funktionale* Befugnisse in der mittelbaren Bundesverwaltung wahr, so wird sein Verhalten dem Bund zugerechnet. Dieser hat für Schäden, die der Landesamtsdirektor einem Dritten rechtswidrig und schuldhaft verursacht hat, amtschaftsrechtlich Ersatz zu leisten. Wurde aber der Bund unmittelbar durch den Landesamtsdirektor geschädigt, so kann er ihn im Wege eines Erstattungsanspruches nach OrgHG belangen. Hat der Landesamtsdirektor dagegen *organisatorische* Befugnisse wahrgenommen, so findet nach der hier vertretenen Ansicht eine Zurechnung an das Land statt, das im Fall eines Fehlverhaltens in gleicher Weise wie der Bund nach AHG Ersatz zu leisten hat, sich aber auch nach diesem Gesetz bzw – im Fall der unmittelbaren Schädigung – nach OrgHG am Landesamtsdirektor schadlos halten kann.

3. Organisatorische Befugnisse des Landesamtsdirektors

3.1. Das Verhältnis Landesamtsdirektor – Landeshauptmann

Die dargestellten verfassungsrechtlichen Vorschriften zeigen, dass Landesamtsdirektor und Landeshauptmann für die Organisation im Amt der Landesregierung sowohl im Funktionsbereich als auch in Bezug auf die Ausübung der daraus erfließenden Befugnisse zusammenwirken sollen¹⁹⁷, um ein Funktionieren des inneren Dienstbetriebes¹⁹⁸ im Amt der Landesregierung sicherzustellen. Fraglich ist dabei zunächst, in

196 Vgl dazu oben I.B.1.b.

197 Vgl dazu *Pernthaler* (1982) 341; *Weber* (1987) 165 f.

198 Unter diesem Begriff fasst *Pesendorfer* (1981) 43, 67, den Funktionsbereich des LAD als Leiter des inneren Dienstes und den Funktionsbereich des LH als Vorstand des AdLReg zusammen.

welchem Verhältnis die organisatorischen Befugnisse dieser beiden Organe zueinander stehen.

a) *Abgrenzung der organisatorischen Befugnisse des Landesamtsdirektors von jenen des Landeshauptmannes*

Aus § 2 Abs 5 und § 3 Abs 2 BVG ÄdLReg folgt zunächst, dass die Erlassung der Geschäftseinteilung und der Geschäftsordnung des Amtes der Landesregierung ausschließlich dem Landeshauptmann obliegt, der damit die zentrale Gestaltung des Aufbaus und des Ablaufs der Organisation bestimmt. Durch die Geschäftseinteilung wird das strukturelle Gefüge des Amtes der Landesregierung (va die Zuordnung der Aufgaben zu den Organisationseinheiten) gestaltet (*Aufbauorganisation*)¹⁹⁹. Die Geschäftsordnung beinhaltet va Vertretungsregelungen, aber auch die Informationskompetenzen sowie die einzelnen Phasen der Informationsbearbeitung und Entscheidungsfindung, also den zentralen Bereich der *Ablauforganisation*²⁰⁰. Bei der Erlassung der Geschäftsordnung und der Geschäftseinteilung wird der Landeshauptmann als unmittelbares Vollziehungsorgan des Landes tätig.

Alle anderen Agenden, die dem Funktionieren des inneren Dienstbetriebes dienen, gehören zu der in Art 106 B-VG und § 1 Abs 3 BVG ÄdLReg ausdrücklich so bezeichneten „Leitung des inneren Dienstes“ und obliegen dem Landesamtsdirektor. Der Funktionsbereich des Landesamtsdirektors lässt sich somit von jenem des Landeshauptmannes nur negativ abgrenzen als die Summe all jener dem inneren Dienstbetrieb zugehörigen Aufgaben, die nicht ausdrücklich dem Landeshauptmann zugewiesen sind²⁰¹. Nach der zutreffenden Judikatur des VfGH sind mit der Leitung des inneren Dienstes keinesfalls behördliche Befugnisse verbunden²⁰²; zu diesem Aufgabenbereich zählt nach

199 Die Geschäftseinteilung ist nach VfSlg 7941/1976 keine Verordnung, sondern bloß ein organisationsinterner Akt; in VfSlg 15.025/1997 stellte der Gerichtshof fest, dass die Geschäftseinteilung die Rechtssphäre eines Landesbediensteten im AdLReg nicht berührt, ließ aber ihre Rechtsnatur offen.

200 Der VfGH hält die GOen ungeachtet der darin enthaltenen Vertretungsregelungen nicht für Rechtsverordnungen (VfSlg 5846/1968, 7671/1975, 7941/1976, 8637/1979, 9380/ 1982, 13.976/1994, s auch VfSlg 8900/1980); zustimmend *Koja* (1988) 368; *Pernthaler/ Lukasser* (1995) 188, mit der Begründung, dass die Vertretungsbefugnisse bestimmter Beamter aufgrund der GOenÄL in ihrer Wirkung auf das Innenverhältnis beschränkt blieben, sodass Außenstehende durch sie nicht betroffen seien; kritisch zu dieser Judikatur aber *Raschauer* (1979) 381 f FN 45, und *Walter/Mayer* (2000) Rz 830.

201 Mitunter beschränken die GOenÄL den Funktionsbereich des LAD noch weiter und schließen ihn nicht nur von der Wahrnehmung jener Angelegenheiten aus, die dem LH vorbehalten sind, sondern auch von jenen, die sich dieser selbst vorbehält; vgl dazu auch *Pernthaler* (1982) 344 f.

202 VfSlg 5296/1966, 7244/1973, 7381/1974; VwSlg 9439 A/1977.

Ansicht des VfGH alles, was grundsätzlich gesetzes- und gerichtsfrei zu vollziehen ist, während gerichtlich überprüfbares Verwaltungshandeln weder dem Landeshauptmann als Vorstand des AdLReg noch dem Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes zukommen könne²⁰³. Nach dieser Judikatur hat es allerdings der einfache Gesetzgeber in der Hand, den Funktionsbereich des inneren Dienstes einzuschränken, indem er anordnet, dass eine Angelegenheit des inneren Dienstes in Form einer bekämpfbaren Entscheidung zu erledigen ist²⁰⁴. *Pesendorfer* hält den Funktionsbereich „innerer Dienst“ demgegenüber für verfassungsrechtlich vorgegeben und von der einfachgesetzlich jeweils angeordneten Form des Verwaltungsaktes unabhängig²⁰⁵.

b) Ausübung der dem Landesamtsdirektor zukommenden organisatorischen Befugnisse

Jene Agenden, die in den Funktionsbereich des Landesamtsdirektors gehören, werden von ihm unmittelbar besorgt. Dass § 1 Abs 3 BVG AdLReg ihn dabei der Aufsicht des Landeshauptmannes unterstellt, begründet keinen Handlungsvorbehalt zugunsten des Landeshauptmannes. Aus dieser Bestimmung geht vielmehr klar hervor, dass dem Landesamtsdirektor die Leitung des inneren Dienstes selbständig obliegt. Der Landeshauptmann kann ihm diese Zuständigkeit nicht entziehen, doch kann er auf sie erforderlichenfalls – und gerade darin besteht seine Aufsicht – durch Weisung Einfluss nehmen²⁰⁶.

Rechtlich exakt bestimmbar ist dieses Aufsichtsverhältnis jedoch nicht. Nach der Judikatur des VfGH ist das Aufsichtsrecht verfassungsrechtlich nicht beschränkt; es umfasst daher grundsätzlich alle denkbaren Möglichkeiten der Aufsicht, ohne dass es einer gesetzlichen Determinierung bedürfte²⁰⁷. Grobe Richtlinien für die Handhabung des Aufsichtsrechts ergeben sich aber schon aus dem Gesamtaufbau der Organisation des Amtes der Landesregierung. Dieses ist – in jedem Bundesland unterschiedlich stark – in eine Hierarchie von einzelnen

203 VfSlg 7244/1973, 7381/1974, 7941/1976, 8844/1980, 8900/1980; s auch VwSlg 3490 A/1954, 14.568 A/1996 und die dort zitierte Rsp; zustimmend *Traxler* (1977) 272.

204 S dazu auch das Erk VwSlg 14.568 A/1996, demzufolge es dem einfachen Gesetzgeber allerdings verwehrt ist, die verfassungsrechtlichen Normen, die dem LAD die Leitung des inneren Dienstes zuweisen, völlig auszuhöhlen.

205 *Pesendorfer* (1981) 25 ff, 68; *derselbe* (1986) 174 f; s auch *Fallend* (1997) 278, sowie *Bußjäger* (1999) 128.

206 *Pesendorfer* (1981) 67; *derselbe* (1986) 173.

207 Vgl etwa VfSlg 4117/1961, 5850/1968; *Weber* (1987) 244 ff mwN.

Organisationseinheiten untergliedert²⁰⁸, die jeweils von einem Verwaltungsorgan geleitet werden. Jeder dieser Leiter hat dafür zu sorgen, dass der innere Dienst in der ihm unterstellten Organisationseinheit funktioniert, und er wird dabei idR vom Leiter der nächsthöheren Organisationseinheit überwacht. Die Leitung des inneren Dienstes obliegt also nicht dem Landesamtsdirektor allein, sondern wird in einer Hierarchie von mehreren Organen besorgt.

Bereits daraus folgt, dass der Landesamtsdirektor als Spitze dieser Hierarchie mit Detailproblemen nur ausnahmsweise befasst sein kann²⁰⁹. Das muss umso mehr für den Landeshauptmann gelten, der diese koordinierende Tätigkeit des Landesamtsdirektors „nur“ beaufsichtigt. Beide tragen die *Organisationsverantwortung* für das Funktionieren dieses gestuften Leitungs- und Aufsichtssystems. Eine Aufsicht des Landeshauptmannes, die über wichtige Fragen und „große Zusammenhänge“ hinaus ins Detail geht, würde aber nicht nur den hierarchischen Aufbau der Leitung des inneren Dienstes praktisch sinnlos machen; sie widerspräche auch dem bundesverfassungsrechtlichen Effizienzprinzip (Art 127 Abs 1 B-VG), und würde darüber hinaus wohl auch den realen Möglichkeiten bürokratischer Großorganisationen widerstreiten.

c) *Information*

Voraussetzung für die Wahrnehmung der Aufsichtspflichten durch den Landeshauptmann ist, dass dieser über die wesentlichen, die Organisation betreffenden Vorgänge im Amt der Landesregierung informiert ist. Diese Pflicht, sich zu informieren bzw das Recht auf Information ist in Vorarlberg explizit festgelegt²¹⁰, gilt aber auch in den anderen Bundesländern als der Aufsichtspflicht immanent.

208 Eine Gliederung des AdLReg in Abteilungen, erforderlichenfalls ihre Zusammenfassung in Gruppen sieht bereits das BVG AdLReg (§ 2) vor. Die Möglichkeit einer weiteren Untergliederung ist in Ktn (§ 6 GOAL, LGBl 1999/7: Unterabteilungen, § 7 GOAL: Sachgebiete), in Sbg (§ 2 Abs 4 GOAL, LGBl 1974/106 idF LGBl 1995/86: Gliederung in Abteilungen [§ 8], Unterabteilungen [§ 9], Referate [§ 10] und Fachreferentenstellen [§ 10a]), in Tir (§ 1 Abs 2 iVm § 7 GOAL, LGBl 1976/56 idF LGBl 1982/77: Gliederung einer Abteilung in Sachgebiete, § 1 Abs 3 iVm § 8a: Bildung von Außenstellen für die Abteilungen und ihre organisatorische Zusammenfassung in einer Dienststelle) und in Vbg (§ 2 GOAL, LGBl 1964/26: Einrichtung eigener Amtsstellen innerhalb der Abteilungen) explizit vorgesehen.

209 Wenn diesem Problem etwa trotz seiner quantitativen Geringfügigkeit qualitativ besondere Bedeutung zukommt.

210 § 3 Abs 4 GOAL.

d) *Haftungsrechtliche Konsequenzen*

Der Verfassungsgesetzgeber verpflichtet den Landeshauptmann und den Landesamtsdirektor, im Zusammenwirken einen funktionierenden inneren Dienstbetrieb zu bewerkstelligen. Tritt dieser „Erfolg“ nicht ein und wird gerade als Folge dieses Organisationsdefizits ein Dritter oder das Land selbst geschädigt²¹¹, ergeben sich besondere Probleme für die Haftung. Ebenso wie nämlich das Funktionieren des inneren Dienstbetriebes eine Kooperation von Landeshauptmann und Landesamtsdirektor erfordert, wird eine mangelhafte Verwaltungsorganisation regelmäßig auch durch beide Organe verursacht worden sein. Das bedeutet indes nicht, dass auch beide Organe haftungsrechtlich belangt werden können. Im einzelnen sind folgende Fälle zu unterscheiden:

aa) Vernachlässigt der Landeshauptmann seine Aufsichtspflicht, bleibt er also untätig, obwohl er nach der Sachlage hätte eingreifen müssen, um ein Fehlverhalten des Landesamtsdirektors zu verhindern bzw zu korrigieren, so unterlässt er es, seine zentrale Pflicht als Vorstand des Amtes der Landesregierung zu erfüllen. Ein solches Unterlassen ist dem Begriff des „Verhaltens“ iSd § 1 Abs 1 AHG bzw § 1 Abs 1 OrgHG ebenso subsumierbar wie ein positives Tun²¹². Bei Vorliegen aller weiteren Haftungsvoraussetzungen kommt es in dieser Fallkonstellation zu einer Haftung beider Organe, des Landeshauptmannes und des Landesamtsdirektors. Lassen sich die von ihnen jeweils verursachten Anteile am Gesamtschaden bestimmen, so haftet jeder nur für seinen Teil. Sind die Anteile aber nicht bestimmbar oder haben Landeshauptmann und Landesamtsdirektor vorsätzlich gehandelt, so haften sie zu gleichen Teilen (§ 1302 iVm § 896 ABGB)²¹³.

bb) Nimmt der Landeshauptmann dagegen seine Aufsichtspflicht prinzipiell wahr, doch unterläuft ihm dabei ein Fehler (erteilt er also etwa eine rechtswidrige Weisung), so muss weiter unterschieden werden: Eine strafgesetzwidrige Weisung kann und muss der Landesamtsdirektor nach Art 20 Abs 1 B-VG iVm § 4 AHG bzw § 2 Abs 2 OrgHG ablehnen²¹⁴; die Befolgung einer solchen Weisung hätte der

211 Wird der Bund geschädigt, so muss er wie jeder andere Dritte im Amtshaftungsweg vom Land Ersatz fordern; ein direkter Zugriff auf den LAD im Wege eines Erstattungsanspruches nach § 1 OrgHG ist ihm nach der hier vertretenen Ansicht verwehrt, weil der LAD bei der Wahrnehmung organisatorischer Befugnisse auch funktional ein Landesorgan ist. Hat das Land dem Bund den Schaden ersetzt, so kann es nach § 3 Abs 1 AHG beim LAD Regress nehmen.

212 S dazu oben I.B.2.b.

213 Vgl zum Ausschluss einer solidarischen Haftung, die das allgemeine Zivilrecht an sich für diesen Fall vorsähe mwN FN 152.

214 Der zweite Fall des Art 20 Abs 1 B-VG (Unzuständigkeit des anweisenden Organs) kommt hier nicht zum Tragen; vgl im übrigen zur Weisung oben I.B.2.g.

Landesamtsdirektor nicht nur strafrechtlich, sondern auch haftungsrechtlich zu verantworten. War die fehlerhafte Weisung hingegen nicht strafgesetzwidrig, sondern „bloß“ rechtswidrig, so ist der Landesamtsdirektor verpflichtet, ihr Folge zu leisten – er handelt dann allerdings im Innenverhältnis nicht rechtswidrig und ist dementsprechend gemäß § 4 AHG bzw § 2 Abs 2 OrgHG von der Haftung befreit. Ein Regressanspruch bzw ein Erstattungsanspruch kann nur den Landeshauptmann treffen, vorausgesetzt, er hat die Weisung vorsätzlich oder (im Fall des Regressanspruches: grob) fahrlässig fehlerhaft erteilt²¹⁵.

Nun verpflichten einige GoenÄL, aber auch § 44 Abs 3 BDG, der sinngemäß in allen Landesrechten gilt, den Adressaten einer Weisung, das anweisende Organ auf einen rechtswidrigen Inhalt der Weisung aufmerksam zu machen²¹⁶. Unterlässt der Landesamtsdirektor diese Aufklärung, so liegt darin eine Pflichtverletzung, die von jener der Weisungsbefolgung zu unterscheiden ist. Diese pflichtwidrige Unterlassung war kausal für den Schadenseintritt, wenn der Landeshauptmann – hätte er von der Rechtswidrigkeit seiner Weisung gewusst – eine andere, nämlich rechtmäßige Weisung erteilt hätte²¹⁷. In diesem Fall wird der Landesamtsdirektor bei Vorliegen aller sonstigen Voraussetzungen haftungsrechtlich in Anspruch genommen werden können²¹⁸. Dem stehen weder § 4 AHG noch § 2 Abs 2 OrgHG entgegen, denn das inkriminierte Verhalten ist nicht die Weisungsbefolgung, sondern die Unterlassung der Aufklärung des Landeshauptmannes. Beharrt der Landeshauptmann jedoch auf einer (nicht strafgesetzwidrigen) Weisung, obwohl der Landesamtsdirektor ihn auf deren Rechtswidrigkeit aufmerksam gemacht hat, so ist eine Haftung des Landesamtsdirektors selbstverständlich ausgeschlossen.

215 Mit mangelnder Sach- oder Fachkenntnis wird er sich dabei regelmäßig nicht entschuldigen können, denn er hat die Sorgfalt eines Sachkundigen walten zu lassen, vgl oben I.B.2.h.

216 Bgl: § 6 Abs 3 GOAL, LGBl 1969/50 idF LGBl 1998/26; Tir: § 10 Abs 2 GOAL; Vbg: § 10 Abs 2 GOAL; s allgemein zur Remonstrationspflicht *Kucsko-Stadlmayer* (1996) 160 ff, sowie die ebd, 163 f, genannten landesrechtlichen Vorschriften.

217 Hier zeigt sich, dass die Prüfung der Kausalität bei Unterlassungen mit besonderen Schwierigkeiten verbunden ist; insbesondere wird der Nachweis, dass der LH im Fall der Aufklärung eine andere Weisung erteilt hätte, schwierig zu führen sein. Und selbst dann stellte sich die weitere Frage, ob diese Weisung (bzw ihre Befolgung) den Schadenseintritt tatsächlich verhindert hätte (rechtmäßiges Alternativverhalten).

218 Für einen Regressanspruch wird es häufig an der groben Fahrlässigkeit des LAD mangeln, bei leichter Fahrlässigkeit kann aber bereits ein Erstattungsanspruch gegen ihn gerichtet werden, vgl oben I.B.2.h.

3.2. Inhalt der organisatorischen Befugnisse des Landesamtsdirektors

Die dem Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes übertragene Organisationsgewalt über den inneren Dienstbetrieb umfasst nach *Pesendorfer*²¹⁹ die Organisation der personellen Mittel, die Organisation der Sachmittel und schließlich die Vorsorge für einen einheitlichen und geregelten Geschäftsgang in sämtlichen Zweigen der Landesverwaltung²²⁰.

Welche Befugnisse und Pflichten dem Landesamtsdirektor in jedem dieser Teilbereiche zukommen, soll im folgenden unter Berücksichtigung der GOen der einzelnen Länder näher untersucht werden.

a) Organisation der personellen Mittel

Die Organisation der personellen Mittel ist Teil der Ausübung der Diensthoheit²²¹. Die hA²²² zählt hierher zunächst alle Rechtsakte, die sich auf die Begründung und nähere Ausgestaltung der Dienstverhältnisse beziehen, also etwa Ernennungen oder Beförderungen; dann aber auch die Aufsicht über die Einhaltung der dienstlichen Verpflichtungen.

Die Ausübung der Diensthoheit obliegt nicht den Funktionsträgern des inneren Dienstbetriebes allein, sondern wird durch das B-VG und das BVG ÄdLReg nach einem Regel-Ausnahme-Prinzip zwischen diesen und der Landesregierung aufgeteilt. Art 21 Abs 3 B-VG zufolge wird „[die] Diensthoheit gegenüber den Bediensteten der Länder [...] von den obersten Organen der Länder ausgeübt.“ Oberste Organe der Länder sind nach Art 19 Abs 1 B-VG ausschließlich die „Mitglieder der Landesregierungen“, dh das Kollegialorgan bzw einzelne Mitglieder desselben²²³. Art 106 B-VG und das BVG ÄdLReg schaffen von dieser Regel der Ausübung der Diensthoheit durch die Landesregierung eine Ausnahme,

219 *Pesendorfer* (1981) 44 ff, 70. Zum inneren Dienstbetrieb gehört außerdem die Erlassung der Geschäftsordnung und der Geschäftseinteilung des AdLReg, diese Aufgaben sind aber – wie bereits dargestellt – dem LH ausschließlich übertragen.

220 S auch *Bußjäger* (1999) 129 f.

221 Vgl zu diesem Begriff *Thienel* (1990) 292 ff.

222 ZB VfSlg 3436/1958, 5922/1969, 9287/1981, 14.896/1997; *Ringhofer* (1977) 93; *Pesendorfer* (1981) 42; *Adamovich/Funk* (1987) 359 f; *Thienel* (1990) 297 ff; *Antoniolli/Koja* (1996) 358; *Raschauer* (1998) Rz 381; *Kucsko-Stadlmayer* (1999) Rz 27 ff, mwN aus der Judikatur.

223 *Koja* (1988) 269 f, 274; *Mayer* (1997) Art 19 I. 1., Art 101 I. 4.; *Adamovich/Funk/Holzinger* (1998) Rz 31.010; *Raschauer* (1998) Rz 283; *Bußjäger* (1999) 111; *Liehr* (1999) Rz 26; aA *Pesendorfer* (1981) 41 f, der als oberstes Landesorgan in diesem Zusammenhang nur das Kollegium ansehen will.

indem sie die Dienstaufsicht dem Landeshauptmann bzw dem Landesamtsdirektor übertragen²²⁴.

Die beiden damit geschaffenen Zuständigkeitsbereiche lassen sich im Einzelfall schon deshalb schwer trennen, weil jeder von ihnen denselben Personenkreis betrifft und die jeweiligen Vollzugsakte einander wechselseitig beeinflussen²²⁵. Gestützt auf die Judikatur des VfGH²²⁶ grenzt die Lehre²²⁷ die beiden Zuständigkeitsbereiche voneinander ab, indem sie innerhalb des Gesamtverhältnisses des Bediensteten zum Land ein „Grundverhältnis“ und ein „Betriebsverhältnis“ unterscheidet. Ersteres entspricht dem Dienstverhältnis, dessen Begründung, Änderung und Aufhebung der Landesregierung zukommt²²⁸. Demgegenüber umfasst das Betriebsverhältnis die Begründung und Ausübung der Organfunktion – für seine Gestaltung sind der Landeshauptmann bzw der Landesamtsdirektor zuständig. Zweifelsfälle sind nach *Pesendorfer*²²⁹ mit Hilfe der „Schwerpunkt- oder Vordergrundtheorie“ zu lösen, also danach, ob das Grund- oder das Betriebsverhältnis im Vordergrund steht. Diese Methode der kompetenzrechtlichen Zuordnung kann sich auf die Judikatur des VfGH stützen²³⁰. Zweifel, die auch durch die Schwerpunkttheorie nicht beseitigt werden können, sind unter Bedachtnahme auf den Ausnahmecharakter der Zuständigkeit des Landesamtsdirektors bzw Landeshauptmannes zugunsten der Landesregierung zu lösen²³¹. Die solcherart von der Zuständigkeit der Landesregierung abgegrenzte Organisation der personellen Mittel umfasst:

aa) Zuordnung der Organfunktionen

Die „personelle Ausstattung“²³² des Amtes der Landesregierung besteht zunächst in der *erstmaligen Verwendungszuweisung* der Bediensteten, also auch der Betrauung mit der Funktion als Leiter (-Stellvertreter) einer Abteilung, Gruppe oder sonstigen Organisationseinheit des Amtes der

224 VfSlg 14.896/1997; *Pesendorfer* (1981) 42; *derselbe* (1986) 179; *Thienel* (1990) 293 f; *Bußjäger* (1999) 126.

225 *Pesendorfer* (1981) 39.

226 Vgl VfSlg 9287/1981 und die dort zitierte Vorjudikatur.

227 *Pesendorfer* (1981) 39 f, 69; *derselbe* (1986) 174 ff; *Koja* (1988) 365; s auch *Funk* (1980) 293.

228 S auch VwSlg 14.568 A/1996.

229 *Pesendorfer* (1981) 39 f; s auch *Bußjäger* (1999) 129.

230 Grundlegend VfSlg 8466/1978; ähnlich VfSlg 12.331/1990, 12.470/1990.

231 *Pesendorfer* (1981) 41 f; zustimmend *Koja* (1988) 365; in diesem Sinne auch VfSlg 14.896/1997; s allerdings auch II.C.3.c.

232 Einige GoenÄL ordnen diese Aufgabe bzw die Aufsicht darüber ausdrücklich dem LH zu: Ktn: § 3 Abs 2 lit a GOAL; Sbg: § 3 Abs 4 lit a GOAL; Tir: § 3 Abs 2 lit a GOAL; Vbg: § 3 Abs 3 lit a GOAL.

Landesregierung, die in den Ländern durchwegs verschieden geregelt ist: Während im Burgenland, in Niederösterreich, der Steiermark und in Vorarlberg die Bestellung der leitenden Beamten der Landesregierung vorbehalten ist²³³, werden in Tirol und Oberösterreich die leitenden Beamten vom Landeshauptmann, ihre Stellvertreter vom Landesamtsdirektor bestellt²³⁴; in Salzburg und Kärnten sind die Befugnisse zwischen Landeshauptmann, Landesamtsdirektor und Landesregierung aufgeteilt²³⁵.

Zum Bereich der Zuordnung der Organfunktionen zählen aber auch *alle anderen Verfügungen über die Verwendung eines Beamten des Amtes der Landesregierung*, insbesondere die Aufgabenzuteilung, Versetzung und Zuweisung eines Arbeitsplatzes²³⁶. Dementsprechend übertragen auch die GOenÄL fast durchwegs die „Verfügung über die Verwendung“ bzw die Überwachung der Verwendung der Bediensteten in die Zuständigkeit des Landeshauptmannes bzw des Landesamtsdirektors²³⁷. Das bedeutet indes nicht, dass jede Entscheidung über die Verwendung eines Bediensteten im Amt der Landesregierung vom Landesamtsdirektor selbst oder gar von dem (bloß zur Aufsicht verpflichteten) Landeshauptmann getroffen wird; zweckmäßigerweise entscheiden darüber die Leiter der Abteilungen, Gruppen und sonstigen Organisationseinheiten, denen der Bedienstete jeweils unterstellt ist²³⁸. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben sind sie dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns verpflichtet (Art 127 Abs 1 B-VG), der sie dazu verhält, einen qualitativen und einen quantita-

233 Bgl: § 2 Abs 1 Z 21 lit g GOLReg, LGBl 1969/11 idF LGBl 1994/44; NÖ: § 4 Abs 1 Z 21 lit h GOLReg, LGBl 0001/01-37; Stmk: § 4 Abs 1 Z 10 GOLReg, LGBl 1975/53 idF LGBl 1999/92; Vbg: § 6 Abs 1, § 7 Abs 1, § 8 Abs 1 GOAL, wobei dem LAD ein Anhörungsrecht zukommt.

234 OÖ: § 4 Abs 2 GOAL, LGBl 1983/32 idF LGBl 1984/24, die Vertreter der Gruppen- und Abteilungsleiter werden vom LAD bestellt; § 4 Abs 3 GOAL; Tir: §§ 5 Abs 1, 6 Abs 1, 7 Abs 1, 8a Abs 1 GOAL, die Bestellung der Stellvertreter der Gruppenvorstände, Abteilungsvorstände und Sachgebietsleiter nimmt der LAD vor.

235 Ktn: § 3 Z 10 lit b GOLReg, LGBl 1999/8; die LReg bestellt die Abteilungsvorstände (§ 5 Abs 5 GOAL); der LAD bestellt ihre Stellvertreter nach Anhörung der betreffenden Abteilungsvorstände; Unterabteilungsleiter (§ 6 Abs 2 GOAL) und Sachgebietsleiter (§ 7 Abs 1 GOAL) werden vom LH auf Vorschlag des LAD bestellt, der seinerseits den Abteilungsleiter zu hören hat; Sbg: §§ 8 Abs 1, 9 Abs 2 GOAL; Abteilungsleiter/Fachabteilungsleiter werden auf Vorschlag des LAD (ersterer mit Zustimmung der LReg) vom LH bestellt; (Fach)Referatsleiter bestellt der LAD: § 10 und § 10a.

236 Pesendorfer (1981) 19, 50 f.

237 Bgl: § 3 Abs 5 GOAL; Ktn: § 3 Abs 2 lit c GOAL; NÖ: § 4 Abs 2 GOAL, LGBl 0002/1-40; Sbg: § 3 Abs 4 lit c GOAL; Tir: § 3 Abs 2 lit b GOAL; Vbg: § 3 Abs 3 lit d GOAL.

238 Vgl etwa für Sbg: § 8 Abs 5 GOAL; für Tir: §§ 5 Abs 3, 6 Abs 3 GOAL; für Vbg: §§ 6 Abs 3 und 7 Abs 3 GOAL; in NÖ ist dem LAD durch § 4 Abs 2 GOAL explizit nur die Überwachung der Verwendung der Bediensteten übertragen, vgl außerdem § 6 Abs 2, 3 und 5 GOAL; ganz ähnlich Bgl: § 3 Abs 5 GOAL.

tiven Aspekt zu berücksichtigen: Die Bediensteten sollen einerseits entsprechend ihrer Qualifikation verwendet werden²³⁹, sodass eine Symmetrie von Aufgabenanforderung und Aufgabenbewältigung besteht. Der Arbeitsanfall ist andererseits so zu verteilen, dass Stockungen im Amtsbetrieb vermieden²⁴⁰ und die anfallenden Verfügungen und Entscheidungen ohne unnötigen Aufschub getroffen werden (§ 73 AVG). Auch sind Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die Bediensteten voll²⁴¹ und möglichst gleichmäßig²⁴² ausgelastet werden. Die Überwachung einer Verwendung bzw Aufgabenzuteilung nach diesen Maßstäben kommt dem Landesamtsdirektor zu, der dabei vom Landeshauptmann beaufsichtigt wird.

bb) „Innerdienstliches bei der Ausübung der Organfunktion“²⁴³

Darunter ist *va* die Dienstaufsicht zu verstehen, die dem Landesamtsdirektor als dem Vorgesetzten aller Bediensteten des Amtes der Landesregierung²⁴⁴ unter der Aufsicht des Landeshauptmannes obliegt. Wie die Verfügung über die Verwendung der Bediensteten wird auch die Ausübung der Dienstaufsicht entsprechend dem hierarchischen Aufbau des Amtes der Landesregierung gestuft wahrgenommen, ist also nicht nur dem Landesamtsdirektor, sondern auch den Leitern der jeweiligen Organisationseinheiten für die ihnen unterstellten Bediensteten übertragen²⁴⁵. Über den Inhalt der Dienstaufsicht treffen die GOenÄL mit Ausnahme der Salzburgs²⁴⁶ keine näheren Bestimmungen. Fest steht aber, dass die Dienstaufsicht sich nur auf die Ausübung der Organfunktion beziehen kann, also nicht das Dienstverhältnis selbst und damit in Zusammenhang stehende Bereiche²⁴⁷ betrifft, weil die darauf bezogenen Akte, wie ausgeführt, der Landesregierung obliegen.

239 Vgl etwa § 4 Abs 2 ktn GOAL, der den LAD zur Sorge für eine zweckentsprechende und angemessene Beschäftigung der Bediensteten verpflichtet.

240 Ausdrücklich in § 3 Abs 5 bgl GOAL; § 4 Abs 2 nÖ GOAL.

241 Vgl § 3 Abs 5 bgl GOAL; § 4 Abs 2 nÖ GOAL.

242 NÖ: § 6 Abs 5 GOAL; Sbg: § 8 Abs 5 GOAL; Tir: § 6 Abs 3 und § 7 Abs 3 GOAL.

243 *Pesendorfer* (1981) 53 ff.

244 Vgl etwa: Bgl: § 3 Abs 4 GOAL; NÖ: § 4 Abs 2 GOAL; Sbg: § 4 Abs 2 GOAL; Tir: § 4 Abs 3 GOAL; Vbg: § 5 Abs 2 GOAL, sowie VfSlg 5297/1966.

245 Vgl für Ktn: § 5 Abs 4, § 6 Abs 3 GOAL; NÖ: § 6 Abs 2 und 3 GOAL; Sbg: §§ 8 Abs 2 und 9, 9 Abs 1, 10, 12 Abs 2, insbes 19 Abs 1 GOAL; Tir: §§ 6 Abs 3, 7 Abs 3 GOAL; Vbg: § 7 Abs 3 GOAL.

246 § 19 GOAL, wonach die Dienstaufsicht in der Kontrolle der fachlichen und führungs-mäßigen Aufgabenbesorgung unter Bedachtnahme auf die festgelegten Ziele sowie in der Überwachung der Einhaltung der allgemeinen Dienstpflichten besteht (Abs 1) und – sofern nichts anderes vorgeschrieben ist – stichprobenartig zu erfolgen hat (Abs 2).

247 ZB im Dienstverhältnis wirksam werdende Dienstbefreiungen, Besoldung, die Nebenbeschäftigung von Bediensteten, Beförderungen usw.

Die Dienstaufsicht ist die personalrechtliche Aufsicht über die Pflichterfüllung der Beamten im Innenverhältnis, sie besteht in der Aufsicht über die Anwesenheit am Arbeitsplatz, die Verrichtung der aufgetragenen Tätigkeiten, die Einhaltung der Dienstvorschriften, die Wahrung der Amtsverschwiegenheit, die gesetzmäßige, zweckmäßige, wirtschaftliche und sparsame Besorgung der Aufgaben²⁴⁸, auch die Anordnung von Überstunden oder die Untersagung einer verbotenen Nebenbeschäftigung²⁴⁹. Zur Dienstaufsicht gehört auch die Anzeige an die Disziplinarbehörde; deren weitere Verfolgung ist der Dienstaufsicht aber entzogen, soweit es nicht wieder um Fragen des inneren Dienstes geht²⁵⁰. Keinesfalls beinhaltet die Dienstaufsicht aber die Möglichkeit, fachliche Weisungen zu erteilen²⁵¹.

Schließlich ist mit der Dienstaufsicht nicht nur die Zweckmäßigkeit, Einfachheit und Raschheit des Geschäftsganges zu überwachen; auch die Ausübung der Dienstaufsicht selbst ist diesen Prinzipien verpflichtet, die Grundlage allen Verwaltungshandelns sind²⁵².

b) Organisation der Sachmittel²⁵³

Dem Landesamtsdirektor (bzw dem Landeshauptmann) kommt der möglichst rationelle Einsatz der zur Verfügung stehenden Sachmittel sowie die Artikulation der Organisationsbedürfnisse des Amtes der Landesregierung zu²⁵⁴.

*Pesendorfer*²⁵⁵ nennt hier beispielhaft: die Organisation und Verfügung über die Dienstgebäude und Diensträume sowie über Liegenschaften für Zwecke des Dienstes im Amt der Landesregierung; den Amtssachbedarf des Amtes der Landesregierung; Erlassung von Betriebsordnungen und ähnlichen innerdienstlichen Vorschriften; EDV-Organisation, Dienstkraftwagenbetrieb, Einrichtung und Betrieb einer Amtsbibliothek für Zwecke des Amtes der Landesregierung; Vorsorge für

248 Vgl: Ktn: § 4 Abs 2 GOAL; Sbg: § 4 Abs 3 GOAL; Tir: §§ 6 Abs 3 und 7 Abs 3 GOAL; Vbg: § 5 Abs 3 GOAL.

249 *Kucsko-Stadlmayer* (1995) 84.

250 *Pesendorfer* (1981) 54.

251 *MwN Kucsko-Stadlmayer* (1995) 84; *Raschauer* (1998) Rz 380 f; *Bußjäger* (1999) 128 f; in der Praxis beschränken sich die LAD anscheinend auch auf die Ausübung ihrer organisatorischen Befugnisse, vgl *Fallend* (1997) 280.

252 S dazu unten II.B.3.2.e.

253 Vgl allgemein *Pichler* (1983) 227 ff; sowie im besonderen die in den GOenÄL getroffenen Regelungen für Bgl: § 3 Abs 7 GOAL; Ktn: § 3 Abs 2 lit a GOAL; Sbg: § 3 Abs 4 lit a GOAL; Tir: § 3 Abs 2 lit a GOAL; Vbg: § 3 Abs 3 lit b GOAL.

254 *Pesendorfer* (1981) 45.

255 *Pesendorfer* (1981) 61.

die Sicherheit im Amt; Bedienstetenschutz, soweit es sich um den Einsatz von Sachmitteln handelt.

c) *Einheitlicher und geregelter Geschäftsgang*²⁵⁶

Der Landesamtsdirektor ist als Leiter des inneren Dienstes auch verpflichtet, für einen einheitlichen und geregelten Geschäftsgang Sorge zu tragen. Zu diesem Zweck muss er die personelle und sachliche Seite der Organisationsgewalt miteinander verbinden, er hat darüber hinaus aber auch allgemeine Koordinationspflichten wahrzunehmen²⁵⁷.

Ziel der von ihm dabei zu setzenden Maßnahmen soll vor allem die Wahrung der Effizienz der Verwaltung sein²⁵⁸. Seine Hauptaufgabe besteht in diesem Bereich darin, die von *Luhmann*²⁵⁹ provokant mit „Lob der Routine“ umschriebene Kontinuität der Verwaltungsabläufe zu sichern und damit eine gewisse Gleichförmigkeit des Dienstbetriebes im gesamten Amt der Landesregierung zu gewährleisten. Dieser Aspekt hat primär die große Zahl „kleiner“ bzw formalisiert abwickelbarer Verwaltungsgeschäfte zum Gegenstand. Wichtig ist dabei die Beaufsichtigung der Geschäftsaufteilung, die Aufsicht über die Einhaltung der Kanzleiordnung, die Überwachung der Koordinationsaufgaben der Leiter der Organisationseinheiten, die Festlegung der Dienstzeiten, die Urlaubsplanung, die Kontrolle über die Auslastung der Bediensteten und besonders die Vorsorge für eine gute Aus- und Fortbildung²⁶⁰.

Die Möglichkeit, grundsätzliche Fragen durch Dienstanweisungen zu regeln, stellt ein Korrektiv und Steuerungsinstrument dar, dessen Handhabung wegen der damit verbundenen Bindung insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Bürokratismus und der notwendigen Flexibilität sehr sorgfältig und vorsichtig zu erfolgen hat.

256 Vgl etwa Bgl: § 3 Abs 2 GOAL; Ktn: § 4 Abs 2 GOAL; NÖ: § 4 Abs 2 GOAL; OÖ: Art 54 Abs 1 L-VG, LGBl 1991/122 idF LGBl 1999/37; Sbg: § 4 Abs 3 GOAL; Stmk: § 5 Abs 2 GOAL, LGBl 1975/54 idF LGBl 1999/67; Tir: § 4 Abs 2 iVm § 3 Abs 2 lit c GOAL.

257 *Pesendorfer* (1981) 46, 64; vgl auch *Bußjäger* (1999) 129 f, der allerdings die Koordination und organisatorische Integration von Landesverwaltung und mittelbarer Bundesverwaltung sowie der verschiedenen Organisationseinheiten und die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit und Effizienz der Verwaltungsabläufe als eigenständige Aufgaben des LAD neben der Sorge für einen einheitlichen und geregelten Geschäftsgang begreift. S allgemein zur Koordination in der öffentlichen Verwaltung die gleichnamige Schrift von *Schäffer* (1971); sowie *Wenger* (1979) 356 f; *Adamovich/Funk* (1987) 303 ff; *Antoniolli/Koja* (1996) 376 ff; *Raschauer* (1998) Rz 411 ff.

258 *Hödlmoser* (1976) 65 ff; *Schauer* (1983) 313 ff; *Strehl* (1993) 161 ff; s aber auch *Leisner* (1971).

259 *Luhmann* (1964) 1 ff.

260 Weitere Beispiele bei *Pesendorfer* (1981) 64 f.

d) Information

Grundlegende Voraussetzung für die Wahrnehmung all dieser Aufgaben – der Organisation der personellen und der Sachmittel sowie der Vorsorge für einen einheitlichen und geregelten Geschäftsgang – ist, dass der Landesamtsdirektor über die maßgeblichen Belange im Amt der Landesregierung informiert ist²⁶¹.

aa) Zentral sind hier jene Bestimmungen, die dem Landesamtsdirektor ein Teilnahmerecht mit beratender Stimme an den Sitzungen der Landesregierung einräumen²⁶², regelmäßig werden ihm auch die Tagesordnung oder wesentliche in ihr enthaltene Anträge bzw. Niederschriften der Regierungssitzungen zugemittelt²⁶³; mitunter kommen dem Landesamtsdirektor auch Befugnisse bei der Fertigung der Beschlüsse der Landesregierung zu²⁶⁴. Diese Bestimmungen schaffen eine „[institutionalisierte] Information und Beratung der Politik durch die Bürokratie und der Bürokratie über die Politik“²⁶⁵. Sie verschaffen dem Landesamtsdirektor einen Überblick über die gesamte Staatswillensbildung im Land und versetzen ihn dadurch in die Lage, seinen Koordinationsaufgaben rasch und effizient nachzukommen²⁶⁶.

bb) Wichtige Informationen erhält der Landesamtsdirektor auch, wenn er in die interne Verteilung von Schriftstücken im Amt der Landesregierung eingebunden ist. Die GOenÄL behalten ihm regelmäßig die Zuteilung aller oder besonders wichtiger Geschäftsstücke (etwa der Bundeszentralstellen, des Rechnungshofes, der Volksanwaltschaft, der Höchstgerichte, der Verbindungsstelle der Bundesländer oder des Landtages) auf die Abteilungen des Amtes der Landesregierung vor²⁶⁷ oder gestatten die Zuteilung erst, nachdem diese Schriftstücke dem Landesamtsdirektor

261 Die Bedeutung der Information für die Möglichkeit, Koordinationsaufgaben wahrzunehmen, betonen auch *Adamovich/Funk* (1987) 304; *Antoniolli/Koja* (1996) 377, und *Raschauer* (1998) Rz 414.

262 Bgl: § 12 Abs 2 GOLReg; Ktn: § 17 Abs 1 GOLReg; NÖ: Art 50 Abs 3 LV, LGBl 0001/00-10, (Teilnahmerecht bei den Sitzungen des Landtags), § 11 Abs 1 GOLReg; OÖ: Art 54 Abs 2 L-VG, § 10 Abs 2 GOLReg, LGBl 1977/24 idF LGBl 1990/80; Sbg: § 8 Abs 6 GOLReg, LGBl 1979/37 idF LGBl 1999/115, Art 43 Abs 4 L-VG, LGBl 1999/25; Tir: § 5 Abs 5 GOLReg, LGBl 1999/14; Vbg: § 14 Abs 1 GOLReg, LGBl 1985/3 idF LGBl 1994/86.

263 Bgl: § 3 Abs 6 GOAL, § 14 Abs 4 GOLReg; Ktn: § 18 Abs 5 und 6 GOLReg; NÖ: § 4 Abs 3 GOAL, § 12 Abs 2 GOLReg; OÖ: § 11 Abs 3 GOLReg; Stmk: §§ 5 Abs 4, 7 Abs 1 und 3 GOLReg, § 5 Abs 2 GOAL; Tir: § 6 Abs 4 GOLReg; Vbg: § 7 Abs 3 und § 13 Abs 3 GOLReg.

264 Bgl: § 16 Abs 1 GOLReg; Ktn: § 22 Abs 2 GOLReg.

265 *Pernthaler* (1982) 347 (im Original mit Hervorhebung).

266 *Pesendorfer* (1981) 64 f.

267 Ktn: § 8 Abs 1 GOAL; Sbg: § 15 Abs 1 GOAL; in Vbg sind unterschiedslos alle beim AdLReg einlangenden Geschäftsstücke vom LAD zuzuteilen: § 5 Abs 3 GOAL.

vorgelegt worden sind²⁶⁸. Diese Befugnis bietet dem Landesamtsdirektor Einblick in den Inhalt wichtiger beim Amt der Landesregierung einlangender Geschäftsstücke²⁶⁹. Kommen ihm dabei Belange des inneren Dienstes und organisatorische Mängel zur Kenntnis, so hat er seine Leitungsbefugnisse wahrzunehmen.

Die übrigen Geschäftsstücke werden idR²⁷⁰ von der Einlaufstelle des Amtes der Landesregierung auf die zuständigen Abteilungen verteilt. Bei nicht eindeutig zuteilbaren Geschäftsstücken entscheidet häufig der Landesamtsdirektor, welche Abteilung (zunächst) mit der Bearbeitung betraut werden soll; eine inhaltliche Präjudizierung der Entscheidung ist damit freilich nicht verbunden²⁷¹.

cc) Die Grundstruktur des betriebsinternen Informationssystems bildet eine in den GOenÄL mitunter explizit statuierte wechselseitige Informationspflicht von vor-, nach- und gleichgeordneten Organen einer Organisationseinheit über wesentliche Angelegenheiten²⁷². Die Informationsrechte bzw. -pflichten des Landesamtsdirektors sind in den GOenÄL kaum allgemein, sondern regelmäßig nur durch die Nennung besonderer Informationsrechte geregelt; häufig wird angeordnet, dass dem Landesamtsdirektor bestimmte Schriftstücke vorzulegen sind²⁷³. Implizit ist freilich ein allgemeines Informationsrecht des Landesamtsdirektors über alle Angelegenheiten des inneren Dienstes in seiner Leitungsbefugnis bereits enthalten; denn Leitung ist ohne Information nicht möglich²⁷⁴. Sie hat nicht nur einen berichtigenden, sondern jedenfalls zunächst auch einen beobachtenden Aspekt, der auf die Kenntnis von Seinstatsachen bezogen ist. Hier soll nur ermittelt, festgestellt und informiert werden, geeignete Mittel hiezu sind etwa die Aktenvorlage, Arbeitsberichte und

268 Bgl: § 3 Abs 3 GOAL; Ktn: § 8 Abs 3 GOAL; NÖ: § 8 Abs 2 GOAL; vgl für Tir: § 14 GOAL.

269 In manchen Bundesländern sind auch Schreiben an bestimmte Stellen dem LAD vorzulegen: Bgl: § 3 Abs 6 GOAL (Schriftsätze, die den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts und dem Rechnungshof zugeleitet werden); Ktn: § 11 Abs 4 GOAL (Erledigungsentwürfe wichtiger und grundsätzlicher Art).

270 Vgl aber die alle Schriftstücke betreffende Regelung für Vbg: § 5 Abs 3 GOAL.

271 Bgl: § 7 GOAL; Ktn: § 8 Abs 4 GOAL; NÖ: § 8 Abs 1 GOAL; Sbg: § 15 Abs 3 GOAL.

272 NÖ: § 6 Abs 2 und 3 GOAL; Sbg: §§ 8 Abs 3 und 8, 9 Abs 1, 13 Abs 3, 18 GOAL; Stmk: § 5 Abs 2 GOAL; Vbg: §§ 4 Abs 3, 11 Abs 1 GOAL.

273 Bgl: § 3 Abs 6 GOAL (Geschäftsstücke, die Gesetzes- oder Verordnungsentwürfe zum Gegenstand haben oder die der kollektiven Beratung und Beschlussfassung durch die LReg zugeführt werden sollen; Schriftstücke, die den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts und dem Rechnungshof zugeleitet werden); Ktn: § 11 Abs 2 GOAL (Erledigungsentwürfe wichtiger und grundsätzlicher Art), § 11 Abs 1 iVm § 12 Abs 5 GOAL (Erledigungsentwürfe, die vom LAD zu genehmigen sind); Sbg: § 8 Abs 5 GOAL (Stellenbeschreibungen); Vbg: § 11 Abs 3 GOAL (Geschäftsstücke oder Verfügungen, deren Genehmigung sich ein Regierungsmitglied vorbehalten hat).

274 Adamovich/Funk (1987) 281; Antonioli/Koja (1996) 377; Raschauer (1998) Rz 414.

Mitarbeiterbesprechungen²⁷⁵, der Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel kann die beobachtende Aufsicht weiter effektuieren²⁷⁶.

e) *Rechtliche und faktische Maßstäbe für die Wahrnehmung der Leitung des inneren Dienstes*

Diese Frage wurde schon an verschiedenen Stellen der vorliegenden Darstellung berührt und soll hier ganz allgemein für den gesamten Bereich des inneren Dienstbetriebes beantwortet werden. Auszugehen ist davon, dass die in § 1 Abs 3 BVG ÄdLReg verankerte Organisationsverantwortung unter den Bedingungen der heutigen Aufgaben eine real andere ist als im Zeitpunkt der Erlassung dieser Rechtsvorschrift. Unter den Bedingungen einer bürokratischen Großorganisation ist eine Befassung des Landesamtsdirektors oder gar des Landeshauptmannes mit Einzelfällen grundsätzlich nicht mehr möglich. Zu Recht hebt *Schrage*²⁷⁷ hervor, dass ein Vorgesetzter, der einen weiten Bereich formell zu verantworten hat, sich in Großen und Ganzen auf die Tätigkeit seiner Untergebenen verlassen können muss. In bürokratischen Großorganisationen bedeutet Verwaltungsführung eben nicht so sehr Einflussnahme auf Einzelentscheidungen, sondern vielmehr Lenkung von Kommunikationsströmen, effizienten Mitteleinsatz und strategischen Einsatz des Verwaltungspersonals²⁷⁸. Die Koordination von Bundes- und Landesverwaltung und deren organisatorische Integration, die für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung unverzichtbar ist, bedarf also zwar der permanenten Realisierung. Unter den tatsächlichen Gegebenheiten kann dies jedoch nicht durch eine permanente Kontrolle und Revisionstätigkeit geschehen. Es ist schlichtweg unmöglich, über alle Einzelheiten des Verwaltungsablaufes informiert zu sein; ebenso unmöglich ist es, die Leitung und Aufsicht in diesem Detaillierungsgrad vorzunehmen. Indes verlangt die Rechtsordnung eine derartige Kontrolle auch nicht, im Gegenteil, das verfassungsrechtliche Effizienzgebot (Art 127 Abs 1 B-VG)²⁷⁹ verbietet wohl sogar, sich in Detailfragen zu „verstricken“. Denn nichts wäre unzweckmäßiger, unwirtschaftlicher und komplizierter als ein Landesamtsdirektor oder Landeshauptmann, der sich mit allen Einzelheiten von der obersten bis zur untersten Stufe der Hierarchie

275 Ausdrücklich etwa in § 20 sbg GOAL vorgesehen.

276 Vgl zu alldem *Weber* (1987) 244.

277 *Schrage* (1985) Rz 207.

278 S die Nachweise bei *Raschauer/Kazda* (1983) 141 ff; *Reber* (1983) 327 ff.

279 Das Effizienzgebot wird auch auf landesrechtlicher Ebene als Maßstab für die Führung des inneren Dienstes aufgestellt: Ktn: §§ 1 Abs 5, 4 Abs 2 GOAL; NÖ: § 4 Abs 2 GOAL; Sbg: § 4 Abs 3 GOAL; Tir: Art 7 Abs 5 LO, LGBl 1988/61 idF LGBl 1998/104; Vbg: § 5 Abs 3 GOAL; vgl darüber hinaus: OÖ: Art 10 Abs 3 L-VG, § 7 Abs 1 GOAL. S auch *Schauer* (1983) 313 (319 ff).

befassen wollte. Leitung heißt vielmehr Beschränkung auf qualitativ und quantitativ „wichtige“ Fragen. Dies ergibt sich auch implizit aus dem organisatorischen Aufbau des Amtes der Landesregierung als einer stark untergliederten Hierarchie, in der jeder Organisationseinheit ein Leiter vorsteht, der idR den Leiter der nächstniedrigen Organisationseinheit beaufsichtigt und von dem Leiter der nächsthöheren Organisationseinheit überwacht wird²⁸⁰. Dieser Aufbau dient der Arbeitsteilung²⁸¹, wobei der „Detailliertheitsgrad“ der wahrzunehmenden Angelegenheiten von der untersten Stufe der Hierarchie bis zur obersten kontinuierlich sinkt. Vom Landesamtsdirektor als der vorletzten „Stufe“ eine Befassung mit Details zu verlangen, würde den Sinn dieser Hierarchie leer laufen lassen.

Alle diese Grundsätze gelten nicht nur für die Wahrnehmung der Organisationsgewalt durch den Landesamtsdirektor, sondern in noch stärkerem Maß für den Landeshauptmann, der den Landesamtsdirektor ja „nur“ beaufsichtigen soll, was eine weitere Mediatisierung zur Folge hat.

f) *Grenzen der Befugnisse des Landesamtsdirektors im organisatorischen Bereich*

aa) Budgetrechtliche Grenzen

Die Zahl der Dienstposten und der Aufwand für Sachmittel sind für den Landesamtsdirektor ebenso wie für den Landeshauptmann (als Vorstand des Amtes der Landesregierung) vorgegebene Größen, die vom Landtag als Träger der Budgethoheit festgesetzt werden²⁸². Ohne auf das Problem der Ausweitung der Bürokratiekosten näher einzugehen, sei doch darauf verwiesen, dass die Bundesgesetzgebung in den letzten Jahren und Jahrzehnten zahlreiche Gesetze erlassen hat, die (ergänzt durch Verordnungen der Bundesminister) die Anforderungen an Personal und Sachmittel drastisch haben ansteigen lassen²⁸³. Die ausgewiesenen Budgetansätze kommen diesen Anforderungen bei weitem nicht mehr nach, den steigenden Aufgaben steht vielmehr eine relative Senkung (bzw nicht gleichlaufende Erhöhung) der Verwaltungseinnahmen gegenüber. Angesichts der in allen Sachbereichen gleichartigen Problematik

280 Vgl FN 208.

281 S auch *Raschauer/Kazda* (1983) 143.

282 *Schwab/Lehner* (1981); *Koja* (1988) 238 ff.

283 Beispiele sind die WRG-Novelle 1990, das AWG oder das FremdenG, die eine besonders personalintensive Vollziehung verlangen, ohne dass im FAG darauf gebührend Bedacht genommen worden wäre; s aber nunmehr das BVG über die Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, BGBl I 1998/61, und dazu *Weber* (2000).

sind personelle Umschichtungen – Maßnahmen, die zum inneren Dienst gehören – problematisch, da durch ein „gestopfttes Loch“ beinahe immer ein anderes aufgerissen wird. In dieser Situation ist der Landesamtsdirektor als „Mängelverwalter“ für alle Fehlleistungen, die in budgetären Desiderata wurzeln, wohl kaum verantwortlich zu machen, solange er die vorhandenen Ressourcen sorgfältig einsetzt²⁸⁴.

bb) Grenzen durch den Dienstpostenplan

Der Landesamtsdirektor hat auf den Dienstpostenplan keinen rechtlichen Einfluss. Dieser Plan wird in einem komplexen Verfahren als Teil des Haushaltsvorschlages erstellt und ist bekanntlich wesentlich politisch bestimmt. Dem Landesamtsdirektor kommt dabei keine rechtlich verbindliche Mitwirkung zu.

cc) Grenzen aus der Geschäftseinteilung

Von wesentlicher Bedeutung für den Zustand der Verwaltung ist die Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung. Auch auf sie kann der Landesamtsdirektor keinen Einfluss nehmen. Sie wird in einem Verfahren erlassen, an dem Landeshauptmann, Landesregierung und Bundesregierung beteiligt sind (§ 2 Abs 5 BVG ÄdLReg); Verantwortungen können dabei nur schwer verortet werden. Besonders hervorzuheben ist jedoch das Zustimmungserfordernis der Bundesregierung, das ihr eine Steuerung organisatorischer Mängel und eine Kontrolle der mittelbaren Bundesverwaltung in ihrer organisatorischen Verankerung ermöglicht²⁸⁵.

dd) Dienstrechtliche Grenzen

Wie bereits ausgeführt wurde, sind dem Landesamtsdirektor auch Angelegenheiten des Dienstrechtsvollzuges nicht zugänglich²⁸⁶. Er kann daher weder eine Entlassung noch eine Neueinstellung verfügen.

284 So auch *Rebhahn* (1997) 497 f; vgl auch die vom OGH in SZ 65/94 vertretene Ansicht, Amtshaftungsansprüche könnten nicht daraus abgeleitet werden, dass Dienststellen infolge nicht ausreichender Besetzung ihren Entscheidungspflichten nicht nachkommen. Die Pflicht der Zentralstellen, die nachgeordneten Behörden mit personellen und sachlichen Mitteln so auszustatten, dass die anfallenden Arbeiten möglichst rasch erledigt werden können, zähle nämlich nicht zu den den Staatsorganen Dritten gegenüber obliegenden Amtspflichten. UE ist diese Ansicht zu streng, vgl dazu oben I.B.2.e.

285 S auch oben I.B.1.b.dd. bei FN 50.

286 S dazu oben II.B.3.2.a.

ee) Disziplinarrechtliche Grenzen

Dem Landesamtsdirektor steht zwar das Recht auf Einbringung einer Disziplinaranzeige zu; die weitere Entscheidung darüber obliegt aber ausschließlich den weisungsfreien Disziplinarbehörden.

ff) Unbeeinflussbarkeit der Sachverständigen

Auch auf die Tätigkeit der Sachverständigen hat der Landesamtsdirektor nur einen sehr geringen Einfluss. Die Formulierung des Beweisthemas und die inhaltliche Diskussion der Ergebnisse des Gutachtens ist nämlich den fachlich zuständigen Organen vorbehalten; eine inhaltliche Einflussnahme auf das Gutachten selbst ist aber auch ihnen nicht möglich²⁸⁷.

g) *Rechtliche Einordnung der Tätigkeit des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes iSd § 1 AHG und § 1 OrgHG*

Angesichts der weitgehenden Gesetzes- und Gerichtsfreiheit des inneren Dienstes stellt sich die Frage, ob die Tätigkeit des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes überhaupt als „Vollziehung der Gesetze“ iSd § 1 Abs 1 AHG und § 1 Abs 1 OrgHG angesehen werden kann²⁸⁸. Im Lichte der Rsp und Lehre²⁸⁹ stellt die Aufsichtstätigkeit jedenfalls eine aus Art 20 B-VG erfließende und daher hoheitliche Tätigkeit dar. Soweit der Landesamtsdirektor Akte setzt, die nicht der Aufsicht zuzuordnen sind, ist zu prüfen, ob sie in hinreichend engem Zusammenhang mit hoheitlichen Aufgaben stehen²⁹⁰. Trotz der gewiss bestehenden Nähe zur Sachmittelverwaltung²⁹¹ ist die Leitung des inneren Dienstes aber insgesamt besehen als Vollziehung bundes- und landesverfassungsrechtlicher Vorschriften (Art 106 B-VG, BVG ÄdLReg und die entsprechenden Bestimmungen in den Landesverfassungen) dem Bereich der hoheitlichen Verwaltung zuzurechnen.

287 MWN *Attlmayr* (1997) 130 ff.

288 Vgl zu diesem Begriff auch oben I.B.1.b. und I.B.2.b.

289 S die Nachweise bei *Vrba/Zechner* (1983) 69, und *Schrager* (1985) Rz 20, 323.

290 S näher oben I.B.2.b.; vgl insbesondere die Entscheidung SZ 55/82, derzufolge auch Tätigkeiten, die lediglich im inneren Dienstbetrieb der Vorbereitung hoheitlicher Maßnahmen dienen, „in Vollziehung der Gesetze“ erfolgen.

291 *Adamovich/Funk* (1987) 440. In Zweifelsfragen wird der Nahebezug zur hoheitlichen Organfunktion ausschlaggebend sein.

4. Funktionale Befugnisse des Landesamtsdirektors

a) Allgemeines

Trifft der Landesamtsdirektor materiellrechtliche Entscheidungen in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung oder leistet er Vorbereitungsarbeiten hiezu²⁹², so handelt er für den Bund und ist daher funktional als sein Organ zu betrachten. Schädigt der Landesamtsdirektor bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben einen Dritten, so ist sein Fehlverhalten dem Bund zuzurechnen und von ihm auch zu verantworten: Bei Vorliegen aller weiteren Haftungsvoraussetzungen kann sich der Geschädigte im Wege eines Amtshaftungsanspruches beim Bund schadlos halten, der seinerseits beim Landesamtsdirektor Regress nehmen kann. Schädigt der Landesamtsdirektor dagegen den Bund unmittelbar, so hat er einen Erstattungsanspruch dieses Rechtsträgers nach § 1 OrgHG zu gewärtigen.

Im folgenden ist zu prüfen, ob und bejahendenfalls in welchem Umfang aus den einschlägigen Rechtsvorschriften funktionale Befugnisse des Landesamtsdirektors abgeleitet werden können.

b) Art 106, 1. Satz B-VG

Nach dem ersten Satz des Art 106 B-VG wird „[zur] Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung [...] ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter als Landesamtsdirektor bestellt.“ Die zentralen Aufgaben des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes wurden bereits dargestellt; sie liegen zweifellos im organisatorischen Bereich. *Pernthaler*²⁹³ bezieht die dem Landesamtsdirektor zukommende Organisationsgewalt jedoch auch auf die gesamte Entscheidungsvorbereitung und leitet aus dem Wesen dieser umfassenden und einheitlichen Organisationsgewalt die Befugnis des Landesamtsdirektors zur Erteilung fachlicher Weisungen und ein fachbezogenes Aufsichtsrecht ab. *Pesendorfer*²⁹⁴ sieht den Landesamtsdirektor durch seine Koordinationsverantwortung zumindest in das Vorfeld fachlicher Leitung gerückt. Tatsächlich lässt sich, wie bereits mehrfach erwähnt wurde, die „Organisation“ real nicht absolut von der „Funktion“ trennen²⁹⁵. Denn die Ausübung der Organisationsgewalt ist notwendige Voraussetzung für eine pflichtgemäße Wahrnehmung der Entscheidungsbefugnisse in der

292 Vgl. oben I.B.2.b.

293 *Pernthaler* (1982) 341 f.; s. auch *Pernthaler/Lukasser* (1995) 186.

294 *Pesendorfer* (1981) 46, 64; *derselbe* (1986) 181 f.

295 S. auch VfSlg 8466/1978, sowie oben B.1.b.dd.

Sache selbst; vielfach bedeuten Entscheidungen über Verwaltungsstrukturen auch sachliche Vorentscheidungen²⁹⁶, sodass eine Determinierung der Sachentscheidung durch Organisationsentscheidungen ohne weiteres möglich ist. Dementsprechend ist der Landesamtsdirektor als „Zwischenvorgesetzter“ auch durchaus dafür verantwortlich, dass die Arbeitsabläufe der Entscheidungsvorbereitung, die notwendigen Informationskanäle uam reibungslos funktionieren²⁹⁷. Ebenso wird der Landesamtsdirektor in vielen Fällen kraft seiner Autorität und seiner juristischen Fachkompetenz²⁹⁸ zu den materiellrechtlichen Aspekten eines Falles seine Meinung äußern. Dennoch hat seine Stellung als „Zwischenvorgesetzter“ keine Befugnisse zum Inhalt, die über die Organisation des inneren Dienstes hinausgehen würden, insbesondere hat er kein *selbständiges* Recht, Fachweisungen zu erteilen oder in Einzelentscheidungen materiell verbindlich einzugreifen²⁹⁹.

Die Stellung des Landesamtsdirektors als Zwischenvorgesetzter impliziert also *keine eigenständigen funktionalen Befugnisse*; eine Zurechnung seines Fehlverhaltens an den Bund kann daher im Rahmen der Leitung des inneren Dienstes nicht stattfinden. Schäden, die der Landesamtsdirektor durch mangelhafte Wahrnehmung seiner diesbezüglichen Verpflichtungen einem Dritten, allenfalls auch dem Bund zufügt, sind amtschaftsrechtlich vom Land zu vertreten.

296 Pesendorfer (1981) 9.

297 So bestimmt der LAD etwa in Ktn (§ 10 GOAL) und in Tir (§ 2 Abs 3 GOAL) die federführende Abteilung in Koreferatsangelegenheiten; zu diesem Zweck hat er die Abteilung festzustellen, deren Aufgabenbereich durch die gemeinsam zu besorgende Angelegenheit überwiegend berührt wird; vgl auch § 8 bgl GOAL, wonach der LAD entscheidet, von welcher Abteilung eine Angelegenheit zu besorgen ist, wenn sich diesbezüglich bei der Auslegung der Geschäftseinteilung des AdLReg Meinungsverschiedenheiten über die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Abteilungen ergeben.

298 Der LAD muss nach Art 106 B-VG ein „rechtskundiger Verwaltungsbeamter“ sein, s dazu näher Bußjäger (1999) 124 f.

299 S auch Bußjäger (1999) 126 f; vgl auch § 5 Abs 3 der oö GOAL, demzufolge sich der LAD zwar in den beim AdLReg anhängigen Angelegenheiten einschalten kann, die von grundsätzlicher oder besonderer Bedeutung sind oder in denen die Einschaltung im Interesse einer einheitlichen Vorgangsweise zweckmäßig ist, die Vertretung aber nur mit Zustimmung des zur Entscheidung zuständigen Organs übernehmen kann; ganz ähnlich: Art 43 Abs 3 sbg L-VG.

c) *Art 106, 2. Satz B-VG*

Nach dem zweiten Satz des Art 106 B-VG ist der Landesamtsdirektor „auch³⁰⁰ in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung das Hilfsorgan des Landeshauptmannes“.

Aus dem systematischen Zusammenhang dieser Bestimmung mit dem ersten Satz des Art 106 B-VG folgt bereits, dass die Stellung des Landesamtsdirektors als „Hilfsorgan des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung“ nicht mit organisatorischen Befugnissen verbunden sein kann. Die Organisationsgewalt ist dem Landesamtsdirektor nämlich bereits durch den 1. Satz des Art 106 B-VG übertragen; soll der 2. Satz dieser Bestimmung nicht sinnlos sein, muss er andere als organisatorische Befugnisse einräumen. Das ergibt sich auch aus dem Wortlaut des Art 106, 2. Satz B-VG selbst, nach dem der Landesamtsdirektor Hilfsorgan in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung ist, also in Angelegenheiten, die funktionale Entscheidungen erfordern.

Gleichwohl kann aus Art 106, 2. Satz B-VG keine selbständige Entscheidungsbefugnis des Landesamtsdirektors in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung abgeleitet werden; zum einen wird der Landesamtsdirektor nämlich nur als „Hilfsorgan“ des Landeshauptmannes bezeichnet, zum anderen wäre Art 106, 2. Satz B-VG bei dieser Bedeutung im Verhältnis zu § 3 Abs 3 BVG ÄdLReg überflüssig. Nach der zuletzt genannten Bestimmung sollen die GOenÄL regeln, inwieweit sich (ua) der Landeshauptmann (ua) vom Landesamtsdirektor vertreten lassen kann. Die Stellung des Landesamtsdirektors als Hilfsorgan iSd Art 106, 2. Satz B-VG muss sich also auch von seiner Stellung als Vertreter des Landeshauptmannes unterscheiden, sonst hätte es ihrer gesonderten Erwähnung in Art 106, 2. Satz B-VG nicht bedurft. Diese Auslegung wird auch durch den Wortlaut der genannten Bestimmungen bestätigt: „[Der Landesamtsdirektor] ist [...] das Hilfsorgan des Landeshauptmannes“ weist auf originäre, dh eben durch diese Bestimmung geschaffene Befugnisse des Landesamtsdirektors hin, wogegen „der Landeshauptmann [...] kann sich vom Landesamtsdirektor [...] vertreten lassen“ impliziert, dass der Landesamtsdirektor delegierte, nämlich ihm vom Landeshauptmann übertragene Befugnisse wahrnimmt.

300 Dem Wort „auch“ kommt keine normative Bedeutung zu; es besagt nur, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber es der Organisationshoheit der Länder überlässt, welchen Organen der LAD noch als Hilfsorgan zugewiesen wird, vgl *Zluwa* (1972) 254 f; *Pernthaler* (1982) 344 f; *Bußjäger* (1999) 126. *Pesendorfer* (1986) 174, ist überhaupt der Ansicht, dass dem Wort „auch“ durch das BVG ÄdLReg materiell derogiert wurde.

Als „Hilfsorgan des Landeshauptmannes“ iSd Art 106, 2. Satz B-VG wird der Landesamtsdirektor demnach zwar mit funktionalen Angelegenheiten befasst sein, über sie aber keine selbständigen Entscheidungen treffen können. In diesem Sinne nimmt auch die hL³⁰¹ an, dass der Landesamtsdirektor als „Hilfsorgan des Landeshauptmannes“ grundsätzlich von materiellrechtlichen Entscheidungen und Verfügungen ausgeschlossen ist. Häufig wird er – seiner juristischen Ausbildung entsprechend – den Landeshauptmann in rechtlichen Fragen beraten und ihm Vorschläge erstatten³⁰², der Landeshauptmann kann den Landesamtsdirektor auch mit der Durchführung, der Überwachung und Weiterleitung der von ihm oder einem Bundesminister in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung getroffenen, also funktionalen Entscheidungen heranziehen. Eine Ermächtigung zu funktionalen Entscheidungen iS einer selbständigen Willensbildung des Landesamtsdirektors kann aus Art 106, 2. Satz B-VG aber nicht abgeleitet werden. Vielmehr unterstützt der Landesamtsdirektor den Landeshauptmann durch seine Beratung bei dessen Willensbildung und verhilft dem Willen des Landeshauptmannes zum Durchbruch. Dementsprechend ist idR auch der Landeshauptmann für das Verhalten des Landesamtsdirektors in diesem Bereich verantwortlich. Die Zurechnung eines Fehlverhaltens erfolgt dann – mediatisiert durch den Landeshauptmann – an den Bund; ein amtschafts- oder organhaftpflichtrechtliches Vorgehen des Bundes gegen den Landesamtsdirektor ist jedoch idR ausgeschlossen.

Anderes gilt nur, wenn der Landesamtsdirektor eine strafgesetzwidrige Weisung des Landeshauptmannes befolgt oder den – mitunter nicht rechtskundigen Landeshauptmann – mit rechtlich fehlerhaften Auskünften berät, wobei er sich für mangelnde Rechtskenntnisse nicht entschuldigen kann³⁰³.

d) § 3 Abs 3 BVG ÄdLReg iVm den Ermächtigungsnormen der GOenÄL

In den GOenÄL ist dem Auftrag des § 3 Abs 3 BVG ÄdLReg gemäß nahezu durchwegs vorgesehen, dass und inwieweit sich der Landeshauptmann, die Landesregierung bzw deren Mitglieder bei den von ihnen zu treffenden Entscheidungen, Verfügungen oder anderen Amtshandlungen ua vom Landesamtsdirektor vertreten lassen können³⁰⁴. Gestützt auf

301 Schmitz (1978) 45; Adamovich/Funk (1987) 342; Kojas (1988) 362 ua; aA nur Pesendorfer (1986) 181 f.

302 So ausdrücklich § 4 Abs 3 sbg GOAL.

303 Vgl I.B.2.h.

304 Vgl: Bgl: § 3 Abs 8 GOAL; Ktn: § 5 Abs 2 GOAL; NÖ: § 7 GOAL; OÖ: § 5 GOAL; Sbg: § 5 GOAL; Stmk: § 10 GOAL; Tir: § 9 GOAL; Vbg: § 9 GOAL.

eine solche Vorschrift kann der Landesamtsdirektor ermächtigt werden, selbständig funktionale Entscheidungen im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung zu treffen. Natürlich darf der Landesamtsdirektor dabei den Rahmen der ihm übertragenen Vertretungsbefugnis nicht überschreiten, und er muss sich auch an die Vorgaben des Vertretenen hinsichtlich des Entscheidungsinhaltes halten. Innerhalb dieser quantitativen und qualitativen Grenzen ist er aber zur selbständigen Willensbildung befugt.

Eine für Dritte schädliche Vertretungshandlung des Landesamtsdirektors ist dem Bund zuzurechnen und von ihm amtschaftsrechtlich zu verantworten; freilich besteht diesfalls auch ein Regressanspruch des Bundes gegen den Landesamtsdirektor. Schädigt der Landesamtsdirektor den Bund unmittelbar, so kann er nach § 1 OrgHG mit einem Erstattungsanspruch belangt werden. Allerdings kann ein solches Fehlverhalten des Landesamtsdirektors seine Wurzeln bereits in inhaltlichen Vorgaben des Vertretenen haben. In diesem Fall wird auch das ermächtigende Organ im Wege eines Regress- oder Erstattungsanspruches zur Verantwortung gezogen werden können. Auch hier findet die vom allgemeinen Zivilrecht für solche Fälle der „Mittäterschaft“ vorgesehene solidarische Haftung von Vertretenem und Landesamtsdirektor nicht statt³⁰⁵: Jeder kann nur für den von ihm verschuldeten Teil in Anspruch genommen werden; lassen sich die Teile aber nicht bestimmen, so haften sie zu gleichen Teilen. Ausgeschlossen ist eine Mithaftung des Vertretenen aber jedenfalls dann, wenn der Landesamtsdirektor seine Vertretungsbefugnis inhaltlich und/oder umfänglich überschreitet und gerade dadurch den Schaden herbeiführt. Umgekehrt ist eine Haftung des vertretenden Landesamtsdirektors dann ausgeschlossen, wenn er keine selbständige Entscheidung trifft, sondern bloß eine rechtswidrige (aber nicht strafgesetzwidrige) Weisung befolgt.

e) Zusammenfassung

Nach dem bisher Gesagten kommen dem Landesamtsdirektor funktionale Befugnisse in der mittelbaren Bundesverwaltung nur auf Grund einer ausdrücklichen Vertretungsermächtigung eines Organs zu, das mit Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung betraut ist. Nur in diesem Fall ist der Landesamtsdirektor funktional ein Bundesorgan, nur dann wird sein Fehlverhalten dem Bund zugerechnet, und nur unter diesen Voraussetzungen kann er amtschafts- oder organhaftpflichtrechtlich von ihm in Anspruch genommen werden.

305 Vgl die dafür maßgeblichen Erwägungen in FN 152.

C. Der Landeshauptmann

1. Historische Entwicklung der Stellung des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung

a) Der Landeshauptmann ist das zentrale Organ der Bundesverwaltung im Lande, er ist der „Träger der mittelbaren Bundesverwaltung“³⁰⁶. Schon im Mittelalter hatte er eine Doppelstellung inne, die in vielem an seine heutige Position erinnert: Der „capitaneus“³⁰⁷ war Leiter der Landstände, Vertrauter, Berater und Vertreter des Landesfürsten.

In einem langen Prozess der Zersetzung der landständischen Gewalt büßte der Landeshauptmann seine Bedeutung als föderatives Integrationsorgan ein, wenngleich er seine Position als Chef der Landstände und Vertreter des Kaisers als Landesfürst nie ganz verlor³⁰⁸. Seine Bedeutung wurde aber durch den Statthalter – das höchste Organ der Gesamtmonarchie im Lande – stark zurückgedrängt³⁰⁹.

b) Der Schaffung der mittelbaren Bundesverwaltung im B-VG 1920 lag vor allem das Bemühen zugrunde, die Doppelgleisigkeit der Verwaltung zu beseitigen³¹⁰, was endgültig erst mit den großen Verwaltungsreformen des Jahres 1925 gelang³¹¹. Aus historisch immer noch nicht restlos geklärten Erwägungen des Bundesverfassungsgesetzgebers³¹² wurde der Landeshauptmann 1920 mit den Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung betraut und staatsrechtlich der Bundesregierung verantwortlich gemacht. Die dem Landeshauptmann vom B-VG eingeräumte Stellung hat *Pesendorfer*³¹³ treffend als „funktionelle Vervielfachung“ charakterisiert: Der Landeshauptmann ist Staatsoberhaupt, Regierungschef, Träger der mittelbaren Bundesverwaltung und Vorstand des Amtes der Landesregierung. Ebenso wie die Position des Landesamtsdirektors ist auch die Stellung des Landeshauptmannes nur vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung verständlich. Die Rechtsstellung des

306 S beispielsweise *Ermacora* (1970) 293; *Pernthaler* (1978) 105; *Adamovich/Funk/Holzinger* (1998) Rz 30.008 ff, sowie die Nachweise bei *Weber* (1987) 140.

307 Vgl v. *Brandis* (1850); *Pirchegger* (1931) 1 ff, 139 ff, (1936) 294 f; *Tremel* (1962) 6.

308 Dazu *Pesendorfer* (1986) 8 ff.

309 Vgl *Weber* (1987) 63 ff.

310 S das Sonderheft der ZÖR: Länderautonomie. Die Stellung der Kronländer im Gefüge der österreichischen Verfassung (1916) ZÖR 1918; *Adamovich* (1923) 46 ff; *derselbe* (1926) 247 ff.

311 Vgl Pkt II des Reform- und Finanzprogrammes auf Grund der Genfer Konvention von 1922, Beilage zum WiederaufbauG, BGBl 1922/843; *Adamovich/Froehlich* (1926) XV f; *Pernthaler* (1980) 70 ff; *Bußjäger* (1999) 40 ff.

312 Dazu *Weber* (1987) 103.

313 *Pesendorfer* (1986) 33.

stellung des Landeshauptmannes ist gewissermaßen Ausdruck des Ringens der zentrifugalen und zentripetalen Tendenzen bei der Entstehung der Bundesverfassung. Letztlich ist sie ein typisch österreichischer Kompromiss zwischen föderalistischen und dezentralistischen Organisationsvorstellungen³¹⁴.

2. Rechtsgrundlagen

Die Aufgaben des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung sind bundesverfassungsrechtlich in grundsätzlicher Weise festgelegt. Art 102 Abs 1 B-VG enthält zunächst die generalklauselartige Zuständigkeitsnorm, die den Landeshauptmann als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung installiert. Die Art 103 und Art 105 B-VG legen weitere Befugnisse, vor allem aber die Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes fest. Art 142 Abs 2 lit e B-VG begründet die Zuständigkeit des VfGH zur staatsrechtlichen Verfolgung des Landeshauptmannes als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung. Seine Funktion als Vorstand des Amtes der Landesregierung und der Bezirkshauptmannschaften wird in § 8 Abs 5 lit a und b ÜG 1920 sowie im BVG ÄdLReg festgelegt. Die Materiengesetze regeln schließlich die materiellen Befugnisse, die der Landeshauptmann in der mittelbaren Bundesverwaltung wahrzunehmen hat; sie sind auch bei der Beurteilung haftungsrechtlicher Fragen im konkreten Fall heranzuziehen.

Auch die Landesverfassungen nehmen Bezug auf die Funktionen des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung³¹⁵, auf seine Stellvertretung³¹⁶ und auf seine Stellung als Vorstand des Amtes der Landesregierung³¹⁷. Die zuletzt genannte Funktion wird in den einzelnen Geschäftsordnungen der Ämter der Landesregierungen³¹⁸ präzisiert.

314 Vgl schon *Froehlich* (1921) 85 ff; *Weber* (1987) 131 ff.

315 Art 65 Abs 3 bgl L-VG, LGBl 1981/42 idF LGBl 1996/3; Art 44 Abs 4, Art 51 ktn L-VG, LGBl 1996/85; Art 49 Abs 5 nÖ LV; Art 51 oÖ L-VG; §§ 7 Abs 4, 31 Abs 3 und 4 stmk L-VG, LGBl 1960/1 idF LGBl 1999/46.

316 Art 66 bgl L-VG; Art 46 Abs 2 und 3 ktn L-VG; Art 43 Abs 2 nÖ LV; Art 50 Abs 2 und 51 Abs 2 oÖ L-VG; Art 37 Abs 2 sbg L-VG; § 31 Abs 2 stmk L-VG; Art 50 Abs 2 tir LO; Art 43 vbg LV, LGBl 1999/9.

317 Vgl Art 65 Abs 1 bgl L-VG; Art 44 Abs 1 ktn L-VG; Art 49 Abs 2 nÖ LV; Art 53 Abs 2 oÖ L-VG; Art 58 Abs 2, 5, 6 tir LO; Art 51 Abs 3 vbg LV.

318 Vgl jeweils § 3 der GOAL; in Bgl, der Stmk und OÖ finden sich diese Regelungen in § 2 der jeweiligen GOAL.

3. Organisatorische Befugnisse des Landeshauptmannes

a) Die Vorstandsfunktionen als typische Landeshauptmannfunktionen

§ 8 Abs 5 lit a ÜG 1920 und § 1 Abs 1 BVG ÄdLReg setzen den Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung ein. Diese Funktion ist zwar bundesverfassungsrechtlich begründet, sie wird vom Landeshauptmann aber als Landesorgan wahrgenommen. *Pesendorfer*³¹⁹ rückt sie sogar in die Nähe der Funktion eines Staatsoberhauptes und sieht im Landeshauptmann deshalb ein oberstes Organ im Sinne des Art 19 B-VG³²⁰. Obwohl die Vorstandsfunktion des Landeshauptmannes bundesverfassungsrechtlich durchaus eigenständig ausgestaltet ist, zeigt die Entstehungsgeschichte des B-VG, dass die einschlägigen Regelungen in engem Zusammenhang mit der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung zu sehen sind³²¹.

b) Organisatorische Kompetenzen – materielle Leitungskompetenzen

Die organisatorischen Kompetenzen des Landeshauptmannes sind von seinen materiellen Leitungskompetenzen oft nur schwer abzugrenzen. Der Landeshauptmann besitzt sowohl als Mitglied der Landesregierung als auch als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung Befugnisse der Leitungsgewalt, die – anders als die mit der Leitungsgewalt des § 1 BVG ÄdLReg verbundenen Befugnisse – auch funktionaler Natur sind. Besondere Bedeutung kommt dabei der behördlichen Entscheidungsbefugnis zu, die der Landeshauptmann unter Wahrung der Verantwortlichkeit gemäß § 3 Abs 3 BVG ÄdLReg an Beamte des Amtes der Landesregierung delegieren kann. Hier stehen die Aspekte der fachlichen Leitung im Vordergrund. Im Bereich des „selbständigen Wirkungsbereiches des Landes“ (§ 3 Abs 1 BVG ÄdLReg) ist damit auch die allgemeine politische Leitungsbefugnis oberster Organe im Sinne des Art 20 Abs 1 B-VG angesprochen³²².

319 *Pesendorfer* (1986) 33, 173; s auch *Koja* (1988) 350 f; *Bußjäger* (1999) 111.

320 Vgl auch die §§ 12 Abs 1, 36 Abs 1 BezG, BGBl 1972/273 idF BGBl 1997/64, die den LH zu den „obersten Organe[n]“ rechnen, § 1 Abs 2 leg cit bezeichnet ihn sogar als „[oberstes Organ] des Bundes“.

321 S die Nachweise bei *Adamovich* (1926) 246 ff.

322 Dazu mwN *Pernthaler* (1978) 115 ff; *Pesendorfer* (1981) 16; *derselbe* (1986) 136 ff und 174 ff.

c) *Vorstandsfunktionen – Dienstrechtskompetenzen*

Besonders schwierig ist die Abgrenzung der Leitungsbefugnisse des Landeshauptmannes als Vorstand des Amtes der Landesregierung von den der Landesregierung zugewiesenen Dienstrechtskompetenzen³²³. Die Lehre³²⁴ zieht die Grenze zwischen diesen beiden Bereichen unter Rückgriff auf die in der deutschen Lehre entwickelte Unterscheidung zwischen Grundverhältnis und Betriebsverhältnis³²⁵. Zum Außenbereich und damit zur Zuständigkeit der Landesregierung zählen danach die Begründung, Änderung und Aufhebung des öffentlich-rechtlichen Dienstrechtsverhältnisses und alle unmittelbar damit zusammenhängenden Rechtsgestaltungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des BVG ÄdLReg als nicht zum inneren Dienstbetrieb gehörig angesehen wurden³²⁶. Ermöglicht diese Regel keine eindeutige Zuordnung, so ist nach *Pesendorfer* zu prüfen, ob ein Sachverhalt in seinem Schwerpunkt die Ausübung der Organfunktion berührt oder primär das Dienstverhältnis. Im ersten Fall soll eine Zuordnung zum inneren Dienstbetrieb erfolgen, im zweiten Fall ist die Dienstrechtskompetenz der Landesregierung betroffen³²⁷. Als weitere Zweifelsregel leitet *Pesendorfer* aus Art 101 B-VG ab, dass die Kompetenz der Landesregierung den Vorrang genießt³²⁸.

Sieht man davon ab, dass die Zuordnung nach dem Grund- bzw Betriebsverhältnis in der deutschen Lehre an der Rechtsfigur des „besonderen Gewaltverhältnisses“ entwickelt wurde, die in Österreich aufgrund gewichtiger verfassungsrechtlicher Bedenken nie heimisch werden konnte³²⁹, so vermittelt *Pesendorfer* sicherlich ein taugliches, an verfassungsrechtlichen Kriterien orientiertes Instrumentarium zur Abgrenzung des Funktionsbereiches der Landesregierung von dem des

323 Art 21 Abs 1 B-VG; zu verfassungsrechtlichen Problemen der Vollziehung des Dienstvertragsrechts s *Jablonek* (1988) 496 ff.

324 *Pesendorfer* (1981) 39 f; *derselbe* (1986) 174 ff; *Koja* (1988) 365; s auch *Funk* (1980) 293.

325 *Pesendorfer* bezieht sich dabei insbesondere auf *Forsthoff* (1973) 204; diese Lehre wurde jedoch für die – dem österreichischen Rechtssystem eher fremde – Rechtsfigur des „besonderen Gewaltverhältnisses“ entwickelt (vgl dazu *Ermacora* [1956] 529 ff; *Szekulics* [1984] 231 ff; *Lebitsch* [1984] 100 ff. Zur neueren deutschen Lehre vgl *Merten* [1985]; *Luthe* [1986] 440 ff), was deren Übernahme zumindest problematisch macht.

326 *Pesendorfer* (1981) 38 f.

327 *Pesendorfer* (1986) 177, hat dafür den Begriff „Schwerpunkt- bzw Vordergrundtheorie“ geprägt.

328 *Pesendorfer* (1981) 70; *derselbe* (1986) 177; zustimmend *Bußjäger* (1999) 129; s auch VfSlg 14.896/1997.

329 S auch *Thienel* (1990) 74 ff; *Antoniolli/Koja* (1996) 236 ff.

Landeshauptmannes. UE darf dabei jedoch die Bedeutung der allgemeinen politischen Leitungsbefugnis bei der Führung der Landesverwaltung nicht unterschätzt werden. Gewiss kann das Kriterium der „Ausübung der Organfunktion“³³⁰ als Maßstab für die Zuordnung eines Sachverhaltes zur Leitungsfunktion des Landeshauptmannes gelten. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass der Landesregierung in diesem Bereich zwar keine Kompetenzen aus dem Titel der „Dienstrechtsangelegenheiten“ zukommen können, wohl aber solche aus der verfassungsrechtlich angeordneten Leitungsgewalt (Art 20 Abs 1 B-VG). Die von *Pesendorfer* vorgenommene Qualifikation des „inneren Dienstbetriebes“ bedarf daher einer weiteren Relativierung durch den Unterschied zwischen funktionalen und organisatorischen (Teil-)Rechtsakten, die wegen der Identität des Adressatenkreises beider Vollzugsbereiche³³¹ nur schwer voneinander abzugrenzen sind. Die jeweiligen Vollzugsakte sind deshalb zwangsläufig miteinander verschränkt – eine Tendenz, die noch dadurch verstärkt wird, dass die Geschäfte im selbständigen Wirkungsbereich der Länder nach § 3 Abs 1 BVG ÄdLReg nicht nur von der Landesregierung als Kollegium, sondern auch von einem einzelnen Mitglied derselben besorgt werden können³³². Den Ländern steht also die Möglichkeit offen, den Landeshauptmann monokratisch mit den Aufgaben der Dienstrechtsbehörde zu betrauen³³³. In diesem Fall entscheidet der Landeshauptmann in eigenem Namen und unter eigener Verantwortung³³⁴ und ist auch als monokratisches Organ haftbar.

330 *Pesendorfer* (1981) 39. Das sind im wesentlichen die „Landesbeamten“; auf das Problem der Unterstellung von *Bundesbeamten* in der mittelbaren Bundesverwaltung braucht im vorliegenden Zusammenhang nicht eingegangen zu werden; s zu den Vertragsbediensteten *Jablonek* (1988) 496 ff.

331 *Pesendorfer* (1981) 39.

332 Sofern dies nicht landesrechtlich ausgeschlossen ist (vgl VfSlg 3619/1959, 4572/1963, 5846/1968, 6096/1969, 7642/1975, 7653/1975). Vgl etwa § 2 Abs 1 Z 21 bgl GOLReg; § 3 Abs 1 Z 10 lit b ktn GOLReg; § 4 Abs 1 Z 21 nÖ GOLReg; § 7 Abs 1 Z 16 sbg GOLReg; § 4 Abs 1 Z 10 stmk GOLReg; § 2 Abs 3 Z 25 tir GOLReg, die bestimmte Personalangelegenheiten der LReg als Kollegialorgan vorbehalten. Ausdrücklich übertragen wird dem LH die dienstrechtliche Behandlung der Landesbediensteten beispielsweise in § 3 Abs 3 lit c vbG GOAL oder § 3 Abs 4 lit b sbg GOAL.

333 Seine Entscheidungen ergehen dann „für die Landesregierung“, vgl VfSlg 4572/1963, 6096/1969, 7653/1975; *Koja* (1988) 334 ff.

334 So auch *Rill* (1972) 512; *Koja* (1988) 339; *Antoniolli/Koja* (1996) 431.

d) *Der Landeshauptmann als „Vorstand des Amtes der Landesregierung“*

Die Funktion des Landeshauptmannes als „Vorstand des Amtes der Landesregierung“ gehört nach der vom VfGH entwickelten Systematik³³⁵ zum Bereich des Organisationsrechts im engeren Sinn. Sie wird für gewöhnlich mit den Wendungen „innerer Dienstbetrieb“³³⁶, „Ordnung der inneren Verhältnisse“³³⁷, „volle Organisationsgewalt für den gesamten Dienstbetrieb“³³⁸ uä allgemein umschrieben. Lehre und Judikatur haben aber bisher noch keine abschließende Zusammenfassung der Befugnisse formuliert, die mit dieser Kompetenz verbunden sind.

Ausdrücklich angeordnet ist auf bundesverfassungsrechtlicher Ebene jedenfalls die Kompetenz des Landeshauptmannes zur Erlassung der Geschäftsordnung und der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung (§ 2 Abs 4 und 5, § 3 Abs 2 und 3 BVG ÄdLReg). Erlassung und Änderung³³⁹ dieser beiden Organisationsstatuten bedürfen der Zustimmung der Landesregierung; soweit sie auch Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung betreffen, ist zudem die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich. Die Handhabung dieser Zustimmungsbefugnisse ist weder in der Bundesverfassung noch in den Landesverfassungen näher geregelt, insbesondere fehlen dort Regelungen über die Zulässigkeit stillschweigender Zustimmung³⁴⁰. Daher muss wohl vom Erfordernis der Ausdrücklichkeit ausgegangen werden, zumal die Zustimmung konstitutiv für die Gültigkeit der Verordnungen ist; ohne sie ist eine Publikation der genannten Organisationsstatute nicht zulässig³⁴¹.

Die wichtigsten organisatorischen Befugnisse des Landeshauptmannes wurden bereits im Zusammenhang mit den Befugnissen des Landesamtsdirektors erörtert³⁴². Die Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes kann sich in diesem Bereich natürlich nicht auf Einzelakte beziehen; sie stellt vielmehr eine Organisationsverantwortung dar, die in § 1 Abs 3 BVG ÄdLReg begründet ist. Dieser Vorschrift zufolge obliegt dem Landeshauptmann die *Aufsicht* über die Leitung des inneren

335 S die Nachweise bei *Laurer* (1979); *Matzka* (1980) 505 ff; *Weber* (1987) 149.

336 So *Pesendorfer* (1981).

337 *Stolzlechner* (1976) 129.

338 *Pernthaler* (1982) 341.

339 Vgl §§ 2 Abs 5 und 3 Abs 2 BVG ÄdLReg.

340 Vgl etwa Art 42 Abs 4 oder 98 Abs 3 B-VG.

341 Vgl auch VfSlg 13.478/1993, 13.479/1993 (zum Zustimmungserfordernis nach Art 129a Abs 2 B-VG).

342 S oben II.B.3.

Dienstes des Amtes der Landesregierung³⁴³. Von ihm selbst bzw unter seiner Aufsicht sind nur jene Agenden zu besorgen, die ihm in den GOenÄL ausdrücklich als Vorstandsagenden zugewiesen sind³⁴⁴. Davon abgesehen sind seine Aufgaben als Vorstand des Amtes der Landesregierung und der Bezirkshauptmannschaften³⁴⁵ bloß durch den inhaltlich unscharfen und offenen Begriff der „Aufsicht“ umschrieben. § 1 Abs 3 ÄdLReg verlangt eine „unmittelbare“ Aufsicht und bringt damit die enge Verknüpfung der Organisationskompetenzen des Landeshauptmannes („Vorstand des Amtes der Landesregierung“) und des Landesamtsdirektors („Leiter des inneren Dienstes“) zum Ausdruck³⁴⁶. Beide Organe haben *gemeinsam* mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln die Funktionsfähigkeit des administrativen Apparates zu gewährleisten. Dabei kommen dem Landeshauptmann, der in dieser Funktion ein oberstes Organ der Landesverwaltung ist³⁴⁷, die allgemeinen Aufsichts-, Leitungs- und Weisungsbefugnisse der obersten Organe zu³⁴⁸, die rechtlich nicht abschließend definiert und wohl auch nicht definierbar sind. Die Leitung des inneren Dienstes und mehr noch die Aufsicht darüber, findet in dem verfassungsrechtlich vorgezeichneten Bereich der gesetzes- und gerichtsfreien Organisationsgewalt der Verwaltung statt³⁴⁹, die in nur sehr geringem Maß auf positivierte Regeln zurückgreifen kann. Sieht man von den im B-VG vorgeschriebenen allgemeinen Effizienzkriterien (Art 127 Abs 1 B-VG)³⁵⁰ ab, so stellt die GOAL den konkretesten rechtlichen Maßstab für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Amtsführung des Landesamtsdirektors und der Aufsicht durch den Landeshauptmann dar.

Ebenso wie die Befugnisse des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes sind auch die Vorstandsfunktionen des Landeshaupt-

343 Der VfGH hat eine Beschränkung der Aufsichtsbefugnisse auf einen historisch versteinerten Aufsichtsbegriff abgelehnt: VfSlg 4117/1961; die in dieser Entscheidung zu Art 20 Abs 1 B-VG angestellten Erwägungen gelten sinngemäß wohl auch für § 1 Abs 3 BVG ÄdLReg, sodass auch hier von einer Offenheit des Aufsichtsbegriffs auszugehen ist.

344 Allerdings enthalten diese Aufgaben wiederum allgemeine Beschreibungen typischer Vorstandsfunktionen (notwendige personelle und sachliche Ausstattung des Amtes, Obsorge für einen geregelten, einheitlichen Geschäftsgang, Verfügung über die Verwendung der Bediensteten), die als Angelegenheiten des inneren Dienstes auch die Befugnisse des LAD berühren (vgl *Pernthaler* [1982] 339 ff); s etwa Ktn: § 3 Abs 2; Tir: § 3 Abs 2; Sbg: § 3 Abs 4; Vbg: § 3 Abs 3.

345 § 8 Abs 5 lit b ÜG 1920; *Pesendorfer* (1986) 186 ff.

346 S oben II.B.3.1.

347 S die Nachweise bei *Weber* (1987) 145 ff.

348 Dazu s unten II.E.3.

349 *Pesendorfer* (1986) 175.

350 Vgl *Leisner* (1971); *Schauer* (1983) 319 ff; *Adamovich/Funk* (1987) 140 ff.

mannes haftungsrechtlich im Lichte der geänderten realen Bedingungen der öffentlichen Verwaltung zu beurteilen. Der Gesetzgeber des BVG ÄdLReg hatte eine wesentlich kleinere und leichter überschaubare Organisationsstruktur vor Augen als sie heute in den Ämtern der Landesregierungen tatsächlich besteht. Unter den gegenwärtigen Bedingungen einer bürokratischen Großorganisation ist eine Befassung des Landesamtsdirektors und mehr noch des Landeshauptmannes mit Einzelfällen und Details grundsätzlich nicht mehr möglich. Die Aufsichtspflicht des § 1 Abs 3 BVG ÄdLReg muss daher in den Grenzen des rechtlich und vor allem faktisch Machbaren interpretiert werden. Angesichts der vielfältigen Aufgaben, die dem Landeshauptmann verfassungsrechtlich zugewiesen sind³⁵¹ (von den zahlreichen Repräsentationspflichten ganz zu schweigen), kann von ihm eine permanente persönliche Aufsichtsführung wohl nur in Ausnahmefällen erwartet werden, etwa im Gefolge von Missständen, bei einer gravierenden organisatorischen Umorientierung oder in ähnlich außergewöhnlichen Fällen. Regelmäßig muss sich die Aufsicht über den inneren Dienst des Amtes der Landesregierung nicht auf Einzelheiten beziehen, sondern auf die Funktionsfähigkeit des Betriebes insgesamt. Dazu kann der Landeshauptmann ein Berichtssystem installieren³⁵², er kann wichtige Fragen der Leitung des inneren Dienstes einem Genehmigungsvorbehalt unterwerfen³⁵³ oder bestimmte Fragen für konsultationspflichtig³⁵⁴ erklären. Eine besondere Rechtsform ist dabei nicht erforderlich; die Aufsicht über die Leitung des inneren Dienstes ist selbst ein Akt der internen Organisationsgewalt und kann in Form von Weisungen (Erlässen) näher geregelt werden. Die Intensität der Aufsicht ist kaum abstrakt zu bestimmen, sie richtet sich nach der sichtbaren Fehleranfälligkeit der Bürokratie. Der Landeshauptmann hat sich jedenfalls die Berichte interner Kontrollinstanzen³⁵⁵, der Landesrechnungshöfe bzw der Landeskontrollämter und des Rechnungshofes vorlegen zu lassen, ihre Ergebnisse aufzugreifen und seine Aufsichtsführung an den Kriterien der Effizienz zu orientieren³⁵⁶.

351 S dazu *Weber* (1987) 131 ff.

352 Problematisch kann dabei allerdings ein *Informationsüberfluss* sein, der ein solches System funktionsunfähig machen kann; vgl etwa *Beste/Kroeber-Riel/Jung* (1989).

353 Vgl dazu *Strößenreuther* (1991) 136 f. Umgekehrt kann auch das untergeordnete Organ jederzeit eine Angelegenheit dem formal zuständigen Organ zur Genehmigung vorlegen, vgl VwSlg 11.801 Å/1985.

354 Im engen Zusammenwirken des LH und des LAD wird eine solche Konsultation ohnehin selbstverständlich sein; nur bei suboptimaler Kooperation empfiehlt sich eine Formalisierung, s *Laux* (1979) 134 ff.

355 Zu den vielfältigen Möglichkeiten vgl *Strößenreuther* (1991).

356 Vgl *Adamovich/Funk* (1987) 140 ff.

Zu den Vorstandsfunktionen des Landeshauptmannes zählt auch die Organisation der personellen und der Sachmittel³⁵⁷. Die Möglichkeiten und Grenzen dieser Befugnis wurden bereits oben³⁵⁸ dargestellt. Der Landeshauptmann hat zwar im Rahmen der inneren Organisationsgewalt eine Reihe von Befugnissen, die Personalumschichtungen, Verwendungsänderungen uam ermöglichen; einer zu dynamischen Handhabung dieser Kompetenz sind jedoch durch die starke Verrechtlichung des öffentlichen Dienstes Grenzen gesetzt. Auch die nach der Judikatur des VfGH mögliche Erlassung von Feststellungsbescheiden über die Rechtmäßigkeit von Weisungen³⁵⁹ kann die Effizienz der Vorstandsfunktion und der Leitungsfunktion im inneren Dienst erheblich einschränken.

e) *Haftungsrechtliche Konsequenzen*

Hinsichtlich der *haftungsrechtlichen Konsequenzen* eines vom Landeshauptmann gesetzten Fehlverhaltens kann auf die oben³⁶⁰ zum Landesamtsdirektor gemachten Ausführungen verwiesen werden.

4. Funktionale Befugnisse des Landeshauptmannes

a) *Der Landeshauptmann als Bundesorgan*

Soweit der Landeshauptmann die ihm durch Materiengesetz zugewiesenen Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung besorgt, wird er funktional als Bundesorgan tätig. Auch wenn zufolge Art 103 Abs 4 B-VG der Instanzenzug in der Regel beim Landeshauptmann endet, bleiben Bundesregierung bzw zuständiger Bundesminister sachlich in Betracht kommende Oberbehörde und besitzen als solche Ingerenzmöglichkeiten über das Weisungsrecht hinaus³⁶¹.

Als funktionales Bundesorgan übt der Landeshauptmann das Weisungs-, Leitungs- und Aufsichtsrecht in funktionaler Hinsicht aus. Er ist befugt, den „ihm unterstellten Landesbehörden“³⁶² Fachweisungen zu erteilen, um die Vollziehung der Bundesgesetze nach seinen Vorstellungen bzw jenen des Bundesministers zu gewährleisten. Dieses Weisungsrecht ist nach den Regeln des Art 20 Abs 1 B-VG wahrzunehmen³⁶³ und

357 Vgl Pesendorfer (1986) 178.

358 II.B.3.2.

359 So VfSlg 13.408/1993.

360 II.B.3.1.d.

361 Vgl etwa §§ 4 Abs 2, 5 Abs 1, 68 und 73 AVG.

362 Art 102 Abs 1 B-VG; näher dazu Weber (1987) 155 ff.

363 S dazu Barfuß (1967); Lengheimer (1975); Grussmann (1985); Antonioli/Koja (1996) 339 ff mwN; Raschauer (1998) Rz 359 ff.

erstreckt sich auch auf die Mitglieder der Landesregierung, sofern diese nach den Bestimmungen der GOLReg Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung wahrnehmen³⁶⁴.

b) Fachaufsicht und Approbationsbefugnis

Die dem Landeshauptmann obliegenden Aufgaben werden in tatsächlicher Hinsicht durch die ihm unterstellten Landesbehörden erfüllt, insbesondere durch die Bezirksverwaltungsbehörden und das Amt der Landesregierung, allenfalls auch durch dazu berufene Bundesbehörden. Die hierbei tätigen Organwalter können zwar durch eine vom Landeshauptmann erteilte Approbationsbefugnis zur außenwirksamen Setzung von Verwaltungsakten berechtigt sein³⁶⁵. Auch in diesem Fall bleibt aber das rechtliche Zurechnungssubjekt der Landeshauptmann, soweit es sich um seine Organkompetenzen handelt³⁶⁶. Um die Rechtmäßigkeit der ihm zugerechneten Entscheidungen sicherzustellen, steht dem Landeshauptmann das Leitungs-, Aufsichts- und Weisungsrecht eines übergeordneten Organs³⁶⁷ zu. Er kann insbesondere alle Möglichkeiten der Rechts- und Fachaufsicht³⁶⁸ wahrnehmen, also etwa einen Genehmigungsvorbehalt aussprechen, Vorlage- oder Konsultationspflichten begründen, Richtlinien der Geschäftsbehandlung aufstellen uam. Seine individuell-rechtliche Verantwortlichkeit erstreckt sich freilich nicht auf den jeweiligen Einzelakt, sondern ist wiederum eine Organisationsverantwortung, womit sich der Kreis zu den organisatorischen Kompetenzen des Landeshauptmannes als Vorstand des Amtes der Landesregierung schließt. Der Landeshauptmann hat dafür Sorge zu tragen, dass rechtsrichtige Entscheidungen getroffen werden. Dementsprechend trägt er bereits für die Weitergabe der Approbationsbefugnis Verantwortung. Darüber hinaus hat er Vorkehrungen dafür zu treffen, dass den zuständigen Sachbearbeitern alle Fakten zukommen, die für die Rechtsrichtigkeit und Zweckmäßigkeit einer Entscheidung maßgeblich sind³⁶⁹. Der Landeshauptmann ist aber auch verpflichtet, sich über die Rechtspraxis in den einzelnen Rechtsgebieten zu informieren; erforderlichenfalls hat er auch sachliche Korrekturen vorzunehmen.

364 Art 103 Abs 2 letzter Satz B-VG; s unten II.D.3.

365 Vgl dazu *Pichler* (1978); *Moritz* (1991).

366 *Antoniolli/Koja* (1996) 433; *Raschauer* (1998) Rz 168; s die dogmatische Begründung bei *Moritz* (1991) 331 ff.

367 S dazu unten II.E.3.

368 S zu dieser Begriffsbildung *Raschauer/Kazda* (1983) 153.

369 ZB Entscheidungen der Höchstgerichte, Erlässe der zuständigen Bundesministerien usw.

c) *Haftungsrechtliche Konsequenzen*

Die amts- und organhaftpflichtrechtliche Verantwortlichkeit konzentriert sich keineswegs allein auf den Landeshauptmann; vielmehr können grundsätzlich alle Organe, die in Unterordnung unter ihn Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung besorgen, auch schadenersatzrechtlich belangt werden. Von der Fehlleistung eines untergeordneten Organs kann auch nicht automatisch auf ein Verschulden des Landeshauptmannes mit der Begründung geschlossen werden, er habe eine ordnungsgemäße Erfüllung seiner Aufsichtspflichten unterlassen. Der Landeshauptmann kann angesichts des Umfangs der zu besorgenden Aufgaben, der extremen Spezialisierung der fachlichen Disziplinen und der Tatsache, dass er vielfach keine juristische Ausbildung hat, nicht jeden Einzelfall kontrollieren und ist dazu auch nicht verpflichtet.

Ergehen aber aus einer Abteilung rechtswidrige Entscheidungen in größerem Umfang, so wird man ihm unter Umständen eine „culpa in eligendo“ bzw. „culpa in organisando“, also eine mangelhafte Wahrnehmung seiner *organisatorischen Befugnisse* anlasten können. Ein solches Fehlverhalten ist dem Land zuzurechnen und von ihm auch einem Geschädigten, gegebenenfalls auch dem Bund gegenüber zu verantworten.

Ebenso wird der Landeshauptmann haftungsrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können, wenn er es in qualitativ und quantitativ „wichtigen“ Fällen unterlassen hat, die erforderlichen und möglichen *Fachweisungen* zu erteilen bzw. wenn er Weisungen des Bundesministers nicht weitergeleitet hat. Ein solches Fehlverhalten findet im funktionalen Bereich des Bundes statt, wird diesem daher zugerechnet und ist von ihm amtschaftsrechtlich zu vertreten.

D. Die Mitglieder der Landesregierung

1. Historische Entwicklung der Stellung der Mitglieder der Landesregierung in der mittelbaren Bundesverwaltung

Die Mitwirkung der Landesregierung bzw ihrer Mitglieder war von Anfang an Teil des Konzepts der mittelbaren Bundesverwaltung. Schon die provisorischen Landesverfassungen, die die Staatsgewalt der Länder nach dem Zusammenbruch der Monarchie reorganisierten³⁷⁰, übertrugen die ehemalige landesfürstliche Verwaltung der „Landesregierung“. Diese war organisatorisch eng mit dem „Landesausschuß“ verbunden, der für die ehemalige autonome Landesverwaltung zuständig war³⁷¹. Das Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern³⁷² betraute sodann mit der Führung der Staatsverwaltung in den Ländern das Kollegialorgan „Landesregierung“ und räumte dem Landeshauptmann schon damals eine besondere Rechtsstellung ein³⁷³.

Bis zum Schluss der Beratungen über das B-VG 1920 war die Landesregierung auch als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung vorgesehen. Erst in der Endphase der Verhandlungen tauchte plötzlich der Landeshauptmann als alleiniger Träger der mittelbaren Bundesverwaltung auf³⁷⁴. Eine Mitwirkungsmöglichkeit der Mitglieder der Landesregierung war im B-VG 1920 nicht mehr vorgesehen. Erst durch die Verfassungsnovelle 1925³⁷⁵ wurde dem Art 103 B-VG ein zweiter Absatz in der heute noch gültigen Formulierung angefügt, der die damals bereits übliche Praxis legalisierte, dass Mitglieder der Landesregierung an der mittelbaren Bundesverwaltung teilnehmen³⁷⁶. Eine umfassende verfassungsrechtliche Absicherung erfuhr diese Mitwirkung schließlich durch das BVG ÄdLReg, das die Einführung eines Ressortsystems in der Landesverwaltung ermöglicht und Regelungen über die organisatorische Ausgestaltung der Ämter der Landesregierung trifft; die mit diesen Aufgaben verbundene staatsrechtliche Verantwortlichkeit wurde durch eine entsprechende Ergänzung des Art 142 B-VG begründet.

370 Abgedruckt bei *Kelsen* (1919) 181 ff.

371 Vgl *Weber* (1987) 92 f.

372 StGBI 1918/24; vgl *Nawiasky* (1919/20) 47; *Pernthaler* (1979) 26 f; kritisch *Kelsen* (1923) 90 f.

373 Vgl *Weber* (1987) 93 ff.

374 S die Nachweise bei *Weber* (1987) 102 f.

375 Abgedruckt bei *Adamovich/Froehlich* (1926) 1 ff; s die Nachweise bei *Berchtold* (1993) 10 ff.

376 Vgl *Adamovich* (1926) 241 f; *Schmitz* (1973) 607 ff.

2. Rechtsgrundlagen

Die Rechtsstellung der Mitglieder der Landesregierung in der mittelbaren Bundesverwaltung ist in Art 103 Abs 2 und 3 B-VG geregelt. Die Landesverfassungen wiederholen diese Bestimmungen meist wortgetreu und verweisen auf die Geschäftsordnungen der Landesregierungen³⁷⁷. Diese sehen durchwegs eine Übertragung von Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung auf die Mitglieder der Landesregierung vor³⁷⁸ und verweisen zumeist auf die Geschäftsverteilung (Referatseinteilung) weiter, in der die konkreten Geschäfte den einzelnen Regierungsmitgliedern zugewiesen werden.

3. Rechtsstellung der Mitglieder der Landesregierung in der mittelbaren Bundesverwaltung

a) Zuständigkeitsbegründung

Die Landesregierung wird zwar durch Art 101 Abs 3 B-VG als Kollegialorgan eingerichtet, aus § 3 BVG ÄdLReg und Art 103 Abs 2 B-VG ergibt sich aber, dass die Einführung eines Ministerialsystems auf Landesebene durchaus zulässig ist³⁷⁹. So wird der Landesverfassungs-gesetzgeber in § 3 Abs 1 BVG ÄdLReg ermächtigt, ein Ministerialsystem vorzusehen, Abs 3 leg cit setzt die Möglichkeit einer selbständigen Geschäftsbesorgung durch den einzelnen Landesrat bereits voraus. Schließlich ermächtigt Art 103 Abs 2 B-VG die Landesregierung, bei der Aufstellung ihrer Geschäftsordnung zu 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 sind³⁸⁰. Von dieser Möglichkeit, ein Ministerialsystem einzurichten, haben alle Landesverfassungen Gebrauch gemacht³⁸¹.

377 Vgl Art 72 Abs 2 bgl L-VG; Art 51 Abs 4 ktn L-VG; Art 48 Abs 4 nö LV; Art 52 Abs 4 oö L-VG; Art 36 Abs 2 sbg L-VG; § 7 Abs 4 iVm § 31 Abs 4 stmk L-VG; Art 51 Abs 3 tir LO; Art 50 Abs 4 vbg LV.

378 Bgl: § 4 Abs 2 und 3; Ktn: § 7; NÖ: § 2; OÖ § 1 Abs 2 und 3; Sbg: § 2; Stmk: § 2 Abs 2 und 3; Tir: § 8; Vbg: § 2 Abs 2.

379 Vgl näher *Liehr* (1999) Rz 25 ff.

380 *Adamovich/Funk/Holzinger* (1998) Rz 30.009.

381 Art 59 Abs 2 bgl L-VG; Art 56 Abs 2 ktn L-VG; Art 48 Abs 2 nö LV; Art 52 oö L-VG; Art 36 Abs 1 sbg L-VG; § 30 stmk L-VG; Art 51 Abs 4 tir LO; Art 50 Abs 4 vbg LV.

Die Zuständigkeit der einzelnen Mitglieder der Landesregierung ergibt sich dann aus der Geschäftsordnung³⁸² in Verbindung mit den Materien-gesetzen, die die konkreten Aufgaben näher bestimmen. Diese Regelungen sind auch die Grundlage für die Feststellung allfälliger Fehlleistungen und anderer haftungsbegründender Umstände.

Organisationsrechtliche Befugnisse kommen den Mitgliedern der Landesregierung nicht zu³⁸³. Zeigen sich im Amt der Landesregierung Mängel in der Organisation, Desiderata im inneren Dienst einschließlich der Verwendungsverfügung von Bediensteten, so hat das Regierungsmitglied dem Landesamtsdirektor oder dem Landeshauptmann darüber zu berichten. Die Erteilung organisatorischer oder dienstrechtlicher Weisungen ist ihm aber versagt³⁸⁴. Da sich die Aufsichts- und Weisungs-befugnis des Regierungsmitgliedes auf fachliche Fragen beschränkt³⁸⁵, hat es organisatorische Fehlleistungen auch nicht zu verantworten.

b) *Das Verhältnis Landeshauptmann – Mitglied der Landesregierung*

Wird einem Mitglied der Landesregierung eine Aufgabe der *Landesvollziehung* übertragen, so begründet das seine Zuständigkeit; der Landesrat nimmt diese Aufgabe selbständig wahr, die dabei gesetzten Rechtsakte werden ihm zugerechnet und sind von ihm auch zu verantworten³⁸⁶.

Aufgaben der *mittelbaren Bundesverwaltung* besorgt das Regierungsmitglied demgegenüber nicht eigenverantwortlich, sondern im Namen des Landeshauptmannes und in Unterordnung unter ihn³⁸⁷. Die Mitglieder der Landesregierung sind zufolge Art 103 Abs 2 B-VG an die Weisungen des Landeshauptmannes ebenso gebunden wie dieser an die Weisungen der Bundesregierung oder der einzelnen Bundesminister. Neben diesem ausdrücklich statuierten Weisungsrecht kommt dem Landeshauptmann gegenüber den übrigen Mitgliedern der Landesregierung im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung auch das Leitungs- und Aufsichtsrecht zu. Rein rechtlich kann er jede Angelegenheit nach seinen Vorstellungen vollziehen lassen; die einzige positiv-rechtliche

382 Diese wird vom VfGH als Rechtsverordnung angesehen: VfSlg 4572/1963; ebenso Kojas (1988) 334 ff; Raschauer (1998) Rz 285.

383 S auch Pernthaler/Lukasser (1995) 185.

384 Anderes gilt nur, wenn es nach der GOLReg bzw der Geschäftsverteilung mit dem Dienstrechtsvollzug als monokratisches Organ betraut ist.

385 Vgl Traxler (1973).

386 Vgl VfSlg 4572/1963, 7671/1975, 7725/1975, 7750/1976, 8602/1979 ua; Rill (1972) 512; Kojas (1988) 334 ff; Antonioli/Kojas (1996) 431; Liehr (1999) Rz 26.

387 S Ringhofer (1977) 327 ff; Weber (1987) 154.

Grenze seiner Einflussnahme ist der in Art 20 Abs 1 B-VG genannte Fall einer strafgesetzwidrigen Weisung, deren Befolgung vom Regierungsmitglied abzulehnen wäre. Eine zu straffe Handhabung des Weisungs- und Aufsichtsrechts und ein zu starkes „Hineinregieren“ des Landeshauptmannes wäre allerdings im Hinblick auf die Autonomie problematisch, die dem einzelnen Landesrat bei der Besorgung der mit den Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung sachlich zusammenhängenden Landesagenden verfassungsrechtlich garantiert ist³⁸⁸; zudem könnte hiedurch der koordinative Grundzug des Art 103 Abs 2 B-VG³⁸⁹ gestört werden. Rein rechtlich ist der Landeshauptmann aber kaum gehindert, im gesamten Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung ein Regime der Entscheidungskonzentration materiell zu verwirklichen³⁹⁰. Faktisch ist freilich unter den Bedingungen einer arbeitsteiligen bürokratischen Großorganisation weitgehend auszuschließen, dass der Landeshauptmann derart intensiv auf die Vollziehung durch den Landesrat einwirkt. Bedeutsamer als die Schranken der Aufsichts- und Leitungsrechte des Landeshauptmannes werden daher in der Praxis die bereits mehrfach erwähnten Grenzen seiner Aufsichts- und Überwachungspflichten sein. Zur Erfüllung seiner Aufgaben kann sich der Landeshauptmann auch des Landesamtsdirektors bedienen, der, wie erwähnt, nach Art 106 B-VG in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung das Hilfsorgan des Landeshauptmannes ist³⁹¹.

c) Staatsrechtliche Verantwortlichkeit

Die Mitglieder der Landesregierung sind zwar zufolge Art 103 Abs 2 und 3 B-VG dem Landeshauptmann gegenüber weisungsgebunden. Eine Anklage an den VfGH nach Art 142 B-VG kommt aber nur dann in Betracht, wenn die betreffende Weisung vom zuständigen Bundesminister bzw der Bundesregierung erteilt und vom Landeshauptmann ordnungsgemäß³⁹² weitergeleitet wurde und wenn dieser zudem die erforderlichen Vorkehrungen³⁹³ getroffen hat, um eine Befolgung der Weisung zu erreichen. Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit eines

388 Dies ist Folge des zuständigkeitsbegründenden Charakters der GOLReg, s *Koja* (1988) 334 ff; *Liehr* (1999) Rz 26. Über praktische Fälle derartiger Ressortübergriffe berichtet *Fallend* (1997) 282 ff.

389 Vgl dazu *Weber* (1987) 151 ff.

390 Auf das Problem des politischen Systems der Länder mit den Besonderheiten des Ausschusssystemes soll hier nicht näher eingegangen werden; vgl *Pernthaler/Weber* (1992).

391 S oben II.B.4.c.

392 Art 103 Abs 3 B-VG: „unverzüglich und unverändert auf schriftlichem Wege“.

393 S dazu auch *Schmitz* (1973) 610; *Ringhofer* (1977) 487; *Adamovich/Funk/Holzinger* (1998) Rz 30.008; *Walter/Mayer* (2000) Rz 839; VfSlg 10.510/1985.

Landesrates kommt also erst dann zum Tragen, wenn der Landeshauptmann alle ihm rechtlich zur Verfügung stehenden Mittel der Aufsichtsführung erfolglos zum Einsatz gebracht hat.

Widersetzt sich ein Landesrat in einer Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung einer vom Landeshauptmann autonom erteilten, also nicht bloß weitergeleiteten Weisung, so kann der Landeshauptmann trotz seiner Überordnung³⁹⁴ keine Sanktion über den Landesrat verhängen. Nur die Bundesregierung kann in diesem Fall Anklage beim VfGH erheben³⁹⁵.

§ 3 Abs 1 BVG ÄdLReg lässt dann zwar ein direktes Durchgriffsrecht des Landeshauptmannes auf die zuständige Abteilung des Amtes der Landesregierung zu, sodass der Landeshauptmann dort seinen Willen durchsetzen kann³⁹⁶. Für untergeordnete Behörden, wie etwa die Bezirkshauptmannschaften, bleibt aber das Mitglied der Landesregierung das zur Weisungserteilung zuständige Organ iSd Art 20 Abs 1 B-VG³⁹⁷.

d) *Haftungsrechtliche Konsequenzen*

Die Mitglieder der Landesregierung besorgen zwar die Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung „im Namen des Landeshauptmannes“ und in Unterordnung unter ihn; und nicht sie, sondern der Landeshauptmann ist in erster Linie staatsrechtlich verantwortlich. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Mitglieder der Landesregierung von jeder amtschaftungs- oder organhaftpflichtrechtlichen Verantwortlichkeit befreit wären.

Auch für das Verhältnis zwischen Landeshauptmann und Landesrat gilt, dass der Landeshauptmann nicht jede Tätigkeit des Landesrates kontrollieren kann und daher auch nicht kontrollieren muss. Dementsprechend kann der Landeshauptmann auch nicht für jeden Fehler des Landesrates wegen Aufsichtspflichtverletzung haften. Selbst wenn ihm aber eine solche Rechtswidrigkeit zum Vorwurf gemacht werden kann, haftet der Landeshauptmann regelmäßig nicht alleine, sondern mit ihm auch der Landesrat, wenn dieser den Schaden rechtswidrig und schuldhaft verursacht hat. Das Fehlverhalten beider Organwalter wird – da es nicht im organisatorischen, sondern im funktionalen Bereich stattfindet – dem Bund zugerechnet.

394 Vgl Ringhofer (1977) 328; Weber (1987) 154.

395 Dazu mwN Pesendorfer (1986) 210 f; s auch Mayer (1997) Art 103 II. 1.

396 Vgl schon Schmitz (1973) 610 f.

397 AA Pesendorfer (1986) 211.

E. Die Bundesminister

1. Historische Entwicklung der Stellung der Bundesminister in der mittelbaren Bundesverwaltung

Die Bundeszentralstellen waren nach dem Zusammenbruch der Monarchie nicht in der Lage, das proklamierte Verfassungskonzept des zentralistischen Einheitsstaates durchzusetzen³⁹⁸. Die vielbeklagte Einflusslosigkeit der Zentralinstanzen auf die staatliche Verwaltung in den Ländern sollte ursprünglich durch einen „Bundeskommissär“ beseitigt werden, dessen Installierung aber auf Grund der Widerstände der Länder nicht zu realisieren war³⁹⁹. So wurde in der Weisungsbindung und der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit ein Kompromiss gefunden, durch den einerseits der Einfluss der Bundesminister auf die Führung der Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung gesichert war und andererseits die Länder mit einer starken Gestaltungsmacht in der Bundesverwaltung ausgestattet wurden⁴⁰⁰.

2. Rechtsgrundlagen

Die bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen der Stellung der Bundesminister in der mittelbaren Bundesverwaltung finden sich zunächst in den Art 69 ff B-VG, die ihre Rechtsstellung als oberste Organe allgemein regeln. Speziell ist ihr Verhältnis zum Landeshauptmann und zum gesamten System der mittelbaren Bundesverwaltung in den Art 102 ff B-VG festgelegt. Von besonderer Bedeutung ist weiters Art 20 Abs 1 B-VG, der die Leitungs-, Aufsichts- und Weisungsbefugnisse regelt. Schließlich ist das BMG für die Zuständigkeiten relevant.

3. Rechtsstellung der Bundesminister in der mittelbaren Bundesverwaltung

a) Der Bundesminister als oberstes Organ des Bundes

Der zuständige Bundesminister ist gegenüber dem Landeshauptmann die „sachlich in Betracht kommende Oberbehörde“, die neben der Aus-

398 Vgl. *Pernthaler* (1979).

399 Dieser war in verschiedenen Verfassungsentwürfen enthalten, vgl. die Nachweise bei *Weber* (1987) 103.

400 Vgl. *Ermacora* (1968) 224 ff.

übung des Weisungs- und Aufsichtsrechts eine Reihe von berichtigenden Maßnahmen setzen kann⁴⁰¹.

Der Bundesminister kann *außenwirksame Verordnungen* und innenwirksame Erlässe zur Durchführung der Gesetze erlassen. Die in zahlreichen Gesetzen enthaltenen Verordnungsermächtigungen zugunsten des Bundesministers begründen nach Ansicht des VfGH⁴⁰² dann *Verpflichtungen* des Bundesministers, wenn ohne die Verordnung das Gesetz nicht vollzogen werden kann.

Wenn die mittelbare Bundesverwaltung auch eine Form der dezentralisierten Verwaltung darstellt, so ist der Einfluss des Bundesministers auf die Verwaltungsführung durch die (organisatorischen) Landesorgane *rechtlich* größer als vielfach angenommen wird. Neben den Möglichkeiten, die dem Bundesminister als Rechtsmittelbehörde, sachlich in Betracht kommende Oberbehörde und als weisungsbefugtes Organ zukommen, sind hier vor allem die Rechte aus der Leitungsgewalt und dem Aufsichtsrecht oberster Organe zu nennen⁴⁰³.

b) *Leitungsbefugnisse des Bundesministers*

aa) Die Leitungsbefugnis des Bundesministers kommt diesem als Teil seiner Regierungsfunktion zu. Sie ist ausdrücklich in Art 20 Abs 1 B-VG verankert und umfasst die Aufsichts- und Weisungsbefugnis über die gesamte nachgeordnete Verwaltung⁴⁰⁴. Als Teil der Regierungsgewalt umfasst sie auch alle zukunftsorientierten Maßnahmen, die auf die künftige Gestaltung der Staatsentwicklung und Verwaltungsoptimierung hinzahlen. Die Leitungsbefugnis ist inhaltlich nicht abschließend definiert, sondern bloß durch rechtliche Schranken *begrenzt*⁴⁰⁵. Verfassungsrechtlich äußert sich die Souveränitätsbezogenheit der Leitungsgewalt in der Weisungsbefugnis und im Aufsichtsrecht sowie im Verbot, die obersten Organe an irgendeine Willensbildung unterhalb und außerhalb ihrer selbst zu binden, außer an die Gesetzgebung und die Gerichtsbarkeit⁴⁰⁶. Begrenzt ist die Leitungsbefugnis vor allem durch die verfassungsrechtlich streng gesicherten Kompetenzabgrenzungen, die parlamentarischen

401 Vgl etwa §§ 4 Abs 2, 5 Abs 1, 68 und 73 AVG.

402 Vgl VfSlg 11.632/1988.

403 S dazu *Pernthaler* (1978) 115 ff.

404 S die Nachweise bei *Weber* (1987) 237 f; *Raschauer* (1998) Rz 353 ff.

405 Vgl *Pernthaler* (1978) 115.

406 Vgl VfSlg 2323/1952, 2418/1952, 4648/1964, 6495/1971, 6913/1972, 7402/1974, 12.506/1990; *Koja* (1978); *Antoniolli/Koja* (1996) 378; *Raschauer* (1999) Rz 6 f.

Kontrollbefugnisse und Mitwirkungskompetenzen sowie durch die Kontrolltätigkeit der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts⁴⁰⁷.

In der mittelbaren Bundesverwaltung kommt die Leitungsbefugnis wegen der selbständigen Organisationshoheit der Länder in erster Linie im funktionalen Bereich zum Tragen. Hier hat der Bundesminister neben den Aufsichts- und Weisungspflichten Leitungs- und Steuerungsbefugnisse durch Verordnungserlassung, Informationsmaßnahmen sowie durch Schritte des informalen kooperativen Föderalismus (zB Geltendmachung von Einfluss in der Landeshauptmänner- oder Landesreferentenkonferenz).

bb) Im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung findet sich nicht eine einheitliche und alle Verwaltungsbereiche allein erfassende Leitungsgewalt der obersten Organe; vielmehr besteht ein abgestuftes System, das – entsprechend der Verbindung von Dezentralisation und Föderalismus – der Leitungsgewalt der verschiedensten Organe verfassungsrechtliche Grenzen zieht. Dabei ergeben sich zwischen dem organisatorischen und dem funktionalen Bereich oft erhebliche Unterschiede und Reibungsflächen.

Im *funktionalen Bereich* ist die Leitungsbefugnis der obersten Organe eine umfassende. Die nach der Vollzugsklausel der einzelnen Materien-gesetze zuständigen Bundesminister⁴⁰⁸ können mittels Verordnungen, genereller und individueller Weisungen uam – unter Beachtung des Verbotes des Weisungsdurchgriffes (Art 103 Abs 3 B-VG) – die Vollziehung der Gesetze leiten und steuern. Die untergeordneten Organe und Dienststellen trifft in diesem Bereich im Rahmen des Art 20 Abs 1 B-VG eine umfassende Gehorsamspflicht.

Demgegenüber ist die Leitungsgewalt der obersten Bundesorgane im *organisatorischen Bereich* begrenzt, ja fast zur Gänze ausgeschaltet⁴⁰⁹. 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.

407 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 VerfGG und § 63 Abs 1 VwGG), durch Verordnungsprüfungen, 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-VG).

408 Vgl Barfuß (1968) 45 ff.

409 So auch Weiler (1961) 10 f; differenzierend Jabloner (1991) 313.

Diese gestufte und geteilte Leitungsbefugnis ist im System der mittelbaren Bundesverwaltung von besonderer Bedeutung, weil das Funktionalisieren 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 Leitungsbefugnis⁴¹⁰ – Personalhoheit, Finanzhoheit, Organisationsgewalt, Anordnungsbefugnis und Aufsichtsbefugnis – in einer Hand vereinigt sind, ordnet die Verfassung für die mittelbare Bundesverwaltung eine Dezentralisation der Leitungsbefugnis an. Die solcherart bewirkte innerorganisatorische Gewaltenteilung relativiert ansatzweise das streng zentralistische Bürokratiemodell der Bundesverwaltung. Durch die organisatorische und finanzielle Selbständigkeit der Länder erhält diese Dezentralisation schließlich jene Verbindung mit dem Föderalismus, die der mittelbaren Bundesverwaltung auch staatsrechtlich ihre Sonderstellung verschafft.

c) *Aufsichtsbefugnisse des Bundesministers*

aa) Das Aufsichtsrecht wird unmittelbar aus Art 20 Abs 1 B-VG abgeleitet⁴¹¹. Es ist weder inhaltlich noch formal begrenzt, sondern „umfaßt [...] grundsätzlich alle denkbaren Möglichkeiten der Aufsicht“⁴¹².

Adressat der Aufsichtsmaßnahmen des Bundesministers ist in der mittelbaren Bundesverwaltung der Landeshauptmann. Im funktionalen Bereich ist seine Aufsicht umfassend im Sinne der in VfSlg 4117/1961 geäußerten Offenheit der Aufsichtsmittel. Das Organisationsrecht, das Dienst- und Disziplinarrecht sowie das Verfahrensrecht setzen dieser Aufsicht aber spürbare Grenzen⁴¹³.

Der Bundesminister ist jedenfalls zur *beobachtenden Aufsicht* in vollem Umfang verpflichtet. Dies ergibt sich schon aus seiner parlamentarischen Verantwortlichkeit⁴¹⁴. Natürlich muss er sich dabei nicht über jeden einzelnen Verwaltungsakt informieren; er trägt aber die *Organisationsverantwortung für ein funktionierendes und effizientes System der Information* in Bezug auf die sein Ressort berührenden Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung. Dementsprechend muss er sich ausreichende Information über diese Geschäfte beschaffen, deren Führung er schließlich politisch vollumfänglich zu verantworten hat.

410 Vgl. *Raschauer/Kazda* (1983) 152; *Raschauer* (1998) Rz 357.

411 VfSlg 4117/1961, 5850/1968 ua.

412 So VfSlg 4117/1961.

413 S auch oben II.B.3.2.f.

414 S dazu *Morscher* (1973) 426.

Die *berichtigenden Aufsichtsmittel* sind rechtlich weitgehend abgesteckt. Neben dem Weisungsrecht kommen die Befugnisse als sachlich in Betracht kommende Oberbehörde, aber auch die präzisierende Rechtssetzung durch Verordnungen in Frage. Die Aufsicht des Bundesministers erstreckt sich im funktionalen Bereich auf die Rechts- *und* auf die Fachaufsicht⁴¹⁵.

bb) Ob dem Bundesminister bei Aufsichtsmaßnahmen außerhalb der Weisung ein Durchgriffsrecht zukommt, ist umstritten. *Kohl*⁴¹⁶ verneint ein Aufsichtsrecht der Bundesregierung bzw Bundesminister über Landesbehörden. Im Hinblick auf den Wortlaut des Art 103 B-VG und die staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes nimmt er an, dass nur dieser der Aufsicht von Bundesorganen unterworfen sei. Die dem Landeshauptmann unterstellten Landesbehörden seien im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung ihrerseits ausschließlich der Aufsicht des Landeshauptmannes unterstellt.

Nach *Weiler*⁴¹⁷ und ihm folgend auch nach *Jablonek*⁴¹⁸ können ebenso wie der Landeshauptmann auch die ihm unterstellten Landesbehörden Adressaten von Aufsichtsmaßnahmen oberster Bundesorgane sein. Das Verbot des Durchgriffs beziehe sich nämlich bloß auf Weisungen, die zufolge Art 103 Abs 3 B-VG ausschließlich an den Landeshauptmann gerichtet werden dürfen. Außer für den speziellen Fall der Weisung schließe aber, so *Weiler*, keine verfassungsrechtliche Norm das der Verwaltung immanente Prinzip der „Offenheit der Unterverwaltung gegenüber der Oberverwaltung“⁴¹⁹ aus. Zudem seien die obersten Organe der Bundesverwaltung auch für die mittelbare Bundesverwaltung parlamentarisch verantwortlich. *Jablonek* ergänzt diese Argumentation mit systematischen Erwägungen zum traditionellen Bild des „Ministeriums“, dem (historisch der „Leitung“ zuzuordnende) Inspektionsbefugnisse stets eigen waren. Weiters gibt er zu bedenken, dass die jedenfalls zulässige Inspektion des Landeshauptmannes *ad personam* wohl keinen Sinn ergibt, sich daher zwangsläufig auf den Apparat beziehen müsse⁴²⁰.

UE überzeugen beide Argumente nicht restlos, da sie undifferenziert von der Aufsicht im übertragenen Wirkungsbereich der Länder schlechthin

415 Vgl *Weber* (1987) 245 f.

416 *Kohl* (1961) 10 ff.

417 *Weiler* (1961) 1 ff.

418 *Jablonek* (1991) 314.

419 *Weiler* (1961) 2.

420 *Jablonek* (1991) 312 ff.

ausgehen⁴²¹. Die Komplexität der mittelbaren Bundesverwaltung erfordert jedoch eine differenzierte Betrachtungsweise. Im Bereich der Landesverwaltungsorganisation bestehen nämlich verfassungsrechtliche Besonderheiten bezüglich der Leitungs- und Aufsichtskompetenzen, die auch dann beachtlich sind, wenn Landesbehörden funktionell als Bundesorgane tätig werden. Die spezifischen Leitungsbefugnisse des Landeshauptmannes und die bei der Landesregierung angesiedelten Befugnisse der Diensthoheit verbieten eine generelle Bejahung von Aufsichtskompetenzen des Bundesministers ebenso wie eine pauschale Verneinung derselben. Das vielschichtige Organisationssystem der mittelbaren Bundesverwaltung gebietet vielmehr eine unterschiedliche Beurteilung 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. Eine Form der Aufsicht stellt allerdings das – freilich ausdrücklich in §§ 2 Abs 5 und 3 Abs 2 BVG ÄdLReg festgelegte – Zustimmungsrecht der Bundesregierung zur Geschäftseinteilung sowie zur Geschäftsordnung des AdLReg dar. Im Bereich sonstiger Landes(sonder)behörden kommt die Aufsicht über organisatorische Fragen der Landesregierung zu, soweit nicht eine Unterstellung unter den Landeshauptmann erfolgt ist. Ausgeschlossen ist auch eine bundesministerielle Aufsicht in Belangen des Dienstrechts und der Ausübung der Diensthoheit.

Aber auch in funktionaler Hinsicht kann eine Aufsichtsbefugnis der Bundesregierung oder der einzelnen Bundesminister auf Grund der umfangreichen verfassungsrechtlichen Schranken nur in sehr begrenztem Maße angenommen werden. Differenziert man innerhalb der Aufsichtsbefugnisse, so wird man Maßnahmen der Beobachtung und Information sehr weitreichend für zulässig, ja sogar für geboten 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 voraussetzt. Für berichtigende Aufsichtsmaßnahmen lässt die bundesverfassungsrechtlich angeordnete Stellung der Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung aber nur wenig Raum, da das hierfür zuständige Organ grundsätzlich der Landeshauptmann ist. Dies ergibt sich zum einen aus dem klaren Wortlaut des Art 103 B-VG, dann aber

421 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.

auch aus den Verfahrensgesetzen, die berichtigende Verwaltungsakte an eine stufenförmig gegliederte Zuständigkeit der „sachlich in Betracht kommenden Oberbehörde“ binden, sowie aus dem Verbot des Weisungsdurchgriffes. Die in VfSlg 4117/1961 postulierte Unbegrenztheit der Aufsichtsmittel bleibt zwar auch hier prinzipiell gültig; die vielfältigen positiv-rechtlichen Bindungen reduzieren das Aufsichtsrecht der Bundesregierung gegenüber den unter dem Landeshauptmann stehenden Behörden aber praktisch auf ein bloßes Informationsrecht.

Ein umfassendes Aufsichtsrecht im funktionalen Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung kommt der Bundesregierung daher nur gegenüber dem Landeshauptmann zu. Gegenüber den ihm unterstellten Landesbehörden hat die Bundesregierung nur ein Informationsrecht. Im übrigen ist mit der Aufsicht über die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung der Landeshauptmann betraut, der der Bundesregierung dafür rechtlich verantwortlich ist. Darüber hinaus besteht ein hierarchisch gestuftes System von Aufsichtsbefugnissen. Denn jedes übergeordnete Organ hat die ihm unterstellten Organe und Hilfsorgane zu beaufsichtigen⁴²². Im Innenbereich der Behörden bestehen Aufsichtsrechte und -pflichten der Dienstvorgesetzten gegenüber den ihnen unterstellten Bediensteten, wobei Stellenbeschreibungen, Kooperationsformen verschiedenster Art und neue Techniken der Personalführung die Aufsicht modernisiert und zur Effizienzsteigerung beigetragen haben⁴²³.

cc) Das aus Art 20 Abs 1 B-VG ableitbare Aufsichtsrecht ist hinsichtlich seiner Instrumente *prinzipiell* unbeschränkt, wird aber gerade im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung durch zahlreiche rechtliche Schranken eingegrenzt. Auf den Umfang der Mittel und auf das Aufsichtsziel bezogen, kann man die Beobachtungs- und die Berichtigungsfunktion der Aufsicht unterscheiden⁴²⁴.

Die *beobachtende* Aufsicht umfasst alle Mittel der Information, wie Aktenvorlage, Arbeitsberichte, Mitarbeiterbesprechungen uva. Durch den Einsatz elektronischer Kommunikationssysteme kann die beobachtende Aufsicht wesentlich effektuiert werden.

Die *berichtigende* Aufsicht zielt auf die Korrektur eines Handelns in der Absicht, notfalls auch gegen den Willen des untergeordneten Organs dem Willen des übergeordneten Organs zum Durchbruch zu verhelfen. Hierzu zählen verbindliche, mit Sanktionsdrohung versehene Befehle (Weisungen), die Aufhebung von Rechtsakten, Ersatzvornahme, aber

422 Vgl dazu Kucsko-Stadlmayer (1996) 164 ff.

423 Vgl etwa Kraus/Hasewend/Pail/Piber (1983); Reber (1983); Haneke (1985).

424 Vgl die Nachweise bei Weber (1979) 14.

auch die Geltendmachung der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit, 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 der Minister im Zweifel anzunehmen sein wird, ist die Zulässigkeit nicht ausdrücklich normierter berichtigender Aufsichtsmaßnahmen immer problematisch. Denn die moderne rechtsstaatliche Verwaltung ist vom Postulat der vorhersehbaren Rechtsförmigkeit auch im Innenbereich der Verwaltung beherrscht. Die Normen der Dienstrechte, der Organisationsstatute und der Verfahrensrechte sind daher oft fast unüberwindbare Schranken gegen Entscheidungskorrekturen, die Einzelfälle abweichend von der Regel behandeln wollen⁴²⁵.

Die Aufsicht kann schließlich als *Rechtsaufsicht* auf die Wahrung der Einhaltung der Rechtsvorschriften zielen oder als *Fachaufsicht* auch auf die Zweckmäßigkeit hin orientiert sein. Die auch die mittelbare Bundesverwaltung beherrschenden Effizienzgrundsätze gebieten, die Aufsicht als Rechts- und Fachaufsicht zu begreifen, soweit nicht ausdrücklich anderes angeordnet ist.

d) *Weisungsrecht des Bundesministers*

aa) Art 103 Abs 1 B-VG räumt der Bundesregierung bzw den einzelnen Bundesministern das Weisungsrecht gegenüber dem Landeshauptmann ein. Durch den Hinweis auf Art 20 B-VG ist klargestellt, dass das Weisungsrecht des Bundesministers auch eine *Verpflichtung* zur Erteilung von Weisungen beinhaltet⁴²⁶, wenn dies zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Das Weisungsrecht bzw die Weisungspflicht besteht im *funktionalen* Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung in vollem Umfang. Dabei ist zu beachten, dass das Weisungsrecht des Bundesministers nur dann sinnvoll zum Einsatz gebracht werden kann, wenn der Bundesminister auch von seinen Befugnissen der Leitungsgewalt und des Aufsichtsrechts nach einem rationalen Konzept Gebrauch macht.

bb) Im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung ist der Landeshauptmann der *einzige Adressat* von Weisungen der Bundesregierung bzw

⁴²⁵ Dies ist eine Konsequenz der strengen Legalitätsbindung des Art 18 Abs 1 B-VG; vgl exemplarisch die unterschiedlichen Positionen zur österreichischen und deutschen Rechtslage von *Köttgen* (1958) und *Ermacora* (1958) bzw von *Hoffmann-Riem* (1982) und *Raschauer* (1982).

⁴²⁶ VfSlg 1641/1948; *Barfuß* (1967) 74.

des Bundesministers. Alle Weisungen sind *an den Landeshauptmann* zu richten, der für ihre Durchführung zu sorgen hat⁴²⁷.

Das gilt auch dann, wenn die Weisung eine Angelegenheit betrifft, in der ein Mitglied der Landesregierung auf Grund eines Übertragungsaktes der Geschäftsordnung der Landesregierung gemäß Art 103 Abs 2 B-VG tätig wird (Art 103 Abs 3 B-VG). Der Landeshauptmann ist dann verpflichtet, die Weisung unverzüglich und unverändert auf schriftlichem Wege weiterzuleiten und ihre Durchführung zu überwachen. Das in Art 103 B-VG festgelegte *Durchgriffsverbot*⁴²⁸ bezieht sich also sowohl auf das Mitglied der Landesregierung als auch auf die dem Landeshauptmann untergeordneten Behörden und Hilfsorgane.

Das B-VG legt bei der Weisungserteilung in der mittelbaren Bundesverwaltung genaue Verfahrensbestimmungen fest, die letztlich historisch erklärbar sind⁴²⁹. Der Weg, den eine Weisung zu gehen hat, darf aber auch aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht unterlaufen werden. Ergeht eine Weisung direkt an eine Abteilung des Amtes der Landesregierung, an einen Landesrat oder an eine Bezirkshauptmannschaft, so kann der Landeshauptmann für ihre Nichtbefolgung nicht zur Verantwortung gezogen werden. Für den angewiesenen Organwalter ist die Weisung unbeachtlich, da kraft *verfassungsrechtlicher* Anordnung der Bundesminister für ihn ein unzuständiges Organ im Sinne des Art 20 Abs 1 letzter Satz B-VG ist.

cc) Nur wenn der in Art 103 Abs 3 B-VG vorgezeichnete Weg eingehalten wurde, ist der Landeshauptmann verpflichtet, die Durchführung der Weisung zu überwachen und die hierfür erforderlichen Vorkehrungen zu treffen. Art 103 Abs 1 und Abs 3 B-VG regelt zwar zwei verschiedene Fälle, nämlich einmal die Durchführung von Weisungen, die an den Landeshauptmann gerichtet sind (Abs 1), und zum anderen die Weitergabe von Weisungen und Überwachung ihrer Durchführung, die ein Mitglied der Landesregierung betrifft (Abs 3); dennoch stehen beide Fälle in einem engen systematischen und teleologischen Zusammenhang. Daher ist anzunehmen, dass der Landeshauptmann auch bei der Überwachung der Durchführung einer Weisung nach Art 103 Abs 3 B-VG „die ihm in seiner Eigenschaft als Landesorgan zu Gebote stehenden Mittel“ anzuwenden hat.

427 Kritisch *Froehlich* (1921) 85 ff.

428 VfSlg 2264/1952; *Froehlich* (1921a) 131 ff; *Pesendorfer* (1986) 209 ff.

429 S die Nachweise in 327 BlgNR 2. GP, abgedruckt bei *Adamovich/Froehlich* (1926) 13 f.

dd) Die Mittel, die der Landeshauptmann als Landesorgan zur Durchsetzung einer Weisung gegenüber einem *Mitglied der Landesregierung* ergreifen kann, sind rechtlich allerdings wenig ergiebig, da zwischen Landeshauptmann und einem Regierungsmitglied kein Subordinationsverhältnis besteht. Der Landeshauptmann ist zwar weisungsbefugt, er hat aber für den Fall der Nichtbefolgung keine Sanktionsmöglichkeiten. Mangels gesetzlicher Grundlage kann er die Sache auch nicht an sich ziehen, weil die Übertragung von Geschäften der mittelbaren Bundesverwaltung durch die Geschäftsordnung der Landesregierung *zuständigkeitsbegründend* wirkt⁴³⁰. Immerhin hat der Landeshauptmann aber die Möglichkeit, eine Weisung an die zuständige Abteilung im Amt der Landesregierung zu richten. Diesfalls ist er von der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit befreit.

Im Verhältnis zu den Unterbehörden stehen dem Landeshauptmann seine Befugnisse als Vorstand des Amtes der Landesregierung zur Verfügung⁴³¹. Damit sind organisatorische Maßnahmen angesprochen, die im wesentlichen schon bei der Darlegung der Kompetenzen des inneren Dienstes erörtert wurden. Anders als beim Landesamtsdirektor müssen diese Befugnisse aber nicht trennscharf von den funktionalen Kompetenzen geschieden werden, weil beim Landeshauptmann funktionale und organisatorische Kompetenzen in einer Hand konzentriert sind.

ee) Das B-VG hat die Befolgung der bundesministeriellen Weisungen durch den Landeshauptmann nur sehr unzulänglich abgesichert, was wiederum historische Gründe hat. Das B-VG unterstellt den Landeshauptmann der *staatsgerichtlichen Verantwortlichkeit* (Art 142 Abs 2 lit e B-VG)⁴³², die sich auf *alle Formen der Rechtsverletzungen* in der mittelbaren Bundesverwaltung bezieht. Damit ist ein exklusiver Rechtsweg vorgezeichnet, der wegen seiner vielfältigen strukturellen Probleme so gut wie nie zum Erfolg führt⁴³³. Befolgt ein Landeshauptmann eine Weisung nicht, so wird zwar nicht *sofort* Anklage gegen ihn erhoben werden, bei fortgesetzter Weigerung der Weisungsbefolgung muss dies aber geschehen. Dieses Sanktionssystem ist praktisch äußerst unbefriedigend, weil die wohl schwerste Waffe, die das Staatsrecht kennt, undifferenziert für alle, also auch für geringe Rechtsverletzungen eingesetzt werden muss. Außerdem paralyisiert die Parteipolitik, die solche Auseinandersetzungen wesentlich prägt, die Effizienz dieses Sanktionssystems. Dies entbindet einen Bundesminister aber nicht von seiner

430 Vgl VfSlg 7725/1975, 7750/1976, 8602/1979 ua.

431 S oben II.C.3., sowie Pesendorfer (1981) 53 ff; derselbe (1986) 172 ff; Weber (1987) 145 ff.

432 Vgl dazu Pernthaler (1985); Grussmann (1985a); Klecatsky (1986).

433 Dazu Weber (1987) 232 ff.

Verpflichtung, einen entsprechenden *Antrag im Ministerrat* zu stellen, wenn seine Versuche, die Befolgung der Weisung zu bewirken, erfolglos geblieben sind.

e) *Haftungsrechtliche Konsequenzen*

Die Missachtung einer Weisung bzw die Nichteinhaltung ihres verfassungsrechtlich vorgezeichneten Weges zeitigt nicht nur Konsequenzen für die staatsrechtliche, sondern auch für die haftungsrechtliche Verantwortlichkeit.

aa) Richtet der Bundesminister die Weisung an ein anderes Organ als den Landeshauptmann, so ist diese für das angewiesene Organ die *Weisung eines Unzuständigen*, die nicht befolgt werden muss. Wird sie dennoch eingehalten, so haftet das Organ gemeinsam mit dem Bundesminister für die schädlichen Folgen (§ 4 AHG und § 2 Abs 2 OrgHG).

bb) Leitet der Landeshauptmann die Weisung eines Bundesministers nicht an das in Betracht kommende Organ weiter, so ist er – wenn dadurch ein Schaden entsteht – haftungsrechtlich verantwortlich. Bei fortgesetzter *Weigerung* des Landeshauptmannes, die Weisung eines Bundesministers *weiterzuleiten*, ist der Bundesminister – auch wenn noch kein Schaden entstanden ist – verpflichtet, dafür zu sorgen, dass der Landeshauptmann staatsrechtlich zur Verantwortung gezogen wird. Die Wahrscheinlichkeit, dass gegen den Landeshauptmann tatsächlich Anklage beim VfGH erhoben wird, mag zwar aus den oben angeführten Gründen gering sein; das entbindet den Bundesminister aber nicht von der Pflicht, es zumindest zu versuchen, also einen entsprechenden Antrag im Ministerrat zu stellen. Unterlässt er die Wahrnehmung dieser Pflicht, so kann auch ihm ein Verschulden für allfällige Schäden aus der nicht erfolgten Weisungsweiterleitung angelastet werden. Seine Haftung kann nicht durch den Einwand abgewendet werden, auch ein rechtmäßiges Alternativverhalten (also der Antrag im Ministerrat) hätte den Schaden nicht verhindert, weil Anklagen an den VfGH erfahrungsgemäß höchst selten erhoben werden; denn es kann sein, dass der Schaden nicht nur und nicht erst durch die zwar seltene, aber immerhin mögliche Anklage abgewendet hätte werden können, sondern bereits durch den politischen Druck, den ein derartiger Antrag im Ministerrat auf den Landeshauptmann ausgeübt hätte.

Beide, sowohl der Landeshauptmann als auch der Bundesminister haben in solchen Fällen ein Fehlverhalten bei der Wahrnehmung *funktionaler* Befugnisse gesetzt. Dieses Verhalten wird dem Bund zugerechnet, der einem Dritten den entstandenen Schaden zu ersetzen hat und im

Regressweg beide Organe belangen kann. Wurde der Bund aber unmittelbar geschädigt, so kann er die genannten Organwalter mit einem Erstattungsanspruch nach OrgHG belangen.

cc Leitet der Landeshauptmann die Weisung des Bundesministers zwar weiter, hält er aber die dafür vorgesehenen *Formvorschriften* nicht ein, gibt er also etwa die Weisung nicht schriftlich, sondern nur mündlich weiter, so wird die Weisung des Bundesministers zu einer Weisung des Landeshauptmannes, die für das angewiesene Organ verbindlich ist. Für Schäden, die aus ihrer Nichtbefolgung entstehen, hat dieses Organ zu haften, allenfalls gemeinsam mit dem Landeshauptmann, wenn er die Durchführung der Weisung nicht ausreichend überwacht hat.

Zeitigt aber gerade die Befolgung einer solchen Weisung schädliche Auswirkungen, so kann das angewiesene Organ haftungsrechtlich nicht belangt werden (§ 4 AHG, § 2 Abs 2 OrgHG). Ebenso scheidet eine Haftung des Landeshauptmannes aus; die Rechtswidrigkeit, die ihm zum Vorwurf gemacht werden kann, liegt nämlich in der Nichteinhaltung einer Formvorschrift, die für den Eintritt des Schadens kaum kausal gewesen sein wird.

Den rechtswidrigen Inhalt der Weisung hat daher allein der Bundesminister amtschaftungs- bzw organhaftpflichtrechtlich zu vertreten.

dd) Wird schließlich die Weisung des Bundesministers vom Landeshauptmann *korrekt* an das in Betracht kommende Mitglied der Landesregierung weitergeleitet und weigert sich dieses, die Weisung zu befolgen, so haftet es jedenfalls für die schädlichen Folgen. Der Landeshauptmann hat zwar keine Sanktionen dem Landesrat gegenüber, kann seinem Willen aber doch zum Durchbruch verhelfen, indem er die Weisung noch einmal, diesmal aber an die zuständige Abteilung des Amtes der Landesregierung richtet. Das angewiesene Organ der Abteilung ist verpflichtet, diese Weisung zu befolgen (§ 3 Abs 1 BVG ÄdLReg). Unterlässt der Landeshauptmann im Falle einer Weigerung des Landesrates einen solchen Weisungsdurchgriff, obwohl er ihm möglich gewesen wäre (etwa, weil der Landesrat die ihm unterstellte Abteilung noch nicht angewiesen hat), so kann auch er haftungsrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

Literaturverzeichnis

- Adamovich sen*, Zur Frage der verfassungsmäßigen Organisation der Landesverwaltung in Österreich, ZfV 1923, 33
- Adamovich sen*, Die Reform der österreichischen Bundesverfassung, ZÖR 1926, 228
- Adamovich sen/Froehlich*, Die Novellen zur Bundesverfassung (1926)
- Adamovich/Funk*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1987)
- Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998)
- Aicher*, Das System der Haftung für staatliches Fehlverhalten, in Aicher (Hrsg), Die Haftung für staatliche Fehlleistungen im Wirtschaftsleben (1988) 1
- Antoniolli*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1954)
- Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1996)
- Apathy*, Die Haftung des Beamten aus zivilrechtlicher Sicht, ZfV 1986, 135
- Apathy*, Haftungsfolgen fehlerhafter Staatsaufsicht, in Aicher (Hrsg), Die Haftung für staatliche Fehlleistungen im Wirtschaftsleben (1988) 207
- Attlmayr*, Das Recht des Sachverständigen im Verwaltungsverfahren (1997)
- Balthasar*, Das subjektive (öffentliche) Recht im Amtshaftungsverfahren, ÖJZ 1998, 321
- Barfuß*, Die Weisung (1967)
- Barfuß*, Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel (1968)
- Barfuß*, Die „Verbesserung“ des Amtshaftungsrechts aus 1989 oder: Des einen Freud' ist des anderen Leid, in Mayer ua (Hrsg), Hempel-FS (1997) 7
- Berchtold*, Die Verfassungsreform von 1925 (1993)
- Bernárd*, Gebundenheit und Ermessen, in Ermacora ua (Hrsg), Antoniolli-FS (1979) 89
- Beste/Kroeber-Riel/Jung*, Auswirkungen der zunehmenden Informationsüberlastung auf das Verhalten von Juristen, in Fiedler/Ress (Hrsg), Geck-GedS (1989) 37
- Binder*, Der Haftentschädigungsanspruch. Entschädigung durch Amtshaftung? ZfV 1977, 124
- Brandis*, v., Die Geschichte der Landeshauptleute von Tirol (1850)

- Breustedt*, Amtshaftung bei Nichtstellung von Begleitschein, JBI 1969, 653
- Buchsteiner*, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes (1998)
- Bußjäger*, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. Eine verfassungsdogmatische und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung (1999)
- Davy, B.*, Genehmigung und Beaufsichtigung technischer Anlagen aus der Sicht des Amtshaftungsrechts, ZfV 1983, 485
- Eccher*, Amtshaftung und Privatwirtschaftsverwaltung, JBI 1983, 464
- Ent*, Die Organhaftpflicht (1969)
- Ermacora*, Das besondere Gewaltverhältnis in der österreichischen Rechtsordnung, DÖV 1956, 529
- Ermacora*, Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958) 191
- Ermacora*, Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht (1920) (1967)
- Ermacora*, Österreich als kooperativer Bundesstaat, in Klecatsky (Hrsg), Die Republik Österreich. Gestalt und Funktion ihrer Verfassung (1968) 219
- Ermacora*, Österreichische Verfassungslehre, Band I (1970)
- Ermacora*, Materialien zur Bundesverfassung, Band IV (1989)
- Eypeltauer/Strasser*, Die Haftung der Organe und Bediensteten der Gemeinde (1987)
- Fallend*, „Kabinettsystem“ und Entscheidungsfindungsprozesse in den österreichischen Landesregierungen, in Dachs/Fallend/Wolfgruber, Länderpolitik. Politische Strukturen und Entscheidungsprozesse in den österreichischen Bundesländern (1997) 231
- Fetzer*, Die Haftung des Staates für legislatives Unrecht. Zugleich ein Beitrag zum Staatshaftungsrecht der Europäischen Gemeinschaften (1994)
- Fleisch*, Keine Amtshaftung für rechtswidrige schuldhaftes Freiheitsentziehungen? ÖJZ 1965, 57
- Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts (1973)
- Froehlich*, Staatsrechtliche Eigentümlichkeiten der österreichischen Bundesverfassung, ZfV 1921, 81 [*Froehlich* (1921)]
- Froehlich*, Der Landeshauptmann als Organ der Bundesverwaltung, ZfV 1921, 131 [*Froehlich* (1921a)]
- Funk*, Der Individualantrag auf Normenkontrolle, in Adamovich/Pernthaler (Hrsg), Klecatsky-FS (1980) 287

- Gaisbauer*, Amtshaftung bei ungerechtfertigtem Führerscheinentzug? RdW 1986, 200
- Gallent*, Politische, straf- und zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Gemeindeorganen, ÖGZ 1988, H 8, 2; H 9, 2
- Gallent*, Die Gemeinde als „Straftäterin“. Culpa in organisando? ÖGZ 1993/10, 2
- Grillberger/Strasser*, Schadenshaftung der Gemeinde für ausgegliederte Unternehmungen (1986)
- Grimm*, Die Zukunft der Verfassung (1991)
- Grussmann*, Die Weisung in der mittelbaren Bundesverwaltung, Stb 1985/6, 24; Stb 1985/7, 28 [*Grussmann* (1985)]
- Grussmann*, Die Bilanz des 8. Dezember. Zugleich ein Versuch einer rechtlichen Bewertung, RdA 1985, 112 [*Grussmann* (1985a)]
- Gschnitzer/Faistenberger/Barta/Eccher*, Österreichisches Schuldrecht – Besonderer Teil und Schadenersatz² (1988)
- Gschnitzer/Faistenberger/Barta ua*, Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts² (1992)
- Haneke*, Organisation und Gestaltung von Verwaltungssystemen (1985)
- Hellbling*, Die Amtshaftung, ÖJZ 1949, 365
- Herbst*, Organe der Bankaufsicht und Amtshaftung, ÖBA 1998, 278
- Hödlmoser*, Die Geschäftsordnung des Amtes der Salzburger Landesregierung, ÖVA 1976, 65
- Hoffmann-Riem*, Selbstbindungen der Verwaltung, VVDStRL 40 (1982) 187
- Hüttler*, Die zivilrechtliche Haftung für Altlasten (1993)
- Iro*, Amtshaftung bei Behördensäumnis? RdW 1993, 35
- Jablonek*, Verfassungsrechtliche Fragen des Dienstvertragsrechts, in Martinek/Wachter (Hrsg), Schnorr-FS (1988) 489
- Jablonek*, Bundesminister und mittelbare Bundesverwaltung, in Mayer ua (Hrsg), Walter-FS (1991) 293
- Kafka*, § 1 Amtshaftungsgesetz. Über das Problem der verfassungsausführenden Gesetze, in Imboden ua (Hrsg), Merkl-FS (1970) 121
- Kaniak*, Das Amtshaftungsgesetz, JBI 1949, 141, 169
- Kaniak*, Einige Bemerkungen zur Amtshaftung, JBI 1957, 437
- Kelsen*, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich, Teil III (1919)

- Kelsen*, Österreichisches Staatsrecht. Ein Grundriß entwicklungsgeschichtlich dargestellt (1923)
- Kelsen/Froehlich/Merkel*, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922)
- Kerschner*, Arbeitnehmerüberlassung und Dienstnehmerhaftpflicht, JBI 1981, 393
- Kerschner*, Amtshaftung statt Kundmachung? JBI 1984, 355
- Kerschner*, Entscheidungsanmerkung, RdU 1996, 198
- Klagian*, Der Rechtsträger im Verfassungsrecht (1992)
- Klecatsky*, Notwendige Entwicklungen des österreichischen Amtshaftungsrechts, JBI 1981, 113
- Klecatsky*, Zum „staatsgerichtlichen“ Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 28.6.1985, E 2/84, JBI 1986, 69
- Kohl*, Die Aufsicht des Bundes im übertragenen Vollziehungsbereich der Länder, ÖHW 1961/3, 10
- Koja*, Entscheidungsfreiheit der obersten Verwaltungsorgane, Stb 1978/20, 77
- Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (1988)
- Köttgen*, Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958) 154
- Koziol*, Entscheidungsanmerkung, ZAS 1978, 187
- Koziol*, Österreichisches Haftpflichtrecht, Band II² (1984)
- Koziol*, Österreichisches Haftpflichtrecht, Band I³ (1997)
- Koziol/Welser*, Grundriß des bürgerlichen Rechts, Band I¹⁰ (1995)
- Koziol/Welser*, Grundriß des bürgerlichen Rechts, Band I¹¹ (2000)
- Kraus/Hasewend/Pail/Piber*, Organisationsentwicklung in der österreichischen Landesverwaltung, in Glasl (Hrsg), Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung (1983) 155
- Krejci*, Amtshaftung und allgemeines Schadenersatzrecht, in Aicher (Hrsg), Die Haftung für staatliche Fehlleistungen im Wirtschaftsleben (1988) 97
- Kucsko-Stadlmayer*, Legalitätsprinzip und Weisungsgebundenheit des Beamten, in Walter/Jabloner (Hrsg), Ringhofer-GedS (1995) 77
- Kucsko-Stadlmayer*, Das Disziplinarrecht der Beamten² (1996)
- Kucsko-Stadlmayer*, Art 21 B-VG, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999) [*Kucsko-Stadlmayer* (1999)]

- Kucsko-Stadlmayer*, Art 23 B-VG, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999) [*Kucsko-Stadlmayer* (1999a)]
- Längle*, Der Staatshaftungsanspruch (1999)
- Laurer*, Entscheidungsanmerkung, ÖZW 1979, 58
- Laux*, Grundfragen der Organisation (1979)
- Lebitsch*, Zur dogmatischen Figur des besonderen Gewaltverhältnisses im deutschen Schulrecht, RdS 1984, 100
- Leisner*, Effizienz als Rechtsprinzip (1971)
- Lengheimer*, Die Gehorsamspflicht der Verwaltungsorgane (1975)
- Liehr*, Art 101 B-VG, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999)
- Loebenstein/Kaniak*, Kommentar zum Amtshaftungsgesetz (1951)
- Luhmann*, Lob der Routine, VerwArch 1964, 1
- Luthe*, Besonderes Gewaltverhältnis und „Sachstrukturen“, DVBl 1986, 440
- Mader*, AHG, OrgHG, in Schwimann (Hrsg), Praxiskommentar zum ABGB², Band 8 (1997)
- Matscher*, Zur sogenannten Subsidiarität der Amtshaftung, JBl 1974, 545, 602
- Matzka*, Organisationskreation in der österreichischen Verwaltungsrechtsordnung, JBl 1980, 505
- Mayer*, B-VG² (1997)
- Meier*, Prozeßkosten und Amtshaftung, JBl 1979, 617
- Merkel*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1927)
- Merten*, Das besondere Gewaltverhältnis (1985)
- Moritz*, Approbationsbefugnis, äußerer Tatbestand und Bescheidcharakter, ÖJZ 1991, 329
- Morscher*, Die parlamentarische Interpellation (1973)
- Morscher*, Grenzen der Privatwirtschaftsverwaltung, in Adamovich/Pernthaler (Hrsg), Klecatsky-FS (1980) 641
- Morscher*, Absolute Nichtigkeit von Staatsakten, in Haller ua (Hrsg), Winkler-FS (1997) 645
- Nawiasky*, Der Aufbau der Regierungs- und Vollzugsgewalt Deutschösterreichs nach der Gesetzgebung der provisorischen Nationalversammlung, ZÖR 1919/20, 28

- Novak*, Die Problematik der Abgrenzung der Hoheitsverwaltung von der sogenannten Privatwirtschaftsverwaltung, in Ermacora ua (Hrsg), Antonioli-FS (1979) 61
- Novak*, Lebendiges Verfassungsrecht (1993), JBI 1996, 699
- Oberhuber*, Praktische Maßnahmen anlässlich des Amtshaftungsgesetzes, ÖGZ 1949/12, 1
- Öhlinger*, Der Anwendungsbereich des Amtshaftungsgesetzes, in Aicher (Hrsg), Die Haftung für staatliche Fehlleistungen im Wirtschaftsleben (1988) 121
- Pernthaler*, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation (1976)
- Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung, Band 2 (1978)
- Pernthaler*, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer (1979)
- Pernthaler*, Bundesstaatsreform als Voraussetzung einer wirksamen Verwaltungsreform, in Oberndorfer/Schambeck (Hrsg), Fröhler-FS (1980) 69
- Pernthaler*, Der Landesamtsdirektor als „Leiter des inneren Dienstes“ des Amtes der Landesregierung, JBI 1982, 337
- Pernthaler*, Österreichische Finanzverfassung (1984)
- Pernthaler*, Die Anklage gegen den Landeshauptmann – ein Instrument des Rechtsstaates? RdW 1985, 2
- Pernthaler/Lukasser*, Vorarlberg, in Schäffer (Hrsg), Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, Band 2/8 (1995)
- Pernthaler/Weber*, Die Landesregierung, in Dachs ua (Hrsg), Handbuch des politischen Systems Österreichs² (1992) 755
- Pesendorfer*, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung (1981)
- Pesendorfer*, Der Landeshauptmann (1986)
- Pfersmann*, Bemerkenswertes aus der SZ 65/I, ÖJZ 1995, 44
- Pfersmann*, Bemerkenswertes aus der SZ 69/I, ÖJZ 1998, 361
- Pichler*, Die Approbationsbefugnis als Problem der Verwaltungsreform, ZfV 1978, 11
- Pichler*, Sachmittel der Verwaltung, in Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hrsg), Grundriß der Verwaltungslehre (1983) 227
- Pirchegger*, Geschichte der Steiermark, Band 1² (1936), Band 2 (1931)
- Pirker/Kleewein*, Amtshaftung wegen unterbliebener Gefahrenabwehr, ÖJZ 1995, 521

- Posch*, Rechtswidrigkeit, Verschulden und Schaden im Amtshaftungsrecht, in Aicher (Hrsg), Die Haftung für staatliche Fehlleistungen im Wirtschaftsleben (1988) 149
- Potacs*, Devisenbewirtschaftung (1991)
- Preslmayr/Zitta*, Zur Auslegung des § 2 (2) Amtshaftungsgesetz, JBl 1963, 307
- Puck*, Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch juristische Personen des Privatrechts, die von der öffentlichen Hand beherrscht werden, in Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft (Hrsg), Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Privatrechtssubjekte oJ (1974) 9
- Puck*, Haftung des Staates für informelle Zusagen und Auskünfte, in Aicher (Hrsg), Die Haftung für staatliche Fehlleistungen im Wirtschaftsleben (1988) 171
- Raschauer*, Die obersten Organe der Landesverwaltung, in Ermacora ua (Hrsg), Antonioli-FS (1979) 375
- Raschauer*, Selbstbindungen der Verwaltung, VVDStRL 40 (1982) 240
- Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1998)
- Raschauer*, Art 69 B-VG, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999)
- Raschauer/Kazda*, Organisation der Verwaltung, in Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hrsg), Grundriß der Verwaltungslehre (1983) 141
- Reber*, Führung, Management und Entscheidungsvorgänge in der Verwaltung, in Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hrsg), Grundriß der Verwaltungslehre (1983) 327
- Rebhahn*, Amtshaftung und Normzweck, JBl 1981, 512
- Rebhahn*, Entscheidungsanmerkung, JBl 1993, 320
- Rebhahn*, Amtshaftung bei Deponien, in Kerschner (Hrsg), Haftung bei Deponien (1996) 126
- Rebhahn*, Staatshaftung wegen mangelnder Gefahrenabwehr (1997)
- Reischauer*, Streitverkündung und Bindungswirkung, ÖJZ 1979, 57
- Reischauer*, § 1293 ABGB, in Rummel (Hrsg), Kommentar zum Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 2² (1992)
- Rill*, Gliedstaatsverträge (1972)
- Ringhofer*, Legalitätsprinzip und Grenzen der Weisungsgebundenheit. Unter anderem: Eine Entgegnung, JBl 1951, 409
- Ringhofer*, Die österreichische Bundesverfassung. Kommentar (1977)
- Schäffer*, Koordination in der öffentlichen Verwaltung (1971)

- Schauer*, Handlungsmaßstäbe der Verwaltung, in Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hrsg), Grundriß der Verwaltungslehre (1983) 313
- Schmitz*, Der Landeshauptmann und die Geschäftsordnung der Landesregierung, JBI 1973, 607
- Schmitz*, Der Landesamtsdirektor (1978)
- Schmitz*, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung (1981)
- Schnizer*, Verfassungsrechtliche Strukturen des Finanzausgleichs, in Smekal/Theurl (Hrsg), Finanzkraft und Finanzbedarf der Gebietskörperschaften (1990) 205
- Schrägel*, Kommentar zum Amtshaftungsgesetz² (mit Ergänzungsheft 1990) (1985)
- Schrägel*, Verbesserter Zugang zur Amtshaftung? ÖJZ 1988, 577
- Schwab/Lehner*, Budgetrecht und Budgetpolitik der Länder (1981)
- Spanner*, Welcher Rechtsträger haftet nach dem Amtshaftungsgesetz? ÖJZ 1950, 50
- Spanner*, Einige Rechtsfragen der Amtshaftung, JBI 1951, 326
- Spanner*, Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe (Österreich), in Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 44 (1967) 505
- Stolzlechner*, Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, ZfV 1976, 121
- Stradal*, Die Haftung der Gemeinde nach dem Amtshaftungsgesetz, ÖGZ 1949/15, 13
- Strehl*, Internationale Trends im Management öffentlicher Verwaltungen, in derselbe (Hrsg), Managementkonzepte für die öffentliche Verwaltung (1993) 161
- Strößenreuther*, Die behördeninterne Kontrolle (1991)
- Szekulics*, Von „besonderen Gewaltverhältnissen“ zu „besonderen Rechtsverhältnissen“ (mit dem Beispiel des Wehrrechtes), JBI 1984, 231
- Thienel*, Öffentlicher Dienst und Kompetenzverteilung (1990)
- Thienel*, Verfassungsrechtliche Probleme der derzeitigen Ausgestaltung der Unabhängigen Verwaltungssenaten, in Pernthaler (Hrsg), Unabhängige Verwaltungssenaten und Verwaltungsgerichtsbarkeit (1993) 5

- Traxler*, Zur Abgrenzung von fachlichen und innerdienstlichen Weisungen, dargestellt am Beispiel der Bundesgendarmerie, ÖJZ 1973, 542
- Traxler*, Bemerkungen zu „Stolzlechner, Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften“, ZfV 1977, 271
- Tremel*, Die Anfänge der Landeshauptmannschaft in der Steiermark, in derselbe (Hrsg), Die Landeshauptleute im Herzogtume Steiermark (1962) 6
- Vrba/Zechner*, Zum Begriff des Rechtsmittels nach § 2 Abs 2 AHG und die Rettungspflicht nach § 1304 ABGB, ÖJZ 1981, 589
- Vrba/Zechner*, Kommentar zum Amtshaftungsrecht (1983)
- Vrba/Zechner*, Vorsätzliche Verfahrensverzögerung im Verwaltungungsverfahren – rechtmäßig? ÖJZ 1988, 682
- Walter*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972)
- Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁹ (2000)
- Weber*, Die Bundesaufsicht als staats- und verfassungstheoretisches Problem, in Pernthaler/Weber, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich (1979) 7
- Weber*, Die mittelbare Bundesverwaltung (1987)
- Weber*, BVG Gemeindebund, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000)
- Weiler*, Die Aufsicht des Bundes im übertragenen Vollziehungsbereich der Länder, ÖHW 1961/2, 1
- Welser*, Öffentlichrechtliches und Privatrechtliches aus Anlaß einer Amtshaftungsklage, JBI 1975, 225
- Wenger*, Grundfragen und Grundbegriffe des Organisationsrechtes, in Ermacora ua (Hrsg), Antonioli-FS (1979) 343
- Wielinger*, Ermessen und Gebundenheit bei Kurt Ringhofer, in Walter/Jabloner (Hrsg), Ringhofer-GedS (1995) 221
- Wilhelm*, Entscheidungsanmerkung, ecolex 1996, 673
- Zechner*, Amtshaftung – Recht im Wandel, ZfV 1985, 591
- Zluwa*, Über die Qualität des Amtes der Landesregierung als Behörde, JBI 1972, 178, 252

Die angeführte Literatur wird im Text mit dem Namen des Autors, dem Erscheinungsjahr und der Seite der jeweiligen Arbeit zitiert; sind mehrere Arbeiten eines Autors im selben Jahr erschienen, so ist das Kurzzytat dem Literaturverzeichnis zu entnehmen.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (ATS 98,--)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (ATS 68,-- vergriffen)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (ATS 395,--, vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (ATS 165,--)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (ATS 58,-- vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer - Guy Heraud - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (ATS 160,-- vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (ATS 250,--)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (ATS 240,--)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (ATS 140,--)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (ATS 138,--)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (ATS 138,--)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (ATS 110,--)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (ATS 168,--)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (ATS 298,--)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (ATS 198,--)

- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980.
ISBN 3-7003-0247-9 (ATS 280,--, vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980.
ISBN 3-7003-0250-9 (ATS 280,--, vergriffen)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980.
ISBN 3-7003-0251-7 (ATS 480,-- vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (ATS 390,--)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendllicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (ATS 280,--)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (ATS 188,--)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (ATS 148,--)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982.
ISBN 3-7003-0308-4 (ATS 333,--)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (ATS 185,--)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik - Bund - Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (ATS 198,--)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler - Irmgard Kathrein - Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (ATS 680,--)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (ATS 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. ISBN 3-7003-0364-5 (ATS 280,--)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des **Bundesrates** der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (ATS 200,--)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell - Karl Fink - Werner Plunger - Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983.
ISBN 3-7003-0524-9 (ATS 480,--)

- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983.
ISBN 3-7003-0519-2 (ATS 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.
ISBN 3-7003-0566-4 (ATS 371,--)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (ATS 455,--)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (ATS 270,--)
- Bd. 35 **Christian Smekal - Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983. 1985.
ISBN 3-7003-0608-3 (ATS 720,--)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 - 1873. 1985.
ISBN 3-7003-0636-9 (ATS 660,--)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986.
ISBN 3-7003-0687-3 (ATS 520,--)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7
(ATS 195,--)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987.
ISBN 3-7003-0810-1 (ATS 320,--)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987.
ISBN 3-7003-0723-3 (ATS 180,--)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (ATS 820,--)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (ATS 280,--)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (ATS 280,--)
- Bd. 44 **Stefan Huber - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2
(ATS 160,-- vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988.
ISBN 3-7003-0798-5 (ATS 250,--)

- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (ATS 340,--)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (ATS 290,-)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (ATS 290,--, vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (ATS 330,--)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (ATS 320,--)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (ATS 320,--)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk - Joseph Marko - Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (ATS 230,--)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (ATS 210,--)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (ATS 435,--)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (ATS 260,--)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (ATS 584,--)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer - Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (ATS 240,--)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung - eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (ATS 220,--)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (ATS 490,--)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (ATS 520,--)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (ATS 320,--)

- Bd. 62 **Karl Weber - Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (ATS 320,--)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (ATS 320,--)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 - 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (ATS 180,--)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler - Georg Lukasser - Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe - Landwirtschaft - Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (ATS 280,--)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl - Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (ATS 185,--)
- Bd. 67 **Karl Weber - Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (ATS 280,--)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (ATS 226,--)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (ATS 220,--)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (ATS 438,--)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungsprozeß: Normen - Praxis - Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (ATS 456,-- vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (ATS 320,--)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (ATS 380,--)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (ATS 380,--)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (ATS 630,--)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (ATS 380,--)

- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (ATS 298,-).
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (ATS 560,-).
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8.

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (ATS 360,--)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (ATS 280,--, vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler - Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (ATS 270,--)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (ATS 360,--)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (ATS 290,--)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegfreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (ATS 390,--)

SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus - Bundesstaat - Europäische Union.
25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (ATS 148,--).

Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und
Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

Maria-Theresien-Str. 38 b

A-6020 Innsbruck

Tel. +43/512/574594

Fax +43/512/574594-4

www.foederalismus.at

e-mail: institut@foederalismus.at

Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Heinrich Christian MARCKHGOTT, Salzburg

Hofrat Dr. Eduard PAULUS, Salzburg

Hofrat Dr. Ferdinand FABER, Salzburg

Dr. Barbara LEITNER, Salzburg

Landesamtsdirektor Dr. Hermann ARNOLD, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol

Hofrat Univ.Do. Dr. Eberhard LANG, Tirol

Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg

Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg

Univ.Do. Dr. Peter BUSSJÄGER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus 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.