

Peter Bußjäger, Matthias Germann,
Christian Ranacher, Christoph Schramek,
Wolfgang Steiner (Hg.)

nap
new academic press

Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice

Festschrift 150 Jahre
Bezirkshauptmannschaften

125. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



Peter Bußjäger, Matthias Germann,
Christian Ranacher, Christoph Schramek,
Wolfgang Steiner (Hg.)

Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice

Festschrift 150 Jahre
Bezirkshauptmannschaften

Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 125

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

**Kontinuität und Wandel.
Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice
Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften**

herausgegeben von

Peter Bußjäger / Matthias Germann / Christian Ranacher /
Christoph Schramek / Wolfgang Steiner



new academic press

Zitiervorschlag: *Autor*, [Titel], in: Bußjäger/Germann/Ranacher/
Schramek/Steiner (Hg), FS 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften (2018)
[Seite]

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek

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

Printed in Austria

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

© 2018 by new academic press, Wien
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-2093-7

Satz: Institut für Föderalismus
Druck: Fa. Novographic, Wien



Bundespräsident
Alexander Van der Bellen

Die vor 150 Jahren
eingerrichteten Bezirkshauptmannschaften
haben sich als solide Fundamente unserer Verwaltung bewährt.
Sie zeichnen sich vor allem dadurch aus,
dass sie sowohl Aufgaben der Bundes- wie auch der Landesverwaltung
übernehmen. Dadurch ermöglichen sie eine integrative Sicht
auf die durch die komplexe Kompetenzverteilung zwischen Bund und
Ländern bestimmten Verwaltungsaufgaben.
Die Zusammenführung der Bundes- und Landesverwaltung
in dieser Generalbehörde stellt nach wie vor
eine der großen Leistungen der Bundesverfassung von 1920
und der Verwaltungsreform von 1925 dar.

Ich freue mich,
dass die Bezirksverwaltung nicht nur eine Würdigung erfährt
und ihre Entwicklung nachgezeichnet wird,
sondern dass auch Aufgaben und Funktionen kritisch hinterfragt werden
und Reformbedarf aufgezeigt wird. Damit werden auch Grundlagen für die
Weiterentwicklung der Bezirksverwaltung geschaffen.
Ich danke den Autorinnen und Autoren für ihre fundierten
Beiträge und gratuliere den Herausgebern
zur interessanten Publikation.

A. Van der Bellen



Vorwort der Landeshauptleute der österreichischen Bundesländer

Die Bezirkshauptmannschaften bilden seit 150 Jahren ein tragendes Element der allgemeinen staatlichen Verwaltung in Österreich. Durch die Konzentration zahlreicher Verwaltungsaufgaben in diesen Behörden, welche die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft unmittelbar betreffen, sind sie zu einer umfassenden Dienstleistungseinrichtung geworden. Ihre dezentrale Organisation ist für die orts- und bürgernahe Aufgabenerledigung ebenso bedeutsam wie für eine ausgewogene Entwicklung von urbanen und ländlichen Regionen in Österreich.

Umso wichtiger ist es, dass Geschichte, Aufgaben und Organisation der Bezirkshauptmannschaften in der vorliegenden Festschrift nicht nur umfassend gewürdigt, sondern auch internationale Vergleiche vorgenommen werden und Augenmerk auf ihre Reform und Zukunft gelegt wird. Den Ländern ist, wie gerade auch die in der Festschrift gesammelten Beiträge zeigen, eine zukunftsfähige Organisation der Bezirkshauptmannschaften stets ein Anliegen.

Dem Institut für Föderalismus ist zu danken, dass es die Initiative ergriffen und das Projekt zeitgerecht umgesetzt hat. Ein besonderer Dank gilt jedoch den insgesamt 35 Autorinnen und Autoren, die ihre gehaltvollen Beiträge für das Gelingen der Festschrift zur Verfügung gestellt haben. Sie veranschaulichen die Bedeutung einer modernen Bezirksverwaltung und die Potenziale ihrer Weiterentwicklung.

Hans Niessl, Burgenland

Peter Kaiser, Kärnten

Johanna Mikl-Leitner, Niederösterreich

Thomas Stelzer, Oberösterreich

Wilfried Haslauer, Salzburg

Hermann Schützenhöfer, Steiermark

Günther Platter, Tirol

Markus Wallner, Vorarlberg

Michael Ludwig, Wien

Vorwort der Herausgeber

Die mit dem Gesetz vom 19.5.1868 (über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden)¹ eingerichteten Bezirkshauptmannschaften erfüllen als sogenannte Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern unentbehrliche Dienstleistungsfunktionen für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft unseres Staates und sind ein wichtiger Standortfaktor.

Bereits dem 100-jährigen Bestandsjubiläum der Bezirkshauptmannschaften wurde im Auftrag der Landesamtsdirektorenkonferenz eine Festschrift gewidmet.² Das Institut für Föderalismus hat sich daher entschlossen, das 150-jährige Jubiläum dieser Einrichtung im Jahre 2018 mit einer Festschrift zu würdigen, die Geschichte, Gegenwart und Zukunft der Bezirkshauptmannschaften umfassend beleuchtet. Zu diesem Zweck wurde ein Herausgeberkommittee eingesetzt, das neben *Peter Bußjäger* und *Christoph Schramek* vom Institut für Föderalismus auch die Leiter der Verfassungsdienste der Länder Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg, *Wolfgang Steiner*, *Christian Ranacher* und *Matthias Germann*, umfasst.

Der vorliegende Band beinhaltet im historischen Teil eine Aufarbeitung der Geschichte und Entwicklung der Bezirkshauptmannschaften. Der zweite Teil ist einer kritischen Reflexion von Aufgaben und Funktionen der Bezirkshauptmannschaften gewidmet. Im dritten Teil wird die Zukunft der Bezirksverwaltung beleuchtet, die nicht beim Erreichten stehenbleiben kann und soll. Im vierten Teil werden internationale Vergleichsbeispiele aus Deutschland, Italien und der Schweiz herangezogen. Die Beiträge geben einen eindrucksvollen Einblick in die Bandbreite der Aufgaben sowie die historische und gegenwärtige Bedeutung der Bezirksverwaltung. Vollständigkeit war indessen nicht möglich und wurde auch nicht angestrebt, vielmehr soll ein Anstoß zu einer verstärkten wissenschaftlichen Befassung mit der Bezirksverwaltung gegeben werden.

Die Länder haben die Herausgabe dieser Festschrift unterstützt, wofür die Herausgeber ausdrücklich danken. Unser Dank gilt weiters den insgesamt 35 Autorinnen und Autoren für Ihre Bereitschaft, an der Gestaltung der Festschrift mitzuwirken. Schon allein dadurch haben sie die

1 RGBI 44/1868.

2 Gründler (Hg), Festschrift 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich (1970).

Bedeutung der Bezirkshauptmannschaften unterstrichen, die sie in ihren gehaltvollen Beiträgen näher untermauert haben. Frau *Claudia Zung* und Frau *Andrea Schafferer* vom Institut für Föderalismus ist schließlich für die Einrichtung der Beiträge für den Druck herzlich zu danken.

Innsbruck, im Juni 2018

Peter Bußjäger

Matthias Germann

Christian Ranacher

Christoph Schramek

Wolfgang Steiner

Inhaltsverzeichnis

Grußwort von Bundespräsident Alexander Van der Bellen	V
Vorwort der Landeshauptleute der österreichischen Bundesländer.....	VII
Vorwort der Herausgeber	IX
Inhaltsverzeichnis	XI

Zur Geschichte der Bezirkshauptmannschaften

Kamila Staudigl-Ciechowicz

Zur Einführung der Bezirkshauptmannschaften 1849/1868.....	3
--	---

Ute Streitt

Die Bezirkshauptmannschaften in der Ära Kaiser Franz Josephs I. (1848-1916)	17
--	----

Ewald Wiederin

Von der k.k. Bezirkshauptmannschaft zur Behörde der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern: Die Bezirksverwaltung zwischen 1918 und 1938.....	29
--	----

Harald Toniatti

Staatenfolge und Verwaltungsgeschichte. Die österreichischen Bezirkshauptmannschaften in Italien nach 1918.....	55
--	----

Martina Rödl

Die Bezirksverwaltung im Nationalsozialismus – am Beispiel von Niederdonau.....	71
--	----

Peter Bußjäger

Vom Wiederaufbau zur umfassenden Dienstleistungseinrichtung: Die Entwicklung der Bezirksverwaltung nach 1945.....	87
--	----

Helmut-Theobald Müller

Die dienst- und besoldungsrechtliche Stellung der Bezirkshaupt- leute im Wandel der Zeit.....	101
--	-----

Gegenwärtige Rolle der Bezirkshauptmannschaften

Tanja Marktler

Die Rechtsgrundlagen der Bezirksverwaltungsorganisation..... 137

Barbara Leitl-Staudinger

Die Bezirkshauptmannschaften als zentrale Anlaufstelle der
Bürgerinnen und Bürger..... 161

Heinz Pansi

Die Bezirkshauptmannschaft als Krisenmanagerin 179

Sebastian Mauernböck / Beate Sündhofer

Die Bezirkshauptmannschaft als Trägerin der Sozial- und
Jugendhilfe..... 199

Andreas Hauer

Die Bezirkshauptmannschaft als Sicherheitsbehörde 229

Herbert Burtscher

Die Bezirkshauptmannschaft als (erste und letzte) Administrativ-
behörde 245

Johanna Weilguni

Die Bezirkshauptmannschaft als (erste und letzte) Strafbehörde..... 273

Klaus Wallnöfer

Die Rolle einer Bezirkshauptmannschaft bei der Durchführung
von Wahlen 297

Christoph Schramek

Die Bezirkshauptmannschaft als belangte Behörde im verwal-
tungsgerichtlichen Verfahren..... 317

Arno Kahl

Die Bezirkshauptmannschaft als Organ der Gemeindeaufsicht..... 341

Thomas Müller

Bezirksverwaltung und gewerbliches Berufsrecht: Schlaglichter
und Entwicklungstendenzen 363

Erich Pürgy

Die Rolle der Bezirkshauptmannschaft im Anlagenrecht 381

<i>Julia Dorner / Wolfgang Steiner</i> Wirkungsorientierte Verwaltung in der Bezirkshauptmannschaft (am Beispiel Oberösterreichs).....	413
--	-----

<i>Armin Mühlböck</i> Standortfaktor Bezirkshauptmannschaft.....	427
---	-----

<i>Daniel Staudigl</i> Die Magistratischen Bezirksämter in Wien.....	455
---	-----

Zukunft der Bezirksverwaltung

<i>Christian Ranacher</i> Die Zukunft der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern	469
---	-----

<i>Maria Bertel</i> Die Organisation der Bezirkshauptmannschaften im Wandel – Sprengelübergreifende Zusammenarbeit und Alternativen	503
---	-----

<i>Michael Potacs / Sebastian Scholz</i> Demokratisierung der Bezirksverwaltung	519
--	-----

<i>Klaus Poier</i> Zur Reform der territorialen Bezirksgliederung in der Steiermark	535
---	-----

<i>Anna Gamper</i> Zur verfassungsrechtlichen Systemrelevanz der Bezirksverwal- tungsbehörden in der mittelbaren Bundesverwaltung	555
---	-----

<i>Philipp Enzinger</i> Die Kompetenzzentren an den Bezirkshauptmannschaften – ein weiterer Schritt der Verwaltungsreform in der NÖ Landesverwaltung.....	577
--	-----

Regionale Verwaltungsstrukturen im internationalen Vergleich

Alfredo Moliterni

Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen den
Regierungsebenen in Italien..... 591

Stefan Storr

Regionale Verwaltungsstrukturen – Deutschland 615

Benjamin Schindler / Armin Stähli

Bezirksstrukturen in der Schweiz – Versuch einer Annäherung 635

Verzeichnis der Autoren und Herausgeber..... 659

**Zur Geschichte der
Bezirkshauptmannschaften**

„...doch wird jeder billig Denkende einsehen, daß eine so umfassende und kostspielige Umgestaltung nur allmählig in's Leben treten kann.“¹

Zur Einführung der Bezirkshauptmannschaften 1849/1868

Der Ursprung der tiefgreifenden Reformen der Verwaltungsstrukturen der nichtungarischen Länder der Habsburgermonarchie bzw später Cisleithaniens lässt sich in einigen Postulaten der Revolution 1848 zusammenfassen: Gefordert wurde die Trennung der Justiz von der Verwaltung auf allen Ebenen, die Aufhebung der Patrimonialbehörden sowie die Stärkung der Eigenständigkeit der Gemeinden.² Diese drei Grundgedanken bildeten die Basis für die Reformarbeiten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts.³

I. Gerichts- und Verwaltungsreform 1849⁴

Eine der bleibenden Errungenschaften des Revolutionsjahres 1848 war die Aufhebung des bäuerlichen Untertänigkeitsverhältnisses und die Beseitigung der Patrimonialgerichtsbarkeit. Ziel war es, dass „alle Staatsbürger nur landesfürstlichen Behörden in der politischen Amtsverwaltung und in der Justizpflege unterstehen“⁵. Mit dem Patent vom 7. September 1848⁶ erklärte Kaiser *Ferdinand* „die obrigkeitlichen Jurisdiktionsrechte“⁷ der Patrimonialbehörden für erloschen. Gleichzeitig wurden die Patrimonialbehörden angewiesen „die Gerichtsbarkeit und die

1 Currende des k k steiermärkischen Landespräsidiums v 19.9.1848, Zeitschrift für Rechts- und Staatswissenschaften 3 (1848), Nr 298.

2 Vgl dazu *Klabouch*, Die Lokalverwaltung in Cisleithanien, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd II (1975) 270 (271).

3 Vgl *Ogris*, Die gemischten Bezirksämter (1852/1855–1868), in: Olechowski (Hg), Werner Ogris. Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961–2003 (2003) 727 (728).

4 Vgl rezent mwN *Seiderer*, Oesterreichs Neugestaltung (2015) 147 ff.

5 Currende des k k steiermärkischen Landespräsidiums v 19.9.1848, Zeitschrift für Rechts- und Staatswissenschaften 3 (1848), Nr 298.

6 Politische Gesetze und Verordnungen (PGS) 1848, Nr 112.

7 PGS 1848, Nr 112, 286.

politische Amtsverwaltung provisorisch bis zur Einführung landesfürstlicher Behörden auf Kosten des Staates fortzuführen.“⁸ Knappe zwei Wochen später veröffentlichten der Innenminister, der Justizminister und der Finanzminister ausführlichere Übergangsbestimmungen für die Zeit bis zur Einführung eigener landesfürstlicher Behörden. Dem Landesvolk wurde erläutert, dass die „bisherigen Behörden noch gesetzlich bestehen“ und ihnen „unweigerlicher Gehorsam zu leisten“ sei, damit nicht „die größte Unordnung und Anarchie“ einreißt.⁹ Eine beispielhafte Aufzählung nannte die Behörden, so die „Magistrate, Justizämter, Pfleg- und Landgerichte, Grundbuchs-, Steuerbezirks- und Ortsobrigkeiten“. ¹⁰ Eine eigene Kundmachung richtete sich an die „Magistrate und Dominien, so wie an deren Beamten“ und schärfte eine „erhöhte Gewissenhaftigkeit“ der Amtsführung ein.¹¹ Bereits mit den thesesianischen Reformen waren Kreisämter als zentralstaatliche Behörden mit Aufsichtsfunktionen errichtet worden.¹² Unabhängig davon herrschte in der inneren Verwaltung in den unteren Instanzen vor 1848 ein „Provinzialsystem“, geprägt durch „das Dasein der vielen Singularitäten in den politischen Verhältnissen der einzelnen Länder“. ¹³ Folglich existierten nebeneinander grundherrliche Organe und landesfürstliche Behörden. Zu den landesfürstlichen Behörden zählten ua Pflegerichte, Landgerichte und Bezirkskommissariate.¹⁴ Die Kompetenzen der Kreisämter waren weitreichend und umfassten neben der Kontrolle der Patrimonialbehörden auch Aufgaben der öffentlichen Sicherheit, Aufsicht über das Steuerwesen und Konskriptionsangelegenheiten. 1847 verzeichneten die nachmals cisleithanischen Länder 73 Kreisämter.¹⁵ Ab Sommer 1848 lag es nun an dem konstituierenden Reichstag, ein Verwaltungssystem zu kreieren, das die Forderungen der Revolution berücksichtigte und diese mit den bereits bestehenden Kreisämtern zu einem einheitlichen System verband. Anfangs widmete sich der Reichs-

8 § 9, PGS 1848, Nr 112, 287.

9 Currende des k k steiermärkischen Landespräsidiums v 19.9.1848, Zeitschrift für Rechts- und Staatswissenschaften 3 (1848), Nr 298.

10 Currende des k k steiermärkischen Landespräsidiums v 19.9.1848, Zeitschrift für Rechts- und Staatswissenschaften 3 (1848), Nr 298.

11 Currende des k k steiermärkischen Landespräsidiums v 19.9.1848, Zeitschrift für Rechts- und Staatswissenschaften 3 (1848), Nr 298.

12 Vgl dazu Stundner, Die Kreisämter als Vorläufer der polit. Behörden I. Instanz (1748-1848), in: FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich (1970) 9.

13 Pace (Hg), Ernst Mayerhofer's Handbuch⁵, Bd I (1895) 1.

14 Pace (Hg), Handbuch 4.

15 Klabouch, Lokalverwaltung 270. Eine andere Zahl (85) liefert Pace, jedoch ohne das Jahr anzugeben. Vgl Pace (Hg), Handbuch 3. Eine Überprüfung der Anzahl der Kreisämter im Hof- und Staatshandbuch aus 1847 ergab hingegen 75 Kreisämter. Vgl Hof- und Staatshandbuch des österreichischen Kaiserthumes (1847).

tag bei den Beratungen über die Grundrechte auch der Frage über die Selbstverwaltung der Gemeinden,¹⁶ nähere Bestimmungen zur Verwaltungsreform blieben zunächst aus. Erst ab 1850 kam es zur schrittweisen Übernahme der Verwaltungsaufgaben durch landesfürstliche bzw autonome Organe der Lokalverwaltung.¹⁷

A) Vom Provinzialsystem zum „Centralsystem“¹⁸

Die Änderungen des Staatssystems 1848/1849 wirkten sich stark auf die politische Verwaltung der Habsburgermonarchie aus. Im Wesentlichen standen die Reformen unter dem Motto *„Einheit des Reiches, Einheit in der Verwaltung“*¹⁹, sahen also eine *„strenge Uniformität der landesherrlichen Verwaltungsmaschinerie“*²⁰ vor. Eine Reorganisation der Zentralbehörden führte zur Einführung der monokratisch geführten Ministerien, die bis dahin bestehende Kollegialbehörden ersetzten. Damit verbunden war die Verantwortlichkeit des Ministers für die in seinem Wirkungsbereich erlassenen Akte. Als oberste Behörde für die politische Verwaltung wurde das Ministerium des Inneren geschaffen, dieses war der *„Centralpunkt der Verwaltung für die gesamte Monarchie mit Ausnahme der Militärgrenze“*²¹. Die genauere Ausgestaltung der Organisation der politischen Verwaltungsbehörden regelte die Beilage zur kaiserlichen EntschlieÙung Ende Juni 1849.

B) Zur Einführung der Bezirkshauptmannschaften 1849

Die 1849 erlassenen Grundzüge für die Organisation der politischen Verwaltungsbehörden²² sahen eine Einteilung der Kronländer in Bezirke und Kreise vor. Das neue System sah einen mehrgliedrigen Verwaltungsapparat mit jeweils monokratischen Organen vor. Für jedes Kronland ernannte der Kaiser einen Statthalter, der an der Spitze der Verwaltung des jeweiligen Kronlandes stand. Ihm untergeordnet waren die

16 Vgl Klabouch, Lokalverwaltung 273. Zu den Beratungen im Verfassungsausschuss vgl Fischel, Die Protokolle des Verfassungsausschusses über die Grundrechte (1912) 108, 160 f.

17 Klabouch, Lokalverwaltung 274.

18 Pace (Hg), Handbuch 6.

19 Pace (Hg), Handbuch 6.

20 Klabouch, Lokalverwaltung 274.

21 Pace (Hg), Handbuch 5.

22 Grundzüge für die Organisation der politischen Verwaltungs-Behörden (RGBl 295/1849), Beilage.

Kreispräsidenten, die die Verwaltung der Kreise leiteten. Die Bezirke wurden von verantwortlichen Bezirkshauptmännern geleitet. Die Bezirkshauptmänner unterstanden direkt dem jeweiligen Kreispräsidenten. Der Kompetenzbereich der Bezirkshauptmänner war weit gefasst, so traten sie „für den Umfang“ ihres „Bezirktes in den, durch die Reichsverfassung, durch das Gemeindegesetz, durch die Aufhebung und Regulierung der Unterthans- und Grundbesitz-Verhältnisse und durch andere neue Gesetze modificirten Wirkungskreis der bisherigen politischen Obrigkeiten und des Kreisamtes“²³ ein. Im Einzelnen bedeutete das, dass „alle politischen und polizeilichen Angelegenheiten, ebenso [...] Gewerbs-, Schul-, Studien-, Unterrichts- und Landescultursachen und Angelegenheiten der directen Besteuerung“²⁴ in den Kompetenzbereich der neuen politischen Verwaltungsbehörden fielen.

Die Bezirkshauptmannschaften setzten sich aus Bezirksräten und administrativem Personal zusammen und standen unter der Leitung des Bezirkshauptmannes. Insgesamt waren 286 Bezirksdistrikte vorgesehen.²⁵ Das neue System sah einen Instanzenzug vom Bezirkshauptmann zum Kreispräsidenten vor. Im Vergleich zu den früheren Kreisämtern hatten die Kreispräsidenten bzw Kreisregierungen mehr Kompetenzen, da sie stets als zweite Instanz fungierten.²⁶ Allerdings verloren die politischen Behörden durch die Trennung von Justiz und Verwaltung die Kompetenz in schweren Polizeiübertretungen zu richten.²⁷ Noch bevor eine vollständige Durchführung des neuen Systems erfolgt war, entschloss sich der Kaiser den konstitutionellen Weg zu verlassen und seine Herrschaft nach (neo)absolutistischen Grundsätzen auszurichten. Gleichzeitig mit der Aufhebung der Verfassung erließ der Kaiser Bestimmungen zur künftigen Organisation der Verwaltung²⁸ – eine neue Ära brach an.

23 Vgl Grundzüge für die Organisation der politischen Verwaltungs-Behörden (RGBl 295/1849), Beilage, Punkt A.II.

24 Pace (Hg), Handbuch 7.

25 Ogris, Bezirksämter 729.

26 Pace (Hg), Handbuch 7.

27 Pace (Hg), Handbuch 6.

28 Grundsätze für organische Einrichtungen in den Kronländern des österreichischen Kaiserstaates (RGBl 4/1852), Beilage.

II. Der Neoabsolutismus und die gemischten Bezirksämter²⁹

A) Verwaltungsreform 1852³⁰

Mit den Grundsätzen für organische Einrichtungen in den Kronländern des österreichischen Kaiserstaates, die gemeinsam mit den Silvesterpatenten Ende 1851 erlassen wurden, wurde das Verwaltungssystem in den Kronländern abermals verändert. Als politische Landesstellen wurden Statthaltereien bzw Landesregierungen eingerichtet.³¹ Ihnen untergeordnet waren die Kreisbehörden, die teils einen „überwachenden, theils einen ausübenden und administrativen Wirkungskreis“³² hatten. Auf unterster Ebene waren als politische Behörden die Bezirksämter vorgesehen. Sowohl bei den Kreisbehörden als auch bei den Bezirksämtern verwiesen die rechtlichen Bestimmungen auf die übliche Landesbenennung der Behörden, die beibehalten werden sollte.

Das neue Verwaltungssystem schränkte den Wirkungskreis der Gemeinden ein und baute die Kontrolle über die Gemeinden aus, selbst bestimmte Entscheidungen über wichtigere Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises mussten von landesfürstlichen Behörden bestätigt werden.³³ Bemerkenswert ist, dass mehrere Prinzipien, die die 1849er Reformen prägten, nun gelockert bzw verworfen wurden. Anstatt eine konstitutionelle Entwicklung zu verfolgen, wurden ständische Elemente in die politische Verwaltung zurückgeholt: Sowohl den Kreisbehörden als auch den Statthaltereien sollten ständische Ausschüsse beratend zur Seite stehen.³⁴ Pauschal regelten die Grundsätze für organische Einrichtungen in den Kronländern des österreichischen Kaiserstaates deren Zusammensetzung: „besitzende[r] Erbadel, [der] große und kleine Grundbesitze und [die] Industrie“.³⁵ Auch das Prinzip der monokratischen Behörden wurde in den Landesstellen verlassen. Die Statthaltereien setzten sich aus dem Statthalter, seinem Stellvertreter

29 Zum Neoabsolutismus vgl ausführlich: *Seiderer*, Neugestaltung.

30 Vgl *Seiderer*, Neugestaltung 177 ff.

31 Eine genaue Aufstellung, in welchen Kronländern eine Statthalterei und in welchen eine Landesregierung eingerichtet wurde, vgl Pace (Hg), Handbuch 10 f.

32 Nr 5, Grundsätze für organische Einrichtungen in den Kronländern des österreichischen Kaiserstaates (RGBl 4/1852), Beilage.

33 Nr 13, Grundsätze für organische Einrichtungen in den Kronländern des österreichischen Kaiserstaates (RGBl 4/1852), Beilage.

34 Vgl auch *Helbling*, Die Landesverwaltung in Cisleithanien, in: Wandruszka/Urbanitsch (Hg), Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd II (1975) 190 (196).

35 Nr 35, Grundsätze für organische Einrichtungen in den Kronländern des österreichischen Kaiserstaates (RGBl 4/1852), Beilage.

und mehreren Statthaltereiräten zusammen. Wichtigere, taxativ aufgezählte Geschäfte mussten der Kollegialberatung vorgelegt werden und unterlagen dem Majoritätsvotum.³⁶ Dazu gehörten ua Berufungsentscheidungen, vertragsrechtliche Angelegenheiten und die Verleihung bzw Entziehung von Gewerbsrechten.³⁷ Gleichzeitig wurden die Kompetenzen der Kreisbehörden als Behörden zweiter Instanz verringert, der Instanzenzug ging stattdessen verstärkt an die Statthaltereien bzw Landesregierungen. Eine wesentliche Änderung erfolgte durch die Aufgabe der Trennung der Justiz von der Verwaltung in der untersten Instanz durch die Schaffung von gemischten Bezirksämtern.

Wesentliche Änderungen in der neoabsolutistischen Verwaltungsstruktur wurden ab 1859 durchgeführt. Schrittweise erfolgte die Aufhebung der Kreisbehörden und die Auflösung der Landesregierungen kleinerer Kronländer. Diese Reformen führten zur Vermehrung der Kompetenzen der Bezirksämter und Statthaltereien. Mit den verfassungsrechtlichen Änderungen der 1860/61er Jahre hatten wieder liberale Prinzipien Einzug in die Verwaltungsorganisation gehalten, so die stärkere Betonung des Prinzips der Selbstverwaltung.

B) (Gemischte) Bezirksämter³⁸

Bereits mit den organisatorischen Grundsätzen Ende 1851 wurden die (gemischten) Bezirksämter angekündigt. Demnach sollte eine Vereinigung der Verwaltung und Justizpflege in der ersten Instanz erfolgen. Ausnahmen waren für Lombardo-Venetien sowie andere Gebiete, „wo es als unerlässlich anerkannt wird“,³⁹ vorgesehen. Darüber hinaus wurde die Trennung der Justiz und Verwaltung dort beibehalten, „wo die Gerichtsbarkeit erster Instanz von den Gerichtshöfen erster Instanz und den sogenannten ständisch-delegierten Bezirksgerichten ausgeübt wurde“. ⁴⁰

36 Pace (Hg), Handbuch 11 f. § 46 Allerhöchste Bestimmungen über die Einrichtung und Amtswirksamkeit der Statthaltereien (RGBl 10/1853), Beilage C.

37 § 45 Allerhöchste Bestimmungen über die Einrichtung und Amtswirksamkeit der Statthaltereien (RGBl 10/1853), Beilage C.

38 Zu den Bezirksämtern vgl Ogris, Bezirksämter, rezent ausführlich: Seiderer, Neugestaltung 216 ff.

39 Nr 19, Grundsätze für organische Einrichtungen in den Kronländern des österreichischen Kaiserstaates (RGBl 4/1852), Beilage.

40 Ogris, Bezirksämter 730.

Ausführende Bestimmungen folgten ein Jahr später.⁴¹ Bezirksämter wurden als „unterste landesfürstliche Behörden in allen nicht ausdrücklich anderen Behörden oder Organen vorbehaltenen Verwaltungs- und Justizgeschäften“⁴² eingerichtet. Zu ihren Kompetenzen, die in den ausführenden Bestimmungen detailliert angeführt wurden, zählten Angelegenheiten der politischen Verwaltung, wie beispielsweise die Kundmachung und Vollziehung der Gesetze, die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung, Bereiche der Landeskultur, einige Heeresangelegenheiten und Befugnisse im Bereich der Polizeiverwaltung im weiteren Sinn. Gleichzeitig hatten die Bezirksämter im Rahmen der Justizpflege die Straf- und Zivilgerichtsbarkeit der Bezirksgerichte übernommen und waren zu guter Letzt auch für die Vollziehung von Steuersachen zuständig. Die neue Sprengelenteilung ging hinsichtlich der Größe der Bezirke auf die Bedürfnisse der BürgerInnen ein – insgesamt betrug die Anzahl der Bezirksämter 884.⁴³ 1859/60 beginnend wurde der Wirkungskreis der Bezirksämter durch die schrittweise Aufhebung der Kreisbehörden erweitert.

III. Zur Einführung der Bezirkshauptmannschaften 1868⁴⁴

Mit der Dezemberverfassung 1867 betrat Österreich wieder den Weg des Konstitutionalismus. Eines der Grundprinzipien der Dezemberver-

41 Verordnung der Minister des Innern, der Justiz und der Finanzen vom 19.1.1853 (RGBl 10/1853).

42 § 1 Allerhöchste Bestimmungen über die Einrichtung und Amtswirksamkeit der Bezirksämter (RGBl 10/1853), Beilage A.

43 Ogris, Bezirksämter 734.

44 Zu den verschiedensten Jubiläen sind in den letzten Jahrzehnten Beiträge erschienen, die einen Überblick über die Einführung der Bezirkshauptmannschaften geben. Beispielfhaft genannt seien hier: *Ramharter*, 100 Jahre Bezirkshauptmannschaft Tulln 1892–1992 (1992); *Sperl*, 60 Jahre Bezirkshauptmannschaft Urfahr-Umgebung, in: *Bezirkshauptmannschaft Urfahr-Umgebung* (Hg), *Der Bezirk Urfahr-Umgebung* (1963) 13; *Gschließer*, Die gesetzliche Einführung der Bezirkshauptmannschaften und ihre territorialen Veränderungen, in: *Tiroler Landesregierung* (Hg), *100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Tirol* (1972) 20; *Lunger*, Der Wirkungskreis und die Verwaltungsaufgaben der Bezirkshauptmannschaften von 1868–1968, in: *Tiroler Landesregierung* (Hg), *100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Tirol* (1972) 36; *Tscherne*, Die Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg 1868–2001, in: *Müller* (Hg), *Geschichte der Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg. Verwaltung-Gendarmerie-Schulwesen – FS aus Anlass des Jubiläums „100 Jahre Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg im Amtsgebäude Kirchengasse 12“* (2001) 11; *Stundner*, *Zwanzig Jahre Verwaltungsaufbau – Die Entstehung der Bezirkshauptmannschaften (1848–1868)*, in: *FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich* (1970) 18; *Wielinger*, *125 Jahre Bezirkshauptmannschaften: Zur Geschichte einer Institution, die sich bewährt hat*, *Mitteilungen des Steiermärkischen Landesarchivs* 1993, 65.

fassung, verankert im Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt,⁴⁵ war die Trennung von Justiz und Verwaltung. Gem Art 14 war die politische Verwaltung „in allen Instanzen von der Rechtspflege getrennt zu führen.“⁴⁶ Folglich war die Reform der Verwaltungsstrukturen von Nöten. Im März 1868 brachte die Regierung eine Regierungsvorlage zur Organisation der Verwaltungsbehörden beim Abgeordnetenhaus ein. Beachtenswert ist, dass bereits fünf Jahre zuvor ein Versuch seitens der Regierung unternommen worden war, die Materie zu reformieren.

A) Die gescheiterte Reform 1863⁴⁷

Bereits im Oktober 1860 erklärte Kaiser *Franz Joseph I.* die Absicht, die Verwaltung in allen Instanzen von der Justiz zu trennen.⁴⁸ Im Oktober 1863 brachte der Minister *Josef Lasservon* Zollheim eine entsprechende Regierungsvorlage beim Abgeordnetenhaus ein, die eine Neuorganisation der politischen Verwaltungsbehörden in den nichtungarischen Ländern vorsah.⁴⁹ Ausgehend von dem Grundsatz der Trennung der öffentlichen Verwaltung von der Justiz wurde der Versuch unternommen, unter partieller Beibehaltung der bestehenden Strukturen Reformen durchzusetzen. Die Grundidee war das Zusammenspiel von landesfürstlichen politischen Behörden und territorialen Selbstverwaltungskörpern. Demnach sollte den politischen Behörden eine Art Restzuständigkeit zukommen und zwar, wenn die betreffende Angelegenheit nicht den Landes-, Bezirks- oder Gemeindevertretungen übertragen worden war oder in die Zuständigkeit einer anderen landesfürstlichen Behörde fiel.

Statt des dreigliedrigen, neoabsolutistischen Systems (Statthaltereien – Kreisbehörden – Bezirksamter) sah die Regierungsvorlage ein zweigliedriges System vor. An der Spitze der öffentlichen Verwaltung in den Kronländern stand der Landeschef als Leiter der politischen Landesbehörde. Je nach Größe des Kronlandes wurden diese Behörden als Statthaltereie oder Landesregierung bezeichnet. Bemerkenswert ist dabei die Zuordnung Galiziens und Krakaus: Demnach sollte für „das Königreich

45 Staatsgrundgesetz vom 21.12.1867 über die richterliche Gewalt (RGBl 144/1867).

46 Art 14 Staatsgrundgesetz vom 21.12.1867 über die richterliche Gewalt.

47 Zu deren Behandlung im Ministerrat vgl Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867, Abteilung V, Bd 6 (1989) 302 ff.

48 Wiener Abendpost vom 30.3.1867, Nr 74, 293. Vgl auch *Hellbling*, Landesverwaltung 209.

49 Entwurf eines Gesetzes [...], womit die Grundzüge über die Einrichtung und Wirksamkeit der politischen Verwaltungsbehörden vorgezeichnet werden, abgedruckt in: Wiener Zeitung vom 28.10.1863, Nr 248, 1194 f.

Galizien und Lodomerien mit dem Großherzogthum Krakau und den Herzogthümern Auschwitz und Zator [...] als politische Landesbehörden die Statthaltereien in Lemberg und in Krakau [...] bestehen.“⁵⁰ Dabei hatte ein in Lemberg residierender „Generalgouverneur“ die oberste Leitung und die Aufsicht über den Statthaltereipräsidenten in Lemberg und in Krakau inne. Auf der untersten Ebene sollte die politische Verwaltung von Bezirkshauptmannschaften besorgt werden. Ausnahmen gab es für Dalmatien, wo sie die Bezeichnung „Präfecturen“ führen sollten, und für Lombardo-Venetien, die ihre Provincialdelegationen und Districtcommissariate beibehalten sollten.

Der Wirkungskreis der politischen Behörden im betreffenden Kronland sollte neben der politischen Verwaltung im engeren Sinne Gegenstände des Unterrichtswesens, der Polizeiverwaltung und handels- und volkswirtschaftliche Angelegenheiten umfassen. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bedurfte einer besonderen Verordnung. Da entsprechende Bestimmungen zur Reorganisation der Gerichtsbehörden fehlten, sah die Regierungsvorlage als Übergangsbestimmung die provisorische Beibehaltung der gemischten Bezirksämter als Bezirksgerichte vor.

Die Regierungsvorlage wurde einem eigenen Ausschuss zugewiesen. Dieser sprach sich Anfang Dezember 1863 gegen weitere Beratungen des Gesetzesentwurfes im Reichsrat aus.⁵¹ Ausschlaggebend dafür waren mehrere Gründe. Wesentlich war der Umstand, dass viele in der Regierungsvorlage vorausgesetzten Schritte noch fehlten. So waren in den meisten Kronländern die Gemeindeordnungen noch nicht erlassen, auch die Gesetze über Bezirksvertretungen fehlten noch. Darüber hinaus betonte der Ausschussbericht, dass zunächst „wenigstens die Grundzüge der künftigen Gerichtsorganisation festgestellt“⁵² werden müssten. Der Zeitpunkt für die Reorganisation war demnach noch nicht gekommen, denn „so wäre doch dieses Gesetz nicht etwa ein provisorisches; es ließe sich vielmehr gar nicht absehen, von welchem Zeitpunkte angefangen dasselbe in Wirksamkeit treten könnte.“⁵³

50 Art 10 Entwurf eines Gesetzes [...], womit die Grundzüge über die Einrichtung und Wirksamkeit der politischen Verwaltungsbehörden vorgezeichnet werden, abgedruckt in: Wiener Zeitung vom 28.10.1863, Nr 248, 1194.

51 Ausschussbericht vom 9.12.1863, abgedruckt in: Wiener Zeitung vom 13.12.1863, Nr 287, 1765.

52 Ausschussbericht vom 9.12.1863, abgedruckt in: Wiener Zeitung vom 13.12.1863, Nr 287, 1765.

53 Ausschussbericht vom 9.12.1863, abgedruckt in: Wiener Zeitung v 13.12.1863, Nr 287, 1765.

Bemerkenswert ist, dass der Ausschuss als weiteren Ablehnungsgrund die Interessen der Gemeinden an der Beibehaltung des Sitzes der politischen Behörden anführte. Die Ansiedlung politischer Behörden war für Gemeinden mit wirtschaftlichem Aufschwung verbunden, ein Umstand der bereits für Gerichte untersucht wurde.⁵⁴ In diesem Zusammenhang wies der Bericht darauf hin, „daß viele Gemeinden sehr große Opfer gebracht haben, damit sie ein Bezirks- und Steueramt erlangen. Wenn sie nun künftig nicht mehr Sitz der politischen Bezirksbehörde bleiben, ohne daß zugleich entnommen werden kann, wie es sich mit den Bezirksgerichten und Steuerämtern verhalten werde, so würde dies nicht ermangeln, ohne Noth Besorgnisse zu erwecken und in weiten Kreisen Mißmuth und Unzufriedenheit hervorzurufen.“⁵⁵

B) Die Vorarbeiten zur Verwaltungsreform

Trotz dieser Niederlage wurden vorbereitende Schritte für die künftige Neuorganisation der Verwaltung gesetzt. Die Regierung verfasste Entwürfe einer neuen administrativen Territorialeinteilung und forderte bei den Landtagen Gutachten hiezu an. Während einige Landtage diesem Wunsch nachkamen, forderten andere eine vorangehende verfassungsrechtliche Reform des Staates. Die Regierung verfolgte das Ziel, möglichst drei bis vier der bestehenden Bezirke zu einem neuen Bezirk zusammenzufassen. Ausschlaggebend waren finanzielle Beweggründe. Sowohl die Anzahl der politischen Behörden als auch der Kostenaufwand sollten „auf das strengste Maß des dienstlichen Erfordernisses“⁵⁶ reduziert werden. Die Regierung sah die Trennung der Verwaltung von der Rechtspflege als dringend an, da „die bisherige organische Verbindung wünschenswerthe Verbesserungen auf dem Gebiete der Rechtspflege wie auf dem der Administration gleichmäßig erschwert und behindert.“⁵⁷ Die anstehenden Reformen standen unter dem Motto der Einsparung. Neben der Herabsetzung der Anzahl der politischen Behörden und ihres Personals, sollten auch der sachliche Wirkungsbereich verkleinert und Angelegenheiten auf Selbstverwaltungskörper übertragen werden. So erhoffte man sich Einsparungen in der Höhe von etwa 400.000 Gulden.⁵⁸ Aus dem Bericht des Budgetausschusses, der sich im

54 Vgl dazu *Kohl*, Die Anfänge der modernen Gerichtsorganisation in Niederösterreich (2000).

55 Ausschussbericht vom 9.12.1863, abgedruckt in: Wiener Zeitung v 13.12.1863, Nr 287, 1765.

56 Wiener Abendpost vom 30.3.1867, Nr 74, 293.

57 Wiener Abendpost vom 30.3.1867, Nr 74, 293.

58 Wiener Abendpost vom 30.3.1867, Nr 74, 293.

Frühjahr 1868 mit dem Staatsvoranschlag für 1868 beschäftigte, geht hervor, dass der für die politische Verwaltung vorgesehene Betrag von rund 9,7 Millionen Gulden 1865 auf rund 7,8 Millionen Gulden 1868 vermindert wurde.⁵⁹ Ein Umstand, der ua mit der Verwaltungsreform in Verbindung stand.

Noch während der Sistierungsperiode, Anfang 1867, erließ die Regierung im Verordnungsweg erste Maßnahmen zur Trennung von Justiz und Verwaltung, die gleichzeitig das Staatsbudget entlasten sollten. Beginnend mit Salzburg und Galizien im Jänner 1867, folgte im Februar eine Verordnung für die Krain.⁶⁰

C) **Verwaltungsreform 1868**

Die entscheidenden Schritte für die Verwaltungsreform wurden 1868 gesetzt. Nachdem das Reichsgemeindengesetz bereits 1862 erlassen worden war, erhielten die meisten Kronländer 1864 mittels Landesgesetz ihre Gemeindeordnungen,⁶¹ vereinzelt wurden ebenfalls Bezirksvertretungsgesetze erlassen.⁶² Mitte März 1868 stellte der Innenminister *Carl Giskra* die Regierungsvorlage über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden im Abgeordnetenhaus vor.⁶³ Keine Woche später brachte Justizminister *Eduard Herbst* den Gesetzesentwurf betreffend die Organisierung der Bezirksgerichte im Abgeordnetenhaus ein. Gerade *Eduard Herbst* war die Notwendigkeit der Verbindung beider Projekte – der Reorganisation der Verwaltung mit gleichzeitiger Änderung der Gerichtsstrukturen – wohl bewusst, schließlich war er 1863 der Berichterstatter im Ausschuss zum gescheiterten Verwaltungsbehörden-gesetz. Beide Gesetzesprojekte wurden zügig erledigt. Mitte Mai 1868 wurde das neue Organisationsgesetz der politischen Verwaltung,⁶⁴

59 StenProtAH 2. Legislaturperiode IV. Sess Bericht des Budgetausschusses, XXXIV.

60 Verordnung vom 12.1.1867 über die Reform der politischen Verwaltung im Herzogthume Salzburg (RGBl 13/1867); Verordnung vom 23.1.1867 über die Reform der politischen Verwaltung in den Königreichen Galizien etc (RGBl 17/1867); Verordnung vom 3.2.1867 über die Reform der politischen Verwaltung in dem Herzogthume Krain (RGBl 22/1867).

61 Vgl zu den Gemeindeordnungen den Überblick bei *Malfèr*, Einleitung, in: Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867, Abteilung V, Bd 5 (1989) IX (XXIII ff). Zur Gemeindegeldverwaltung vgl *Klabouch*, Die Gemeindegeldverwaltung in Österreich 1848–1918 (1968).

62 *Malfèr*, Einleitung XXV ff.

63 StenProtAH 2. Legislaturperiode IV. Sess, 2222.

64 Gesetz vom 19.5.1868 über die Errichtung der politischen Verwaltungsbehörden (RGBl 44/1868).

knapp einen Monat später das neue Gerichtsorganisationsgesetz⁶⁵ erlassen.

Mit der Reorganisation der Verwaltung wollte der Innenminister mehrere Prinzipien verwirklichen. Primär stand die Trennung von Justiz und Verwaltung in allen – somit auch der untersten – Instanzen auf dem Programm. Gleichzeitig war man bestrebt, nach dem im Staatsgrundgesetz verankerten Prinzip der Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder⁶⁶ auch den „Apparat der Verwaltung“ einzurichten, so dass „der Gedanke der Verantwortlichkeit, wie im Centrum herrschend, auch in den unteren Organen, zunächst in den Landesbehörden und zuletzt in den äußersten Ausläufern der Verwaltungsorgane zum Ausdruck gebracht“⁶⁷ werde. Berücksichtigt werden sollte auch das Prinzip der Selbstverwaltung, wobei dessen Stärkung als Zukunftsprojekt angesehen wurde. Der Verfassungsausschuss des Abgeordnetenhauses, der sich mit dem Gesetzesentwurf beschäftigt hatte, begrüßte die Umgestaltung der Verwaltungsbehörden, um ihnen eine den „staatsrechtlichen Verhältnissen entsprechende und möglichst einfache Einrichtung zu geben“⁶⁸. Wesentlich für die Dringlichkeit der Reformen war auch die Notwendigkeit, aufgrund der angespannten finanziellen Lage Einsparungen im Verwaltungsbereich durchzuführen. Der Stab der Verwaltungsbeamten wurde verkleinert, die Bezüge neu geregelt.⁶⁹

Im Gegensatz zu den früheren Systemen der politischen Verwaltung sah das neue Gesetz eine zweistufige Verwaltungsorganisation anstatt einer dreistufigen vor. Gemäß § 2 standen an „der Spitze der politischen Verwaltung in den Königreichen und Ländern“ die Landeschefs. Zu ihren Aufgaben zählte die Repräsentation des Landesfürsten bzw der kaiserlichen Regierung bei offiziellen Anlässen und gegenüber dem Landtag. Dem Landeschef untergeordnet waren die Bezirkshauptmannschaften. Abhängig von der Größe des Landes führte der Landeschef in kleineren Ländern den Titel Landespräsident und seine Landesbehörde die Bezeichnung Landesregierung, in größeren Ländern den Titel Statthalter und seine Landesbehörde die Bezeichnung Statthalterei. Auf der unteren Ebene wurde die politische Verwaltung in den Ländern durch Bezirkshauptmannschaften und die „Communalämter der mit eigenen

65 Gesetz vom 11.6.1868 über die Organisirung der Bezirksgerichte (RGBl 59/1868).

66 Art 9 Staatsgrundgesetz vom 21.12.1867 über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt (RGBl 145/1867).

67 StenProtAH 2. Legislaturperiode IV. Sess, 2223.

68 StenProtAH 2. Legislaturperiode IV. Sess, 2465.

69 Für einen Überblick zu der Entwicklung der Dienstvorschriften vgl. *Obersteiner*, Die steirischen Bezirkshauptmannschaften 1868 bis 1918, Mitteilungen des Steiermärkischen Landesarchivs 1993, 77 (90 ff).

Statuten versehenen Gemeinden besorgt“⁷⁰. An der Spitze jeder Bezirkshauptmannschaft stand ein Bezirkshauptmann. Das Gesetz über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden erklärte die Landeschefs explizit für ihre eigene, „sowie für die Amtsführung der ihnen unterstehenden politischen Landesbehörde verantwortlich“⁷¹. Die Statthalter und Landespräsidenten ernannte der Kaiser selbst, die Bezirkshauptmänner hingegen wurden vom Innenminister ernannt.

Das neue Gesetz zur Organisation der politischen Verwaltung orientierte sich beim Wirkungskreis an seinen Vorgängern, allerdings war durchaus beabsichtigt, bei ausreichender Heranreife der Selbstverwaltung, Aufgaben der politischen Behörden den Selbstverwaltungskörpern zu übertragen.⁷² So fielen in die Kompetenzen der politischen Verwaltungsbehörden „alle im Lande vorkommenden Geschäfte, welche in oberster Linie in dem Wirkungskreise der Ministerien des Inneren, des Cultus und Unterrichtes, der Landesvertheidigung und öffentlichen Sicherheit, dann des Ackerbaues gelegen sind.“⁷³

Die Bezirkshauptmannschaften übernahmen die Kompetenzen der Bezirksämter mit Ausnahme der Rechtsprechung. Das bedeutete, dass die Bezirkshauptmannschaft als unterste landesfürstliche Behörde „in allen nicht ausdrücklich anderen Behörden oder Organen vorbehaltenen Verwaltungsgeschäften“⁷⁴ tätig wurde. Folglich war der sachliche Wirkungsbereich der Bezirkshauptmannschaften sehr vielfältig. Exemplarisch gehörten dazu die Überwachung der Armenpflege, das Melde- und Passwesen, das Vereinswesen, Durchführung von Wahlen, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Eheschließung von Personen, die keiner staatlich anerkannten Religion angehörten, Feld- und Vogelschutz, Militärangelegenheiten und „die Handhabung der Gesetze über Gewerbe, Handel und Industrie“⁷⁵.

Jedes Land wurde in politische Amtsbezirke eingeteilt. So sollten zwei oder mehrere Sprengel der ehemaligen Bezirksämter zusammengefasst werden. Dabei war darauf zu achten, dass „die Grenzen der Gerichtssprengel, der Gemeinde- und Gutsgebiete durch die Grenzen der

70 § 4 Gesetz vom 19.5.1868 über die Errichtung der politischen Verwaltungsbehörden.

71 § 8 Abs 2 Gesetz vom 19.5.1868 über die Errichtung der politischen Verwaltungsbehörden.

72 Motive zum Gesetzesentwurf über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden, abgedruckt in: Wiener Abendpost vom 16.3.1868, Nr 63, 256.

73 § 3 Gesetz vom 19.5.1868 über die Errichtung der politischen Verwaltungsbehörden.

74 *Rapprich*, Politische Behörde, in: Mischler/Ulbrich (Hg), Österreichisches Staatswörterbuch² (1907) 924 (926).

75 Mit einem ausführlichen Verzeichnis der Kompetenzen: *Rapprich*, Behörde 926 f.

politischen Bezirke nicht durchschritten werden“⁷⁶. Keine Regelung findet sich im neuen Gesetz zu der konkreten Aufteilung der Bezirke und der Amtssitze – ein Punkt, den der Verfassungsausschuss des Abgeordnetenhauses einerseits monierte, ihm andererseits jedoch Verständnis entgegenbrachte. Eine entsprechende Bestimmung hätte die Mitwirkung der Landtage vorausgesetzt, was zu starken Verzögerungen geführt hätte: Denn – wie es im Ausschussbericht heißt – „wenn vorläufig die Landtage einzuvernehmen wären, [wäre] voraussichtlich die Durchführung der Organisierung im Herbste dieses Jahres nicht mehr möglich und so [würde] die Verwirklichung der Trennung der Verwaltung von der Justiz auf längere Zeit hinaus verzögert“⁷⁷. Um diese Situation zu verhindern, sah das Gesetz die Festsetzung der Bezirkssprengel im Verordnungsweg vor.⁷⁸ Richtungsweisend bei der Entscheidung über die Anzahl der Bezirke und ihre Abgrenzung sollten die „örtliche Lage, [...] Verkehrs- und Bevölkerungsverhältnisse, [...] Bedürfnisse des Dienstes und berechnete Wünsche der Länder“⁷⁹ sein. Eine entsprechende Verordnung wurde im Juli 1868 erlassen, die neuen Behörden hatten mit Ende August 1868 ihre Tätigkeit aufzunehmen. Aus den 884 Bezirksämtern wurden nun 324 Bezirkshauptmannschaften.

76 Motive zum Gesetzesentwurf über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden, abgedruckt in: Wiener Abendpost vom 16.3.1868, Nr 63, 256.

77 StenProtAH 2. Legislaturperiode IV. Sess, 2465.

78 § 11 Gesetz vom 19.5.1868 über die Errichtung der politischen Verwaltungsbehörden.

79 Motive zum Gesetzesentwurf über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden, abgedruckt in: Wiener Abendpost vom 16.3.1868, Nr 63, 256.

Die Bezirkshauptmannschaften in der Ära Kaiser Franz Josephs I. (1848-1916)

I. Das Revolutionsjahr 1848

Es war nicht überraschend, dass der allseits beliebte, aber politisch schwache und gesundheitlich angeschlagene Kaiser *Ferdinand I. von Habsburg-Lothringen*¹ (1793-1875) am 2. Dezember 1848 auf den Thron verzichtete. Die Tageszeitung *Die Geißel* (1848-1849), die im Zuge der gewährten Pressefreiheit am 24. Juli des Jahres gegründet worden war,² betrauerte dies zwei Tage später mit folgenden Worten: „*Ein wehmüthig ernster Augenblick ist über uns gekommen und der Gedanke ist noch Sklave des Gefühls! Es sei uns daher für diesen Moment erlassen, daß große Schachspiel der Regierung von Zug zu Zug bis zu diesem zu verfolgen und unseren pochenden Herzen nur der Schmerzenslaut gegönnt: Kaiser Ferdinand stieg vom Throne!*“³ In der *Brünner Zeitung* (1779-1848) schrieb man ebenso pathetisch: „*Die Stürme der Zeit konnten ihm die Krone vom Haupte reißen, doch werden sie nie vermögen, die heiligsten Gefühle der Verehrung aus den Herzen [...] zu bannen [...]*.“⁴

Die Vorgeschichte: Das Schaltjahr 1848 war ein von Revolutionen geprägtes Jahr in Mitteleuropa. Zunächst fand die Februarrevolution in Frankreich statt, der die Märzrevolution in den Staaten des Deutschen Bundes folgte. Auch im Habsburgerreich und Vielvölkerstaat Österreich revoltierten demokratisch motivierte Bürger. Zum einen wollten sich Ungarn, Böhmen und Italien aus der Vorherrschaft Österreichs befreien, zum anderen verstärkten die Verelendung der Handwerker durch den stärker werdenden Industrialismus und der Hungerwinter

1 ÖBL 1815-1950, Bd 1 (4. Lfg 1956) 299 f.

2 Öhlinger W, 1848 „das tolle Jahr“, in: Öhlinger W (Hg), 1848 „das tolle Jahr“. Chronologie einer Revolution (1998) 220 (222).

3 *Die Geißel*. Tageblatt aller Tageblätter, Nr 89 (1848), Montag, 4. Dezember, 369.

4 *Brünner Zeitung*, Nr 334 & 335 (1848), Montag, 4. Dezember, 2387.

1847/1848⁵ liberale und demokratische Vorstellungen über eine neue Regierungspolitik im Kernland Österreich. Nach ersten blutigen Kämpfen und der Flucht des Reichskanzlers *Klemens Lothar Wenzel von Metternich*⁶ (1773-1859) nach England kam es zu nationalen Erhebungen, die Kaiser *Ferdinand I.* am 15. März 1848 zu ersten Zugeständnissen zwangen. Er versprach Pressefreiheit und die Einrichtung einer Staatsverfassung, welche das Ende des absolut regierten Staates bedeutete. Diese erste Verfassung, nach dem damaligen Innenminister *Franz Freiherr von Pillersdorff*⁷ (1786-1862) „Pillersdorff'sche Verfassung“ genannt⁸, wurde im April vorgelegt, jedoch von den Liberalen als zu wenig demokratisch eingestuft, weshalb der Kaiser sie zum Provisorium erklärte – mit der Zusage, das allgemeine und gleiche Wahlrecht für Männer einzuführen. Aufgrund eines zweiten Aufstandes im Mai 1848 wurde ein verfassungsgebender Reichstag einberufen. Die Bauernbefreiung und damit das Ende des feudalen Systems waren die Folge. Dennoch sollte es im Oktober zu einem weiteren Aufstand kommen.⁹ Der Krieg zwischen den kaiserlichen und ungarischen Truppen spitzte sich – nach der Erhängung des österreichischen Kriegsministers und gebürtigen Linzers *Theodor Graf Baillet von Latour*¹⁰ (1780-1848) an einem Laternenmast – zu. Während der Wiener Oktoberrevolution sympathisierten Arbeiter, Studenten und meuternde Truppen mit den Ungarn. Der überforderte Kaiser floh mit seinem Hof ins tschechische Olmütz. Der Reichstag, der aufgrund der politischen Instabilität ins mährische Kroměříž, deutsch Kremsier, übersiedelte, wurde in der Folge mit der Erstellung einer neuen Verfassung beauftragt.¹¹ Im Gegensatz zur frühkonstitutionellen Pillersdorff'schen Verfassung war die Kremsierer Verfassung von 1848/49 hochkonstitutionell. Sie beinhaltete, dass der Monarch und das Volk gemeinsame Träger der Souveränität waren. Die vollziehende Gewalt der Verwaltung oblag dem Kaiser alleine, wenngleich dieser von

5 *Reinalter*, „Der Wüstenlöwe der Revolution musste mit mächtigen Krallen dies Regime bei der Gurgel fassen...“. Die Ursachen der Revolution, in: Öhlinger W (Hg), 1848 „das tolle Jahr“. Chronologie einer Revolution (1998) 20 (21 und 25) sowie *Charwath*, Der Untergang einer mittelmäßigen Macht, die Großmacht sein wollte. Ein Lesebuch (2011) 69.

6 ÖBL 1815-1950, Bd 6 (28. Lfg 1974) 249 f.

7 ÖBL 1815-1950, Bd 8 (36. Lfg 1979) 77.

8 *Brauneder*, Verfassungs- und Verwaltungsorganisation, in: Kühnel/Vavra/Stangler (Hg), Das Zeitalter Kaiser Franz Josephs von der Revolution zur Gründerzeit. Katalog der Niederösterreichischen Landesausstellung in Schloss Grafenegg 19. Mai – 28. Oktober (1984) 261 sowie Öhlinger W, Jahr 12.

9 *Kinder/Hilgemann*, dtv-Atlas zur Weltgeschichte. Karten und chronologischer Abriss. Bd 2: Von der Französischen Revolution bis zur Gegenwart²⁵ (1991) 337.

10 ÖBL 1815-1950, Bd 1 (1. Lfg 1954) 45.

11 *Brauneder*, Verfassungs- und Verwaltungsorganisation 262.

seinen Ministern unterstützt wurde. Die Kremsierer Verfassung blieb jedoch ein Entwurf und trat nie in Kraft.¹²

Obwohl es dem Heer mit der Unterstützung kroatischer Truppen gelang, die Aufstände niederzuschlagen, dankte *Ferdinand I.* ab. Der zweite in der Thronfolge, sein Bruder Erzherzog *Franz Carl*¹³ (1802-1878), verzichtete zugunsten seines ältesten Sohnes *Franz Joseph* (1830-1916) auf den Thron.

II. Die Ära Kaiser Franz Josephs I.

Der Neubeginn: Die Jugend des neuen Herrschers stimmte so manchen besorgt, war doch das Kaiserreich krisengeschüttelt und abhängig von einer starken und erfahrenen Hand. Der damalige Generalmajor *Franz von Cordon* (1796-1869) schrieb in der Abend-Beilage der Wiener Zeitung: „*In einem feierlichst abzuhaltendem Te Deum wird es an uns sein [damit ist die k.k. Armee gemeint, Anm.], den Allmächtigen zu bitten, damit er uns die Kraft verleihe, unserem neuen jugendlichen Herrn bei Vollführung der großen Aufgabe als jene unerschütterliche Stütze zu dienen, welche die Zeitverhältnisse mehr denn jemals erfordern.*“¹⁴ Da der 18-jährige Kaiser vor schwierigen Situationen stand, musste er tiefgreifende Reformen nach dem Vorbild seines zwischen 1780 und 1790 regierenden Urgroßonkels *Josef II.* (1741-1790) durchführen, um seine Position zu stärken. Zu diesem Zweck setzte er die Zugeständnisse, die *Ferdinand I.* seinem Volk gegenüber gemacht hatte, aus und führte Schritt für Schritt entsprechend den vorrevolutionären Verhältnissen erneut eine absolutistische Regierung ein.¹⁵ Die von *Ferdinand I.* gewährte Pressefreiheit wurde aufgehoben, wohl auch deshalb, weil die Auseinandersetzungen mit Italien und Ungarn, das immer noch Interesse an einer Personalunion mit den übrigen Ländern des Staates hatte,¹⁶ weiterhin bestanden. Dennoch war *Franz Joseph I.* klar, dass eine neue und konstitutionelle Verfassung erstellt werden musste, wie er bei seinem Thronantritt in Olmütz am 2. Dezember 1848 kundtat: „*Das Bedürfnis und den hohen Werth freier und zeitgemäßer Institutionen aus eigener Überzeugung erkennend, betreten Wir mit Zuversicht die Bahn,*

12 Müller, IV. Periode: Frühkonstitutionalismus 1848-1851 (2011) 1, abrufbar unter <unet.univie.ac.at/~a1063315/docs/rg06_fruehkstitutionalismus.pdf> (17.8.2017).

13 ÖBL 1815-1950, Bd 1 (4. Lfg 1956) 353.

14 Abend=Beilage der Wiener Zeitung, Nr 221 (1848), Montag, 4. Dezember, 867.

15 Öhlinger W., Jahr 17.

16 Brauner, Verfassungs- und Verwaltungsorganisation 261.

welche Uns zu einer heilbringenden Umgestaltung und Verjüngung der Gesamtmonarchie führen soll. Auf der Grundlage der wahren Freiheit, auf den Grundlagen der Gleichberechtigung aller Völker des Reiches und der Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetze, so wie der Theilnahme der Volksvertreter an der Gesetzgebung, wird das Vaterland neu erstehen, in alter Größe aber mit verjüngter Kraft, ein unerschütterlicher Bau in den Stürmen der Zeit [...].“¹⁷

III. Die k.k. Statthalterei und der Aufbau von zwölf Bezirkshauptmannschaften in Oberösterreich

Die Bauernbefreiung blieb aufrecht, was zur Folge hatte, dass das alte feudale System endgültig abgeschafft war und die Agenden der Hoheitsverwaltung, der Privatwirtschaftsverwaltung und der hohen und niederen Gerichtsbarkeit in Straf- und Zivilsachen nicht mehr von den Grundherren und ihren Berufsbeamten, den Pflegern, durchgeführt wurden.¹⁸ Der Aufbau einer unteren Organisation in der Verwaltung und einer staatlichen Gerichtsstruktur musste deshalb dringend erfolgen. Die Trennung von Verwaltung und Justiz wurde als hohes Ziel definiert.¹⁹ *Franz Joseph I.* löste die von Kaiser *Joseph II.* eingerichteten Kreisämter auf, die bislang die feudale Verwaltung beaufsichtigt hatten, um seinen absolutistischen Zentralismus zu stärken. In den Kronländern wurden Landeschefs, sogenannte k.k. Statthalter, ernannt und als bürokratisch organisierte²⁰, politische Unterbehörden Bezirkshauptmannschaften eingerichtet, zwölf davon in Oberösterreich. Mit Hilfe von neu geschaffenen Ortsgemeinden sollten die mittleren und oberen Behörden leichter funktionieren. Die Umstellung der bis 1848 gehandhabten Staatsverwaltung in eine neue Verwaltungsstruktur erfolgte jedoch sehr abrupt, was zur Folge hatte, dass sie sich – nicht zuletzt wegen der großen räumlichen Ausdehnung der Bezirke und der gehäuften Kompetenzen – nicht bewährte und wieder aufgelöst wurde.²¹ Dennoch kam erstmals die „Gleichheit aller Staatsbürger“, wie *Franz Joseph*

17 Die Geißel. Tageblatt aller Tageblätter, Nr 89 (1848), Montag, 4. Dezember, 370.

18 *Hürbe*, Die Bezirkshauptmannschaft in Niederösterreich. Kompetenzen, Funktion, Arbeitsweisen (1974) 5 sowie *Grabherr*, Die Bezirkshauptmannschaften in Oberösterreich, Amtliche Linzer Zeitung 6 (1971), 105.

19 *Gutkas*, Geschichte der regionalen Verwaltung in Österreich, in: NÖ Schriften 74, Die Bezirkshauptmannschaften gestern und heute. Gesamtösterreichische Bezirkshauptleute-Konferenz vom 1. September 1993 (1994) 15.

20 *Miehsler*, Demokratisierung der Bezirksverwaltung in Österreich, in: FS Kelsen (1971) 141 (142).

21 *Grabherr*, Amtliche Linzer Zeitung 6 (1971), 105 f.

I. dies versprochen hatte, zum Tragen. Laut Reichsverfassung vom 4. März 1849, der sogenannten „Oktroyierten Märzverfassung“, die von *Franz Seraph Graf von Stadion*²² (1806-1853) und *Karl Friedrich Freiherr von Kübeck von Kūbau*²³ (1780-1855) konzipiert wurde, durfte gemäß § 24 „in keinem Kronlande [...] zwischen seinen Angehörigen und jenen eines anderen Kronlandes ein Unterschied im bürgerlichen und peinlichen Rechte, im Rechtsverfahren oder in der Verteilung der öffentlichen Lasten bestehen.“²⁴ Beide Verfassungen, sowohl die Pillersdorff'sche Verfassung von 1848 als auch die Oktroyierte Märzverfassung von 1849, die *Franz Joseph I.* ohne Mitwirkung eines Parlaments erlassen hatte und die am Ende der Revolution stand,²⁵ spiegeln die schwierigen Zustände der damaligen Zeit wider: das Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und den Ländern bzw den Nationalitäten, das Verhältnis des Monarchen zum Volk sowie die geringen Grundrechte der Staatsbürger.²⁶ Das konstitutionelle Problem wurde schließlich in einer Abstimmung mit 267 zu 263 Stimmen entschieden, in welcher eine Gewaltenteilung zwischen dem Reichstag als Zweikammerparlament und dem Erbkaisertum fixiert wurde.²⁷

IV. Die Einbeziehung der Bürger in das neue Verwaltungssystem am Beispiel Oberösterreich

Um das Patent über die Grundrechte²⁸, das der Oktroyierten Märzverfassung angeschlossen wurde, zu bekräftigen, wurde erstmals in der oberösterreichischen Verwaltungsgeschichte ein Bürgerlicher in der Zeit von 1849 bis 1851 zum k.k. Statthalter ernannt: *Dr. Alois Fischer*²⁹ (1796-1883). Dieser nahm die Ernennung durch den österreichischen Verwaltungsbeamten und Politiker *Franz Seraph Graf von Stadion* mit folgenden Worten an: „Ich begreife [...], daß Sie einen Mann aus

22 <deutsche-biographie.de/sfz80903.html> (17.8.2017).

23 <geschichte.univie.ac.at/de/personen/karl-friedrich-freiherr-von-kubeck-von-kubau> (24.8.2017).

24 Reichsverfassung für das Kaiserthum Österreich vom 4. März 1849 (RGBl 150/1849), III. Abschnitt: Von dem Reichsbürgerrechte, § 24.

25 Gutkas, Geschichte 15.

26 Müller, IV. Periode: Frühkonstitutionalismus 1848-1851 (2011) 1, abrufbar unter <unet.univie.ac.at/~a1063315/docs/rg06_fruehkonstitutionalismus.pdf> (17.8.2017).

27 Kinder/Hilgemann, Weltgeschichte 335.

28 Kaiserliches Patent vom 4. März 1849, über die, durch die constitutionelle Staatsform gewährleisteten Rechte (RGBl 151/1849).

29 <e-gov.ooe.gv.at/biografien/BGDBiografieAnsichtExtern.jsp?personId=311¶m=extern> (17.8.2017).

meinem Stande berufen wollen, es soll eine Concession für diesen sein; ich begreife aber nicht, daß die Wahl gerade auf mich gefallen ist.“ Graf Stadion stimmte zu und antwortete: „Sie haben Recht [...], wir wollen einen bürgerlichen Landeschef, um Ihrem Stande zu beweisen, wie ernst es uns mit dem Grundsatz sei, daß jeder Staatsbürger zu den höchsten Ehrenstellen und Würden gelangen könne; daß wir aber auf Sie verfielen ist daraus zu erklären, daß Sie aus der Provinz Oberösterreich sind und unser Vertrauen genießen.“³⁰ Alois Fischer, der als Wegbereiter der bürgerlichen Verwaltung gilt³¹, sollte zwei Nachfolger bekommen, bevor neuerlich eine Reform anstand: Eduard Freiherr von Bach³² (1815-1884) und Franz Freiherr von Spiegelfeld³³ (1802-1885).

V. Die Schwierigkeiten der neuen Verwaltungsbehörden

Die Situation der untergeordneten zwölf Bezirkshauptmannschaften und der Stadt Linz, die 1850 ein eigenes Statut erhielt, war in dieser Zeit sehr schwierig. Sie galten als Repräsentanten einer Staatsordnung, die durch nationale, liberale und soziale Ideen und Konflikte immer mehr in Frage gestellt wurden. Dennoch oblag den Bezirkshauptmannschaften als unterste politische Behörden die Aufgabe, die Ordnung an allen Orten des Staates durchzusetzen.³⁴ Sie erhielten dafür die meisten Agenden der früheren Kreisämter.³⁵ Die k.k. Statthalter waren die übergeordnete Instanz und „als Organe der vollziehenden Gewalt“ zuständig für die „Handhabung [und Überwachung, Anm.] der Reichs- und Landesgesetze“ und „die Leitung der inneren Angelegenheiten in dem Umfange ihres amtlichen Gebietes.“³⁶ Da die räumliche Ausdehnung

30 Fischer, Aus meinem Amtsleben² (1860) 6.

31 Vgl. oben FN 29.

32 <e-gov.ooe.gv.at/biografien/BCDBiografieAnsichtExtern.jsp?personId=295¶m=extern> (zuletzt eingesehen am 17. August 2017) sowie Slapnicka/Bach, Kaiserlicher Statthalter in der zentralistisch-bürokratischen Ära, in: Marckhgott/ Slapnicka (Hg), Oberösterreich. Lebensbilder zur Geschichte Oberösterreichs (1991) 15 ff.

33 <e-gov.ooe.gv.at/biografien/BCDBiografieAnsichtExtern.jsp?personId=339¶m=extern> (17.8.2017).

34 Wielinger, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaften: Zur Geschichte einer Institution, die sich bewährt hat, 68, abrufbar unter <landesarchiv.steiermark.at/cms/dokumente/11683559_77969250/67c42f0c/65%20bis%2076%20aus%20Mitteilungen%2042-43-%20125%20Jahre%20Bezirkshauptmannschaften.pdf> (24.8. 2017).

35 Gutkas, Geschichte 17.

36 Reichsverfassung für das Kaiserthum Österreich vom 4. März 1849 (RGBl 150/1849), X. Abschnitt: Von der vollziehenden Gewalt, § 92.

dieser staatlichen Verwaltungssprengel³⁷ jedoch zum Teil recht groß war und unzureichende oder gar keine Kommunikationsmittel zur Verfügung standen, gestaltete sich die Betreuung als ausgesprochen schwerfällig. Die Bevölkerung stand loyal zum Kaiserhaus und integrierte die kaisertreuen Beamten der Bezirkshauptmannschaften in ihr soziales Gefüge. Spannungen gab es lediglich mit deutsch-nationalen Kreisen oder der organisierten Arbeiterschaft. Politisch aktive Teile der Bevölkerung strebten nach der Instrumentalisierung der Verwaltung für ihre Interessen, um mehr Einfluss auf das Staatsgeschehen nehmen zu können. Verstärkt wurden die Schwierigkeiten durch das Nebeneinander der „autonomen“ Landesverwaltung und der staatlichen Verwaltung: Der Landesausschuss errichtete Bauten, betrieb kulturelle Einrichtungen und vergab Förderungen, die staatliche Verwaltung hingegen war fast ausschließlich auf Ordnungsaufgaben beschränkt.³⁸ Reformen in der Verwaltungsstruktur waren neuerlich notwendig. Insgesamt sollte der Aufbau einer funktionierenden Verwaltung in der Ära *Franz Josephs I.* zwanzig Jahre dauern, dann jedoch Gültigkeit bis zum heutigen Tag haben.³⁹

VI. Die Einführung der gemischten Bezirksämter in Oberösterreich

Nachdem die neue Organisation nicht gefruchtet hatte, wurde sie durch das Silvesterpatent vom 31. Dezember 1851⁴⁰ außer Kraft gesetzt. *Franz Joseph I.* kehrte damit zum Absolutismus zurück und wandte sich komplett gegen das Modell des Konstitutionalismus. Auch von der Volkssouveränität rückte er vollständig ab. Gesetzgebung und Verwaltung lagen fest in der Hand des Monarchen, wodurch *Franz Joseph I.* an der Spitze der Ämterhierarchie des Staates stand. Die Folge war, dass nach diesem Sieg der dynastischen Restauration den Gemeinden alle 1849 gewährten obrigkeitlichen Rechte entzogen wurden und die staatliche Verwaltung nach unten hin verdichtet wurde.⁴¹ Neuerlich wurden Kreisämter eingerichtet. Zwischen 1854/55 wurde die Regional- und Lokalverwaltung neu strukturiert. In Oberösterreich wurden der k.k. Statt-

37 Müller, IV. Periode: Frühkonstitutionalismus 1848-1851 (2011) 6, abrufbar unter <unet.univie.ac.at/~a1063315/docs/rg06_fruehkonstitutionalismus.pdf> (17.8. 2017).

38 Wielinger, Bezirkshauptmannschaften 68.

39 Gutkas, Geschichte 15.

40 RGBI 2/1852.

41 Brauneder, Verfassungs- und Verwaltungsorganisation 264.

halterei bis 1860 vier Kreisbehörden und diesen wiederum 46 sogenannte gemischte Bezirksämter unterstellt.⁴² Diese gemischten Bezirksämter waren als staatliche Vollziehungsbehörden erster Instanz für die Justiz und die politische Verwaltung zuständig. Aufgrund ihrer hohen Anzahl, die jene der ehemaligen Bezirkshauptmannschaften bei weitem überstieg, gestalteten sie ein besonders dichtes Verwaltungsnetz. Auch die Gemeinden blieben anstelle der feudalen Grundherrschaften als Verwaltungseinheiten bestehen.⁴³ Die Bezirkssprengel entsprachen den Gerichts- und Steuerbezirken und die Kreise ungefähr der alten Vierteileinteilung des Landes ob der Enns. Die Kreisbehörde Wels war zuständig für das Hausruckviertel und wurde von 13 gemischten Bezirksämtern unterstützt. Die Kreisbehörde Ried betreute zusammen mit neun gemischten Bezirksämtern das Innviertel. Die Kreisbehörde Linz bemühte sich gemeinsam mit 15 gemischten Bezirksämtern um das Mühlviertel und die Kreisbehörde Steyr mit neun gemischten Bezirksämtern um das Traunviertel. Die 46 gemischten Bezirksämter blieben bis 1868 bestehen.⁴⁴

VII. Die Folgen des Jahres 1866

1866 wurde ein richtungsweisendes Jahr für Österreich. Zu dieser Zeit führte das Kaiserreich zwei Kriege: einen gegen das Königreich Preußen und einen gegen Italien. Obwohl letzterer zunächst günstig verlief, musste Österreich schlussendlich die reiche Provinz Lombardo-Venezien an Italien abtreten. Hinzu kamen die schwierigen Verhandlungen mit Ungarn, die 1865 begonnen und einen Ausgleich zum Ziel hatten. Nachdem Österreich in der Schlacht von Königgrätz gegen Preußen verloren hatte, war das Ende der österreichischen Großmachtstellung in Deutschland beendet und eine immense Staatsverschuldung die Folge. Neuerlich wurden Reformen notwendig. Ein wesentlicher Schritt war der Ausgleich mit Ungarn 1867. Kaiser *Franz Joseph I.* formte mit dem Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867⁴⁵ die k.k. Monarchie zur k.u.k. Doppelmonarchie um und ordnete damit das Reich neu. Gemeinsame Angelegenheiten waren nur mehr das Militär, das Finanzwesen

42 Gutkas, Geschichte 17.

43 Brauner, Verfassungs- und Verwaltungsorganisation 264.

44 Gutkas, Geschichte 17 sowie Grabherr, Amtliche Linzer Zeitung 6 (1971), 106.

45 Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder (RGBl 142/1867).

und die Außenpolitik.⁴⁶ Mit der Gründung der Doppelmonarchie Österreich-Ungarn endete der von *Franz Joseph I.* angestrebte absolutistisch und zentralistisch regierte Gesamtstaat, aber auch die zwei Jahrzehnte dauernden schweren innen- wie außenpolitischen Unruhen.⁴⁷ Österreich wurde eine konstitutionelle Monarchie, der Kaiser war fortan der Verfassung verpflichtet. Die Neueinrichtung und Neuorganisation von Justiz und Verwaltung und damit die Einrichtung von Bezirkshauptmannschaften⁴⁸ war ein Muss, nicht zuletzt, weil in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in vielen Regionen Industriezonen und Ballungsräume entstanden, wodurch die Aufgaben der Behörden noch umfangreicher wurden. Hinzu kamen die hohen Kosten, die der aufgeblähte Verwaltungsapparat verursachte.⁴⁹ Innenminister *Karl Giskra*⁵⁰ (1820-1879) regte die Schaffung einer staatlichen Verwaltungsbehörde unterster Ebene nach dem Vorbild Preußens an, mit dem Unterschied, dass die österreichischen Verwaltungsbehörden erster Instanz staatliche Verwaltungssprengel sein sollten und keine Selbstverwaltungskörper.⁵¹

VIII. Die Trennung von Justiz und Verwaltung 1868

Franz Joseph I. griff die Anregung auf und reformierte die Verwaltung 1868. Er löste die 46 gemischten Bezirksamter auf und richtete – im Land ob der Enns – zunächst zwölf Bezirkshauptmannschaften, die der k.u.k. Statthalterei unterstellt waren, ein. Justiz und Verwaltung wurden getrennt.⁵² Obwohl die absolutistische Ära *Franz Josephs* zu Ende war,

46 <parlament.gv.at/PERK/PARL/HIS/1867/index.shtml> (24.8.2017).

47 <parlament.gv.at/PERK/PARL/HIS/1867/index.shtml> (24.8.2017).

48 *Hürbe*, Die Bezirkshauptmannschaft in Niederösterreich. Kompetenzen, Funktion, Arbeitsweisen (1974) 6.

49 *Grabherr*, Amtliche Linzer Zeitung 6 (1971), 106.

50 <parlament.gv.at/GEBO/KUNST/GAL/DPERS/D_00234.shtml> (24.8.2017).

51 *Wielinger*, Bezirkshauptmannschaften 65 f.

52 Gesetz vom 19. Mai 1868 über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden (RGBl 44/1868).

blieb die österreichische Verwaltung auch in der Zeit der konstitutionellen Monarchie auf den Monarchen und den Staat orientiert.⁵³ Dennoch war es gelungen, „eine Verwaltungs- und Gerichtsorganisation moderner Art“ zu schaffen.⁵⁴

IX. Die Situation der oberösterreichischen Bezirkshauptmannschaften bis 1918

Mit dem fortschreitenden Ausbau des Bahnnetzes und der Straßen traten in den Großbezirken erhebliche Belastungen und administrative Arbeiten auf, weshalb die Oberbehörde auf Druck der Bevölkerung neue Bezirkshauptmannschaften einrichtete: 1903 wurde die Bezirkshauptmannschaft Urfahr, 1907 die Bezirkshauptmannschaft Eferding und 1911 die Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen installiert.⁵⁵ Daneben gab es die Magistrate der Statutarstädte Linz (seit 1850) und Steyr (seit 1867). Der Wirkungskreis der Bezirkshauptmannschaften als Staatsbehörden erster Instanz war umfangreich: So mussten sie Gesetze kundmachen und entsprechend handhaben, Zivilstandesbücher führen und statistische Daten erheben. Sie waren mit Angelegenheiten der Landeskultur betraut, etwa mit dem Ackerbau, dem Forstwesen, der Jagd und der Fischerei. Sie regelten Probleme des Adels und der Fideikomnisse beziehungsweise strittige Gemeindegrenzen. Sie halfen bei Not, Katastrophen, Lebensgefahr und Unfällen. Sie entschieden in zweiter Instanz in Fällen des Strafrechts der Gemeinden und bei Beschwerden gegen den Gemeindevorsteher. Sie beaufsichtigten die Gemeindewahlen und führten die Wahlen in den Landtag oder in den Reichsrat durch. Im Bereich des Staatsbürgerschaftswesens waren sie tätig, kümmerten sich um das Passwesen und Ein- sowie Auswandereragenden. Polizeizeigenden, die Verhängung von Verwaltungsstrafen, die Kultusgesetzgebung, Ehesachen sowie Handels- und Gewerbeangelegenheiten waren weitere Aufgabengebiete. Nicht zuletzt kümmerten sie sich um das Sanitäts- und Veterinärwesen, das Wasser- und Wegerecht und die Einhebung von Steuern.⁵⁶ Gerade während des Ersten Weltkrieges waren die Bezirkshauptmannschaften auch mit wirtschaftlichen und militärischen Angelegenheiten betraut: So mussten sie Lebensmittel bei den Produ-

53 Wielinger, *Bezirkshauptmannschaften* 67.

54 Brauner, *Verfassungs- und Verwaltungsorganisation* 269.

55 Gutkas, *Geschichte* 22 f.

56 Gutkas, *Geschichte* 20.

zenten organisieren und diese mit Hilfe der Gemeinden an die Verbraucher verteilen. Soweit es in Kriegszeiten möglich war, mussten sie auch Ernährungsvorschriften vollziehen. Sie unterstützten das Militär mit der Musterung jüngerer und älterer Jahrgänge und sichteten Erhebungsansuchen im Zuge der Amtshilfe, um militärische Pflichtverletzungen oder etwaige Gerichtsverfahren ausschließen zu können.⁵⁷

Nach der revolutionären Staatsgründung des Jahres 1918 übernahm die provisorische Nationalversammlung der Ersten Republik Österreich zur Aufrechterhaltung einer wirksamen Gesetzesvollziehung in erster Instanz die bestehenden Verwaltungsbehörden erster Instanz von der Monarchie und behielt sie bei, weil man sich nicht auf eine andere Form einigen konnte. Nachdem 1907 das allgemeine und gleiche Wahlrecht für Männer eingeführt worden war, erhielten Frauen 1918 erstmals das aktive und passive Wahlrecht. Dies bedeutete, dass jeder Staatsbürger und jede Staatsbürgerin das Recht hatte, sich für öffentliche Ämter aller Ebenen zu bewerben. Eine neue Ära war damit eingeleitet worden, wenngleich es bis 1998 dauern sollte, dass erstmals in der Verwaltungsgeschichte Oberösterreichs in der Bezirkshauptmannschaft Rohrbach eine Bezirkshauptfrau die Agenden der Verwaltungsbehörde erster Instanz überwacht.

57 Gutkas, Geschichte 23.

Von der k.k. Bezirkshauptmannschaft zur Behörde der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern: Die Bezirksverwaltung zwischen 1918 und 1938

I. Die Übernahme der k.k. Bezirkshauptmannschaften in die Republik

Der Untergang der österreichischen Monarchie bedeutete für ihre Institutionen meist nicht das Ende, sondern einen Übergang. Schon das erste revolutionäre Legislativdokument stellte klar, dass der neue deutsch-österreichische Staat auf der Rechtsordnung der Monarchie aufzubauen gedachte. Gemäß § 16 des Beschlusses der Provisorischen Nationalversammlung vom 30. Oktober 1918 über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt¹ blieben die bestehenden Gesetze und Einrichtungen bis auf weiteres in vorläufiger Geltung, soweit sie nicht aufgehoben oder abgeändert worden waren. Das betraf mit den k.k. Bezirkshauptmannschaften² auch eine Einrichtung, die der franzisko-josephinistischen Verwaltung dermaßen stark den Stempel aufgedrückt hatte, dass sie bis heute als spezifisches Element des konstitutionellen Rechtsstaates österreichischer Prägung angesehen wird.³

Zwei Wochen später war klar, dass sich der deutschsprachige Nachfolgestaat als Republik einrichten werde.⁴ Die Übernahme der Statthaltereien und der Bezirkshauptmannschaften erfolgte jedoch nicht durch die neue Zentralgewalt, sondern durch die Länder.⁵ Das Gesetz vom 14. November 1918 betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Län-

1 StGBI 1/1918.

2 Zu ihnen allgemein *Rappich*, Politische Behörden, in: Mischler/Ulbrich (Hg), Österreichisches Staatswörterbuch III² (1907) 925 ff; *Zluwa*, Gilt Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG?, ÖJZ 1971, 34 und 63 (35 f mwN).

3 *Wielinger*, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaften: Zur Geschichte einer Institution, die sich bewährt hat, MStLA 42/43 (1993), 65.

4 Gesetz vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutsch-österreich (StGBI 5/1918).

5 Instruktiv dazu die Rede *Karl Renners* am 22. 10. 1929 im Nationalrat, abgedruckt in *Berchtold*, Die Verfassungsreform von 1929, Teil II (1979) 9 (13).

dern⁶ hob die Teilung der öffentlichen Verwaltung in eine landesfürstliche und eine autonome auf und erklärte alle Beamten auf Landesebene zu Staatsdienern.⁷ Sodann verfügte es in § 11, dass die bestehenden Lokalgewalten bis auf weiteres aufrecht bleiben sollten. Diese Anordnung schloss die Bezirkshauptmannschaften mit ein. Erstens hatte *Karl Renner*, auf den die Textierung zurückgeht, sie stets als Lokalgewalten betrachtet und bezeichnet.⁸ Zweitens stellte der Folgesatz klar, dass „Änderungen im Dienstkreise der politischen Bezirksbehörden sowie der Bezirks- und Gemeindevertretungen [...] einer besonderen, als Rahmengesetz zu erlassenden ‚Kreis-, Bezirks- und Gemeindeordnung für Deutschösterreich‘ vorbehalten“ waren. Nachdem dieser Kompetenzvorbehalt auf Rahmenvorschriften beschränkt war und mit deren Ausführung durch das Land rechnete,⁹ klang in ihm einerseits schon der Bundesstaat an, andererseits aber auch die künftige organisatorische Zuordnung der Bezirkshauptmannschaften zu den Ländern.¹⁰ Außerdem waren neben Gemeinden und Bezirken auch Kreise in Aussicht gestellt,¹¹ ebenso wie kurz zuvor im Gesetz über die Staats- und Regierungsform, das für Länder, Kreise, Bezirke und Gemeinden jeweils eigene Vertretungen vorsah, die nach den gleichen Grundsätzen zu wählen waren wie die konstituierende Nationalversammlung.¹²

Nach Überleitung des Behördentyps wurden im Norden des sich formenden Staates einige Bezirkshauptmannschaften neu errichtet, andere in ihrem Amtsbereich verändert. Betroffen waren einerseits Bezirke

6 StGBI 24/1918.

7 Vgl §§ 9 Abs 1, 10 Abs 1. Die Geschäfte blieben jedoch voneinander getrennt (§ 9 Abs 2), und die Ernennung der Beamten war hier dem Landesrat, dort der Landesregierung zugewiesen (§ 10 Abs 1 letzter Satz).

8 *Renner*, Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich. 1. Teil: Nation und Staat (1918) 170 ff. Ebenso der Sprachgebrauch in der Ministerialbürokratie: vgl § 23 des Verfassungsexposés für die 1. Zwischenstaatsamtliche Sitzung am 11.10.1919, abgedruckt bei *Ermacora*, Die Entstehung der Bundesverfassung 1920, Bd II: Dokumente der Staatskanzlei über allgemeine Fragen der Verfassungsreform (1989) 59 (64).

9 *Kelsen*, Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich, Teil 1 (1919) 114 = HKW, Bd 5 (2011) 125, sieht darin „[d]ie erste Andeutung über einen Fall künftiger Gesetzgebungskompetenz autonomer Organe.“

10 Zu den Optionen *Kelsen*, Verfassungsgesetze 104 = HKW, Bd 5, 117, und *Merkel*, Die Verfassung der Republik Deutschösterreich (1919) 165, der festhält, dass die Verselbständigung der Landesstellen die Bezirkshauptmannschaften „dem Einflusse der Zentralstellen mehr entrückt hat“ (168).

11 Darauf kamen die Sozialdemokraten in der Folge wiederholt zurück: vgl etwa *Danneberg* in StProtKNV 3395.

12 Vgl Art 10 StGBI 5/1918.

in Deutschböhmen,¹³ das der Staat Deutschösterreich anfangs als Land beanspruchte,¹⁴ andererseits Bezirke jenseits der heutigen Staatsgrenze, die den Ländern Oberösterreich und Niederösterreich zugeschlagen wurden.¹⁵ Diese Maßnahmen ließen sich jedoch nicht durchsetzen.

Ebenfalls noch im Jahre 1918 koppelte das Gesetz betreffend Änderungen in der Organisation der Finanzverwaltung¹⁶ die Steuerabteilungen aus den Bezirkshauptmannschaften aus. Sie wurden zu selbständigen Steuerbehörden erster Instanz erklärt und den Finanzdirektionen unterstellt. Die Finanzverwaltung bildete fortan eine von den politischen Behörden in allen Instanzen abgesonderte, dem Finanzressort unterstellte Fachverwaltung.¹⁷

Doch auch in der politischen Verwaltung standen die Bezirkshauptmannschaften nicht alleine. In der Steiermark waren ihnen Bezirksvertretungen an die Seite gegeben, die aus gewählten Vertretern des großen Grundbesitzes, der Höchstbesteuerten der Industrie und des Handels, der Städte und Märkte sowie der Landgemeinden bestanden.¹⁸ Sie hatten als autonome Organe alle inneren, die gemeinsamen Interessen des Bezirks und seiner Angehörigen betreffenden Angelegenheiten zu verwalten, namentlich Anstalten für Landeskultur, Schubwesen, Militäreinquartierung, Gesundheitspflege, Armenversorgung und sonstige Wohlfahrtspflege zu unterhalten und den Haushalt des Bezirks zu führen.¹⁹

13 Vgl die Vollzugsanweisung des Staatsamtes des Innern vom 27. November 1918, betreffend die Ausgestaltung der administrativen Einteilung des Landes Deutschböhmens (StGBI 59/1918).

14 Dazu das anschauliche Kartenmaterial in HKW, Bd 5 nach Seite 648.

15 Vgl die Vollzugsanweisung des Staatsamtes des Innern vom 27. November 1918, betreffend die Ausgestaltung der administrativen Einteilung des Landes Oberösterreich (StGBI 62/1918) betreffend die Bezirkshauptmannschaften Bergreichenstein, Kaplitz, Krumau, Neuern und Prachatitz sowie die Vollzugsanweisung des Staatsamtes des Innern vom 27. November 1918, betreffend die Ausgestaltung der administrativen Einteilung des Landes Niederösterreich (StGBI 63/1918) betreffend die Bezirkshauptmannschaft Neubistritz.

16 StGBI 135/1918.

17 Dazu sowie zu weiteren Aufgabentransfers vgl *Lunger*, Der Wirkungskreis und die Verwaltungsaufgaben der Bezirkshauptmannschaften von 1868–1968, in: *Tiroler Landesregierung* (Hg), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Tirol (1972) 36 (37 ff).

18 Vgl das Gesetz vom 14. Juni 1866, betreffend die Bezirksvertretungen (LGBl 19/1866), §§ 6 ff. Zum Verhältnis zwischen Bezirksvertretungen und Bezirkshauptmannschaften vgl *Obersteiner*, Die steirischen Bezirkshauptmannschaften 1868 bis 1918, *MStLA* 42/43 (1992/93), 77 (88 f).

19 Näher §§ 48 ff sowie *Mayrhofer/Pace*, Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst, Bd II⁵ (1896) 841 f, 868 ff, und *Miehsler*, Demokratisierung der Bezirksverwaltung in Österreich, in: *FS Kelsen* (1971) 140 (142 f).

In Niederösterreich existierte zwar keine allgemeine Vertretung des Bezirks, wohl aber gab es besondere kollegiale Fachbehörden für das Straßen- und für das Armenwesen, die mit den Bezirksvertretungen manches gemeinsam hatten, ohne freilich wie diese Selbstverwaltungskörper zu sein.²⁰ Die Bezirksstraßenausschüsse waren für den Bau, die Finanzierung, den Unterhalt und die Aufsicht über die Bezirksstraßen zuständig und bestanden aus 15 Mitgliedern, die von den Ortsgemeinden des Bezirks auf die Dauer von drei Jahren gewählt wurden.²¹ In der Armenfürsorge waren Armenbezirksräte eingerichtet, die auf Gerichtsprengelebene die geschlossene wie die offene Armenpflege zu besorgen hatten.²² Diese Aufgabe schloss die Errichtung von Bezirksarmenhäusern und die Versorgung der Armen mit ein. Die Ratsmitglieder wurden teils von den Gemeindevorständen und Stadträten des Armenbezirks gewählt, teils von der Armenkommissionen bzw dem Landausschuss entsandt.²³

In sämtlichen Ländern waren außerdem Bezirksschulräte eingerichtet, denen die Leitung und Aufsicht über das Erziehungswesen oblag.²⁴ Ihre Zuständigkeit erstreckte sich auf Schulbezirke, deren Sprengel sich regelmäßig mit jenem der politischen Bezirke deckte. Über ihre Zusammensetzung hatte die Landesgesetzgebung zu bestimmen.²⁵

II. Die Bezirksverwaltung in der Bundesverfassung von 1920

Dass die Organisation der Bezirksverwaltung unter der zu neu zu schaffenden republikanischen Verfassung ein Diskussionspunkt sein werde, lag auf der Hand. Schon in der Monarchie war die Bezirkshauptmann-

20 Teils fehlte es an Autonomie, teils an Rechtspersönlichkeit. Näher *Koja*, Die Träger der öffentlichen Fürsorge, ZAS 1967, 161 (170); *Miehsler*, Demokratisierung 144.

21 Vgl das Gesetz vom 14. Jänner 1887, betreffend die Herstellung und Erhaltung der öffentlichen nichttätarischen Straßen und Wege (LGBl 4/1887 idF LGBl 1/1889, 20/1894 und 63/1911).

22 Vgl das Gesetz vom 18. October 1893, betreffend die öffentliche Armenpflege (LGBl 53/1893 idF LGBl 90/1908).

23 Vgl § 47. Pfarrer und Rabbiner am Amtsort des Bezirksarmenrats gehörten ihm *ad personam* an.

24 Vgl das Gesetz vom 25. Mai 1868, wodurch grundsätzliche Bestimmungen über das Verhältnis der Schule zur Kirche erlassen werden (RGBl 48/1868), §§ 10, 13.

25 Dazu *Mayrhofer/Pace*, Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst, Bd IV⁵ (1898) 495 ff; Skizze mit Fundstellen bei *Adamovich*, Grundriss des österreichischen Staatsrechtes (1927) 596 ff.

schaft heftig umstritten gewesen,²⁶ und Karl Renner hatte in einer 1918 erschienenen Monographie an ihr kein gutes Haar gelassen. In der Mehrzahl ihrer Angelegenheit zu groß, für andere wiederum zu klein, erschien ihm die Bezirkshauptmannschaft als räumlich, sachlich und persönlich gleichermaßen verkehrte Fehlkonstruktion, vor der die Gesetzgebung ebenso zu flüchten suche wie die Bevölkerung.²⁷ Als Staatskanzler hielt er schon auf der 3. Länderkonferenz in Salzburg am 31. Jänner 1919 mit der Absicht seiner Regierung nicht hinter dem Berg, die nach französischem Muster gebildete, „*stramme zentralistisch-bureaucratische Ordnung*“ aufzugeben, stattdessen die Verwaltung nach englischem Vorbild zu demokratisieren und ihr auf allen Ebenen ein Verwaltungsgericht zur Seite zu stellen.²⁸ Das traf sich mit Vorstellungen auf der christlich-sozialen Gegenseite. Dort hatte Ignaz Seipel im Jahr 1918 die Zusammenfassung der Gemeinden „*entsprechend den Wirtschafts- und Verwaltungsbedürfnissen in autonome Obergemeinden*“ samt entsprechenden Vertretungen empfohlen.²⁹

Der Widerstand der Länder ließ nicht auf sich warten.³⁰ Sie sahen darin einen Eingriff in ihre angestammte Zuständigkeitssphäre³¹ und verwarnten sich dagegen, eines doktrinären Schlagworts wegen die Verwaltungsanarchie zu riskieren und mit den Bezirkshauptmannschaften eine der letzten noch verbliebenen Stützen der Ordnung zu eliminieren.³²

26 Vgl. statt vieler Brockhausen, Österreichische Verwaltungsreformen (1911) 24 ff. Umfassende Literaturnachweise bei Zluwa, ÖJZ 1971, 66 in FN 72.

27 Renner, Selbstbestimmungsrecht 182 ff (186 f für das im Text wiedergegebene Gesamturteil).

28 Seine Eröffnungsrede ist wiedergegeben bei Ermacora, Materialien zur österreichischen Bundesverfassung, Bd I: Die Länderkonferenzen 1919/20 und die Verfassungsfrage (1989) 8 (13).

29 Vgl. die am 25.2.1918 als Referat der christlichsozialen Verfassungsreformkommission vorgelegten „Grundgedanken für die Reform der österreichischen Verfassung“, abgedruckt in Seipel, Der Kampf um die österreichische Verfassung (1930) 38 (39). Dort heißt es weiter: „Ob zwischen die Gemeinde- und Landesvertretungen bloß Bezirks- oder über diesen auch Kreisvertretungen einzuschalten sind, ist je nach der Größe, der wirtschaftlichen Entwicklung und den Verkehrsmöglichkeiten in den verschiedenen Ländern individuell zu entscheiden.“

30 Scharfer Widerspruch auf der 3. Länderkonferenz am 31. 1. und 1. 2. 1919 in Salzburg, namentlich durch Otto Ender: vgl. Ermacora, Materialien I 22 ff.

31 Vgl. statt aller die Verfassungsskizze von Rehr, abgedruckt bei Ermacora, Die Entstehung der Bundesverfassung 1920, Bd IV: Die Sammlung der Entwürfe zur Staats- bzw. Bundesverfassung (1990) 529 (532): „Wiener Neustadt ist nicht Lungau.“

32 So der Tenor der Stellungnahmen in den Länderberatungen: vgl. Ermacora, Entstehung II 108 (Rehr), 119 (Schwinner), 119 f (Hauser), 127 (Pflanzl).

A) *Die Verfassungsentwürfe der politischen Parteien*

Unter den politischen Parteien waren die Auffassungen ebenfalls gespalten.

Die Christlichsozialen hielten an den Bezirkshauptmannschaften als bewährten und funktionierenden Einheiten fest. Nach ihrem ersten Entwurf war die Verfassung als reine Staatsverfassung konzipiert, die sich auf Bund und Länder beschränkte und über sonstige Gebietskörperschaften kein Wort verlor. Die Organisation der Verwaltung in den Ländern war in ihm zur Gänze in den Wirkungskreis der Länder verwiesen.³³ Ihr zweiter Verfassungsentwurf verankerte auch die Gemeinden und die Gemeindeverbände, um ihnen innerhalb der Schranken der Gesetze das Recht auf Selbstverwaltung einzuräumen und um anzuordnen, dass auch ihre Vertretungen nach den allgemeinen Grundsätzen gewählt werden mussten.³⁴ Für die Organisation der Verwaltung in den Ländern war nunmehr dem Bund die Grundsatzgesetzgebung vorbehalten, ohne ihn freilich an konkrete Grundsätze zu binden oder bestimmte Verwaltungsebenen auszuformen.³⁵

Als Protagonisten der Abschaffung der Bezirkshauptmannschaften hatten die Sozialdemokraten in ihrem Entwurf ein Hauptstück über die Gemeinden aufgenommen, der ihr Alternativkonzept präsentierte. Angelpunkt war die Gliederung der Länder in sich selbst verwaltende Kreis- und Ortsgemeinden, zwischen die sich der Bezirk als weitere Ebene schob.³⁶

Die Kreismunicipalität sollte für ihren örtlichen Bereich die gesamte Landesverwaltung besorgen, die Bundesverwaltung nur insoweit, als nicht eigene Bundesbehörden bestanden.³⁷ In kleineren Ländern konnte auf die Bildung von Kreisen verzichtet werden, in ihnen fungierte diesfalls die Landesregierung zugleich als Kreisregierung.³⁸ Organe des Kreises waren zum einen die wie der Landtag gewählte Kreisvertretung, zum anderen der von der Kreisvertretung gewählte Kreishauptmann, dem durch Beschluss der Kreisvertretung bestimmte Angelegenheiten

33 Art 15 223 BlgKNV = *Ermacora*, Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1920) (1967) 32.

34 Art 18 888 BlgKNV = *Ermacora*, Quellen 144.

35 Art 23 Z 1 888 BlgKNV = *Ermacora*, Quellen 147.

36 Art 94, 100 904 BlgKNV = *Ermacora*, Quellen 173 f.

37 Art 96.

38 Art 95 Abs 2.

zur selbständigen Entscheidung und Verfügung übertragen werden konnten.³⁹ Ansonsten hatte der Kreishauptmann die Beschlüsse der Kreisvertretung durchzuführen; er konnte sie aber auch wegen Gesetzeswidrigkeit durch Einspruch bekämpfen, über den je nach betroffener Angelegenheit die Landesregierung oder die Bundesregierung zu entscheiden hatte. Ihnen war der Kreishauptmann für das gesamte Geschehen im Kreis verantwortlich,⁴⁰ sei es als Entscheidungs-, Durchführungs- oder als Kontrollorgan.

Zur Durchführung der Kreisverwaltung waren die Kreise sodann in Bezirke zu gliedern, denen die Vermögensfähigkeit fehlte und deren Organe zueinander in einem anderen Verhältnis standen.⁴¹ Der Bezirkshauptmann fungierte als örtlich exponierter Stellvertreter des Kreishauptmanns und wurde von diesem mit Zustimmung der Kreistages bestellt. Ihm stand eine gewählte Bezirksvertretung als Beirat zur Seite. Ein Instanzenzug zwischen Bezirk und Kreis war grundsätzlich ausgeschlossen.⁴²

Die Ortsgemeinde als unterster Verband war wiederum als vermögensfähige Gebietskörperschaft konzipiert, in der analog zum Kreis das monokratische Organ, der Gemeindevorsteher, von der Gemeindevertretung gewählt wurde und der Kreis-, Landes- und Bundesregierung gegenüber verantwortlich war.⁴³ Ortsgemeinden mit mehr als 15 000 Einwohnern war die Stellung einer Kreisgemeinde einzuräumen.⁴⁴

Auch der *Renner-Mayer*-Entwurf enthielt ein Hauptstück über die Gemeinde, das dem sozialdemokratischen Entwurf nachempfunden war, aber einige neuralgische Punkte offen ließ, um den Christlichsozialen entgegen zu kommen.⁴⁵ Gleichwohl war in der Regierung hierüber ein Konsens nicht erzielbar.⁴⁶

39 Art 97 und 98.

40 Art 99.

41 Vgl Art 100 und 105.

42 Art 100 Abs 1 letzter Satz.

43 Art 101, 102 und 105.

44 Art 103.

45 Wiener Zeitung Nr 153 vom 8.7.1920, 9 = *Ermacora*, Quellen 224 ff.

46 Die ausführlichen Erläuterungen aus der Feder *Renner's* (*Ermacora*, Quellen 265 ff) richten sich darum an die Öffentlichkeit und werben für den Entwurf.

B) Die Beratungen in der Konstituierenden Nationalversammlung

In der Konstituierenden Nationalversammlung, die über das Schicksal der Bezirkshauptmannschaften zu bestimmen hatte, klafften die Auffassungen nicht weniger auseinander.

Die Stellung der Gemeinde im künftigen Bundesstaat stand im Verfassungsunterausschuss erstmals am 20. August 1920 auf der Tagesordnung. *Abram* leitete als Berichterstatter die Beratungen mit der Bemerkung ein, dass der christlichsoziale und der großdeutsche Entwurf hierüber nichts oder wenig enthielten, der sozialdemokratische Entwurf und jener *Renners* bedeutend mehr.⁴⁷ *Seipel* erachtete die Behördenorganisation in den Ländern als innere Angelegenheit, die in einer föderalistischen Verfassung den Ländern selbst überlassen bleiben sollte. Der Gemeinde müsse ihre Selbstverwaltung jedoch, wie im Entwurf seiner Partei vorgeschlagen, vom Bund garantiert werden.⁴⁸ *Bauer* pflichtete ihm bei, dass die Verfassung nur allgemeine Grundsätze enthalten könne und den Ländern Freiheit lassen müsse, widersprach ihm aber darin, dass es mit der Selbstverwaltungsgarantie getan sein könne. In einem demokratischen, auf Selbstverwaltung beruhenden Staat sei für die Bezirkshauptmannschaften erstens kein Raum mehr und zweitens habe sich im Krieg erwiesen, dass sie den gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen nicht mehr gewachsen seien.⁴⁹ Die Sozialdemokratie habe den Bundesstaat samt dem Bundesrat zugestanden, aber nur unter der Bedingung der Demokratisierung der Bezirkshauptmannschaft und der Einrichtung von Kreisen. Der Kreis werde den Ländern nichts nehmen, sondern bloß an die Stelle der Bezirkshauptmannschaften treten. Im Kreis stehe der vom Kreistag gewählte Kreishauptmann an der Spitze, der als Bundes- wie als Landesorgan fungiere und in seiner Stellung dem Landeshauptmann entspreche. Die Durchführung der Kreiseinteilung brauche freilich Zeit und Mittel, als Übergangslösung sollten die bestehenden Bezirke Vertretungen wählen, die den Bezirkshauptmann zu kontrollieren hätten.⁵⁰

Nach diesem Abstecken der Positionen einigte man sich darauf, zunächst die Grundsätze festzulegen, ohne sie auszuformulieren. *Seipel* gestand die Kreise zu, sofern sie nur in den größeren Ländern einge-

47 *Ermacora*, Quellen 318.

48 *Ermacora*, Quellen 319.

49 *Ermacora*, Quellen 320.

50 *Ermacora*, Quellen 321.

richtet würden.⁵¹ *Mayr* hielt fest, dass die Kreise Landesorgane sein müssten und dass es für die Wahl eines Kreishauptmanns noch zu früh sei; *Clessin* wollte dem Kreistag nur ein Präsentationsrecht einräumen und den Kreishauptmann durch den Landeshauptmann ernennen lassen; *Abram* insistierte auf Wahl, die sich nach dem Hinweis *Bauers* mit fachlichen Anforderungen wie Rechtskunde ja auch kombinieren lasse. Damit war die Debatte an einem toten Punkt. Überwunden wurde er dadurch, dass auf Antrag *Seipels* beschlossen wurde, die Art der Bestellung in der Verfassung offenzulassen.⁵² Einig war man sich hingegen wieder darüber, den Kreisgemeinden wie den Ortsgemeinden eine Vermögensgarantie einzuräumen, um sie vor Ausbeutung zu schützen.⁵³

Bei den Bezirkshauptleuten wiederholte sich der Konflikt über ihre Kreation: *Seipel* hielt ihre Wahl gegenwärtig für gefährlich, *Bauer* dagegen ein Zeichen in der Verfassung für nötig, weil die Bevölkerung einen Fortschritt in der Demokratisierung sehen müsse.⁵⁴ Die Lösung wurde auf ein Bundesrahmengesetz vertagt, über die Wahl einer Bezirksvertretung aber grundsätzliche Übereinstimmung erzielt.⁵⁵ Im vorläufigen Verfassungstext des Unterausschusses scheint deshalb ein 5. Hauptstück auf, das stilistisch und thematisch zwischen dem sozialdemokratischen Entwurf und dem *Renner*-Entwurf die Mitte hält.⁵⁶ Neben den konsentierten Prinzipien enthält es mit Art 97f B-VG eine Bestimmung, die die einfache Bundesgesetzgebung zur „Festsetzung der weiteren Grundsätze für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern“ ermächtigt.

Am 14. September 1920 wurde dieses Hauptstück nochmals durchberaten und die verbliebenen Differenzpunkte durch Abstimmung erledigt. Die Christlichsozialen setzten sich mit ihrem Vorschlag durch, die Kreise komplett zu streichen und nur die Orts- und Gebietsgemeinden übrig zu lassen.⁵⁷ Die Einwohnergrenze für Statutarstädte wurde bei 15 000 belassen,⁵⁸ die Wahl der Bezirkshauptleute ein weiteres Mal dis-

51 *Ermacora*, Quellen 322.

52 *Ermacora*, Quellen 323.

53 *Ermacora*, Quellen 324.

54 *Ermacora*, Quellen 324.

55 *Ermacora*, Quellen 325.

56 Wiener Zeitung Nr 198 vom 29.8.1920, 6 f = *Ermacora*, Quellen 379 (405 ff).

57 *Ermacora*, Quellen 441. *Danneberg* kündigte dagegen ein Minoritätsvotum an, das in der Folge ausblieb.

58 *Ermacora*, Quellen 441; dazu schon zuvor aaO 323.

kutiert und im Ergebnis dem künftigen Verwaltungsorganisationsgesetz überlassen.⁵⁹ An ein Verfassungsgesetz dachte noch niemand.

Tags darauf war die Überleitung der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung Thema. Die Bezirkshauptmannschaften sollten einstweilen Bundesbehörden bleiben, ihnen sollten jedoch sogleich gewählte Bezirksvertretungen zur Seite gestellt werden.⁶⁰ Am 23. September wurde in der letzten Sitzung die Einwohnergrenze für Statutarstädte auf 20 000 erhöht.⁶¹ Damit hatte der Unterausschuss seine Arbeit getan.

Wenige Tage später beschloss der Verfassungsausschuss seinen Bericht an das Plenum, der mit 26. September 1920 datiert ist.⁶² Er ist zur Gemeinde dermaßen versöhnlich und unverbindlich gehalten,⁶³ dass ein wesentlicher Unterschied zum Entwurf des Unterausschusses leicht übersehen wird.⁶⁴ Im Text des Unterausschusses war für die „weiteren Grundsätze“ – sinnvollerweise⁶⁵ – die Form eines einfachen Bundesgesetzes vorgesehen gewesen.⁶⁶ Im Verfassungsentwurf des Verfassungsausschusses war hieraus ein Bundesverfassungsgesetz geworden.⁶⁷ Über die Gründe, die zu diesem Richtungswechsel bewogen hatten, können wir heute nur spekulieren.⁶⁸ Ein Redaktionsversehen ist allerdings auszuschließen. Denn dieser Hypothese steht die Textierung des § 42 Abs 1 Z 3 ÜG 1920 entgegen, die dem Ausschuss am Nachmittag des 27. September 1920 nach einer Sitzungsunterbrechung buchstäblich in allerletzter Minute vorgelegt und von ihm beschlossen wurde.⁶⁹

59 *Ermacora*, Quellen 442 f.

60 *Ermacora*, Quellen 455, 463.

61 *Ermacora*, Quellen 491.

62 Der Beschluss dürfte indes erst am 27. 9. gefasst worden sein: vgl Wiener Zeitung Nr 222 vom 28.9.1920, 2 f.

63 Er ist im hier interessierenden Punkt summarisch gehalten: „Der Abschnitt über die Gemeinde bahnt die Lösung des schwebenden Gemeindeproblems in der Richtung eines Ausbaues der Selbstverwaltung an.“ (AB 991 BlgKNV 6 = *Ermacora*, Quellen 555).

64 Dazu eingehend *Zluwa*, ÖJZ 1971, 66 f.

65 Vgl die korrespondierende Grundsatzgesetzgebungsbefugnis in Art 12 Abs 1 Z 1 für die „Organisation der Verwaltung in den Ländern“: *Ermacora*, Quellen 509.

66 Vgl die Rekonstruktion bei *Ermacora*, Quellen 538.

67 Art 121 Abs 1 AB 991 BlgKNV.

68 Die detaillierten Berichte über die Beratungen des Verfassungsausschusses in der Wiener Zeitung enthalten keinen Hinweis auf eine Änderung des damaligen Art 97f und heutigen Art 120: vgl Nr 220 vom 25.9.1920, 6 f, und Nr 221 vom 26.9.1920, 2 ff. In der Sitzung vom 25.9. konstatierte Seipel in seinem Einleitungsreferat allerdings „ein gewisses Junktum zwischen der Organisation der Verwaltung, dem zu schaffenden Verwaltungsorganisationsgesetz und dem Bundesfinanzgesetz“.

69 Wiener Zeitung Nr 222 vom 28.9.1920, 2 f.

Ebenfalls im Dunkeln liegt, wer die Änderung der Textierung veranlasst hatte. Dass *Danneberg* in die Umformulierung eingebunden war, ist indes wenig wahrscheinlich. Denn drei weitere Tage später strich er in der Plenardebatte im Nationalrat als Hauptredner der Sozialdemokraten den Stellenwert der Verwaltungsreform für die Sozialdemokratie heraus und kritisierte dabei die Bezirkshauptmannschaft als Einrichtung, die vor einem halben Jahrhundert nützlich gewesen sein mochte, mit den sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen seither aber überfordert sei.⁷⁰ Er bedauerte, dass die Verfassung keine Bestimmung darüber enthalten werde, dass an der Spitze der Bezirksverwaltung ein gewählter Vertreter stehen soll, um zu resümieren:

*„Darüber wird eben erst das neue Verwaltungsgesetz zu bestimmen haben und es wird von dem Urteil des Volkes am 17. Oktober abhängen, wie dieses neue Verwaltungsgesetz ausschauen wird“.*⁷¹

Dass es mit der einfachen Mehrheit gar nicht getan war, hatte er dabei übersehen. Mit seiner Prognose sollte er trotzdem recht behalten.

C) Das Demokratisierungskonzept des Bundes-Verfassungsgesetzes

Die neue Bundesverfassung hatte die Bezirkshauptmannschaften somit ins Ausgedinge gesetzt. Im Haupthaus war kein Platz mehr für sie, in der Stammfassung war mit Art 115 B-VG der Grundsatz verankert, dass die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern nach dem Grundsatz der Selbstverwaltung eingerichtet wird.⁷² Innerhalb des Landes und diesem untergeordnet sah Art 116 B-VG Ortsgemeinden und Gebietsgemeinden vor, die sowohl Verwaltungssprengel bildeten als auch Selbstverwaltungskörper waren. Ortsgemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern mussten gemäß Art 117 B-VG auf ihren Antrag zu Gebietsgemeinden erhoben werden und hatten mit der Gemeindeverwaltung die Bezirksverwaltung zu erledigen, die existierenden Städte mit eigenem Statut wurden zu Gebietsgemeinden erklärt. Ortsgemeinden wie Gebietsgemeinden stellten nach Art 118 B-VG selbständige Wirtschaftskörper dar mit dem Recht, innerhalb der Schranken der Gesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirt-

70 StProtKNV 3395.

71 StProtKNV 3396.

72 Vgl *Miehsler*, Demokratisierung 144 ff, der im B-VG ein großes sowie im ÜG 1920 ein kleines Selbstverwaltungsprogramm verwirklicht sieht.

schaftliche Unternehmungen zu betreiben, ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben einzuheben. Als Organe sah Art 119 B-VG eine von den Bürgern zu wählende Vertretung, von ihr zu bestellende Verwaltungsausschüsse sowie ein Amt vor, über das die Verfassung kaum ein Wort verlor. Klargestellt war nur, dass die Leiter der Gebietsgemeindegemeinden rechtskundige Verwaltungsbeamte sein mussten. Die Verteilung der Verwaltungsgeschäfte auf Vertretungen, Verwaltungsausschüsse und Ämter war gemäß Art 120 Abs 2 B-VG durch die zuständige Gesetzgebung zu bestimmen, die den Ortsgemeinden einen Wirkungsbereich in jenen Angelegenheiten einzuräumen hatte, die in Art 120 Abs 3 B-VG aufgezählt waren. Sodann war in Art 120 Abs 1 B-VG die „Festsetzung der weiteren Grundsätze für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern nach den Artikeln 115 bis 119“ zur „Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung“ erklärt. Die Ausführung der Grundsätze, der schon gegebenen wie der noch ausstehenden, lag der Landesgesetzgebung ob.

Die Art 115 bis 120 B-VG traten am 10. November 1920 in Kraft⁷³ und waren ab diesem Zeitpunkt geltendes Verfassungsrecht, nicht etwa bloßes Programm.⁷⁴ Auch ohne weitere Grundsätze waren sie über weite Strecken handhabbar, zumal ohnehin nur mehr Bestimmungen über die Leitung der Ämter fehlten. Diese Lücke klaffte indes für die Bürgermeister der Ortsgemeinden gleichermaßen. Die einfache Gesetzgebung hat dies in der Folge nicht daran gehindert, die Ortsgemeinden mit Leitungsorganen auszustatten, und verschiedentlich hat sie, nachdem sie durch Art 116 und 118 B-VG nun einmal zu solchen erklärt waren,⁷⁵ die Bezirke als Privatrechtssubjekte und Gebietskörperschaften behandelt.⁷⁶

73 Vgl die Kundmachung StGBI 486/1920.

74 Anders Adamovich/Froehlich, Die österreichischen Verfassungsgesetze des Bundes und der Länder (1925) 41; Merkl, Durchführungsgesetze zur Bundesverfassung, ZfV 1921, 60 f, der die Art 115 bis 119 B-VG durch § 42 ÜG 1920 für suspendiert hält. Zutreffend Kelsen/Froehlich/Merkl, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 232, wenn sie betonen, dass die Art 115 bis 119 B-VG nur teilweise einer Ausführung bedürfen.

75 Vgl Kelsen/Froehlich/Merkl, Bundesverfassung 231, die die Orts- und Gebietsgemeinden durch Art 118 als Privatrechtssubjekte konstituiert sehen.

76 Vgl für steuerliche Sonderbestimmungen BGBl 407/1921, 462/1921; für Abgabenbefreiungen BGBl 287/1925; für Postgebühren und Postordnung BGBl 38/1925, 41/1925.

D) Das kleine Demokratisierungspaket im Übergangsgesetz

Dass je länger, je mehr die Regelungen über die Gebietsgemeinden in Theorie und Praxis als bloße Programmatik eingestuft wurden, lag daran, dass sie anders als jene betreffend die Ortsgemeinden durch Übergangsbestimmungen überlagert waren. Durch § 8 Abs 1 des Übergangsgesetzes⁷⁷ wurden die staatlichen Behörden in Behörden des Bundes transformiert. Von dieser Einordnung ausgenommen waren allerdings die Behörden „der allgemeinen politischen Verwaltung in den Ländern (Landesregierungen, Landeshauptmannschaften)“ einschließlich ihrer besonderen Dienstzweige und der Agrarbehörden. Deren Stellung war gemäß § 8 Abs 2 ÜG 1920 durch das in Art 120 Abs 1 B-VG verheißende Verfassungsgesetz des Bundes über die Organisation der Verwaltung in den Ländern zu regeln. Die Ausnahme war freilich durch eine Gegen Ausnahme durchbrochen: Bis zum Inkrafttreten dieses Verfassungsgesetzes sollten nach § 42 Abs 2 lit d ÜG 1920 die Behörden der allgemeinen politischen Verwaltung in den Ländern vorderhand zu Bundesbehörden und die in ihnen Bediensteten vorläufig zu Bundesangestellten werden.

Zu den Behörden der allgemeinen politischen Verwaltung in den Ländern zählten auch die Bezirkshauptmannschaften.⁷⁸ Mit der Anordnung in § 8 Abs 2 ÜG 1920, dass die Stellung dieser Behörden durch das Bundesverfassungsgesetz über die Organisation der Verwaltung in den Ländern geregelt werde, war die Beseitigung der Bezirkshauptmannschaften der einfachen Gesetzgebung entzogen. § 34 Abs 1 ÜG 1920 ordnete folgerichtig an, dass bis zur Einrichtung der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern „die dermalige Bezirksverwaltung“ bestehen bleibe. Nach § 34 Abs 2 ÜG 1920 hatte in den Städten mit eigenem Statut die Gemeindevertretung die Aufgaben der Bezirksvertretung zu übernehmen.

Die Festschreibung der bürokratischen Bezirkshauptmannschaft stand jedoch nicht allein. § 34 Abs 1 ÜG 1920 ergänzte sie dahingehend, dass „im Sprengel jeder Bezirkshauptmannschaft eine Bezirksvertretung gewählt“ werde, wofür der § 34 Abs 3 ÜG 1920 die Wahlgrundsätze des Art 119 Abs 2 B-VG für anwendbar erklärte. Diese Verpflichtung zu Wahlen bestand einerseits *ex constitutione* und verlangte sofortige

77 Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung, StGBI 451/1920 = BGBl 2/1920 (idF: ÜG 1920).

78 Zur Begrifflichkeit *Kelsen/Froehlich/Merkel*, Bundesverfassung 312.

Realisierung.⁷⁹ Andererseits hing sie aber praktisch von der Erlassung näherer Bestimmungen über das Wahlverfahren ab, wofür § 34 Abs 5 ÜG 1920 die Landesgesetzgebung für zuständig erklärte. „Die Festsetzung der weiteren Grundsätze für die Ausgestaltung der dermaligen Bezirksverwaltung“ war hingegen nach § 34 Abs 6 ÜG 1920 Sache der Bundesgesetzgebung, und dieses Bundesgesetz musste „binnen vier Monaten nach dem Inkrafttreten des Bundes-Verfassungsgesetzes“ erlassen werden, die dessen Grundsätze ausführenden Landesgesetze binnen weiteren vier Monaten.

III. Das Ringen um das Bezirksverwaltungsgesetz

Die Demokratisierung der Bezirksverwaltung war somit in der Verfassung außer Streit gestellt und durch einen befristeten Gesetzgebungsauftrag in die Wege geleitet. Verständlicher Weise legten die Sozialdemokraten auf seine Effektivierung größten Wert. In der 6. Sitzung des Nationalrats am 4. Dezember 1920 beklagte *Danneberg*, der Bundeskanzler habe in seiner Programmrede zwar betont, dass die Verfassung noch nicht vollendet sei, er habe aber keine Erklärungen geboten, wie seine Regierung dabei vorgehen wolle. Die Frist zur Erlassung des provisorischen Verwaltungsgesetzes laufe am 10. März 1921 ab und es wolle fast scheinen, dass die hohe Bürokratie die Einlösung des Verfassungsversprechens zu hintertreiben versuche. Um die rechtzeitige Beschlussfassung zu sichern, möge der Nationalrat die Regierung auffordern, das Gesetz über die Bezirksvertretung bis 10. Dezember 1920 vorzulegen.⁸⁰ In der 7. Sitzung vom 7. Dezember 1920 erhob der Nationalrat diesen Antrag zum Beschluss.⁸¹ Nachdem die Bundesregierung gleichwohl säumig blieb, intervenierten *Danneberg* und *Renner* vor Weihnachten beim Bundeskanzler, der ihnen zusicherte, dass die Ausarbeitung des Entwurfs in vollem Gange und die Vorlage für das nächste Zusammentreten des Nationalrats zu erwarten sei.⁸²

79 Dies hatte *Seipel* zur Formulierung kritisch angemerkt: vgl *Ermacora*, Quellen 325.

80 StProtNR 1. GP, 159.

81 StProtNR 1. GP, 188.

82 Wiener Zeitung Nr 290 vom 21.12.1920, 1.

A) Die Regierungsvorlage eines Bezirksverwaltungsgesetzes

Am 10. Februar 1921 war es soweit. Die Bundesregierung legte dem Nationalrat den Entwurf eines Bezirksverwaltungsgesetzes⁸³ vor, der die in § 34 Abs 6 ÜG 1920 angekündigten weiteren Grundsätze für die Ausgestaltung der Bezirksverwaltung enthielt, wenn nicht teilweise über sie hinausging und in den nach Art 120 B-VG der Verfassungsgesetzgebung vorbehaltenen Bereich übergriff.⁸⁴ Nach seinen allgemeinen Bestimmungen sollte an die Stelle des bisherigen politischen Bezirks der neue Verwaltungsbezirk treten, der „Bezirk“ heißen und sowohl einen Verwaltungssprengel als auch einen Verwaltungskörper bilden sollte.⁸⁵ Seine Organe hatten die dem Bezirk zugewiesenen behördlichen und wirtschaftlichen Aufgaben zu besorgen und sie vereint zu führen.⁸⁶ Sondereinrichtungen für einzelne Zweige der Verwaltung sollten nur soweit bestehen, als dies durch die besondere Natur dieser Zweige unbedingt erfordert wurde.⁸⁷

Bezirke im Sinn des Entwurfs waren entweder Land-Bezirke oder Stadt-Bezirke, die sich in ihrer Organisation voneinander wesentlich unterschieden.

In den Land-Bezirken wurde die Verwaltung von einer aus Berufsbeamten bestehenden Bezirkshauptmannschaft besorgt, der eine gewählte Bezirksvertretung angegliedert war.⁸⁸ Der Vorstand der Bezirkshauptmannschaft, „Bezirkshauptmann“ titulierte, war ernannt und musste ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter sein.⁸⁹ Die gewählte Bezirksvertretung sollte mindestens acht und höchstens 18 Mitglieder zählen, welche den Titel „Bezirksrat“ führten.⁹⁰ Durch die Materiengesetzgebung konnten überdies Verwaltungsausschüsse vorgesehen werden, die nach dem Grundsatz der Verhältniswahl aus der Mitte der Bezirks-

83 RV 196 BlgNR 1. GP.

84 Treffend Brockhausen, Die Regierungsvorlage für das Bezirksverwaltungsgesetz, ZfV 1921, 50: „Die Bundesverfassung verlangt zunächst nur, daß in den bisherigen politischen Bezirken eine Bezirksvertretung gewählt werde; der Regierungsentwurf geht einen Schritt weiter und macht eine Verwaltungsreform daraus.“

85 Vgl § 1 Abs 2 und 4.

86 Vgl §§ 1 Abs 3, 3 Abs 1.

87 Vgl § 3 Abs 2 zweiter Halbsatz.

88 § 4 Abs 1.

89 § 5 Abs 5.

90 Näher § 6.

vertretung zu wählen waren.⁹¹ Soweit das Gesetz schwieg, war zur Entscheidung die Bezirkshauptmannschaft kompetent.⁹² Sofern eine „Schlussfassung“ der Bezirksvertretungen in Form der Entscheidung, der Zustimmung oder des Gutachtens vorgeesehen war,⁹³ hatten sie unter dem Vorsitz des Bezirkshauptmannes⁹⁴ kollegial zu beraten und zu beschließen.⁹⁵ Der Bezirkshauptmannschaft oblag auch diesfalls die Erstellung der Tagesordnung, die Vorbereitung und der Vollzug der Beschlüsse, die Aktenführung sowie der Schriftverkehr.⁹⁶ Erachtete der Bezirkshauptmann einen Beschluss der Vertretung als rechtswidrig, so hatte er dagegen binnen 14 Tagen Einspruch zu erheben, über den die übergeordnete Verwaltungsstelle zu entscheiden hatte.⁹⁷ Bestand Gefahr im Verzug, beharrte die Bezirksvertretung auf einem als rechtswidrig erkannten Beschluss oder kam über einen Gegenstand, der bereits zum zweiten Mal auf der Tagesordnung stand, kein Beschluss zustande, so war der Bezirkshauptmann zur selbständigen Amtshandlung verpflichtet bzw. berechtigt.⁹⁸ Bei Nichterfüllung der zugewiesenen Aufgaben war die Auflösung der Bezirksvertretung durch den Landeshauptmann möglich.⁹⁹

In den Stadt-Bezirken konnten die Gemeindevertretungen die Ausübung ihrer Befugnisse auf den Stadtrat oder sonst auf einen aus ihrer Mitte gewählten besonderen Ausschuss übertragen.¹⁰⁰ Die Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften oblag in ihnen den Stadtämtern, an deren Spitze als Vorstand der Bürgermeister stand. Diesem war ein Stadtamtsleiter zur Seite gestellt, der ein rechtskundiger, für den allgemeinen Verwaltungsdienst geprüfter Verwaltungsbeamter sein musste.¹⁰¹ Das Verhältnis zwischen Vertretung und Amt war also gegenüber den Land-Bezirken regelrecht auf den Kopf gestellt: Nicht der berufsmäßig

91 § 13.

92 Vgl § 15 Abs 1.

93 Vgl die dem Entwurf als Anlage angeschlossene „Übersicht zu § 35“, in der aus dem Bereich der Bundesvollziehungen einige wenige Angelegenheiten den kollegialen Organen – überwiegend den Verwaltungsausschüssen – zugewiesen sind.

94 Verteidigung dieser Konstruktion durch *Merkel*, *Demokratie und Reform der Verwaltung*, Neues Wiener Tagblatt Nr 45 vom 15. 2. 1921, 1 (2), und *Brockhausen*, *ZfV* 1921, 55.

95 § 16 Abs 1.

96 §§ 15 Abs 2 und 3, 16 Abs 2, 18.

97 § 22.

98 Näher § 23.

99 § 24.

100 § 29.

101 § 30 Abs 2 und 3.

ernannte Vorstand des Amtes präsidierte die Vertretung, sondern der gewählte Präsident der Vertretung stand dem Amte vor.

B) Die parlamentarischen Beratungen

Der Nationalrat wies die Vorlage dem Verfassungsausschuss zu,¹⁰² der umgehend einen zehnköpfigen Unterausschuss einsetzte.

Am Land autokratisches, in der Stadt parlamentarisches Verwaltungssystem: Mit dieser Differenzierung sahen die Sozialdemokraten die Demokratisierung der Bezirksverwaltung konterkariert. Die erste Sitzung bewegte sich um die Grundsatzfrage, ob der Bezirkshauptmann ein ernannter Berufsjurist sein oder von der Bezirksvertretung gewählt werden sollte. Der Antrag *Dannebergs*, Vorstand der Bezirkshauptmannschaft möge der gewählte Obmann der Bezirksvertretung sein, wurde mit fünf gegen fünf Stimmen abgelehnt.¹⁰³ Sein Eventualantrag, die Bezirksvertretung den Bezirkshauptmann aus dem Kreis der rechtskundigen Verwaltungsbeamten wählen zu lassen, verfehlte mit vier zu sechs Stimmen die erforderliche Mehrheit, und auch seinem weiteren Antrag, die Bezirksvertretung aus ihrer Mitte einen Obmann wählen zu lassen, der in der Wirtschaftsverwaltung das Leitungsorgan bilden und in der Bezirksvertretung den Vorsitz führen sollte, war kein Erfolg beschieden.¹⁰⁴ Auf Antrag *Finks* wurde beschlossen, dass bestehende gerichtsbezirksweise Einrichtungen für bestimmte Zweige der Wirtschaftsverwaltung vorläufig beibehalten werden konnten, wohingegen der analoge Antrag *Eislers* betreffend die Aufrechterhaltung der steiermärkischen Bezirksvertretungen abvotiert wurde.¹⁰⁵ Die Verwaltungsausschüsse sollten nur fakultativen Charakter erhalten und im Einvernehmen aller Parteien auch anders als proporzmäßig gewählt werden können; die Bezirksvertretungen sollten verständigt werden müssen, wenn gegen ihr Gutachten entschieden wurde, und Gegenstände auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung setzen können.¹⁰⁶ Das Einspruchsrecht des Bezirkshauptmanns wurde ausgeweitet, die Ein-

102 StProtNR 1. GP 429.

103 Mit den Sozialdemokraten stimmte *Waiß*, christlichsozialer Abgeordneter aus Niederösterreich: Arbeiter-Zeitung Nr 46 vom 16.2.1921, 3.

104 Wiener Zeitung Nr 37 vom 16.2.1921, 8 f.

105 Wiener Zeitung Nr 39 vom 18.2.1921, 3. Die Mindestzahl der Mitglieder der Bezirksvertretung wurde fallen gelassen, die Höchstzahl auf 30 angehoben.

106 Wiener Zeitung Nr 40 vom 19.2.1921, 1 f.

spruchsfrist auf acht Tage verkürzt, die Wahl der Bezirksvertretung mit jener zum Landtag synchronisiert.¹⁰⁷

In der Sitzung vom 24. Februar 1921 berichtete *Danneberg* über eine Besprechung im sozialdemokratischen Klubvorstand mit den Landesvertretern, in der die Länder ihre entschiedene Ablehnung des Entwurfs zum Ausdruck gebracht hätten.¹⁰⁸ Gesetzen, die in so einschneidender Weise in die Verhältnisse der Länder eingreifen, sollte die Form von Verfassungsgesetzen vorbehalten sein. In der Folge stellte er den Antrag, die Beschlussfassung zu reassümieren, weil eine Bezirksvertretung ohne eigenen Vorsitzenden als unmögliche Körperschaft erscheine und weil den besonderen Erfordernissen, namentlich in Niederösterreich, bezüglich der Bezirksstraßenausschüsse und der Bezirksarmenräte nicht Rechnung getragen werde. Der Unterausschuss beschloss mit sechs zu vier Stimmen, von einer Reassümierung abzusehen, worauf die sozialdemokratischen Vertreter erklärten, an den weiteren Beratungen kein Interesse mehr zu haben, und den Verhandlungssaal verließen.¹⁰⁹

Die Sitzung des Verfassungsausschusses am 9. März 1921 verlief konstruktiver. *Fink* referierte über die Verhandlungen im Unterausschuss und ihre großen Schwierigkeiten, um ein Bundesverfassungsgesetz vorzuschlagen, mit dem die Frist in § 34 Abs 6 ÜG auf den 10. Juni 1921 erstreckt wurde. Die Sozialdemokraten stimmen seinem Antrag zu,¹¹⁰ *Danneberg* wollte bei dieser Gelegenheit aber klargestellt wissen, dass die weiteren Grundsätze der Bezirksverwaltung sowie deren Ausführung die Form von Verfassungsgesetzen aufweisen mussten. Damit blieb er in der Minderheit.¹¹¹

Tags darauf im Plenum, am letzten Tag der Frist, berichtete *Fink* über die Differenzpunkte im Ausschuss, *Renner* erläuterte die Haltung seiner Partei¹¹² und *Fink* bat um Zustimmung zur Verlängerung der Frist.¹¹³ Vollkommen unerwartet verfehlte der Antrag jedoch mit 83 Pro- und 51 Kontra-Stimmen die nötige Zweidrittelmehrheit.¹¹⁴ Berichterstatte *Fink* versuchte zu retten, was noch zu retten war, und brachte am Nachmittag

107 Wiener Zeitung Nr 43 vom 23.2.1921, 1 f.

108 Wiener Zeitung Nr 45 vom 25.2.1921, 1.

109 Wiener Zeitung Nr 45 vom 25.2.1921, 1 f.

110 Vgl 248 BlgNR 1. GP.

111 Wiener Zeitung Nr 56 vom 10.3.1921, 8.

112 Vgl auch *Renner*, Das Bezirksverwaltungsgesetz, Arbeiter-Zeitung Nr 68 vom 10.3.1921, 1 f.

113 StProtNR 1. GP 790 ff.

114 StProtNR 1. GP 795.

derselben Sitzung den Antrag einer EntschlieÙung ein, mit der der Verfassungsausschuss beauftragt wurde, die Beratungen zum Bezirksverwaltungsgesetz ungeachtet des Ablaufs der Frist in § 34 Abs 6 ÜG 1920 fortzusetzen und derart zu beschleunigen, dass das Bezirksverwaltungsgesetz bis zum 30. Juni 1921 verabschiedet werden kann.¹¹⁵ Diese EntschlieÙung wurde angenommen,¹¹⁶ weiter geschah aber nichts mehr, die Vorlage des Bezirksverwaltungsgesetzes versandte im Ausschuss. Nachdem die Sozialdemokratien das Interesse verloren hatten, kam es auch der bürgerlichen Mehrheit abhanden. Statt die Regierungsvorlage zu beschließen und im Bezirk ein frühkonstitutionelles Regierungssystem einzurichten, belieÙ sie es unter Verletzung des § 34 Abs 6 ÜG 1920 beim rein bürokratischen *status quo*. Die juristische Literatur übergang dies mit Schweigen.¹¹⁷

C) Unterbleiben der Bezirksvertretungswahlen als Konsequenz

Doch nicht nur im Bund wurde die Verfassung gebrochen, auch die Länder setzten sich über sie hinweg. Wiewohl gemäß § 34 Abs 1 und 5 ÜG 1920 umgehend auf landesgesetzlicher Grundlage Bezirksvertretungen gewählt werden mussten, kam es in keinem Land dazu. Selbst den Sozialdemokraten war eine rein autokratische Verwaltung im Bezirk noch immer lieber als eine gewählte Bezirksvertretung ohne jedes Sagen.¹¹⁸

IV. Die weitere Entwicklung bis zum Ende der Ersten Republik

Damit war schon die erste Stufe der Demokratisierung verfehlt, an die zweite nicht ernsthaft zu denken. Die nachfolgenden Kampfschriften *Merkl*s wider die Demokratisierung der Verwaltung¹¹⁹ und die Revision seiner zunächst demokratisierungsfreundlichen Position¹²⁰ durch

115 StProtNR 1. GP 833.

116 StProtNR 1. GP 834.

117 Neutrale Randnotiz bei *Kelsen/Froehlich/Merkl*, Bundesverfassung 319; Rechtfertigung bei *Adamovich/Froehlich*, Verfassungsgesetze 68: in Ermangelung des in Abs 6 angekündigten Bundesgesetzes stelle sich § 34 „zur Gänze nur als ein der Wirksamkeit noch entbehrender programmatischer Grundsatz dar.“

118 Vgl *Adler*, StProtNR 1. GP 1393, und den Bericht in der Arbeiter-Zeitung Nr 116 vom 29.4.1921, 3 f.

119 Vgl die Broschüre *Merkl*, Demokratie und Verwaltung (1923), die aus Aufsätzen in der ZfV 1922 hervorgegangen war.

120 *Kelsen*, Wesen und Wert der Demokratie (1920) 19 ff.

Kelsen¹²¹ trugen ebenfalls dazu bei, dass die Bezirkshauptmannschaften an Akzeptanz gewannen.¹²² Die provisorische Regelung in § 8 ÜG 1920 „*begann zur endgültigen Organisationsform der Bezirksverwaltung zu erstarren*“.¹²³

A) Die Erstreckung der Bezirkshauptmannschaften auf das Burgenland

Die durch Bundesverfassungsgesetz erlassene Einstweilige Landesordnung für das Burgenland 1922 sah in § 46 vor, dass die Grundsätze für die Führung der allgemeinen staatlichen Verwaltung im Lande innerhalb des bundesgesetzlich festzulegenden Rahmens durch Landesverfassungsgesetz¹²⁴ geregelt werden würden und dass bis dahin die dafür im Burgenland geltenden Vorschriften vorläufig bestehen bleiben sollten.¹²⁵ Im März 1923 wurde gleichwohl das Gesetz über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden aus 1868 von der Bundesregierung auf das Burgenland erstreckt.¹²⁶ Damit traten die Bezirkshauptmannschaften an die Stelle der bisher bestandenen Bezirksverwaltungsämter.

Die Zulässigkeit dieser Maßnahme konnte bezweifelt werden. Sofern man § 46 Abs 2 der Einstweiligen Landesordnung als bundesverfassungsrechtliche Regelung qualifiziert, kam eine Erstreckung von vornherein nicht in Frage, weil unter dieser Prämisse die dort getroffene Weitergeltungsanordnung der Erstreckungsermächtigung als *lex specialis* vorging. Doch selbst bei Deutung als rein landesverfassungsrechtlicher Bestimmung erscheint fraglich, ob die Erstreckung vor dem Hintergrund des vom Bundesgesetzgeber selbst verfügten Weiterbestan-

121 Kelsen, Demokratisierung der Verwaltung, ZfV 1921, 5 (8 ff); derselbe, Allgemeine Staatslehre (1925) 364 ff; derselbe, Wesen und Wert der Demokratie² (1929) 69 ff.

122 Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Demokratisierung der Bezirksverwaltung wieder ein Thema. Zum Entwurf 1946 vgl. Hellbling, Der Entwurf zu einem Bezirksvertretungsgesetz, Zeitschrift für österreichisches Recht und vergleichende Rechtswissenschaft Bd 1 Nr 2 (1946), 52 (54 ff), und Miehsler, Demokratisierung 160 ff; zur Diskussion der 1970er-Jahre Miehsler, Demokratisierung 165 ff; H. Walter, Zur Neuordnung der Bezirksverwaltung, ÖGZ 1979, 86 (86 ff), und Demmelbauer/Pesendorfer, Demokratisierung der Bezirksverwaltung (1980) 19 ff.

123 Miehsler, Demokratisierung 147.

124 Dieses der NÖ Landesverfassung (Art 52 LGBl 1/1920) und mittelbar dem Art 120 Abs 1 B-VG nachgebildete Erfordernis sollte der Minderheit Einfluss auf die Ausgestaltung sichern.

125 § 46 der 1. Anlage zum 2. BVG über das Burgenland (BGBl 202/1922).

126 Art 1 Z 2 BGBl 134/1923.

des der vormaligen ungarischen Bezirksverwaltungsämter wirklich „aus Rücksichten der Rechtsangleichung oder aus sonstigen wichtigen Gründen notwendig und unaufschiebbar erscheinen“¹²⁷ konnte.

B) Die B-VG-Novelle 1925

Wirtschaftliche Zwänge ließen es ratsam erscheinen, die Verwaltung zu reformieren und das 1920 provisorisch akzeptierte Nebeneinander von staatlicher und autonomer Verwaltung in den Ländern zu beenden; verfassungsgerichtliche Entscheidungen¹²⁸ erzeugten Druck, die in der Schwebe belassene bundesstaatliche Kompetenzverteilung endlich in Kraft zu setzen. Deren Wirksamwerden hing jedoch nach § 42 Abs 2 Z 3 ÜG 1920 von der Erlassung jenes in Art 120 B-VG verheißenen Bundesverfassungsgesetzes über die Organisation der staatlichen Verwaltung in den Ländern ab, dessen Erlassung nach dem Scheitern des Bezirksverwaltungsgesetzes utopisch schien.

Die Reformpläne der Bundesregierung setzten deshalb primär am ÜG 1920 an. Durch Neufassung des § 42 sollte die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in Kraft gesetzt, durch Neufassung des § 8 sollten die 1920 dem Bund zugewiesenen Behörden an die Länder übertragen, durch Neufassung des § 9 die Bundesangestellten von den Ländern übernommen werden.¹²⁹ Nach massivem Widerstand der Bürokratie¹³⁰ ließ die Regierung die beabsichtigte Verländerung des Personals aber wieder fallen.¹³¹ Der Nationalrat billigte ihre Vorlage, ohne an ihr wesentliche Änderungen vorzunehmen.¹³² Die Sozialdemokraten hatten gar nicht versucht, ihre Zustimmung zur Inkraftsetzung der Kompetenzverteilung mit der Demokratisierung der Bezirksverwaltung zu junktivieren.¹³³

127 So die Kriterien in § 6 Abs 2 des 1. BVG über das Burgenland (BGBl 85/1921).

128 Vgl insbesondere VfSlg 328/1924.

129 Erster Entwurf in Wiener Zeitung Nr 58 vom 12.3.1925, 2 = *Berchtold*, Die Verfassungsreform von 1925 (1992) 99 f.

130 Dazu *Wielinger*, MStLA 42/43 (1992/93), 70 f.

131 RV 326 BlgNR 2 GP = *Berchtold*, Verfassungsreform 147 ff.

132 AB 421 BlgNR 2. GP = *Berchtold*, Verfassungsreform 161 f.

133 Im Vorfeld hatte es einzelne Vorstöße gegeben: vgl etwa Wiener Zeitung Nr 154 vom 7.7.1924, 1.

Mit der Novelle¹³⁴ wurden die Bezirkshauptmannschaften, die zuvor bloß beiläufig in § 34 erwähnt worden waren und die auch in den einige Tage zuvor verabschiedeten Verwaltungsverfahrensgesetzen nicht namentlich genannt wurden,¹³⁵ im Text des § 8 prominent verankert. Gemäß § 8 Abs 5 lit b waren sie dem Landeshauptmann unterstellt und mit der Aufgabe betraut, nach den näheren Bestimmungen der Bundes- und Landesgesetze sowohl die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung als auch jene der Landesverwaltung zu führen. Die Bestimmungen über die Gemeinden im B-VG tastete die Reform jedoch ebenso wenig an wie den § 34 ÜG 1920, der zur Wahl von Bezirksvertretungen verpflichtete. Sie dürften als Tabuzonen erschienen sein, die besser unberührt gelassen wurden. Statt alte Versprechungen und Provisorien zu beseitigen, fügte die Novelle ihnen neue hinzu. Neben die Promesse in Art 120 B-VG und die Übergangslösung in § 34, an deren Verwirklichung niemand mehr dachte, trat mit § 8 Abs 5 ein weiteres Übergangsregime, das sichtlich auf Dauer angelegt war.¹³⁶ Die Bestimmungen über das Amt der Landesregierung in lit a und im nachfolgenden Bundesverfassungsgesetz über die Ämter der Landesregierung;¹³⁷ die Regelung der Aufsicht über Ortsgemeinden und Bezirksverwaltungen in lit e, die als Mittel die Auflösung der Vertretungskörper der Bezirksverwaltungen einschloss;¹³⁸ die Schaffung von Kompetenzgrundlagen für Änderungen in den Rechtsverhältnissen der Ortsgemeinden sowie der allgemeinen und besonderen autonomen Bezirksverwaltungen regelnden Gesetze in lit f¹³⁹ – der Sache nach bildeten diese Regelungen jene bundesverfassungsrechtlichen Grundsätze für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern, die in

134 Übergangsnovelle, BGBl 269/1925.

135 Das EGVG (BGBl 273/1925) führte in Art II Abs 1 lit a „die Behörden der politischen Verwaltung in den Ländern“ an, unter die auch die Bezirkshauptmannschaften fielen, in lit f „die Landes- und Bezirksschulbehörden sowie die Ortsschulbehörden in den Städten mit eigenem Statut (im Burgenland: mit Städten mit geregelter Magistrat)“ sowie in lit i „die autonomen Bezirksbehörden“. Zu den letzteren wurden zeitgenössisch die steiermärkischen Bezirksvertretungen, die niederösterreichischen Bezirksfürsorgegeräte sowie die niederösterreichischen Bezirksstraßenausschüsse gerechnet: vgl *Mannlicher/Coreth*, Die Gesetze zur Vereinheitlichung der Verwaltung (1926) 8. Für die Bezirksfürsorgegeräte kann diese Einordnung mit *Koja*, ZAS 1967, 170, bezweifelt werden.

136 *Mokre*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder (1929) 40, spricht von „Zwischenbestimmungen“; *Antoniolli*, Begriff und Grundlagen der Selbstverwaltung in Österreich, ZöR 10 (1959/60), 334 (343), sieht in § 8 Abs 5 ÜG den Grund für die verfassungsrechtliche Erstarrung der Selbstverwaltung.

137 BGBl 289/1925.

138 Dazu VfSlg 2495/1953.

139 Dazu VfSlg 2832/1955.

Art 120 B-VG in Aussicht gestellt waren.¹⁴⁰ Dem in Art 115 B-VG verankerten Grundsatz der Selbstverwaltung waren sie allerdings nur mehr am Rande verpflichtet. Dass der VfGH in weiterer Folge die Art 115 bis 120 B-VG mit Ausnahme der Art 119 Abs 2 und 3 B-VG als reine Programmsätze einstufte, aus denen Rechte nicht abgeleitet werden konnten,¹⁴¹ war nach und aufgrund ihrer Überlagerung durch den § 8 Abs 5 ÜG 1920 eine vertretbare Rechtsauffassung.

Durch die Verfassungsreform von 1925 wurden also zum einen die Bezirkshauptmannschaften stabilisiert, ohne sonstige Organe der Bezirksverwaltung zu verbieten,¹⁴² zum anderen wurde die Unübersichtlichkeit der Verfassungsrechtslage noch weiter gesteigert. Gut sichtbar wird dies in der Wiederverlautbarung des Übergangsgesetzes 1920,¹⁴³ die ganz zu Recht den § 34 als geltendes Recht führt und bloß die Frist im letzten Satz seines Abs 6 in kursiver Schrift als überholt ausweist.¹⁴⁴

C) Die B-VG-Novelle 1929

Im Jahr 1929 standen drängendere Probleme an, mit der Perpetuierung der Bezirkshauptmannschaften hatte sich die Sozialdemokratie längst abgefunden. In der Verfassungsnovelle 1929 wurde das im Jahre 1925 Versäumte nachgeholt und der § 34 ÜG 1920 betreffend die Wahl der Bezirksvertretungen ersatzlos gestrichen.¹⁴⁵ Die Art 115 bis 120 B-VG blieben hingegen unverändert, sieht man von der Einfügung einer Sesshaftigkeitsklausel in Art 119 Abs 2 B-VG einmal ab.¹⁴⁶ Bemerkenswert ist außerdem, dass die Bezirke in der Novelle 1929 durchwegs als Rechts-

140 Zeitgenössische Lehrbuchdarstellung bei *Herrnritt*, Österreichisches Verwaltungsrecht (1925) 74 ff.

141 VfSlg 1385/1931, 1399/1931.

142 *Oberndorfer*, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen in Österreich, DÖV 1972, 529 (531), spricht von verfassungskräftiger Absicherung.

143 BGBl 368/1925.

144 Ebenso *Miehsler*, Demokratisierung 148.

145 Art I § 2 Übergangs-BVG (BGBl 393/1929).

146 Art I § 54 BGBl 392/1929.

subjekte und Gebietskörperschaften angesprochen sind¹⁴⁷ und dass die Schulräte in der Verfassung verankert wurden.¹⁴⁸

V. Bezirke und Bezirkshauptmannschaften unter der Verfassung 1934

Mit der Abkehr von der Demokratie in den Jahren 1933 und 1934 war das Schicksal der Pläne, die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern zu demokratisieren, endgültig besiegelt.

Die ständisch-autoritäre Verfassung 1934 richtete die Bezirke als reine Verwaltungssprengel ein, denen Rechtspersönlichkeit versagt war und die deshalb in Art 123 Abs 1 als „Verwaltungsbezirke“ bezeichnet wurden. Als Selbstverwaltungskörper waren nur mehr die Ortsgemeinden vorgesehen, die durch Landesgesetz zu Ortsgemeindeverbänden zusammengeschlossen werden oder sich auf landesgesetzlicher Grundlage mit anderen Ortsgemeinden zu gemeinsamer Geschäftsführung vereinigen konnten,¹⁴⁹ aber keine Gebietsgemeinden mehr. Die bisherigen politischen Bezirke wurden in Verwaltungsbezirke transformiert, die autonomen Bezirke hingegen bis zu einer sie in Ortsgemeindeverbände überführenden landesgesetzlichen Regelung vorderhand bestehen gelassen.¹⁵⁰ Diese Regelung sollte ursprünglich bis 31. Dezember 1935 erfolgen, die Frist wurde jedoch in der Folge zunächst auf Ende 1936¹⁵¹ und sodann auf Ende 1937¹⁵² erstreckt. Im Zuge seiner Gemeindeform¹⁵³ löste das Land Steiermark am Vorabend des Anschlusses seine Bezirksvertretungen per 31. März 1938 auf und übertrug das Vermögen der Bezirke einem Liquidationsfonds, der es abzuwickeln hatte.¹⁵⁴

147 Vgl Art 18 Abs 5, 23 Abs 1 und 2, 131 Abs 1 und 2, 132 Abs 1, 135 Abs 2 und 137 B-VG idF BGBl 392/1929. Die Novelle 1925 hatte sich noch mit dem Ausdruck „Länder (Bezirke)“ beholfen: vgl Art 137 Abs 2 und 144 Abs 2 idF BGBl 268/1925.

148 Art 102a B-VG idF BGBl 392/1929.

149 Vgl Art 123 Abs 4 und 5, 133 Verfassung 1934 (BGBl I 239/1934 = BGBl II 1/1934).

150 § 40 Abs 1 und 2 Verfassungsübergangsgesetz 1934 (BGBl II 75/1934).

151 BGBl 486/1935.

152 BGBl 443/1936.

153 Vgl die Gemeindeverfassung LGBl 16/1938.

154 Vgl das Bezirksauflösungsgesetz LGBl 19/1938. Nach seinem § 10 Abs 3 ging nach Auflösung des Fonds etwa noch vorhandenes Vermögen in das Eigentum des Landes über.

Die Bezirkshauptmannschaften hingegen blieben unverändert bestehen und die Verfassung 1934 strich ihre Rolle als Behörden des Verwaltungsbezirks entsprechend heraus. Gemäß Art 115 Abs 4 hatten die Bezirkshauptmannschaften in Unterordnung unter den Landeshauptmann als Vorstand nach den Bestimmungen der Gesetze die Geschäfte der Verwaltung im Lande zu führen, soweit sie nicht durch eigene Bundesbehörden besorgt wurden. Die Bestellung der Bezirkshauptleute bedurfte nunmehr jedoch der Zustimmung des Bundeskanzlers, die auch widerrufen werden konnte,¹⁵⁵ was zur Abberufung des betreffenden Bezirkshauptmanns verpflichtete.¹⁵⁶

Überdies diente die Bezirkshauptmannschaft auch der Reorganisation des Amtes der Landesregierung zum Vorbild. Dieser Hilfsapparat wurde in Landeshauptmannschaft umbenannt, stärker auf den Landeshauptmann als Vorstand ausgerichtet und einer bundesgesetzlichen Regelung unterstellt.¹⁵⁷ Als Leiter des inneren Dienstes war ein Regierungskontrollor vorgesehen, der ein zum Verwaltungsdienst befähigter rechtskundiger Verwaltungsbeamter sein musste und dessen Bestellung ebenfalls der Zustimmung des Bundeskanzlers bedurfte.¹⁵⁸ Letzteres galt auch für die Betrauung eines Beamten der Landeshauptmannschaft mit der Leitung der Angelegenheiten des öffentlichen Sicherheitsdienstes.¹⁵⁹

VI. Schlussbemerkungen

Die Jahre zwischen 1918 und 1938 waren für die Bezirkshauptmannschaften eine bewegte Epoche. Anfangs als monarchisches Relikt angefeindet, erschien ihre Ablösung durch Selbstverwaltungskörper nur eine Frage der Zeit, eine Befugnis des Bundes zur Aufstellung von Grundsätzen für die Einrichtung der allgemeinen staatlichen Verwaltung im Zuge der Ausarbeitung der neuen Bundesverfassung 1920 beschlossene Sache. In letzter Minute wurde jedoch für die Festlegung solcher Grundsätze die Rechtsform eines Bundesverfassungsgesetzes

¹⁵⁵ Art 115 Abs 6, 139 Abs 4 Verfassung 1934.

¹⁵⁶ Vgl ferner § 35 Abs 1 Verfassungsübergangsgesetz 1934.

¹⁵⁷ Art 115 Abs 2 und 3 Verfassung 1934. Ein solches Landeshauptmannschaftsgesetz wurde jedoch nicht erlassen.

¹⁵⁸ Art 115 Abs 2 Verfassung 1934. Auch diese Zustimmung stand unter Widerrufsvorbehalt.

¹⁵⁹ Art 115 Abs 6 Verfassung 1934.

verlangt. 1921 scheiterte der Vorstoß, den Bezirkshauptmannschaften gewählte Bezirksvertretungen zur Seite zu stellen, am Dissens der Parteien über die Leitung und das Verhältnis dieser Organe. Zeitgleich mit der Erlassung der Gesetze zur Vereinfachung der Verwaltung wurden die Bezirkshauptmannschaften im Jahre 1925 als Provisorien verfassungsrechtlich außer Streit gestellt, im Jahre 1929 wurde die noch verbliebene Demokratisierungsoption beseitigt. Die autoritäre Verfassung 1934 stellte schließlich das Provisorium definitiv und richtete die neuen Landeshauptmannschaften am Vorbild der Bezirkshauptmannschaften aus.

So wechselhaft sich die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen gestalteten, so stabil erwiesen sich die gesetzlichen Grundlagen. Die Bezirkshauptmannschaften sind nach 1918 im Wesentlichen geblieben, was und wie sie seit 1868 waren, und sie haben sich in der Zwischenkriegszeit ihre Belastbarkeit, ihre Beweglichkeit und ihre Tragfähigkeit erhalten. Das Rückgrat der österreichischen Verwaltung bilden sie bis heute.

Staatenfolge und Verwaltungsgeschichte. Die österreichischen Bezirkshauptmannschaften in Italien nach 1918

Mit der in der Villa Giusti in Padua am Nachmittag des 3. Novembers 1918 erfolgten Unterzeichnung eines Waffenstillstandes wurde der Erste Weltkrieg zwischen Italien und Österreich beendet.

Der dritte Punkt des Abkommens¹ betraf nicht nur die Räumung der von Österreich-Ungarn seit Kriegsbeginn besetzten Gebieten, sondern auch die Fixierung einer Demarkationslinie, hinter welche sich das österreichische Militär zurückziehen hatte. Diese Linie folgte im Wesentlichen geographischen, nicht zu diesem Zeitpunkt existenten administrativen Gesichtspunkten und betraf die südlich des Alpenhauptkammes gelegenen Gebiete der Gefürsteten Grafschaft Tirol und die Österreichischen Küstenlande als Ganzes, dazu kamen noch kleinere Gebiete der Herzogtümer Kärnten und Krain.

Diese Gebiete standen mit dem Inkrafttreten des Waffenstillstandes am 4. November unter italienischer Verwaltung. Hier soll der Frage nachgegangen werden, wie Italien den Übergang in der zivilen Verwaltung der betroffenen Gebieten vollzogen hat und welche Lösungen dabei in Hinblick auf die Anpassung an die eigenen Strukturen gewählt worden sind, dies immer unter besonderer Berücksichtigung der zum damaligen Zeitpunkt existierenden Bezirkshauptmannschaften.² Konkret betroffen waren, bezogen auf die bis zu diesem Moment bestehenden österreichischen Verwaltungsstrukturen, die Bezirkshauptmannschaften Schlanders, Meran, Bozen, Brixen, Bruneck, Ampezzo, Primiero, Borgo, Trient, Mezzolombardo, Tione, Cles, Rovereto, Riva und

1 Text abrufbar unter <de.wikipedia.org/wiki/Waffenstillstand_von_Villa_Giusti> (3.4.2018).

2 Der Autor beschränkt sich diesbezüglich auf die Behandlung der cisleithanischen Kronländer; Fiume/Rijeka gehörte mit Kroatien zur ungarischen Reichshälfte, Dalmatien war ein eigenes Königreich. Für die ehemaligen Tiroler Gebiete siehe *Vinatzer*, Der Übergang von der altösterreichischen zur italienischen Staatsverwaltung. Südtirols Bezirksverwaltungsbehörden seit 1918, in: *Tiroler Landesregierung* (Hg), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften (1972) 96 sowie *Schober*, Die Übernahme der k.k. Bezirkshauptmannschaften im südlichen Landesteil durch die Italiener, in: *Tiroler Landesregierung* (Hg), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften (1972) 118.

Cavalese der Gefürsteten Grafschaft Tirol,³ sowie, was die Österreichischen Küstenlande betrifft, die Bezirkshauptmannschaften Görz, Gradisca, Monfalcone, Sežana und Tolmin der Gefürsteten Grafschaft Görz und Gradisca, die Bezirkshauptmannschaften Koper, Lošinj, Poreč, Pazin, Pula, Veglia und Voloska der Markgrafschaft Istrien sowie Stadt und Gebiet von Triest als eigenes Kronland. Dazu kommen noch die Bezirkshauptmannschaften Postojna und Logatec des Herzogtums Krain, sowie Tarvis als Teil der Bezirkshauptmannschaft Villach des Herzogtums Kärnten.

I. Besetzung und provisorische Verwaltung durch das italienische Militär

Die italienische Verwaltung, die bis zum Abschluss eines Friedensvertrages an und für sich als provisorisch anzusehen gewesen wäre, baute dabei auf drei Institutionen: Das Generalsekretariat für Zivilangelegenheiten, die Militärgouverneure und die Zivilkommissare.⁴ Die Planungen für die Einrichtung dieser Strukturen waren zum Teil bereits lange vorher angelaufen. Bereits am 29. Mai 1915, also kurz nach der am 23. Mai erfolgten Kriegserklärung Italiens, wurde mit Befehl der obersten italienischen Heeresleitung das hier angesiedelte Generalsekretariat für Zivilangelegenheiten („Segretariato Generale per gli Affari Civili“) als zuständiges Organ für die Koordinierung der Zivilverwaltung in den militärisch besetzten Gebiete eingerichtet.⁵ Zum Generalsekretär wurde *Agostino D'Adamo* ernannt, Sitz des Generalsekretariats war Abano bei Padua, es bestand sowohl aus militärischen, als auch aus zivilen Beamten, darunter befanden sich Trentiner (*Francesco Meinestrina*, *Giuseppe Stefanelli*) und Istrianer (*Francesco Salata*) mit Erfahrung in der österreichischen Verwaltung.

Die Zivilverwaltung auf oberster Ebene in den besetzten Gebieten wurde zunächst den Militärbehörden übertragen. Der italienische Ge-

3 Betroffen waren außerdem, gemäß ihrer Lage nach dem Wasserscheidenprinzip, Gebiete der Bezirkshauptmannschaft Imst im Obervinschgau sowie – allerdings entgegen dem besagten Prinzip –, Gebiete der Bezirkshauptmannschaft Sillian im Oberpustertal.

4 Gute Überblicke über den Wechsel in der öffentlichen Verwaltung der nach dem 4. November 1918 durch Italien besetzten Gebiete Österreich-Ungarns bieten *Capuzzo*, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana. Legislazione e amministrazione a Trento e a Trieste (1918-1928)*. Pubblicazioni del Seminario giuridico della Università di Bologna 144 (1992), und - mit dem Fokus auf Südtirol - *Di Michele*, *Die unvollkommene Italianisierung. Politik und Verwaltung in Südtirol 1918-1943*. Veröffentlichungen des Südtiroler Landesarchivs 28 (2008).

5 Dazu *Capuzzo*, *Nesso* 16 ff.

neralstabschef *Armando Diaz* ernannte dazu offiziell mit Befehl vom 19. November 1918 General *Guglielmo Pecori-Giraldi* zum Militärgouverneur für die besetzten Gebiete der Grafschaft Tirol⁶ und General *Carlo Pettiti di Roreto* für jene des Österreichischen Küstenlandes.⁷ Während im zweiten Falle der Militärgouverneur an die Stelle des österreichischen Statthalters trat und eine bereits vorhandene Verwaltungsgliederung mit Zentrum in Triest übernehmen konnte, wobei das ihm zugewiesene Territorium nicht mehr wie bisher üblich, als „Litorale Austriaco“, sondern als „Venezia Giulia“ bezeichnet wurde,⁸ war die Lage im von Tirol abgetrennten Teil gänzlich anders. Hier musste sowohl vom Umfang als auch von der Bezeichnung her eine neue Region erst neu definiert werden. Wurde General *Pecori-Giraldi* am 10. November noch als Gouverneur von „Trento“ bezeichnet,⁹ lautete sein Titel in der Ernennung vom 19. November neutral „Governatore del Trentino, Alto Adige e Ampezzano“.¹⁰ Wenn sich eine zweisprachige Proklamation *Pecori-Giraldis* vom 18. November eigens an die Bevölkerung des Hochtsch („Alto Adige“) wandte,¹¹ zeigt sich deutlich, dass dem deutschsprachigen Teil des besetzten Gebietes durchaus eine besondere Stellung zuerkannt wurde. Dabei sind aber sowohl der Name, als auch der Umfang des damit bezeichneten Gebietes ahistorisch.¹² Hier sollte wohl der Eindruck erweckt werden, diese Räume hätten bereits existiert. Der Einfluss, den die Nationalisten um *Ettore Tolomei*, den von der italienischen Regierung ernannten Leiter des Kommissariats für die Sprache und Kultur des Hochtsch („Commissariato per la lingua e cultura dell'Alto Adige“), zunächst noch auf den Militärgouverneur ausüben konnten, ist spürbar.

Funktionell standen jedenfalls die Gouverneure an der Spitze der militärischen, wie der zivilen Verwaltung, sodass ihnen praktisch auch die

6 Zu *Guglielmo Pecori-Giraldi* vgl. *Corsini*, *Guglielmo Pecori-Giraldi governatore militare del «Trentino, Ampezzano e Alto Adige»*, in: *Corsini* (Hg), *Problemi di un territorio di confine. Trentino e Alto Adige dalla sovranità austriaca all'accordo Degasperi-Gruber* (1994) 259.

7 Ihre Designation dürfte dabei aber bereits auf die Tage um den 3. November zu datieren sein; vgl. *Capuzzo*, Nesso 32.

8 *Capuzzo*, Nesso 7.

9 Vgl. Dokument Nr 1 im Anhang bei *Capuzzo*, Nesso 233.

10 *Capuzzo*, Nesso 33.

11 Vgl. die Transkription dieser Proklamation bei *Schober*, *Die Tiroler Frage auf der Friedenskonferenz von Saint Germain*. *Schlern-Schriften* 270 (1982) 175 f; eine Abbildung findet sich zB bei *Di Michele*, *Italianisierung* 49; zur Entwicklung in der Benennung der neuen Region vgl. *Corsini*, *Il Trentino e l'Alto Adige nel periodo 3.11.1918 - 31.12.1922*, in: *Corsini/Emert/Kramer* (Hg), *Trentino e Alto Adige dall'Austria all'Italia* (1969) 103 (106 ff).

12 Das „Dipartimento Alto Adige“ des in napoleonischer Zeit errichteten Königreichs Italien bezeichnete ein Gebiet mit anderem Umfang, vgl. *Corsini*, *Trentino e Alto Adige* 107.

Aufgaben der österreichischen Statthalter zukamen. Ausgeübt wurden diese Funktionen von einem eigenen Amt für zivile Angelegenheiten, dem „Ufficio Affari Civili“, das – analog zum Generalsekretariat der Armeeleitung – die zivilen Belange übernahmen.¹³

Was schließlich die Übernahme und Gestaltung der Zivilverwaltung auf Bezirksebene betrifft, verfügte General *Armando Diaz* in einem an die Gouverneure von Trient und Triest adressierten Telegramm vom 10. November 1918, die Zivilverwaltung in den Bezirken der besetzten Gebiete wieder herzustellen und an Kommissare zu vergeben. Sie sollen bevorzugt aus den Reihen Offiziere mit Erfahrung in der Zivilverwaltung ausgewählt und die Aufgaben der Bezirkshauptmänner übernehmen.¹⁴ Dies entsprach außerdem einem bereits im Juni 1915 erlassenen Befehl, welcher die Zivilverwaltung in den besetzten Gebieten regelte und dafür jedem Militärkommando einen Zivilkommissar zur Seite stellte.¹⁵

Wie die teilweise dramatische Ablösung der Bezirkshauptmänner durch die Zivilkommissare vorgegangen ist, hat *Richard Schober* in einer Auswertung von Unterlagen des Tiroler Landesarchives detailliert dokumentiert.¹⁶ Obwohl sie lediglich die abgetrennten Gebiete der Grafschaft Tirol betreffen, sollen die Berichte hier kurz zusammengefasst werden. Am 31. Oktober 1918 erteilte der Statthalter in Innsbruck an alle Bezirkshauptmannschaften den Auftrag, „das Staatsgut zu bergen“, so- dann aber ihre Tätigkeit weiter ausführen, bis die militärischen Behörden zum Rückzug befahlen.¹⁷ Die unübersichtliche Lage, die sich schließlich durch den militärischen Zusammenbruch und das Vorrücken italienischer Truppen ergab, machte, wie man sehen wird, eine koordinierte Aktion unmöglich. In Brixen wurde der Bezirkshauptmann *Johann Niederwieser* bereits am 4. November enthoben, arbeitete aber unter dem neuen Zivilkommissar bis zum Abschluss des Friedensvertrags in Saint Germain im September 1919 weiter.¹⁸ In Meran wurde der Bezirkshauptmann Graf *Julius Marzani* am 5. Dezember abgesetzt und

13 *Capuzzo*, Nesso 42.

14 Vgl. Dokument Nr 1 im Anhang bei *Capuzzo*, Nesso 233: „All'uopo ritiensi ristabilire autorità politiche distrettuali che affidate a Commissari da nominarsi preferibilmente tra ufficiali richiamati appartenenti alla carriera amministrativa esercitano funzioni proprie capitanati distrettuali“; beauftrag wurden mit diesen Funktionen vor allem Trentiner, vgl. *Di Michele*, Italianisierung 24 ff.

15 *Capuzzo*, Nesso 17; umgesetzt wurde dies in bereits während des Krieges von italienischem Militär zeitweise besetzten Gebieten wie zB Cortina, vgl. *Schober*, Übernahme 125.

16 *Schober*, Übernahme 118 ff.

17 *Schober*, Übernahme 118.

18 *Schober*, Übernahme 120; an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass zu den Zivilkommissaren bislang keine systematischen Studien vorliegen, auf die hier zurückgegriffen hätte werden können.

durch den ehemaligen Bezirkshauptmann von Cles, Dr *Zampedri*, ersetzt.¹⁹ In Bozen ergab sich die Ablösung des Bezirkshauptmannes zwangsläufig in dem Sinn, dass *Johann Ritter von Haymerle* im Moment der italienischen Machtübernahme um Pensionierung angesuchte.²⁰ An seine Stelle trat Zivilkommissär *Peterlongo*.²¹ In Schlanders war die Lage insofern bemerkenswert, als Bezirkshauptmann *Hermann Peter* noch am Tag des Waffenstillstandes nach Innsbruck flüchtete und Oberst *Piave* als Militärkommandant in Folge dessen am 7. November den Statthaltereikonzipisten *Johann Ebner* zum Bezirkshauptmann ernannte und auf die Einsetzung eines Zivilkommissärs verzichtete.²² Wie unübersichtlich die Lage damals war, zeigt die Tatsache, dass das Statthaltereipräsidium in Innsbruck noch am 17. November dem vormaligen Bezirkshauptmann von Mezzolombardo, *Anton Dannesberger*, diese Funktion in Schlanders übertrug, ohne dass er jedoch dieses Amt antreten konnte. Relativ lange hielt sich hingegen der Bezirkshauptmann von Bruneck, *Philipp Strele*, der noch im Februar 1919 Apelle an die Tiroler Landesregierung um Entsendung amerikanischer, englischer oder französischer Kommissionen richtete. In Bruneck zeigte sich, dass auch eine vorübergehende Koexistenz mit einem italienischen Zivilkommissar (*Conci*) möglich sein konnte.²³ In Trient musste Bezirkshauptmann Graf *Guido Consolati* bereits am 3. November sein Amt aufgeben, hier gab Munizipaldirektor *Filippo Faes* als Leiter eines provisorischen Nationalrates die Schließung der Bezirkshauptmannschaft bekannt. Da *Schober* nichts von einem Zivilkommissar weiß, ist anzunehmen, dass im Bereich der ehemaligen Bezirkshauptmannschaft Trient Land die Zivilverwaltung direkt vom Militärgouverneur übernommen worden ist.²⁴ In Mezzolombardo übergab Bezirkshauptmann *Dannesberger* am 8. November sein Amt an Komissar *Zanetti*.²⁵ Wo es die militärische Lage nach dem Kriegseintritt Italiens 1915 erforderte, wurde die Verlegung von Behörden in das Hinterland angeordnet. So wurden die Bezirkshauptmannschaften Ampezzo und Primiero nach Innsbruck verlegt, die Bezirkshauptmannschaft Borgo zunächst nach Pergine, später nach Trient.²⁶ In Ampezzo konnte im November 1917 nach der Wiedereroberung durch österreichische Truppen *Erich Kneußl* das Amt eines Bezirkshauptmannes

19 *Schober*, Übernahme 120; dies erfolgte unter dem Protest der Beamten, wobei man dem italienischen Militär durchaus ein Kontrollrecht zugestand.

20 *Schober*, Übernahme 121.

21 *Schober*, Übernahme 123.

22 *Schober*, Übernahme 121.

23 *Schober*, Übernahme 122.

24 Vgl dazu auch *Capuzzo*, Nesso 24.

25 *Schober*, Übernahme 124.

26 *Schober*, Übernahme 124 f.

wieder aufnehmen, musste schließlich aber nach einem Jahr am 15. November 1918 abtreten. In Primiero errichtete im Dezember 1917 *Meinhard von Grabmayr* zu Angerheim die Bezirkshauptmannschaft wieder neu ein, wurde dort schließlich am 4. November 1918 verhaftet.²⁷ In Borgo hätte die Bezirkshauptmannschaft unter *Agathon Chevalier de Colins* bereits im Mai 1916 ihre Tätigkeit wieder aufnehmen sollen, was jedoch aufgrund feindlichen Artilleriebeschusses nicht möglich war. Das Amt blieb weiterhin in Trient untergebracht, wo der Bezirkshauptmann am 3. November 1918, wie sein Amtskollege von Trient, durch *Faes* abgesetzt wurde.

In Cles wurde Bezirkshauptmann *Otto Spängler* ab dem 4. November festgehalten, die Bezirkshauptmannschaft als Behörde blieb bis zum Eintreffen des Zivilkommissars *Ricci* geschlossen. Erst danach erhielt *Spängler* die Erlaubnis, Cles verlassen und nach Innsbruck abreisen zu dürfen.²⁸ In Tione musste Bezirkshauptmann *Karl Ebner* am 6. November an den als Zivilkommissar eingesetzten Leutnant *Gandolfo* übergeben. Trotzdem ernannte das Statthaltereipräsidium am 14. November 1918 den früheren Bezirkshauptmann von Tione *Karl Elsler* mit der Amtsleitung, ohne dass ein effektiver Dienstantritt folgen konnte.²⁹

Für die Bezirkshauptmannschaften Cavalese, Riva und Rovereto lagen für *Schober* leider keine Berichte zur Auswertung vor.³⁰

In Bezug auf die Auswertung dieser eben geschilderten Vorgänge stellt sich die Frage, inwiefern sich die italienische Vorgangsweise mit Artikel 6 des Waffenstillstandsvertrages vom 3. November 1918 in Einklang bringen lässt. Dieser enthielt eigentlich die Bestimmung, dass die Verwaltung der geräumten Gebiete innerhalb der definierten Demarkationslinie provisorisch den lokalen Behörden unter Kontrolle der Militärkommandos der verbündeten Okkupationstruppen anvertraut wird.³¹ Dass den italienischen Behörden diesbezüglich schon ein möglicher Widerspruch in der Interpretation des eigenen Vorgehens bewusst war, zeigen die am 29. November 1918 vom Generalsekretariat für zivile Angelegenheiten veröffentlichten und vom stellvertretenden Generalstabschef *Pietro Badoglio* unterzeichneten politischen Instruktionen für die besetzten Gebiete („Istruzioni politiche per i territori occu-

27 *Schober*, Übernahme 126.

28 *Schober*, Übernahme 126 f.

29 *Schober*, Übernahme 127.

30 *Schober*, Übernahme, 127.

31 „The administration of the evacuated territories of Austria-Hungary will be intrusted to the local authorities under the control of the allied and associated armies of occupation“, Wortlaut des Abkommensabrufbar unter <www.forost.ungarischesinstitut.de/pdf/19181103-1.pdf> (4.4.2018).

pati“).³² Hier unterscheidet *Badoglio* zunächst die Gebiete, die erst auf Grund der Bestimmungen des Waffenstillstandes von italienischem Militär zu besetzen seien, von jenen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Waffenstillstandes bereits effektiv unter italienischer Kontrolle standen - dazu zählte er die Bezirke Ala und Tione, aber auch Trient und Triest. Auf diese sei Artikel 6 nicht anzuwenden. Zudem beziehe sich die Bezeichnung „local authorities“ lediglich auf Gemeinde- bzw. Landesverwaltungen und nicht auf die Behörden der staatlichen Verwaltung, die mit der Auflösung der Monarchie jeglichen Rechtsanspruch verloren hätten.³³ Demnach sei die Verwaltung in den besetzten Gebieten weiterhin im Sinne der Haager Friedenskonferenzen zu gestalten. Allerdings sollten Absetzungen von bisher im Dienst stehenden Beamten, sowie Änderungen in Bestand und Funktionsumfang von Ämtern in den einzelnen Verwaltungsbereichen, besonders jedoch in der Schul- und Justizverwaltung, vorläufig vermieden werden.

Dass die militärische Besetzung aus italienischer Sicht von vorne herein keineswegs „provisorisch“ angesehen wurde, zeigt sich in einem persönlichen und höchstvertraulichen Rundschreiben *Badoglios* („Circolare personale riservatissima“) vom 26. November 1918 betreffend allgemeine politische Direktiven für die besetzten Gebiete („Direttive politiche sommarie per territori occupati“).³⁴ Unter Punkt 1 macht er unmissverständlich klar, dass die besetzten Gebiete dem italienischen Königreich einverleibt und deshalb weder mit Gewalt noch mit Schwäche, aber mit Gleichheit und Gerechtigkeit behandelt werden müssen.³⁵ Laut *Richard Schober* betrachtete Italien das Einrücken seiner Truppen „nicht als Besetzung feindlichen Territoriums, sondern als Befreiung eines ihm gehörenden Landes“.³⁶ Für ihn stellt das italienische Vorgehen, vor allem der Umgang mit den Bezirkshauptmannschaften, einen „Bruch des § 6 der Waffenstillstandsbedingungen“ dar. „Das Königreich wollte durch hoheitsrechtliche Akte wie die Einrichtung italienischer Behörden und Schulen seine Rechte auf den südlichen Landesteil dokumentieren.“³⁷

32 Dokument Nr 3 im Anhang bei *Capuzzo*, Nesso 237 ff.

33 „cessazione della sovranità di fatto dello Stato austro-ungarico“, Dokument Nr 3 im Anhang bei *Capuzzo*, Nesso 238.

34 Dokument Nr 2 im Anhang bei *Capuzzo*, Nesso 235 f.

35 „Si consideri anzitutto che i territori suddetti [occupati entro la linea d'armistizio] dovranno entrare a far parte del Regno d'Italia; occorre trattarli quindi in modo da avvicinarli a noi né con la forza né con la debolezza; bensì con equità e giustizia.“ *Capuzzo*, Nesso 235.

36 *Schober*, Übernahme 127.

37 *Schober*, Übernahme 127.

Zu einem vorläufigen Abschluss kam die Neuordnung der Zivilverwaltung unter Italien durch das Rundschreiben des Generalsekretariats für zivile Angelegenheiten Nr 2111 vom 30. Dezember 1918.³⁸ Es bietet erstmals einen detaillierten Überblick über die Struktur der staatlichen Verwaltung: Militärgouverneure mit Sitz in Trient (für Trentino, Ampezzo und Hochetsch) und Triest (für Julisch Venetien und die diesseits der Demarkationslinie liegenden Gebiete Kärntens und Krains).³⁹ Auf unterer Ebene, in jedem politische Bezirk („distretto politico“) wird ein Zivilkommissar („Commissario Civile“) eingesetzt. Für das Trentino bestehen solche in Borgo, Cavalese, Cles, Mezzolombardo, Primiero, Riva, Rovereto und Tione; für Ampezzo in Ampezzo (Cortina), für das „Hochetsch“ in Bozen, Brixen, Bruneck, Meran und Schlanders. Im Kompetenzbereich des Militärgouverneurs von Triest, und hier wird in der Gleichstellung der ehemaligen Grafschaften Görz-Gradisca und Istrien mit italienischen Provinzen erstmals der Versuch einer administrativen Assimilierung an das italienischen System der Territorialgliederung (Region/Provinz) erkennbar, bestehen Zivilkommissariate in Görz, Gradisca, Monfalcone, Tolmin und Sežana für die Provinz Görz und Gradisca („Provincia di Gorizia e Gradisca“)⁴⁰, sowie in Koper, Lošinj, Poreč, Pazin, Pula und Volosko für die Provinz Istrien („Provincia dell'Istria“).⁴¹

II. Die Verwaltung der Generalzivilkommissare

Ab Mitte Juli 1919, und somit noch bevor der endgültigen Unterzeichnung des Friedensvertrages, erfolgte der Übergang in der Verwaltung der besetzten Territorien von militärischen zu zivilen Behörden. Zunächst wurde das von der Heeresleitung abhängige Generalsekretariat für zivile Angelegenheiten durch das Zentralamt für die Neuen Provinzen („Ufficio Centrale per le Nuove Provincie“) als Behörde des Ministerratspräsidiums abgelöst.⁴² Die Leitung dieses mit weitreichenden Be-

38 Capuzzo, Nesso 24.

39 Der hier ebenfalls erwähnte Militärgouverneur für Dalmatien mit Sitz in Zadar bzw. vorläufig in Šibenik wird, wie oben schon gesagt, an dieser Stelle nicht berücksichtigt.

40 Dazu kommt ab Februar 1919 das Zivilkommissariat Tarvis, vgl. die Einleitung zum Inventar des im Staatsarchiv Görz aufbewahrten Archivs des Zivilkommissariats von Gradisca, abrufbar unter <www.archiviodistatogorizia.beniculturali.it/asgo/siasistoria-dei-fondi/CommissariatoGradisca.rtf> (4.4.2018).

41 Unklar bleibt jedoch, welcher Provinz die Zivilkommissariate von Logatec und Postojna zugeordnet wurden.

42 Königliches Dekret des Statthalters Nr 1081 vom 4. Juli 1919, Capuzzo, Nesso 77; innenpolitisch hängt dieser Vorgang mit dem Beginn der neuen Regierung unter Francesco Saverio Nitti zusammen; vgl. Di Michele, Italianisierung 68.

fugnisses ausgestatteten Amtes wurde *Francesco Salata* anvertraut, einem „Irridentisten und früheren Landtagsabgeordneten aus Istrien“,⁴³ dem man aber durchaus auch eine gewisse Autonomiefreundlichkeit zugestand.⁴⁴ Bereits die Bezeichnung dieses Amtes enthält Hinweise auf seine Aufgaben. Es war als jene Einrichtung konzipiert, welche die Tätigkeit der einzelnen Ministerien in den besetzten Gebieten – hier als „neue Provinzen“ bezeichnet, obwohl sie formell noch gar nicht eingerichtet waren – koordinieren und den Aufbau der dafür notwendigen peripheren Strukturen in die Wege leiten sollte. Darüber hinaus hätte es sogar als Versuchsfeld für den immer stärker gewünschten Dezentralisierungsprozess in der Verwaltung des gesamten Königreichs Italien werden sollen.⁴⁵ Mit Artikel 6 desselben Dekretes vom 4. Juli 1919 wurden außerdem die bisherigen Militärgouverneure durch Sonderkommissare („*Commissario straordinario*“) ersetzt.⁴⁶ Mit Dekret vom 20. Juli 1919 wurden dafür *Luigi Credaro* für Trient und *Augusto Ciuffelli* für Triest ernannt.⁴⁷ Wenige Tage später wurde mit Dekret Nr 1251 vom 24. Juli 1919 der Name dieser Funktionäre in Generalzivilkommissare („*Commissari generali civili*“) geändert⁴⁸ und mit deutlich weiteren Kompetenzen ausgestattet, womit sich in der Folge gravierende Konflikte mit dem Amt *Salatas* ergaben.⁴⁹ Auf mittlere Ebene blieben die Zivilkommissariate in Zahl und Umfang der vormaligen Bezirkshauptmannschaften weiterhin bestehen,⁵⁰ zu ihren Hauptaufgaben zählte die Kontrolle über die Gemeindeverwaltungen, deren Leitung übrigens vor 1922 zunächst nicht verändert wurde.⁵¹

43 *Di Michele*, Italianisierung 68.

44 *Fontana*, Unbehagen. Südtirol unter der Zivilverwaltung 1. August 1919 - 28. Oktober 1922, 12.

45 *Capuzzo*, Nesso 79, mit Zitat von *Salata*: „[...] *compiere un utile esperimento a vantaggio di quel decentramento amministrativo che voti sempre più isistenti reclama [vano] anche per le vecchie provincie del Regno*“.

46 *Di Michele*, Italianisierung 80; *Capuzzo*, Nesso 87.

47 *Capuzzo*, Nesso 87; *Di Michele*, Italianisierung 80; *Ciuffelli* wurde bereits im Dezember 1919 durch *Antonio Mosconi* ersetzt.

48 Für diese Bezeichnung stand im Übrigen das analoge Vorgehen Frankreichs in Elsass-Lothringen Pate, vgl. *Di Michele*, Italianisierung 80, *Capuzzo*, Nesso 87.

49 *Di Michele*, Italianisierung 79 ff; das königliche Dekret Nr 1233 vom 22. Juli 1920 teilte den Generalzivilkommissaren die Aufgaben der Militärgouverneure und der Statthalter zu und kürzte den Einfluss des Zentralamtes bis zu Bedeutungslosigkeit; neben der bereits üblichen Bezeichnung „*Venezia Giulia*“ für das ehemalige Küstenland wird in diesem Dekret zudem analog dazu „*Venezia Tridentina*“ verwendet.

50 *Capuzzo*, Nesso 102 ff.

51 *Di Michele*, Italianisierung 40.

III. Die Einführung der italienischen Provinzverwaltung

Die Friedenverträge von Saint Germain mit Österreich (10. September 1919) und Rapallo mit dem Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen (12. November 1920) besiegelten die Annexion der mit dem Waffenstillstand vom 3. November 1918 besetzten, bisher formal-rechtlich immer noch „provisorisch“ unter italienischer Verwaltung bestehenden Gebiete endültig.⁵² Die Annexion der „Venezia Tridentina“ wurde mit Gesetz Nr 1322 vom 26. September 1920 ratifiziert, jene der „Venezia Giulia“ mit Gesetz Nr 1778 vom 19. Dezember 1920. Mit diesen Gesetzen wurde der Kriegszustand von italienischer Seite offiziell für beendet erklärt, die Annexion der besetzten Gebiete vollzogen und die Regierung mit der Aufgabe betraut, dort das italienische Recht einzuführen. Zum Abschluss kam der Prozess der Angleichung der „neuen Provinzen“ an die bestehende italienische Verwaltungsstruktur mit dem Gesetzesdekret 17. Oktober 1922, Nr 1353. Es sanktionierte die Ablösung der Generalzivilkommissare von Trient und Triest durch Präfekten wie in den anderen Provinzen und wandelte die Zivilkommissariate in Unterpräfekturen um.⁵³ Weitere Entwicklungen in der Folge waren die Ausweitung der italienischen Gemeinde- und Provinzialordnung auf die neuen Gebiete⁵⁴ und schließlich die Einführung der Provinzen selbst. Mit den königlichen Dekreten Nr 53 und 54 vom 18. Januar 1923 wurden die Provinzen Istrien (mit Pula als Hauptstadt) und Triest errichtet, mit königlichem Dekret Nr 93 vom 21. Januar 1923 die Provinz Trient.⁵⁵ Diese neue gesetzliche Grundlage, durch welche die bisher gleichförmige und teilweise durch gemeinsame Behörden ausgeübte, administrative Behandlung der neu zu Italien gekommenen Gebiete aufgehoben wurde, ermöglichte, auch bedingt durch einen in der faschistischen Machtergreifung begründeten radikalen Umschwung im politischen Klima Italiens, die gezielte Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung im Sinne der von *Ettore Tolomei* am 15. Juli 1923 im Bozner Stadttheater präsentierten „Maßnahmen für das Hochetsch“ („Provvedimenti per l'Alto Adige“), deren erstes Ziel war eine „ethnische Säuberung“ im Bereich der öffent-

52 Capuzzo, Nesso 65 f.

53 Capuzzo, Nesso 126 f.; das Zentralamt für die Neuen Provinzen wurde einen Monat später aufgelöst, vgl. Capuzzo, Nesso 127.

54 Königliches Dekret Nr 9 vom 11 Januar 1923, vgl. Capuzzo, Nesso 128.

55 Ohne Cortina und Buchenstein, also die ehemalige Bezirkshauptmannschaft Ampezzo, die der bereits seit 1866 bestehenden Provinz Belluno angegliedert werden; die Provinz Bozen, jedoch ohne die Gemeinden des Südtiroler Unterlandes und Tramin, wird erst mit königlichem Gesetzesdekret Nr 1 vom 2. Januar 1927 eingerichtet werden; auf dieses Dekret geht übrigens auch die Einrichtung der Provinz Görz sowie die Abschaffung der Unterpräfekturen zurück.

lichen Verwaltung.⁵⁶ Für die neuen Machthabern standen immer noch zu viele Beamte aus österreichischer Zeit im Dienst, vor allem in der Justizverwaltung.⁵⁷

IV. Das Erbe der Bezirkshauptmannschaften: Die Archive

Dem 150-jährigen Bestehen der Bezirkshauptmannschaften in Österreich entsprechen im Jahre 2018 in den heute zum italienischen Staatsgebiet gehörigen Territorien 100 Jahre ohne diese Einrichtungen der staatlichen Verwaltung. In dieser Zeit ist die öffentliche Erinnerung an diese Behörden praktisch verschwunden. Was neben einzelnen vorhandenen fotografischen Erinnerungen⁵⁸ übriggeblieben ist, sind vor allem die Archive der Bezirkshauptmannschaften, in vielen Fällen allerdings nur Teile davon. Sie werden heute als Folge der politischen Entwicklungen des 20. Jahrhunderts in Staatsarchiven von insgesamt drei Staaten aufbewahrt: Neben Italien auch in Slowenien und Kroatien.⁵⁹ Ein Überblick zeigt, dass nicht von allen Bezirkshauptmannschaften Archive vorliegen. So liegen beispielsweise im Staatsarchiv Bozen zwar Akten der Bezirkshauptmannschaften Bozen, Brixen und Bruneck, nicht aber von Meran und Schlanders. Zudem muss festgestellt werden, dass dort, wo

56 *Di Michele*, Italianisierung 145 ff.

57 Vgl. den bei *Di Michele*, Italianisierung 148 f. zusammengefassten, anonymen Bericht, der ua beklagt, dass der Unterpräfekt von Bozen, *Alberto Maroni*, nur deutsche Beamte um sich hätte.

58 Zum Beispiel das Foto des Gebäudes, in dem die Bezirkshauptmannschaft bzw. das Zivilkommissariat Meran seinen Sitz hatte, bei *Di Michele*, Italianisierung 136.

59 Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges wurden Staatsarchive zunächst in Triest und Trient errichtet, in Bozen außerdem eine Außenstelle („Sezione“) des Staatsarchivs Trient. Obwohl das entsprechende Dekret erst Jahre danach erlassen wurde (Königliches Dekret Nr 1630 vom 13. August 1926), nahm man in Triest bereits Ende 1918 die Tätigkeit auf, in Trient 1920, in Bozen 1921. Vgl. die einschlägigen Seiten zur Archivgeschichte auf den Internetseiten der jeweiligen Staatsarchive <www.astrento.beniculturali.it>, <www.astrieste.beniculturali.it> und <www.asbolzano.beniculturali.it>. Mit Ablieferungen von Archivmaterial aus Österreich wurde teilweise schon vor dem Abschluss des Friedensvertrages von Saint Germain begonnen; vgl. *Bittner*, Die zwischenstaatlichen Verhandlungen über das Schicksal der österreichischen Archive nach dem Zusammenbruch Österreich-Ungarns, *Archiv für Politik und Geschichte* 5 (1925), 58 sowie *Casanova*, *Rivendicazioni archivistiche dell'Austria*, *Gli archivi italiani* 8 (1921), 89. Nach dem Zweiten Weltkrieg musste Italien hingegen Archive an Jugoslawien ausliefern, betroffen war davon vor allem das Staatsarchiv Triest.

Akten vorhanden sind, diese keineswegs vollständig überliefert sind.⁶⁰ Besser ist die Situation im Trentino, hier liegen Akten von allen Bezirkshauptmannschaften vor. Was das Österreichische Küstenland betrifft, dessen Gebiet sich heute drei Staaten teilen, fehlen Spuren der Bezirkshauptmannschaften Monfalcone, Sežana, Tolmin und Veglia/Krk.

Eine Erklärung für die heute feststellbaren Lücken in der Überlieferung zu finden, ist schwierig. Es soll in diesem Zusammenhang nochmals auf die Darstellung *Schobers* zur Übernahme der Tiroler Bezirkshauptmannschaften durch Italien hingewiesen werden. Hier liefert er einige Hinweise, welchen Umgang die Archive in den unübersichtlichen Tagen des Kriegsendes erfahren mussten. Der bereits oben erwähnte Auftrag des Statthalters vom 31. Oktober 1918, „das Staatsgut zu bergen“, darf wohl durchaus auch auf die Archive bzw. Registraturen der Bezirkshauptmannschaften bezogen werden.⁶¹ Das würde wiederum auch die drastischen Maßnahme erklären, mit welcher am 2. und 3. November 1918 alle Präsidial- und Mobilisierungsakten der Bezirkshauptmannschaften Trient und Borgo im Hofe der Bezirkshauptmannschaft Trient verbrannt worden seien.⁶² Eine Bergung war hier angesichts der bereits beginnenden Besetzung durch italienisches Militär wohl nicht mehr möglich. Sehr wohl in die Wege geleitet wurde eine solche Bergung im Falle der Bezirkshauptmannschaft Meran, leider mit fatalem Ausgang: „Archivmaterial der Bezirkshauptmannschaft, das in Sicherheit gebracht werden sollte, so teilt der Bahnhofsvorstand von Bozen mit, ist vollständig geplündert worden. Schon Teile davon zu retten, war vergeblich.“⁶³

60 In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass im Falle des Staatsarchivs Bozen Informationen zu den Umständen, unter denen die Bestände abgegeben worden sind, gänzlich fehlen. Es ist demnach nur eine Vermutung, dass die vorhandenen Akten mit der Auflösung der Unterpräfekturen Anfang 1927 an die in Zusammenhang mit der Einrichtung der Provinz Bozen geschaffenen Präfektur Bozen gekommen und über diese dann an das Staatsarchiv Bozen abgegeben worden sind.

61 *Schober*, Übernahme 118.

62 *Schober*, Übernahme 126.

63 *Marzoli/Winkler*, Meran 1918 die Stunde 0. Zwanzig Tage 1. bis 20. November 1918 (1998) 25, mit Zitat aus einem im Tiroler Landesarchiv liegenden Bericht des Bezirkshauptmannes *Julius Marzani*.

Übersicht über die 1918 an Italien gekommenen Bezirkshauptmannschaften mit Angaben zu ihrer institutionelle Entwicklung und zur Archivsituation:

Bezirks- hauptmann- schaften	Kronland bis 1918	Militär- gouvern- ment/Zi- vilkom- missariat 1918-1922	Italienische Provinz ab 1923	Archiv und Standort
Bozen	Gefürstete Grafschaft Tirol	Trient	Provinz Trient, ab 1927 Bozen	Staatsarchiv Bozen
Meran	Gefürstete Grafschaft Tirol	Trient	Provinz Trient, ab 1927 Bozen	
Schlanders	Gefürstete Grafschaft Tirol	Trient	Provinz Trient, ab 1927 Bozen	
Brixen	Gefürstete Grafschaft Tirol	Trient	Provinz Trient, ab 1927 Bozen	Staatsarchiv Bozen
Bruneck	Gefürstete Grafschaft Tirol	Trient	Provinz Trient, ab 1927 Bozen	Staatsarchiv Bozen
Ampezzo	Gefürstete Grafschaft Tirol	Trient	Provinz Belluno	Staatsarchiv Belluno
Primiero	Gefürstete Grafschaft Tirol	Trient	Provinz Trient	Staatsarchiv Trient
Borgo	Gefürstete Grafschaft Tirol	Trient	Provinz Trient	Staatsarchiv Trient

Trient	Gefürstete Grafschaft Tirol	Trient	Provinz Trient	Staatsarchiv Trient
Mezzo- lombardo	Gefürstete Grafschaft Tirol	Trient	Provinz Trient	Staatsarchiv Trient
Tione	Gefürstete Grafschaft Tirol	Trient	Provinz Trient	Staatsarchiv Trient
Cles	Gefürstete Grafschaft Tirol	Trient	Provinz Trient	Staatsarchiv Trient
Rovereto	Gefürstete Grafschaft Tirol	Trient	Provinz Trient	Staatsarchiv Trient
Riva	Gefürstete Grafschaft Tirol	Trient	Provinz Trient	Staatsarchiv Trient
Cavalese	Gefürstete Grafschaft Tirol	Trient	Provinz Trient	Staatsarchiv Trient
Gradisca	Gefürstete Grafschaft Görz und Gradisca	Triest	Provinz Friaul, ab 1927 Görz	Staatsarchiv Görz
Görz	Gefürstete Grafschaft Görz und Gradisca	Triest	Provinz Friaul, ab 1927 Görz	Staatsarchiv Görz
Monfalcone	Gefürstete Grafschaft Görz und Gradisca	Triest	Provinz Triest, ab 1927 Görz	Archiv?

Sežana	Gefürstete Grafschaft Görz und Gradisca	Triest	Provinz Triest bis 1947	Slowenien, Archiv?
Tolmin	Gefürstete Grafschaft Görz und Gradisca	Triest	Provinz Friaul, ab 1927 Görz bis 1947	Slowenien, Archiv?
Koper	Markgraf- schaft Istrien	Triest	Provinz Istrien bis 1947	Slowenien, Akten Staatsarchiv Triest
Lošinj	Markgraf- schaft Istrien	Triest	Provinz Istrien bis 1947	Kroatien, Staatsarchiv Rijeka
Poreč	Markgraf- schaft Istrien	Triest	Provinz Istrien bis 1947	Kroatien, Staatsarchiv Pazin
Pazin	Markgraf- schaft Istrien	Triest	Provinz Istrien bis 1947	Kroatien, Staatsarchiv Pazin
Pula	Markgraf- schaft Istrien	Triest	Provinz Istrien bis 1947	Kroatien, Staatsarchiv Pazin
Veglia / Krk	Markgraf- schaft Istrien	Triest	ab 1920 Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen	Kroatien, Archiv?
Voloska	Markgraf- schaft Istrien	Triest	Provinz Istrien, ab 1924 Provinz Fiume bis 1947	Kroatien, Staatsarchiv Rijeka

Triest	Stadt Triest und Gebiet	Triest	Provinz Triest	Staatsarchiv Triest
Postojna	Herzogtum Krain	Triest	Provinz Triest bis 1947	Slowenien, Archiv der Republik
Logatec	Herzogtum Krain	Triest	Provinz Friaul, ab 1927 Görz bis 1947	Slowenien, Archiv der Republik

Die Bezirksverwaltung im Nationalsozialismus – am Beispiel von Niederdonau

I. Einleitung

Die Bezirkshauptmannschaften haben im Laufe ihres Bestehens schon viele Zäsuren erlebt. Die erste große Änderung erfolgte 1849: Die Teilung des Kronlandes unter der Enns in einzelne Bezirke. 1854 dann bereits die zweite große Zäsur: Die untersten Instanzen der Justizverwaltung und jene der politischen Verwaltung, welche erst seit wenigen Jahren getrennt waren, wurden wieder zusammengeführt – die sogenannten gemischten Bezirksämter entstanden. Erst mit 1868, dem nächsten Bruch in der Verwaltungsgeschichte der Behörde, kam es zur endgültigen Trennung von Politik und Justiz. Bezirksgerichte und Bezirkshauptmannschaften agierten von nun an getrennt voneinander.¹ Mit Ende des Ersten Weltkrieges wurden die Bezirksverwaltungsbehörden von einer politischen Einrichtung in eine reine Institution der Landesverwaltung umgewandelt.² Man kann also im Großen und Ganzen von einer Kontinuität in der Verwaltungsgeschichte der Bezirkshauptmannschaften für den Zeitraum 1868 bis 1938 sprechen.

Basierend auf einschlägiger Literatur und dem Quellenmaterial der Bezirkshauptmannschaften Amstetten, Lilienfeld und Zwettl will der nachfolgende Text versuchen die Veränderungen der Behörde sowohl in verfassungsrechtlicher als auch in personalpolitischer Hinsicht aufzuzeigen. Gibt es klare Brüche oder gar Kontinuitäten? Lässt sich der Systemwandel an der täglichen Arbeit (zB Fokussierung von einzelnen Bereichen) in den Verwaltungsbehörden festmachen und wenn ja, wie ist diese Änderung ersichtlich bzw inwieweit gibt es Handlungsspielräume der Agierenden? Und dann natürlich die Frage: Kriegsende 1945, Zusammenbruch des bestehenden Systems. Was nun?

1 Moll, Verwaltung in Niederösterreich – Vom patrimonialen System zur Bezirkshauptmannschaft, in: Festschrift Bezirkshauptmannschaft Zwettl: 130 Jahre Service für den Bürger (1999) 11 (13 f).

2 Kretschmer, Bezirkshauptmannschaften und Bezirksämter 1850-1938, in: Veröffentlichungen des Wiener Stadt- und Landesarchivs (1985) 1 ff.

II. Verwaltung auf Bezirksebene zwischen 1938-1940

Eine völlige Neupositionierung der Bezirksverwaltungsbehörden brachte der März 1938. Mit dem Gesetz über die „Gebietsveränderungen im Land Österreich“ erfuhren die einzelnen Verwaltungsbezirke viele Neuerungen. Für die Bundesländer Niederösterreich und Wien brachte sicherlich die Schaffung von „Groß-Wien“ die größte Veränderung. Die ehemaligen Bezirkshauptmannschaften Hietzing-Umgebung, Floridsdorf-Umgebung und Mödling wurden dem Reichsgau Wien eingegliedert, als „Entschädigung“ wurden Niederösterreich (später Niederdonau) die politischen Bezirke des ehemaligen Burgenlandes – Eisenstadt, Oberpullendorf, Neusiedl am See und Mattersburg – zugeteilt. Zusätzlich erweiterte sich 1939 dieses Verwaltungsgebiet um die deutschsprachigen Gebiete der CSSR; also um die Landkreise Nikolsburg, Znaim und Neubistritz.³

III. Bildung der Reichsgaue und Landkreise

Mit dem „Anschluss“ an das Deutsche Reich kam es zur Bildung von Reichsgauen. Basis dafür waren die Anordnungen von Reichskommissar *Bürckel* vom 31. Mai 1938, das Gebietsveränderungsgesetz vom 1. Oktober 1938 und das Sudeten-Gliederungsgesetz vom 25. März 1939. An der Spitze der allgemeinen staatlichen Verwaltung und der Gauselbstverwaltung stand der Reichsstatthalter. Gleichzeitig besaß er ein allgemeines Weisungsrecht gegenüber den öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Durch diese Regelung wurde dem „Grundsatz der Einheit der Verwaltung im Reichsgau“ entsprochen und der Reichsstatthalter fungierte zugleich auch als Gauleiter.

Damit verbunden war die Errichtung von Landkreisen, die ähnlich der preußischen aufgebaut waren.

Mit 1. Mai 1939 trat das Ostmarkgesetz in Kraft.⁴

3 *Conditt*, Die Entwicklung der territorialen Gliederung des Landes Niederösterreich; in: *Land Niederösterreich* (Hg), *Raumordnung aktuell* (1982/4) 3 (7 f); vgl auch *Gutkas*, *Geschichte der regionalen Verwaltung in Österreich*, in: *Amt der Niederösterreichischen Landesregierung* (Hg), *Die Bezirkshauptmannschaft gestern und heute* (1994) 13 (25).

4 *Pfeifer*, *Die Ostmark Eingliederung und Neugestaltung*. Historisch-schematische Gesetzesammlung nach dem Stande vom 16. April 1941 (1941) 531.

Der § 1 des Artikels I des Ostmarkgesetzes vom 14. April 1939 besagt, „Im Gebiet des Landes Österreich werden folgende Reichsgaue gebildet: [...] der Reichsgau Niederdonau, bestehend aus dem ehemals österreichischen Land Niederösterreich; die Verwaltung des Reichsgaues hat ihren Sitz in Krems a. d. Donau [...].“⁵ In einer Fußnote wurde angemerkt, dass der Sitz vorläufig in Wien verblieb.

Der Artikel II des Ostmarkgesetzes ging näher auf die Gestaltung der Land- und Stadtkreise ein.

„§9. Die Landkreise sind staatliche Verwaltungsbezirke und Selbstverwaltungskörperschaften, die Stadtkreise sind Selbstverwaltungskörperschaften. An der Spitze des Landkreises steht der Landrat, an der Spitze des Stadtkreises steht der Bürgermeister mit der Amtsbezeichnung Oberbürgermeister.

§10. Der Landrat führt die gesamte staatliche Verwaltung in der Stufe des Kreises im Rahmen der bisherigen Zuständigkeiten. Der Reichsminister des Inneren überträgt im Einvernehmen mit den beteiligten Obersten Reichsbehörden Aufgaben und Befugnisse bisheriger Selbstverwaltung auf den Landrat.“⁶ Zusätzlich zum Landrat unterstützen noch Kreisräte diesen im Bereich der Selbstverwaltung.⁷

Die erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gebietsveränderungen im Lande Österreich vom 1. Oktober 1938 ermöglichte es den Landeshauptmännern mit Zustimmung des Reichstatthalters und des Reichsministers des Inneren innerhalb ihrer Amtsbereiche Gebietsveränderungen in den unteren Verwaltungsbezirken durchzuführen und den Sitz der Verwaltung auch selbst zu bestimmen.⁸ Im Verordnungsblatt Nr 37 für den Amtsbereich des Landeshauptmannes von Niederdonau wurde die neue Einteilung der Bezirke kundgemacht. Es war dies jene Einteilung, die bis 1945 galt. Die 21 Verwaltungsbezirke waren Amstetten, Baden, Bruck/Leitha, Eisenstadt, Gänserndorf, Gmünd, Hollabrunn, Horn, Korneuburg, Krems a. d. Donau, Lilienfeld, Melk, Mistelbach, Neunkirchen, Oberpullendorf, St. Pölten, Scheibbs, Tulln, Waidhofen a. d. Thaya, Wiener Neustadt und Zwettl. Weiters kam es zur Bildung von drei Stadtkreisen: Krems, St. Pölten und Wiener

5 Zitiert nach Pfeifer, Ostmark 534.

6 Zitiert nach Pfeifer, Ostmark 543.

7 Pfeifer, Ostmark 544.

8 Pfeifer, Ostmark 95.

Neustadt.⁹ Die hier näher betrachteten Bezirke Zwettl und Lilienfeld erfuhren in der NS-Zeit ebenfalls eine Gebietsveränderung. Dem Landkreis Zwettl wurde 1938 der Gerichtsbezirk Ottenschlag von der nun aufgelösten Bezirkshauptmannschaft Pöggstall angegliedert. Die Bezirksverwaltungsbehörde in Lilienfeld, bis 1938 als Expositur von St. Pölten geführt, wurde nun ein eigenständiger Landkreis.¹⁰

Mit der zehnten Durchführungsverordnung vom 1. April 1940 hörte Österreich endgültig zu bestehen auf. Der bisherige Landeshauptmann und Gauleiter *Hugo Jury* wurde Reichsstatthalter von Niederdonau und der ehemalige Reichskommissar für die Wiedervereinigung, *Bürckel*, Reichsstatthalter in Wien. In dieser Funktion folgte ihm im August 1940 *Baldur von Schirach*.

Gleichzeitig mit dem Umbau der Verwaltungsstruktur setzte auch der personelle Umbau in den einzelnen Ämtern ein. Oft verdiente und langjährige Beamte wurden aus politischen und/oder rassischen Gründen entlassen. Wie *Ernst Bezemek* ermittelt hat, waren in Niederösterreich zirka 500 Beamte (darunter fast alle Bezirkshauptleute) von diesen Maßnahmen betroffen.¹¹

IV. Brüche und Kontinuitäten in der Verwaltungsorganisation 1938 und 1945

Neben den Gebietsveränderungen kam es auch zu Umstrukturierungen in der Verwaltungsorganisation; diese sollte an die reichsdeutsche angepasst werden, deren vorrangiges Ziel die Errichtung von Selbstverwaltungskörpern war. In der mit 1. Dezember 1938 kundgemachten Verordnung des Reichsstatthalters von Österreich hatten die Bezirkshauptmannschaften die Bezeichnung „Der Landrat“ zu führen, die Verwaltungsbezirke die Bezeichnung „Landkreis“ und der Bezirkshauptmann den Titel „Landrat“.¹²

Organisatorisch kam es im Bereich der Fürsorge zu einer gravierenden Änderung: Die bisherigen Fürsorgebezirke wurden von den Für-

9 *Stundner*, Niederösterreich, in: FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich (1970), 33 (50 f).

10 *Hürbe*, Die Bezirkshauptmannschaft in Niederösterreich. Kompetenzen, Funktion, Arbeitsweise (1974) 56 ff.

11 *Bezemek*, Verfassung und Verwaltung in Niederösterreich 1918-1995, in: Eminger/Loinig/Rosner (Hg), Ein Land im Zeitraffer. Niederösterreich seit 1848 (2013) 51 (54 f).

12 *Dwzorzak*, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaft Neunkirchen 1868-1993 (1993) 16 f.

sorgeverbänden, welche auf Kreisebene gebildet wurden und somit dem Landrat unterstanden, abgelöst. In diesem Fachgebiet fungierte der Landkreis sowohl als staatlicher Verwaltungsbereich als auch als Selbstverwaltungskörperschaft. Mit Ausbruch des Zweiten Weltkrieges wurden zusätzlich ein Ernährungs- und Wirtschaftsamt in der Bezirksverwaltungsbehörde angesiedelt.¹³

Die Geschäftseinteilung der Bezirkshauptmannschaften hat sich seit ihrer Einführung durch Graf *Kielmannsegg* im Jahr 1905 kaum verändert. Mit dem Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich und dem damit verbundenen Aufgehen in die reichsdeutsche Verwaltung sollte auch die Aktenführung neu organisiert werden.

In einem Schreiben vom 21. November 1938 erging an alle Bezirkshauptmänner der Aufruf, den Entwurf des neuen Aktenplanes zu begutachten. Dr *Josef Kerndl*, Landesrat von Zwettl, bezog in einer Aktennotiz eindeutig Stellung:

*„Ich halte eine vorläufige Reform der Kanzleiführung bei den Bezirkshauptmannschaften lediglich durch eine Umstellung und Zusammenziehung der bestehenden Gruppen, ergänzt durch die neu dazugekommenen Verwaltungssachen, für nicht zweckmäßig.“*¹⁴

Das Antwortschreiben an das Präsidium der Landeshauptmannschaft Niederdonau fiel dann in der Formulierung etwas gemäßigter aus, in der Sache war man sich aber einig, dass die bis dahin angewandte Praxis des Protokollbuchführens eine sehr sinnvolle sei.

*„[...] bietet dieses System den Vorteil, einen in Verstoß geratenen Akt mühelos rekonstruieren zu können und auch über den Stand der Angelegenheit Nachschau halten zu können, wo der Akt infolge urschriftlicher Erledigung nach Auswärts versandt wurde.“*¹⁵ Als weiteren Reformansatz brachte Dr *Kerndl* dann das Anlegen einer Karteikarte nach Namen des Einbringers ein, welche das Nachschlagebuch (Index und Ortsnamen meist nach Schlagwörtern) ersetzen sollte.¹⁶ Aufgrund der heutigen Aktenüberlieferung kann davon ausgegangen werden, dass sich zum bisherigen System nicht viel geändert hatte.

13 *Wiesinger*, Vom Kreisamt des Viertel unterm Manhartsberg bis zur Bezirkshauptmannschaft Korneuburg, in: FS zur Vollendung des neuen Amtsgebäudes der Bezirkshauptmannschaft Korneuburg (1960) 1 (5 f); vgl auch *Gutkas*, Geschichte 26.

14 Zitiert nach: NÖLA, BH ZT, Gruppe II/1-1938, Aktennotiz Dr. *Kerndl* 5.12.1938.

15 Zitiert nach: NÖLA, BH ZT, Gruppe II/1-1938, 9.12.1938.

16 NÖLA, BH ZT, Gruppe II/1-1938, 9.12.1938.

Geschäftsplan, Stand mit 1. Jänner 1929:

- Gruppe I: Vorstandsangelegenheiten (ua politische Betätigung der Bevölkerung)
- Gruppe II: Verfassung, Heimatrecht, Statistik
- Gruppe III: Strafsachen
- Gruppe IV: Heerwesen
- Gruppe V: Kultus, Ehe, Standessachen, Kunst, Denkmalschutz
- Gruppe VI: Unterricht (Schulaufsicht, Schulbau)
- Gruppe VII: Gesundheitsfürsorge (Heil- und Pflegeanstalten, ansteckende Krankheiten)
- Gruppe VIII: Veterinärwesen
- Gruppe IX: Landeskultur, Bergbau, Wasserrecht, Wirtschaft, Elementarereignisse
- Gruppe X: Bau, Verkehr
- Gruppe XI: Polizei (Sicherheitspolizei, Fremdenpolizei, Theater, Kino, Vereine)
- Gruppe XII: Gewerbe, Handel
- Gruppe XIII: Soziales
- Gruppe XIV: Bezirksforstinspektion
- Gruppe XV: Jugendwohlfahrt

Schlussendlich blieb also der Geschäftsplan der Bezirksverwaltungsbehörde auch während der NS-Zeit unverändert. Das Prinzip des „Protokollierens“ und „Indizierens“ in Gruppen und Untergruppen wurde fast überall beibehalten.

Für Niederösterreich kann festgehalten werden, dass nur eine Bezirkshauptmannschaft nach dem „neuen“ Ablagesystem geführt wurde. Dies war der bis 1954 nach Wien als 24. und 25. Bezirk eingegliederte Verwaltungsbezirk Mödling. Hier ist die Änderung der Aktenablage in den Findmitteln ab Dezember 1938 dokumentiert. Mit Jahresbeginn 1939 wurde nur mehr zwischen dem allgemeinen Haupteingang A - Z, den Religionsaustritten und den Reservatsakten unterschieden. Erst mit der Rückgliederung dieses Gebietes nach Niederösterreich erfolgte auch die Rückführung auf das System des Grafen *Kielmannsegg*.

Nach Kriegsende war eine der ersten Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörde, neben der Bewältigung der vordringlichsten Probleme der Bevölkerung, vor allem die Umstrukturierung der Verwaltung. So musste auch eine „Kanzleiordnung für die Bezirkshauptmannschaften“ neu erlassen werden. Grund dafür war die zwischen 1938 und 1945 geltende Aktenvidenz und Aktenablage nach Vorgabe des Deutschen Reiches. Die Schwierigkeit bestand darin, eine Kontinuität zwischen der Aktenüberlieferung vor 1938 und den nach Kriegsende neu produzierten Akten herzustellen. Deshalb entschloss man sich die Ordnung des Geschäftsplanes in Gruppen und Untergruppen ohne große Abänderungen weiterzuführen und neu zu schaffende Untergruppen mit den freien Nummern zu versehen. So spricht eine zeitgenössische Quelle auch davon, dies *„[...] habe gerade in den letzten 5 Jahren ihre Bewährungsprobe immer wieder dadurch bestanden, daß wichtige Akten, die durch die Kriegseignisse in Verlust geraten waren, an Hand der Nachschlags- und Eingangsbücher ohne weiteres rekonstruiert werden konnten [...]“*.¹⁷

V. Besonderer Fokus der Bezirksverwaltungsbehörde in der NS-Zeit

Eine Schwerpunktsetzung in der Arbeit der Bezirksverwaltungsbehörden erfolgte mit Sicherheit in der Gruppe VII Gesundheitsfürsorge und hier auf der Untergruppe 92, Irrenwesen (Erbgesundheitsakten). Für Niederösterreich sind diese in nur einigen wenigen Bezirken (5) überliefert; in den meisten Fällen wurden sie vernichtet. Im Folgenden wird auf zwei ausgewählte Bezirke näher eingegangen.

¹⁷ Amt der NÖ Landesregierung, Kanzleiordnung für die Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich, Wien (1950), 1f.

A) Zwettl

Neben den Erbgesundheitsakten existieren für den Bezirk Zwettl auch sogenannte „Kurzberichte für Partei und Presse“. In diesen meldete der Landrat seine Beobachtungen und seine Tätigkeiten an die Kreisleitung der NSDAP. Ab April 1941 häuften sich Meldungen von „Geisteskranken“. Bemerkungen, warum diese Untersuchungen stattgefunden hatten bzw welche Maßnahmen bei einer Diagnose „erbkrank“ ergriffen wurden, gehen leider aus dem Quellenmaterial nicht hervor. Wie umtriebig der Amtsarzt im Frühjahr/Sommer 1941 war, zeigten die Patientenprotokollierungen für nur drei Monate:

Datum	Ort	Tätigkeit
26.3.1941	Groß Gerungs	Untersuchung einer Geisteskranken
27.4.1941	Schwarzenau	Teilnahme an einer Tagung zur Rassepolitik
30.4.1941	Wolfenstein	Untersuchung einer Geisteskranken
3.5.1941	Armschlag	Untersuchung einer Geisteskranken
5.5.1941	Zwettl	Rassepolitische Amt hielt eine Mitarbeiterbesprechung ab und zeigte den Film „Erkrank“
7.5.1941	Schloss Rosenau, Unt. Rosenauerwald, Bruderndorf	Untersuchungen von „Erbkranken, Siechen und Krüppeln“
21.5.1941	Groß Gerungs	Untersuchung von Geisteskranken und eines „Polen“
24.5.1941	Göpfritz/Wild, Mitterndorf, Martinsberg	Untersuchung von Geisteskranken
4.6.1941	Alt-Melon	„Geisteskranken- und Siechenuntersuchung“
5.6. bis 11.6.1941		Filmvorführungen vor politischen Leitern, der Hitlerjugend und der SA

12.6.1941	Sprögnitz	Untersuchung von Geisteskranken und Siechen
15.6.1941	Etlas	Untersuchung von Geisteskranken
18.6.1941	Groß Gerungs	Untersuchung von Geisteskranken
20.6.1941	Gradnitz, Sallingstadt, Schweiggers, Jahrings, Limbach	Untersuchung von Geisteskranken und Siechen

Quelle: NÖLA, BH ZT, Gruppe II/1-1941.

Im Sommer 1941 fanden fast wöchentlich Untersuchungen nach den Aspekten der „Rassenhygiene“ statt. Nach Schulungseinheiten war die Behörde besonders aktiv und offenbar wurden alle bekannten Fälle von „Geisteskrankheit“ geprüft.¹⁸ Es kann davon ausgegangen werden, dass die Waldviertler Krankenhäuser und Landes-Siechenanstalten in Allentsteig, Zwettl, Groß-Gerungs¹⁹ sowie Armenhäuser wie in Schloss Rosenau systematisch nach Patientinnen und Patienten „durchforstet“ wurden, um möglichst viele in die Kartei der Erbkranken aufzunehmen.

Eine weitere Aufgabe bestand im Anlegen einer sogenannten „Asozialenkartei“. Der Amtsarzt von Zwettl meldete diesbezüglich am 23. Mai 1941 an den Landrat Dr Kerndl:

„Die Bevölkerung verhält sich gegenüber den Gesetzen zur Verhütung des erbkranken Nachwuchses und dem Ehegesundheitsgesetz bei entsprechender Aufklärung. Dem Asozialen-Problem wurde durch Aufstellung einer Kartei, Einweisung von Asozialen in Arbeitshäuser und vollständiger Ausschluß von jeglicher Befürsorgungsmaßnahme näher getreten.“²⁰

Wie das Zusammenspiel zwischen Amtsarzt, Kreisbeauftragten für Rassenpolitik (im Falle von Zwettl ist dies ein und dieselbe Person) und Fürsorge funktionierte, zeigt das Beispiel der Familie N. Laut Gendarmeriebericht wurde Herr N 1940 nach einer tätlichen Auseinandersetzung mit seinem Vater für geisteskrank erklärt und in die Nervenklinik nach Gießen (Hessen) gebracht. Von dort erfolgte im Mai 1940 die Verle-

¹⁸ NÖLA, BH ZT, Gruppe II/1-1941.

¹⁹ Österreichischer Amtskalender für das Jahr 1936 (1936) 393 f.

²⁰ Zitiert nach NÖLA, BH ZT, Gruppe XI/153-1943.

gung in die Heil- und Pflegeanstalt Mauer-Öhling bis zum März 1941. Nach erfolgter Sterilisation und Aufnahme in die Liste der Erbkranken wurde er als „geheilt“ entlassen. Im September 1942 meldet die zuständige Fürsorgerin ebenfalls eine Familie N als „asozial“ und bezeichnet hier pauschal, dass „[...] *alle asozial sind und sich in die Gemeinschaft nicht einfügen wollen.*“²¹ Gleichzeitig merkte sie die Registrierung in die Erbgesundheitsdatei der gesamten männlichen Familienmitglieder an.

Eine Rekonstruktion von Einzelfällen bzw. eine Auswertung der Erbgesundheitsakten ist seriös nicht möglich. Im Bestand der Bezirkshauptmannschaft sind zumeist nur die vom Gericht abgelehnten Fälle dokumentiert, da das Aktenmaterial nach dem Ermittlungsverfahren an das Gericht weitergeleitet wurde. Für Zwettl hat sich jedoch eine Liste jener Namen erhalten, welche als erbkrank bezeichnet und dem Gericht gemeldet worden sind. Auch die Vormerkung zur Sterilisation ist ersichtlich.

	Männer	Frauen
als „erbkrank“ von der Behörde ermittelt	1000	690
Unfruchtbarmachung durchgeführt	112	42
Unfruchtbarmachung abgelehnt	-	2

Quelle: NÖLA, BH ZT, Gruppe VII/92, o. Datierung.

Diese Zahlen erschienen auch im Jahresgesundheitsbericht 1943/44, wobei für das Jahr 1943 alleine 42 Sterilisationen genannt wurden. Gleichzeitig bemängelte man die „*lockeren Bestimmungen*“ für Erbkrankheiten. Für den Kreis Zwettl hielt man fest, dass „[...] *viele Fälle nicht eingereicht werden konnten, (sie) wurden jedoch so bearbeitet, dass sie bei Aufhebung der Erleichterungen sofort dem Erbgesundheitsgericht vorgelegt werden können. Die Arbeit an der Erbkartei des Amtes (der wichtigsten Unterlage eines jeden Gesundheitsamtes) wurde fortgesetzt.*“²²

21 Zitiert nach NÖLA, BH ZT, Gruppe VII/92 N.N. (Name anonymisiert).

22 NÖLA, BH ZT, Gruppe I-8/1945, Jahresgesundheitsbericht 1943/44.

Neben dem Gesundheitsamt waren auch alle Schulleiter, Lehrer und Hebammen aufgefordert, jene Kinder zu melden, die als „erbkrank“ gelten könnten.

B) Lilienfeld

Für den Landkreis Lilienfeld sind ebenfalls Akten des Gesundheitsamtes erhalten. Das überlieferte Material zeigt folgendes Bild:

Gesamtzahl der erhaltenen Akten	239
Davon vom Erbgesundheitsgericht abgelehnt	40
Ermittlungsverfahren nicht abgeschlossen	133
Unfruchtbarmachung durchgeführt, Männer	32
Unfruchtbarmachung durchgeführt, Frauen	34

Quelle: NÖLA, BH LF, Gruppe VII/92, 1939-45.

Natürlich sind auch diese Auswertungen nicht repräsentativ und vollständig, da, wie bereits ausgeführt, nicht viel Quellenmaterial überliefert wurde. Trotzdem können einige Tendenzen festgestellt werden. Im Landkreis Lilienfeld wurde für fast 56 % das Ermittlungsverfahren, ob eine Erbkrankheit vorliegt oder nicht, nicht abgeschlossen. Dem gegenüber stehen medizinische Eingriffe „zur Verhinderung erbkranken Nachwuchses“ von 13 % Männer betreffend und 14 % betrafen Frauen. Abgelehnt wurden 18% der eingebrachten Fälle.

Interessant ist auch, dass vier Frauen sich freiwillig diesem Eingriff bei gleichzeitigem Abbruch der Schwangerschaft unterzogen haben. Im Gegensatz dazu hat das Oberlandesgericht Wien im August 1944 einem Beschwerdeführer, der gegen das Urteil berufen hatte, rechtgegeben. Auch die immer näher rückende Sowjetarmee konnte das Gesundheitsamt nicht stoppen: So kam es noch im Jänner 1945 zu einem Ermittlungsverfahren am Erblandesgericht St. Pölten. Der Ausgang ist leider nicht mehr dokumentiert.

Eine detaillierte Liste gibt Auskunft, welche Indikatoren zur Bezeichnung „erbkrank“ führten: Erbliche Blindheit und Taubstummheit, ange-

borener Schwachsinn (unter diese Rubrik fallen zwei Drittel der Fälle), erbliche Fallsucht oder Missbildung und Trinker.²³

VI. Handlungsspielräume

Jeder gesetzliche Rahmen bietet gewisse Handlungsspielräume und es obliegt den einzelnen Akteurinnen und Akteuren diesen auszureizen und stringent dem Gesetzestext und der Ideologie zu folgen oder nicht.

Im Herbst 1938 wurde der im Bezirk Zwettl geborene Dr *Josef Kerndl* zum provisorischen Landrat ernannt. Laut seinen spärlich vorhandenen biographischen Spuren war er bereits 1931 Mitglied der NSDAP, gehörte auch der SS-Standarte 52 bzw 89 im Rang eines Untersturmführers an und wurde nach dem Verbot der Partei bis Februar 1936 inhaftiert.²⁴ Mit März 1938 begann die Karriere in der Bezirkshauptmannschaft Zwettl. Seine berufliche Laufbahn führte ihn vom provisorischen Landesregierungskommissär zum Landrat von Zwettl. Mit der Einberufung zur Deutschen Wehrmacht am 20. Mai 1942 verliert sich seine Spur fast gänzlich. Im Juni 1943 erhielt er das „Eiserne Kreuz II. Klasse“ und als letztes Puzzleteil seiner aktenkundig gewordenen Biographie kann noch seine Verwundung im Dezember 1944 genannt werden. Danach ist alles nur Spekulation, da erst ein Schreiben im Jahr 1951 an das Landesinvalidenamt Linz sein Überleben des Zweiten Weltkrieges dokumentiert.²⁵

Wie der ehemalige Landrat nach 1945 mit dem Thema der Entnazifizierung umgegangen ist, kann leider nicht beantwortet werden, da eine Registrierung in Niederösterreich nicht nachgewiesen werden konnte. Die Vermutung, dass er sich in Oberösterreich bzw Salzburg hat registrieren lassen, liegt nahe, da erstens das bereits oben erwähnte Schreiben aus dem Jahr 1951 existiert, zweitens sein Bruder *Florian* nach Kriegsende Linz als ständigen Wohnsitz angegeben hatte und drittens eine Nichte seiner Schwägerin bereits während der Kriegszeit nach Radstadt (Salzburg) geheiratet hatte.²⁶ Durch diese vagen Vermutungen über seinen Verbleib nach 1945 konnte seine Biographie in diesem Rah-

23 NÖLA, BH LF, Gruppe VII/92 Erbgesundheitsakten 1939-1945.

24 NÖLA, Amt der NÖ Landesregierung, LAD2, Personalakt *Kerndl Josef*; vgl auch: StLA, Volksgericht, A1-Vg Vr-Strafakten: Vg Vr 4636/47 *Kerndl Florian*; Anmerkung: Bruder von Dr. *Josef Kerndl* und im Landratsamt in Amstetten tätig.

25 ÖStA/AdR, DWM/LazA, *Josef Kerndl*.

26 WStLA, Volksgericht, A1-Vg Vr-Strafakten: Vg Vr 4636/47 *Kerndl Florian*.

men nicht restlos geklärt werden. Auch in den Akten seine Frau betreffend wurde im Jänner 1946 festgestellt, „[...] letzterer ist vom Kriegseinsatz noch nicht zurückgekehrt.“²⁷ Soweit seine biographischen Daten.

In der Zeit seiner Amtsausübung in Zwettl war *Josef Kerndl* sicher jemand, der seine Handlungsspielräume im gesetzlichen Rahmen ausgenutzt hatte. Belegt ist ein Fall einer DRK-Schwester, die sich bei Gauleiter *Jury* über die Vorgangsweise und das Benehmen des Landrats beschwerte. Der Vorfall wurde auch beim Reichsstatthalter Niederdonau aktenkundig, der dann die Frage aufwarf „[...] ersuche ich um Mitteilung, ob nicht berechtigte Zweifel am Geisteszustand der N.N. angenommen werden müssen.“²⁸ Eine Überprüfung der Standesprotokolle der beiden großen Heil- und Pflegeanstalten in Niederösterreich, Gugging und Mauer-Öhling, verneint eine Einweisung der genannten Krankenschwester. Über ihr weiteres Schicksal geben die Akten der Bezirkshauptmannschaft keine Auskunft. Auch der Kreisleiter war mit dem politischen Agieren des Landrates nicht einverstanden und wandte sich im Mai 1939 ebenfalls an den Gauleiter mit der Bitte, diesen doch zu einem Miteinander in der täglichen Arbeit zu veranlassen.²⁹

Gleichzeitig wurde *Kerndl* aber Begünstigung von Parteifreunden und das Messen mit zweierlei Maß vorgeworfen.³⁰

Eine detailliertere Untersuchung zur Person eines Landrates gibt es zum Bezirk Amstetten. *Claudia Kuretsidis-Haider* kommt in ihrer Analyse zu *Paul Scherpon* zu folgendem Schluss:

„[...] er war ein pflichtbewusster, hochqualifizierter Fachmann mit großem taktischen Geschick, der ausgehend von der Monarchie über die Erste Republik, den austrofaschistischen ‚Ständestaat‘, die NS-Zeit bis hin zur 2. Republik seine ‚Pflicht‘ als Beamter im höchsten Maße zu erfüllen trachtete.“³¹

27 NÖLA, BH ZT, Gruppe XI/153-74/1946.

28 NÖLA, BH ZT, Gruppe II/1-106, 1941, Name anonymisiert.

29 NÖLA, Amt der NÖ Landesregierung, LAD2, Personalakt *Kerndl Josef*, Schreiben Kreisleiter an Gauleiter vom 5.5.1939.

30 NÖLA, BH ZT, Gruppe XI/153-1943, Schreiben vom 11.4.1942.

31 Zitiert nach *Kuretsidis-Haider*, *Pflichterfüllung, Handlungsfelder, Netzwerke*, Die Karriere eines österreichischen Verwaltungsbeamten am Beispiel des Landrates von Amstetten, in: *Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes* (Hg), *Fanatiker, Pflichterfüller, Widerständige*. Reichsgaue Niederdonau, Groß-Wien (2016) 167 (205).

Aber nicht nur die Führungsetage der Bezirksverwaltungsbehörde hatte ihre Spielräume, diese waren in allen hierarchischen Ebenen vorhanden.

Ein Beleg dafür sind die bereits erwähnten „Erbgesundheitsakten“. Hier konnte die Behörde nur aktiv werden, wenn ihr eine Meldung vorlag – sei es von Seiten des Bürgermeisters, der Gendarmerie, des Schulpersonals oder auch von Nachbarn. Alleine ein ausgesprochener Verdacht genügte, um die Maschinerie der Bürokratie in Gang zu setzen, oder auch nicht, wenn man darüber hinweg sah. Es lag wie so oft an der Courage der einzelnen Akteurinnen und Akteure.

VII. Kriegsende 1945 – Brüche, Kontinuitäten?

Im Waldviertler Bezirk Zwettl kann keineswegs von Kontinuitäten in Bezug auf die Leitung der Bezirkshauptmannschaft gesprochen werden. Sowohl 1938 als auch 1945 kam es zu einer personellen und somit politischen Zäsur. Im März 1938 musste Dr *Berger* sein Amt verlassen welches er seit 1926 innehatte und Platz für das Parteimitglied der NSDAP, *Josef Kerndl*, machen. Mit dem Einmarsch der Sowjetarmee wurde dessen Nachfolger Dr *Fussek* seines Amtes enthoben – einerseits hatte er sich mit Mai 1945 krank gemeldet, andererseits wurde ihm von den politischen Parteien eine Rückkehr in diese Funktion verwehrt. Ihm folgte für kurze Zeit *Franz Matzke* nach, bevor es im August 1945 zu einem neuerlichen Wechsel an der Spitze der Bezirksverwaltungsbehörde kam. Erst jetzt agierte wieder ein Bezirkshauptmann für mehrere Jahre in Zwettl.³²

Anders die Situation in Amstetten. *Paul Scherpon* war bereits in der Zeit der Ersten Republik in der Bezirkshauptmannschaft Amstetten beschäftigt. Einen Tag nach dem „Anschluss“ an das Deutsche Reich wurde er als Bezirkshauptmann, später Landrat, eingesetzt. Keineswegs stellte der Zusammenbruch des NS-Regimes einen Knick in seiner Karriere dar: Er wurde von den Sowjets als Mittelsmann zwischen Besatzungsmacht und Landesverwaltung eingesetzt, ja sogar als provisorischer Bezirkshauptmann verblieb er in Amstetten im Amt und leitete die nun folgenden Entnazifizierungsmaßnahmen. Erst am 18. Juni 1945 wurde er aufgrund seiner Zugehörigkeit zur NSDAP seines Amtes entho-

32 NÖLA, BH ZT, Gruppe I, Personalakt Dr. *Fussek Josef*, *Franz Matzke*, Dr. *Wolfgang Lackenbacher*; vgl auch Amtsblatt der Bezirkshauptmannschaft Zwettl Nr. 6 vom 16. August 1945, 1 (1).

ben. Nichtsdestotrotz strebte er eine Nicht-Registrierung an und erreichte, dass seine Entlassung aus dem öffentlichen Dienst im Dezember 1948 widerrufen wurde. 1955 setzte er seine politische Karriere als Vizebürgermeister von Amstetten fort. Er kann somit als Beispiel für die Integration von ehemaligen Nationalsozialisten in der Politik genannt werden.³³

Der Machtwechsel 1938 spiegelt sich auch in den Agenden der Bezirksverwaltungsbehörden wider – am auffälligsten in der Personalpolitik. Sämtliche Schlüsselstellen wurden mit Parteiangehörigen besetzt und die Trennung zwischen Parteileitung und Verwaltungsaufgaben wurde aufgehoben. Als Beispiel sei hier die Funktion des Amtsarztes genannt, der gleichzeitig auch Kreisleiter für Rassenhygiene der NSDAP war. Der Bruch, der 1938 in der Personalpolitik vollzogen wurde, ist für 1945 nicht so eindeutig nachweisbar. Zwar wurde 1945 hart gegen ehemalige Nationalsozialisten vorgegangen, doch zeigte sich bald, dass gewisse Berufssparten auf den baldigen Wiedereinstieg dieser Personengruppe angewiesen waren.

33 Kuretsidis-Haider, *Pflichterfüllung* 169 f, 199.

Vom Wiederaufbau zur umfassenden Dienstleistungseinrichtung: Die Entwicklung der Bezirksverwaltung nach 1945

I. Einleitung

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, wie sich die Bezirkshauptmannschaften in Österreich seit 1945 entwickelt haben. Dabei sind nicht nur deren Rechtsgrundlagen sowie die Organisations- und Territorialstrukturen von Interesse, sondern auch die Frage, wie sich ihre Aufgaben entwickelt haben. Der auf die Bezirkshauptmannschaften gelegte Schwerpunkt soll im Übrigen nicht den Blick auf Magistrate der Städte mit eigenem Statut, die ja ähnliche Aufgaben erfüllen, verstellen.¹

Im zweiten Kapitel wird zunächst die Wiederrichtung der Bezirksverwaltung in Österreich nach der „Stunde Null“ im Jahr 1945 behandelt und im dritten Kapitel die Entwicklung der bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen. Im vierten Abschnitt werden die landesrechtlichen Grundlagen der Organisation der Bezirkshauptmannschaften beleuchtet, im fünften die Entwicklung der Territorialstrukturen der Bezirkshauptmannschaften. Die Aufgabenentwicklung kommt im sechsten Kapitel zur Sprache.

II. Die Wiedererrichtung der Bezirksverwaltung 1945

Die Situation nach dem Untergang des Deutschen Reichs und dem Ende des Zweiten Weltkriegs machte eine Reorganisation der Verwaltung dringend erforderlich. Nahezu im ganzen Land lebten die Strukturen aus der Zeit vor der Annexion durch das Deutsche Reich wieder auf. In den einzelnen Ländern schritten die provisorisch von den Besatzungsmächten eingesetzten Landesregierungen dazu, die Führungsfunktionen der aus den vormaligen Landratsämtern wieder auflebenden Be-

¹ Dazu näher Nachbaur (Hg), Der Wiederaufbau der Vorarlberger Landesverwaltung 1945 bis 1947. Ein Rechenschaftsbericht der Landesregierung (2007) 18.

zirkshauptmannschaften neu zu besetzen.² In den von den Sowjets besetzten Gebieten standen die neuen Landesregierungen mitunter vor dem Problem, von diesen eingesetzte Bezirkshauptleute wieder abzulösen oder zu entmachten. Zu diesem Zweck wurden verschiedentlich auch Bezirke zusammengelegt.³

Die Rechtsentwicklung hinkte dabei den faktischen Geschehnissen nach: Formell wurden mit dem Behörden-Überleitungsgesetz (Beh-ÜG)⁴ die Bezirksverwaltungsbehörden wieder in ihre vor dem 13. März 1938 bestehenden Aufgaben eingesetzt. Die von den Landräten in den Landkreisen besorgen Agenden fielen wieder an die Bezirkshauptmannschaften zurück (§ 5), ebenso die Angelegenheiten der Reichsstatthalter, die bis zum 13. März 1938 von den Bezirkshauptmannschaften vollzogen worden waren (§ 4 lit b).

Das am 28. Juli 1945 ausgegebene Beh-ÜG entfaltete freilich vorläufig nur in der sowjetischen Besatzungszone Rechtswirksamkeit. Im Rest Österreichs erlangte das Gesetz erst nach der Ersten Länderkonferenz vom 24. bis 26. September 1945 Geltung, als die Länder außerhalb der sowjetischen Besatzungszone und mit ihnen die Westalliierten die Renner-Regierung anerkannten.⁵ Am 20. Oktober 1945 erlangte die Renner-Regierung die förmliche Zustimmung aller Regierungen der Alliierten. Einige Tage zuvor, am 12. Oktober 1945, war mit der Abänderung der vorläufigen Verfassung die Landesgesetzgebung und damit der Bundesstaat wieder eingerichtet worden. Die nach Kriegsende geschaffenen rechtlichen Tatsachen hatten nunmehr ihre von allen Beteiligten anerkannte Rechtsgrundlage.⁶

Damit waren nun auch die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Bezirkshauptmannschaften als Behörde der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern zum wesentlichen Träger der Verwaltung überhaupt werden konnten. Dies wurde insbesondere mit der Entwicklung zum modernen Dienstleistungsstaat sichtbar.

2 Siehe am Beispiel Niederösterreichs *Wohnout*, Leopold Figl und das Jahr 1945 (2015) 67.

3 *Wohnout*, Leopold Figl 71.

4 StGBI 94/1945.

5 Dazu näher *Bußjäger*, Stunde Null: Die staatsrechtlichen Perspektiven 1945 aus der Sicht der Länder, in: *Bußjäger* (Hg), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik (2006) 1 (9 ff) und *Lengheimer*, Die Bausteine zur Wiederherstellung der bundesstaatlichen Verfassung 1945, in: *Bußjäger* (Hg), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik (2006) 81 (86 ff).

6 Vgl *Bußjäger*, Stunde 13; *Lengheimer*, Bausteine 88.

Die Rückkehr zu der bis 1938 bestehenden Organisation dauerte jedoch noch verschiedentlich lange. Das Burgenland wurde erst am 1. Oktober 1945 wiedererrichtet.⁷ In Niederösterreich erteilte der Alliierte Rat erst am 11. Juli 1954 dem BVG betreffend die Änderungen der Grenzen zwischen den Bundesländern Niederösterreich und Wien⁸ seine Zustimmung, die eine Rückgliederung der im Jahr 1938 Wien zugeschlagenen Gebiete vorsah.⁹ In Oberösterreich machte die Besetzung des Mühlviertels durch die Sowjets die zeitweilige Einrichtung einer eigenen Zivilverwaltung Mühlviertel erforderlich.¹⁰

Den Bezirkshauptmannschaften kam bei der Wiedererrichtung der Verwaltung in Österreich nach 1945 eine besonders wichtige Rolle zu. In den ersten Nachkriegsjahren waren vor allem die sicherheits- und fremdenpolizeilichen Zuständigkeiten der Bezirksverwaltung von Bedeutung, weil einerseits eine große Zahl von Menschen zu repatriieren war und andererseits auch die Verfolgung nationalsozialistischer Täter von ihnen bewerkstelligt werden musste.

III. Die Entwicklung der bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen der Bezirksverwaltung

Die bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen der Bezirksverwaltung blieben im Wesentlichen unverändert: § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 legte weiterhin fest, dass sich die Grenzen der Bezirkshauptmannschaften und der Bezirksgerichte nicht schneiden dürfen¹¹ und formulierte wechselseitige Zustimmungsrechte der Landesregierung bzw der Bundesregierung. Dies alles gilt jedoch nur insoweit vorläufig, als das Fossil des Art 120 B-VG nicht umgesetzt wird und der Bundesverfassungsgesetzgeber eine nach demokratischen Grundsätzen organisierte Bezirksverwaltung umsetzt.

Es ist bemerkenswert, dass sich der Bundesverfassungsgesetzgeber von dem Programm des Art 120 B-VG auch in den 73 Jahren seit 1945

7 StGBI 1945/143.

8 BGBl 1945/110.

9 Vgl *Stundner*, Niederösterreich, in: FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich (1970) 33 (52).

10 Vgl *Wurzel/Grabherr*, Oberösterreich, in: FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich (1970) 54 (60).

11 Mit BGBl I 77/2014 wurde mittlerweile allerdings das Verbot, dass sich die Sprengelgrenzen der Bezirksverwaltung und der Bezirksgerichte nicht schneiden dürfen, aufgehoben.

nicht trennen konnte. Im Gegenteil: Aus dem Jahre 1946 ist ein Ministerialentwurf über ein Bezirksvertretungs-Bundesverfassungsgesetz bekannt, mit dem die Promesse des Art 120 B-VG hätte umgesetzt werden sollen.¹² Dieser BVG-Entwurf sah eine demokratische Organisation der Bezirksverwaltung mit einer Bezirksvertretung, einem Bezirksrat und einem Bezirkshauptmann an der Spitze vor. Das Schwergewicht der Verwaltung wäre auf der von der Bevölkerung zu wählenden Bezirksvertretung gelegen.¹³ Eine zeitgenössische Stimme erblickte darin einen Schritt, die Demokratisierung der Verwaltung in Österreich zu fördern.¹⁴ Umgesetzt wurde dieses BVG indessen nie.¹⁵

Eine einschneidende Beschränkung der Organisationshoheit der Länder stellte indessen § 3 Abs 2 letzter Satz ÜG 1920 dar, wonach die bestehenden, noch aus der Monarchie stammenden Regelungen, konkret das RG über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden¹⁶ über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften bis zur Erlassung des in Art 120 B-VG angekündigten BVG weitergelten sollten, also gleichsam „versteint“ waren.¹⁷

Eine auch für die Bezirkshauptmannschaften wesentliche Änderung der Bundesverfassung ergab sich mit der B-VG-Novelle 1974¹⁸, als dem Art 15 ein neuer Abs 10 angefügt wurde, mit dem ein Zustimmungsrecht der BReg zu Landesgesetzen eingeführt wurde, die die bestehende Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern änderten oder neu regelten.¹⁹ Diese Beschränkung der Organisationshoheit der Länder war Kompensation für die Aufhebung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes in Angelegenheiten der Organisation der Verwaltung in den Ländern in eben dieser Novelle.²⁰ Außerdem entfiel § 3 Abs 2 ÜG 1920 betreffend das Verbot einer Neuordnung der

12 Dazu näher *Hellbling*, Der Entwurf zu einem Bezirksvertretungsgesetz, *Zeitschrift für österreichisches Recht* 2 (1946), 52 ff.

13 *Hellbling*, *Zeitschrift für österreichisches Recht* 2 (1946), 60.

14 *Hellbling*, *Zeitschrift für österreichisches Recht* 2 (1946), 60.

15 Siehe dazu auch den Beitrag von *Potacs/Scholz* in diesem Band.

16 RGBl 44/1868.

17 *Pernthaler*, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation (1976) 9.

18 BGBl 444/1974.

19 Dazu näher *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 B-VG, in: *Kneihls/Lienbacher* (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (18. Lfg 2017) Rz 1; *Pürgy*, *Bezirksverwaltungsbeörden*, in: *Pürgy* (Hg), *Das Recht der Länder*, Bd I/1 (2011) 443 (448).

20 *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 B-VG Rz 1.

Organisation der Bezirkshauptmannschaften.²¹ Man kann in Art 15 Abs 10 B-VG eine Art Institutionengarantie der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern erblicken.²²

Das Zustimmungsrecht der BReg umfasst lediglich die äußere Behördenorganisation, also die organisatorische Einrichtung der betreffenden Behörde, nicht aber ihre innere Gliederung.²³ Durch ein solcherart zustimmungspflichtiges Landesgesetz ist die Einrichtung oder Auflassung einer Bezirkshauptmannschaft, ihr Amtssitz und ihre Bezeichnung zu regeln.²⁴

Der zweite Satz des Art 15 Abs 10 B-VG wurde mit dem BVG zur Stärkung der Rechte der Gemeinden²⁵ eingeführt. Dieser enthält nun eine an den Organisationsgesetzgeber der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern gerichtete Ermächtigung, in den betreffenden Landesgesetzen eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit von Bezirkshauptmannschaften vorzusehen.²⁶ Damit wurde der Weg in eine im Interesse der Effizienz der Verwaltung erfolgende Übernahme von Aufgaben aus dem Amtssprengel einer anderen Bezirksverwaltungsbehörde gewiesen.²⁷

Mit der Beseitigung des Verbotes in § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 über das Schneiden der Sprengel der Bezirkshauptmannschaften und der Bezirksgerichte wurde allerdings ein erster Schritt zur Entkoppelung der Territorien dieser Behörden gesetzt. Dieser könnte fortgesetzt werden, wenn der im Gesetzesantrag des Bundesrates auf der 25. GP des Nationalrats²⁸ enthaltene Plan einer Aufhebung der wechselseitigen Zustimmungsrechte der Bundesregierung und der betroffenen Landesregierungen in § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 sowie Art 15 Abs 10 B-VG umgesetzt wird. Das Regierungsprogramm 2017 – 2022 sieht dies jedenfalls vor.²⁹

21 *Pürgy*, Bezirksverwaltungsbehörden 448; *Stolzlechner*, Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, ZfV 1976, 121 (122).

22 Zweifelnd *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 B-VG Rz 6.

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

24 *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 B-VG Rz 11.

25 BGBl I 60/2011.

26 *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 B-VG Rz 2.

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

28 869 BlgNR 25. GP.

29 Unter dem Titel „Moderner Bundesstaat“ (Seite 17 des Regierungsprogramms „Zusammen für unser Österreich“) wird auf dieses Vorhaben Bezug genommen.

Weitere Veränderungen in den bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen ergaben sich seither nicht.

IV. Die Modernisierung der organisationsrechtlichen Vorschriften der Länder

Die B-VG-Novelle 1974 eröffnete den Ländern mit der Abschaffung des § 3 Abs 2 ÜG 1920 erstmals die Möglichkeit, das Organisationsrecht der Bezirkshauptmannschaften auf moderne Grundlagen zu stellen. Davon wurde rasch Gebrauch gemacht: 1976 erließen Vorarlberg³⁰ und Salzburg³¹ die ersten Gesetze über die Bezirkshauptmannschaften.³² Abgesehen von Wien, das auf Grund seiner Doppelfunktion als Land und Gemeinde keine Bezirkshauptmannschaften kennt, hat allerdings auch Oberösterreich darauf verzichtet, neue Organisationsvorschriften zu erlassen. Hier gilt noch immer das Gesetz über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden³³ aus dem Jahre 1868.³⁴

In den einschlägigen Rechtsvorschriften werden Inhalte zu Geschäftsordnung, Geschäftseinteilung und Kanzleiordnung der Bezirkshauptmannschaften getroffen.³⁵

Das Organisationsrecht der Bezirkshauptmannschaften enthält insgesamt wenig auffallende Inhalte. Regelungen über die personelle und sachliche Ausstattung sind, wenn überhaupt vorhanden, nur sehr allgemein gehalten.³⁶ Eine Besonderheit ist die Einrichtung einer „politischen Expositur“ in der Steiermark, die eine Zwischenstellung zwischen einer selbständigen Behörde und einer unselbständigen Amtsstelle einnimmt.³⁷

Der Bezirkshauptmann muss regelmäßig eine rechtskundige Person sein.³⁸ Daran zeigt sich, dass die Bezirkshauptmannschaft nach wie vor

30 LGBI 1/1976.

31 LGBI 59/1976.

32 Siehe auch *Stolzlechner*, ZfV 1976, 122.

33 RGBI 44/1868.

34 Siehe auch *Pürgy*, Bezirksverwaltungsbehörden 451; *Adamovich et al*, Österreichisches Staatsrecht², Bd 4 (2017) Rz 47.046.

35 *Pürgy*, Bezirksverwaltungsbehörden 456.

36 *Pürgy*, Bezirksverwaltungsbehörden 458.

37 § 4 Abs 4 Steiermärkisches Bezirkshauptmannschaftengesetz (LGBI 60/1997 idF LGBI 87/2013). Vgl *Pürgy*, Bezirksverwaltungsbehörden 458 f.

38 *Pürgy*, Bezirksverwaltungsbehörden 460.

den klassischen Typus der hoheitlich tätigen Behörde mit ihrem Juristenmonopol in der Führung verkörpert.

V. Auf der Suche nach den optimalen Territorialstrukturen

Die Territorialstrukturen der Bezirkshauptmannschaften erwiesen sich nach einer kurzen Zeit der Reorganisationen nach 1945 für einige Jahrzehnte als erstaunlich stabil. Zunächst entstanden verschiedene neue Bezirkshauptmannschaften, zuletzt die Bezirkshauptmannschaft Feldkirchen im Jahre 1982.³⁹ In der Literatur war dazu kritisiert worden, dass auch eine solche Neuerrichtung als Sprengeländerung iS des § 8 Abs 4 lit d ÜG 1920 und damit dem Zustimmungsrecht der BReg unterliegend qualifiziert worden war.⁴⁰

Die organisationsrechtlichen Grundlagen der Bezirkshauptmannschaften widerspiegeln auch nicht die Trends, die in den vergangenen Jahren durch die Verwaltung gezogen sind: Von – dem wieder abgeflauten – Hype rund um New Public Management oder – nachhaltiger – wirkungsorientierter Verwaltung finden sich keine Ansätze modernen Verwaltungsmanagements, was nicht bedeutet, dass sie nicht existieren würden. Auch in den Bezirkshauptmannschaften wird, was in einem anderen Beitrag in dieser Festschrift⁴¹ dargelegt wird, modernes Verwaltungsmanagement, freilich abhängig von den spezifischen Verwaltungskulturen der Länder, gepflegt.

Besonders seit den 1990er Jahren ist ein markanter Wandel in der Außenwirkung der Bezirkshauptmannschaften von der den hoheitlichen Charakter ihrer Tätigkeit hervorkehrenden Behörde des Obrigkeitsstaates hin zu einer serviceorientierten Dienstleistungsbehörde festzustellen. Die Rechtsvorschriften spiegeln diesen Wandel freilich so gut wie überhaupt nicht wider.

Die Territorialstrukturen der Bezirkshauptmannschaften waren immer wieder Veränderungen unterworfen, auch wenn es keinen dramatischen Wandel gab: Waren es nach 1945 zunächst noch Veränderungen, die in der Wiederherstellung der Verhältnisse vor dem 13. März 1938 ihren Ursprung hatten, oder in politischen Gründen, wegen der

39 LGBl 84/1980.

40 Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972) 591.

41 Siehe den Beitrag von Dörner/Steiner in diesem Band.

Aushebelung russischer Politik,⁴² so war danach die Suche nach optimalen Territorialstrukturen ausschlaggebend.

Gab es am 1. Mai 1945 insgesamt 73 Bezirke und elf Statutarstädte, so waren es am 1. Jänner 2018 insgesamt 79 Bezirke und 15 Statutarstädte. Somit ist die Zahl der Bezirksverwaltungsbehörden in Österreich – entgegen einem anzunehmenden Trend – gewachsen, nicht gesunken.

Allerdings berücksichtigt das Abstellen auf den 1. Mai 1945 noch nicht die Veränderungen, die in den Nachkriegsjahren vollzogen worden sind. Zieht man zum Vergleich das Jahr 1955 heran, das den Staatsvertrag und damit die Wiedergewinnung der Souveränität brachte, gab es damals 82 Bezirke und 14 Statutarstädte.

Die größte Dichte an Bezirkshauptmannschaften gab es im Jahr 1969 nach der Gründung der Bezirkshauptmannschaft Dornbirn aus Teilen der Bezirke Bregenz und Feldkirch in Vorarlberg mit insgesamt 84. Seither ist die Zahl auf Grund der Verschmelzungen verschiedener Bezirke in Niederösterreich⁴³ und der Steiermark⁴⁴ leicht im Sinken begriffen.

Die große Stabilität der Territorialstrukturen der Bezirkshauptmannschaften ist nicht nur auf die Beharrungskraft der Bürokratie zurückzuführen, sondern indiziert durchaus auch, dass trotz der Veränderungen der Mobilität der Bevölkerung und der Digitalisierung die bestehenden Strukturen den Anforderungen gerecht werden.

VI. Die Entwicklung der Tätigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden

A) *Entwicklung auf Bundesverfassungsebene: Absicherung des Status Quo*

Die Entwicklung der Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften wird teilweise auch an verschiedenen Änderungen der Bundesverfassung sichtbar:

Während die Schulverfassungsnovelle 1962 den Bezirkshauptmannschaften mit der Einrichtung der Kollegien auf Bezirksebene und den Bezirksschulräten im Vergleich zu den Landessschulräten und den Lan-

42 Wohnout, Leopold Figl 71.

43 Auflösung BH Wien-Umgebung mit Ende des Jahres 2016.

44 2012 Neubildung des Bezirkes Murtal und 2013 der Bezirke Bruck-Mürzzuschlag, Hartberg-Fürstenfeld und Südoststeiermark.

desregierungen lediglich marginale Aufgaben zuwies, war dies in der Gemeindeverfassungsnovelle von 1962 anders. Zwar schwieg sich der Verfassungsgesetzgeber darüber aus, welche Aufgaben der Gemeindeaufsicht von welchen Gemeindeaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder wahrgenommen werden sollten, die Gemeindeordnungen der Länder wie auch das Bundes-Gemeindeaufsichtsgesetz wiesen den Bezirkshauptmannschaften jedoch wichtige Rollen in der Gemeindeaufsicht zu.

Dies darf nicht den Blick darauf verstellen, dass in diesen Fällen das Bundesverfassungsrecht lediglich den provisorischen *status quo ante* stützte. Dies war Jahrzehnte später mit der B-VG-Novelle 1991,⁴⁵ mit welcher die Sicherheitsverwaltung im B-VG verankert wurde, nicht anders. In Art 78a B-VG finden sich die Bezirksverwaltungsbehörden explizit als Sicherheitsbehörden des Bundes erwähnt. Auch damit wurde lediglich eine Rolle zementiert, die sie zuvor bereits eingenommen hatten.

Die acht Bezirksverwaltungsrechte der Länder haben mit der einzigen Ausnahme von Vorarlberg die Bezirksverwaltungsbehörde als subsidiär zuständige Behörde der Landesverwaltung festgelegt, soweit es sich um die Vollziehung von Landesrecht handelt (die Festlegung der sachlich zuständigen Behörde obliegt nach der Rechtsprechung des VfGH⁴⁶ dem zuständigen Materiengesetzgeber, weshalb der Landesgesetzgeber bei der Festlegung des Zuständigkeitsbereiches der Bezirksverwaltungsbehörde auf den Bereich der Landesgesetzgebung gemäß Art 15 Abs 1 B-VG beschränkt ist). Damit wurde zumindest das Signal gesetzt, dass Zuständigkeiten grundsätzlich bei den Bezirksverwaltungsbehörden angesiedelt werden sollen.

Zwischen den Ländern bestehen gewisse Unterschiede, in welchem Ausmaß eine solche Zuständigkeitskonzentration bei den Bezirksverwaltungsbehörden erfolgt ist. Besonders konsequent dürfte dabei das Land Tirol sein.⁴⁷

45 BGBl 565/1991.

46 Siehe VfSlg 2425/1952, 8466/1978.

47 Vgl Ranacher, Die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern als effiziente Regierungsorganisation – Plädoyer für ein nach wie vor modernes Konzept, JRP 2015, 199 (202).

B) Zwischen Spezialitäts- und Generalitätsprinzip: Von der Zentralisierung zur „Bezirksverwaltungsbehörde NEU“ und zurück

Die Umwelt- und Sozialgesetzgebung der 1970er und 1980er Jahre brachte für die Bezirksverwaltung eine zwiespältige Entwicklung. Zuvor schon waren in den Jahren nach 1945 auf die Bezirksverwaltungsbehörden vor allem Aufgaben der Sozialhilfe und der Jugendfürsorge übertragen worden.⁴⁸

Die Vollziehung der Naturschutzgesetze der Länder wurde weitgehend bei den Bezirkshauptmannschaften angesiedelt, in gleicher Weise gilt dies für die Sozialhilfegesetze der Länder.⁴⁹ Auch die Gesetzesflut des Umweltstaates brachte, etwa in der Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes, viele weitere Aufgaben und verkomplizierte behördliche Verfahren.⁵⁰

Gleichzeitig verankerte der Umwelt- und Sozialstaat viele, auch hoheitliche Aufgaben, selbst dann, wenn es um behördliche individuelle Entscheidungen ging, auf der Ebene des Landeshauptmannes. Typisches Beispiel dafür sind die Entwicklungen im Abfallwirtschaftsrecht, die ein krasses Gegenstück zur konzentrierten Aufgabenerfüllung durch die Bezirkshauptmannschaften im Gewerberecht darstellen.⁵¹ Das UVP-Gesetz schuf im Jahre 1993 die Zuständigkeit der Landesregierung als Behörde (soweit es nicht um „trassengebundene Vorhaben“ ging). Die Ausweitung anlagenrechtlicher Zuständigkeiten erfolgte in erster Linie zu Gunsten des Landeshauptmannes und der Bundesminister.⁵² Die Bezirksverwaltung schien in der Spezialisierungsfalle gefangen, mit der

48 Lunger, Der Wirkungskreis der Bezirkshauptmannschaften von 1868 – 1968, in: Tiroler Landesregierung (Hg), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Tirol (1972) 36 (40).

49 Demmelbauer, Die Bezirkshauptmannschaft heute, in: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (Hg), Die Bezirkshauptmannschaft gestern und heute (1994) 29 (36 ff.).

50 Demmelbauer, Bezirkshauptmannschaft 31.

51 § 38 Abs 6 AWG macht den Landeshauptmann zur Anlagenbehörde im Abfallwirtschaftsrecht. Eine Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde besteht lediglich hinsichtlich der Feststellung der Abfalleigenschaft eines Gegenstandes (§ 6 AWG).

52 Siehe etwa die Zuständigkeiten des Landeshauptmannes für das Anlagenrecht von Abfallbehandlungsanlagen (§ 38 AWG) und das Sammeln und Behandeln von Abfällen (§ 24a AWG) und des Bundesministers (§ 29 AWG) für Abfallbehandlungs- und -verwertungssysteme sowie des Landeshauptmannes und des Bundesministers gemäß § 12 Eisenbahngesetz.

eine Generalbehörde, wie es die Bezirksverwaltungsbehörden typischerweise sind, zu kämpfen hat.⁵³

Daraus resultierte die rechtspolitische Forderung, die Rolle der Bezirksverwaltungsbehörde als Anlagenbehörde wieder zu stärken, weil hier eine integrative Beurteilung der Angelegenheiten in organisatorischer Verfahrenskonzentration möglich ist.⁵⁴

Das Verwaltungsreformgesetz 2001⁵⁵ war ein erster Ansatz, um der desintegrativen Entwicklung entgegen zu wirken: Das Gesetz unternahm den Versuch, die Stellung der Bezirkshauptmannschaften als Anlagenbehörden zu stärken. Gleichzeitig sollten die UVS zentrale Rechtschutzinstanz im Anlagenrecht werden, was nur teilweise gelang, jedoch einen einfachgesetzlichen Vorgriff auf die Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012⁵⁶ gut ein Jahrzehnt später darstellte.⁵⁷

Gegen mitunter heftige Kritik wurde die Zuständigkeit für Apothekenkonzessionen ebenso auf die Bezirksverwaltungsbehörden verlagert wie jene im Betriebsanlagenrecht für Tankstellen.⁵⁸ Das Verwaltungsreformgesetz 2001 setzte erstmals nach Jahren ein Zeichen, dass die Bezirkshauptmannschaften zentrale Anlaufinstanz für Wirtschaft und Bürger sein sollten.⁵⁹ Über das Verwaltungsreformgesetz 2001 wurden Überlegungen angestellt, Aufgaben, die bisher entweder bei übergeordneten Behörden des Bundes und der Länder oder auch bei den Gemeinden angesiedelt waren, auf die Bezirksverwaltungsbehörden zu übertragen.⁶⁰ Freilich reichte die Reformbereitschaft nicht zu einer solchen Maßnahme, die die österreichische Verwaltungsorganisation doch stark umgestaltet und die Umleitung von Finanzierungsströmen erfordert hätte, aus.

Immerhin wandten die Länder als organisatorische Träger der Bezirkshauptmannschaften ihr Augenmerk auf Binnenreformen, mit de-

53 Dazu näher *Bußjäger*, Die „allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern“ – Auslaufmodell oder Zukunftskonzept der Verwaltungsmodernisierung?, ZÖR 62 (2007), 175 (188 ff).

54 Siehe dazu auch *Bußjäger*, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen (1999) 351.

55 BGBl I 65/2002.

56 BGBl I 51/2012.

57 Dazu näher *Bußjäger*, Die Verwaltungsreform und die Rolle der Länder im Bundesstaat, ÖJP 2002, 389 (395).

58 Siehe die Darstellung bei *Bußjäger*, ÖJP 2002, 396 f.

59 Dazu *Bußjäger*, Organisationshoheit 350 f.

60 Sie etwa *Biwald*, Bezirksverwaltungsbehörde Neu, ÖGZ 11 (2003), 22.

nen durch Einrichtung von Bürgerservicestellen Dienstleistungen auf leicht zugängliche Weise angeboten werden. Entgegen dem Konzept der traditionellen Verwaltungsorganisation, in einzelnen Fachabteilungen Teilleistungen anzubieten, werden im Kundenservicecenter Themenbereiche zu einem Großteil abteilungsübergreifend behandelt und je nach Art und Inhalt der Aufgabenstellungen in einem Front- oder Back-Office-Bereich bearbeitet.⁶¹

Beginnend mit dem Ende der 60er Jahren wurde überdies von den Gemeinden die Möglichkeit entdeckt, komplexe Aufgaben, die eigentlich dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zuzuordnen sind, gemäß Art 118 Abs 7 B-VG auf die Bezirkshauptmannschaften (nur diese!) zu übertragen. Von Interesse war vor allem die baurechtliche Zuständigkeit bei gewerblichen Betriebsanlagen, da diese Verfahren auf Grund ihrer Komplexität viele Kleingemeinden überforderten, andererseits die Übertragung auf die Bezirkshauptmannschaft es ermöglichte, diese Angelegenheit in Verfahrenskonzentration abzuwickeln.⁶² Überhaupt wurde, etwa beginnend am Ende der 1990er Jahre das Thema Verfahrenskonzentration und -koordination neu entdeckt und dort, wo nicht ohnehin der Bundesgesetzgeber bereits eine Verfahrenskonzentration vorgesehen hatte,⁶³ versucht, mit Instrumenten organisatorischer und materieller Verfahrenskonzentration die Abläufe zu beschleunigen.⁶⁴

Dessen ungeachtet nahm trotz alle Forderungen nach einer „Bezirksverwaltungsbehörde NEU“ vor allem der Bundesgesetzgeber weitere Ausdifferenzierungen der Behördenorganisation vor, die zu Lasten der allgemeinen staatlichen Verwaltung und hier insbesondere der Bezirksverwaltungsbehörden gingen. Dies bezog sich nicht nur auf Angelegenheiten, bei denen das Spezialitätsprinzip das Generalisierungsprinzip deutlich überwog, wie dies etwa bei den Regulierungs- und Aufsichtsbehörden der Fall ist, wo eine zentralisierte Erledigung deutlich vorteilhafter ist.⁶⁵ Ausdifferenzierungen der Behördenorganisation fanden auch dort statt, wo dies nicht notwendig und einer

61 Vgl *Bußjäger*, Allgemeiner Teil, in: *Bußjäger* (Hg), *Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000 – 2010. Prozesse und Resultate* (2011) 1 (13 f).

62 Vgl *Bußjäger*, Die Übertragung von Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches auf staatliche Behörden als Instrument der Verwaltungsmodernisierung, *ÖGZ* 8 (2000), 12 ff; *Freiberger/Krenn-Mayer*, Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung, in: *Poier/Wieser* (Hg), *Steiermärkisches Landesrecht*, Bd 2 (2016) 1 (36).

63 Vgl etwa § 39 Abs 2a AVG; § 356b GewO.

64 Vgl *Bußjäger*, Teil 47 ff.

65 Vgl *Bußjäger*, *ZÖR* 62 (2007), 181 ff.

integrativen Betrachtungsweise schädlich ist, wie im Bereich des Sozialministeriumservice.⁶⁶

Auch in anderen Rechtsbereichen kam es zu weiteren Zentralisierungen:

Im Migrationsrecht wurden, nachdem das Fremdenrecht in den vergangenen Jahren Gegenstand immer neuer Regulierungen war,⁶⁷ mit dem Fremdenbehördenneustrukturierungsgesetz⁶⁸ Zuständigkeiten auch der Bezirksverwaltungsbehörden auf die unmittelbare Bundesbehörde Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl übertragen.⁶⁹ Lediglich die Aufgaben im Bereich des Niederlassungsrechts sind beim Landeshauptmann geblieben, der im Interesse der Einfachheit, Zweckmäßigkeit oder Sparsamkeit die Bezirksverwaltungsbehörden ermächtigen kann, über alle oder bestimmte Verfahren in seinem Namen zu entscheiden.⁷⁰

C) *Kuriosa*

Der Aufgabenbereich der Bezirkshauptmannschaften umfasste in der Vergangenheit zuweilen auch Aufgaben, die heute als völlig atypisch für die Bezirksverwaltung betrachtet werden, so zum Beispiel bis 1918 auch Steuerangelegenheiten.⁷¹ Aus der Zwischenkriegszeit ist die Rolle der Bezirksverwaltungsbehörden als Personenstandsbehörden zu erwähnen.⁷²

Nicht alle Aufgaben, die den Bezirksverwaltungsbehörden übertragen wurden, waren von sachlichen Überlegungen bestimmt. Zuweilen stellten sie sich auch als Verlegenheitslösung dar oder gar als Maßnahme, mit denen ein bestimmtes Signal gesendet werden sollte: Das war bei der Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde für die eingetragenen Partnerschaften von 2010 bis 2017 der Fall, die vom Gesetzgeber

66 Vgl. *Bußjäger*, ZÖR 62 (2007), 191 ff.

67 Vgl. *Demmelbauer*, *Bezirkshauptmannschaften* 36.

68 BGBl I 87/2012.

69 Vgl. Institut für Föderalismus (Hg), 37. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2012) 32.

70 § 3 Abs 1 NAG.

71 *Lunger*, *Wirkungskreis* 37.

72 *Lunger*, *Wirkungskreis* 38.

zunächst bewusst nicht den Standesämtern übertragen worden war.⁷³ Nunmehr ist dieses Intermezzo beendet.

VII. Zusammenfassende Bewertung

In den vergangenen über 70 Jahren seit Kriegsende haben sich die Bezirksverwaltungsbehörden als einer der Pfeiler der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern bewährt. Ihr Hauptaufgabengebiet ist die klassische Verwaltungspolizei, wobei sie als Generalbehörden agieren. Folglich agieren sie im Wesentlichen in der Hoheitsverwaltung, wobei im Rahmen der Sozialhilfe und Hilfe für Menschen mit Behinderung auch Agenden der Privatwirtschaftsverwaltung auf die Bezirksverwaltungsbehörden übertragen wurden.

In ihren Strukturen haben sich die Bezirkshauptmannschaften als organisatorische Landesbehörden wenig verändert. Dies gilt sowohl territorial als auch in ihrer inneren Gliederung. In den Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung haben die Bezirkshauptmannschaften den Hype um New Public Management gut überstanden. Heute spricht man von wirkungsorientierter Verwaltung, an der auch die Bezirkshauptmannschaften partizipieren.

Ob die Zukunft ebenso wenige nach außen sichtbare Veränderungen mit sich bringt, ist noch unklar. Die Digitalisierung wird ihre Spuren auch in den Bezirkshauptmannschaften hinterlassen, wenngleich ihre Rolle als erste Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft durch dieses Phänomen nur teilweise beeinträchtigt wird.

Was ihre Rolle als Anlagenbehörde betrifft, so dürfte die weitere Entwicklung eher eine Ausweitung dieser Aufgaben, beispielsweise durch Übertragung von bestimmten Bauangelegenheiten aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden, mit sich bringen. Die Länder werden jedoch gefordert sein, die Bezirksverwaltung weiterzuentwickeln. Insbesondere wird es notwendig sein, ein Benchmarking zu installieren, das über die Landesgrenzen hinausreicht.

73 BGBl I 120/2016.

Die dienst- und besoldungsrechtliche Stellung der Bezirkshauptleute im Wandel der Zeit

I. Einbegleitung

Die 2018 das 150-Jahr-Jubiläum feiernden Bezirkshauptmannschaften sind innerhalb der vielschichtigen österreichischen Verwaltungsstrukturen die Behörden mit dem umfassendsten Zuständigkeitsbereich sowie den Charakteristika hoher Dienstleistungscompetenz und spezieller Bürgernähe. Daher nehmen ihre monokratischen Leiterinnen und Leiter innerhalb der Verwaltung eine besondere – und in der Gesellschaft eine exponierte – Stellung ein.

Die Kanzlei- und Geschäftsordnung für die steiermärkische Landesverwaltung fasst dies in den Sondervorschriften für die Bezirkshauptmannschaften prägnant zusammen. *„Der Bezirkshauptmann ist als Träger der Diensthöhe nach innen und der Amtshöhe im politischen Bezirk nach außen für die von ihm getroffenen Entscheidungen, Verfügungen und Anordnungen verantwortlich. Darüber hinaus soll er nach Maßgabe der örtlichen Verhältnisse und Erfordernisse um die Förderung kultureller, wirtschaftlicher und sozialer Belange, insbesondere um die des Fremdenverkehrs, des Brauchtums, des Umweltschutzes und des Rettungswesens, bemüht sein.“*¹

Im folgenden Beitrag wird die dienst- und besoldungsrechtliche Stellung der Bezirkshauptleute – als Teil der allgemeinen Bestimmungen für die (Zivil-)Staatsbediensteten – und deren Wandel in den vergangenen 150 Jahren beschrieben. Für die Nachkriegszeit wird dabei nur mehr auf die Stammfassung des Gehaltsgesetzes 1956 und auf die Entwicklung in

¹ Kanzlei- und Geschäftsordnung für die steiermärkische Landesverwaltung, Grazer Zeitung – Amtsblatt für Steiermark, Stück 32 vom 7. August 1981, Sondervorschriften für die Bezirkshauptmannschaften, Punkt 3.1, 57 f.

der Steiermark näher eingegangen.² Darüber hinaus werden der protokollarische Rang der Bezirkshauptleute sowie sie betreffende auszeichnungsrelevante Aspekte herausgearbeitet. Als allgemeine Einleitung in das Thema wird streiflichtartig die Verwendung der Juristen in der Verwaltung skizziert.

II. Die Zeit vor Maria Theresia

Im mittelalterlichen Feudalstaat, der keinen Staat im heutigen Sinne darstellte, waren entweder adelige Herkunft und/oder bereits – oft im Felde – erbrachte oder noch zu erwartende Verdienste um den Herrscher die Voraussetzung für die Übertragung von Ämtern und Würden durch diesen. Nur für wenige Funktionen, wie bei Kanzlisten (Cancellarii oder Capellani) oder Finanzverantwortlichen (Landschreibern), waren besondere Kenntnisse, etwa im Lesen, Schreiben und Rechnen, oder ein entsprechendes Privatvermögen Bedingung für die Bestellung.

Diese Ernennungspraxis unterlag ab dem Hochmittelalter insbesondere aus zwei Gründen einer langsamen, aber wesentlichen Veränderung. Einerseits zogen die Landesherren mehr und mehr ihre Ministerialen, ursprünglich unfreie Hausbeamte aus dem Gefolge, statt der oft sehr selbstbewussten Adeligen zur Besorgung von Regierungsaufgaben heran. Andererseits stand ihnen ab der (Früh-)Rezeption des römischen und kanonischen Rechtes und nach Gründung der ersten Universitäten eine neue, akademisch gebildete Berufsgruppe für Verwaltungsaufgaben zur Verfügung: die Juristen; rechtskundig, meist auch sprachgewandt, und dem Herrscher loyal ergeben – somit prädestiniert für den Staatsdienst.

Als frühes Beispiel für die Ablöse der althergebrachten Feudalordnung durch einen autokratischen Beamtenstaat sind die Reformen Kaiser *Friedrichs II.* in Sizilien und Süditalien zu nennen. Er gab seinem Königreich eine zentralistische Verwaltungsorganisation, in der gut geschulte Fachbeamte, in erster Linie Juristen, tätig wurden. Zu ihrer fundierten Ausbildung gründete *Friedrich* 1224 die Staatsuniversität von

2 Durch die sehr unterschiedliche Entwicklung der Dienst- und Besoldungsrechte des Bundes und der Länder, die nicht den Gegenstand dieses Beitrages bilden, wurde das im Artikel 21 Abs 4 B-VG 1929 (BGBl. I/1930, idF bis BGBl. I/8/1999) festgeschriebene Homogenitätsgebot (die Möglichkeit des Wechsels zwischen dem Dienst beim Bund, bei den Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden) im Lauf der Jahre mehr und mehr ausgehöhlt und 1999 schließlich auch in der Verfassung deutlich aufgeweicht.

Neapel. Programmatisch hielt er in ihrer Stiftungsurkunde fest: „*Gelehrte Männer fordern wir zu unseren Diensten heraus, um ihnen – gebildet durch den Eifer des Studiums von Jus und Justitia – ohne Sorge die Staatsverwaltung anvertrauen zu können.*“³

Trotz dieser – aus Sicht des Herrschers – erfolgreichen Staatsreform sollte es noch geraume Zeit dauern, bis ähnliche Überlegungen auch in den habsburgischen Ländern aufgegriffen und umgesetzt wurden. Das geschah durch Kaiser *Maximilian I.*, der sich dabei das Herzogtum Burgund zum Vorbild nahm. Er schuf seinen eigenen von den Landständen unabhängigen Beamtenapparat und eröffnete den Juristen, die zunächst in der Verwaltung verwendet worden waren, überdies die Mitwirkung in der Rechtsprechung, als den fürstlichen Räten richterliche Aufgaben als Berufungsgerichte übertragen wurden. Auch bestimmte *Maximilian*, dass sich das von ihm 1495 eingerichtete Reichskammergericht für das Heilige Römische Reich je zur Hälfte aus gelehrten Juristen und Vertretern des Adels zusammensetzen hat.

Dies waren weitere Schritte zur Beschränkung der Macht der Stände und zur Aufwertung der Rechtsgelehrten: Die Doktoren der Rechte wurden – nach Italien nun auch in Deutschland – mit dem Adel gleichgestellt; ihre akademische Ausbildung ersetzte die noble Abstammung.⁴

III. Von Maria Theresia bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts

Bis in die Zeit *Maria Theresias* war die Zahl der Beamten des Landesfürsten weit geringer als jene der landständischen, städtischen und grundherrlichen Beamten, die mit der politischen Verwaltung betraut waren, dabei jedoch vornehmlich die Interessen ihrer Dienstherrn vertraten.

Mit der Einrichtung der Kreisämter ab dem Jahr 1748, der neuen untersten staatlichen Verwaltungsebene, somit organisatorisch die direkten Vorgänger der Bezirkshauptmannschaften, wollte *Maria Theresia* den herrschenden Missständen entgegentreten, die staatliche Kontrolle der Patrimonialgerichte und Ortsobrigkeiten gewährleisten und die bäuerlichen Untertanen vor der Willkür der Grundherren schützen.

Der Kreishauptmann (Jahresgehalt: 2.000 Gulden) wurde bei seiner Arbeit von mehreren Kreiskommissären (Jahresgehalt: 600 bis 800 Gul-

3 *Schimetschek*, Der österreichische Beamte. Geschichte und Tradition (1984) 11 ff.

4 *Schimetschek*, Beamte 35 ff; *Heindl*, Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 bis 1848 (1991) 98.

den) unterstützt. Die Verfahren vor dem Kreisamt und seine Entscheidungen wurden verschriftlicht, um Verlauf und Rechtmäßigkeit durch die übergeordneten Instanzen nachvollziehen zu können. Dies erforderte eine bessere Ausbildung der Amtsinhaber. Angehende Konzeptsbeamte (Verwaltungsjuristen) waren ab 1766 bevorzugt aufzunehmen, wenn sie ein Studium der politischen Wissenschaften bzw ab 1797 ein mindestens dreijähriges Studium der Rechtswissenschaften vorweisen konnten. Kaiser *Franz II.* erklärte 1800 die Absolvierung der juridisch-politischen Studien zur Bedingung für die Aufnahme in den höheren Staatsdienst.⁵

Ab 1772 führte *Maria Theresia* ein neues Besoldungssystem mit fixen Beamtengehältern ein; dies war zugleich eine Sparmaßnahme. Davor bestand die Entlohnung in einem geringeren Gehalt sowie in einem Anteil von den eingehobenen Abgaben und war meist deutlich höher. Die größten Einkommensverluste mussten die Finanzbeamten hinnehmen. Als typisch österreichische Lösung wurde dafür die Geschenkkannahme durch die Beamten toleriert.⁶

Obwohl die Besoldung eher bescheiden und keine Pension als Altersversorgung vorgesehen war, gab es eine große Nachfrage nach den Beamtenstellen. Antrieb dafür waren das Ansehen in der Gesellschaft und die Hoffnung auf entsprechende Karrieren innerhalb des Staatsdienstes.

Kaiser *Josef II.*, nach seinem Selbstverständnis „*erster Beamter*“ des Reiches, legte nicht nur besonderen Wert auf gründlich ausgebildete und aufopfernd tätige Staatsdiener, er führte 1781 auch deren Pensionen ein. Ein Beamter, der wegen Dienstunfähigkeit nach mehr als zehn Dienstjahren in Pension gehen musste, erhielt ein Drittel seines Letztbezuges. Ab 25 Dienstjahren stand jedem Beamten der halbe, mit 40 Dienstjahren zwei Drittel und bei noch längerer Dienstzeit der ungekürzte Letztbezug als Ruhegenuss zu.⁷

Josef II. war es auch, der das Anciennitätsprinzip, den Vorrang des Dienstalters, als ein Beförderungskriterium festlegte. Heute als leistungshemmend kritisch hinterfragt, war das im 18. und 19. Jahrhundert

5 *Obersteiner*, Die steirischen Bezirkshauptmannschaften 1868 bis 1918, in: Mitteilungen des Steiermärkischen Landesarchivs (StLA), Folge 42/43 (1993) 79 und 90 f; *Schimetschek*, Beamte 85-87 und 90; *Heindl*, Rebellen 38, 99 ff.

6 *Beidtel/Huber*, Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung, 1. Bd (1896) 56 ff, 73 und 177 ff.

7 Pensionsnormale vom 26. März 1781; *Megner*, Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k.k. Beamtentums (1985) 143 f.

eine sinnvolle, wenngleich nur teilweise wirksame Maßnahme, um auch Beamten bürgerlicher Herkunft Aufstiegschancen zu eröffnen. Bis dahin galt der Grundsatz, dass die höchsten Ämter im Staat dem hohen Adel und die mittleren Ämter dem niederen Adel vorbehalten waren; lediglich die niederen Ämter waren den anderen Ständen zugänglich.⁸

Unter Kaiser *Franz I.* wurden zwischen 1807 und 1812 alle Staatsbeamten in zwölf Diätenklassen eingereiht: in die XII. bis IX. Diätenklasse die subalternen, in die VIII. bis V. Diätenklasse die mittleren Beamten und in die IV. bis I. Diätenklasse die Inhaber der hohen politischen Ämter, die Spitzenbeamten und Präsidenten der Höchstgerichte. Von den 4562 Staatsbeamten, die 1873 in Wien arbeiteten, gehörten 77 Prozent zu den subalternen und 22 Prozent zu den mittleren Beamten; lediglich 33 Herren waren in die vier höchsten Diätenklassen eingestuft. Beamte der gleichen Diätenklasse erhielten nicht zwingend die gleichen Bezüge. Die Klassen wurden in 120 verschiedene Gehaltsabstufungen differenziert und der Endbezug in einer niedrigeren Diätenklasse konnte deutlich über dem Anfangsbezug höherer Diätenklassen liegen.⁹

Weil an den Universitäten das geltende Recht kaum bzw dessen Anwendung gar nicht gelehrt wurde,¹⁰ reichte das Studium alleine nicht aus, um fix in den Staatsdienst übernommen zu werden. Deshalb begann die Laufbahn des Konzeptsbeamten grundsätzlich auf einer Praktikantenstelle. Diese unbesoldeten Lehrjahre hatten den Sinn, die Gesetze und die Vollzugspraxis kennenzulernen und stellten darüber hinaus einen – durchaus beabsichtigten – sozialen *numerus clausus* dar. Erst 1807 wurde für mittellose, länger dienende Praktikanten das Adjutum (eine Beihilfe von jährlich 300 Gulden) eingeführt. Um 1815 betrug die Wartezeit auf eine besoldete Konzipistenstelle fünf bis sieben, um die Mitte des 19. Jahrhunderts sogar zehn bis zwölf Jahre.¹¹ In den Wiener Zentralstellen waren 1831 neben 815 Beamten 179 Praktikanten tätig; zehn Jahre später, 1841, wurden die damals 887 Beamten sogar von 206 Praktikanten unterstützt.¹²

Der berufliche Einstieg begann als Praktikant, die Übernahme erfolgte als Konzipist beim Gubernium (der landesfürstlichen Mittelbehörde

8 Heindl, *Rebellen* 30, 53 und 98; Heindl, *Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich*, Bd 2: 1848 bis 1914 (2013) 47.

9 Megner, *Beamte* 32-35.

10 Heindl, *Rebellen* 103-105.

11 Schimetschek, *Beamte* 110, 111 und 150.

12 Heindl, *Rebellen* 166 (Heindl schreibt „höhere“ Beamte, meint aber offenkundig solche von der V. Diätenklasse abwärts).

– für die Steiermark in Graz). Daran schlossen Jahre als Kreiskommissär und Gubernialsekretär an, um dann erworbenes Wissen und Führungskompetenz als Kreishauptmann unter Beweis stellen zu können. Ein weiterer Aufstieg zum Gubernialrat oder gar zum Hofrat in einer Zentralstelle war möglich, aber selten.¹³

Um das Jahr 1800 betrug die Arbeitszeit der Beamten sechs Stunden an den sechs Werktagen (somit 36 Wochenstunden); meist je drei vormittags und nachmittags. Erst bis 1900 wurde sie dann auf acht Stunden erhöht (auf 48 Wochenstunden) – lag damit aber noch immer deutlich unter jener der Arbeiter (60 und mehr Wochenstunden).¹⁴

IV. Die franzisko-josefinische Ära

Die Revolutionen von 1848/1849 und die Bauernbefreiung durch die Grundentlastung bewirkten einen umfassenden Wandel der Verwaltungsstrukturen in Österreich. Eine der wesentlichen Änderungen war es, dass an die Stelle der Bezirksobrigkeiten, deren Kommissäre von den Grundherren oder Magistraten besoldet wurden, von 1850 bis 1854 erstmals die Bezirkshauptmannschaften¹⁵ und Bezirksgerichte traten, deren Bedienstete der Staat entlohnte.

Die Bezirkshauptleute wurden in die VII. Diätenklasse eingereiht¹⁶ und bezogen als Bezirkshauptmann I. Klasse bzw II. Klasse ein Jahresgehalt von 2.000 bzw 1.800 Gulden.¹⁷ Die ihnen unterstellten Konzeptsbeamten, die Bezirkskommissäre I. Klasse bzw II. Klasse, waren in die

13 Heindl, Rebellen 34; Obersteiner, Bezirkshauptmannschaften 90.

14 Schimetschek, Beamte 135; Heindl, Rebellen 226; Heindl, Mandarine 184 f.

15 Punkt 9 des Grundentlastungspatentes vom 7. September 1848; Allerhöchste Entschliessung vom 26. Juni 1849 über die Grundsätze für die Organisation der politischen Verwaltungsbehörden; Instruktion des Ministers des Inneren vom 27. Juni 1849. Stundner, Zwanzig Jahre Verwaltungsaufbau – Die Entstehung der Bezirkshauptmannschaften (1848 – 1868), in: FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich (1970) 18 ff.

16 Gleichfalls in die VII. Diätenklasse waren etwa Landesgerichtsräte (ebenso mit 2.000 und 1.800 Gulden) oder die Berghauptleute von Steyr und Leoben (mit 1.400 Gulden) eingereiht; Erlass des Justizministeriums vom 4. Mai 1850, womit die den einzelnen Diensteskategorien nach der neuen Gerichts-Organisation zustehenden Diätenklassen bestimmt werden (RGBl 188/1850); § 9 der Verordnung des Ministers für Landeskultur und Bergwesen vom 26. Mai 1850 über die provisorische Bestellung der Bergbehörden in den Kronländern Österreich ob und unter der Enns, Steiermark, Kärnten, Krain, Görz, Istrien und Triest, Tirol, Vorarlberg und Salzburg (RGBl 211/1850).

17 Ein Gulden des Jahres 1850 entspricht heute dem Wert von circa 17,60 Euro. Inflationscockpit der OeNB: <www.oenb.at/docroot/inflationscockpit/waehrungsrechner.html> (19.3.2018).

IX. Diätenklasse eingereiht und bezogen ein Jahresgehalt von 1.000 bzw 800 Gulden. Die Bezirkssekretäre, Beamte mit meist höherem Schulabschluss, verdienten in der X. Diätenklasse 500 Gulden jährlich, Amtsdienner 300 Gulden.¹⁸

1850 waren in der Steiermark die Behördenleiter in Bruck, Cilli, Feldbach, Graz, Hartberg, Judenburg und Stainz in der I. Klasse systemisiert; jene von Irdning, Leibnitz, Leoben, Liezen, Luttenberg, Marburg, Murau, Pettau, Radkersburg, Rann, Weiz und Windischgraz in der II. Klasse.¹⁹ Die Einstufungen erfolgten nicht orts-, sondern personenbezogen.

Nach dem 14-jährigen Intermezzo der gemischten Bezirksämter wurden die Bezirkshauptmannschaften mit 31. August 1868 wieder eingerichtet.²⁰ Die Behördenleiter und ihre Mitarbeiter stammten aus dem Personalstand der Bezirksämter und der Statthalterei, die dem Gubernium als Mittelbehörde (zweite Instanz) nachfolgt war.²¹

Die Behördenleiter waren als Bezirkshauptleute I. Klasse in der VII. Diätenklasse (mit 1.800 oder 2.000 Gulden) bzw als Bezirkshauptleute II. Klasse in der VIII. Diätenklasse (mit 1.600 Gulden) kategorisiert.²²

An dieser Stelle ist es angezeigt, auf die damaligen Voraussetzungen für die Aufnahme in den Staatsdienst näher einzugehen.

18 Kundmachung der k.k. politischen Landes-Kommission für Kärnten Nr. 855/L.B. vom 31.8.1849 (StLA, P.u.K. 8837/1849); *Stundner*, Verwaltungsaufbau 22.

19 *Obersteiner*, Bezirkshauptmannschaften 82.

20 Durch das Gesetz vom 19. Mai 1868 über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden in Böhmen, Dalmatien, Galizien und Lodomerien mit Auschwitz, Zator und Krakau, Österreich unter und ob der Enns, Salzburg, Steiermark, Kärnten, Krain, Bukowina, Mähren, Ober- und Nieder-Schlesien, Tirol und Vorarlberg, Istrien, Görz und Gradiska und der Stadt Triest mit ihrem Gebiete (RGBl 44/1868); Durchführungsverordnung des Ministers des Inneren vom 10. Juli 1868.

21 Im April 1869 dienten gemäß dem Status (Stellenplan) für das Herzogtum Steiermark in der Statthalterei und an den Bezirkshauptmannschaften insgesamt 86 Juristen (Jahresgehalt ohne allfällige Zulagen): 1 Statthaltereirat I. Klasse (4.000 Gulden); 4 Statthaltereiräte II. Klasse (2.700 oder 2.200 Gulden); 6 Bezirkshauptleute I. Klasse (2.000 Gulden), 6 Bezirkshauptleute II. Klasse (1.800 Gulden) und 6 Bezirkshauptleute III. Klasse (1.600 Gulden); 8 Statthaltereikonzipisten (1.200, 1.000 oder 800 Gulden); 7 Bezirkskommissäre (1.200 Gulden), 9 Bezirkskommissäre (1.000 Gulden) und 16 Bezirkskommissäre (800 Gulden); 19 Statthaltereiadjuanten (600, 500 oder 400 Gulden) und 4 Konzeptpraktikanten (davon nur einer mit einem Adjutum, dieses in der Höhe von 400 Gulden), StLA, Statth. Präs. 1.1869-625. Ein Gulden des Jahres 1869 entspricht heute dem Wert von circa 13,03 Euro. Inflationscockpit der OeNB.

22 Anhang (Personal- und Besoldungs-Schema) zu RGBl 44/1868; 1869 waren Bezirkshauptleute I. Klasse die Behördenleiter in Bruck, Cilli, Deutschlandsberg, Feldbach, Graz, Judenburg, Leibnitz, Leoben, Liezen, Murau, Radkersburg und Windischgraz; Bezirkshauptleute II. Klasse jene in Hartberg, Luttenberg, Marburg, Pettau, Rann und Weiz. StLA, Statth. Präs. 1180/1869.

Allgemeine Erfordernisse:

- österreichische Staatsbürgerschaft
- tadellose Haltung in sittlicher und staatsbürgerlicher Beziehung (Unbescholtenheit)
- ein bestimmtes Alter (Mindestalter: in der Regel das 18. Lebensjahr; Maximalalter 40²³, später 50 Lebensjahre)
- in gewissen Fällen, insbesondere bei den unbesoldeten Praktikanten, der Nachweis der erforderlichen Subsistenzmittel (eines gesicherten Lebensunterhaltes)
- keine verwandtschaftlichen Beziehungen zu andern Beamten der Behörde

Spezielle Erfordernisse für Konzeptsbeamte:

- rechts- und staatswissenschaftliches Studium
- einjährige Probepraxis
- Ablegung der politischen (praktischen) Prüfung innerhalb von drei Jahren²⁴

Erfüllte man diese Voraussetzungen und war man überdies mit Geduld gesegnet, bestand Aussicht auf Übernahme in den Staatsdienst. Die Laufbahn begann – kaum anders als unter *Maria Theresia* – als unbesoldeter Konzeptspraktikant, dem nach einer Phase der Einarbeitung ein Adjutum (in den 1860er-Jahren: 400 Gulden jährlich) zuerkannt werden konnte. Bei entsprechender Dienstleistung kam es – oft erst nach mehreren Jahren – zur Übernahme als Statthaltereikonzipist (in der X. Rangklasse²⁵). Bei weiterer Bewährung in der jeweiligen Verwendung und oft verbunden mit zahlreichen Wechseln des Dienstortes folgten die Stationen Bezirkskommissär (in der IX. Rangklasse), Statthaltereisekretär in Graz (in der VIII. Rangklasse) und dann Bezirkshauptmann (in der VII. Rangklasse). Eher selten erteilte einen der steirischen Bezirkshauptleute der Ruf, als Statthaltereirat (VI. Rangklasse) nach Graz zurückzukehren, gab es doch etwa im Jahr 1887 nur fünf so hoch bewertete Juristenposten in der Statthalterei.²⁶

23 *Heindl*, Rebellen 37.

24 *Schultz*, Hilfsbuch zur Einführung in die Praxis der österreichischen politischen Verwaltung, 1. Bd (1908) 14 f.

25 Zur Einführung der Rangklassen siehe den folgenden Absatz.

26 Auswertung zahlreicher Personalakten von Konzeptsbeamten der Statthalterei Graz durch den Verfasser im StLA (insbesondere Statth. Präs. 187 – für den Zeitraum 1886 bis 1888); Hof- und Staatshandbuch (HStHB) für die österreichisch-ungarische Monarchie für das Jahr 1888, 525.

Das Bezüge-Gesetz von 1873²⁷ regelte die Besoldung grundlegend neu. An die Stelle der zwölf Diätenklassen traten elf Rangklassen.²⁸ Die Bezirkshauptleute wurden in die VII. Rangklasse, das entsprach in der k.u.k. Armee einem Oberstleutnant, die Bezirkskommissäre in die IX. Rangklasse, das entsprach einem Hauptmann, eingereiht. Ihr Gehalt²⁹ betrug 2.000, 2.200 oder 2.400 Gulden³⁰, jenes der Bezirkskommissäre 1.100, 1.200 oder 1.300 Gulden.³¹ Die Vorrückungen in die höheren Gehaltsstufen innerhalb der Rangklassen erfolgten alle fünf Dienstjahre.³²

Bezirkshauptmann und Bezirkskommissär bezogen wie alle Beamten der V. bis XI. Rangklasse eine Aktivitätszulage, einen Zuschuss zu den Lebenshaltungskosten, die in der Monarchie von Kronland zu Kronland, ja selbst von Ort zu Ort sehr unterschiedlich sein konnten. Die Zulage richtete sich nach dem Dienstort und war nach der Rangklasse abgestuft;³³ der Behördenleiter erhielt überdies eine Naturalwohnung oder ein Quartieräquivalent.³⁴

Nur das fixe Gehalt, das auch die Basis für die Ruhegenussberechnung war, unterlag der Personaleinkommenssteuer,³⁵ war aber von den Gemeindeumlagen, insbesondere den Zuschlägen auf die direkten Steuern, befreit. Dafür hatten die Beamten eine Sondersteuer, die Diensttaxe, zu entrichten. Diese wurde bei jeder stabilen Ernennung (Beförderung) in der Höhe eines Drittels des nach Abzug von 300 Gulden verbleibenden ersten Jahresgehaltes bemessen, bei jeder Vorrück-

27 Gesetz vom 15. April 1873 betreffend die Regelung der Bezüge der activen Staatsbeamten (RGBl 47/1873).

28 Die XII. und XI. Diätenklasse wurden in der XI. Rangklasse zusammengefasst (§ 1 RGBl 47/1873). Das niedrigste Beamtengehalt von 600 Gulden in der XI. Rangklasse entsprach in etwa dem Jahreslohn eines Arbeiters; doch war dessen Wochenstundenanzahl mit 60 bis 72 weit höher und sein Dienstverhältnis in keiner Weise abgesichert.

29 RGBl 47/1873, Beilage a des Anhanges.

30 Ein Gulden des Jahres 1873 entspricht heute dem Wert von circa 11,18 Euro. Inflationscockpit der OeNB.

31 Die Höhe des Adjutums eines Praktikanten mit höherer wissenschaftlicher Vorbildung wurde mit 500 oder 600 Gulden jährlich festgesetzt (§ 14 RGBl 47/1873).

32 § 6 RGBl 47/1873.

33 RGBl 47/1873, Beilage c des Anhanges.

34 Da der Dienstgeber für seine Wohnversorgung aufkam, stand dem Bezirkshauptmann nur die halbe Aktivitätszulage zu (§ 12 RGBl 47/1873).

35 Zur Höhe dieser Steuer siehe Seite 111 f.

ung innerhalb der Rangklasse einmalig mit einem Drittel der Gehaltserhöhung.³⁶

1898 wurden – auch weil Kaiser *Franz Josef I.* das 50-jährige Thronjubiläum beging – die Gehälter seiner Beamten der III. bis XI. Rangklasse neu bemessen. In der VII. Rangklasse wurden sie auf 2.400, 2.700 und 3.000 Gulden angehoben, in der IX. auf 1.400, 1.500 und 1.600 Gulden.³⁷ In der IX. bis XI. Rangklasse wurde es möglich, bereits nach jeweils vier Dienstjahren in die höheren Gehaltsstufen vorzurücken;³⁸ nach 16 und 20 in der Rangklasse vollstreckten Dienstjahren kam noch die Dienstalterspersonalzulage von jeweils 100 Gulden hinzu.³⁹

Bei der nächsten Festsetzung der Beamtenbezüge im Jahr 1907 wurden die Rangklasse VI bis XI um eine 4. Gehaltsstufe, die Rangklasse IX sogar um eine 5. Gehaltsstufe erweitert. In der Rangklasse VII betrug die Höhe der hinzugekommenen Stufe 3.200 Gulden (in der neuen Währung 6.400 Kronen⁴⁰). Die ersten beiden Vorrückungen in der VI. bis VIII. Rangklasse erfolgten nach fünf, die dritte nach drei Jahren. In der IX. bis XI. Rangklasse rückten die Beamten nunmehr alle drei Jahre vor. Beamte, die das 60. Lebensjahr erreicht und das 35. Dienstjahr vollendet hatten, kamen nicht in den Genuss der neu geschaffenen Gehaltsstufen – eine Maßnahme, die Pensionen niedriger zu halten, und für den einen oder anderen ein subtiler Anstoß, doch den Ruhestand in Erwägung zu ziehen.⁴¹

Der Staat hatte damals und hat heute noch eine lebenslange Alimentationsverpflichtung gegenüber seinen Beamten, daher ist hier auch auf deren Altersversorgung einzugehen.

In Weiterentwicklung der josefinischen Normierungen wurden die Ruhestandsbestimmungen bis 1907 mehr und mehr geglättet. Ab 1866

36 § 4 RGBI 47/1873; *Schultz*, Hilfsbuch 19 f. Die Dienstaxe begegnet uns ab dem Jahr 1936 wieder als Dienstgebühr im Ausmaß von 50 Prozent der Gehaltserhöhung (BGBl 467/1935).

37 Artikel I des Gesetzes vom 19. September 1898, womit einige Bestimmungen des RGBI 47/1873, betreffend die Regelung der Bezüge der aktiven Staatsbeamten, abgeändert werden (RGBI 172/1898).

38 Artikel II § 6 RGBI 172/1898.

39 Artikel III RGBI 172/1898.

40 Gemäß der Währungsumstellung von 1892 entsprach der Wert eines Guldens österreichischer Währung jenem von zwei Kronen. Der Gulden blieb bis 1900 offizielles Zahlungsmittel.

41 Artikel I § 1 des Gesetzes vom 19. Februar 1907, womit einige Bestimmungen des RGBI 47/1873, RGBI 172/1898, RGBI 255/1899 sowie des RGBI 74/1896, über die Regelung der Bezüge und Dienstverhältnisse von Staatsangestellten abgeändert werden (RGBI 34/1907).

wurde der Pensionsanspruch in Abhängigkeit von den Dienstjahren statt bisher in vier künftig in sieben Stufen bemessen.⁴² Ab 1896 betrug der Pensionsanspruch nach zehn Jahren 40 Prozent und erhöhte sich jährlich um zwei Prozent, wodurch der Ruhegenuss mit 40 Dienstjahren dem letzten anrechnungsfähigen Aktivitätsgehalt entsprach. Gleichzeitig wurde ein Pensionsbeitrag („fortlaufender Jahresbeitrag“) in der Höhe von drei Prozent eingeführt. Erstmals wurde überdies normiert, dass Beamte und Lehrpersonen, ohne dienstunfähig zu sein, ab vollendetem 40. Dienstjahr über ihr eigenes Ansuchen in den dauernden Ruhestand versetzt werden konnten. Die Mindestpension für Beamte und Lehrpersonen wurde mit 400 Gulden, jene für Diener mit 200 Gulden festgesetzt. Die Pension einer Bezirkshauptmannswitwe wurde gemäß der Einstufung ihres Gatten in der VII. Rangklasse mit 900 Gulden bemessen.⁴³

Bei der Reform des Jahres 1907 blieb der Pensionsanspruch von 40 Prozent mit zehn Dienstjahren gleich, die höhere Steigerung mit jedem weiteren Jahr um 2,4 Prozent bewirkte aber, dass bereits nach 35 Dienstjahren 100 Prozent der Bemessungsgrundlage (Gehalt und ab 1906 auch die anteilige Aktivitätszulage von 240 bis 800 Kronen; bei einem Bezirkshauptmann 560 Kronen⁴⁴) zur Auszahlung gelangten.⁴⁵ Als Folge dieser beiden Maßnahmen wurde der Pensionsbeitrag 1906 auf 3,8 und 1907 auf 4,3 Prozent erhöht.⁴⁶ Zusätzlich zum Pensionsbeitrag war von den Zivilstaatsbediensteten – anders als von Offizieren, Militärseelsorgern und Mannschaften – ab einem Jahresgehalt von 1.200 Kronen auch die Personaleinkommenssteuer zu entrichten. Diese betrug in der Stufe 26

42 Kaiserliche Verordnung vom 9. Dezember 1866 über das Ausmaß der Ruhebezüge und Abfertigungen der Staatsbeamten und pensionsfähigen Diener, RGBI 157/1866. Beginnend mit einem Drittel ab zehn Dienstjahren, drei Achteln ab 15 Dienstjahren und alle fünf zusätzliche Dienstjahre um ein weiteres Achtel steigend, sodass ab 40 Dienstjahren der Letztbezug auch der Ruhegenuss war.

43 §§ 1, 4, 5 und 15 des Gesetzes vom 14. Mai 1896, betreffend Bestimmungen über die Versorgungsgenüsse der Civil-Staatsbeamten (Staatslehrpersonen), dann der Diener, sowie deren Witwen und Waisen (RGBI 74/1896).

44 § 1 des Gesetzes vom 24. Mai 1906, betreffend die Erhöhung der Ruhegenüsse der Zivilstaatsbeamten (Staatslehrpersonen) und Diener im Wege der Selbstversicherung (RGBI 105/1906).

45 Mit diesen Regelungen waren die Grundzüge der Pensionsberechnung für die nächsten nahezu 100 Jahre festgelegt. Daher wird auf das Thema Ruhegenuss im Folgenden nur mehr hinsichtlich der Höhe des Pensionsbeitrages eingegangen.

46 § 3 RGBI 105/1906; Artikel IV § 2 RGBI 34/1907.

(Einkommen von 6.000 bis 6.600 Kronen) jährlich 124 Kronen und war somit niedriger als der Pensionsbeitrag.⁴⁷

Im Gegensatz zu Staatslehrpersonen, die bereits seit Jahrzehnten neben klar definierten Laufbahnen⁴⁸ auf ein günstigeres Pensionsrecht⁴⁹ verweisen konnten, mussten die Zivilstaatsbediensteten bis 1914 auf ihre Grundlaufbahn warten.⁵⁰ Die Zeitvorrückungen gemäß §§ 51 bis 55 Dienstpragmatik⁵¹ ermöglichten den Zivilbeamten erstmalig den Aufstieg in das Einkommen höherer Rangklassen, auch dann, wenn ihr Dienstposten nicht so bewertet war. Für die Konzeptsbeamten bedeutete dies nach fünf Jahren in der Rangklasse X den Bezug der Rangklasse IX, nach weiteren jeweils sechs Jahren zunächst den Bezug der Rangklasse VIII und dann jenen der Rangklasse VII. Auch der Vorrückungsintervall innerhalb der Rangklassen wurde verkürzt: In der Rangklasse VIII und den höheren betrug er künftig vier Jahre.⁵²

Der Urlaubsanspruch der Beamten wurde in der Dienstpragmatik gleichfalls geregelt. Nach der Leitlinie „je höher die Rangklasse, desto länger der Urlaubsanspruch“, standen den Bezirkshauptleuten vier Wochen zu.⁵³

Die Grundlaufbahn eines Juristen – mit einer durchgehend zumindest mit „Gut“ beurteilten Dienstleistung – lässt sich nach der Dienst-

47 *Böhm/Böhm*, Das Rechtsbuch¹² (1906/1907) 601 ff. Das Nettoeinkommen von circa 6200 Kronen im Jahr 1907 entspricht aktuell circa 37.700 Euro, zu dem allerdings die kostenlose Dienstwohnung hinzuzurechnen ist. Inflationscockpit der OeNB.

48 Gesetz vom 9. April 1870, betreffend die Gehalte der Professoren an den vom Staate erhaltenen Mittelschulen (RGBl 46/1870); Gesetz vom 15. April 1873, betreffend die Regelung der Activitätsbezüge des Staatslehrpersonales und der Bibliotheksbeamten (RGBl 48/1873); §§ 1 und 2 des Gesetzes vom 19. September 1898, betreffend die Regelung der Bezüge des Lehrpersonals an den vom Staat erhaltenen Mittelschulen (RGBl 173/1898): Die Lehrerlaufbahn sah fünf Zeitvorrückungen nach jeweils fünf Dienstjahren vor, was – in etwa – eine Verdoppelung des Einkommens innerhalb von 25 Jahren bewirkte.

49 § 1 des Gesetzes vom 9. April 1870, über die Pensionsbehandlung des Lehrpersonales der vom Staate erhaltenen Lehranstalten (RGBl 47/1870): Der Pensionsantritt mit dem ungekürzten Letztbezug als Ruhegenuss wurde ab dem vollendeten 30. Dienstjahr möglich, indem drei Dienstjahre für vier gezählt wurden. *Megner*, Beamte 149 f.

50 *Megner*, Beamte 127: Auch die Offiziere hatten ein günstigeres Dienstrecht. Dieses sah ein automatisches Avancement vom Leutnant (XI. Rangklasse) bis zum Hauptmann (IX. Rangklasse) vor.

51 Gesetz vom 25. Jänner 1914, betreffend das Dienstverhältnis der Staatsbeamten und der Staatsdienerschaft (Dienstpragmatik, RGBl 15/1914).

52 § 50 Dienstpragmatik.

53 Der Urlaubsanspruch gemäß § 42 Dienstpragmatik: XI. Rangklasse (RKL.): 14 Tage, X. und IX. RKL.: drei Wochen, VIII. und VII. RKL.: vier Wochen, ab der VI. RKL.: fünf Wochen.

pragmatik 1914 mit den damals gültigen Ansätzen des Bezüge-Gesetzes von 1907 wie folgt skizzieren:

23. Lebensjahr: Studienabschluss
- bis zum 26. Lebensjahr: Praktikum (drei Jahre Vorbereitungsdienst mit mindestens „gutem“ Erfolg und abgelegter Dienstprüfung)
26. Lebensjahr: Ernennung zum Konzipisten in der Rangklasse X, 1. Gehaltsstufe (2.200 Kronen)
29. Lebensjahr: Vorrückung in die 2. Gehaltsstufe (2.400 Kronen)
31. Lebensjahr: Zeitvorrückung in die Rangklasse IX, 1. Gehaltsstufe (2.800 Kronen)
34. Lebensjahr: Vorrückung in die 2. Gehaltsstufe (3.000 Kronen)
37. Lebensjahr: Zeitvorrückung in die Rangklasse VIII, 1. Gehaltsstufe (3.600 Kronen)
41. Lebensjahr: Vorrückung in die 2. Gehaltsstufe (4.000 Kronen)
43. Lebensjahr: Zeitvorrückung in die Rangklasse VII, 1. Gehaltsstufe (4.800 Kronen)
47. Lebensjahr: Vorrückung in die 2. Gehaltsstufe (5.400 Kronen)
51. Lebensjahr: Vorrückung in die 3. Gehaltsstufe (6.000 Kronen)
55. Lebensjahr: Vorrückung in die 4. Gehaltsstufe (6.400 Kronen)

Die Ernennung zum Bezirkshauptmann erfolgte oft zwischen dem 40. und 45. Lebensjahr; die Grundlaufbahn war somit – hinsichtlich der Besoldung – kaum schlechter.⁵⁴ Die Karriere der Behördenleiter bot jedoch gegenüber dieser den Vorzug des höheren Ranges und den Vorteil der Möglichkeit eines weiteren Aufstiegs in der Statthalterei oder den Ministerien. Aber auch als Bezirkshauptleute wurden sie mit der Zeit vermehrt zu Statthalterei- oder Landesregierungsräten in die

⁵⁴ Dabei ist zu beachten, dass der Behördenleiter Anspruch auf eine Naturalwohnung hatte, die oft sehr großzügig ausfiel. In Deutschlandsberg bestand sie aus zehn Zimmern und maß rund 350 m². Der Wert dieser Naturalleistung war meist deutlich höher anzusetzen als die halbe Aktivitätszulage (siehe dazu FN 34).

VI. Rangklasse befördert; einige wenige sogar zu Hofräten, wenn auch nur mit Titel und Charakter.⁵⁵

Im Hof- und Staatshandbuch von 1914 sind von den 96⁵⁶ darin verzeichneten österreichischen⁵⁷ Bezirkshauptleuten und Amtsleitern

- vier Statthaltereiräte mit Titel und Charakter eines Hofrates und ein Hofrat *extra statum*,⁵⁸
- 27 Statthalterei- und Landesregierungsräte, davon sieben mit Titel und Charakter,
- 48 Bezirkshauptleute, wovon drei steirische provisorisch bestellt waren,⁵⁹
- 16 Bezirksoberkommissäre, Landesregierungs- und Statthaltereisekretäre (Beamte der VIII. Rangklasse).

Im Hof- und Staatshandbuch von 1918 sind von den 92⁶⁰ darin verzeichneten Bezirkshauptleuten und Amtsleitern

- drei Statthaltereiräte mit Titel und Charakter eines Hofrates und ein Hofrat *extra statum*,⁶¹
- 27 Statthalterei- und Landesregierungsräte, davon zehn mit Titel und Charakter,
- 44 Bezirkshauptleute, davon einer mit Titel und Charakter,
- 12 Ministerialvize-, Statthalterei- und Landesregierungssekretäre sowie Bezirksoberkommissäre (Beamte der VIII. Rangklasse),
- fünf Bezirkskommissäre (Beamte der IX. Rangklasse).

Die Verteilung auf die Rangklassen war, wie diese Gegenüberstellung von 1914 und 1918 zeigt, für die Behördenleiter etwas ungünstiger

55 Die Auszeichnung mit dem Titel und Charakter der nächsthöheren Rangklasse bedeutete nicht auch den höheren Bezug. Allerdings wurden die Jahre im „charakterisierten“ Rang nach der Beförderung als Vordienstzeiten bei der Vorrückung in höhere Gehaltsstufen angerechnet (§ 7 RGG 47/1873 und § 40 Dienstpragmatik).

56 Zwei der 98 Bezirkshauptmannschaften waren laut HStHB 1914 unbesetzt.

57 *Per definitionem* sind das die Leiter der politischen Behörden in den Kronländern Kärnten, Österreich ob und unter der Enns, Salzburg, Steiermark sowie Tirol und Vorarlberg, inklusive jener Bezirke, die heute nicht mehr zum österreichischen Staatsgebiet gehören.

58 HStHB 1914: Die Bezirkshauptleute von Gmunden, St. Pölten, Trient und Villach sowie Bregenz (*extra statum*). Vier der Herren gehörten dem Grafenstand an.

59 HStHB 1914: Die Bezirkshauptleute von Hartberg, Leibnitz und Mürzzuschlag.

60 Fünf der 98 Bezirkshauptmannschaften waren laut HStHB 1918 unbesetzt, beim Behördenleiter von Trient ist kein Amtstitel angeführt.

61 HStHB 1918: Die Bezirkshauptleute von Innsbruck, Linz und Villach sowie Bregenz (*extra statum*). Zwei der Herren gehörten dem Grafenstand, einer dem Ritterstand an.

geworden. Auffällig ist auch, dass – offenkundig kriegsbedingt – sogar fünf Regierungskommissäre mit der Amtsleitung betraut waren.

Die Beamtenbezüge unterlagen in der Monarchie weder regelmäßigen noch generellen Erhöhungen.⁶² Diese wurden erst in der konstitutionellen Regierungszeit *Franz Josefs I.* und nur in größeren Zeitabständen – 1873, 1898 und 1907 – vorgenommen. Daher darf der Blick auf die Entwicklung der Kaufkraft nicht außer Acht gelassen werden.

1845 bis 1863: Missernten und Kriege bedeuteten hohe Inflation (Kaufkraftverlust: 38 Prozent).

1863 bis 1866: Eine deflationäre Geldpolitik wirkte kaufkraftstabilisierend (plus neun Prozent).

1866 bis 1873: Der Wirtschaftsaufschwung der Gründerzeit führte erneut zu hoher Inflation (Kaufkraftverlust: 14 Prozent), das Bezüge-Gesetz von 1873 trug dem Rechnung.

1873 bis 1894: Der Börsenkrach bewirkte eine längere deflationäre Periode, dadurch stieg die Kaufkraft (plus 20 Prozent), die Beamten Einkommen blieben unverändert.

1894 bis 1914: Die Inflation betrug zwischen ein und vier Prozent jährlich (Kaufkraftverlust: 20 Prozent); die Bezüge und zum Teil auch die Laufbahnen wurden 1898 und 1907 angehoben und verbessert.

1914 bis 1918: Die Inflation während des Krieges machte in Summe über 1.100 Prozent aus; die Kaufkraft wurde dadurch um 91 Prozent reduziert.⁶³

Trotz dieser hohen Inflation beließen die Regierungen die Gehaltsansätze für die Beamten während des Krieges unverändert auf dem Niveau von 1907. Lediglich durch Teuerungszulagen wurde der Kaufkraftverlust teilweise abgegolten. Diese Zulagen waren nach der Familiengröße und nach der Höhe des Gehalts so abgestuft, dass sie die Bezieher niedrigerer Einkommen begünstigten. Überdies wurde durch die Gewährung von Remunerationen (Vergütungen), Geldaushilfen oder

62 Heindl, Rebellen 170 und 179: Die Gehälter wurden im Diätenklassensystem (ab circa 1760) nominell nie angehoben, was indirekt zu einer erheblichen Senkung der realen Einkommen führte.

63 Beer/Gnan/Valderrama, Die wechselvolle 200-jährige Geschichte der Inflation in Österreich, in: Inflation aktuell. Die Inflationsanalyse für Österreich. Q3/2016, OeNB, 11 f; Inflationscockpit der OeNB.

außerordentlicher Beförderungen versucht, die existenziellen Nöte zu lindern.⁶⁴

V. Die Zwischenkriegszeit

Durch Überleitungsbestimmungen blieb das Rangklassen- und Bezüge-System der Monarchie auch nach Kriegsende die – den Umständen nur unzureichend angepasste – Grundlage für die Beamtenbesoldung in den ersten Jahren der jungen Republik. Die sich zur Hyperinflation steigende Geldentwertung bewirkte jedoch, dass die Gehälter und Zulagen trotz zahlreicher Erhöhungen hinter dem Kaufkraftverlust herhinkten und auch die Staatsbediensteten – trotz ihrer sicheren Anstellung – mehr und mehr verarmten. Gegenüber 1914 betrug der Einkommensverlust bis zu 82 Prozent.⁶⁵

Die deutsch-österreichische Regierung behalf sich zunächst mit moderat abgestuften und damit einkommensnivellierenden Teuerungszulagen. Mit dem Besoldungsübergangsgesetz 1919⁶⁶ und dessen Nachtrag aus dem März 1920⁶⁷ wurden diese durch eine – nur nach den Ortsklassen und damit nach den Lebenshaltungskosten abgestufte – Teuerungszulage (§ 8) ersetzt, zu der dann noch eine für alle Bezieher gleich hohe „gleitende Zulage“ kam, die sich aus den Preissteigerungen von Mehl, Brot, Fett und Zucker errechnete (§ 9). Überdies wurden die Gehälter – im Durchschnitt – verdoppelt (§ 1) und die Aktivitätszulage durch einen Ortszuschlag (§ 7) ersetzt, der zwischen 40 und 100 Prozent⁶⁸ des Gehaltes ausmachte.⁶⁹ Kein Rechtsanspruch bestand auf Geldaushilfen, doch wurden diese häufig gewährt.

64 Gruber/Pfaundler, Die Besoldungsverhältnisse der Beamtenschaft und die neue Entwicklung der Besoldungspolitik in Österreich, in: Gerloff (Hg), Die Beamtenbesoldung im modernen Staat, II. Teil (1934) 126 f.

65 Stiefel, Aber die Krise ist auch nicht so schlecht: Zur Interdependenz sozio-ökonomischer Prozesse und der Genese des autoritären Regimes in Österreich, in: Karl-Kummer-Institut (Hg), 1934. Erfahrungen und Lehren (1984) 24.

66 Gesetz vom 18. Dezember 1919 zur vorläufigen Regelung der Besoldung der Zivilstaatsbeamten, Unterbeamten und Diener und der Volksbeauftragten (Besoldungsübergangsgesetz, StGBI 570/1919).

67 Gesetz vom 22. März 1920, womit einige Bestimmungen der StGBI 570, 571 und 572/1919, abgeändert und ergänzt werden (Nachtrag zum Besoldungsübergangsgesetz, StGBI 134/1920).

68 Gemäß StGBI 134/1920.

69 Gruber/Pfaundler, Besoldungsverhältnisse 127.

Die Vorrückungen innerhalb der Rangklassen fanden alle zwei bis vier Jahre statt und bestanden in einem gleichbleibenden Betrag. So rückten die Bezirkshauptleute in der VII. Rangklasse alle drei Jahre um 800 Kronen vor (§ 2).

Die Zeitvorrückungen in die Bezüge einer höheren Rangklasse gemäß §§ 51 bis 55 Dienstpragmatik wurden durch Zeitbeförderungen ersetzt. Somit konnten die Konzeptsbeamten bei entsprechend langer Dienstzeit bis in die VII. Rangklasse aufsteigen (§ 4).

§ 10 ermächtigte die Regierung, die Übernahme der Abzüge (Steuern, Diensttaxen, Stempelgebühren und Pensionsbeiträge⁷⁰) durch den Staat zu verfügen.

Gemäß dem Besoldungsübergangsgesetz 1919 lässt sich das Jahresgehalt eines alleinstehenden Bezirkshauptmannes mit dem Ortszuschlag der Klasse II (Annahme: sieben Dienstjahre in der VII. Rangklasse) – ohne die in ihrer Höhe inflationsabhängige „gleitende Zulage“ und den Zuschlag auf diese – wie folgt berechnen.

Gehalt der VII. Rangklasse	9.600 Kronen
zwei Vorrückungsbeträge (à 800 Kronen)	1.600 Kronen
Ortszuschlag	2.240 Kronen
Teuerungszulage	2.400 Kronen
Zuschlag auf die Teuerungszulage	<u>1.608 Kronen</u>
	17.448 Kronen ⁷¹
	=====

Das gleichfalls nur kurzlebige Besoldungsgesetz von 1921⁷² ersetzte die elf Rangklassen durch 19 Besoldungsgruppen⁷³ (§ 3). Die Vorrückungen in diesen erfolgten einheitlich alle zwei Jahre in der Höhe von zehn Prozent des Anfangsgehaltes der Besoldungsgruppe (§ 10). Die Bezirkshauptleute waren je nach Bedeutung und Größe ihrer Behörde in die

70 Gemäß § 12 StGBI 570/1919 wurden diese weiterhin nach den Bestimmungen von 1896, 1906 und 1907 mit 4,3 Prozent vorgeschrieben.

71 Das entspricht einem heutigen Geldwert von 1.700 bis 1.800 Euro, zuzüglich der „gleitenden Zulage“ und der Ersparnis für die Miete durch die bereitgestellte Dienstwohnung. Inflationscockpit OeNB.

72 Bundesgesetz vom 13. Juli 1921 zur Regelung der Besoldungsverhältnisse der Bundesangestellten (Besoldungsgesetz, BGBl 376/1921).

73 Hinzu kam noch die Gruppe der Dienstposten mit Einzelgehalten, die etwa den Generalstaatsanwalt, den Heeresinspektor, den Polizeipräsidenten von Wien oder Beamte mit der Oberleitung über mehrere Abteilungen eines Ministeriums umfasste.

Besoldungsgruppen 16, 17 und 18⁷⁴ eingereiht⁷⁵. Der Bezug setzte sich aus dem Gehalt, dem Ortszuschlag und einer „abbaufähigen“ Teuerungszulage zusammen (§§ 6 bis 9). Alle öffentlichen Lasten von den Bezügen wurden vom Bund getragen (§ 30).⁷⁶

Exemplarisch für diese Entwicklung werden nachstehend die besoldungsrechtlich relevanten Vorgänge aus dem persönlichen Personalakt⁷⁷ von Dr *Maximilian Steffan*⁷⁸, titulierter Bezirkshauptmann ab 1921 und „wirklicher“ Bezirkshauptmann von Leibnitz von 2. März 1936 bis 14. März 1938, aufgelistet.

- 24.12.1918: Übernahme des k.k. Bezirkskommissärs der IX. Rangklasse in den deutschösterreichischen Staatsdienst
- 12.06.1919: Ernennung zum administrativen Leiter der Landwirtschaftsstelle für Zivilstaatsangestellte
- 08.08.1919: Geldaushilfe von 800 Kronen aus dem Hilfsfonds für Beamte
- 01.01.1920: Bezug gemäß den Besoldungsübergangsbestimmungen⁷⁹ neu festgesetzt: 6.600 Kronen in der IX. Rangklasse (3. Gehaltsstufe), 1.320 Kronen Ortszuschlag und 4.008 Kronen Teuerungszulage
- 17.01.1920: Geldaushilfe von 540 Kronen aus dem Hilfsfonds für Beamte

74 In dieser die 19 am höchsten bewerteten, namentlich bezeichneten Bezirkshauptmannschaften; unter ihnen vier steirische: Bruck an der Mur, Feldbach, Graz und Leoben.

75 Gemäß § 3 und Anlage 1 der Besoldungsordnung, Teil I.

76 Gemäß § 29 BGBl 376/1921 wurden die Pensionsbeiträge auch damals noch nach den Bestimmungen von 1897, 1906 und 1907, somit in der Höhe von 4,3 Prozent, vorgeschrieben.

77 Der überaus umfangreiche Personalakt befindet sich im Privatbesitz.

78 *Maximilian Ferdinand Michael Steffan* wurde am 24. August 1886 als Sohn des Stadtratsbeamten *Karl Steffan* in Graz geboren. Er trat als absolvierter Rechtshörer, der bald darauf promoviert wurde, 1910 als Konzeptspraktikant in die Statthalterei Graz ein und war in der Folge bis in die 1950er-Jahre in den verschiedensten Verwendungen im öffentlichen Dienst tätig. Hofrat ORR Dr. Steffan verstarb am 29. Juni 1974 in Graz.

79 StGBI 570/1919; Vollzugsanweisung der Staatsregierung vom 9. Jänner 1920 zur Durchführung des StGBI 570 zur vorläufigen Regelung der Besoldung der Zivilstaatsbeamten, Unterbeamten und Diener und der Volksbeauftragten (Besoldungsübergangsgesetz, StGBI 21/1920); Vollzugsanweisung der Staatsregierung vom 9. Jänner 1920 zur vorläufigen Regelung der Entlohnung des Kanzleihilfspersonales und der Aushilfsdiener bei den staatlichen Behörden, Ämtern und Anstalten (StGBI 22/1920).

- 01.03.1920: Bezug neu festgesetzt:⁸⁰ Erhöhung des Ortszuschlages von 1.320 (20 Prozent des Gehalts) auf 4.620 Kronen (70 Prozent des Gehalts) und der Teuerungszulage von 4.008 auf 6.720 Kronen
- 23.05.1920: Geldaushilfe von 700 Kronen aus dem Hilfsfonds für Beamte
- 01.07.1920: Ernennung zum Landesregierungssekretär und Vorrückung in der VIII. Rangklasse, 1. Gehaltsstufe, mit einem Bezug von 7.000 Kronen sowie 6.120 Kronen Ortszuschlag (85 Prozent) und 7.560 Kronen Teuerungszulage
- 15.07.1920: Geldaushilfe von 800 Kronen aus dem Hilfsfonds für Beamte
- 24.03.1921: Verleihung des Titels „Bezirkshauptmann“ (einer Funktionsbezeichnung für Beamte der VII. Rangklasse) durch den Bundespräsidenten
- 26.07.1921: Geldaushilfe von 3.000 Kronen aus dem Hilfsfonds für Beamte
- 01.09.1921: Bezug gemäß § 7 Besoldungsgesetz⁸¹ neu festgesetzt: 42.604,40 Kronen, Ortszuschlag 38.347,60 Kronen und Teuerungszulage 50.760 Kronen
- 15.03.1922: Geldaushilfe von 12.000 Kronen aus dem Hilfsfonds für Beamte
- 19.04.1922: Erhalt einer Ehrengabe von 150.000 Kronen als Staatskommissär der Landwirtschaftsstelle
- 05.08.1922: Betrauung mit der Leitung der politischen Expositur Knittelfeld ab 1. Oktober 1922
- 01.11.1922: Einreihung in die Besoldungsgruppe 16 (höherer Verwaltungsdienst) gemäß §§ 3 und 7 Besoldungsgesetz und Festsetzung des Bezuges mit 48.104,40 Kronen sowie dem Ortszuschlag von 48.111,60 Kronen

80 Artikel I StGBI 134/1920.

81 BGBI 376/1921.

01.01.1923: Vorrückung in die nächste Gehaltsstufe mit einem Bezug von 51.404,40 Kronen sowie dem Ortszuschlag von 51.411,60 Kronen

23.10.1923, 22.02.1924, 09.04.1924, 20.06.1924 und 30.07.1924:

fünf Geldaushilfen von jeweils 2.000.000 Kronen aus dem Hilfsfonds für Beamte

01.05.1924: In Anwendung des Gehaltsgesetzes 1924⁸² Überleitung auf einen systemisierten Dienstposten der Verwendungsgruppe 8 des höheren Verwaltungsdienstes in die V. Dienstklasse, 3. Gehaltsstufe, mit einem Bezug von 3.704,20 Schilling sowie dem Ortszuschlag von 555,63 Schilling⁸³ (unter Anrechnung von 14 Jahren und vier Monaten an Vordienstzeiten).

Die Einführung des Schillings, im Volksmund wegen seiner Stabilität bald „Alpendollar“ genannt, und das Gehaltsgesetz 1924 besserten die Situation der Staatsangestellten erheblich.⁸⁴ Daher werden die wesentlichen Inhalte dieses Gesetzes, das Regelungen des kaiserlichen Dienst- und Besoldungsrechtes sowie jene des Besoldungsgesetzes aufgriff und für die neuen Verhältnisse adaptierte, kurz zusammengefasst.

Gemäß § 2 galt es für Beamte der allgemeinen Verwaltung, Staatsanwälte und Richter, Lehrer und Personen der Schulaufsicht, Wachebeamte und Angehörige des Bundesheeres sowie für Tabakregie, Staatsdruckerei und Wiener Zeitung.

Gemäß § 6 Abs 1 wurden die Staatsangestellten in acht Verwendungsgruppen eingeteilt: in die achte und höchste jene mit voller Mittel- und Hochschulbildung – somit auch die Konzeptsbeamten.

Gemäß § 7 wurde ein neues System mit zehn Dienstklassen eingeführt: in die I. Dienstklasse waren die Sektionschefs, in die II. Dienstklasse die Ministerial- und Hofräte, in die III. Dienstklasse auch die Be-

82 Bundesgesetz vom 18. Juli 1924 über das Dienst Einkommen und die Ruhe- und Versorgungsgenüsse der Bundesangestellten (Gehaltsgesetz, BGBl 245/1924).

83 Ein Schilling des Jahres 1924 (das sind gleichzeitig 10.000 Kronen) entspricht heute dem Wert von circa vier Euro. Inflationscockpit der OeNB.

84 Das Gehaltsgesetz er- und behielt auch deshalb besondere Bedeutung für die Beamenschaft, weil die Novelle des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1925 nichts an ihrem Status änderte. Obwohl die Ämter der Landesregierungen und Bezirkshauptmannschaften durch diese Verfassungsänderung organisatorisch Landesbehörden wurden, blieben deren Beamte weiterhin Bundesbedienstete.

zirkshauptleute eingereiht. Der mit ihren Dienstposten gemäß § 9 verbundene Amtstitel lautete „Oberregierungsrat“.⁸⁵

Gemäß § 10 ff bestand das Dienst Einkommen aus Gehalt und Ortszuschlag. Je Dienstklasse war ein Jahreseinstiegsgehalt vorgegeben und dazu ein Fixbetrag, um den dieses nach jeweils zwei Jahren im Rahmen der Vorrückung angehoben wurde. Für die Bezirkshauptleute waren das in der III. Dienstklasse 6.230,60 Schilling, die biennale Vorrückung machte 347,70 Schilling aus. Der Ortszuschlag wurde – in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl des Dienstortes – mit 15, 12 oder 8 Prozent des Gehalts bemessen.⁸⁶

§ 18 definiert die freie Beförderung als die Verleihung eines Dienstpostens einer höheren Dienstklasse, die frist- und altersunabhängig vorgenommen werden konnte und sofort mit dem höheren Bezug verbunden war.

In allen Verwendungsgruppen war eine Grundlaufbahn vorgesehen. Diese ermöglichten Zeitbeförderungen (§ 19) und Zeitvorrückungen (§ 20).⁸⁷ Zeitbeförderungen waren der Aufstieg in die nächsthöhere Dienstklasse durch Fristablauf; sie brachte mit den höheren Bezügen auch den höheren Rang und den allenfalls dazugehörigen Amtstitel. Zeitvorrückungen bedeuteten – wieder nach entsprechendem Fristablauf – den Bezug des Einkommens (Gehalt und Ortszuschlag) der jeweils nächsthöheren Dienstklasse, aber weder die Beförderung in einen höheren Rang noch die Verleihung des damit verbundenen Amtstitels.

Konzeptsbeamte wurden in der VII. Dienstklasse eingestellt und – in der Grundlaufbahn für höhere Verwaltungsbeamte – nach fünf Dienstjahren in die VI. Dienstklasse befördert. Durch Zeitvorrückungen – jeweils nach sechs Jahren in den Dienstklassen VI und V – konnten sie nach insgesamt 17 Jahren besoldungsmäßig die Dienstklasse IV erreichen, erhielten aber nicht die damit verbundenen Amtstitel „Landesregierungsoberkommissär“ oder „Landesregierungsrat“.

Gemäß § 31 wurde der Pensionsbeitrag für jene Staatsangestellten, die mit 35 Dienstjahren oder früher Anspruch auf einen Ruhegenuss in

85 Verordnung der Bundesregierung vom 2. Juli 1926, betreffend die Festsetzung der Amtstitel der Bundesbeamten (Amtstitelverordnung, BGBl 175/1926).

86 Grundsätzlich betrug der Ortszuschlag 15 Prozent (Gemeinden ab 10.000 Einwohner) oder zwölf Prozent (Gemeinden zwischen 3.000 und 10.000 Einwohnern) oder acht Prozent (Gemeinden unter 3.000 Einwohner). Abweichende Zuordnungen von Gemeinden waren gemäß § 10 Abs 3 Gehaltsgesetz 1924 durch Verordnung der Bundesregierung vorzunehmen.

87 Somit ein Mischsystem aus Dienstpragmatik und Besoldungsübergangsgesetz.

Höhe der vollen Bemessungsgrundlage⁸⁸ hatten, mit 3,2 Prozent, für alle anderen mit 2,8 Prozent festgesetzt.

Die Laufbahn eines Verwaltungsjuristen begann mit dem zweijährigen Vorbereitungsdienst als Beamtenanwärter (Jahresgehalt 2.052,00 Schilling, ohne Anspruch auf Ortszuschlag), verbunden mit der Ablegung der Dienstprüfung. Die Übernahme als Beamter erfolgte als Kommissär der VII. Dienstklasse (Jahresgehalt 2.238,30 Schilling, jede Vorrückung: 78,30 Schilling zuzüglich Ortszuschlag). Mit der Beförderung in die VI. Dienstklasse war eine Gehaltserhöhung auf 2.732,10 Schilling (jede Vorrückung: 90,80 Schilling) verbunden; mit jener in die V. Dienstklasse ein Gehalt von 3.374,20 Schilling (jede Vorrückung 165 Schilling) und der Amtstitel „Landesregierungsoberkommissär“. Die IV. Dienstklasse brachte eine Besoldung von 4.528,90 Schilling (jede Vorrückung 243,30 Schilling) ein und den Amtstitel „Landesregierungsrat“. Der Einstiegsbezug der „Oberregierungsräte“ der III. Dienstklasse, somit auch jener der Bezirkshauptleute, lag bei 6.230,60 Schilling (jede Vorrückung bei 347,70 Schilling). In einer hofrätlichen Verwendung in der II. Dienstklasse, in die doch etliche Bezirkshauptleute befördert wurden,⁸⁹ winkten 8.685 Schilling, bei jeder Vorrückung 588,80 Schilling.⁹⁰

Im österreichischen Amts-Kalender für das Jahr 1937 sind von den darin verzeichneten 79 Bezirkshauptleuten 66 mit einem Amtstitel ausgewiesen:⁹¹

- elf wirkliche Hofräte,
- 12 Hofräte,
- 25 Oberregierungsräte,
- 16 Landesregierungsräte,
- zwei Landesregierungsoberkommissäre.⁹²

Das Gehaltsgesetz 1924 wurde wiederholt novelliert, auch als Gehaltsgesetz 1927⁹³ wiederverlautbart, um die darin festgeschriebenen

88 Das waren 78,3 Prozent von Gehalt und Ortszuschlag.

89 Österreichischer Amts-Kalender (ÖA-K) für das Jahr 1937: Bis auf wenige Ausnahmen nur solche aus Nieder- und Oberösterreich.

90 Die in diesem Absatz genannten Beträge sind die Ansätze der Stammfassung des Gehaltsgesetzes 1924.

91 Auffällig ist, dass im Bundesland Niederösterreich nur jene elf Bezirkshauptleute, die (wirkliche) Hofräte waren, mit einem Amtstitel ausgewiesen sind, die anderen elf nicht. Auch bei zwei burgenländischen Bezirkshauptleuten ist der Amtstitel nicht ausgewiesen.

92 ÖA-K 1937.

93 Verordnung des Bundeskanzlers vom 4. Mai 1928, betreffend die Wiederverlautbarung des Gehaltsgesetzes (BGBl 105/1928).

Gehaltsansätze zu erhöhen oder manches Detail⁹⁴ zu adaptieren. Es blieb mit einigen Nebengesetzen⁹⁵ und den in Geltung belassenen Bestimmungen der Dienstpragmatik bis 1938 die wesentliche Rechtsgrundlage für die Regelung der Dienstverhältnisse zwischen dem Staat und seinen Beamten.

Auf den sogenannten „Anschluss“ Österreichs an das Deutsche Reich im März 1938 folgte umgehend die Übernahme der deutschen Rechtsordnung und ihrer Verwaltungsstrukturen.

Viele Beamte – unter ihnen eine große Anzahl an Bezirkshauptleuten – wurden von den neuen Machthabern gemäßregelt, entlassen oder bei vermindertem Ruhegenuss pensioniert; manche sogar inhaftiert. Diejenigen, die verblieben, erhielten ein neues Dienst- und Besoldungsrecht.

Gemäß der Verordnung über die Einführung des Reichsbesoldungsrechtes im Lande Österreich vom 15. August 1938 wurden die bisherigen Einstufungen im österreichischen Dienstklassensystem mit 1. Oktober 1938 – zunächst vorläufig – in die entsprechenden Reichsbesoldungsgruppen übergeführt. Aus einem Bezirkshauptmann der III. Dienstklasse (Gehaltsstufe 4) wurde ein Landrat in der Besoldungsgruppe A2b (7. Stufe).⁹⁶ Finanziell bedeutete dies statt des bisherigen Jahresbruttogehalts von rund 12.750 Schilling⁹⁷ (Stand Juli 1937: Gehalt: 8.698 Ortszuschlag 1.304,70 und Funktionszulage 2.760 Schilling⁹⁸) eine Jahresbruttobesoldung von rund 11.000 Reichsmark (Stand Oktober 1938: Grundgehalt: 9.700 und Wohnungsgeldzuschuss von 1.368 Reichsmark).

94 Etwa die Festlegung der Anzahl der Gehaltsstufen in den einzelnen Dienstklassen in § 11 (durch die 3. Gehaltsgesetznovelle vom 20. Dezember 1929, BGBl 436/1929). In der III. Dienstklasse gab es dann neun Gehaltsstufen, somit waren in ihr bis zu acht Vorrückungen möglich.

95 Amtstitelverordnung 1926, Bundesverfassungsgesetz über die Sperre der Beförderungen von öffentlichen Bediensteten (Beförderungssperrgesetz, BGBl 465/1935), Bundesgesetz über die Verleihung des Titels und Charakters eines höheren Dienstpostens an Staatsbedienstete des Bundes (Titelgesetz, BGBl 466/1935), Bundesgesetz über die Neubemessung von Zulagen der Staatsbediensteten des Bundes (Zulagen-gesetz, BGBl 468/1935) oder Bundesgesetz über die Einführung einer Dienstgebühr (BGBl 467/1935). Durch § 2 der letztgenannten Norm wurde eine Dienstgebühr von 50 Prozent des Jahresbetrages der der Gebühr unterliegenden Erhöhung des Dienst-einkommens eingeführt.

96 Personalakt Dr Maximilian Steffan: Überleitungsberechnung vom 17. Juni 1939.

97 Ein Schilling des Jahres 1937 entspricht heute dem Wert von circa 3,62 Euro. Inflationscockpit der OeNB.

98 Bestellungsdekret des Landeshauptmannes von Steiermark für ORR Dr Maximilian Steffan vom 20. Februar 1936, GZ 67 – St 1/2 – 1936: „Für die Dauer der Funktion als Bezirkshauptmann in Leibnitz wird Ihnen eine Funktionszulage von monatlich 230 Schilling zuerkannt.“ LRR Dr Johann Knieli erhielt als Bezirkshauptmann in Deutsch-landsberg 1933 eine Funktionszulage von 85 Schilling monatlich angewiesen. Perso-nalakt, StLA, Statth. Präs 268/1924 A10 d1 und 77 Ki 5/1926.

Beim offiziellen Umrechnungskurs der Reichsmark in Schilling von 1:1,50 stellte dies eine beträchtliche Einkommenserhöhung – im konkreten Fall 30 Prozent vor Steuern und Abgaben – dar.

VI. Die Zweite Republik

Im Zuge der sich sehr komplex gestaltenden Rückkehr zu einer demokratischen Rechtsordnung auf der Grundlage der Vorkriegsgesetze, aber auch „unpolitischer“ Reichsgesetze wurden mit dem Beamten-Überleitungsgesetz 1945⁹⁹ die dienst- und besoldungsrechtlichen Regelungen vom 13. März 1938 wieder in Kraft gesetzt.¹⁰⁰ Hinsichtlich der Bezüge bestimmte § 3 Abs. 1, dass diese durch Überleitungsverordnung festzulegen sind.¹⁰¹

Mit dem Gehaltsüberleitungsgesetz 1947¹⁰² wurden die Beamten den fünf Verwendungsgruppen A bis E zugewiesen (§ 6). Die Dienstposten wurden in die Dienstpostengruppen VI bis I eingeteilt.¹⁰³ Auch für Beamte des höheren Dienstes (Verwendungsgruppe A) begann die Laufbahn in der Dienstpostengruppe VI, konnte aber bis in die I. Dienstpostengruppe führen (§ 7). Die Vorrückungen innerhalb der Dienstpostengruppen erfolgten nach jeweils zwei Jahren (§ 17). Bezirkshauptleute erreichten als Oberregierungsräte die Dienstpostengruppe III und als Hofräte die Dienstpostengruppe II.¹⁰⁴

99 Gesetz vom 22. August 1945 zur Wiederherstellung österreichischen Beamtentums (StGBI 184/1945).

100 Sofern nicht durch Überleitungsverordnung etwas anderes bestimmt wird (§ 1 Abs 1 StGBI 184/1945).

101 Dr Arthur Prommer (*1. Mai 1908, †16. Februar 2002) war ab 11. August 1945 als Jurist an der Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg tätig und von 1965 bis 1973 als Bezirkshauptmann. Noch im Herbst 1946 erhielt er sein Gehalt auf der Basis der preußischen Besoldungsordnung (Einstufung A2c2/2. Stufe) in Höhe von S 519,80. Im März 1947 wurde ihm gemäß dem Gehaltsüberleitungsgesetz (Einstufung VI/10) ein Gehalt in der Höhe von S 499,38 angewiesen. Personalakt, StLA und BH DL.

102 Bundesgesetz vom 12. Dezember 1946 über das Dienst Einkommen und die Ruhe- und Versorgungsgrößen der Bundesbeamten, BGBl 22/1947.

103 Die Dienstklassen X bis VI des Gehaltsgesetzes 1924 waren im Gehaltsüberleitungsgesetz in der VI. Dienstpostengruppe zusammengefasst; die darüber liegenden Einstufungen korrespondierten.

104 Der Dienstposten des 1938 – durch Zwangspensionierung mit verminderten Ruhebezügen – gemäßregelten und 1945 rehabilitierten Bezirkshauptmannes von Deutschlandsberg, Hofrat Dr Johann Knieli, war in die Dienstpostengruppe II eingereiht, mit dem fiktiven Vorrückungstichtag 1. Jänner 1941. Personalakt, StLA, Statth. Präs 268/1924 A10 d1 und 77 Ki 5/1926.

Als Reaktion auf die hohe Inflation wurden die Gehälter wiederholt – auch unter dem Jahr – angehoben und zusätzlich Teuerungs- und Ernährungszulagen gewährt.¹⁰⁵

Das Gehaltsüberleitungsgesetz 1947 wurde am 1. Februar 1956 vom Gehaltsgesetz abgelöst.¹⁰⁶ Dieses änderte die Einstufungen grundlegend.¹⁰⁷ Juristen gehörten als Akademiker der Verwendungsgruppe A an, in der die IX. Dienstklasse mit dem Amtstitel Sektionschef, die VIII. Dienstklasse mit dem Amtstitel Ministerialrat oder Hofrat und die VII. mit dem Amtstitel Ober/regierungs/rat verbunden war.¹⁰⁸

In der Steiermark waren die Bezirkshauptleute zunächst – je nach Bedeutung und Größe der Behörde – mehrheitlich in die VII., aber auch in die VIII. Dienstklasse eingereiht und mit unterschiedlich hohen Funktionszulagen bedacht. Erst ab Mitte der 1970er-Jahre waren sie einheitlich in der VIII. Dienstklasse eingestuft. Ihre Funktionszulagen variierten damals wie heute geringfügig, waren aber nur halb so hoch wie jene der Abteilungsleiter des Amtes der Landesregierung; die Angleichung an deren Zulage erfolgte mit 1. Juli 1990.¹⁰⁹

Seit der Einführung des neuen steirischen Besoldungssystems (BEST) im Jahr 2003¹¹⁰ werden die Bezirkshauptleute nach den Ansätzen der Gehaltsklasse ST19, jener von Graz-Umgebung nach ST20, entlohnt; die Expositurleiter nach ST18

Landesbedienstete, die im Dienstklassen-Schema verblieben sind, werden auch als Bezirkshauptleute oder Expositurleiter bei entsprech-

105 Dr Arthur Prommer wurde mit 1. März 1947 in die Dienstpostengruppe VI, Gehaltsstufe 10, eingereiht. Er bezog in dieser im März ein Gehalt von S 499,38, im Juli von S 549,38, im August von S 801,56 und im Oktober von S 849,65 (zuzüglich Haushalts-, Kinder-, Teuerungs- und Ernährungszulage). Personalakt, StLA und BH DL.

106 Bundesgesetz vom 29. Februar 1956 über die Bezüge der Bundesbeamten (Gehaltsgesetz, BGBl 54/1956).

107 Die Dienstpostengruppen wurden – wie im Gehaltsgesetz 1924 – in Dienstklassen umbenannt, aber deren Nummerierung umgekehrt (die höchste Dienstklasse erhielt auch die höchste Zahl: IX).

108 Der Amtstitel enthielt noch für Jahrzehnte eine zusätzliche Information, jene über den Bereich, in dem ein Beamter verwendet wurde. So gab es die Titel Postoberoffizial, Polizeikommissär oder Finanzrat, je nachdem, in welchem Ministerium bzw dessen nachgeordneten Behörden oder Dienststellen ein Beamter tätig war. In den Landesregierungen war die VII. Dienstklasse mit dem Amtstitel Oberregierungsrat verbunden.

109 Bis dahin wurde den Bezirkshauptleuten neben ihrer geringer bemessenen Leiterzulage eine – nicht ruhegenussfähige – Entschädigung für ihre Tätigkeit als Obleute der Sozialhilfeverbände ausbezahlt; überspitzt formuliert hatten sie bis Juni 1990 „Sozialhilfe“ bezogen.

110 Gesetz vom 19. November 2002 über das Dienstrecht und Besoldungsrecht der Bediensteten des Landes Steiermark (Stmk L-DBR, LGBl 29/2003).

enden Vordienstzeiten¹¹¹ weiterhin in die VIII. Dienstklasse – verbunden mit dem Amtstitel Hofrat – befördert. Die Verwendungszulage für die Leitungsfunktion wurde zuletzt in der Verwendungszulagenverordnung 2016 geregelt und beträgt zwischen 80 und 65 Prozent für die Bezirkshauptleute bzw 50 Prozent für Expositurleiter.¹¹² Zusätzlich gebührt steirischen Bezirkshauptleuten und Expositurleitern eine Sonn- und Feiertagsvergütung.¹¹³

Die Stellvertreter der Bezirkshauptleute, die Bezirkskommissäre unserer Tage, erhalten, wenn sie noch im alten Dienstklassen-Schema¹¹⁴ sind, 20 Prozent¹¹⁵ der Funktionszulage des Behördenleiters.¹¹⁶ Wenn sie allerdings im BEST-Schema¹¹⁷ sind, steht ihnen keine Abgeltung für die Vertretungstätigkeit zu.

Im österreichischen Amtskalender 2016/2017¹¹⁸ sind von den darin verzeichneten 78 Bezirkshauptleuten¹¹⁹

- 50 Hofrätinnen und Hofräte,¹²⁰
- zwei Oberregierungsrätinnen und
- 26 ohne Amtstitel

ausgewiesen.

111 In der Steiermark sind dies 19 anrechenbare Dienstjahre.

112 § 1 Abs 1 Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 22. Dezember 2016 über die Festsetzung der Verwendungszulage gemäß § 269 Stmk L-DBR (LGBl 158/2016). Bemessungsgrundlage ist der Gehaltsansatz V/2.

113 Gemäß Regierungsbeschluss vom 3. Mai 2004, GZ: A5-10.11-15/04-27, in der Höhe von 30 Prozent bzw 20 Prozent des Gehaltsansatzes ST09/3.

114 Einstufung: A VII mit Zeitvorrückung in die VIII. Dienstklasse nach 24 anrechenbaren Jahren.

115 Nach dem besoldungsrechtlichen Aufstieg in die VIII. Dienstklasse (vorige Fußnote) nur mehr zehn Prozent.

116 § 1 Abs 2 und 3 LGBl 158/2016.

117 Einstufung: wie die anderen Leiter der Rechtsreferate der Bezirkshauptmannschaft in ST15.

118 Österreichischer Amtskalender (ÖAK) 2016/2017 (Wien) 2016.

119 ÖAK 2016/2017: Zwei Bezirkshauptmannschaften waren unbesetzt.

120 ÖAK 2016/2017: Von diesen 22 im Burgenland und in Niederösterreich mit dem Zusatz „wirkliche“.

Zusammenfassung der Einstufungen der Bezirkshauptleute ab 1850		
Zeitraum der Gültigkeit	Anzahl und Bezeichnung der Einstufung	Konkrete Einstufung der Bezirkshauptleute
1850 – 1873	12 Diätenklassen	VII. oder VIII. Diäten- klasse
1873 – 1921	11 Rangklassen	VII. Rangklasse
1921 – 1924	19 Besoldungsgruppen	16. bis 18. Besoldungs- gruppe ¹²¹
1924 – 1938	10 Dienstklassen	III. Dienstklasse
1938 – 1947	Reichsbesoldungsgruppen	A2b Besoldungsgruppe
1947 – 1956	10 Dienstpostengruppen	III. oder II. Dienstpos- tengruppe
1956 –	9 Dienstklassen	VII. oder VIII. Dienst- klasse ¹²²
2003 –	24 Gehaltsklassen	19. oder 20. Gehalts- klasse

VII. Protokollarischer Rang und Auszeichnungen

Durch die Einreihung in die VII. Rangklasse war die protokollarische Position des k.k. Bezirkshauptmannes grundsätzlich festgesetzt. In den Landes- und Gemeindeordnungen war die Stellung der Bezirksbehörden I. Instanz und ihrer Leiter gegenüber den Landes-, Bezirks- und Gemeindevertretungen näher bestimmt; indirekt damit auch deren gesellschaftliche Stellung: Dem Bezirkshauptmann *„gebühren bei öffentlichen Feierlichkeiten im Amtssitze oder im Amtsgebäude, falls nicht der Landeschef [Anm: Statthalter oder Landespräsident] anwesend ist, die*

¹²¹ Im Gegensatz zu heute waren die Unterschiede im Grundgehalt der Bezirkshauptleute nach dem Besoldungsgesetz erheblich. BGrp 16: 33.000 Kronen, BGrp 17: 41.000 Kronen, BGrp 18: 56.000 Kronen (jeweils das Anfangsgehalt in der Besoldungsgruppe).

¹²² Erst ab Mitte der 1970er-Jahre waren in der Steiermark die Bezirkshauptleute einheitlich in der VIII. Dienstklasse eingestuft.

dem Repräsentanten des Landesfürsten [Anm: des Kaisers] zustehenden Vorzüge".¹²³

Als Behördenleiter genoss er überdies den Vorrang gegenüber anderen Beamten in der gleichen Instanzenebene und Einstufung, die keine derartige Leitungsfunktion ausübten. Dieser Grundsatz gilt auch heute noch. Der Bezirkshauptmann geht besoldungsrechtlich Gleichgestellten, bisweilen sogar Bessergestellten ohne behördenleitende Verantwortung – etwa Abteilungsleitern des Amtes der Landesregierung – protokollarisch voran.¹²⁴

In der Zwischenkriegszeit wurden Rang und Bezahlung der Bezirkshauptleute um eine Stufe erhöht, da sie nach dem Gehaltsgesetz 1924 als Beamte des höheren Verwaltungsdienstes (Verwendungsgruppe 8) der III. Dienstklasse angehörten, was mit der kaiserlichen VI. Rangklasse korrespondierte. Diese Besserstellung der zivilen Verantwortungsträger war auch Ausdruck dafür, dass im kleinen republikanischen Österreich die Bedeutung der Armee eine andere geworden war.

Unter Zugrundelegung des Gehaltsgesetzes 1956 und der davon abgeleiteten landesgesetzlichen Bestimmungen gehörten bzw. gehören die Bezirkshauptleute als Beamte des höheren rechtskundigen Dienstes der Verwendungsgruppe A an. Sie waren, solange auch die Länder dieses Gesetz für ihre Beamten – zumindest in Anlehnung – zur Anwendung brachten, bzw. sie sind – als letzte Vertreter eines vergangenen Dienstrechtes – in der VIII. Dienstklasse mit dem Amtstitel Hofrat oder auch ohne einen solchen¹²⁵ eingereiht. Das entsprach der kaiserlichen V. Rangklasse und bedeutete einen weiteren Schritt nach oben im protokollarischen Rang und im Gehaltsschema. Damit folgen sie nach den landesweiten Behördenleitern¹²⁶ – gemeinsam mit anderen – auf die

123 Stundner, Geschichte der Verwaltung in den einzelnen Bundesländern – Niederösterreich, in: FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich (1970) 33. Diese Vertretung des Repräsentanten des Landesfürsten wurde bisweilen auch durch architektonische Details in der Gestaltung der Amtsräume zum Ausdruck gebracht. In der Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg (errichtet 1899 bis 1901) betritt man das Büro des Behördenleiters durch eine unverhältnismäßig große, aber doch gefällige Doppelflügeltür (Außenmaße: 303 cm x 185 cm).

124 Laich, Altösterreichische Ehrungen – Auszeichnungen des Bundes (1993) 49.

125 In Kärnten und Vorarlberg sind die Amtstitel gänzlich abgeschafft worden. In der Steiermark kennt das neue Dienstrecht keinen Amtstitel mehr, gestattet es aber im Fall der Optierung in das BEST-Schema, einen davor erworbenen weiter zu führen. Das neue niederösterreichische Landesbedienstetengesetz sieht Amtstitel grundsätzlich vor (von der diesbezüglichen Verordnungsermächtigung gemäß § 45 NÖ LBG hat die Landesregierung aber nicht Gebrauch gemacht); bei der Optierung sieht es deren Beibehaltung nicht vor.

126 Etwa dem Landespolizeidirektor oder dem Militärkommandanten.

Sektionschefs oder die Landesamtsdirektoren, die höchsten Bundes- und Landesbeamten in der (ehemaligen) IX. Dienstklasse.¹²⁷

Einstufung der Bezirkshauptleute nach den verschiedenen besoldungsrechtlichen Normen					
Diäten- klassen	Rang- klassen	Besol- dungs- gruppen	Dienst- klassen	Dienst- posten- gruppe	Dienst- klassen
bis 1873	1873	1921	1924	1947	1956
I	I				
II	II				
III	III	Einzelgehalt			
IV	IV	19	I	I	IX
V	V	18 ¹²⁸	II	II	VIII
VI	VI	17 ¹²⁸	III	III	VII
VII	VII	16 ¹²⁸	IV	IV	VI
VIII	VIII	15	V	V	V
IX	IX	14	VI	VI	IV
X	X	13	VII		III
XI	XI	12	VIII		(II)
XII		11	IX		(I)
		10	X		

Bei der Zusammenfassung der Ehrungen, die den Bezirkshauptleuten in der Monarchie zu Teil wurden, wie sie den Hof- und Staatshandbüchern zu entnehmen sind,¹²⁹ zeigt sich, dass Behördenleiter immer

¹²⁷ Deren aktuelle Einstufung: im Bund A1/9 bzw A1/8, im Land Steiermark ST24.

¹²⁸ Je nach Größe und Bedeutung der Behörde.

¹²⁹ Bei dieser Form der Recherche musste die Unwägbarkeit, dass die Angaben in den Handbüchern eventuell nicht vollständig sind, in Kauf genommen werden.

wieder – am häufigsten in Niederösterreich¹³⁰ – zu Ehrenbürgern von Gemeinden ihres Bezirkes – ernannt wurden. Eine Tradition, die regional bis ins dritte Viertel des 20. Jahrhunderts verbreitet war, jetzt aber mehr und mehr abkommt.

Die Verleihungen von tragbaren Auszeichnungen an Bezirkshauptleute spiegeln die Hof- und Staatshandbücher gleichfalls im Detail wider; deren Dekorierung nahm der allgemeinen Entwicklung folgend zwischen 1868 und 1918 signifikant zu.

An die 84 Bezirkshauptleute, die im Hof- und Staatshandbuch von 1877 verzeichnet sind, waren elf Dekorationen¹³¹ verliehen worden.¹³²

An die 94 Bezirkshauptleute, die im Hof- und Staatshandbuch von 1905 verzeichnet sind, waren 15 Dekorationen,¹³³ an jene 96, die im Hof- und Staatshandbuch von 1914 verzeichnet sind, bereits 36 Dekorationen verliehen worden.¹³⁴

Von den 93 Bezirkshauptleuten, die im Hof- und Staatshandbuch von 1918 verzeichnet sind, waren bis auf zwei alle dekoriert. Rund zwei Drittel der an sie verliehenen 148 Auszeichnungen waren solche, die nur bzw erst im Krieg erworben werden konnten. Dennoch besaßen die Behördenleiter knapp 50 weitere Orden und Ehrenzeichen und waren damit wohl nicht höher – keiner kam im Grad über den Orden der eisernen Krone III. Klasse hinaus – aber doch nahezu flächendeckend dekoriert.¹³⁵ Dabei spielten sicher Überlegungen, die – schlecht bezahlte – Beamtschaft durch Auszeichnungen ans Herrscherhaus zu binden und in ihrem Diensteifer zu motivieren, eine gewichtige Rolle. Eine

130 Im HStHB 1905 sind zehn der 23 nö Bezirkshauptleute als Ehrenbürger ausgewiesen. Sie besaßen zwischen einer und zehn Ehrenbürgerschaften. Im HStHB 1914 sind 13 der 23 nö Bezirkshauptleute als Ehrenbürger ausgewiesen. Sieht man vom Bezirkshauptmann von Korneuburg mit 73 Ehrenbürgerschaften ab, besaßen die anderen zwischen einer und acht Ehrenbürgerschaften. Im HStHB 1918 sind 14 der 23 nö Bezirkshauptleute als Ehrenbürger ausgewiesen. Drei Bezirkshauptleute (Floridsdorf-Umgebung, Gänserndorf und Mistelbach) als Ehrenbürger aller Gemeinden ihres Bezirkes, drei weitere (Zwettl bzw Horn und Baden) mit 55 bzw je 44 Ehrenbürgerschaften, die restlichen acht Herren mit einer bis sieben. Im ÖA-K 1937 sind elf der 22 nö Bezirkshauptleute als Ehrenbürger ausgewiesen. Vier Bezirkshauptleute (Gänserndorf, Korneuburg, Mödling und Neunkirchen) als Ehrenbürger aller Gemeinden ihres Bezirkes, vier weitere (Pöggstall, Zwettl, Waidhofen/T. und Horn) mit 36, 35, 19 und 18 Ehrenbürgerschaften, die restlichen drei Herren mit zwei bis sechs.

131 HStHB 1877.

132 Davon besaß einer mit dem „Militärverdienstkreuz mit der Kriegsdekoration“ eine militärische Auszeichnung, die er als Bezirkshauptmann nicht erworben haben konnte.

133 HStHB 1905.

134 HStHB 1914.

135 HStHB 1918.

Vorgehensweise, die während länger andauernder Kriegshandlungen besonders oft hinsichtlich der Angehörigen der Streitkräfte zu beobachten ist.

Zusammenfassung der Auszeichnungen der Bezirkshauptleute in der Monarchie (entnommen den Hof- und Staatshandbüchern) ¹³⁶				
Auszeichnung	1877	1905	1914	1918
Orden der eisernen Krone III. Klasse	2	1	7	10
Franz Josef-Orden Offizierskreuz (Kriegsdekoration) ¹³⁷				1*
Franz Josef-Orden Ritterkreuz (Kriegsdekoration)				6*
Franz Josef-Orden Ritterkreuz	4	8	18	20
Militär-Verdienstkreuz, ab 1914: III. Klasse (Kriegsdekoration)	1*			3*
Kriegskreuz für Zivilverdienste II. Klasse				57*
Kriegskreuz für Zivilverdienste III. Klasse				4*
Goldenes Verdienstkreuz mit der Krone	3	5	10	17
Goldenes Verdienstkreuz	1	1		1

¹³⁶ Die Jahreszahl bezieht sich auf die jeweilige Ausgabe des Hof- und Staatshandbuches.

¹³⁷ In dieser Zusammenfassung mit Stern * gekennzeichnete Auszeichnungen konnten nur bzw erst im Krieg erworben werden.

Rot-Kreuz Offizierskreuz (Kriegsdekoration)				1*
Rot-Kreuz Ehrenzeichen II. Klasse (Kriegsdekoration)				27*
Marianerkreuz des Deutschen Ritterordens			1	1
Gesamt	11	15	36	148

In der Zwischenkriegszeit erhielten die Bezirkshauptleute als Behördenleiter der III. Dienstklasse zunächst das „Goldene Ehrenzeichen für Verdienste um die Republik Österreich“ bzw dann – die im Ständestaat umbenannte Auszeichnung – das „Ritterkreuz I. Klasse des österreichischen Verdienstordens“.¹³⁸

Von den 79 Bezirkshauptleuten, die im österreichischen Amts-Kalender von 1937 verzeichnet sind, waren an 21, zum Teil wohl schon vor Erlangung dieser Funktion, Auszeichnungen der 1. Republik oder des Bundesstaates verliehen worden:

- fünf Offizierskreuze des österreichischen Verdienstordens an Bezirkshauptleute im Rang wirklicher Hofräte,
- acht Ritterkreuze I. Klasse des österreichischen Verdienstordens an Bezirkshauptleute, von denen zwei wirkliche Hofräte, zwei Hofräte und zwei Oberregierungsräte waren, sowie zwei Herren ohne Amtstitel,¹³⁹
- sechs Ritterkreuze des österreichischen Verdienstordens an Bezirkshauptleute, von denen zwei Oberregierungsräte und drei Landesregierungsräte waren, sowie einen Herrn ohne Amtstitel,¹⁴⁰

138 Schmidt, Ehrenzeichen und Orden im Österreich der Zwischenkriegszeit 1918 – 1938 (1994) 70, 80 und 81. Verleihung des Ritterkreuzes I. Klasse an Hofrat *Viktor Kastner-Pöhr* (zunächst Bezirkshauptmann von Deutschlandsberg, dann von Leibnitz und später steirischer Sicherheitsdirektor) mit Entschließung des Bundespräsidenten vom 28. Dezember 1935.

139 ÖA-K 1937: Die Bezirkshauptleute von Mödling und St. Pölten.

140 ÖA-K 1937: Den Bezirkshauptmann von Neusiedl am See.

- je ein Goldenes und ein Silbernes Verdienstzeichen an einen Bezirkshauptmann im Rang eines Landesregierungsrates und eines Landesregierungsoberkommissärs.

Seit 1952 können Bezirkshauptleute – als Behördenleiter der (ehemaligen) VIII. Dienstklasse oder in einer äquivalenten Einstufung – mit dem „Großen Ehrenzeichen für Verdienste um die Republik Österreich“ (einem Steckkreuz) dekoriert werden.¹⁴¹

Darüber hinaus können sie für ihr berufliches Wirken die nachstehenden Landesauszeichnungen erhalten:¹⁴²

- das „Große Ehrenzeichen des Landes Burgenland“ (ein Steckkreuz)
- das „Große Goldene Ehrenzeichen des Landes Kärnten“ (eine Halsdekoration)
- das „Silberne Komturkreuz des Ehrenzeichens für Verdienste um das Bundesland Niederösterreich“ (eine Halsdekoration)
- das „Ehrenzeichen des Landes Salzburg“ (ein Steckkreuz)
- das „Große Ehrenzeichen des Landes Steiermark“ (ein Steckkreuz)
- das „Verdienstkreuz des Landes Tirol“ (ein Steckkreuz)

Oberösterreich verleiht grundsätzlich keine Landesauszeichnungen an seine Landesbediensteten, bringt besonders verdiente Beamte aber aus Anlass des Übertrittes in den Ruhestand für eine Bundesauszeichnung in Vorschlag. Vorarlberg verleiht grundsätzlich keine Landesauszeichnungen an seine aktiven oder bereits im Ruhestand befindlichen Landesbediensteten.

Eine aktuelle Zusammenfassung der Ehrungen der Bezirkshauptleute ist nicht möglich, weil ihre Auszeichnungen im Amtskalender nicht mehr ausgewiesen werden.

141 *Laich*, Ehrungen 57, 70 und 71, 87, 110 und 111. Verleihung des Großen Ehrenzeichens an Hofrat Dr *Johann Knieli* (zunächst Bezirkshauptmann von Deutschlandsberg und dann von Graz-Umgebung) mit Entschließung des Bundespräsidenten vom 18. Oktober 1956.

142 Freundliche Mitteilung der Landesamtsdirektionen der acht befragten Bundesländer.

Gegenwärtige Rolle der Bezirkshauptmannschaften

Die Rechtsgrundlagen der Bezirksverwaltungsorganisation

I. Einleitung

Ein Verwaltungsbezirk (oder auch Verwaltungssprengel) ist der territoriale Wirkungsbereich einer Bezirksverwaltungsbehörde. Der (historische) Begriff „politischer Bezirk“ bezieht sich auf den Verwaltungsbezirk im Gegensatz zum Gerichtsbezirk.¹ Mit BGBl I 77/2014 wurde das im Verfassungsrang stehende Schneideverbot² aufgehoben, dem zufolge sich die Grenzen der politischen Bezirke, der Gerichtsbezirke, der autonomen Bezirke und der Ortsgemeinden nicht schneiden dürfen. Dieser gesetzlichen Entwicklung³ lagen zwei Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs⁴ zugrunde, mit denen mehrere Wortfolgen der Bezirksgerichte-Verordnung Oberösterreich 2012⁵ wegen Widerspruchs zum Schneideverbot aufgehoben wurden.⁶

Bezirksverwaltungsbehörden sind einerseits die Bezirkshauptmannschaften und andererseits die Bürgermeister der Städte mit eigenem Statut (bzw der Magistrat in Wien);⁷ ihre Verwaltungssprengel umfassen gemeinsam das gesamte Landesgebiet. Die Bezirksverwaltungsbehörden nehmen der Landesregierung nachgeordnet die Landesverwaltung,

1 *Binder/Trauner, Öffentliches Recht – Grundlagen*⁴ (2016) 268 (Begriff Bezirk).

2 § 8 Abs 5 lit d 1. Halbsatz Übergangsgesetz vom 1. Oktober 1920, in der Fassung des BGBl 368 vom Jahre 1925 (BGBl 368/1925 idF BGBl I 77/2014; ÜG 1920).

3 Umfassend zum Themenbereich *A Holzinger, Auflösung von Gerichten*, Diplomarbeit Johannes Kepler Universität Linz (2015).

4 VfGH 11.3.2014, V4/2014 ua; 10.6.2014, V49/2014 ua.

5 Verordnung der Bundesregierung über die Zusammenlegung von Bezirksgerichten und über die Sprengel der verbleibenden Bezirksgerichte in Oberösterreich (BGBl II 205/2012).

6 Die in § 2 Bezirksgerichte-Verordnung Oberösterreich 2012 festgelegten Sprengel der Bezirksgerichte entsprachen in weiten Teilen nicht den Sprengeln der Bezirksverwaltungsbehörden.

7 Entsprechend differenzierend *Binder/Trauner, Öffentliches Recht* Rn 1196.

dem Landeshauptmann⁸ nachgeordnet die mittelbare Bundesverwaltung und in jenen Gebieten, in denen die Landespolizeidirektion nicht zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist,⁹ die Sicherheitsverwaltung des Bundes wahr. Bestimmten Bezirkshauptmannschaften werden zudem auf Grundlage einer Verordnung gemäß Art 118 Abs 7 B-VG einzelne Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde übertragen.¹⁰ Neben der Hoheitsverwaltung werden die Bezirksverwaltungsbehörden auch im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung tätig. Die Bezirkshauptmannschaft ist eine monokratisch organisierte Landesbehörde¹¹ und wird von einem Bezirkshauptmann geleitet.¹² Bei den Statutarstädten werden die Aufgaben der Bezirksverwaltung als Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereichs vom Bürgermeister besorgt.¹³

In Österreich gibt es zum gegenwärtigen Zeitpunkt 94 Bezirksverwaltungsbehörden,¹⁴ darunter 79 Bezirkshauptmannschaften und 15 Statutarstädte.¹⁵ Während Niederösterreich vier Statutarstädte hat, gibt es in Vorarlberg keine Statutarstadt. Die Bezirkshauptmannschaft Liezen verfügt über die (letzte) politische Expositur Gröbming.¹⁶ Krems an der Do-

8 Obwohl es zum gegenwärtigen Zeitpunkt in Österreich eine Landeshauptfrau (Niederösterreich) sowie einige (wenige) Bezirkshauptfrauen und Bürgermeisterinnen gibt, wird im vorliegenden Beitrag zugunsten der Lesbarkeit und Verständlichkeit des Textes weitgehend auf geschlechterneutrale Formulierungen verzichtet. Die verwendeten, zum Teil (verfassungs)gesetzlich vorgesehenen geschlechtsbezogenen Bezeichnungen gelten zweifellos für Frauen und Männer in gleicher Weise.

9 Vgl dazu Art 78a und 78c B-VG sowie die §§ 8 und 9 Abs 1 SPC; siehe *Keplinger*, Sicherheitspolizeigesetz¹⁶ (2016) 41 ff.

10 ZB NÖ Bau-Übertragungsverordnung 2017, Oö SDLG-Übertragungsverordnung.

11 Vgl Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) Rn 832; so bereits § 8 Abs 1 iVm § 8 Abs 4 ÜG 1920; § 8 Abs 1 bis 4, 6 und 7 ÜG 1920 wurden mit BGBl I 2/2008 „als nicht mehr geltend festgestellt“. Diese Rechtsbereinigung ändert jedoch nichts an der Qualifikation von Landesregierungen und Bezirkshauptmannschaften als Landesbehörden.

12 § 11 Gesetz vom 19. Mai 1868 über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden [...] (RGBl 44/1868); zum monokratischen System der Bezirkshauptmannschaften siehe *Bußjäger*, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen (1999) 137 f; vgl insbesondere auch die Judikaturangaben in FN 85.

13 Siehe Art 119 Abs 2 B-VG; *Weber*, Art 116 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (12. Lfg 2016) Rn 27.

14 Siehe <www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/politische_bezirke/index.html> (5.5.2018).

15 Das sind: Eisenstadt, Rust, Klagenfurt am Wörthersee, Villach, Krems an der Donau, St. Pölten, Waidhofen an der Ybbs, Wiener Neustadt, Linz, Steyr, Wels, Salzburg, Graz, Innsbruck und Wien.

16 Vgl § 4 Abs 4 Steiermärkisches Bezirkshauptmannschaftengesetz.

nau und Waidhofen an der Ybbs sind die einzigen Statutarstädte, denen auch die Sicherheitsverwaltung obliegt.¹⁷

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen

A) Übergangsgesetz 1920¹⁸

Obwohl die Inhalte des Übergangsgesetzes 1920 im Laufe der Zeit bereits erheblich dezimiert wurden,¹⁹ enthält es immer noch²⁰ Bestimmungen, die insbesondere in der Praxis für die Bezirksverwaltung von wesentlicher Bedeutung sind. Zu nennen²¹ sind dabei vor allem:

- § 8 Abs 5 lit b ÜG 1920: „Dem Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung²² sind auch die Bezirkshauptmannschaften im Land unterstellt. Diese haben, ebenso wie auch die Städte mit eigenem Statut und die übrigen Ortsgemeinden, nach den näheren Bestimmungen der Bundes- und Landesgesetze sowohl die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung als auch die der Landesverwaltung zu führen. Die Bürgermeister und Bürgermeister-Stellvertreter der Städte mit eigenem Statut leisten dem Landeshauptmann, die Bürgermeister und Bürgermeister-Stellvertreter der übrigen Ortsgemeinden dem Bezirkshauptmann vor Antritt des Amtes das Gelöbnis auf die Bundesverfassung und die Landesverfassung.“

17 VfSlg 9507/1982 behandelt die auf Art 137 B-VG gestützte Klage der Stadt Krems an der Donau gegen den Bund auf den Ersatz von Aufwendungen, die ihr aus der Besorgung von Aufgaben aus dem Bereich der Sicherheitsverwaltung entstanden sind. Krems sah eine Ungleichbehandlung darin, dass der Bund – mit Ausnahme von Waidhofen an der Ybbs – in allen anderen Statutarstädten die Aufgaben der Sicherheitsverwaltung durch eigene Behörden wahrnahm, während Krems die Einrichtung einer Bundespolizeibehörde immer wieder vergeblich gefordert hatte. Der VfGH wies das Klagebegehren der Stadt Krems ab, da es sich bei den in Rede stehenden Aufgaben um solche der Bezirksverwaltung handelte, die Krems als Statutarstadt gemäß Art 116 Abs 3 letzter Satz B-VG im übertragenen Wirkungsbereich zu besorgen hatte und die als „ihre Aufgaben“ im Sinn von § 2 F-VG 1948 zu qualifizieren waren.

18 Siehe FN 2.

19 Beispielsweise durch Art 2 § 1 Abs 3 Z 3 Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz (BGBl I 2/2008).

20 Dem Einleitungssatz von § 8 Abs 5 ÜG 1920 zufolge gelten die Bestimmungen für die Verwaltung in den Ländern bis zu dem Zeitpunkt, in dem die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern durch das gemäß Art 120 B-VG zu erlassende Bundesverfassungsgesetz und die Ausführungsgesetze hiezu geregelt ist.

21 Die genannten Bestimmungen finden gemäß § 8 Abs 8 ÜG 1920 für die Verwaltung im Land Wien keine Anwendung.

22 Vgl dazu insbesondere auch § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920 und Art 106 B-VG.

- § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920: „Änderungen in den Grenzen der Ortsgemeinden, durch die die Grenzen der Gerichtsbezirke berührt werden, bedürfen - unbeschadet der Einhaltung der in Betracht kommenden landesgesetzlichen Vorschriften - der Zustimmung der Bundesregierung. Änderungen in den Sprengeln der politischen Bezirke oder der autonomen Bezirke werden durch Verordnung der Landesregierung mit Zustimmung der Bundesregierung, Änderungen in den Sprengeln der Bezirksgerichte durch Verordnung der Bundesregierung mit Zustimmung der Landesregierung verfügt.“

B) Bundes-Verfassungsgesetz

Das Bundes-Verfassungsgesetz enthält keine allgemeinen, sondern lediglich punktuelle²³ Regelungen zu den Bezirksverwaltungsbehörden; der Begriff „Bezirkshauptmannschaft“ kommt in der Bundesverfassung nicht vor.

- Art 15 Abs 10 B-VG²⁴ lautet: „Landesgesetze, durch die die bestehende Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern geändert oder neu geregelt wird, dürfen nur mit Zustimmung der Bundesregierung kundgemacht werden. In solchen Landesgesetzen kann eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit von Bezirksverwaltungsbehörden einschließlich der Städte mit eigenem Statut (Art. 116 Abs. 3), insbesondere auch die Übertragung behördlicher Zuständigkeiten, vorgesehen werden,
 1. wenn es sich um Verfahren geringer Häufigkeit handelt, die ein hohes Ausmaß an Sachverstand voraussetzen, oder
 2. um die Wahrnehmung von Zuständigkeiten außerhalb der für den Parteienverkehr bestimmten Zeiten zu erleichtern.“
- Art 78a Abs 1 B-VG lautet: „Oberste Sicherheitsbehörde ist der Bundesminister für Inneres. Ihm sind die Landespolizeidirek-

23 Neben den im Folgenden dargestellten Bestimmungen sind noch Art 104 Abs 2 B-VG (Übertragung von Geschäften der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes an den Landeshauptmann und die ihm unterstellten Behörden) und Art 118a Abs 2 B-VG (an bestimmte Voraussetzungen gebundene Ermächtigung von Angehörigen eines Gemeindegewachskörpers durch die Bezirksverwaltungsbehörde) zu nennen.

24 Umfassend zu dieser Bestimmung *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 B-VG, in: *Kneihs/Lienbacher* (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (18. Lfg 2017).

tionen, ihnen wiederum die Bezirksverwaltungsbehörden²⁵ als Sicherheitsbehörden nachgeordnet.“

- Gemäß Art 102 Abs 1 B-VG üben im Bereich der Länder die Vollziehung des Bundes, soweit nicht eigene Bundesbehörden bestehen (unmittelbare Bundesverwaltung), der Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden aus (mittelbare Bundesverwaltung).²⁶
- Gemäß Art 109 B-VG gilt Art 102 Abs 1 B-VG für die Bundeshauptstadt Wien mit der Maßgabe, dass die Vollziehung des Bundes, soweit nicht eigene Bundesbehörden bestehen (unmittelbare Bundesverwaltung), der Bürgermeister als Landeshauptmann und der ihm unterstellte Magistrat als Bezirksverwaltungsbehörde ausüben (mittelbare Bundesverwaltung).
- Art 116 Abs 3 B-VG lautet: „Einer Gemeinde mit mindestens 20 000 Einwohnern ist, wenn Landesinteressen hiedurch nicht gefährdet werden, auf ihren Antrag durch Landesgesetz ein eigenes Statut (Stadtrecht) zu verleihen. Ein solcher Gesetzesbeschluss darf nur mit Zustimmung der Bundesregierung kundgemacht werden.²⁷ Die Zustimmung gilt als gegeben, wenn die Bundesregierung nicht binnen acht Wochen von dem Tag, an dem der Gesetzesbeschluss bei dem zuständigen Bundesministerium eingelangt ist, dem Landeshauptmann mitgeteilt hat, dass diese verweigert wird. Eine Stadt mit eigenem Statut hat neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung auch die der Bezirksverwaltung zu besorgen.“
- Art 120 B-VG lautet: „Die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden, deren Einrichtung nach dem Muster der Selbstverwaltung sowie die Festsetzung weiterer Grundsätze für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung;²⁸ die Ausführung obliegt der Landesgesetzgebung. Die Regelung der Zuständigkeit in Angelegenheiten des Dienstrechtes und des Per-

25 Siehe dazu FN 9.

26 Vgl dazu *Raschauer*, Bund - Verwaltung - Organ, JRP 2017, 110 (111), der am Beispiel der mittelbaren Bundesverwaltung darlegt, dass das Verhalten von Organen der Bundesländer als Verhalten des Bundes gilt, somit funktionelle Organschaft bei unveränderter organisatorischer Zugehörigkeit vorliegt.

27 Dieses Zustimmungserfordernis enthielt einst § 8 Abs 5 lit d (letzter Satz) ÜG 1920, der durch die Gemeindeverfassungsnovelle 1962 (BGBl 205/1962) aufgehoben wurde.

28 Bisher wurden keine Gebietsgemeinden eingerichtet; zum Verhältnis zwischen Art 120 B-VG und Art 15 Abs 1 iVm Art 15 Abs 10 B-VG sowie zum sogenannten großen Selbstverwaltungsprogramm, dessen (theoretische) Grundlage Art 120 B-VG darstellt, siehe *Demmelbauer/Pesendorfer*, Demokratisierung der Bundesverwaltung² (1980) 8 ff und 89 ff.

sonalvertretungsrechtes der Bediensteten der Gebietsgemeinden ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung.“

Zur länderrelevanten Bestimmung des geltenden Art 15 Abs 10 B-VG ist zu erwähnen, dass Regelungen über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften bis zur BVG-Novelle 1974²⁹ dem Kompetenztatbestand des Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG („Organisation der Verwaltung in den Ländern“) und somit der Grundsatzgesetzgebung des Bundes unterlagen.³⁰ Durch den Wegfall dieser Kompetenzgrundlage fiel die Materie dem selbständigen Wirkungsbereich der Länder gemäß Art 15 Abs 1 B-VG zu und erhielt zudem eine Konkretisierung durch Art 15 Abs 10 B-VG, welcher der Bundesregierung bei Erlassung entsprechender Landesgesetze zumindest noch ein Zustimmungsrecht sicherte. Die landesgesetzlichen Möglichkeiten betreffend eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit von Bezirksverwaltungsbehörden oder Zuständigkeitsübertragungen wurden erst 2011 geschaffen.³¹

C) *Landesverfassungsrecht*

Auch ein Blick in die jeweiligen Landesverfassungen ergibt kein einheitliches Bild zur Bezirksverwaltungsorganisation. Manche Landesverfassungen nehmen – wie Art 102 Abs 1 B-VG – bei der mittelbaren Bundesverwaltung, die vom Landeshauptmann und den ihm unterstellten Landesbehörden auszuüben ist, nur implizit Bezug auf die Existenz von Bezirksverwaltungsbehörden.³² Anders die Tiroler Landesordnung 1989,³³ welche in Art 2 Abs 1 jene politischen Bezirke aufzählt, die das Landesgebiet umfasst, und in Art 57 (Behörden) in den Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache sind, eine grundsätzliche Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden normiert. Art 133 WStV³⁴ normiert, dass der Landeshauptmann und der Magistrat

29 BGBl 44/1974; durch diese Novelle wurde der „unbefriedigende Zustand mangelnder Verfügungsgewalt der Länder über ihre Behördenorganisation“ beendet; vgl Demmelbauer/Pesendorfer, Demokratisierung 10.

30 Umfassend dazu und zur gleichzeitigen Aufhebung des § 3 Abs 2 ÜG 1920 Stolzlechner, Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, ZfV 1976, 121 (122); Bußjäger, Organisationshoheit 67 f; Pürgy, Bezirksverwaltungsbehörden, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd I (2012) 443 (448).

31 Siehe das Bundesverfassungsgesetz, mit dem zur Stärkung der Rechte der Gemeinden das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird (BGBl I 60/2011), Z 1.

32 Art 51 Abs 1 K-LVG (LGBl 85/1996 idF LGBl 25/2018); Art 8 Oö L-VG (LGBl 122/1991 idF LGBl 41/2015).

33 LGBl 61/1988 idF LGBl 53/2017.

34 Diese Bestimmung befindet sich im Zweiten Hauptstück (Landesverfassungsrecht), welches „Wien als Land“ regelt (LGBl 11/1970 idF LGBl 41/2017).

als Bezirksverwaltungsbehörde die mittelbare Bundesverwaltung ausüben.

Art 51 Abs 4 (Sbg) L-VG³⁵ sieht unter den Grundsätzen des Gemeinderechts vor, dass eine Stadt mit eigenem Statut neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung auch die der Bezirksverwaltung zu besorgen hat. Im Burgenland und in Niederösterreich nehmen die Landesverfassungen im Zusammenhang mit Beschwerderechten ausdrücklich auf die Bezirkshauptmannschaften Bezug. Art 69 Bgld L-VG³⁶ besagt, dass die Landesregierung im Amt der Landesregierung und in jeder Bezirkshauptmannschaft eine rechtskundige Beamtin oder einen rechtskundigen Beamten zu beauftragen hat, Bürgerinnen und Bürgern in Rechtsangelegenheiten Auskünfte zu erteilen und Beschwerden entgegenzunehmen. Auch Art 47 Abs 1 NÖ LV 1979³⁷ sieht beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und auf Ebene der Bezirkshauptmannschaften ein umfangreiches Beschwerderecht der Landesbürgerinnen und Landesbürger vor. Schließlich knüpfen einige Landesverfassungen iZm Bürgerrechten³⁸ oder Wahlbezirken³⁹ am Begriff des „politischen Bezirks“ an.

Das Eisenstädter Stadtrecht, das Ruster Stadtrecht und das Salzburger Stadtrecht 1966 sind Landesverfassungsgesetze.⁴⁰ Aufgrund des inhaltlichen Zusammenhangs werden ihre Bestimmungen gemeinsam mit den anderen (einfachgesetzlichen) Stadtrechten und Stadtstatuten dargestellt.⁴¹

35 LGBI 25/1999 idF LGBI 26/2018.

36 LGBI 42/1981 idF LGBI 64/2014.

37 LGBI 0001-0 idF LGBI 10/2018.

38 Art 73 (Initiativrecht) und Art 74 (Volksbefragung) Stmk L-VG 2010 (LGBI 77/2010 idF LGBI 115/2017).

39 Art 13 (Sbg) L-VG; Art 17 Abs 6 Tiroler Landesordnung 1989 enthält ein Schneideverbot hinsichtlich der Grenzen der Wahlkreise und der Grenzen der politischen Bezirke.

40 Vgl *Binder/Trauner*, Öffentliches Recht Rn 1300.

41 Siehe gleich anschließend unter III.A.

III. Einfachgesetzliche Grundlagen und Verordnungen

A) *Stadtrechte und Stadtstatute*

Eine Statutarstadt ist eine Gemeinde mit (in der Regel) mindestens 20.000 Einwohnern,⁴² der auf ihren Antrag durch Landesgesetz ein eigenes – vom Organisationsrecht der Einheitsgemeinde abweichendes⁴³ – Statut bzw Stadtrecht verliehen wurde. Städte mit eigenem Statut haben neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung (eigener und übertragener Wirkungsbereich) auch jene der Bezirksverwaltung zu besorgen. Diese „städtische“ Bezirksverwaltung ist kein Teil der kommunalen Selbstverwaltung, sondern wird im übertragenen Wirkungsbereich vom Bürgermeister weisungsgebunden⁴⁴ ausgeübt. Das Gemeinde-/Stadtgebiet ist zugleich das Gebiet des politischen Bezirks.⁴⁵

Alle 15 Statutarstädte verfügen über ein eigenes Stadtrecht oder Stadtstatut. In Niederösterreich stellt das NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz⁴⁶ ein umfangreiches Regelwerk dar, dessen Bestimmungen gemäß § 1 Abs 1 nur für Städte mit eigenem Statut gelten. Daneben gibt es das Kremser, St. Pöltner, Waidhofner und das Wr. Neustädter Stadtrecht 1977;⁴⁷ diese Stadtrechte enthalten jeweils lediglich fünf Paragraphen, die sich beispielsweise auf das Stadtgebiet oder die Wappen, Farben und Siegel der Stadt beziehen. Die Stadtrechte und Stadtstatute sehen neben allgemeinen Bestimmungen insbesondere Regelungen zu Wahlen und Aufgaben der Stadtorgane, zum Magistrat, zu den Wirkungsbereichen der Stadt, zum Wirtschaftswesen und zur Haushaltsführung, zur staatlichen Aufsicht sowie zu Bürgerrechten vor. Im Folgenden werden überblicksweise nur jene Regelungen dargestellt, die für die Bezirksverwaltungsorganisation von Relevanz sind.

42 Art 116 Abs 3 B-VG trat durch die Gemeindeverfassungsnovelle 1962 (BGBl 205/1962) in Kraft (vgl dazu auch FN 27); zuvor gab es bereits Statutarstädte mit weniger als 20.000 Einwohnern, denen durch diese Bundes-Verfassungsgesetzsnovelle Bestandsschutz eingeräumt wurde; vgl § 4: „Die bisherigen Städte mit eigenem Statut bleiben als solche bestehen.“

43 So *Binder/Trauner*, Öffentliches Recht 340 (Begriff Statutarstadt).

44 Anders verhielte es sich bei den Gebietsgemeinden gemäß Art 120 B-VG, die als Selbstverwaltungskörper und somit weisungsfrei einzurichten wären.

45 Vgl *Pürgy*, Bezirksverwaltungsbehörden 461; ausdrücklich klarstellend, dass das Stadtgebiet zugleich Gemeindeverwaltungssprengel und politischer Bezirk ist, zB auch § 1 Abs 2 Eisenstädter und Ruster Stadtrecht, § 1 Abs 3 Klagenfurter und Villacher Stadtrecht 1998.

46 LGBl 1026-0 idF LGBl 12/2018.

47 LGBl 1010-0 idF LGBl 1010-12 (Krems); LGBl 1015-0 idF LGBl 1015-13 (St. Pölten); LGBl 1020-0 idF LGBl 1020-12 (Waidhofen); LGBl 1025-0 idF LGBl 1025-12 (Wr. Neustadt).

Alle Stadtrechte und Stadtstatute, darunter auch die Wiener Stadtverfassung,⁴⁸ verdeutlichen im Zusammenhang mit der – jeweils in § 1 geregelten – rechtlichen Stellung, dass die Stadt neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung auch die der Bezirksverwaltung zu besorgen hat.⁴⁹ Das Klagenfurter und das Villacher Stadtrecht 1998⁵⁰ sowie das Statut der Landeshauptstadt Graz 1967⁵¹ schreiben die Angelegenheiten der Bezirksverwaltungsbehörde ausdrücklich dem übertragenen Wirkungsbereich zu. Gewisse Unterschiede ergeben sich bei den Vorschriften hinsichtlich der Ausübung des übertragenen Wirkungsbereichs durch den Bürgermeister und die Befugnisse des Magistrats. So sehen das Eisenstädter und das Ruster Stadtrecht⁵² vor, dass die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereichs vom Bürgermeister durch den Magistrat und in weiterer Folge die Angelegenheiten der Bezirksverwaltung durch den Magistrat zu besorgen sind.⁵³ Diese Bestimmungen sind im Hinblick auf Art 119 Abs 2 erster Satz B-VG, wonach die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereichs vom Bürgermeister besorgt werden, (bundes)verfassungsrechtlich⁵⁴ bedenklich.⁵⁵

In diesem Sinn hatte auch der Verwaltungsgerichtshof verfassungsrechtliche Bedenken, die vom Verfassungsgerichtshof geteilt wurden und die zur Aufhebung einer Bestimmung des NÖ Ankündigungsabgabengesetzes 1979 wegen verfassungswidriger Übertragung der Zuständigkeit zur Durchführung von Straftatbeständen als Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereichs der Gemeinde an den Magis-

48 In diesem Zusammenhang ist nun das einfachgesetzliche Erste Hauptstück von Bedeutung, welches „Wien als Gemeinde und Stadt mit eigenem Statut“ regelt (LGBI 11/1970 idF LGBI 41/2017).

49 Vgl zB § 1 Statut für die Landeshauptstadt Linz 1992; § 3 Abs 2 WStV zählt zudem jene 23 Bezirke auf, in die das Gemeindegebiet Wien eingeteilt ist; siehe dazu auch das Bezirkseinteilungsgesetz 1954 (LGBI 18/1954 idF LGBI 15/2015).

50 LGBI 70/1998 idF LGBI 25/2017 (Klagenfurt), LGBI 69/1998 idF LGBI 25/2017 (Villach), jeweils § 12.

51 Siehe § 44 Abs 2, LGBI 130/1967 idF LGBI 45/2016.

52 LGBI 56/2003 idF LGBI 83/2016 (Eisenstadt), LGBI 57/2003 idF LGBI 83/2016 (Rust).

53 Vgl jeweils § 23 Abs 1 und § 26 Abs 1 Eisenstädter und Ruster Stadtrecht.

54 Landesverfassungsrecht (hier in Form des Eisenstädter und Ruster Stadtrechts) darf der Bundesverfassung nicht widersprechen.

55 Eindeutig auch Steiner, Rechtsstellung und Aufgaben der Gemeindeorgane, in: Pabel (Hg), Das österreichische Gemeinderecht (2014) 9. Teil, Rn 174: „Die Bezirksverwaltung als Teil des übertragenen Wirkungsbereiches ist daher in Statutarstädten schon kraft Bundesverfassungsrecht vom Bürgermeister – und nicht vom Magistrat als selbständiger Behörde – wahrzunehmen“; sowie Stolzlechner, Art 116 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (20. Lfg 2018) Rn 54: „Zuständig zur Vollziehung der Agenden der Bezirksverwaltung ist der Bürgermeister, nicht der als Hilfsorgan eingerichtete Magistrat“; anderer Ansicht Pürgy, Bezirksverwaltungsbehörden 445 und 461, der den Magistrat als zuständiges Organ für die im übertragenen Wirkungsbereich zu vollziehende städtische Bezirksverwaltung nennt.

trat führten: „Der Versuch, die bezogene Gesetzesstelle (Zuständigkeit des Magistrates zur ‚Durchführung der Straftatshandlung‘) verfassungskonform auszulegen, muß an deren völlig eindeutigen Wortlaut sowie an der klar erkennbaren legislativen Absicht scheitern. Es ist offenkundig, daß der Zweck der Norm darin besteht, die im vorangehenden Satz auf zwei verschiedene Behörden (Bezirksverwaltungsbehörde bzw Bürgermeister) aufgeteilten Zuständigkeiten im Hinblick auf die besondere verfassungsmäßige Lage bei Städten mit eigenem Statut (vgl Art 116 Abs 3 letzter Satz B-VG) auf eine einzige Behörde (Magistrat) zusammenzufassen. Daß diese Behörde (unter Bedachtnahme darauf, daß die Aufgaben der Bezirksverwaltung ihrer Natur nach bei den Statutarstädten zu den Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereichs gehören) der Bürgermeister der Statutarstadt ist, bedarf in Ansehung des Art 119 Abs 2 erster Satz B-VG keiner weiteren Begründung. Sowohl der verfassungsrechtliche Hintergrund als auch der gegebene enge legislative Zusammenhang schließen die Annahme aus, der Wechsel in der Wortwahl (‚Magistrat‘ statt ‚Bürgermeister‘) sei normativ bedeutungslos.“⁵⁶

Das NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz normiert, dass der Bürgermeister weisungsgebunden die Angelegenheiten des vom Land übertragenen Wirkungsbereichs vollzieht und sich dabei des Magistrats als Hilfsorgan bedient,⁵⁷ sowie korrespondierend dazu, dass der Magistrat Hilfsorgan des Bürgermeisters in den Angelegenheiten der Bezirksverwaltung ist.⁵⁸ § 107 WStV bestimmt, dass der Magistrat – für den mit Art 109 B-VG eine Sonderregelung vorliegt⁵⁹ - unter Leitung und Verantwortung des Bürgermeisters die Angelegenheiten der Bezirksverwaltung zu besorgen hat.

Die meisten Stadtrechte und Stadtstatute sehen vor, dass die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereichs vom Bürgermeister besorgt werden,⁶⁰ der dabei an die Weisungen der zuständigen Organe des Bundes bzw des Landes gebunden und verantwortlich ist. Zudem besteht die Möglichkeit, dass der Bürgermeister einzelne Gruppen von Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereichs – unbeschadet seiner Verantwortlichkeit – wegen ihres sachlichen Zusammenhangs mit den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs Mitgliedern des Stadtsenats, anderen Organen der Stadt oder bei Kollegialorganen deren Mitgliedern zur Besorgung in seinem Namen überträgt. In diesen

56 VfSlg 12.920/1991 (Rechtssatz).

57 Siehe § 18 Abs 1.

58 Siehe § 47 Abs 1.

59 Vgl unter II.B.

60 ZB § 45 Abs 1 iVm § 50 Abs 1 Statut für die Stadt Steyr 1992 (LGBl 9/1992 idF LGBl 95/2017).

Angelegenheiten sind die betreffenden Organe oder deren Mitglieder an die Weisungen des Bürgermeisters gebunden und gleichfalls verantwortlich.⁶¹

B) Organisationsgesetze der Bezirkshauptmannschaften

Sieben Länder haben auf Grundlage von Art 15 Abs 10 B-VG eigene Gesetze zur Organisation ihrer Bezirkshauptmannschaften erlassen.⁶² Dazu zählen das Burgenländische Bezirkshauptmannschaften-Gesetz,⁶³ das (Ktn) Gesetz vom 28. Jänner 1982 über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften,⁶⁴ das NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz,⁶⁵ das (Sbg) Bezirkshauptmannschaften-Gesetz,⁶⁶ das Steiermärkische Bezirkshauptmannschaftengesetz,⁶⁷ das Tir Gesetz vom 14. Februar 1977 über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften⁶⁸ sowie das Vbg Gesetz über die Organisation der staatlichen Bezirksverwaltung.⁶⁹ Diese Organisationsgesetze weisen in weiten Teilen einen ähnlichen Aufbau und vergleichbare Inhalte auf. Zu Beginn stehen stets Regelungen zu den politischen Bezirken, denen vielfach konkrete Bezirkshauptmannschaften zugeordnet werden. In Kärnten, Tirol und Vorarlberg enthalten die Gesetze jeweils eine Anlage, aus welcher der konkrete territoriale Umfang der Verwaltungsbezirke hervorgeht. Für die Festlegung oder Änderung der Sprengel der politischen Bezirke und/oder die Festlegung des Sitzes der Bezirksverwaltungsbehörde sehen die meisten Organisationsvorschriften – oft unter ausdrücklicher⁷⁰ Bezug-

61 Vgl Art 119 Abs 3 und 4 B-VG, § 50 Abs 2 Statut für die Stadt Wels 1992 (LGBI 8/1992 idF LGBI 95/2017), § 39 Abs 2 und § 45 Salzburger Stadtrecht 1966 (LGBI 47/1966 idF LGBI 19/2016), § 31 Abs 4 und 5 sowie § 35b Innsbrucker Stadtrecht 1975 (LGBI 53/1975 idF LGBI 32/2017).

62 Eine Ausnahme bildet Oberösterreich, dessen rechtliche Organisation der Bezirkshauptmannschaften unter III.C. näher dargestellt wird. Für den Sonderfall Wien erfüllt die Wiener Stadtverfassung unter anderem auch die Funktion eines Bezirksverwaltungsorganisationsgesetzes.

63 LGBI 26/2003.

64 LGBI 19/1982 idF LGBI 128/1997.

65 LGBI 96/2015.

66 LGBI 59/1976 idF LGBI 106/2013.

67 LGBI 60/1997 idF LGBI 87/2013.

68 LGBI 11/1977 idF LGBI 81/2015.

69 LGBI 1/1976 idF LGBI 44/2013.

70 Selbst wenn im Organisationsgesetz der Bezirkshauptmannschaften der Hinweis auf das Übergangsgesetz 1920 fehlt, werden die entsprechenden „Sprengel-Verordnungen“ auch auf Grundlage von § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 erlassen; vgl dazu § 1 Abs 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz und die NÖ Bezirkshauptmannschaften-Verordnung (LGBI 4/2016); zur Sprengelenteilung nach dem (Vbg) Gesetz über die Organisation der Bezirksverwaltung siehe *Stolzlechner*, ZfV 1976, 122 f.

nahme auf § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 – eine Verordnung der Landesregierung vor.⁷¹

Die Landesgesetze enthalten an mehreren Stellen Grundlagen für eine flexiblere Behördenorganisation. Der Landeshauptmann kann aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unter Festlegung eines Tätigkeitssprengels einen Amtssitz außerhalb des Sitzes der Bezirkshauptmannschaft festlegen⁷² oder im Interesse einer ökonomischen Führung der Verwaltung und zur Gewährleistung einer besseren Erreichbarkeit der Bezirkshauptmannschaft für die Bewohner abgelegener Gebietsteile eines Verwaltungsbezirks mittels Weisung an den Bezirkshauptmann die Errichtung ständiger Außenstellen oder solcher mit nicht ständigem Amtsbetrieb verfügen.⁷³ In der Steiermark ist aufgrund einer Dienstanweisung des Landeshauptmanns die Errichtung einer politischen Expositur⁷⁴ unter der Leitung eines rechtskundigen Landesbeamten möglich.⁷⁵ Tirol sieht vor, dass der Bezirkshauptmann „sofern es die Eigenart und der Umfang der Aufgaben erfordert, mit Zustimmung des Landeshauptmannes Referate an einen außerhalb des Sitzes der Bezirkshauptmannschaft gelegenen Ort verlegen“ kann.⁷⁶ Einige Organisationsgesetze ermöglichen eine Festlegung durch den Landeshauptmann, „dass bei bestimmten Bezirkshauptmannschaften Bereiche eingerichtet werden, in denen auch einzeln zu bezeichnende Aufgaben in anderen politischen Bezirken besorgt werden. Die in solchen Bereichen verwendeten Bediensteten unterstehen in fachlicher Hinsicht jener Bezirkshauptmannschaft, auf deren Zuständigkeitsbereich sich ihre jeweilige Tätigkeit bezieht.“⁷⁷

Nach den Organisationsgesetzen in Niederösterreich und Vorarlberg kann die Landesregierung aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Raschheit „eine Bezirkshauptmannschaft allge-

71 Das führt in Kärnten zu der unübersichtlichen Rechtslage, dass die in der Anlage zum Organisationsgesetz angeführten Sprengel der politischen Bezirke nicht (zur Gänze) mit jenen übereinstimmen, welche die auf § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 basierende Verordnung der Landesregierung vom 12. Juni 1984 über die politischen Bezirke in Kärnten (LGBl 65/2984) vorsieht.

72 Vgl § 2 Abs 4 Bgld BH-G.

73 So § 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz.

74 Mit der politischen Expositur Gröbmung der Bezirkshauptmannschaft Liezen gibt es in Österreich noch ein Beispiel für diese selten vorkommende „organisatorische Sonderform“, umfassend dazu *Stolzlechner*, ZfV 1976, 125 ff.

75 Dabei sind der örtliche und sachliche Wirkungsbereich der politischen Expositur festzusetzen; die Einheit der Bezirkshauptmannschaft und das Weisungsrecht des Bezirkshauptmanns bleiben bestehen; vgl § 4 Abs 4 Steiermärkisches Bezirkshauptmannschaftengesetz.

76 § 3 Abs 4 Tir Gesetz über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften.

77 § 2 Abs 4 Bgld BH-G.

mein oder fallweise ermächtigen, über bestimmte Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit einer anderen Bezirkshauptmannschaft fallen, an deren Stelle zu entscheiden“, sofern die in Art 15 Abs 10 B-VG normierten Voraussetzungen – Vorliegen seltener und komplexer Verfahren oder Zuständigkeitswahrnehmung außerhalb der Parteienverkehrszeiten – gegeben sind.⁷⁸ Auf dieser Rechtsgrundlage erließ die Vorarlberger Landesregierung in weiterer Folge eine Verordnung,⁷⁹ welche Entscheidungen in Angelegenheiten der Obsorge für unbegleitete minderjährige Fremde bei der Bezirkshauptmannschaft Feldkirch konzentriert.⁸⁰

Der Bezirkshauptmann leitet die Bezirkshauptmannschaft. Er ist dabei sämtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gegenüber in allen von der Behörde zu besorgenden Angelegenheiten weisungsbefugt; er selbst ist – je nach Tätigkeitsbereich – an die Weisungen der Landesregierung⁸¹ oder des Landeshauptmanns⁸² gebunden. Als Leiter der Bezirkshauptmannschaft hat der Bezirkshauptmann auch die Aufgaben des inneren Dienstes wahrzunehmen⁸³ und dabei für einen einheitlichen und geregelten Geschäftsgang in der Bezirkshauptmannschaft zu sorgen. Im Interesse einer raschen und zweckmäßigen oder besonders beschleunigten Geschäftsbehandlung kann der Bezirkshauptmann leitende Personen oder sonstige geeignete Bedienstete beauftragen, bestimmte Aufgaben selbständig zu erledigen.⁸⁴

Zur Frage der „Behördenqualität“ des Bezirkshauptmanns und der damit zusammenhängenden behördlichen Zurechenbarkeit von Erledigungen hält der Verwaltungsgerichtshof im Jahr 2017 fest: „Der *Bezirkshauptmann steht an der Spitze der monokratisch organisierten Bezirks-*

78 Vgl § 3 Abs 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz, § 2a Vbg Gesetz über die Organisation der staatlichen Bezirksverwaltung.

79 LGBl 2/2016.

80 Siehe dazu *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 Rn 23.

81 Bei Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs des Landes und bei Übertragung von Aufgaben des Landes als Träger von Privatrechten.

82 In Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung und des inneren Dienstes sowie bei Übertragung von Aufgaben des Bundes als Träger von Privatrechten.

83 Bemerkenswert ist die Formulierung in § 6 Abs 3 Bgld BH-G, wonach der Bezirkshauptmann darauf zu achten hat, „dass Stockungen im Amtsbetrieb vermieden und die vorhandenen Arbeitskräfte stets voll ausgelastet sind“; § 5 Abs 3 Tir Gesetz vom 14. Februar 1977 über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften sieht vor, dass der Bezirkshauptmann als Leiter des inneren Dienstes für eine sachgerechte Verwendung der Bediensteten zu sorgen hat; § 6 Abs 3 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz normiert bei wichtigen Fällen betreffend die Organisation der Bezirkshauptmannschaft eine Berichtspflicht des Bezirkshauptmanns an den Landesamtsdirektor.

84 Manche Bestimmungen sehen für diese Aufgabenübertragung Schriftlichkeit vor, zB § 8 Abs 3 Bgld BH-G.

hauptmannschaft. Alle Bescheide werden vom Bezirkshauptmann (oder in seinem Auftrag) erlassen. Der Bezirkshauptmann ist aber nicht Behörde, sondern nur das entscheidende Organ; Behörde ist die Bezirkshauptmannschaft. Voraussetzung für die Zurechnung einer Erledigung an eine monokratisch organisierte Behörde wie die Bezirkshauptmannschaft ist die Genehmigung der Erledigung entweder durch den Leiter der Behörde selbst, oder durch einen zumindest abstrakt approbationsbefugten Organwalter.“⁸⁵

Die Organisationsgesetze der Bezirkshauptmannschaften sehen vor, dass der Bezirkshauptmann von der Landesregierung bestellt wird. Bezüglich rechtlicher Qualifikation verlangen manche Bestimmungen, dass „nur eine rechtskundige Person“ zum Bezirkshauptmann bestellt werden kann, während andere ausdrücklich den Abschluss eines rechtswissenschaftlichen Studiums voraussetzen. § 6 Abs 1 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz normiert zudem, dass der bestellte Bezirkshauptmann binnen sechs Monaten ab Wirksamkeit der Bestellung einen Wohnsitz im Sprengel der Bezirkshauptmannschaft begründen muss.⁸⁶

Die Landesgesetze enthalten zahlreiche Regelungen zur inneren Organisation der Bezirkshauptmannschaft und sehen dabei die Erlassung von Geschäftsordnungen, Geschäftseinteilungen und Kanzleiordnungen vor; es gibt länderspezifische Unterschiede, sowohl was die erlassenden oder sonst mitwirkenden Organe als auch die konkreten Inhalte der einzelnen „Ordnungsinstrumente“ betrifft. Die Geschäftsordnung ist eine Verordnung des Landeshauptmanns und regelt die Geschäftsbesorgung der Bezirkshauptmannschaft. Die Gliederung der Bezirkshauptmannschaft in Abteilungen oder Referate, deren Leitung und Aufgabenbereiche hat der Bezirkshauptmann in Form einer Geschäftseinteilung vorzunehmen. Der Landeshauptmann oder die Landesregierung⁸⁷ kann dazu im Interesse der Einheitlichkeit nähere Bestimmungen vorgeben. Die Kanzleiordnungen werden grundsätzlich⁸⁸ vom Bezirkshauptmann erlassen und enthalten insbesondere Bestimmungen über den Posteingang und den Postausgang, die Vorgangsweise bei der Sachbearbeitung, die Aufgaben von Kanzlei und Registratur, die Art und

85 VwGH 27.10.2017, Ra 2016/17/0214 ua, Rn 13 f; zuvor bereits eindeutig VwGH 27.6.1995, 95/11/0203; 17.11.2008, 2008/17/0190; 12.10.2015, Ra 2015/22/0111.

86 Dazu gibt es noch eine passende Regelung in § 8 (Ausstattung) NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz, wonach soweit möglich eine Dienstwohnung für den Bezirkshauptmann vorzusehen ist.

87 Siehe § 4 Abs 3 (Vbg) Gesetz über die Organisation der staatlichen Bezirksverwaltung.

88 § 11 Ktn Gesetz vom 28. Jänner 1982 über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften sieht die Erlassung der Kanzleiordnung durch den Landesamtsdirektor vor.

Form des Schriftverkehrs sowie die Aufbewahrung von Akten und deren Vernichtung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Organisationsgesetze der Bezirkshauptmannschaften die konkreten Befugnisse der Landesregierung, des Landeshauptmanns, des Bezirkshauptmanns und des Landesamtsdirektors bisweilen unterschiedlich regeln, womit einem Charakteristikum der Bezirksverwaltung entsprochen wird. Schon kurz nach der BVG-Novelle 1974⁸⁹ entstanden umfassende Abhandlungen zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften,⁹⁰ die je nach herangezogener Rechtsgrundlage und vorgenommener Auslegung zu divergierenden Ergebnissen führten. Zentrale Fragen waren dabei beispielsweise, ob die Landesregierung oder der Landeshauptmann zur Bestellung des Bezirkshauptmanns zuständig ist und wie weit der Wirkungsbereich des Landesamtsdirektors bei der Organisation der Bezirkshauptmannschaften reicht. Die „Vielfalt“ der Argumentation und der länderspezifischen eingeschlagenen Lösungswege lassen sich zum einen durch die Entstehungsgeschichte der Bezirkshauptmannschaften und ihre historischzersplitterten Rechtsgrundlagen erklären; zum anderen ist eine exakte Abgrenzung zwischen den Aufgaben des Landeshauptmanns, dem als Vorstand des Amtes der Landesregierung⁹¹ die Bezirkshauptmannschaften unterstellt sind, jenen des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung,⁹² jenen des Bezirkshauptmanns als Leiter der monokratisch organisierten Bezirkshauptmannschaft und jenen der Landesregierung als oberstes Organ der Landesvollziehung⁹³ aufgrund des stellenweisen Ineinandergreifens der jeweiligen Tätigkeiten und der Verschränkungen über das Amt der Landesregierung nur schwer vorzunehmen. Entscheidend ist, dass den Ländern zur Regelung ihrer inneren (Behörden)Organisation und ihres inneren Dienstes ein Gestaltungsspielraum zukommt, den sie auf Basis sachlicher und rechtlicher Erwägungen (mitunter unterschiedlich) nutzen können.

89 Siehe dazu unter II.B.

90 Als „Klassiker der 70er Jahre“ sind dabei zu nennen *Stolzlechner*, ZfV 1976, 121; *Traxler*, Bemerkungen zu „Stolzlechner, Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften“, ZfV 1977, 271; *Reinberg*, Bemerkungen zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, ZfV 1977, 400.

91 Vgl dazu *Steiner*, Landeshauptmann, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd I (2012) 385 (400 ff).

92 Siehe *Bauer*, Amt der Landesregierung, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd I (2012) 423 (435 ff).

93 Vgl dazu *Steiner*, Landesregierung, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd I (2012) 299 (305 ff).

C) (Ausgewählte) Reichsgesetzblätter

In Oberösterreich ergibt sich die Organisationsstruktur der Bezirkshauptmannschaften – soweit nicht bundes- oder landesgesetzlich eine Neuregelung erfolgte⁹⁴ – insbesondere aus § 1 der Beilage A der Verordnung der Minister des Innern, der Justiz und der Finanzen vom 19. Jänner 1853, womit die Allerhöchsten Entschlüsse über die Einrichtung und Amtswirksamkeit ua der Bezirksämter kundgemacht werden,⁹⁵ und aus den §§ 10 f des Gesetzes vom 19. Mai 1868 über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden ua im Erzherzogtum Österreich ob der Enns,⁹⁶ die in Oberösterreich als Landesgesetze⁹⁷ in Geltung stehen.⁹⁸ In diesem Zusammenhang ist auch § 1 (Oö) Landes-Rechtsbereinigungsgesetz zu erwähnen,⁹⁹ dem zufolge die auf der Stufe von einfachen Gesetzen stehenden Rechtsvorschriften, die vor dem 1. Juli 1947 in Kraft getreten sind, soweit sie als Landesrecht noch in Geltung stehen und soweit nicht die §§ 2 und 3 etwas anderes bestimmen, in der derzeit geltenden Fassung aufgehoben werden. § 2 Abs 5 leg cit schließt die Geltung des § 1 für Rechtsvorschriften aus, „soweit sie ausschließlich die Zahl, die Einrichtung oder den Wirkungsbereich von Behörden und anderen Dienststellen zum Gegenstand haben, Rechtsvorschriften über die Gebiets(Sprengel)einteilung und jene Rechtsvorschriften, die die Rechtsstellung und den Gebietsumfang von Gemeinden betreffen.“

Eine Änderung der oberösterreichischen Bezirksverwaltungsorganisation kann entweder unter Beibehaltung dieser Rechtsgrundlagen insbesondere durch Verordnungen gemäß § 10 RGBl 44/1868 und/oder gemäß § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920, oder – bei Außerkraftsetzung der Rechts-

94 Im Detail ist es schwierig festzustellen, inwieweit die in den jeweiligen Reichsgesetzblättern enthaltenen Bestimmungen noch gelten bzw inwieweit ihnen bereits durch spätere Regelungen derogiert wurde.

95 § 1 RGBl 10/1853 lautet: „Das Bezirksamt ist für den ihm zugewiesenen Bezirk die unterste landesfürstliche Behörde in allen nicht ausdrücklich anderen Behörden oder Organen vorbehaltenen Verwaltungs- und Justizgeschäften.“

96 RGBl 44/1868; siehe dazu auch die interessante Durchführungsverordnung des Ministers des Innern vom 10. Juli 1868, welche ua für das Erzherzogtum Österreich ob der Enns eine Einteilung in Bezirkshauptmannschaften samt Festlegung der jeweiligen Amtssitze enthält (RGBl 101/1868).

97 Art XI Abs 1 BVG-Novelle 1974 sieht vor, dass § 4 Abs 2 ÜG 1920 auf die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Novelle geltenden Vorschriften, für die die Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Vollziehung durch die Novelle neu geregelt wurde, sinngemäß anzuwenden ist; § 4 Abs 2 ÜG 1920 lautete: „Soweit solche Angelegenheiten bisher durch Staatsgesetze, einschließlich früherer Reichsgesetze, geregelt sind, gelten diese in jedem Land als Landesgesetze im Sinne des Bundes-Verfassungsgesetzes.“

98 Vgl Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht Rn 832.

99 LGBl 78/1979.

grundlagen¹⁰⁰ – durch ein Landesgesetz gemäß Art 15 Abs 10 B-VG erfolgen.

- § 10 RGBI 44/1868 sieht ua vor, dass die Bestimmung des Sitzes der Bezirksbehörden im Wege besonderer Verordnungen erfolgt.
- § 11 RGBI 44/1868 lautet (auszugsweise): „Die landesfürstlichen politischen Bezirksbehörden führen die Benennung ‚Bezirkshauptmannschaften‘. An der Spitze einer jeden solchen Behörde steht ein Bezirkshauptmann.“

Ein Beispiel für einen gemäß § 10 RGBI 44/1868 erlassenen Rechtsakt ist die Verordnung der Oö Landesregierung vom 16. Mai 1966 betreffend die Bezirkshauptmannschaften Linz-Land, Steyr-Land und Wels-Land.¹⁰¹ Durch diese Verordnung erhielten die Bezirkshauptmannschaften Linz, Steyr und Wels, welche ihre Amtssitze in den Städten Linz, Steyr und Wels hatten (und haben), zur leichteren Unterscheidung von der städtischen Bezirksverwaltung die Zusatzbezeichnung „-Land“ und die ausdrückliche Zuweisung zu den entsprechenden politischen Bezirken Linz-Land, Steyr-Land und Wels-Land. Für die Bezirkshauptmannschaft Urfahr-Umgebung war keine Namensänderung erforderlich, da gemäß § 1 Abs 1 der mittels LGBl 20/1960 kundgemachten Verordnung¹⁰² die Bezirkshauptmannschaft Urfahr-Umgebung mit Amtssitz in Linz wiedererrichtet wurde. Dieser Rechtsakt beruht sowohl auf § 10 RGBI 44/1868 als auch – soweit durch die Verordnung die Sprengel der politischen Bezirke Freistadt und Linz-Land geändert wurden – auf § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920. Als weiteres und aktuelleres Beispiel ist die Oö Verwaltungsgemeinschaftsverordnung zu nennen, die ebenfalls auf Grundlage von § 10 RGBI 44/1868 erlassen wurde.¹⁰³

D) Verordnungen nach § 8 Abs 5 lit d ÜG

Zahlreiche Verordnungen werden in den Ländern nach wie vor auf Grundlage des Übergangsgesetzes 1920 erlassen. Im Burgenland, in Kärnten, Niederösterreich und der Steiermark bestehen umfangreiche

100 Ausdrücklich zB § 12 Abs 2 Bgld BH-G, § 6 (Sbg) Bezirkshauptmannschaften-Gesetz, § 9 Vbg Gesetz über die Organisation der staatlichen Verwaltung.

101 LGBl 14/1966.

102 Verordnung der Oö Landesregierung vom 6. Juli 1959 betreffend die Wiedererrichtung der Bezirkshauptmannschaft Urfahr-Umgebung.

103 LGBl 53/2016; siehe dazu ausführlich unter IV.

Verordnungen, mit denen Sitz und Sprengel¹⁰⁴ der jeweiligen politischen Bezirke (mit Ausnahme der Statutarstädte) festgelegt werden. Die Sprengelfestlegung erfolgt dabei unter Aufzählung all jener Gemeinden, die vom Sprengel des jeweiligen politischen Bezirkes umfasst sind. Zudem gibt es auf § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 gestützte Verordnungen, die landesinterne Sprengeländerungen vornehmen,¹⁰⁵ sowie solche, die Sprengeländerungen zum Inhalt haben, die aufgrund einer Änderung der Landesgrenze entstehen.¹⁰⁶

Das Verhältnis zwischen Art 15 Abs 10 B-VG und § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 wirft mitunter Fragen auf. Wie bereits unter Punkt III.C. dargelegt, sehen die meisten Organisationsgesetze der Bezirkshauptmannschaften iZm Sprengeländerungen ausdrücklich eine Verordnung gemäß § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 vor. Diesen landesgesetzlichen Bestimmungen, die auf den zentralen Inhalt der verfassungsrechtlichen ÜG-Vorschrift verweisen, kommt jedoch kein eigenständiger normativer, sondern lediglich deklarativer Charakter zu. Die in weiterer Folge gemäß § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 erlassenen „Sprengelverordnungen“ sind, selbst wenn sie als zusätzliche Rechtsgrundlage die entsprechende (deklarative) Bestimmung aus dem Organisationsgesetz anführen,¹⁰⁷ keine Durchführungsverordnungen iSv Art 18 Abs 2 B-VG, sondern verfassungsunmittelbare

104 So § 1 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Verordnung (LGBl 4/2016); §§ 2 f Steiermärkische Bezirkshauptmannschaftenverordnung (LGBl 99/2012 idF LGBl 99/2014); die Verordnung der Burgenländischen Landesregierung vom 8. September 2003, mit der die Sprengel der politischen Bezirke des Burgenlandes mit Ausnahme der Städte mit eigenem Statut neu festgelegt werden (LGBl 27/2007) und die Verordnung der Landesregierung vom 12. Juni 1984 über die politischen Bezirke in Kärnten (LGBl 65/1984) beschränken sich auf die Sprengelfestlegung.

105 ZB die Verordnung der Burgenländischen Landesregierung betreffend die Grenzänderung zwischen den Gemeinden Antau und Wulkaprodersdorf (in diesem Fall stellt die Änderung der Gemeindegrenze gleichzeitig eine Änderung der Bezirksgrenze dar, LGBl 35/2010); (NÖ) Verordnung über eine Änderung der Sprengel der Bezirkshauptmannschaften Melk und St. Pölten (LGBl 7/2016); Verordnung der Oö Landesregierung betreffend die Zuordnung der Gemeinden zum politischen Bezirk Rohrbach (LGBl 86/2017); Verordnung der Salzburger Landesregierung, mit der die Grenze zwischen dem politischen Bezirk Salzburg-Umgebung und der Stadt Salzburg geändert wird (LGBl 76/1987 idF LGBl 105/1987).

106 Beispielsweise die Verordnung der Oö Landesregierung, mit der die dem Hoheitsgebiet des Landes Oberösterreich auf Grund des Landesverfassungsgesetzes LGBl 66/2002 zufallenden Gebietsteile den Gemeinden Schönegg und Leopoldschlag zugewiesen werden (LGBl 65/2002); siehe dazu auch § 6 Abs 2 Oö GemO 1990.

107 Die NÖ Bezirkshauptmannschaften-Verordnung beruht ausdrücklich auch auf § 1 Abs 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz, die Steiermärkische Bezirkshauptmannschaftenverordnung auf § 1 Abs 3 Steiermärkisches Bezirkshauptmannschaftengesetz.

Rechtsakte.¹⁰⁸ Durch den Verweis auf § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 verdeutlichen die Landesgesetzgeber, dass trotz Vorliegens eines Organisationsgesetzes gemäß Art 15 Abs 10 B-VG bei Änderungen der Sprengel der politischen Bezirke eine Verordnung nach § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 erforderlich ist. Dieser Auslegung ist, solange § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 als *lex specialis* zu Art 15 Abs 10 B-VG in Geltung steht, beizupflichten. Zwar benötigen beide Rechtsakte für ihr rechtmäßiges Zustandekommen die Zustimmung der Bundesregierung; ein wesentlicher, vor dem Hintergrund des gewaltenteilenden Prinzips zu beachtender Unterschied, ergibt sich jedoch aus den konkreten Zuständigkeiten. Während die Verordnung als Verwaltungsakt von der Landesregierung zu erlassen ist, erfordert das Landesgesetz eine entsprechende Beschlussfassung durch den Landtag.

IV. Verwaltungsgemeinschaft der Bezirkshauptmannschaften Grieskirchen und Eferding

A) Ausgangssituation

„Im Bereich der Bezirksverwaltungsbehörden wird mit den Bezirken Grieskirchen und Eferding ein Modellprojekt entwickelt. Eine Verwaltungsgemeinschaft mit Grieskirchen als Hauptstandort und Eferding als Bürgerservicestelle ist das Ziel. Durch eine Leitung (Bezirkshauptmann oder Bezirkshauptfrau) und Zusammenführung der Abteilungen soll eine Steigerung der Effizienz erreicht werden. Die politischen Bezirke Grieskirchen und Eferding bleiben als solche erhalten.“¹⁰⁹ Dieses Projekt verfolgte zwei Ziele:¹¹⁰

- die organisatorische Zusammenführung der Verwaltung beider Bezirke

¹⁰⁸ Eine vergleichbare Situation liegt bei ortspolizeilichen Verordnungen der Gemeinden gemäß Art 118 Abs 6 B-VG vor, die trotz der beinahe wortgleichen Wiederholung der bundesverfassungsrechtlichen Bestimmung in allen Gemeinde- und Stadtorganisationsvorschriften nicht als Durchführungsverordnungen, sondern als selbständige Verordnungen qualifiziert werden; vgl dazu vor allem VfSlg 11.926/1988.

¹⁰⁹ Siehe dazu das zwischen der ÖVP und der FPÖ im Oktober 2015 für den Zeitraum 2015 bis 2021 abgeschlossene Arbeitsübereinkommen „Mit Mut und Entschlossenheit - Oberösterreich weiter entwickeln“ 35.

¹¹⁰ Vgl den „Projektauftrag für das Projekt Verwaltungsgemeinschaft der BHen Grieskirchen und Eferding“ der Abteilung Präsidium des Amtes der Oö Landesregierung.

- eine effiziente und effektive Verwaltung von den Bezirken Grieskirchen und Eferding mit dem Hauptstandort Grieskirchen und einer Bürgerservicestelle in Eferding

B) Rechtliche Rahmenbedingungen¹¹¹

Folgende rechtliche Fragen wurden im Rahmen der Projektarbeit aufgeworfen und näher beleuchtet:¹¹²

- Neuer Behördensitz außerhalb des Behördensprengels?
- Ein Behördenleiter für zwei Behörden?
- Gesetzliche Zuständigkeiten?
- Form der rechtlichen Umsetzung?

„Über den Sitz der Gemeindebehörde, des Bezirksgerichtes, der autonomen Bezirksbehörde und der Bezirkshauptmannschaft enthält weder § 8 Abs. 5 lit. d ÜG 1920 noch irgendeine andere Stelle der Verfassung eine Vorschrift, die besagt, daß er sich innerhalb der entsprechenden Sprengelgrenzen befinden muß.“¹¹³ Der Verfassungsgerichtshof weist in weiterer Folge darauf hin, dass es 1925 bereits eine Reihe von Bezirkshauptmannschaften gab, deren Sitz außerhalb ihres Sprengels lag, wie zB die Bezirkshauptmannschaft Eisenstadt, die Bezirkshauptmannschaft Floridsdorf-Umgebung, die Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung, die Bezirkshauptmannschaft Hietzing-Umgebung, die Bezirkshauptmannschaft Klagenfurt-Umgebung, die Bezirkshauptmannschaft Linz-Land, die Bezirkshauptmannschaft Salzburg. „Hätte der Verfassungsgeber dies ändern wollen, so hätte er dies auch zum Ausdruck gebracht.“¹¹⁴ In Oberösterreich gibt es mehrere Bezirkshauptmannschaften, die ihren Sitz in einem anderen Bezirk haben.¹¹⁵ Zudem wurde die geplante Sitzverlegung noch anhand folgender sachlicher Rechtfertigungsgründe geprüft: Infrastruktur, Verkehrsanbindung, Bürgernähe, Erforderlichkeiten der Bezirksverwaltung, Verwaltungsökonomie, Effizienzsteigerung, wirtschaftliche/finanzielle/budgetäre Gründe.

¹¹¹ *Pars pro toto* möchte ich mich an dieser Stelle sehr herzlich bei Prof Bruno Binder für die stets interessanten und hilfreichen Gespräche bedanken.

¹¹² Siehe dazu umfassend den „Abschlussbericht für das Projekt Verwaltungsgemeinschaft der Bezirkshauptmannschaften Grieskirchen und Eferding“ der Abteilung Präsidium des Amtes der Oö Landesregierung, Rechtliche Rahmenbedingungen, 8 ff.

¹¹³ VfSlg 5866/1968.

¹¹⁴ Ebenda.

¹¹⁵ Bezirkshauptmannschaft Linz-Land, Bezirkshauptmannschaft Steyr-Land, Bezirkshauptmannschaft Wels-Land, Bezirkshauptmannschaft Urfahr-Umgebung.

Es gibt keine (verfassungs)rechtliche Bestimmung, wonach ein Bezirkshauptmann bzw eine Bezirkshauptfrau nicht zwei (oder mehrere) Bezirkshauptmannschaften leiten darf. Die Beantwortung der Frage, wie viele Behörden ein und derselbe Organwalter leiten darf (kann), hat nach sachlichen Erwägungen zu erfolgen. Dienstrechtliche und innerorganisatorische Vorgaben sind zu beachten. Für die Verwaltungsgemeinschaft ergab sich, dass die Bezirkshauptmannschaften Grieskirchen und Eferding durch denselben Organwalter (in Personalunion) geleitet werden können. Als sachliche Kriterien wurden die Größe und räumliche Nähe der beiden Bezirke sowie die jeweilige Einwohnerzahl genannt.

Bei der organisatorischen Zusammenführung zweier Bezirksverwaltungen ist besonderes Augenmerk auf die Einhaltung von Art 83 Abs 2 B-VG zu legen, welcher das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf den gesetzlichen Richter, das heißt auf den Schutz und die Wahrung der gesetzlich begründeten Behördenzuständigkeit, beinhaltet.¹¹⁶ Hat nun eine Behörde ihren Sitz außerhalb ihres Behördensprengels, ändert das nichts an ihrer örtlichen Zuständigkeit. Der Amtssitz hat mit den Grenzen der örtlichen Zuständigkeit nichts zu tun.¹¹⁷ Da die Bezirke nicht zusammengelegt wurden und beide Bezirksverwaltungsbehörden weiter bestehen, ergehen am Sitz der Verwaltungsgemeinschaft sowohl behördliche Erledigungen der Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen als auch der Bezirkshauptmannschaft Eferding. In der Praxis ist somit vor allem das äußere Erscheinungsbild des Bescheids relevant,¹¹⁸ aus dem die örtlich zuständige Behörde eindeutig hervorgehen muss.¹¹⁹

C) Ergebnis

In Oberösterreich bestand die auf § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 basierende Verordnung der Oö Landesregierung vom 3. Februar 1947, betreffend die Wiedererrichtung der Bezirkshauptmannschaft Eferding.¹²⁰ Durch diese Verordnung wurde für den Gerichtsbezirk Eferding eine Bezirkshauptmannschaft mit dem Amtssitz in der Stadt Eferding errichtet. Insbesondere wegen der Sitzverlegung der Bezirkshauptmannschaft Eferding von der Stadt Eferding in die Stadtgemeinde Grieskirchen wurde die Oö Verwaltungsgemeinschaftsverordnung auf Grundlage von § 10

116 Mayer, B-VG⁴ (2007) Art 83 B-VG II.1.

117 So VfSlg 5866/1968.

118 Insbesondere Kopf, Spruch, Fertigungsklausel.

119 Vgl Hengstschläger/Leeb, AVG² (2017) § 18 Rn 16.

120 LGBl 33/1948.

RGBl 44/1868¹²¹ erlassen: sie regelt die Einrichtung der Verwaltungsgemeinschaft, den Amtssitz der Bezirkshauptmannschaft Eferding und die Leitung der Bezirkshauptmannschaften.¹²² Mit dem Inkrafttreten der Oö Verwaltungsgemeinschaftsverordnung am 1. September 2016 trat die Verordnung betreffend die Wiedererrichtung der Bezirkshauptmannschaft Eferding außer Kraft.

V. Ausblick

So abwechslungsreich die Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörden sind, so verschiedenartig sind auch die Rechtsgrundlagen ihrer Organisation. Das Übergangsgesetz 1920 hat bisher überaus wertvolle Dienste geleistet, jedoch im Laufe der Zeit erheblich an Umfang und Inhalt eingebüßt. Die „Restbestände“ des Übergangsgesetzes 1920 sollten auf ihre Relevanz hin überprüft und – je nach Ergebnis – aufgehoben oder an geeigneter Stelle¹²³ in das Bundes-Verfassungsgesetz integriert werden. Auf diese Weise könnte das Übergangsgesetz 1920 in unserer Bundesverfassung fortleben, und der Begriff „Bezirkshauptmannschaften“ könnte Eingang in das Bundes-Verfassungsgesetz finden.

Die zum Teil immer komplexer werdende Rechtslage wie auch der Einsatz moderner Medien erfordern noch viel mehr Flexibilität hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden; sei es, dass bestimmte Zuständigkeiten von einer oder mehreren (jedoch nicht von allen) Bezirksverwaltungsbehörden wahrgenommen werden, sei es, dass die Bürgerinnen und Bürger gewisse Dienste überall in Anspruch nehmen können. Für echte Zuständigkeitsübertragungen oder Zuständigkeitserweiterungen bedarf es entsprechender gesetzlicher Grundlagen. Um den organisatorischen Handlungsspielraum der Länder zu vergrößern, sollten die in Art 15 Abs 10 Z 1 und 2 B-VG im Zusammenhang mit der Übertragung behördlicher Zuständigkeiten vorgesehenen Einschränkungen auf bestimmte Bereiche oder Zeiten gelockert werden oder zur Gänze entfallen.

Sowohl § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 als auch Art 15 Abs 10 B-VG verlangen bei Vorliegen einer entsprechenden Verordnung der Landesregierung bzw bei Vorliegen eines entsprechenden Landesorganisationsgesetzes

121 Siehe dazu bereits unter III.C.

122 Vgl dazu *Dorner/Steiner*, Wirkungsorientierte Verwaltung in der Bezirkshauptmannschaft (am Beispiel Oberösterreichs), in diesem Band.

123 Siehe bereits Art 116 Abs 3 B-VG und FN 27.

die Zustimmung der Bundesregierung. Diese Zustimmungserfordernisse sind im Hinblick auf die Entstehungsgeschichten und ursprünglichen Inhalte der Rechtsnormen erklärbar. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wäre es sehr sinnvoll, zu hinterfragen, worauf die wechselseitigen Zustimmungsrechte¹²⁴ konkret abzielen, und ob sie in dieser Form noch erforderlich sind.¹²⁵

Die Bezirkshauptmannschaft ist – wie in der vorliegenden Festschrift beeindruckend dargelegt wird – eine altbewährte und erprobte Behörde mit vielfältigen Aufgaben. Sie sollte auf jeden Fall genügend rechtliche Möglichkeiten haben, dieser Aufgabenvielfalt auch angemessen entsprechen und auf neue Herausforderungen mit einer flexiblen und modernen Organisation reagieren zu können.

124 § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 sieht für Verordnungen der Bundesregierung, mit der die Sprengel der Bezirksgerichte geändert werden, die Zustimmung der Landesregierung vor.

125 Das Thema „Reduzierung der verfassungsgesetzlich vorgesehenen wechselseitigen Zustimmungsrechte“ wird in Österreich bereits seit geraumer Zeit diskutiert und durch verschiedene Initiativen verfolgt.

Die Bezirkshauptmannschaften als zentrale Anlaufstelle der Bürgerinnen und Bürger

I. Von A - Z

Von A wie Abfallwirtschaftsgesetz bis Z wie Zivildienstgesetz – die Bezirkshauptmannschaften haben ein beträchtlich weites Feld an Verwaltungsrechtsmaterien des Bundes und der Länder zu vollziehen, das nahezu alle Lebensbereiche eines Menschen berührt. Das ist freilich kein neuer Befund: Schon bei ihrer Einrichtung wurden den Bezirkshauptmannschaften alle Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung übertragen, sofern sie nicht ausdrücklich durch Gesetz einer anderen Art der Bezirksverwaltung vorbehalten waren, und schon damals war ihr Zuständigkeitsbereich umfangreich.¹ Das blieb auch in der Folge so.² In jüngerer Zeit wurde ihre Rolle als zentrale Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger noch forciert. Ein größerer Ausbau der Rolle der Bezirkshauptmannschaften in Richtung „One-Stop-Shop“ hat zuletzt mit dem Verwaltungsreformgesetz 2001 stattgefunden, ein weiterer Ausbau steht seitdem immer wieder auf der politischen Agenda.³

1 Vgl dazu näher *Miehsler*, Demokratisierung der Bezirksverwaltung in Österreich, in: FS Kelsen (1971) 141 (142) sowie *Hürbe*, Allgemeine und Sicherheitsverwaltung; kollegiale Behörden I. Instanz, denen der Bezirkshauptmann vorsteht, in: FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich (1970) 127 (134 ff).

2 Vgl die Aufgabenübersicht für das Jahr 1970 bei *Miehsler*, Demokratisierung 153 f sowie *Hürbe*, Sicherheitsverwaltung 136 ff und die Bestandaufnahme für das Jahr 1980 bei *Demmelbauer/Pesendorfer*, Demokratisierung der Bezirksverwaltung² (1980) 52 ff.

3 Auch das neue Regierungsübereinkommen 2017 bis 2022 sieht einen weiteren Ausbau des „One-Stop-Shop“-Prinzips durch Verfahrenskonzentration bei Betriebsanlagengenehmigungen etwa durch Vollkonzentration für die Bereiche Baurecht und Naturschutzrecht sowie in weiteren Teilen des Wasserrechts vor. Damit soll jene Gesetzesinitiative aufgenommen werden, für die in der vorangegangenen Gesetzgebungsperiode keine Verfassungsmehrheit gefunden wurde; vgl ErläutRV 1475 BlgNR 25. GP, 12 f.

II. Die Bezirkshauptmannschaften als Prototyp einer zentralen Anlaufstelle

Die Erwartungshaltung an eine zentrale Anlaufstelle ist, dass diese den Bürgerinnen und Bürgern möglichst viele Verwaltungsentscheidungen aus einer Hand und in möglichst konzentrierten Verfahren zur Verfügung stellen und Sachverhalte gesamthaft beurteilen kann. Damit bietet sich als Organisationsform einer zentralen Anlaufstelle ein Behördentypus an, der sowohl Aufgaben der Bundes- als auch der Landesverwaltung vollziehen kann, denn nur auf solche Behörden kann tatsächlich das erforderliche breite Spektrum an Verwaltungsaufgaben übertragen werden.⁴ Solche Behörden sind nach dem Konzept der Bundesverfassung insbesondere die Bezirkshauptmannschaften, die gemäß § 8 Abs 5 lit b Übergangsgesetz 1920 nach den näheren Bestimmungen der Bundes- und Landesgesetze sowohl die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung als auch die der Landesverwaltung führen. Aus dieser Bestimmung ergibt sich zunächst, dass die Bezirkshauptmannschaften verfassungsrechtlich nicht als „One-Stop-Shop“ für sämtliche Verwaltungsangelegenheiten eingerichtet sind. Von vornherein ausgenommen von der Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaften sind jene Geschäfte, die auf Grundlage des Art 102 B-VG unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden, sowie jene Angelegenheiten, die im eigenen Wirkungsbereich von Selbstverwaltungsträgern zu vollziehen sind. Aber auch die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung und der Landesverwaltung sind verfassungsrechtlich nicht ausnahmslos den Bezirkshauptmannschaften vorbehalten. In Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung kann der Bundesgesetzgeber den Landeshauptmann oder – ausnahmsweise⁵ – den Bundesminister mit der Vollziehung betrauen. Auch anderen vom Landesgesetzgeber eingerichteten Landesbehörden können Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung übertragen werden, sofern diese dem Landeshauptmann unterstellt sind.⁶ Zudem hat der VfGH⁷ für den Bereich der Landesverwaltung schon früh ausgesprochen, dass das Übergangsgesetz 1920 keine Be-

4 Vgl. *Wiederin*, Verfahrenskonzentration, in: FS Mayer (2011) 837 (839); *Bußjäger*, Die „allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern“ – Auslaufmodell oder Zukunftskonzept der Verwaltungsmodernisierung?, ZÖR 62 (2007), 175 (178 f).

5 Vgl. zu den Grenzen einer solchen Konstruktion insbesondere VfSlg 11.403/1987.

6 Vgl. dazu *Bußjäger*, Art 102 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (14. Lfg 2014) Rz 9 f, 12; *Raschauer*, Art 102 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (4. Lfg 2001) Rz 43, 62 ff.

7 VfSlg 2332/1952.

stimmung enthält, die es den Ländern grundsätzlich verwehren würde, neue Behörden unter der Leitungsbefugnis der Landesregierung zu schaffen.⁸ Auch die Beleihung ausgegliederter Rechtsträger ist nach der Judikatur des VfGH⁹ nicht schlechthin unzulässig, da es der Bundesverfassungsgesetzgeber stillschweigend als zulässig ansah, für vereinzelte Aufgaben Organe von Nicht-Gebietskörperschaften mit der Vollzugsgewalt des Bundes oder eines Landes auszustatten. Verfassungsrechtlich erforderlich ist es aber insbesondere, dass es sich dabei einerseits nur um vereinzelte Aufgaben handelt, sodass nicht in das „Wesen der Bezirksverwaltung“ eingegriffen wird¹⁰ und es sich zudem nicht um solche Aufgaben handelt, die der VfGH in seiner späteren Judikatur zum ausgliederungsfesten Kern an Verwaltungsaufgaben zählte.¹¹ Auch aus Art 78a B-VG, der die Bezirksverwaltungsbehörden zu Sicherheitsbehörden erklärt, die den Landespolizeidirektionen nachgeordnet sind, leitet die herrschende Lehre keinen verfassungsgesetzlichen Aufgabenvorbehalt der Bezirkshauptmannschaften für die gesamte Sicherheitsverwaltung ab.¹² Freilich wird auch hier die Grenze dahingehend zu ziehen sein, dass das Wesen der Bezirkshauptmannschaften als Sicherheitsbehörde nicht aufgegeben werden darf.¹³ Allerdings sind die Bezirkshauptmannschaften schon nach der Verfassung nicht durchgängig mit den Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung betraut: Für Wien ist nach Art 78c B-VG die Landespolizeidirektion anstelle der Bezirksverwaltungsbehörde zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz. Art 78c B-VG räumt überdies dem einfachen Bundesgesetzgeber die Möglichkeit ein, die Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaften in sicherheitspolitisch sensiblen Gemeinden auszuschalten und die Landespolizeidirektion, eine organisatorische Bundesbehörde, als Sicherheitsbehörde ein-

8 Vgl dazu näher *Wielinger*, BVG ÄmterLReg, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (10. Lfg 2011) Rz 14 ff.

9 StRspr seit VfSlg 3685/1960.

10 Vgl VfSlg 3685/1960.

11 Zu den ausgliederungsfesten Kernaufgaben gehören nach der Rechtsprechung die Vorsorge für die Sicherheit im Inneren und nach außen sowie die Verwaltungsstrafkompetenzen. Vgl VfSlg 14.473/1996; 16.400/2001.

12 Die Frage, ob Art 78a B-VG über einen bloßen Bestand dieser Behörden auch einen Aufgabenvorbehalt verfassungsrechtlich verankert, wird in der Lehre sehr kontrovers diskutiert; vgl zum Meinungsstand insbesondere *Hauer*, Art 78a B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffler-Kommentar Bundesverfassungsrecht (16. Lfg 2015) Rz 3, der darauf hinweist, dass zu dieser Frage „nahezu jede denkbare Position bereits vertreten wurde“.

13 So *Hauer*, Art 78a B-VG Rz 4; *Mayer/Muzak*, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht⁵ (2015) Art 78a B-VG, II.1.

zurichten. Ob und inwieweit¹⁴ der Bundesgesetzgeber davon Gebrauch macht, liegt grundsätzlich in seinem rechtspolitischen Gestaltungsspielraum. Allerdings hat Art 78c B-VG nur ausnahmehaften Charakter und es wäre verfassungsrechtlich unzulässig, die Bezirksverwaltungsbehörden durch Betrauung der Landespolizeidirektionen schlechthin als Sicherheitsbehörden auszuschließen.¹⁵ Zurzeit sind nach § 8 SPG die Landespolizeidirektionen – neben Wien – für das Gebiet von mehr als 14 Gemeinden als Sicherheitsbehörden eingerichtet.

Aus diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben lässt sich folgender Befund festmachen: Das organisatorische Konzept der Bezirkshauptmannschaften ist darauf ausgelegt, dass sie einen Gutteil der mittelbaren Bundesverwaltung einschließlich der Sicherheitsverwaltung sowie der Landesverwaltung tragen. Insbesondere der Umstand, dass sie verfassungsrechtlich sowohl Aufgaben der Bundes- wie auch der Landesverwaltung besorgen können, macht sie zu einer Einrichtung, die sich als „One-Stop-Shop“-Behörde anbietet. Hinzu tritt noch der Aspekt, dass die Bezirkshauptmannschaften nicht als Zentralstellen, sondern dezentral eingerichtet und damit zusammen mit den Gemeinden am nächsten bei den Bürgerinnen und Bürgern sind. Wie weit die Bezirkshauptmannschaften einfachengesetzlich tatsächlich zum „One-Stop-Shop“ ausgebaut werden, liegt aber im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers. Dieser kann – innerhalb des skizzierten verfassungsrechtlichen Rahmens – die für die zu vollziehende Aufgabe jeweils sachgerechte Organisationsform wählen.

14 Der Bundesgesetzgeber muss den Landespolizeidirektionen, wenn er sie als Sicherheitsbehörden einrichtet, nicht alle Zuständigkeiten der Sicherheitsbehörden übertragen, sondern kann auch einen Teil den Bezirkshauptmannschaften überlassen; vgl. *Hauer*, Art 78c B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (16. Lfg 2015) Rz 4.

15 Vgl. dazu ausführlich *Hauer*, Art 78c B-VG Rz 3.

III. Einfachgesetzliche Zuständigkeiten

A) Überblick über die zu vollziehenden Verwaltungsmaterien

Die den Bezirkshauptmannschaften zukommenden Aufgaben lassen sich nach unterschiedlichen Gesichtspunkten systematisieren. Auf der Hand liegt eine Gliederung nach ihrem Gegenstand und dem sachlichen Zusammenhang der Verwaltungsmaterien. Dieser Logik folgt in der Regel auch die Organisation der Bezirkshauptmannschaften¹⁶, wobei die sachlichen Zusammenhänge unterschiedlich weit gezogen und damit verschieden große Sachgebiete abgegrenzt werden können. Tatsächlich sind die einzelnen Bezirkshauptmannschaften nach diesen Gesichtspunkten auch unterschiedlich organisatorisch gegliedert.¹⁷ Zudem hat nicht jede Bezirkshauptmannschaft den gleichen Aufgabenbereich, da die Aufgaben je nach Landesrecht unterschiedlich sind und Delegationen den Aufgabenbereich einzelner Bezirkshauptmannschaften zusätzlich erweitern können. Typischerweise (und ohne Anspruch auf Vollständigkeit) obliegen einer Bezirkshauptmannschaft Angelegenheiten¹⁸

- des Sozialrechts und der Kinder- und Jugendhilfe (insbesondere die Vollziehung der Mindestsicherungsgesetze, Sozialhilfegesetze sowie der Kinder- und Jugendhilfegesetze),
- des Verkehrs- und Kraftfahrrechts,
- des Anlagen- und Gewerberechts,
- des Umweltrechts (insbesondere Naturschutzrecht und Wasserrecht),
- der Land- und Forstwirtschaft (insbesondere die Vollziehung der Grundverkehrsgesetze, Jagdgesetze sowie des Forstgesetzes),
- des Gesundheitswesens (insbesondere die Vollziehung des Apothekengesetzes, Ärztegesetzes und Epidemiegesetzes),

¹⁶ Vgl etwa § 5 Abs 1 Bgld Bezirkshauptmannschaften-G; § 4 Abs 1 Ktn Bezirkshauptmannschaften-G; § 5 Abs 1 Nö Bezirkshauptmannschaften-G; § 4 Abs 1 Sbg Bezirkshauptmannschaften-G; § 3 Abs 1 Tir Gesetz über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften; § 4 Abs 1 Vbg BezirksverwaltungsG.

¹⁷ Vgl etwa den Bericht des Rechnungshofes, Ausgewählte Leistungsbereiche der Bezirkshauptmannschaften Melk, St. Johann im Pongau und St. Veit an der Glan, Salzburg 2012/5, 29 ff, abrufbar unter <www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2012/berichte/berichte_laender/salzburg/Salzburg_2012_05.pdf> (6.3.2018).

¹⁸ Vgl dazu die Übersicht über das Aufgabenspektrum der Bezirkshauptmannschaften im Bericht des Rechnungshofes, Bund 2014/8, 38, abrufbar unter <www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2014/berichte/berichte_bund/Bund_2014_08.pdf> (6.3.2018).

- des Veterinärwesens (insbesondere des Tierseuchen- und Tiergesundheitsrechts),
- des Sicherheitswesens (insbesondere die Vollziehung des Sicherheitspolizeigesetzes, der Polizeigesetze der Länder, des Passgesetzes, Waffengesetzes, Vereinsgesetzes und der Katastrophenschutzgesetze der Länder) sowie
- der Gemeindeaufsicht.

B) Hoheitsverwaltung als Hauptaufgabe der Bezirkshauptmannschaften

Eine Durchsicht der Materiengesetze ergibt, dass die Bezirkshauptmannschaften eine große Zahl an administrativen Verwaltungsvorfahren zu führen haben. Dabei reicht die Bandbreite von komplexen und aufwendigen Verwaltungsvorfahren¹⁹ bis hin zu weitgehend standardisierten Massenverfahren. Zu letzteren zählt insbesondere die Ausstellung von Reisepässen und Personalausweisen sowie von Lenkberechtigungen.²⁰

Die Regelung des Aufgabenbereichs, also der Zuständigkeit der einzelnen Behörden zur Führung eines Verwaltungsvorfahrens, kommt nach der Judikatur des VfGH den die einzelnen Verwaltungsgebiete behandelnden einfachen Gesetzen zu²¹; der Materiengesetzgeber ist folglich kompetent, die Bezirkshauptmannschaften jedenfalls mit jenen Aufgaben zu betrauen, die nach dem verfassungsrechtlichen Organisationskonzept nicht anderen Behörden obliegen. Für den Fall, dass das Materiengesetz keine diesbezügliche Regelung trifft, haben sowohl der Bundes- als auch die meisten Landesgesetzgeber Generalklauseln erlassen, wonach die Bezirkshauptmannschaften subsidiär zuständig sind. Diese subsidiäre Allzuständigkeit regelt § 2 AVG für den Bereich der Bundesverwaltung sowie der Großteil der Bezirkshauptmannschaften-

19 Etwa die Genehmigung gewerblicher Betriebsanlagen nach der GewO 1994 oder die Konzessionserteilung für neue öffentliche Apotheken nach dem ApothekenG.

20 Der Tätigkeitsbericht der Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld weist für 2016 über 8.600 ausgestellte Reisepässe, 988 Personalausweise sowie über 5.000 Führerscheine aus. Vgl zur Entwicklung zu den Vorjahren den Tätigkeitsbericht 2016 der Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, 16 f, abrufbar unter <www.bh-hartberg-fuerstenfeld.steiermark.at/cms/dokumente/12587351_59450161/0d12c4b8/T%C3%A4tigkeitsbericht%202016-NEU.pdf> (6.3.2018).

21 VfSlg 2425/1952; 8466/1978.

Gesetze der Länder²² für den Bereich der Landesverwaltung.²³ Bei den Administrativverfahren zeigt sich aber auch, dass die Materiengesetzgeber innerhalb ihrer verfassungsrechtlichen Spielräume die Bezirkshauptmannschaften nicht durchgängig und konsequent zur Verwaltungsbehörde erklärt haben und das „One-Stop-Shop“-Prinzip bei den Bezirkshauptmannschaften durchaus noch weiter ausbauen könnten. Beispielhaft sei dies an § 51 Apothekengesetz illustriert: Danach entscheiden die Bezirkshauptmannschaften zwar über Anträge auf Erteilung einer Konzession zur Errichtung einer neuen öffentlichen Apotheke, über Anträge auf Erteilung der Konzession zum Betrieb einer bestehenden öffentlichen Apotheke entscheidet aber die Österreichische Apothekerkammer im übertragenen²⁴ Wirkungsbereich.²⁵ Auch der Landesgesetzgeber ist bei der Einrichtung der Bezirkshauptmannschaften als zentrale Anlaufstelle nicht durchwegs konsequent: So ist beispielsweise lediglich in Tirol und in der Steiermark die Vollziehung des Grundverkehrsgesetzes vollständig der Bezirksverwaltungsbehörde zugewiesen²⁶, wogegen in den anderen Bundesländern Grundverkehrskommissionen als Sonderbehörden zur Vollziehung eingerichtet werden und die Bezirksverwaltungsbehörden entweder nur Verwaltungs-

22 Vgl § 3 Abs 3 Bgld Bezirkshauptmannschaften-G; § 3 Abs 2 Ktn Bezirkshauptmannschaften-G; § 3 Abs 4 Nö Bezirkshauptmannschaften-G; § 3 Abs 3 Sbg Bezirkshauptmannschaften-G; § 6 Abs 2 Stmk Bezirkshauptmannschaften-G; § 2 Abs 2 Tir Gesetz über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften. Vgl jedoch zur subsidiären Zuständigkeit der Vbg Landesregierung Art 51 Abs 1 Vbg LV.

23 Bei diesen subsidiären Kompetenzregeln fällt auf, dass sich die Kompetenzregel des § 2 AVG nur auf die „Bundesverwaltung“ beschränkt, obwohl der Bundesgesetzgeber als Materiengesetzgeber eine entsprechende Kompetenzregel auch für die Materien des Art 11 B-VG, die freilich in Landesverwaltung zu vollziehen sind, treffen könnte; vgl Hengstschläger/Leeb, AVG § 2 Rz 1. Umgekehrt sind die Kompetenzregeln der Landes-Bezirkshauptmannschaften-Gesetze verfassungskonform dahingehend zu verstehen, dass sich diese nur auf jene Angelegenheiten zur Vollziehung der Landesverwaltung beziehen, die durch den Landesgesetzgeber zu regeln sind.

24 § 2a Abs 1 Z 7 ApothekerkammerG 2001.

25 Die Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaften zur Entscheidung über einen Konzessionsantrag gemäß § 51 Apothekengesetz geht auf das Verwaltungsreformgesetz 2001, BGBl I 2002/65 zurück. Der Ministerialentwurf (ME 241 BlgNR 21. GP) sah vor, dass im Sinne des „One-Stop-Shop“-Prinzips die bislang vom Landeshauptmann wahrgenommene Konzessionserteilung künftig von den Bezirkshauptmannschaften wahrgenommen werden sollte. In der Regierungsvorlage (RV 772 BlgNR 21. GP) wurde dies dahingehend modifiziert, als die Bezirkshauptmannschaften zwar die Zuständigkeit zur Konzessionserteilung für neue Apotheken, die Konzessionserteilung zum Betrieb einer bestehenden Apotheke hingegen bei der Apothekerkammer angesiedelt werden sollte, was aber legislatisch letztlich nur unvollständig umgesetzt wurde. Eine vollständige legislative Umsetzung der Zuständigkeitsteilung erfolgte erst durch die Novelle BGBl I 2004/5; die Übertragung der Aufgabe auf die Apothekerkammer wurde mit der Entlastung der allgemeinen staatlichen Verwaltung begründet, vgl ErlRV 41 BlgNR 22. GP 3.

26 Vgl § 26 Tir GVG 1996; § 45 Stmk GVG.

strafbehörde sind²⁷ oder die sachliche Zuständigkeit zur Vollziehung überhaupt auf mehrere Behörden aufgeteilt ist.²⁸ Der niederösterreichische Landesgesetzgeber hat schließlich einen eigenen Weg gewählt und an fünf Bezirkshauptmannschaften Kompetenzzentren für Grundverkehrsverfahren geschaffen, die als Sonderbehörden eingerichtet wurden.²⁹

Eine zentrale Funktion nehmen die Bezirkshauptmannschaften im Bereich der Rechtsdurchsetzung ein. Quantitativ besonders ins Gewicht fallen die Verwaltungsstrafverfahren. Die größte Anzahl der zu bewältigenden Verfahren sind typischerweise Verwaltungsübertretungen nach der StVO.³⁰ Besonders im Verkehrsstrafrecht sind diese Verfahren Massenverfahren, die vorrangig in abgekürzten Verfahren routinemäßig zu erledigen sind. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass die Bezirkshauptmannschaften über das Verkehrsstrafrecht hinaus in fast allen Verwaltungsrechtsgebieten die zuständigen Strafbehörden sind und hier durchaus komplexe Verfahren geführt werden müssen. Zum Teil betrauen die Verwaltungsvorschriften die Bezirkshauptmannschaften überhaupt nur mit der Funktion als Strafbehörde, während andere Behörden die Administrativverfahren führen.³¹

Auch die Vollstreckung von Bescheiden obliegt nach der einfachgesetzlichen Rechtslage nicht zwangsläufig jener Behörde, die den durchzusetzenden Bescheid erlassen hat. § 1 VVG konzentriert vielmehr die zwangsweise Durchsetzung von Bescheiden sowie Rückstandsauswei-

27 Vgl §§ 25, 32 Bgld GVG 2007; §§ 25, 35 Oö GVG 1994.

28 Vgl § 27 Sbg GVG 2001, wonach vier Behörden zur Vollziehung zuständig sind.

29 Vgl § 7 Nö GVG 2007.

30 Die Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld hat im Jahr 2016 über 86.000 Anonymverfügungen erlassen; vgl auch die stetig steigende Anzahl solcher zu den Vorjahren im Tätigkeitsbericht 2016 der Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, 21, abrufbar unter <www.bh-hartberg-fuerstenfeld.steiermark.at/cms/dokumente/12587351_59450161/0d12c4b8/T%C3%A4tigkeitsbericht%202016-NEU.pdf> (6.3.2018). Die Bezirkshauptmannschaft Kirchdorf hat im Jahr 2016 über 54.000 Verkehrsstraftdelikte in Form von Anonym- und Strafverfügungen geahndet; vgl den Bericht Kennzahlen, Daten & Fakten 2016 der Bezirkshauptmannschaft Kirchdorf, 7, abrufbar unter <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente/BH_KI/Leistungsbericht_2016_blau_eckig_internet.pdf> (6.3.2018). Die Bezirkshauptmannschaft Bruck-Mürzzuschlag hat im Jahr 2016 über 49.000 Anonymverfügungen erlassen; vgl den Bericht der Bezirkshauptmannschaft Bruck-Mürzzuschlag aus 2017, 4, abrufbar unter <http://www.bh-bruck-muerzzuschlag.steiermark.at/cms/dokumente/12552302_130510409/db44bf9/Mittendrin_3_2017.pdf> (6.3.2018).

31 Vgl beispielhaft die bereits oben erwähnten Grundverkehrsgesetze der Länder Burgenland und Oberösterreich oder das Bgld BauG 1997, das die Gemeinden bzw die Landesregierung zu Baubehörden und die Bezirksverwaltungsbehörde zur Strafbehörde erklärt.

sen, ausgenommen öffentliche Abgaben und Beiträge, bei bestimmten Vollstreckungsbehörden. Den Bezirkshauptmannschaften obliegt demnach – ausgenommen im Wirkungsbereich einer Landespolizeidirektion – die Vollstreckung jener Bescheide, die von ihnen selbst oder von den ihnen übergeordneten Behörden erlassen wurden. Subsidiär sind sie außerdem für die Vollstreckung der Bescheide anderer Bundes- und Landesbehörden sowie auf Ersuchen der Gemeindebehörden zur Vollstreckung deren im eigenen Wirkungsbereich erlassenen Bescheide zuständig.

Nach vielen Verwaltungsvorschriften sind die Bezirkshauptmannschaften auch zur Ausübung verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigt. Dazu zählen jene Befugnisse zur Ausübung von Zwang, die der Bezirkshauptmannschaft als Sicherheitsbehörde aufgrund des SPG zukommen. Eine Ermächtigung zur Setzung von unmittelbaren Zwangsakten wird der Bezirkshauptmannschaft zudem im Rahmen der verwaltungspolizeilichen Gefahrenabwehr eingeräumt. Mit der Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt soll die Bezirkshauptmannschaft vor allem in die Lage versetzt werden, bei Gefahr im Verzug tätig zu werden.³² Dass die Aufgaben der Gefahrenabwehr vorrangig bei den Bezirkshauptmannschaften angesiedelt werden, liegt wohl auch an ihrer monokratischen Organisationsstruktur³³, durch die sie derartige Maßnahmen erheblich rascher als Kollegialorgane setzen können.³⁴

Dieses in aller Kürze skizzierte Aufgabenspektrum zeigt, dass die Bezirkshauptmannschaften Hauptanlaufstelle für Verwaltungsverfahren sind.³⁵ Ihnen obliegt die individuell-konkrete Vollziehung in weiten Bereichen der Verwaltung. Politische Gestaltung in dem Sinne, dass Verwaltungsbehörden in Verordnungsform Planungen erlassen und somit räumliche, wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Entwicklungen zu-

32 Vgl etwa § 360 GewO 1994 zur Abwehr von Gefahren, die durch den Betrieb einer Betriebsanlage verursacht werden oder § 31 Abs 3 WRG zur Vermeidung von Gewässerunreinigungen bei Gefahr im Verzug.

33 Vgl § 6 Abs 2 Bgld Bezirkshauptmannschaften-G; § 6 Abs 1 Ktn Bezirkshauptmannschaften-G; § 6 Abs 2 Nö Bezirkshauptmannschaften-G; § 2 Sbg Bezirkshauptmannschaften-G; § 3 Abs 1 Stmk Bezirkshauptmannschaften-G; § 5 Abs 2 Tir Gesetz über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften; § 5 Abs 1 Vbg BezirksverwaltungsG. Für Oö vgl § 11 Gesetz vom 19. Mai 1868, RGBI 44.

34 Vgl zu diesen Vorzügen einer monokratischen Entscheidungsstruktur bei Bezirkshauptmannschaften *Hürbe*, Die Bezirkshauptmannschaft in Niederösterreich (1974) 14.

35 Vgl auch den Bericht des Rechnungshofes, Bund 2014/8, 39, abrufbar unter <www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2014/berichte/berichte_bund/Bund_2014_08.pdf> (6.3.2018).

kunftsorientiert und rechtsverbindlich steuern³⁶, war³⁷ und ist hingegen nicht ihre vorrangige Aufgabe. Planungen in Verordnungsform finden nach den Materiengesetzen entweder auf Bundes-, Landes- oder auf Gemeindeebene³⁸, kaum³⁹ aber auf der Ebene der Bezirksverwaltung statt.

C) *Jenseits der Ausübung von Hoheitsgewalt: Die Bezirkshauptmannschaften als Servicestellen*

Ihre starke Stellung im Bereich der Hoheitsverwaltung darf aber nicht übersehen lassen, dass die Bezirkshauptmannschaften auch in der nichthoheitlichen Vollziehung eine wesentliche Rolle spielen. Sie können sowohl für den Bund als auch für die Länder nichthoheitliche Aufgaben wahrnehmen. Typischerweise sind den Bezirkshauptmannschaften ein Teil der privatrechtlich zu gewährenden Förderungen übertragen.⁴⁰ Besonderes Gewicht haben die privatwirtschaftlichen Aufgaben im Bereich Soziales und der Kinder- und Jugendhilfe hinsichtlich der Gewährung von sozialen Hilfeleistungen. Die Bezirkshauptmannschaften haben Beratungsleistungen und Hilfestellungen bis hin zu finanziel-

36 Vgl zu den Merkmalen des Planungsphänomens allgemein *Oberndorfer*, Plan und Planung, in: FS Antonioli (1979) 229 (236 f).

37 Dies war schon der Befund, den *Demmelbauer/Pesendorfer* 1980 gezogen haben; vgl *Demmelbauer/Pesendorfer*, Demokratisierung 52 ff.

38 So ist der Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan nach WRG vom zuständigen Bundesminister zu erstellen, die regionale und lokale Planung obliegt dem Landeshauptmann als wasserwirtschaftlichem Planungsorgan. Die Aktionspläne nach dem Bundes-Umgebungslärmschutzgesetz sind ebenso wie die in diesem Gesetz vorgesehenen Umgebungslärmkarten vom zuständigen Bundesminister und vom Landeshauptmann zu erstellen. Auch die Planungsakte nach dem ForstG in Form von Gefahrenzonenplänen und dem bundesweiten Waldentwicklungsplan obliegen dem Bundesminister und dem Landeshauptmann. Die örtliche Raumplanung kommt den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich zu, die überörtliche Raumplanung, auch regionale Raumpläne betreffend, verweisen die Raumordnungsgesetze der Länder in den Zuständigkeitsbereich der Landesregierung. Auch die naturschutzrechtlichen Planungsakte sowie die Krankenanstaltenplanungen werden nicht den Bezirkshauptmannschaften überantwortet.

39 Zu denken wäre etwa an die von den Bezirkshauptmannschaften nach den KatastrophenschutzG der Länder zu erstellenden Katastrophenschutzpläne für ihren Bezirk sowie an die externen Notfallpläne für Seveso-II-Betriebe. Freilich stehen diese Pläne weniger im Zusammenhang mit einer politischen Planung als vielmehr mit der Aufgabe der raschen Gefahrenabwehr.

40 So etwa die fortwirtschaftlichen Förderungen für das Land Oberösterreich; die naturschutzrechtliche Förderung zB für ökologisch wertvolle Wiesenflächen für das Land Oberösterreich; die Förderungsabwicklung der Wohnbeihilfe für das Land Tirol.

ler Unterstützung zur Verfügung zu stellen.⁴¹ Einige Bundesländer betrauen die Bezirkshauptmannschaften zudem mit der Funktion als Geschäftsstelle der Sozialhilfeverbände, die im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung sowohl im Bereich der Sozialhilfe als auch im Bereich der Mindestsicherung Einrichtungen zu betreiben oder Dienste anzubieten haben.⁴² Auch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sind den Bezirkshauptmannschaften die Erbringung von Dienstleistungen wie Beratungsstellen, Eltern-Kind-Gruppen, Familienbetreuung und Bildungsangebote aufgetragen.⁴³

Mit diesen Aufgaben ist schließlich auch die Abwicklung von Zahlungsströmen in beträchtlicher Höhe verbunden. Auch darin zeigt sich – wie der Rechnungshof feststellte – die besondere Bedeutung der Bezirkshauptmannschaften.⁴⁴

IV. Aufgabenerweiterungen durch Verwaltungsakt

A) *Delegation von Aufgaben der übergeordneten Behörden*

Eine Reihe von Verwaltungsvorschriften⁴⁵ sehen vor, dass den Bezirkshauptmannschaften durch Verwaltungsakt Aufgaben von den ihnen übergeordneten Behörden übertragen werden können. Solche Delegationen sind verfassungsrechtlich zulässig, sofern die delegierende Behörde nicht dazu ermächtigt ist, im Einzelfall Entscheidungen an sich zu ziehen. Mit einer Delegation begibt sich die delegierende Behörde vielmehr ihrer Zuständigkeit und könnte diese nur wiedererlangen, indem sie die Delegationsverordnung wieder aufhebt.⁴⁶

Das Gesetz kann entweder vorsehen, dass die Bezirkshauptmannschaft im Namen der delegierenden Behörde oder in eigenem Namen

41 Privatwirtschaftlich sind etwa die Hilfen in besonderen Lebenslagen nach den §§ 17 ff Nö SHG anzubieten.

42 Vgl Oö SHG 1998; Ktn MSG; Stmk SHG.

43 Vgl zB Oö KJHG 2014; Ktn KJHG.

44 Vgl dazu den Bericht des Rechnungshofes, Bund 2014/8, 41, abrufbar unter <www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2014/berichte/berichte_bund/Bund_2014_08.pdf> (6.3.2018).

45 Vgl zB § 3 NAG, § 101 WRC, § 38 Abs 6a und 6b AWC, § 170 Abs 5 ForstG, § 39 Abs 1 UVP-G.

46 Vgl VfSlg 18.910/2009; Aichleiter, Österreichisches Verwaltungsrecht I (1988) 534; Schmid, Delegation und Mandat im allgemeinen Verwaltungsrecht, ZfV 2010, 2 (7) mwN.

entscheidet. In manchen Fällen erlaubt der Gesetzgeber die Delegation nur, wenn diese im Interesse der Einfachheit, Zweckmäßigkeit oder Sparsamkeit gelegen ist.⁴⁷ Übertragen werden kann die Entscheidungsermächtigung in der Regel entweder generell oder nur für bestimmte Fälle, zum Teil ermächtigen die Verwaltungsvorschriften auch dazu, nur einzelne Amtshandlungen zu übertragen.⁴⁸ Die delegierende Behörde muss nicht zwingend allen Bezirkshauptmannschaften in gleichem Umfang die Zuständigkeit delegieren, sondern kann dies auf einzelne Bezirkshauptmannschaften beschränken oder den Umfang der Delegation unterschiedlich weit ziehen.

B) Übertragung von Angelegenheiten der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich

Eine Erweiterung des Aufgabenbereichs der Bezirkshauptmannschaften kann schließlich auch dadurch erfolgen, dass durch Verordnung der Gemeindeaufsichtsbehörde die Besorgung einzelner Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs einer Gemeinde auf deren Antrag auf die Bezirkshauptmannschaft übertragen wird. Art 118 Abs 7 B-VG ermächtigt zu einer derartigen Aufgabenübertragung auf eine staatliche Behörde, allerdings nur hinsichtlich „einzelner“ Angelegenheiten. Die Übertragung muss begründet sein, auch wenn die Verfassung keine bestimmten Gründe für die Zuständigkeitsübertragung vorsieht; allerdings ergibt sich die Begründungspflicht schon aus der Anordnung des Art 118 Abs 7 B-VG, wonach die Verordnung aufzuheben ist, sobald der Grund für ihre Erlassung weggefallen ist.⁴⁹ Die Übertragung kann nur generell und nicht für einen bestimmten Einzelfall erfolgen.⁵⁰ Der erforderliche Antrag der Gemeinde ist nach der Rechtsprechung ein vollständiger (und freiwilliger) Verzicht auf ihre Entscheidungszuständigkeit;⁵¹ eine Übertragung von Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs

47 Etwa § 3 NAC, § 38 AWC, § 101 Abs 3 WRG, § 170 Abs 5 ForstG.

48 Vgl etwa § 39 UVP-G.

49 Vgl *Oberndorfer*, Gemeinderecht und Gemeindewirklichkeit (1971) 247 f; *Stolzlechner*, Art 118 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (3. Lfg 2004) Rz 36 ff; *Weber*, Art 118/1-7 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1. Lfg 1999, 13. Lfg 2017) Rz 48.

50 Vgl dazu *Stolzlechner*, Art 118 B-VG Rz 39; *Weber*, Art 118/1-7 B-VG Rz 47 und 54.

51 Vgl VfSlg 6897/1972; 8172/1977.

gegen den Willen der Gemeinde bedürfte einer sonderverfassungs-gesetzlichen Grundlage.⁵²

Von dieser verfassungsrechtlich vorgesehenen Übertragungsmöglichkeit wird immer wieder Gebrauch gemacht.⁵³ Von praktischer Relevanz ist diese Aufgabenübertragung insbesondere in Baurechtsangelegenheiten: Für bauliche Anlagen, für die auch eine gewerbebehördliche Betriebsanlagengenehmigung erforderlich ist, wurde die Vollziehung des Baurechts in vielen Gemeinden⁵⁴ auf die Bezirkshauptmannschaft als Gewerberechtsbehörde übertragen.⁵⁵ Der VfGH sah den – zulässigen – Grund für die Übertragung der Angelegenheiten der örtlichen Baupolizei auf die Bezirkshauptmannschaft darin, Baubewilligungsverfahren und gewerbebehördliches Betriebsanlagengenehmigungsverfahren bei einer Behörde zu konzentrieren und damit die negativen Auswirkungen der Kumulation von Bewilligungsverfahren, die von verschiedenen Behörden abzuführen sind, zu mildern.⁵⁶ Gerade der Gedanke der Verfahrenskonzentration bei der Bezirkshauptmannschaft ist damit ein ausreichender Rechtfertigungsgrund für die Übertragung von Aufgaben nach Art 118 Abs 7 B-VG.

52 Vgl die RV zu einer letztlich nicht beschlossenen Verfassungsbestimmung in der Gewerbeordnung, die die Konzentration der Vollziehung der ansonsten von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu vollziehenden bautechnischen Bestimmungen im gewerberechtlichen Betriebsanlagengenehmigungsverfahren vorsah (RV 1475 BlgNR 25. GP).

53 Allerdings bundesländerweise sehr unterschiedlich: Übertragen wurden etwa vereinzelt die Angelegenheiten der örtlichen Sittlichkeitspolizei; vgl die Oö SDLG-Übertragungsverordnung. Gegenständliche Übertragungen gibt es ferner hinsichtlich der örtlichen Sicherheits-, Sittlichkeits- und Flurschutzpolizei; vgl die Sbg Delegierungsverordnung (LGBl 115/1965 idgF).

54 In manchen Bundesländern haben bereits mehr als die Hälfte aller Gemeinden – vor allem jene, die einwohnerschwächer sind – die betriebsanlagenbezogenen Bauangelegenheiten an Bezirkshauptmannschaften übertragen; vgl dazu den Bericht des Rechnungshofes, Bund 2014/8, 45 f, abrufbar unter <www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2014/berichte/berichte_bund/Bund_2014_08.pdf> (6.3.2018).

55 Vgl etwa die Oö Bau-Übertragungsverordnung, die Nö Bau-Übertragungsverordnung 2017 sowie die Sbg Bau-Delegierungsverordnungen.

56 Vgl etwa VfSlg 15.639/1999, 19.715/2012.

V. Sprengelübergreifende Zusammenarbeit der Bezirksverwaltungsbehörden

Mit dem Charakter einer zentralen Anlaufstelle sind freilich nicht nur Vorteile verbunden. Die Bandbreite der zu vollziehenden Rechtsmaterien erfordert vielfältigen Sachverstand, der in jeder Bezirkshauptmannschaft vorhanden sein muss. Der Spezialisierungsgrad ist bei dezentralen „One-Stop-Shop“-Behörden naturgemäß geringer, was bei jenen Verfahren nachteilig aufschlägt, deren Häufigkeit gering, das benötigte Spezialwissen aber hoch ist.⁵⁷ Diesem Umstand hat der Verfassungsgesetzgeber mit der B-VG-Novelle 2011⁵⁸ Rechnung getragen. Art 15 Abs 10 B-VG ermächtigt den Landesgesetzgeber, eine „sprengelübergreifende Zusammenarbeit“ von Bezirkshauptmannschaften sowie Statutarstädten vorzusehen. Insbesondere kann auch die „Übertragung behördlicher Zuständigkeiten“ vorgesehen werden. Die Verfassung erlaubt dies aber nur unter zwei alternativen Voraussetzungen: Die sprengelübergreifende Zusammenarbeit kann nur dann vorgesehen werden, wenn es sich eben um Verfahren geringer Häufigkeit handelt, die ein hohes Ausmaß an Sachverstand voraussetzen, oder wenn die Zusammenarbeit die Wahrnehmung von Zuständigkeiten außerhalb der für den Parteienverkehr bestimmten Zeiten erleichtert. Die Regelung geht auf einen Gesetzesantrag des Bundesrates zurück, der damit insbesondere die Errichtung von Kompetenzzentren ermöglichen wollte, die sprengelübergreifend effektiver und effizienter Angelegenheiten wahrnehmen können. Gleichzeitig betonte der Bundesrat aber auch, dass im Sinne der Bürgernähe der Bezirkshauptmannschaften „jedenfalls für gängige Leistungen der Bezirksverwaltungsbehörde“ in der Wohnsitzbehörde eine kompetente Ansprechperson vorhanden sein müsste und nicht verlangt werde, dass sich die BürgerInnen mit ihrem Anliegen an eine andere Bezirksverwaltungsbehörde wenden müssen.⁵⁹ Von dieser verfassungsrechtlichen Ermächtigung haben die Landesgesetzgeber verschiedentlich Gebrauch gemacht.⁶⁰

57 Vgl. *Bußjäger*, ZÖR 62 (2007), 179 f.

58 BGBl I 2011/60.

59 Vgl. 185/A-BR/2011, 4 f.

60 Vgl. zB § 2a Vbg BezirksverwaltungsG sowie § 3 Abs 2 Nö Bezirkshauptmannschaften-G, die im Wesentlichen den Verfassungstext wiederholen und die Übertragung von Aufgaben auf eine Bezirkshauptmannschaft der Landesregierung überantworten.

VI. Schlussbemerkungen

Schon die Aufgabenfülle und die große Bandbreite des Vollzugsbereichs verleihen den Bezirkshauptmannschaften im Bürgerkontakt besonderes Gewicht. Diese Rolle wurde durch die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz und der damit verbundenen Abschaffung des administrativen Instanzenzuges durchaus noch verstärkt, ist doch die Bezirksverwaltungsbehörde in ihrem Zuständigkeitsbereich nicht mehr nur die erste, sondern nunmehr auch die einzige Verwaltungsbehörde, mit der die Bürgerinnen und Bürger zu tun haben, und mehr denn je das Gesicht der Verwaltung nach außen. Auch die Statistiken belegen die Relevanz der Bezirkshauptmannschaften im Bürgerkontakt: Die Bezirkshauptmannschaft Steyr-Land, in deren Bezirk knapp 60.000 Personen leben, hatte 2015 mit jedem/jeder zweiten EinwohnerIn mindestens einmal im Jahr Kontakt und zählte insgesamt 42.000 Kundenkontakte.⁶¹ Die Bezirkshauptmannschaft Kirchdorf mit über 56.000 Einwohnern verzeichnete 2016 über 32.000 Kundenkontakte⁶², die Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld mit knapp über 90.000 Einwohnern registrierte 2016 rund 67.000 Homepagebesuche.⁶³

Die besondere Rolle der Bezirkshauptmannschaften im Bürgerkontakt drückt sich auch in einem politischen Auftrag zur Bürgernähe und Serviceorientierung aus. Dieser Auftrag ist zum Teil verwaltungsintern festgeschrieben⁶⁴, zum Teil aber auch eigens gesetzlich formuliert. Nach § 3 Abs 3 Ktn Bezirkshauptmannschaften-G haben die Bezirkshauptmannschaften ihre Aufgaben „nach den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit, im Dienste der Allgemeinheit, hilfsbereit und höflich“ zu besorgen. Gleichsinnig verpflichtet § 3 Abs 2 Sbg Bezirkshauptmannschaften-G die Bezirkshauptmannschaften zur Besorgung ihrer Aufga-

61 Vgl den Jahresbericht 2015 der Bezirkshauptmannschaft Steyr-Land, 15, abrufbar unter www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/DokumenteBH_SE/Folder_BH_neu_2016.pdf (6.3.2018).

62 Vgl den Bericht Kennzahlen, Daten & Fakten 2016 der Bezirkshauptmannschaft Kirchdorf, 4, abrufbar unter www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/DokumenteBH_KI/Leistungsbericht_2016_blau_eckig_internet.pdf (6.3.2018).

63 Vgl den Tätigkeitsbericht 2016 der Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, 10, abrufbar unter www.bh-hartberg-fuerstenfeld.steiermark.at/cms/dokumente/12587351_59450161/0d12c4b8/T%C3%A4tigkeitsbericht%202016-NEU.pdf (6.3.2018).

64 Die Bezirkshauptmannschaften haben insbesondere Leitbilder über ihre Rolle und ihr Selbstverständnis ausgearbeitet. Beispielgebend war dafür das Land Oberösterreich mit dem Konzept der Wirkungsorientierten Landesverwaltung, im Zuge dessen die Bezirkshauptmannschaften Leitbilder entwickelt haben.

ben „im Geiste ordnender und gegenüber der Allgemeinheit dienender Funktion nach den Geboten der Höflichkeit und Hilfsbereitschaft in möglichst zweckmäßiger, einfacher und rascher Weise“. Das dürfte nicht immer einfach zu bewerkstelligen sein, haben doch die Bezirkshauptmannschaften neben ihrer Funktion als Administrativbehörde, Serviceeinrichtung und als beratende Stelle auch die – unpopuläre⁶⁵ – Aufgabe einer beinahe allzuständigen Verwaltungsstraß- und Vollstreckungsbehörde wahrzunehmen.

Hervorzuheben ist schließlich, dass die Bezirkshauptmannschaften eine wesentliche Informationsdrehscheibe sind.⁶⁶ Schon durch die hohe Zahl an unterschiedlichsten Verwaltungsverfahren erhalten sie Einblicke in beinahe jeden Lebensbereich, können die den zu führenden Verfahren zugrunde liegenden Sachverhalte gesamthaft beurteilen und den Bürgerinnen und Bürgern eine umfassende und kompetente Rechtsauskunft geben.⁶⁷ Zusätzlich bekommen sie aufgrund von bestimmten Meldepflichten⁶⁸, im Zuge ihrer Beratungstätigkeiten oder einfach im informellen Kontakt Informationen aus erster Hand. Sie kennen die aktuellen Probleme, Bedürfnisse und Anliegen sowie – aufgrund ihrer Dezentralisierung – die regionalen Gegebenheiten vor Ort.⁶⁹ Ihre regionale Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht außerdem einen niederschweligen Zugang gerade für jene Personen, denen Behördenkontakte aufgrund verschiedenster Umstände nicht leicht fallen.⁷⁰ Die Bezirkshauptmannschaften vereinen damit die Vorteile einer (beinahe) allzuständigen Behörde mit gleichzeitig starker regionaler Verankerung. Dass diesen Vorteilen auch gewisse Nachteile gegenüberstehen, da der Spezialisierungsgrad bei solchen dezentralen

65 Vgl. auch *Demmelbauer/Pesendorfer*, Demokratisierung 56.

66 Vgl. dazu auch *Miehsler*, Demokratisierung 170 sowie *Hürbe*, Sicherheitsverwaltung 184.

67 Vgl. *Bußjäger*, ZÖR 62 (2007), 179.

68 So ist etwa jede Erkrankung an bzw. jeder Sterbefall aufgrund bestimmter Krankheiten nach dem EpidemieG der Bezirksverwaltungsbehörde (Gesundheitsamt) zu melden.

69 Nach *Ranacher*, Die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern als effiziente Regierungsorganisation – Plädoyer für ein nach wie vor modernes Konzept, JRP 2015, 199 (201 f.) führt dies auch zu einer höheren Akzeptanz von Entscheidungen.

70 Vgl. dazu instruktiv die Überlegungen von *Faber* für den Bereich der Sozialverwaltung: Gerade in diesem Bereich sei charakteristisch, dass der Verkehr mit der Behörde für viele Betroffene aufgrund von Krankheit, eingeschränkter Mobilität, fehlender professioneller Unterstützung, mangelnder Sprachkenntnisse oder anderer Barrieren herausfordernd ist. Diesem Umstand könne am besten Rechnung getragen werden, wenn die Behörde näher an die Betroffenen heranrücke und aufgrund von Zuständigkeitskonzentrationen umfassender Ansprechpartner sein könne. Vgl. *Faber*, Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in der Sozialverwaltung, in: ÖVG (Hg), Verwaltung im Sozialstaat des 21. Jahrhunderts (2018) in Druck.

„One-Stop-Shop“-Behörden naturgemäß geringer ist, zeigt sich bei jenen Verfahren, deren Häufigkeit gering, das benötigte Spezialwissen aber hoch ist. Für diese Verfahren bietet die Verfassung aber mit der Möglichkeit einer sprengelübergreifenden Zusammenarbeit ein Instrument, diesen Nachteilen gezielt entgegenzuwirken. Dieses Instrument sollte aber sorgfältig so eingesetzt werden, dass damit nicht jene wesentlichen Vorteile verloren gehen, die die Bezirkshauptmannschaften eben gerade aufgrund ihrer relativen Allzuständigkeit haben und die sie erst zu einer zentralen Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger machen.

Die Bezirkshauptmannschaft als Krisenmanagerin

I. Allgemeines

Österreich ist ein demokratischer Verfassungsstaat, dessen staatliche Machtausübung durch eine geschriebene Verfassung begründet wird.¹ Aus dem Verfassungsrecht leitet sich der Handlungsrahmen des Staates ab. Das Österreichische Recht „funktioniert“ in Form eines Stufenbaues, das heißt also, neben dem Verfassungsrecht und der EU Ebene bestimmen die einfachen Gesetze, die Verordnungen sowie die individuellen und konkreten Rechtsnormen das Rechtsleben. Die Konstituierung des Staates als Verfassungsstaat eröffnet aber unverzüglich die Frage nach dem Träger der staatlichen Herrschaft. Der demokratische Verfassungsstaat ist die Organisationsform einer in Freiheit angelegten Gesellschaft, mit dem Ziele, dass Gesellschaft und Staat letztlich ident sind. Demgemäß kommt dem Staat eine Führungsaufgabe gegenüber der Gesellschaft zu. Er hat die Herausforderungen der Gesellschaft rechtzeitig zu erkennen, sie zu steuern, zu adaptieren, zu verbessern und zu optimieren. Das Verfassungsrecht und die darauf aufbauenden Rechtsnormen sind quasi die Leitlinien, um die Struktur der Gesellschaft an das Konstrukt des Staates heranzuführen. Die Staatsorgane und sohin also die Verwaltungsorgane haben ihre Maßnahmen eingedenk des gesetzten Rechtes umzusetzen.²

Art 2 B-VG definiert Österreich als einen Bundesstaat und geht dabei grundsätzlich von der rechtlichen Gleichwertigkeit von Bund und Ländern aus. In Österreich gibt es keine Bestimmung, wonach Bundesrecht Landesrecht brechen würde.³ Dennoch gilt die bundesstaatliche Struktur Österreichs als schwach ausgeprägt. Gerade deshalb kommt dem sogenannten „Vollzugsföderalismus“ und damit der Verwaltung eine besondere Bedeutung zu. Dabei gilt der Grundsatz, dass immer dann, wenn ein Träger die ihm zugewiesenen Aufgaben durch seine eigenen

1 So Berka, Lehrbuch Verfassungsrecht⁵ (2014) 1.

2 Vgl dazu Berka, Lehrbuch 2 ff; siehe zu den grundrechtlichen Bezügen in diesem Zusammenhang auch Fuchs, Katastrophenhilfe, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd II/1 (2012) 241 (246 f).

3 Kritisch kann man hier das Asyldurchgriffsrecht sehen (BGBl I 120/2015).

Organe vollzieht, von einer unmittelbaren Vollziehung gesprochen wird. Ist jedoch vorgesehen, dass sich ein Träger der Vollziehung bei der Besorgung seiner Aufgaben der Organe eines anderen Vollzugs-trägers bedienen kann, so spricht man von der mittelbaren Vollziehung. Gerade die mittelbare Bundesverwaltung ist ein sehr bedeutendes Element des Österreichischen Bundesstaates.⁴ Grundsätzlich sind Aufgaben, die aufgrund der Kompetenzverteilungsartikel des B-VG dem Bund übertragen sind, von Organen der Behörden der Länder zu besorgen. Diese Landesbehörden sind hierbei funktionell als Bundesbehörden tätig. Das Konstrukt der mittelbaren Bundesverwaltung folgt daher einerseits dem bundesstaatlichen Bauprinzip, andererseits aber auch dem stets modernen Zeitgedanken der Verwaltungsreform. Damit wird nämlich ein kostspieliger getrennter Verwaltungsapparat vermieden und zudem die Koordination der Verwaltungsaufgaben erleichtert. Demgemäß bestimmt auch Art 102 Abs 1 B-VG: „Im Bereich der Länder üben die Vollziehung des Bundes, soweit eigene Bundesbehörden nicht bestehen, der Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden aus“. Behandelt man also das Thema Bundesstaat, so sind damit untrennbar die Begriffe Föderalismus, mittelbare Bundesverwaltung und Landesverwaltung verbunden. Gleichzeitig sind aber diese Begriffe wohl untrennbar mit der Institution der Bezirkshauptmannschaft zu sehen!

II. Die Rolle der Bezirkshauptmannschaft mit Blick auf den Krisen- und Katastrophenfall

Die Bezirkshauptmannschaften sind monokratisch organisierte, erstinstanzliche Landesbehörden, bestimmt zur Besorgung aller Angelegenheiten der Bundes- und Landesverwaltung, die nicht anderen Behörden zugewiesen sind.⁵ Somit haben die Bezirkshauptmannschaften sowohl die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung, als auch die der Landesverwaltung zu führen. Der Bezirkshauptmann, als entscheidendes Organ, steht im Bereich der Bundesverwaltung unter der Leitung des Landeshauptmannes, im Bereich der Landesverwaltung unter der Leitung der Landesregierung bzw einzelner ihrer Mitglieder. Die innere Leitung der Bezirkshauptmannschaft obliegt dem Bezirkshaupt-

4 Vgl Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) 406 ff.

5 § 8 Abs 5 lit b ÜG sieht die subsidiäre Allzuständigkeit vor. Nur in Vorarlberg ist die subsidiäre Allzuständigkeit der Landesregierung gegeben.

mann als Behördenchef in Unterordnung unter dem Landeshauptmann (§ 8 Abs 5 lit b ÜG).⁶

A) Die Bezirkshauptmannschaft als Sicherheitsbehörde

In diesem Zusammenhang sei ein Schlaglicht auf die Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaft als Sicherheitsbehörde geworfen. Gemäß Art 78 a Abs 1 B-VG ist die Bezirkshauptmannschaft als Landesbehörde der Bundesbehörde Landespolizeidirektion unterstellt, wobei es sich nicht um eine unmittelbare oder mittelbare Bundesverwaltung, sondern eben um eine besondere Organisationsform der Bundesverwaltung handelt.⁷ Zur Führung des öffentlichen Sicherheitsdienstes steht sohin den Bezirkshauptmannschaften der Wachkörper der Bundespolizei im Rahmen des Unterstellungsverhältnisses zur Verfügung. Dies bestimmen insbesondere Art 78 a bis d B-VG, sowie die §§ 2, 4, 5, 9, 10, 14 und 15 SPG.⁸

Diese Funktion der Bezirkshauptmannschaft als Sicherheitsbehörde bekommt gerade eingedenk der Bestimmung des § 19 SPG Abs 1 – allgemeine Hilfeleistungspflicht – eine besondere Bedeutung zu, zumal immer dann, wenn Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Menschen gefährdet sind oder eine solche Gefährdung unmittelbar bevorsteht, die Sicherheitsbehörden die erste allgemeine Hilfeleistungspflicht trifft,⁹ „wenn die Abwehr der Gefährdung

1. nach den die einzelnen Gebiete der Verwaltung regelnden Bundes- oder Landesgesetzen in die Zuständigkeit einer Verwaltungsbehörde fällt oder
2. zum Hilfs- und Rettungswesen oder zur Feuerpolizei gehört“.

Im Rahmen der „Ersten Allgemeinen Hilfeleistungspflicht“ soll daher zunächst eine Gefahrenerforschung durchgeführt werden. Es ist zu klären, ob tatsächlich eine Gefährdung für das Leben, die Gesundheit und Freiheit oder das Eigentum von Menschen vorliegt, und bejahendenfalls, wenn eine Gefahrabwehr durch die Rechtsordnung einer Verwaltungsbehörde aufgetragen ist, soll diese „Gefahr nicht deswegen in

6 Vgl dazu ausführlich Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht 404 f.

7 Siehe dazu Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht 357 f.

8 BGBl 566/1991 idF BGBl I 61/2016.

9 § 19 Abs 1 SPG.

Kauf genommen werden müssen, weil diese Behörde aus welchen Gründen auch immer, nicht einschreiten kann“.¹⁰

Diese genannten Bestimmungen, wie überhaupt das allgemeine Begriffsverständnis von der Struktur eines Staates, zielen heute wohl unstrittig auf ein Verständnis des Staates ab, das den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht werden soll, diese bestenfalls erfüllt und zudem effizient und effektiv handelt und zu jeder Tages- und Nachtzeit Bedrohungen von den Bürgern fernhält.

Dabei ist es der Allgemeinheit im Wesentlichen egal, wie das Funktionieren des Staates sichergestellt ist. Ein System ist aber nur dann erfolgreich, wenn es ein Zusammenwirken sämtlicher rechtlicher Ebenen, sei es des Bundes, des Landes, der Gemeinden, des Bezirkes, oder sei es eine Kooperation mit der Zivilgesellschaft oder zivilen Einrichtungen gibt.

Eine moderne und aktuelle Beschreibung eines Staates, der die Fähigkeit besitzt, problemlösend und kundenfreundlich und damit staatsbürgerfreundlich zu agieren, findet sich wohl in der Bezeichnung der „Public Governance“ und der „Good Governance“¹¹. Dem entsprechend ist es auch nachvollziehbar, dass die Bevölkerung von der „Öffentlichen Verwaltung“ verlangt, dass diese vor allem in Krisen- und Katastrophenfällen für stabile Verhältnisse sorgt und auf solche außergewöhnlichen Ereignisse kompetent, angemessen, schnell und transparent – ungeachtet der Zuständigkeiten – reagiert.

Österreich ist, so wie alle anderen Staaten der EU,¹² von der gesamten Bandbreite globaler Risiken betroffen. Diese Bandbreite der Gefahren und Risikopotenziale reichen auf der einen Seite von sicherheitspolitisch gefährdenden Situationen, wie dem international operierenden Terrorismus, der organisierten Kriminalität, den ethnischen Konflikten bis hin zu Problemen in der Bevölkerungsentwicklung, der Migration, der Energie- und Ressourcenversorgung sowie den diversen Umweltgefahren und Umweltkatastrophen, wie Hochwasser, Schneebelastungen, Brandkatastrophen oder auch Bergbaukatastrophen.

Gerade Naturkatastrophen sind weltweit langfristig im Steigen begriffen und sie zeigen, gemeinsam mit allfälligen schwerwiegenden

10 *Keplinger/Pühringer*, Sicherheitspolizeigesetz¹⁶ (2016) 68.

11 Vgl dazu uva *Bauer/Dearing*, Bürgernaher aktiver Staat (2013) 169 ff.

12 Zum Katastrophenschutz der EU vgl etwa Art 196 AEUV bzw Art 222 AEUV.

Sicherheitsproblemen, das Risikopotenzial, mit dem auch die Republik Österreich zu kämpfen hat.¹³

Ohne im Einzelnen auf die seitens der Österreichischen Bundesregierung festgelegte Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, fußend auf die Berücksichtigung der Terroranschläge vom 11.9.2001, oder die Schaffung der Gesamtkoordination eines Sicherheitskabinetts im Jahr 2016 bzw auf die europäische Sicherheitsstrategie¹⁴ näher einzugehen, ist es wohl nachvollziehbar, dass es zweckmäßig ist, dass sämtliche Normen, die den Schutz der Bevölkerung zum Ziel haben, von einer mit genereller Verfügungskompetenz ausgestatteten Behörde, die eben verfügen kann, vollzogen wird.

Aufgrund der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaft auf der Ebene der Landesverwaltung, aufgrund der Zuständigkeit im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung sowie der Zuständigkeit im Rahmen der Sicherheitsverwaltung und insbesondere auch der Zuständigkeiten in den einzelnen Katastrophenschutzgesetzen der Länder¹⁵ ist bei den Bezirkshauptmannschaften diese geforderte Kompetenz gegeben.

B) Die Bezirkshauptmannschaft – verantwortlich für die Sicherheit der Bevölkerung – abseits vom SPG

Ungeachtet der Bestimmungen des § 19 SPG ist festzuhalten, dass Ereignisse, welche die verfassungsgemäßen Einrichtungen und ihre Handlungsfähigkeit oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit bedrohen oder beeinträchtigen, oft als „Krisen- und Katastrophenfälle“ bezeichnet werden. Die Bundesverfassung selbst definiert die Begriffe Krise und Katastrophe bzw Krisen- und Katastrophenprävention nicht. Wohl aber die diversen Katastrophenhilfegesetze der Länder. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die Definition der Katastrophe auf die Auswirkungen und nicht auf die Ursachen abstellt. Maßgebliches Kriterium zur Abgrenzung der Katastrophe von sonstigen Unglücksereignissen ist die außergewöhnliche Dimension des Ereignisses, wobei wohl

13 Vgl dazu ausführlich: Internationale Forschungsgesellschaft Interpraevent (Hg), Alpine Naturkatastrophen (2009) oder Prisching, Schadenbewältigung nach Naturkatastrophen (2013) 25 ff; Rudolf-Miklau, Naturgefahren-Management in Österreich (2009).

14 Siehe dazu etwa Bendiek/Kaim, Die neue Europäische Sicherheitsstrategie – der transatlantische Faktor, SWP-Aktuell 2015,1.

15 Vgl dazu FN 19.

auch auf den Aufgabenkatalog des Bundesheeres im Art 79 Abs 2 B-VG abgestellt wird.

In Ermangelung der klaren verfassungsrechtlichen Definition des Begriffes Katastrophe gilt es kurz festzuhalten, dass Maßnahmen zur Verhinderung von Katastrophen wohl grundsätzlich der Katastrophenprävention zuzuordnen sind. Sind allerdings Maßnahmen zur Verhinderung einer unmittelbar bevorstehenden Katastrophe zu setzen, so wird dies wohl bereits ein Teil der Katastrophenbekämpfung sein. Katastrophenschutzhilfe, Katastrophenvorsorge und Katastrophenbekämpfung werden heute oft vereinfachend unter dem Begriff Krisen- und Katastrophenmanagement zusammengefasst.¹⁶

Grundsätzlich gilt der „Begriff der Katastrophe“ als Querschnittsmaterie.¹⁷ Damit ist aber über die Frage der Regelungskompetenz noch keine klare Aussage getroffen, zumal etwa nach dem Aspekt der Gesichtspunktetheorie gesetzliche Materien, die das Ziel verfolgen, Katastrophen zu verhindern, oft in Bundeskompetenz liegen, hingegen aber die Katastrophenbekämpfung selbst – wenngleich durch verschiedene Ausnahmen durchbrochen – der Generalklausel des Art 15 Abs 1 B-VG zu subsumieren ist.¹⁸

Grundsätzlich baut das Krisenmanagement in Österreich auf drei Säulen auf:

- auf die Vorkehrungen der Einsatzorganisationen
- auf die Vorkehrungen der Bürger im Sinne des Selbstschutzes
- auf die Vorkehrungen der Behörden im Rahmen des behördlichen Krisenmanagements und der Katastrophenhilfe

Dem entsprechend ist es nur folgerichtig, dass Katastrophenhilfe in Österreich nach dem Prinzip der Subsidiarität aufgebaut ist. Ungeachtet der auf Bundesebene gegebenen Zuständigkeiten betreffend die Katastrophe, etwa im Bereich des Wasserrechtsgesetzes, des Forstgesetzes, des Bundesstraßengesetzes, des Epidemiegesetzes, der Gewerbeordnung bis hin zum SPG uam, sei nachstehend die „Kompetenz des Katastrophenschutzes“ auf landesgesetzlicher Ebene angerissen.

16 Siehe dazu ua *Widermann/Jachs*, Behördliches Krisenmanagement, in: Schriftenreihe Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden (RFG), Bd 6 (2004) 9 ff; vgl auch ÖNORM S 2304; siehe auch *Fuchs*, Katastrophenhilfe 242 f.

17 Dazu differenziert *Bußjäger*, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat (2002) 9 ff.

18 Siehe *Bußjäger*, Katastrophenprävention 13 f.

III. Die Katastrophenhilfegesetze der Länder¹⁹ und die Aufgabe der Bezirkshauptmannschaft

Die Katastrophenhilfegesetze der Länder sind, wenngleich alle auf Art 15 B-VG fußend, doch recht unterschiedlich strukturiert.

Während in § 1 Kärntner Katastrophenhilfegesetz (K-KHG) eine generelle Definition insoweit getroffen wird, als ausgeführt wird, dass die Bestimmungen des genannten Gesetzes „für Maßnahmen zur Verhinderung der Ausweitung und zur Beschränkung der Menschen oder Sachen treffenden Auswirkungen einer Katastrophe (Katastrophenhilfe)“ gelten und keine Anwendung für Maßnahmen, „die in Gesetzgebung oder in Vollziehung in die Zuständigkeit des Bundes fallen“, haben, nähern sich andere Bundesländer schon sehr konkret der Definition von Katastrophe, Katastrophenhilfe und Katastrophenvorsorge.

So benennt das Katastrophenhilfegesetz des Burgenlandes den Geltungsbereich dieses Gesetzes zwar allgemein für alle Maßnahmen, die der Abwehr und der Bekämpfung von Katastrophen dienen (Katastrophenhilfe), sowie für die in diesem Gesetz geregelte Vorsorge für Katastrophenfälle, bestimmt aber gleichzeitig, dass durch dieses Gesetz sonstige Vorschriften des Landes über die Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen und über die Katastrophenvorsorge nicht berührt werden. Gleichzeitig wird diesen Ausführungen in § 2 auch eine klare Begriffsbestimmung zur Katastrophe angeschlossen und diese damit definiert, dass „eine Katastrophe dann vorliegt, „wenn durch ein Naturereignis oder ein sonstiges Ereignis dem Umfang nach eine außergewöhnliche Schädigung von Menschen oder Sachen eingetreten ist oder unmittelbar bevorsteht“.

In § 2 Abs 2 leg cit wird der Begriff der Katastrophenhilfe so definiert, dass Rettungs- und Hilfsmaßnahmen mit dem Ziel umfasst sind, „den drohenden Eintritt einer Katastrophe zu verhindern (Katastrophenabwehr) sowie die mit einer bereits eingetretenen Katastrophe verbundenen Personen- oder Sachschäden möglichst hintanzuhalten, einzudämmen oder vorläufig zu beseitigen (Katastrophenbekämpfung)“.

19 Burgenland LGBl 5/1986 idF LGBl 3/2018; Kärnten LGBl 66/1980 idF LGBl 40/2015; Niederösterreich LGBl 70/2016; Oberösterreich LGBl 32/2007 idF LGBl 70/2015 („KatastrophenschutzG“); Salzburg LGBl 3/1975 idF LGBl 9/2016; Steiermark LGBl 62/1999 idF LGBl 61/2017 („KatastrophenschutzG“); Tirol LGBl 33/2006 idF 32/2017 („KatastrophenmanagementG“); Vorarlberg LGBl 47/1979 idF 54/2015; Wien LGBl 60/2003 idF 8/2015 („Katastrophenhilfe- und KrisenmanagementG“).

In § 2 Abs 3 leg cit wird schließlich die Katastrophenvorsorge und werden all jene Maßnahmen definiert, die zur Vorbereitung der Abwehr einer Katastrophe dienen.

Ebenso nimmt Niederösterreich in seinem Katastrophenhilfegesetz klare Definitionen der Begriffe der Katastrophe, des Katastrophenschutzes und der Katastrophenhilfe (§ 2) vor. Diese Begriffsdefinition erfolgt auch sehr ausführlich in Oberösterreich (§ 2) und in Vorarlberg (§ 1), ebenso in Tirol (§ 2).

Eine etwas allgemeinere Definition zum Thema Katastrophenschutz trifft das steiermärkische Katastrophenschutzgesetz und auch Salzburg (§ 1).

Das Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz unterscheidet sich von den Gesetzen der anderen Bundesländer, wobei hier im Sinne des Managements im § 1 klar festgemacht wird, dass dieses Gesetz „zur koordinierten Bewältigung von Katastrophen, Großschadensereignissen und komplexen Schadensereignissen“ dient. Wie in anderen Landesgesetzen wird auch hier darauf verwiesen, dass die nach anderen Rechtsvorschriften des Bundes und des Landes vorzubereiten- den bzw durchzuführenden Maßnahmen durch dieses Gesetz nicht berührt werden. Die Begriffsbestimmungen betreffen den Begriff der Katastrophe, das Großschadensereignis und das komplexe Schadensereignis.

Im K-KHG kommt der Bezirksverwaltungsbehörde, also der Bezirkshauptmannschaft, eine zentrale Rolle zu. Dies zeigt sich bereits bei der Erstellung von Katastrophenschutzplänen, welche in die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde fallen. Ebenso sind nach § 2a leg cit die externen Notfallpläne für Betriebe (Seveso III-Richtlinie sowie für bestimmte Abfallentsorgungseinrichtungen) von der Bezirksverwaltungsbehörde zu erstellen. Die Landesregierung ist lediglich für den Fall, dass mehrere Bezirke von den Auswirkungen einer Katastrophe betroffen sind und dadurch eine Assistenzleistung des Bundesheeres erforderlich ist, für die erforderlichen Maßnahmen zur Koordinierung zuständig.

§ 3 K-KHG definiert bereits hinsichtlich der Einsatzleitung, dass die Anordnung von Maßnahmen der Katastrophenhilfe der Bezirksverwaltungsbehörde obliegt und der Einsatzleiter der Bezirkshauptmann ist, bzw – in Städten mit eigenem Statut – der Bürgermeister. Dem Bürgermeister selbst können vom Bezirkshauptmann im Rahmen der örtlichen Einsatzleitung bestimmte Agenden übertragen werden. Die Landesregierung wiederum kann für den Bereich des gesamten Landes einen Einsatzleiter bestellen. § 4 K-KHG definiert die Verpflichtung, dass die

Einrichtungen der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie die Einrichtungen des Landes kostenlos zur Verfügung zu stellen sind und definiert Zwangsrechte und stellt das Verfügungsrecht über die Feuerwehren klar.

§ 7 K-KHG bestimmt die Mitwirkung der Bundespolizei, wobei auf der Ebene der Bezirkshauptmannschaft ohnedies die Unterstellung des Wachkörpers unter die Verfügungsgewalt des Bezirkshauptmannes gegeben ist. Auch die Inanspruchnahme des Bundesheeres durch die Bezirksverwaltungsbehörde ist klar geregelt, wobei der Landesregierung ein Anhörungsrecht zukommt.

Faktum ist, dass in Kärnten keine „Ausrufung“ einer Katastrophe oder bescheidmäßige Feststellung einer Katastrophe oder Verkündigung der Katastrophe im Verordnungsweg vorgesehen ist, sondern, dass die gesetzlich festgelegte Zuständigkeit des Bezirkshauptmannes ohne weiteren Zwischenschritt von diesem wahrgenommen wird.

Die Zuständigkeit der Gemeinde – sie findet sich in der Kärntner Gefahrenpolizei- und Feuerpolizeiordnung wieder – endet, im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, dort, wo eine Katastrophe über den Bereich einer Gemeinde hinausgeht, bzw dann, wenn eine Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, mit eigenen Mitteln einen koordinierenden Tätigkeit verlangenden Einsatz zu bewältigen. Damit wird die Zuständigkeit der Gemeinden mit dem eigenen Wirkungsbereich festgemacht.²⁰

Grundsätzlich anders geregelt erscheint der Ablauf der Katastrophenbewältigung im Burgenland. Im dortigen Katastrophenhilfegesetz wird in § 3a festgehalten, dass „das Land, die Landessicherheitszentrale Burgenland GmbH mit bestimmten Leistungen bei der Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen und beim vorbeugenden Katastrophenschutz, insbesondere mit der Alarmierung der Katastrophenhilfsdienste und der Behörden, sowie dem Treffen von unaufschiebbaren Maßnahmen, bis zur Aufnahme der behördlichen Tätigkeit“, beauftragen kann.

In diesem Fall haben sich die Gemeinden, die Gemeindeverbände und die Bezirksverwaltungsbehörden sowie die Katastrophenhilfsdienste des Landesfeuerwehrverbandes, der Rettungsorganisationen und die sonstigen Katastrophenhilfsdienste bei der Erfüllung ihrer Aufgaben der Landessicherheitszentrale Burgenland zu bedienen.

In § 4 Bgld Katastrophenhilfegesetz ist festgehalten, dass die Aufgaben der Katastrophenhilfe für jeden politischen Bezirk durch den Katas-

20 Vgl § 53 Kärntner Gefahrenpolizei- und Feuerpolizeiordnung (K-GFPO) und § 10 K-KHG.

trophenhilfsdienst besorgt werden. Dieser Katastrophenhilfsdienst wird in § 4 Abs 2 Bgld Katastrophenhilfegesetz als die Gesamtheit der innerhalb eines politischen Bezirkes zur einheitlichen Organisation zusammengeschlossenen Einrichtungen für Katastrophenhilfe definiert. Abs 3 leg cit schließlich führt aus, dass der „Katastrophenhilfsdienst“ des politischen Bezirkes sich nach der Aufgabenstellung und der aufgrund der Ausbildung und Ausrüstung gegebenen besonderen Eignung der Mitglieder zur Katastrophenhilfe in einzelne Hilfsdienste gliedert, die Leitern zu unterstellen sind. Diese Leiter sind in erster Linie aus den im politischen Bezirk bestehenden Einrichtungen für Katastrophenhilfe zu entnehmen, wobei auf deren Organisation und Aufgabenstellung Bedacht zu nehmen ist. Soweit es nicht möglich erscheint, sind die Leiter den übrigen im Lande befindlichen Einrichtungen für Katastrophenhilfe zu entnehmen.

Die Einteilung des Katastrophenhilfsdienstes eines politischen Bezirkes, ausgenommen des Katastrophenhilfsdienstes der freiwilligen Feuerwehr und des Katastrophenhilfsdienstes der Rettungsorganisationen, in die einzelnen Hilfsdienste und die Bestellung der Leiter obliegt dem Leiter der Bezirksverwaltungsbehörde. Die Aufnahme von juristischen Personen in den Katastrophenhilfsdienst erfolgt durch Bescheid der Landesregierung.²¹ Die Katastrophenschutzpläne sind ebenfalls von den Bezirkshauptmannschaften zu erstellen,²² die Mitwirkung der Landesregierung ist im Vergleich zu Kärnten hier aber stärker feststellbar.²³ Der Eintritt einer Katastrophe ist durch Kundmachung durch die Bezirksverwaltungsbehörde festzustellen.²⁴ Die Kundmachung hat die Art der Katastrophe zu bezeichnen und ist durch Mitteilung an Presse und Rundfunk sowie in ortsüblicher Weise zu verlautbaren. Eine Verständigung der allenfalls noch betroffenen Bezirksverwaltungsbehörden und der Landesregierung ist zwingend vorgesehen. Ebenso sind in der Kundmachung bereits Empfehlungen über Maßnahmen der Bevölkerung zum Selbstschutz, im Besonderen über allenfalls erforderliche lebensrettende Sofortmaßnahmen aufzunehmen.

Eine Kompetenzabgrenzung, wie in Kärnten auf Basis des eigenen Wirkungskreises bzw auf Basis der geografischen Grenzen der Gemeinde, ist in § 20 Bgld Katastrophenhilfegesetz gegeben. In § 19 Abs 3 leg cit

21 § 8 Bgld Katastrophenhilfegesetz.

22 § 9 Bgld Katastrophenhilfegesetz.

23 Vgl dazu etwa § 11 b Abs 1, 11 c Abs 1, § 13 Bgld Katastrophenhilfegesetz.

24 § 18 Bgld Katastrophenhilfegesetz.

ist auch eine Weisungsbeziehung zwischen Bezirksverwaltungsbehörde und Bürgermeister klar definiert.

Der Landesregierung wird zur Gewährleistung eines wirksamen Einsatzes von hierfür in Betracht kommenden Einrichtungen des Landes sowie zur Koordinierung und Unterstützung der Einsätze des Katastrophenhilfsdienstes der politischen Bezirke die Möglichkeit eingeräumt, eine Einsatzleitung zu errichten.²⁵ Die unmittelbare Eingriffsmöglichkeit der Landesregierung ist in § 21 Abs 2 Bgld Katastrophenhilfegesetz noch weiter ausgeführt. Demnach kann die Landesregierung die Unterstellung des Einsatzleiters eines anderen politischen Bezirkes verfügen.

Niederösterreich definiert in § 3 NÖ Katastrophenhilfegesetz 2016 (NÖ KHG 2016) sehr klar die Leitung der Durchführung von Schutz- und Hilfsmaßnahmen zur Katastrophenbewältigung grundsätzlich als Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde. In § 13 Abs 1 Z 1 NÖ KHG 2016 hat die Bezirksverwaltungsbehörde eine Katastrophe und das Katastrophengebiet mit Verordnung festzustellen und dabei den zeitlichen Beginn sowie das konkret betroffene Gebiet zu benennen.

Die Zuständigkeit der Landesregierung ist für Katastrophen auf mehrere Bezirke beschränkt bzw auf den Fall, dass eine Bezirksverwaltungsbehörde nicht in der Lage ist, die Katastrophenhilfe wirksam wahrzunehmen.

Die Gemeinden haben an der Vorbereitung und Durchführung von Schutz- und Hilfsmaßnahmen zur Katastrophenbewältigung durch die Bezirksverwaltungsbehörde oder die Landesregierung mitzuwirken.²⁶ Solange Weisungen der zuständigen Behörden aber nicht ergehen, können die Bürgermeister die zur Katastrophenbewältigung erforderlichen Maßnahmen im Gemeindegebiet selbständig anordnen.²⁷ Das NÖ KHG 2016 definiert den Katastrophenhilfsdienst der freiwilligen Feuerwehr²⁸ bzw des niederösterreichischen Landesfeuerwehrverbandes²⁹, wobei klar geregelt ist, dass der Auftrag zum Einsatz an die freiwilligen Feuerwehren durch die zuständige Behörde erfolgt. Klar geregelt sind auch die Zuständigkeiten der Landeswarnzentrale.³⁰

Nennenswert ist aber die Bestimmung der Mitwirkung der Sicherheitsbehörden (§ 19 NÖ KHG 2016), womit wohl weitblickend auch an

25 § 21 Abs 1 Bgld Katastrophenhilfegesetz.

26 § 13 Abs 4 NÖ KHG 2016.

27 § 13 Abs 5 NÖ KHG 2016.

28 § 4 NÖ KHG 2016.

29 § 5 NÖ KHG 2016.

30 § 6 NÖ KHG 2016.

ein engeres Heranführen der Sicherheitsbehörden in Städten mit eigenem Statut an den Bürgermeister gedacht wurde. Zwangsbefugnisse und Entschädigungskosten sowie Strafbestimmungen sind wie in allen Landesgesetzen ebenfalls Teil des genannten Gesetzes.³¹

Auch Oberösterreich definiert in § 4 Oö Katastrophenschutzgesetz (Oö KatSchG) einen Katastrophenhilfsdienst und trifft die Feststellung, dass sich die Katastrophenschutzbehörden dieses Dienstes zu bedienen haben. Als Katastrophenschutzbehörden werden der Bürgermeister, mit der in allen Landesgesetzen vorgesehenen Einschränkung in geografischer Hinsicht und im Hinblick auf den eigenen Wirkungsbereich, sowie die Landesregierung, mit der für sie geltenden Kompetenzbegrenzung, und generell die Bezirksverwaltungsbehörde genannt (§ 3 Oö KatSchG). Die Weisungsbindung der Katastrophenschutzbehörden untereinander ist in § 3 Abs 2 Oö KatSchG ausgeführt. Zudem wird klar festgehalten, dass die Bezirkshauptmannschaft Aufsichtsbehörde über die Gemeinden in Angelegenheiten des Katastrophenschutzes ist. Beachtenswert ist in Oberösterreich, dass ein eigener Abschnitt dem vorbeugenden Katastrophenschutz, mit Richtlinien für den Katastrophenschutz, die Katastrophenschutzpläne, die Aus- und Fortbildung, die Katastrophenschutzübungen, die Warnungen und Alarmierungen vorgesehen ist.

§ 15 Oö KatSchG definiert den behördlichen Einsatzleiter der jeweiligen Katastrophenschutzbehörde, dem die Kompetenz zukommt, die notwendigen Maßnahmen der Katastrophenabwehr und -bekämpfung anzuordnen und zu koordinieren sowie die Organisation und den administrativen Ablauf dieser Maßnahmen sicherzustellen. Demgemäß ist auch eine klare Führungskompetenz hinsichtlich der technischen Abarbeitung des Einsatzes durch den behördlichen Einsatzleiter vorhanden.³² Die Anforderung des Österreichischen Bundesheeres durch die Katastrophenschutzbehörden ist in Abstimmung mit dem Feuerwehrlandesverband vorgesehen.³³ Eine Mitwirkung der Sicherheitsbehörden ist ebenso vorgesehen wie Zwangsbefugnisse sowie weitere Hilfeleistungs- und Duldungspflichten.

Auch Salzburg definiert in § 2 Sbg Katastrophenhilfegesetz einen Katastrophenhilfsdienst, und zwar als die Gesamtheit der innerhalb eines politischen Bezirkes bestehenden Einrichtungen für die Katastrophenhilfe. Die Mitwirkung von juristischen Personen bei der Katastrophen-

31 Siehe dazu auch *Fuchs*, Katastrophenhilfe 254.

32 § 16 Oö KatSchG.

33 § 22 Oö KatSchG.

hilfe kann sowohl durch die Landesregierung als auch durch die Bezirksverwaltungsbehörde angeordnet werden.³⁴ Bemerkenswert, weil wohl einzigartig, ist die Definition der Katastrophenpolizei in § 1 Abs 2 des Salzburger Katastrophenhilfegesetzes. Damit werden alle Maßnahmen angesprochen, die der Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen dienen (Katastrophenhilfe) sowie die geregelte Vorsorge für Katastrophenfälle.

Die Bezirkshauptmannschaft ist für den Bezirkskatastrophenschutzplan sowie für Sonderalarmpläne und für externe Notfallpläne zuständig.³⁵ Salzburg sieht die Schaffung eines Bezirkskatastrophenbeirates vor, bei dem auch das Amt der Landesregierung mit beratender Stimme teilnimmt. Die Katastrophe selbst ist von der Bezirksverwaltungsbehörde auszurufen und die Kundmachung an der Amtstafel der Bezirksverwaltungsbehörde anzuschlagen. Dies gilt als Voraussetzung für sämtliche weiteren Maßnahmen und für die Weisungsbefugnis des Einsatzleiters, der als Leiter der Bezirksverwaltungsbehörde klar definiert ist.³⁶ In Ausübung seiner Funktion hat er sich der Beratung durch den Bezirkskatastrophenbeirat zu versichern.³⁷ Eine klare Weisungsbindung sämtlicher Hilfsdienste ist vorgesehen.³⁸ Zur Gewährleistung eines wirksamen Einsatzes sowie zur Koordinierung und Unterstützung der Einsätze eines politischen Bezirkes ist aber auch die Schaffung einer Einsatzleitung durch die Landesregierung vorgesehen.³⁹

Das Tiroler Katastrophenmanagementgesetz definiert den Bürgermeister, die Bezirkshauptmannschaft und die Landesregierung als zuständige Behörden für die Vorbereitung und die Durchführung der Abwehr und der Bekämpfung der Katastrophen.⁴⁰ Die Behörde hat die Mitglieder der Einsatzleitung mit schriftlichem Bescheid zu bestellen.⁴¹ In Tirol ist die Ernennung eines Einsatzkoordinators möglich,⁴² wobei die Behörde mit Bescheid oder, bei Gefahr im Verzug, durch Ausübung unmittelbarer Befehlsgewalt Mitglieder der Einsatzleitung als Einsatzkoordinatoren zu bestellen hat. Diese sind an die Weisungen der Behörde gebunden. Das Tiroler Katastrophenmanagementgesetz sieht ei-

34 § 6 Sbg Katastrophenhilfegesetz.

35 § 8 Sbg Katastrophenhilfegesetz.

36 § 17 Sbg Katastrophenhilfegesetz.

37 § 17 Abs 1 letzter Satz Sbg Katastrophenhilfegesetz.

38 § 17 Abs 3 Sbg Katastrophenhilfegesetz.

39 § 18 Sbg Katastrophenhilfegesetz.

40 § 3 Tir Katastrophenmanagementgesetz.

41 § 4 Tir Katastrophenmanagementgesetz.

42 § 5 Tir Katastrophenmanagementgesetz.

ne generelle Informations- und Mitwirkungspflicht vor, wobei beachtenswert ist, dass die Bezirkshauptmannschaften auch alle unaufschiebbaren Maßnahmen zur Abwehr und Bekämpfung von bezirksüberschreitenden Katastrophen selbständig zu treffen haben, solange nicht andere Weisungen erfolgen.⁴³ Die Bestimmungen der Katastrophenschutzpläne, die Bestimmungen über die Landeswarnzentrale, aber auch die Ausbildungsparameter sowie sonstige Anordnungsbefugnisse, Strafbestimmungen und Mitwirkungen der Bundespolizei sowie die konkreten Aufgaben der Behörde im Rahmen der Katastrophe bestimmt das Katastrophenmanagementgesetz. Die Zuständigkeit der Gemeinde in Tirol ist durch den eigenen Wirkungsbereich und die geografische Grenze definiert.⁴⁴

Das Steiermärkische Katastrophenschutzgesetz nennt als Generalzuständige für den Katastrophenschutz in § 2 die Bezirksverwaltungsbehörde. Die Zuständigkeit der Landesregierung ist dann gegeben, wenn mehrere politische Bezirke betroffen sind oder wenn die Zuständigkeit von der Bezirksverwaltungsbehörde nicht mehr effizient wahrgenommen werden kann. Die Zuständigkeit der Gemeinde ist gemäß § 2 Abs 2 Stmk Katastrophenschutzgesetz geografisch und mit dem eigenen Wirkungsbereich definiert.⁴⁵

Ebenso ist die Feststellung der Katastrophe determiniert und ist eine unverzügliche Information der Öffentlichkeit über die Katastrophe vorgesehen. Die Leitung der Abwehr und Bekämpfung einer Katastrophe obliegt der zuständigen Behörde, wobei die Organisationen des Katastrophenschutzes die unaufschiebbaren Maßnahmen selbständig zu treffen haben, insoweit Weisungen der zuständigen Behörde nicht oder nicht rechtzeitig eingeholt werden können.⁴⁶

§ 5 Abs 3 Stmk Katastrophenschutzgesetz gibt auch dem Bürgermeister die Kompetenz, dass er alle unaufschiebbaren Maßnahmen im Gemeindegebiet selbständig zu setzen hat, solange nicht die Weisungen der Behörde eintreffen, was im selben Ausmaße für die Bezirksverwaltungsbehörde im Verhältnis zur Landesregierung Gültigkeit hat. Der Bürgermeister ist aber automatisch Gemeindeeinsatzleiter bei Katastrophen, die nicht auf das Gemeindegebiet beschränkt sind, hiebei aber an die Weisungen der Bezirkshauptmannschaft gebunden. In ähnlicher Weise wie in den anderen Landesgesetzen ist die Zuständigkeit der

43 § 19 Tir Katastrophenmanagementgesetz.

44 § 2 Abs 7 Tir Katastrophenmanagementgesetz.

45 § 4 Stmk Katastrophenschutzgesetz.

46 § 5 Stmk Katastrophenschutzgesetz.

Bezirksverwaltungsbehörde bei der Errichtung von Notfallplänen, den Zwangsmitteln sowie bei der Inanspruchnahme von Unterkünften gegeben.

Etwas anders strukturiert ist das Katastrophenhilfegesetz in Vorarlberg. Hier wird zunächst der Katastrophenhilfe der Gemeinde breiter Raum eingeräumt. Der Selbstschutz, die Katastrophenvorbeugung und der Katastrophenschutzplan der Gemeinde, die Materiallager und die Bevorratung werden klar ausgeführt. Als Leiter des Katastrophenhilfedienstes wird der Bürgermeister definiert.⁴⁷ Die Mitglieder der Einsatzleitung werden mit Bescheid festgestellt. Auch sind im Katastrophenfall die Aufgaben des Bürgermeisters klar bestimmt. Zudem findet die Nachbarschaftshilfe Erwähnung.⁴⁸

Die Bezirkshauptmannschaft wird erst unter der Bezeichnung „Katastrophenhilfe des Landes“ genannt.⁴⁹ Es gilt zwar ebenfalls eine Zuständigkeitsbeschränkung in geografischer Hinsicht und im Hinblick auf den eigenen Wirkungsbereich für die Gemeinde, allerdings wird bereits in § 28 Abs 2 Vbg Katastrophenhilfegesetz festgehalten, dass die Landesregierung unbeschadet ihres Weisungsrechtes, wenn es im Interesse der Zweckmäßigkeit gelegen ist, die Besorgung der Katastrophenhilfe ganz oder teilweise an sich ziehen kann, womit das zuständige Mitglied der Landesregierung anstelle des Bezirkshauptmannes die Rolle des Einsatzleiters übernimmt.

Beachtenswert erscheint auch, dass die Bestimmungen der Katastrophenhilfe der Bezirkshauptmannschaft im Wesentlichen analog zu den Bestimmungen für die Gemeinde genannt werden.⁵⁰ Die Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaft für Notfallpläne ist ähnlich wie in anderen Bundesländern geregelt. Besondere Regelungen sind für die Kundmachungen und die Erlassung von Bescheiden vorgesehen.⁵¹

Nur der Vollständigkeit halber sei auf das Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz (W-KKG) verwiesen, wo das Krisenmanagement in § 12 dem Bürgermeister zukommt, wobei aber in § 13 der Bürgermeister als Leiter des Krisenmanagements die Bezirksvorsteher

47 § 10 Vbg Katastrophenhilfegesetz.

48 § 27 Vbg Katastrophenhilfegesetz.

49 § 28 Vbg Katastrophenhilfegesetz.

50 § 29 Vbg Katastrophenhilfegesetz.

51 § 31 Vbg Katastrophenhilfegesetz.

zur Beratung miteinbeziehen kann. Die Einsatzleitung selbst ist im Sinne des Wiener Feuerwehrgesetzes⁵² geregelt.

IV. Die Position der Bezirkshauptmannschaft auf Basis der Gesetzeslage

Eine Betrachtung der Behördenzuständigkeit, auf Basis der Kompetenzbestimmung des Art 15 B-VG, zeigt in den einzelnen Katastrophenhilfegesetzen der Länder eine lückenlose Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips. Das bedeutet, die kleinste Einheit, die dazu in der Lage ist, besorgt in Notsituationen, im Sinne der Katastrophendefinition, die Aufgaben. Das ist in vielen Fällen die Gemeinde, also der Bürgermeister, entweder unmittelbar oder mittelbar durch Delegation von Aufgaben durch den Leiter der Bezirkshauptmannschaft, oder aber die Bezirkshauptmannschaft selbst. Die weitesten Zuständigkeitsbereiche der Bezirkshauptmannschaft werden durch das K-KHG in Kärnten eröffnet. In Vorarlberg – als Gegenbeispiel – ist diese Zuständigkeit durch die vergleichsweise rigorose Eingriffsmöglichkeit der Landesregierung viel begrenzter. In anderen Bundesländern besteht durch diverse Eingriffsmöglichkeiten der Länder, bzw durch diverse Gesetzesvorgaben, eine mehr oder weniger detaillierte Handlungsvorgabe für die Bezirkshauptmannschaften.

Fakt ist aber, dass in keinem einzigen Bundesland Österreichs die Abarbeitung einer nennenswerten Katastrophe – und das wird ebenfalls recht einheitlich gegenüber der Gemeinde einerseits durch die geografische Gemeindegrenze, andererseits durch die Definition des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde, wonach die Gemeinde nur zuständig ist, wenn sie mit eigenen Mitteln in der Lage ist, eine Katastrophe zu bewältigen, abgegrenzt – ohne die Bezirkshauptmannschaft erfolgt.

Ebenso einheitlich ist vorgesehen, dass bei gleichzeitiger Betroffenheit mehrerer Bezirke die Landesregierung eine Einsatzleitung zu bilden hat. Einige Länder nehmen aufgrund ihrer Landesgesetze die Kompetenz der Übernahme einer Einsatzleitung durch das Land auch dann als gegeben an, wenn mit den Mitteln des Bezirkes nicht mehr das Auslangen gefunden wird. Und in Vorarlberg kann die Landesregierung bereits aus „simplen“ Zweckmäßigkeitsgründen die Einsatzleitung übernehmen.

52 LGBl 16/1957 idF LGBl 14/2016.

Nur in Kärnten⁵³ ist die Übernahme einer Kompetenz durch die Bezirkshauptmannschaft bereits durch die Wahrnehmung der Tätigkeit der Bezirkshauptmannschaft gewährleistet, in allen anderen Bundesländern sind dazu weitere Hoheitsakte erforderlich.

Einheitlich ist den Katastrophenhilfegesetzen wiederum, dass alle zum Katastrophenhilfsdienst verpflichteten Einsatzorganisationen – auch wenn dieser Katastrophenhilfsdienst nicht einheitlich definiert ist – und deren Kommandanten im Katastrophenfall in jeder Hinsicht an die Weisung eines behördlichen Einsatzleiters gebunden sind, welcher im behördlichen Befugnisbereich auch mit den unmittelbaren Befehls- und Zwangsgewalten ausgestattet ist.

Alle Katastrophenhilfegesetze der Bundesländer sind grundsätzlich subsidiär anzuwenden, also dann, wenn erforderliche Maßnahmen zur Abwehr oder Reduzierung eines Schadens nicht nach spezifischen Materiengesetzen getroffen werden können.

Gerade diese Aussage in den Landesgesetzen zeigt klar, warum grundsätzlich in den Ländern die Katastrophenbekämpfung als Zuständigkeitsbereich der Bezirkshauptmannschaften gesehen wird. Die Regelung für die Schadensabwehr bei Elementarereignissen finden sich in verschiedenen Materiengesetzen, wie dem Wasserrechtsgesetz, dem Mineralrohstoffgesetz, dem Forstgesetz, der Wasserverkehrsordnung, dem Tuberkulosegesetz, dem Zoonosengesetz, dem Tierseuchengesetz, der STVO, dem Epidemiegesetz uvm. Es handelt sich dabei um Bestimmungen, die grundsätzlich von den Bezirkshauptmannschaften zu vollziehen sind.

Dies eröffnet aber gerade in der oft chaotischen Situation einer Katastrophe einen sehr einfachen Rechtsvollzug: Sowohl im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung als auch im Rahmen der Landesverwaltung ist die Bezirkshauptmannschaft die zuständige Vollzugsbehörde. Zudem kommt noch, dass die Bezirkshauptmannschaft als zuständige Sicherheitsbehörde erster Instanz auch die Verfügungsgewalt über den Wachkörper Polizei hat. Wenngleich also die Katastrophenhilfe eine typische Querschnittsmaterie ist⁵⁴ und neben den Zuständigkeiten der Länder auch Zuständigkeiten des Bundes berührt sind, erweisen sich durch die quasi gegebene generelle Vollzugskompetenz der Bezirkshauptmannschaft in den Kompetenzlagen der Katastrophe diese Fragen im Wesentlichen als untergeordnet. Aus der Sicht der Bezirkshaupt-

53 Vgl auch § 28 Abs 1 Vbg Katastrophenhilfegesetz; allerdings durch Abs 2 stark relativiert.

54 Differenzierte Ansicht dazu *Bußjäger*, Katastrophenprävention 9 ff.

mannschaft bedarf es daher auch keiner Verankerung einer generellen Vollzugszuständigkeit auf die Ebene der Länder,⁵⁵ solange darauf geachtet wird, dass das Prinzip der mittelbaren Bundesverwaltung, im Sinne des Art 102 B-VG, nicht zu einer leeren Hülse verkommt.⁵⁶

Gerade an dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Bezirkshauptmannschaften durch den Wegfall ihrer Zuständigkeit im Bereich des Grenzkontrollgesetzes und des Fremdenpolizeigesetzes⁵⁷ im Zuge der Flüchtlingskrise 2015 in Österreich nicht eingebunden waren, weshalb eine Koordination von Kräften auf unterer Vollzugsebene nicht gegeben war. Über die Folgen mögen andere urteilen!

Grundsätzlich gibt es keine mit der Bezirkshauptmannschaft vergleichbare Institution, die im Hinblick auf ihren gesetzlichen Aufgabenbereich und in Kombination mit der Gesetzesregelung im bundesweiten behördlichen Krisenmanagement über eine solche Vielfalt von Kompetenzen verfügt.⁵⁸ Das Krisenmanagement auf Bundesebene – und hier sind verwaltungsrechtliche Weisungsmaßnahmen gemeint – basiert grundsätzlich auf Zuständigkeiten nach dem Ressortprinzip bzw auf Koordinationszuständigkeiten.⁵⁹

Beachtet man nun einerseits die Katastrophendefinitionen der Landesgesetze, dazu die verschiedenen Katastrophenpräventionsmaßnahmen, wie sie in den einzelnen Bundesgesetzen vorgesehen sind, und andererseits die Sicherheitskompetenz der Sicherheitsbehörde Bezirkshauptmannschaft, so sieht man, dass im Katastrophenfall eigentlich nie ein Kompetenzkonflikt gegeben sein kann, solange die Einsatz- und Koordinationskompetenz bei der Bezirkshauptmannschaft liegt.

Die Bezirkshauptmannschaften haben, aufgrund von verschiedenen Regelungen in den landesrechtlichen Vorschriften, die Koordinierungs- und Anordnungscompetenz gegenüber den Rettungsorganisationen, wie dem Roten Kreuz, der Bergrettung, der Feuerwehr etc. Aufgrund

55 *Bußjäger*, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden, Ländern, Bund und Europäischer Union im Katastrophenschutz, in: Bußjäger (Hg), Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat (2007) 7 (29).

56 Vgl dazu die Kompetenzänderung, die durch die Schaffung des BFA eingetreten sind (siehe dazu BFA-Einrichtungsgesetz [BGBl I 87/2012 idF BGBl I 68/2013], Fremdenpolizeigesetz 2005 [BGBl 100/2005 idF BGBl I 145/2017], Grenzkontrollgesetz [BGBl 435/1996 idF BGBl I 68/2013]).

57 Vgl dazu die vorangehende FN 56.

58 Vgl allenfalls die Notfallkompetenz des Landeshauptmannes gemäß Art 102 Abs 5 B-VG.

59 Bundesministeriengesetz (BGBl 76/1986 idF BGBl I 164/2017).

von bundesrechtlichen Vorschriften auch gegenüber dem Bundesheer und gegenüber der Bundespolizei.

Bedenkt man nun, dass sämtliche Einsatzorganisationen und die diversen Hilfsdienste, aber auch sonstige Behörden zu vielfältigen Agitationen im Katastrophenfall aufgerufen sind, zeigt sich aus dem Vorgesagten nachvollziehbar, dass eine generelle Koordination von all diesen Einrichtungen nicht nur theoretisch den Bezirkshauptmannschaften zukommt, sondern auch praktisch unabdingbar ist.

V. Conclusio

Es ist sehr bezeichnend, dass bereits im Jahre 1868 mit der Einrichtung der Bezirkshauptmannschaften⁶⁰ eine Behörde geschaffen wurde, der eine breite Gesetzesvollzugskompetenz, unabhängig von welchem Gesetzgeber das zu vollziehende Gesetz in weiterer Folge auch immer erlassen wurde, zugeteilt wurde. Ebenso ist es bezeichnend, dass dieser seit nunmehr 150 Jahren wirkende verwaltungsreformatorsche Gedanke in der Gestalt der Bezirkshauptmannschaft, ungeachtet der verschiedenen politischen Strömungen, bzw verschiedener politischer Mehrheiten in der Gesetzgebung, überlebt hat.

Die in Gesetz gegossenen Absichten der unterschiedlichen Gesetzgeber können nur Realität werden, wenn auch der Vollzug gesichert ist. Dieser Vollzug ist einheitlich garantiert, solange dieser von der Bezirkshauptmannschaft vollzogen wird und solange die Politik bereit ist, es zur Kenntnis zu nehmen, dass eine Zersplitterung des Vollzugs auf unterster staatlicher Ebene nicht effizient und nicht effektiv ist.

Gerade in Katastrophensituationen, wobei die Anfangsphasen stets chaotisch sind, bedarf es der regelnden Hand eines Einsatzleiters, wie der des Leiters einer Bezirkshauptmannschaft, dem möglichst viele gesetzliche Vollzugskompetenzen zugeordnet sind – zum Wohle der Bürger in diesem Lande! Und diese einmalige Errungenschaft in der Schaffung einer einheitlichen Vollzugsbehörde auf unterster Ebene der allgemeinen staatlichen Verwaltung ist überdies eine dauerhafte verwaltungsreformatorsche Leistung, die sich österreichweit in der Form der Bezirkshauptmannschaften nunmehr seit 150 Jahren bewährt hat und um die uns viele andere Staaten beneiden!

60 RGI 44 vom 19.5.1868, bzw RGI 101 vom 10.7.1868.

Die Bezirkshauptmannschaft als Trägerin der Sozial- und Jugendhilfe

I. Vorbemerkungen

Als Trägerin der Sozial- und Jugendhilfe kommt der Bezirkshauptmannschaft¹ eine wesentliche Aufgabe im staatlichen Sozialsystem zu. Wenn keine andere staatliche Unterstützungsleistung mehr in Frage kommt, bildet die Sozialhilfe das letzte soziale Auffangnetz mit dem Ziel, jenen Menschen die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu ermöglichen, die dazu der Unterstützung der Gemeinschaft bedürfen.² Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (auch als Jugendfürsorge oder Jugendwohlfahrt bekannt) haben die Bezirkshauptmannschaften eine Reihe von Aufgaben in einem besonders sensiblen Lebensbereich zu erfüllen.

Die Schlüsselfunktion der Bezirkshauptmannschaften im Bereich der Sozialhilfe besteht in ihrer Zuständigkeit zur Feststellung der konkreten Bedürftigkeit im Einzelfall sowie in weiterer Folge zur Entscheidung über die Art und Höhe der jeweils notwendigen Unterstützungsleistung. Insbesondere soll durch die Gewährung von Sozialhilfe die Selbsthilfefähigkeit der Bedürftigen soweit als möglich wiederhergestellt werden. Dabei kommt es nicht auf den Grund der Bedürftigkeit an.³ Die gesetzlichen Vorgaben, anhand derer die Bezirkshauptmannschaften ihre Aufgabe im Gefüge des Sozial(hilfe)systems wahrnehmen, haben durch die Einführung der bundesweiten Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) ab dem Jahr 2010 eine einschneidende Veränderung erfahren. Mit der diesbezüglichen Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG⁴ wurde eine bundesweite Vereinheitlichung des Mindeststandards der Geldleistung im Rahmen der Sozialhilfe umgesetzt. Zu den bestehenden Sozialhilfegesetz-

1 Soweit im Folgenden von Bezirkshauptmannschaften die Rede ist, gelten die Ausführungen auch für die Magistrate der Statutarstädte bzw den Magistrat der Bundeshauptstadt Wien. Aus Anlass des Festschriftbeitrages wird aber in der Folge speziell auf Bezirkshauptmannschaften Bezug genommen.

2 Mayr/Pfeil, Mindestsicherung und Sozialhilfe, in: Püργy (Hg), Das Recht der Länder, Bd II/1 (2012) Rz 1.

3 Pfeil, Österreichisches Sozialrecht¹¹ (2016) 155.

4 Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BGBl I 96/2010).

en traten Mindestsicherungsgesetze hinzu bzw ersetzten erstere gänzlich. Die BMS ist somit ein Teilaspekt der Sozialhilfe.

Die große gesellschaftliche Bedeutung der Sozialhilfe zeigt sich an einer Zahl von insgesamt 307.533 Personen bzw 182.173 Bedarfsgemeinschaften, die laut Statistik der Bedarfsorientierten Mindestsicherung der Bundesländer 2016 Mindestsicherung bezogen haben (jeweils 8,1% mehr als im Jahr 2015).⁵ Im Fokus der öffentlichen Debatte stehen in jüngster Zeit vermehrt Pläne bzw Novellen der Landesgesetzgeber zur Kürzung von Leistungsansprüchen oder der Verkleinerung von Anspruchsgruppen im Rahmen der BMS.⁶

Eine sich von anderen Tätigkeitsbereichen wesentlich unterscheidende Aufgabe kommt den Bezirkshauptmannschaften mit der Kinder- und Jugendhilfe zu. Die Bezirkshauptmannschaften werden in diesem Bereich landläufig bezeichnet als „Jugendamt“ tätig.⁷ Die hervortretenden Unterschiede zu anderen Materien rühren nicht zuletzt daher, dass es sich beim Vollzug der Kinder- und Jugendhilfe in weiten Bereichen nicht um klassische behördliche Erledigungen der Hoheitsverwaltung handelt, sondern die Bezirkshauptmannschaften meist im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung einschreiten.⁸

Zu den Herausforderungen, die sich aus den rechtlichen Rahmenbedingungen ergeben, kommt hinzu, dass die Kinder- und Jugendhilfe in einen äußerst sensiblen Lebensbereich eingreift und neben der rechtlichen Kompetenz vermehrt auch entsprechende soziale Kompetenz der Bezirkshauptmannschaften gefordert ist. Dementsprechend sind es auch die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter der Bezirkshauptmannschaften, die bei der Erfüllung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe quasi an vorderster Front kämpfen. Dabei bewegen sich die Bezirkshauptmannschaften bzw deren Bedienstete im ständigen Spannungsfeld zwischen der Pflicht zur Sicherung des Kindeswohls und der Pflicht zur Wahrung der Integrität der familiären Beziehung. Anders formuliert gilt als oberste Prämisse der Kinder- und Jugendhilfe so geringe

5 Statistik der Bedarfsorientierten Mindestsicherung der Bundesländer 2016, abrufbar unter <sozialministerium.at/cms/site/attachments/9/4/4/CH3434/CMS1503490353501/bms-statistik_2016.pdf> (16.2.2018).

6 Dies im Besonderen in Folge der Migrations- und Fluchtbewegungen, siehe dazu *Orator*, Verfassungs- und unionsrechtliche Strukturvorgaben für die Mindestsicherung, ZAS 2017, 236.

7 Als Organisationseinheit des Landes, das Träger der Kinder- und Jugendhilfe ist, siehe dazu unten III.A.3. und III.B.1.

8 Vgl *Hubmer*, Kinder- und Jugendhilferecht, in: *Loderbauer* (Hg), *Kinder- und Jugendrecht*⁵ (2016) 259 (267); siehe dazu auch III.B.3.a.

staatliche Eingriffe in familiäre Strukturen wie möglich, so weitreichende Eingriffe wie unbedingt nötig.⁹

In den öffentlichen Fokus rückt die Kinder- und Jugendhilfe insbesondere dann, wenn der staatliche Auftrag zur Sicherung des Kindeswohls offensichtlich nicht ausreichend erfüllt wurde. Immer wieder sind tragische Fälle von Kindeswohlgefährdungen der Anlass für mediale Kritik am Vollzug der Kinder- und Jugendhilfe. In solchen Fällen wird schnell die Frage laut, ob es Hinweise für die Behörde gegeben hat, auf die man hätte früher oder anders reagieren müssen.¹⁰ Anhand solcher Fälle wird deutlich, welche Verantwortung den vollziehenden Personen durch die Betrauung mit der Kinder- und Jugendhilfe übertragen ist.¹¹

Die Bedeutung der Kinder- und Jugendhilfe lässt sich auch an der jährlich vom Bundesministerium für Familien und Jugend zu veröfentlichtenden österreichweiten Statistik der Kinder- und Jugendhilfe ablesen.¹² Bei einem Blick auf diese Statistik wird wiederum die stark ausgeprägte soziale Komponente des Aufgabenbereiches sichtbar: So wurden im Jahr 2016 beispielsweise insgesamt 52.838 Erziehungshilfen zuerkannt, wobei davon nur 10% auf Basis einer gerichtlichen Verfügung, dagegen aber 90% aufgrund einer Vereinbarung mit den Erziehungsberechtigten zuerkannt wurden. Die „Unterstützung der Erziehung“ erfolgte dabei sogar fast zur Gänze, nämlich zu 99% aufgrund einer Vereinbarung mit den Erziehungsberechtigten. Der doch wesentlich mas-

9 Es hat eine ständige Abwägung des Grundsatzes der Sicherung des Kindeswohls mit dem Grundsatz der Subsidiarität der Kinder- und Jugendhilfe zu erfolgen, siehe dazu unten III.B.2. Ein Spannungsfeld ergibt sich auch aufgrund der Tatsache, dass die Bezirkshauptmannschaft im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe sowohl zur Leistung von Hilfe als auch zur Kontrolle verpflichtet ist; vgl. *Rass-Schell*, Sozialarbeit in der Jugendwohlfahrt – ein Risikoarbeitsfeld. Abgrenzungsfragen im Spannungsfeld zwischen Hilfsangebot und Kontrolle, iFamZ 2011, 115.

10 Ein besonders tragischer Fall war etwa der Fall „Luca“, der letztlich auch den Anstoß für eine Novellierung des damals geltenden Jugendwohlfahrtsgesetzes 1989 gab. Der 17 Monate alte Luca wurde 2008 mit schweren Kopfverletzungen ins Krankenhaus eingeliefert. Es bestand der Verdacht schwerer Misshandlungen durch den Lebensgefährten der Mutter von Luca. Der leibliche Vater erhob den Vorwurf, dass die Behörden von den Gewaltanzeichen gewusst haben sollen. Es kam in der Folge auch zu einer erstinstanzlichen Verurteilung der zuständigen Sozialarbeiterin wegen fahrlässiger Körperverletzung durch Unterlassen der notwendigen Maßnahmen. Schließlich wurde die Sozialarbeiterin aber vom im Berufungsweg angerufenen Oberlandesgericht von diesem Vorwurf freigesprochen.

11 Die Verantwortung äußert sich gegebenenfalls auch in einer strafrechtlichen bzw. zivilrechtlichen Verantwortlichkeit; siehe dazu *Maleczky*, Die Haftung des Sozialarbeiters in der Jugendwohlfahrt, ÖA 2005, 133 ff. Weiters zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit ausführlich *Maleczky*, Grundprobleme der Unterlassungsstrafbarkeit von Jugendamtsmitarbeitern, iFamZ 2011, 111 ff.; *Schwaighofer*, Strafrechtliche Anmerkungen zum Fall Luca. Gedanken zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit im Bereich der Jugendwohlfahrt, iFamZ 2011, 105 ff.

12 Siehe zB die Kinder- und Jugendhilfestatistik 2016, abrufbar unter <bmfi.gv.at/familie/kinder-jugendhilfe/statistik.html> (31.1.2018).

sivere Eingriff der „vollen Erziehung“ erfolgte naturgemäß weniger oft aufgrund einer Vereinbarung mit den Erziehungsberechtigten, aber immerhin noch in 66% der Fälle.

Sowohl die Funktion der Bezirkshauptmannschaft im Bereich der Sozialhilfe als auch im Bereich der Jugendhilfe berührt Aspekte des staatlichen Sozialsystems. Da es sich dabei jedoch um zwei voneinander unabhängige Aufgabengebiete der Bezirkshauptmannschaften handelt, werden sie im Folgenden getrennt dargestellt.

II. Die Rolle einer Bezirkshauptmannschaft als Trägerin der Sozialhilfe

A) Rechtliche Rahmenbedingungen

1. Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Grundlagen

Wichtigste Rechtsgrundlage im Bereich sozialer Rechte auf völkerrechtlicher Ebene ist die Europäische Sozialcharta.¹³ Sie ist in Österreich jedoch nicht unmittelbar anwendbar und besitzt daher lediglich programmatischen Charakter.¹⁴ Von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist ferner die Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.¹⁵ Auf unionsrechtlicher Ebene betrifft eine Reihe von Vorschriften die soziale Sicherheit im weitesten Sinn. Erwähnt seien an dieser Stelle Art 48 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV),¹⁶ der die Setzung sozialer Maßnahmen im Hinblick auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit normiert, sowie die Verordnung (EG) 883/04 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.¹⁷ Von Bedeutung im Zusammenhang mit gesetzlichen Vorgaben zur Sozialhilfe sind – im Rahmen ihres Anwendungsbereichs – die Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹⁸ (im Besonderen das Diskriminierungsverbot gemäß Art 18 GRC sowie die Unionsbürgerschaft gemäß Art 29 GRC) sowie die Europäischen Menschenrechtskonvention (insbesondere das Recht auf

13 BGBl 460/1969.

14 Krysl, Sozialhilfe- und Pfl gerecht, in: Poier/Wieser (Hg), Steiermärkisches Landesrecht, Bd 3 (2010) 169 (178 f).

15 BGBl 55/1955.

16 ABI 2010 C 83/47.

17 ABI 2004 L 166/1.

18 ABI 2010 C 83/389.

Eigentum gemäß Art 1 1. ZP EMRK).¹⁹ Auf verfassungsrechtlicher Ebene besonders relevant im Bereich des Sozialhilferechts ist ferner der Gleichheitsgrundsatz gemäß Art 7 B-VG bzw Art 2 StGG.

2. Kompetenzverteilung

Einen eigenen Kompetenztatbestand „Sozialhilfe“ gibt es in der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung nicht. Vielmehr fällt die Sozialhilfe grundsätzlich unter den Kompetenztatbestand des „Armenwesens“ gemäß Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG. Damit käme dem Bund die Grundsatzgesetzgebungskompetenz, den Ländern die Ausführungsgesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz zu. Allerdings hat der Bund bislang von seiner Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung noch keinen Gebrauch gemacht.²⁰ Den Ländern steht es daher gemäß Art 15 Abs 6 B-VG frei, diese Angelegenheit zu regeln. Jene Bereiche, in denen die Länder über den versteinerten Tatbestand des „Armenwesens“ und damit über die bloße Armenversorgung hinausgehende Regelungen treffen (wie etwa im Bereich der „Hilfe in besonderen Lagen“ oder der „sozialen Dienste“), sind der Kompetenzgrundlage des Art 15 Abs 1 B-VG zuzuordnen.²¹ Während die Sozialhilfe in ihrer ursprünglichen Form dem Grundgedanken des „Armenwesens“ entsprach, das historisch aus dem Almosen- und Fürsorgewesen entstanden ist, versteht sich die BMS stärker als bisher die Sozialhilfe als „Hilfe zur Selbsthilfe“ und Hilfe zur sozialen Teilhabe und geht damit über den reinen Fürsorgegedanken hinaus.²²

3. Einfachgesetzliche Grundlagen

Aufgrund der Nichtinanspruchnahme der Grundsatzgesetzgebungskompetenz durch den Bund haben die Länder in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts jeweils eigene Sozialhilfegesetze verabschiedet.²³ Im Rahmen einer Art 15a B-VG-Vereinbarung²⁴ zwischen dem Bund und den Ländern wurde 2010 eine einheitliche Bedarfsorientierte Mindestsicherung und damit eine Vereinheitlichung des Mindeststandards der Geldleistung im Bereich der Sozialhilfe beschlossen. In Umsetzung dieser Vereinbarung wurden in allen Ländern Mindest-

19 Vgl dazu *Mayr/Pfeil*, Mindestsicherung 259; *Orator*, ZAS 2017, 236.

20 *Mayr/Pfeil*, Mindestsicherung Rz 10 ff.

21 *Krysl*, Sozialhilferecht 174 f mwN; vgl dazu auch *Hiesel*, Das Sozialhilferecht in der Judikatur des VfGH, ZAS 2010, 16.

22 *Mayr/Pfeil*, Mindestsicherung Rz 2.

23 Vgl *Pfeil*, Sozialrecht 156.

24 Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BGBl I 96/2010).

sicherungsgesetze erlassen, die (wie im Burgenland,²⁵ in Niederösterreich,²⁶ Oberösterreich,²⁷ Salzburg,²⁸ in der Steiermark²⁹ und in Wien³⁰) neben die bestehenden Sozialhilfegesetze hinzutreten oder sie (wie in Kärnten,³¹ Tirol³² und Vorarlberg³³) gänzlich ersetzen. Allerdings endete die Wirksamkeit der Art 15a-Vereinbarung mit Jahresende 2016, da sich Bund und Länder nicht auf eine Fortsetzung einigen konnten.³⁴ Ab diesem Zeitpunkt fiel der bis dahin maßgebliche gesetzliche Rahmen für die Bundesländer hinsichtlich der Regelung der BMS weg. In jüngerer Zeit haben mehrere Länder in Ausübung ihres nun größeren Spielraums Novellierungen ihrer Mindestsicherungsgesetze vorgenommen.³⁵ Im Brennpunkt der öffentlichen Debatte stehen dabei unter anderem die Kürzung von Leistungsansprüchen bzw eine Verkleinerung der Anspruchsgruppen (etwa im Hinblick auf Personen, denen der Status der subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt wurde).³⁶

-
- 25 Burgenländisches Sozialhilfegesetz 2000 – Bgld SHG 2000 (LGBl 5/2000 idF LGBl 38/2015); Burgenländisches Mindestsicherungsgesetz – Bgld MSG (LGBl 76/2000 idF LGBl 20/2017).
 - 26 NÖ Sozialhilfegesetz 2000 – NÖ SHG (LGBl 9200-0 idF LGBl 63/2017); NÖ Mindestsicherungsgesetz – NÖ MSG (LGBl 9205-0 idF LGBl 63/2017).
 - 27 Oö Sozialhilfegesetz 1998 – Oö SHG 1998 (LGBl 82/1998 idF LGBl 95/2017); Oö Mindestsicherungsgesetz – Oö BMSG (LGBl 74/2011 idF LGBl 52/2017).
 - 28 Salzburger Sozialhilfegesetz – S.SHG (LGBl 19/1975 idF 123/2017); Salzburger Mindestsicherungsgesetz – MSG (LGBl 63/2010 idF LGBl 124/2017).
 - 29 Steiermärkisches Sozialhilfegesetz – SHG (LGBl 29/1998 idF LGBl 20/2017); Steiermärkisches Mindestsicherungsgesetz – StMSG (LGBl 14/2011 idF LGBl 79/2017).
 - 30 Wiener Sozialhilfegesetz – WSHG (LGBl 38/1975 idF LGBl 29/2013); Wiener Mindestsicherungsgesetz – WMG (LGBl 02/2011 idF LGBl 29/2013).
 - 31 Kärntner Mindestsicherungsgesetz – K-MSG (LGBl 15/2007 idF LGBl 14/2015).
 - 32 Tiroler Mindestsicherungsgesetz – TMSG (LGBl 99/2010 idF LGBl 52/2017).
 - 33 Vorarlberger Gesetz über die Mindestsicherung (LGBl 64/2010 idF LGBl 37/2017).
 - 34 Hiesel, Die Rechtprechung des VfGH zur bedarfsorientierten Mindestsicherung, ZAS 2016, 216; Orator, ZAS 2017, 236; Pfeil, (Vorläufiges) Aus für die einheitliche Mindestsicherung, ÖZPR 2017, 24.
 - 35 Zu den verfassungs- und unionsrechtlichen Schranken siehe Orator, ZAS 2017, 236.
 - 36 Leitner, Inhalt, Auswirkungen und Problembereiche der Oberösterreichischen Mindestsicherungsgesetz-Novelle 2016, ASoK 2017, 12; Orator, ZAS 2017, 236; Pfeil, ÖZPR 2017, 24. Vgl dazu auch jüngst VfGH 12.12.2017, V 101/2017 ua; VfGH 13.12.2017, E 2185/2016.

B) Die Aufgaben der Bezirkshauptmannschaft im Bereich der Sozialhilfe

1. Allgemeines

Allen Sozialhilfe- bzw Mindestsicherungsgesetzen der Länder gemein ist, dass sie die sachliche Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden zur Entscheidung über Angelegenheiten im Bereich der Sozialhilfe bzw der BMS vorsehen.³⁷ Die Bezirkshauptmannschaften werden daher im Bereich der Sozialhilfe funktionell als Landesbehörden tätig. In den meisten Fällen handelt es sich um eine pauschale Zuständigkeitserklärung der Bezirksverwaltungsbehörden zur Entscheidung über die nach dem jeweiligen Gesetz vorgesehenen Maßnahmen, teils in Abgrenzung zur Zuständigkeit der Landesregierung.³⁸ Nur in Tirol erfolgt eine explizite Aufzählung der Aufgaben, die den Bezirkshauptmannschaften im Rahmen der Sozialhilfe bzw der BMS zukommen.³⁹

Die Bezirkshauptmannschaft wird nach den landesgesetzlichen Vorgaben auf dem Gebiet der Sozialhilfe einerseits hoheitlich tätig, andererseits werden ihr jedoch Aufgaben auch im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung übertragen. So normiert etwa § 66 Abs 3 NÖ SHG die Möglichkeit für die Landesregierung, Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung im Sinne der Einfachheit, Zweckmäßigkeit, Raschheit und Kostenersparnis auf die Bezirksverwaltungsbehörden zu übertragen. Beispielhaft werden hierfür die Entscheidung über den Zuschuss für geschützte Arbeitsplätze und der Fahrtkostenzuschuss angeführt. In Kärnten kann die Bezirkshauptmannschaft zur Erfüllung „nichtbehördlicher Aufgaben“ wie etwa der Entscheidung über die soziale Mindestsicherung bei außergewöhnlichem Bedarf im Einzelfall oder Mietvorauszahlungen,⁴⁰ in Salzburg zur Gewährung von Leistungen der sozialen Dienste⁴¹ herangezogen werden.

Im Hinblick auf die örtliche Zuständigkeit wird in den Sozialhilfe- bzw Mindestsicherungsgesetzen eine bestimmte örtliche Nahebeziehung der bedürftigen Person zu jener Bezirksverwaltungsbehörde verlangt, deren Hilfe in Anspruch genommen wird. Primär wird dabei auf den Hauptwohnsitz abgestellt, subsidiär auf den (bloßen) Aufenthalt.

37 ZB § 49 Oö BMSG; § 66 Oö SHG 1998; § 27 TMSG. In Wien liegt die Zuständigkeit beim Magistrat, § 37 Abs 1 WSHG; § 31 Abs 2 WMG.

38 Vgl etwa § 60 Bgld SHG 2000.

39 § 27 TMSG.

40 § 61 Abs 2 lit a und c K-MSG.

41 § 31 Abs 1 S.SHG.

Dabei muss jedoch wiederum zwischen gewöhnlichem⁴² und tatsächlichem⁴³ Aufenthalt unterschieden werden.⁴⁴

Grundlegende Aufgabe der Bezirkshauptmannschaften in Angelegenheiten der Sozialhilfe ist es, im Einzelfall die Bedürftigkeit zu beurteilen sowie gegebenenfalls über die konkrete Art und Höhe der Unterstützungsleistung zu entscheiden.⁴⁵ Abgesehen davon kommen der Bezirkshauptmannschaft noch Aufgaben wie die Feststellung einer etwaigen Ersatzpflicht (Kostenersatz für in Anspruch genommene Leistungen der Sozialhilfe bzw BMS) zu.⁴⁶

2. Grundsätze und Ziele der Aufgabenerfüllung

Die Sozialhilfe ist eine Sozialleistung, die nicht von Versicherungszeiten oder vom Ausmaß entrichteter Beiträge abhängig ist, sondern sich allein nach der individuellen Bedürftigkeit richtet.⁴⁷ Sie bestimmt sich nach den Grundsätzen der Individualität und der Subsidiarität. Ein weiteres Grundprinzip ist außerdem jenes der präventiven Hilfestellung.⁴⁸

Individuell ist die Sozialhilfe, weil die Gewährung von Leistungen von der konkreten Lebenssituation der jeweils bedürftigen Person abhängt. Die Bezirkshauptmannschaft hat daher im Einzelfall eine Bedürftigkeitsprüfung durchzuführen. Von dieser Bedürftigkeit hängen in weiterer Folge die Art und das Ausmaß der Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe ab.⁴⁹

Das Prinzip der Subsidiarität gilt insofern, als Sozialhilfe erst gewährt wird, wenn eine Deckung des Bedarfs durch Einsatz der eigenen Kräfte und Mittel nicht möglich oder zumutbar ist und auch keine zureichenden Leistungen von Dritten zur Verfügung stehen.⁵⁰ Sozialhilfe wird somit erst dann zuerkannt, wenn keine Leistungen wie Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, familiäre Hilfe oder sonstige staatliche Unterstützungen (Waisen- und Witwenpension etc) empfangen werden (können). Daher

42 § 49 Abs 2 Oö BMSG; § 22 Abs 1 MSG.

43 § 12 Abs 2 Bgld MSG; § 30 Abs 1 S.SHG.

44 Vgl Mayr/Pfeil, Mindestsicherung Rz 22.

45 Siehe dazu im Einzelnen unten II.B.3.

46 Siehe ausführlich dazu Mayr/Pfeil, Mindestsicherung Rz 74 ff.

47 Pfeil, Sozialrecht 156; Resch, Sozialrecht' (2017) 7.

48 Mayr/Pfeil, Mindestsicherung Rz 3.

49 Pfeil, Sozialrecht 155 f.

50 Krysl, Sozialhilferecht 180; Mayr/Pfeil, Mindestsicherung Rz 3; vgl dazu auch Rebhahn, Bedürftigkeitsabhängige Sozialleistungen – Bedingungen, Pauschalierungen, Differenzierungen, DRdA 2017, 431.

wird die Sozialhilfe (bzw BMS) als letztes soziales Auffangnetz bezeichnet.⁵¹

Darüber hinaus sehen die Sozialhilfe- bzw Mindestsicherungsgesetze auch Möglichkeiten der präventiven Hilfestellung (Bestimmungen im Hinblick auf rechtzeitiges Einsetzen und Dauer der Hilfe) vor.⁵² Ziel dieser Regelungen ist es, soziale Notlagen erst gar nicht entstehen zu lassen. Hilfsbedürftige können bei absehbarer Notlage präventiv und gegebenenfalls auch ohne Antrag unterstützt werden. So kann etwa bei dringender Notwendigkeit zur Hilfeleistung unmittelbare Soforthilfe mit Bescheid nach § 57 AVG gewährt werden.⁵³

3. Die Aufgabenerfüllung im Einzelnen

Grundlegende Aufgabe der Bezirkshauptmannschaften in Angelegenheiten der Sozialhilfe ist es, im Einzelfall die Bedürftigkeit zu beurteilen sowie gegebenenfalls über die konkrete Art und Höhe der Sozialhilfeleistung zu entscheiden. Die Sozialhilfe- bzw Mindestsicherungsgesetze der Länder normieren einen Rechtsanspruch auf jene Leistungen, die im Rahmen der hoheitlichen Vollziehung gewährt werden können. Kein Rechtsanspruch besteht hingegen auf Leistungen, die im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung gewährt werden.⁵⁴ Die Bezirkshauptmannschaften haben nach Durchführung eines Verfahrens, das sich – bis auf wenige Abweichungen – nach den Grundsätzen des AVG richtet, bescheidmäßig über die konkrete Zuerkennung von Sozialhilfe (sowie über die Art und Höhe) zu entscheiden.⁵⁵

a) Feststellung der Bedürftigkeit

Kenntnis von der sozialen Notlage einer Person erlangt die Bezirkshauptmannschaft zumeist durch Einlangen eines entsprechenden Antrags. Alle Sozialhilfe- bzw Mindestsicherungsgesetze sehen die Einleitung des Verfahrens zur Gewährung von Sozialhilfe durch Antrag der betroffenen Person vor.⁵⁶ Durch Art 16 Abs 2 Z 2 lit a der Art 15a-Vereinbarung wurde der Zugang zur BMS insofern erleichtert, als Anträge auf Zuerkennung der BMS neben den Bezirksverwaltungsbehörden

51 Mayr/Pfeil, Mindestsicherung Rz 26; Pfeil, Sozialrecht 156.

52 § 1 Abs 2 Z 1 Oö SHG 1998; § 2 Abs 2 Gesetz über die Mindestsicherung Vbg; § 1 Abs 2 lit b TMSG.

53 § 69 Bgld SHG 2000.

54 ZB § 25 Abs 1 Oö SHG 1998; Mayr/Pfeil, Mindestsicherung Rz 112.

55 Vgl Mayr/Pfeil, Mindestsicherung Rz 102 ff.

56 Mayr/Pfeil, Mindestsicherung Rz 102 ff.

auch bei „Stellen, die dafür geeignet erscheinen“ eingebracht werden können. Diese in den jeweiligen landesgesetzlichen Bestimmungen nun vorgesehenen Stellen sind verpflichtet, entsprechende Anträge unverzüglich an die Bezirksverwaltungsbehörden weiterzuleiten. Dadurch tritt kein Nachteil (wie etwa Fristverlust) für die antragstellenden Personen ein.⁵⁷ Anträge auf BMS können daher (fristwährend) etwa bei der Wohnsitzgemeinde, beim Amt der Landesregierung, den Geschäftsstellen des AMS⁵⁸ oder auch Sozialzentren bzw Sozialberatungsstellen⁵⁹ eingebracht werden. Abgesehen von der BMS sehen auch die Sozialhilfegesetze der Länder die Einbringungsmöglichkeit etwa bei den Gemeinden oder bei der Landesregierung vor.⁶⁰ Allerdings normiert nur § 62 Abs 2 Bgld SHG 2000, dass bei einer anderen als der zuständigen Behörde eingebrachte Anträge auch als ursprünglich richtig eingebracht gelten. Antragsberechtigt sind nicht nur die Hilfe suchenden Personen selbst, sondern auch gesetzliche Vertreter, Sachwalter oder Einrichtungen, in denen eine Person stationär untergebracht ist.⁶¹ Auch ohne Antrag kann die Behörde von Umständen erfahren, die eine Hilfeleistung im Rahmen der Sozialhilfe erforderlich machen. Für diese Fälle sehen die Sozialhilfe- und Mindestsicherungsgesetze der Länder ebenfalls das Tätigwerden der Behörden vor (soziale Hilfe ist „anzubieten“).⁶²

Ungeachtet der Tatsache, ob die Bezirkshauptmannschaft durch Antrag oder anderweitig von der sozialen Notlage einer Person erfährt, ist in weiterer Folge ein behördliches Verfahren nach den Grundsätzen des AVG durchzuführen. Abweichend davon sehen die Sozialhilfe- und Mindestsicherungsgesetze der Länder jedoch besondere Informations- und Anleitungspflichten seitens der Behörden sowie besondere Mitwirkungspflichten seitens der hilfesuchenden Personen vor. Über die

57 ErlRV 677 BlgNR 24. GP, 19.

58 Im Zuge der Einführung der BMS war die Etablierung eines „One-Stop-Shop-Modells“ geplant, das die alleinige Zuständigkeit des AMS in Sachen BMS vorgesehen hätte (und damit einen Entfall der Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaften hinsichtlich der BMS). Dadurch hätte die gemeinsame Beantragung und Bearbeitung sowie Auszahlung von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung mit den (oftmals ergänzenden) Leistungen der BMS ermöglicht werden sollen. Neben der Bündelung des Verfahrens wurde mit dem „niederschweligen“ Zugang eine Verringerung der Stigmatisierung der Antragsteller angestrebt. Gescheitert ist die Umsetzung des „One-Stop-Shop-Modells“ allerdings am Widerstand der Länder, die nicht für Leistungen aufkommen wollten, über deren Vergabe sie keine Kontrolle gehabt hätten; vgl dazu *Mayr/Pfeil*, Mindestsicherung Rz 103; *Stanzl*, Die bedarfsorientierte Mindestsicherung, *SozSi* 2013, 245; *Wagner*, Die bedarfsorientierte Mindestsicherung, *DRdA* 2010, 524.

59 Diese weisen keine Behördenqualität auf, § 52 Abs 1 K-MSC; § 22 Abs 1 Oö SHG 1998.

60 Etwa § 62 Abs 1 Bgld SHG; § 64 Abs 2 NÖ SHG.

61 § 22 Abs 2 Oö SHG 1998; § 20 MSC.

62 ZB § 3 Abs 1 Oö SHG 1998.

allgemeine Manuduktionspflicht gemäß § 13a AVG⁶³ hinausgehend hat die Bezirkshauptmannschaft hilfesuchende Personen bei der Geltendmachung der Ansprüche im Rahmen der Sozialhilfe entsprechend der jeweiligen Sachlage zu informieren, zu beraten und anzuleiten. Die hilfesuchenden Personen sind ihrerseits verpflichtet, an der Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts mitzuwirken.⁶⁴

Da die Sozialhilfe erst gewährt werden kann, wenn keine andere Möglichkeit der Hilfe zur Führung eines menschenwürdigen Lebens existiert, ist es Aufgabe der Bezirkshauptmannschaft, im Rahmen des behördlichen Ermittlungsverfahrens die soziale Bedürftigkeit der hilfesuchenden Personen festzustellen. Gemäß der Art 15a-Vereinbarung⁶⁵ ist eine Person dann sozial bedürftig, wenn sie zur Sicherung des Lebensunterhalts, des Wohnbedarfs sowie zur Bewältigung besonderer Lebenslagen (explizit Krankheit, Schwangerschaft, Entbindung) nicht selbst imstande ist. Diese Definition einer sozialen Notlage findet sich auch in vielen Sozialhilfegesetzen der Länder wieder.⁶⁶

b) Entscheidung über Art und Höhe der Sozialhilfeleistung

Hat die Bezirkshauptmannschaft festgestellt, dass sich eine Person in einer sozialen Notlage befindet, ist in einem nächsten Schritt zu entscheiden, welche Art der Sozialhilfeleistung gewährt wird und in welchem Ausmaß bzw. welcher Höhe.

In welcher Form Sozialhilfe nach den gesetzlichen Vorgaben gewährt wird, kann nach diversen Gesichtspunkten differenziert werden. Zunächst ist zu unterscheiden, ob die Sozialhilfe Personen in Privaterkürften (= offene Sozialhilfe) oder Personen in bestimmten Einrichtungen wie Pflegeheimen oder ähnlichen (= stationäre Sozialhilfe) zugesprochen wird.

Es kann jedoch auch danach unterschieden werden, in welcher Form Sozialhilfe gewährt wird. Die landesgesetzlichen Bestimmungen sehen zum einen die persönliche Hilfe, zum anderen jedoch auch Sach- oder Geldleistungen vor. Persönliche Hilfe kann etwa durch geeignete Personen zur Beseitigung oder Erleichterung der psychischen und sozialen Schwierigkeiten bei der Eingliederung in das Berufsleben oder in die

63 Siehe dazu *Hengstschläger/Leeb*, Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (2014) AVG § 13a.

64 *Mayr/Pfeil*, Mindestsicherung Rz 109.

65 BGBl I 96/2010.

66 § 1 Abs 2 S.SHG; § 8 Abs 1 WSHG.

Gesellschaft von behinderten Menschen geboten werden.⁶⁷ Persönliche Hilfe wird ferner durch die soziale Hauskrankenpflege, die Mahlzeitendienste, durch betreutes Wohnen oder auch durch Dienste zur Begleitung Sterbender und ihrer Angehörigen gewährleistet.⁶⁸ Sozialhilfe in Form einer Geldleistung erfolgt durch Zuerkennung der BMS.⁶⁹ Ist der Anwendungsbereich der BMS eröffnet (BMS notwendig zur Sicherung des Lebensunterhaltes und des Wohnbedarfes bzw bei Krankheit, Schwangerschaft und Entbindung erforderliche Leistungen), können Sachleistungen nur ausnahmsweise vorgesehen werden, wenn dadurch die Deckung des Lebensunterhaltes besser erreicht werden kann als durch Geldleistungen.⁷⁰

Schließlich kann danach differenziert werden, in welcher sozialen Notlage Hilfsbedürftige Sozialhilfe in Anspruch nehmen können. Geldleistungen der Sozialhilfe in Form der BMS dienen zur elementaren Sicherung des Lebensunterhaltes und des Wohnbedarfes (außerhalb von stationären Einrichtungen), umfasst sind davon ausdrücklich der Aufwand für Nahrung, Bekleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und Strom. Ferner werden im Rahmen der BMS erforderliche Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Entbindung gewährt.⁷¹ Darüber hinaus sehen die Sozialhilfegesetze der Länder soziale Dienste, Hilfe für pflegebedürftige und betagte Menschen, Hilfe zur Erziehung und Erwerbsfähigkeit, Hilfe zur Arbeit, Hilfe zur Betreuung und Pflege, Hilfe für Menschen mit besonderen Bedürfnissen und ähnliches vor.⁷²

Die Entscheidung über die Gewährung von Sozialhilfe hat die Bezirkshauptmannschaft in jenen Bereichen, in denen ein Rechtsanspruch besteht, bescheidmäßig zu treffen.⁷³ Um die Rechtzeitigkeit der Hilfe zu gewährleisten, wurde – abweichend von § 73 AVG – eine Entscheidungspflicht der Behörden von drei Monaten normiert. Diese Maximalfrist

67 § 29 Abs 1 und 2 Bgld SHG.

68 § 12 Oö SHG 1998; siehe auch § 9 Abs 2 K-MSG.

69 Siehe *Mayr/Pfeil*, Mindestsicherung Rz 58.

70 Art 10 Abs 6 Art 15a-Vereinbarung BGBl I 96/2010.

71 Art 3 Art 15a-Vereinbarung BGBl I 96/2010.

72 *Mayr/Pfeil*, Mindestsicherung Rz 27 ff; zur Steiermark siehe *Krysl*, Sozialhilferecht 183 ff.

73 Siehe zur Kritik an der Nichterlassung von Bescheiden durch die Behörden *Hiesel*, *Jenseits des Rechtsstaates? Einige Anmerkungen zu rechtsstaatlichen Defiziten im Bereich des Sozialhilferechts*, *juridikum* 2010, 136 (137); *Mayr/Pfeil*, Mindestsicherung Rz 3.

ändert nichts an der grundsätzlichen Verpflichtung der Behörden, die Entscheidung unverzüglich zu treffen.⁷⁴

III. Die Bezirkshauptmannschaft als „Jugendamt“

A) *Rechtliche Rahmenbedingungen*

1. *Völker- und verfassungsrechtliche Grundlagen*

Bereits 1992 hat sich Österreich mit dem Beitritt zur UN-Kinderkonvention (UN-KRK)⁷⁵ auf völkerrechtlicher Ebene verpflichtet, Kindern den Schutz und die Fürsorge zu gewährleisten, die zu deren Wohlergehen notwendig sind (Art 3 UN-KRK).⁷⁶ Primär verantwortlich für die Erziehung und Entwicklung der Kinder sind zwar die Elternteile, doch fordert Art 18 UN-KRK von den Vertragsstaaten, die Eltern bei der Erfüllung dieser Aufgabe in angemessener Weise zu unterstützen. Knapp zwanzig Jahre nach Ratifikation der UN-KRK hat der Bundesgesetzgeber das BVG-Kinderrechte⁷⁷ erlassen, mit dem – in Anknüpfung an die UN-KRK – Rechte von Kindern in der österreichischen Bundesverfassung verankert wurden.⁷⁸ Der Gesetzgeber stellte dabei den Anspruch jedes Kindes auf den Schutz und die Fürsorge, die für sein Wohlergehen notwendig sind, bedeutungsschwer gleich an den Beginn dieses Verfassungsgesetzes (Art 1 S 1 BVG-Kinderrechte).

2. *Kompetenzverteilung*

Aus kompetenzrechtlicher Sicht sind die Kern-Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe unter den Begriff der „Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge“ (Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG) zu subsumieren. Nach der Rechtsprechung des VfGH fallen unter den Begriff „Jugendfürsorge“ Maßnahmen der Befürsorgung und der Hilfe, die dazu dienen, die körperliche, geistige, seelische und sittliche Entwicklung von Jugendlichen

74 ErlRV 677 BlgNR 24. GP, 19; Mayr/Pfeil, Mindestsicherung Rz 109.

75 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989.

76 Vgl Fucik, Von der Jugendwohlfahrt zur modernen Kinder- und Jugendhilfe, ÖJZ 2013, 337.

77 Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern (BGBl I 4/2011).

78 Vgl IA 935/A BlgNR 24. GP, 3. Auch auf landesverfassungsrechtlicher Ebene wurden Kinderrechte in Anknüpfung an die UN-KRK zum Teil bereits vor Erlassung des BVG-Kinderrechte anerkannt, vgl Art 7b K-LVG, Art 4 Z 4 NÖ LV, Art 13 Abs 2 Oö L-VG, Art 9 Sbg L-VG, Art 9 Abs 1 Tir LO, Art 8 Abs 3 Vbg LV.

zu unterstützen und zu fördern.⁷⁹ Die Kompetenz in Bezug auf die „Jugendfürsorge“ ist damit eine zwischen dem Bund und den Ländern geteilte: Die Grundsatzgesetzgebung obliegt gemäß Art 12 B-VG dem Bund, die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung den Ländern.

Die Rolle der Bezirkshauptmannschaften lediglich aus dem Blickwinkel des kompetenzrechtlichen Begriffs der „Jugendfürsorge“ zu betrachten, wird aber einer umfassenden Darstellung der Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften als „Jugendämter“ nicht gerecht.⁸⁰ Nicht erfasst von diesem Begriff sind etwa sämtliche Maßnahmen, die bereits unter einen Kompetenzbegriff des Art 10 B-VG zu subsumieren sind,⁸¹ wie zum Beispiel Regelungen des Zivilrechts oder auch des Strafrechts. Bei der Vollziehung der Kinder- und Jugendfürsorge sind aber insbesondere auch zivilrechtliche Bestimmungen von zentraler Bedeutung, vor allem die Regelungen des ABGB und des AußerstreitG.⁸² Bereits aufgrund der kompetenzrechtlichen Situation ist ersichtlich, dass die Bezirkshauptmannschaften bei der Ausübung der Kinder- und Jugendhilfe eine Vielzahl von – in den unterschiedlichsten Gesetzen geregelte – Bestimmungen zu beachten haben.

3. Einfachgesetzliche Grundlagen

Auf einfachgesetzlicher Ebene hat der Bundesgesetzgeber auf Grundlage des Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG das Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 (B-KJHG)⁸³ als zentrales Grundsatzgesetz im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe erlassen. Die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfeträger und damit der Kernbereich der Kinder- und Jugendhilfe werden in diesem Grundsatzgesetz festgeschrieben. Mit diesem Gesetz wurde das nicht mehr den gesellschaftlichen Veränderungen entsprechende und in der Betitelung antiquierte Jugendwohlfahrtsgesetz 1989 abgelöst.⁸⁴ In der Folge waren auch die Länder verpflichtet, ihre jeweiligen

79 VfSlg 2873/1955.

80 Vgl Krauskopf, Jugendwohlfahrt, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd II/1 (2012) 436 f.

81 VfSlg 2873/1955.

82 Vgl Hubner, Kinder- und Jugendhilferecht 260; Krauskopf, Jugendwohlfahrt 436 f.

83 Bundesgesetz über die Grundsätze für Hilfen für Familien und Erziehungshilfen für Kinder und Jugendliche (Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 – B-KJHG 2013, BGBl I 69/2013).

84 Vgl ErlRV 2191 BlgNR 24. GP, 9 f; siehe dazu auch Fucik, ÖJZ 2013, 337; Staffe, Das Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013. Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen – bundeseinheitliche Qualitätsstandards, iFamZ 2013, 121.

Landes-Jugendwohlfahrtsgesetze dem neuen Grundsatzgesetz anzupassen bzw neue Landes-Kinder- und Jugendhilfegesetze zu erlassen.⁸⁵

Die grundsatzgesetzlichen Bestimmungen des B-KJHG beschränken sich auf den 1. Teil dieses Gesetzes. Im 2. Teil werden dagegen unmittelbar anwendbare bundesrechtliche Bestimmungen normiert, die in kompetenzrechtlicher Hinsicht nicht auf Art 12 B-VG, sondern auf Art 10 Abs 1 Z 6 (Zivilrechtswesen) gestützt sind. Dieser Systematik entsprach bereits das Jugendwohlfahrtsgesetz 1989.⁸⁶

Gemäß Art 12 Abs 1 B-VG obliegt die Ausführungsgesetzgebung im Bereich der Jugendfürsorge zwar den Landesgesetzgebern, doch wird mit dem B-KJHG bereits ein relativ enger Rahmen gesteckt, der den Landesgesetzgebern nur einen eingeschränkten Spielraum für individuelle Ausführungsbestimmungen lässt.⁸⁷ Der Wille des Bundesgesetzgebers zur weitgehenden gesetzlichen Determinierung der Kinder- und Jugendhilfe bereits durch die Grundsatzbestimmungen kann auch den Gesetzesmaterialien entnommen werden, wenn es darin heißt, dass mit dem B-KJHG die „Grundlagen für bundesweit vergleichbare Standards für die Leistungserbringung geschaffen werden“ sollen, „auch wenn in die bestehende Kompetenzverteilung – Grundsatzgesetzgebung Bund, Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung Länder – mit der Reform nicht eingegriffen werden soll“.⁸⁸

Die detaillierte Vorbestimmung durch die Grundsatzgesetzgebung betrifft vor allem die Grundsätze, Ziele und Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe. Betreffend die Zuständigkeit belässt es der Bundesgesetzgeber – entsprechend der Kompetenzverteilung – dabei, die Trägerschaft der Kinder- und Jugendhilfe den Ländern zuzuweisen (§ 10 Abs 1 B-KJHG). Gemäß § 10 Abs 2 B-KJHG obliegt es der Landesgesetzgebung, die Organisationseinheiten zu bestimmen, die die dem Kinder- und Jugendhilfeträger zukommenden Aufgaben zu erfüllen haben. Schließ-

85 Gemäß § 47 Abs 3 B-KJHG wurde den Ländern eine Frist bis zum 1. Mai 2014 gesetzt, um die entsprechenden Ausführungsgesetze zu erlassen. Dieser Verpflichtung sind die Länder durchwegs (teils mit etwas Verspätung) nachgekommen, weshalb nunmehr folgende Ausführungsgesetze der Länder in Kraft sind: Bgld Kinder- und Jugendhilfegesetz (LGBl 62/2013 idF LGBl 23/2016); Ktn Kinder- und Jugendhilfegesetz (LGBl 83/2013 idF LGBl 6/2017); NÖ Kinder- und Jugendhilfegesetz (LGBl 9270-0 idF LGBl 64/2016); Oö Kinder- und Jugendhilfegesetz 2014 (LGBl 30/2014 idF LGBl 49/2017); Sbg Kinder- und Jugendhilfegesetz (LGBl 32/2015 idF LGBl 123/2017); Stmk Kinder- und Jugendhilfegesetz (LGBl 138/2013 idF LGBl 130/2014); Tir Kinder- und Jugendhilfegesetz (LGBl 150/2013 idF LGBl 32/2017); Vbg Kinder- und Jugendhilfegesetz (LGBl 29/2013); Wr Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 (LGBl 51/2013).

86 Siehe dazu VfSlg 12.073/1989.

87 Zum Verhältnis Grundsatzgesetzgebung/Ausführungsgesetzgebung im Zusammenhang mit der Jugendfürsorge siehe *Krauskopf*, Jugendwohlfahrt 436.

88 ErlRV 2191 BlgNR 24. GP, 9 f.

lich gestattet das B-KJHG auch die Heranziehung von geeigneten privaten Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen, jedoch nur zu Leistungen, die nicht dem Kinder- und Jugendhilfeträger vorbehalten sind (§ 10 Abs 3 B-KJHG).

B) Die Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften als „Jugendamt“

1. Allgemeines

Die Aufteilung der Aufgaben zwischen den Organisationseinheiten der Länder, also zwischen Landesregierung und Bezirksverwaltungsbehörden, sowie schließlich die Einbeziehung privater Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen ist in den einzelnen Bundesländern weitgehend ähnlich, aber nicht ident ausgestaltet. Insofern kommen den Bezirkshauptmannschaften je nach Bundesland zum Teil unterschiedliche Aufgaben zu. Gemeinsam ist den landesinternen Aufgabenverteilungen, dass den Bezirkshauptmannschaften jene Aufgaben zugewiesen werden, die man üblicherweise mit der Tätigkeit eines „Jugendamtes“ assoziiert, etwa Abklärung von Kindeswohlgefährdungen, Aufgaben im Zusammenhang mit Pflegeverhältnissen und Adoptionen sowie Obsorge- und Vertretungsaufgaben. Die Landesregierungen werden dagegen in der Regel mit Planungsaufgaben, Öffentlichkeitsarbeit sowie grundsätzlichen Entscheidungen, etwa in Bezug auf Einrichtungen und Infrastruktur, betraut.⁸⁹

Die nach dem B-KJHG dem Träger der Kinder- und Jugendhilfe übertragenen und nach den landesgesetzlichen Regelungen von den Bezirkshauptmannschaften wahrzunehmenden Aufgaben lassen sich grob in folgende Gruppen einteilen:

- Informations- und Beratungsaufgaben
- Aufgaben im Zusammenhang mit Kindeswohlgefährdungen (Gefährdungsabklärung und Erziehungshilfen)
- Aufgaben im Zusammenhang mit Pflegeverhältnissen
- Mitwirkung an Adoptionen

Dazu kommen noch Aufgaben nach anderen Rechtsvorschriften, insbesondere nach bürgerlichem Recht, die größtenteils mit den eben ge-

⁸⁹ Die Landesregierungen sind regelmäßig für die Organisation der fachlichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals, die Organisation der Schulung von Pflegepersonen und Adoptionswerbern, die Erteilung von Errichtungs- und Betriebsbewilligungen für private Kinderhilfeeinrichtungen sowie die Aufsicht über diese Einrichtungen und schließlich auch für die fachliche Aufsicht über die Bezirksverwaltungsbehörden zuständig.

nannten Aufgabengruppen in engem Zusammenhang stehen oder überhaupt erst die rechtliche Grundlage für die Erfüllung der Aufgaben nach dem B-KJHG bilden. So bedingt etwa die Gewährung von Erziehungsmaßnahmen unter Umständen die (zumindest teilweise) Übertragung der Obsorge von den Eltern auf den Träger der Kinder- und Jugendhilfe.⁹⁰ Die Regelungen des B-KJHG bzw der Ausführungsgesetze der Länder bilden jedoch keine geeignete rechtliche Grundlage für den damit verbundenen Eingriff in das Grundrecht auf Privat- und Familienleben der Eltern.⁹¹ Die (teilweise) Übertragung der Obsorge hat vielmehr nach den Bestimmungen des ABGB (insbesondere §§ 181 und 211) zu erfolgen.⁹²

2. Grundsätze und Ziele der Aufgabenerfüllung

Die Grundsätze und Ziele der Kinder- und Jugendhilfe finden sich programmatisch in den §§ 1 und 2 B-KJHG wieder, sind aber bereits durch die völkerrechtlichen (UN-KRK) bzw verfassungsrechtlichen (BVG-Kinderrechte) Vorgaben weitgehend vorbestimmt. Jedes Vollzugshandeln im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe – und damit auch jedes Einschreiten der Bezirkshauptmannschaften – ist an diesen Grundsätzen und Zielen zu messen.

Im Zentrum der Grundsätze und Ziele steht das Kindeswohl, wie sich bereits Art 3 UN-KRK und Art 1 BVG-Kinderrechte entnehmen lässt. Die Wahrung des Kindeswohls ist zum einen das vorrangige Ziel, an dem sich sämtliche in § 2 B-KJHG normierten Ziele orientieren. Zum anderen ist die Wahrung des Kindeswohls auch leitender Grundsatz sämtlicher Handlungen der Kinder- und Jugendhilfe. In diesem Sinne normiert § 1 Abs 1 B-KJHG, dass Kinder und Jugendliche ein Recht auf Förderung

90 In welchen Fällen und in welchem Umfang der Kinder- und Jugendhilfeträger tatsächlich mit der Obsorge betraut wird, ist strittig; dazu umfassend *Jaksch-Ratajczka*, Von der Betrauung mit der Obsorge nach ABGB und JWG, EF-Z 2007, 85 (86 ff). Für die Praxis ist die Frage, wer nun tatsächlich Träger der Obsorge ist, von untergeordneter Bedeutung; vgl ebenda, 88.

91 ErlRV 2191 BlgNR 24. GP, 11; vgl auch *Staffe-Hanacek/Weitzenböck*, Kinder- und Jugendhilferecht (2015) § 1 Anm 1. Zum Eingriff in das Grundrecht auf Privat- und Familienleben EGMR 28.8.2012, Sahin/Österreich, 1566/08; siehe dazu *Krauskopf*, Jugendwohlfahrt 437 f.

92 *Hubmer*, Kinder- und Jugendhilferecht 260 f. Darüber hinaus wird dem Kinder- und Jugendhilfeträger durch das ABGB in bestimmten Fällen die Obsorge *ex lege* übertragen, wie zB im Falle eines Findelkindes, dessen Eltern unbekannt sind (§ 207 Abs 1 ABGB) oder wenn ein Kind im Inland geboren wird und in diesem Bereich kein Elternteil mit der Obsorge betraut ist, für den Bereich der Vermögensverwaltung und der Vertretung; vgl *Cohen/Tschugguel* in *Kletecka/Schauer*, ABGB-ON (Stand 1.3.2017, rdb.at), § 207 Rz 2; *Jaksch-Ratajczka*, EF-Z 2007 86.

ihrer Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit haben.

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass das Kindeswohl am ehesten gesichert ist, wenn Kinder bei ihren Eltern aufwachsen und die Eltern die Kinder als feste Bezugspersonen durch deren Leben begleiten.⁹³ Aus dieser Erkenntnis erschließt sich auch der zweite leitende Grundsatz (neben dem Kindeswohl), dass stets dem Vorrang der Eltern Rechnung zu tragen ist und korrespondierend dazu, der Grundsatz der Subsidiarität der Kinder- und Jugendhilfe.⁹⁴ Der Grundsatz der Subsidiarität der Kinder- und Jugendhilfe bedeutet, dass die Verantwortung für die Erziehung primär bei den Eltern bzw sonst mit der Obsorge betrauten Personen liegt und es immer nur dann zu einem Eingriff in die familiäre Erziehung kommen soll, wenn dies zur Wahrung des Kindeswohls nötig ist. Dabei bezieht sich die Subsidiarität der Kinder- und Jugendhilfe nicht nur auf das „Ob“ des Einschreitens, sondern auch auf das „Wie“. Eine Entziehung der Obsorge kann daher nur das letzte in Betracht zu ziehende Mittel sein.⁹⁵ Bevor dieses drastischste Mittel der Kinder- und Jugendhilfe angewendet wird, ist nach Möglichkeit zunächst zu versuchen, das Kindeswohl durch Hilfe und Unterstützung der Eltern bei der Erziehung sicherzustellen.⁹⁶ Die dazu notwendige Sensibilität in Bezug auf die Wahl des richtigen Mittels ist es, was die Arbeit der Bezirkshauptmannschaften im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe mitunter zur besonderen Herausforderung macht.⁹⁷ Um eine möglichst sichere Entscheidung zu gewährleisten, ist – insbesondere im Zusammenhang mit Kindeswohlgefährdungen – auch ein Vieraugenprinzip normiert.⁹⁸

93 ErlRV 2191 BlgNR 24. GP, 11; vgl auch *Staffe-Hanacek/Weitzenböck*, Kinder- und Jugendhilferecht § 1 Anm 2.

94 ErlRV 2191 BlgNR 24. GP, 10 f; vgl *Krauskopf*, Jugendwohlfahrt 439.

95 Auch die Betrauung mit der Obsorge hat sich nach den Regelungen des bürgerlichen Rechts am Grundsatz der Subsidiarität zu orientieren: Demnach kommen, wenn die Eltern die Obsorge nicht übernehmen (können), zur Übernahme der Obsorge primär Verwandte und sekundär andere nahestehende Personen oder schließlich sonst geeignete Personen in Betracht. Der Träger der Kinder- und Jugendhilfe kommt nur als letztes Glied in der Kette zur Übernahme der Obsorge in Frage; vgl *Jaksch-Ratajczka*, EF-Z 2007, 85.

96 ErlRV 2191 BlgNR 24. GP, 10 f. Zudem muss die Reintegration von Kindern- und Jugendlichen in die Familie ein vorrangiges Ziel sein (§ 2 Z 5 B-KJHG).

97 Sowohl ein zu spätes bzw ungenügendes Einschreiten, wie etwa der oben bereits angesprochenen Fall „Luca“ (FN 10) zeigt, als auch ein „zu viel“ an Eingriffen in die primäre elterliche Erziehung (vgl etwa die Kritik an einer Abnahme des Kindes einer 15-jährigen Mutter durch die Kinder- und Jugendhilfe unmittelbar nach der Geburt, <steiermark.orf.at/news/stories/2715901>), widerspricht den Grundsätzen des B-KJHG. Zum Spannungsfeld zwischen Elternrechte und Kindeswohl siehe bereits *Fucik*, Das Spannungsfeld zwischen Kindeswohl und Elternrecht aus der Sicht des Pflegerchaftsrichters, ÖA 1996, 43 (44).

98 §§ 22 Abs 5, 23 Abs 3 B-KJHG; vgl auch ErlRV 2191 BlgNR 24. GP, 21.

Der Bewältigung der eben geschilderten Herausforderungen soll schließlich ein weiterer leitender Grundsatz des B-KJHG, nämlich jener der Professionalität und fachlichen Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe, dienen.⁹⁹ Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sind nach fachlich anerkannten Standards sowie dem Stand der Wissenschaft entsprechend zu erbringen (§ 12 Abs 1 B-KJHG). Dazu dürfen nur Fachkräfte herangezogen werden, die für den jeweiligen Tätigkeitsbereich ausgebildet und persönlich geeignet sind (§ 12 Abs 2 B-KJHG). Fachkräfte in diesem Sinne sind insbesondere in den Bereichen Sozialpädagogik, Psychologie, Psychotherapie und Medizin ausgebildete Personen.¹⁰⁰ Zudem ist eine ständige Fort- und Weiterbildung des Personals sowie Reflexion ihrer Tätigkeit durch Supervision sicherzustellen. Die Ausbildungs- und Eignungsvoraussetzungen des Personals sowie die fachlichen Standards für die einzelnen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sind von den Ländern festzulegen (§ 12 Abs 3 und 5 B-KJHG). Demensprechend sind auch die Vorgaben für die Auswahl des Personals an den Bezirkshauptmannschaften in den landesrechtlichen Bestimmungen zu finden. Die Ausgestaltung dieser Voraussetzungen in den einzelnen Landesgesetzen ist dabei recht unterschiedlich und reicht von bloßer (sinngemäßer) Wiederholung des Wortlautes des § 12 Abs 2 B-KJHG, wonach nur Fachpersonal verwendet werden darf, das für den jeweiligen Tätigkeitsbereich fachlich und persönlich geeignet ist,¹⁰¹ bis zur detaillierten Regelung, welche Berufsgruppen vorrangig zur Besorgung der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe heranzuziehen sind und wie der Nachweis der fachlichen Qualifikation zu erbringen ist.¹⁰² Teils sind auch besondere Anforderungen an die Leiterinnen bzw Leiter der mit den Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe betrauten Organisationseinheit der Bezirksverwaltungsbehörden normiert. Danach soll die Führungskraft entweder selbst über eine Ausbildung zur Sozialarbeiterin bzw zum Sozialarbeiter verfügen oder es ist eine leitende Sozialarbeiterin bzw ein leitender Sozialarbeiter zu bestellen.¹⁰³

99 Vgl Hubmer, Kinder- und Jugendhilferecht 262.

100 ErIRV 2191 BlgNR 24. GP, 17.

101 Siehe zB § 11 Ktn Kinder- und Jugendhilfegesetz und § 36 Vbg Kinder- und Jugendhilfegesetz.

102 Siehe zB § 17 f NÖ Kinder- und Jugendhilfegesetz; § 11 Oö Kinder- und Jugendhilfegesetz.

103 So zB § 42 Abs 5 Sbg Kinder- und Jugendhilfegesetz; ähnlich auch § 11 Abs 4 Oö Kinder- und Jugendhilfegesetz, wonach die unmittelbar Vorgesetzten des Fachpersonals eine Ausbildung zur Sozialarbeit absolviert haben müssen.

3. Die Aufgaben im Einzelnen

Im Folgenden soll auf einzelne Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe eingegangen werden, die im Speziellen von den Bezirkshauptmannschaften zu erfüllen sind, wobei das Hauptaugenmerk entsprechend der oben angeführten groben Gliederung auf dem wohl konflikträchtesten Aufgabenbereich, der Kindeswohlgefährdung, liegen soll. Schließlich wird auch kurz auf die Aufgaben im Zusammenhang mit Pflegeverhältnissen und Adoptionen eingegangen.

Daneben kommen den Bezirkshauptmannschaften diverse Informations- und Beratungsaufgaben zu, die zum einen Hand in Hand mit den eben genannten Aufgabengebieten gehen¹⁰⁴ und zum anderen – entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität als besonders niederschwellige Unterstützung im Sinne eines Hilfsangebots¹⁰⁵ – als eigenständige Aufgaben unter dem Begriff „Soziale Dienste“ zusammengefasst sind (§ 16 B-KJHG). Dazu gehört etwa die Zurverfügungstellung allgemeiner Informationen über die förderliche Pflege und Erziehung von Kindern und Jugendlichen sowie die Beratung in speziellen Erziehungs- und Entwicklungsfragen bzw bei familiären Problemen. Mit diesen „Sozialen Diensten“ können nach den Ausführungsgesetzen der Länder aber auch private Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen beauftragt werden.

a) Aufgaben im Zusammenhang mit Kindeswohlgefährdungen

Erhält eine Bezirkshauptmannschaft Kenntnis von einer potenziellen Kindeswohlgefährdung, so ist diese im Bereich ihrer örtlichen Zuständigkeit, bzw bei Gefahr im Verzug auch ohne örtlich zuständig zu sein, zum Tätigwerden verpflichtet. Ein solcher Verdacht kann auf verschiedensten Wegen an die Bezirkshauptmannschaft herangetragen werden. Oftmals wird eine entsprechende Mitteilung aus dem privaten Umfeld eines Kindes kommen oder der Verdacht der Mitarbeiter der Bezirkshauptmannschaft entsteht im Zuge von Informations- und Beratungsleistungen, die überforderte Eltern oder Jugendliche von sich aus in Anspruch genommen haben. Eine Vielzahl der Fälle wird auch durch Vertreter von Berufsgruppen an die Bezirkshauptmannschaft herangetragen, die gemäß § 37 B-KJHG oder aufgrund sonstiger berufsrechtlicher Vorschriften zur entsprechenden Mitteilung an den Kinder- und Ju-

¹⁰⁴ Zu denken ist etwa an die Beratung von Pflegeeltern, Adoptionswerbern sowie Eltern, die ein Kind zur Adoption freigeben möchten, und Beratungen der Eltern im Zusammenhang mit Kindeswohlgefährdungen.

¹⁰⁵ *Krauskopf*, Jugendwohlfahrt, 439 f.

gendhilfeträger verpflichtet sind, sollte im Zuge der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit der begründete Verdacht einer Kindeswohlgefährdung entstehen und die Gefährdung nicht anders verhindert werden können. Mitteilungspflichtig in diesem Sinne sind ua pädagogische Einrichtungen, wie Schulen und Kindergärten, Kranken- und Kuranstalten sowie private Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen. Eine allgemeine Anzeige- bzw Mitteilungspflicht für die Bevölkerung besteht hingegen nicht. Nichtsdestotrotz ist der Kinder- und Jugendhilfeträger verpflichtet, aufgrund von – allenfalls anonymen – Mitteilungen Dritter tätig zu werden, wenn die Mitteilung glaubhaft ist und der Verdacht einer Kindeswohlgefährdung hinreichend konkret erscheint.¹⁰⁶

Der erste Schritt, den eine Bezirkshauptmannschaft im Falle des Verdachts einer Kindeswohlgefährdung zu setzen hat, ist die Gefährdungsabklärung. Gemeint sind damit die notwendigen Erhebungen, um beurteilen zu können, ob tatsächlich eine Kindeswohlgefährdung vorliegt. Die Erhebungen haben durch sämtliche Erkenntnisquellen zu erfolgen, die zweckdienlich sind, um eine etwaige Kindeswohlgefährdung feststellen zu können.¹⁰⁷ Als mögliche Erkenntnisquellen werden in § 22 Abs 3 B-KJHG beispielhaft und keinesfalls abschließend (arg „insbesondere“) Gespräche mit den betroffenen Kindern und Jugendlichen, deren Eltern oder sonst mit der Pflege und Erziehung betrauten Personen und sonstige Betreuungspersonen, Besuche des Wohn- oder Aufenthaltsortes der Kinder und Jugendlichen, Stellungnahmen, Berichte und Gutachten von Fachleuten und schließlich auch eine etwaige Gefährdungsmitteilung durch eine gemäß § 37 B-KJHG mitteilungspflichtige Einrichtung genannt. Um die entsprechenden Erhebungen zu ermöglichen, sind iSd § 37 B-KJHG bzw aufgrund berufsrechtlicher Vorschriften Mitteilungspflichtige zudem zur Mitwirkung an der Gefährdungsabklärung verpflichtet, indem sie die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und entsprechende Dokumente vorzulegen haben.

Die Bezirkshauptmannschaft hat die Gefährdungsabklärung nach dem Wortlaut des § 22 Abs 1 B-KJHG „umgehend“ nach einer entsprechenden Meldung, jedoch unter Berücksichtigung der Dringlichkeit einzuleiten. „Umgehend“ bedeutet in diesem Zusammenhang ein möglichst rasches Tätigwerden.¹⁰⁸ Mit „Berücksichtigung der Dringlichkeit“ kann nur eine Abwägung im Falle des Zusammentreffens mehrerer

106 In diesem Sinne auch *Hubmer*, Kinder- und Jugendhilferecht 273, jedoch offen lassend, ob eine anonyme Anzeige bei hinreichender Konkretheit und Glaubhaftigkeit zum Tätigwerden verpflichtet.

107 Vgl *Staffe-Hanacek/Weitzenböck*, Kinder- und Jugendhilferecht § 22 Anm 3.

108 EriRV 2191 BlgNR 24. GP, 21.

Aufgaben gemeint sein.¹⁰⁹ Die Notwendigkeit einer solchen Abwägung sollte aber nur die Ausnahme darstellen, da der Kinder- und Jugendhilfeträger gesetzlich zur Festlegung der Anzahl der erforderlichen Fachkräfte nach fachlichen Standards verpflichtet ist (§ 12 Abs 3 B-KJHG). Eine notorische Unterbesetzung würde dieser Verpflichtung nicht gerecht. Schließlich ist beim Verdacht einer erheblichen Kindeswohlgefährdung „soweit irgend möglich am selben oder nächsten Arbeitstag mit der Überprüfung zu beginnen“.¹¹⁰

Bestätigt sich im Zuge der Gefährdungsabklärung der Verdacht der Kindeswohlgefährdung, haben auf diese Feststellung weitere Schritte der Bezirkshauptmannschaft in Form von Erziehungshilfen zu folgen. Die Palette der möglichen Erziehungshilfen reicht von einer Unterstützung der Erziehung bis zur „vollen Erziehung“. Als Grundlage für die Erziehungshilfen dient eine entsprechende Hilfeplanung, die gemäß § 23 B-KJHG zu erstellen und laufend im Hinblick auf die Wirksamkeit der darin festgelegten Hilfen zu evaluieren ist.¹¹¹

Zur „Unterstützung der Erziehung“ können verschiedenste Maßnahmen eingesetzt werden. § 25 Abs 2 B-KJHG nennt nur einige Beispiele, in welcher Form die Unterstützung erfolgen kann.¹¹² Als Unterstützungsleistung kommen etwa auch „Soziale Dienste“ in Betracht.¹¹³ Die Wahl der Unterstützungsmittel hat dabei immer unter Abwägung der Grundsätze des Kindeswohls und der Subsidiarität der Kinder- und Jugendhilfe sowie unter Beiziehung der Beteiligten (§ 24 Abs 1 B-KJHG) zu erfolgen.¹¹⁴ Unter „voller Erziehung“ ist die Herausnahme eines Kindes bzw Jugendlichen aus dem Familienverband und anschließende Fremdbetreuung (in einer sozialpädagogischen Einrichtung oder Pflegefamilie) zu verstehen. Diese drastische Maßnahme darf nur dann angewendet werden, wenn nicht zu erwarten ist, dass die Gefährdung bei Verbleib in der Familie oder im sonstigen Wohnumfeld abgewendet werden kann. Für ein solches Gefährdungspotenzial bei einem Verbleib des Kindes bzw Jugendlichen in der Familie müssen konkrete Anhaltspunkte vorliegen.¹¹⁵

109 Vgl Hubmer, Kinder- und Jugendhilfe 274.

110 ErlRV 2191 BlgNR 24. GP, 21.

111 Vgl ErlRV 2191 BlgNR 24. GP, 22.

112 Vgl zum Jugendwohlfahrtsgesetz 1989 Krauskopf, Jugendwohlfahrt 444.

113 Vgl Staffe-Hanacek/Weitzenböck, Kinder- und Jugendhilferecht § 25 Anm 2; siehe dazu auch oben III.B.3.

114 Vgl Staffe-Hanacek/Weitzenböck, Kinder- und Jugendhilferecht § 23 Anm 2.

115 Vgl ErlRV 2191 BlgNR 24. GP, 23.

Wie bereits oben erwähnt, regeln zwar das B-KJHG bzw die entsprechenden Ausführungsgesetze der Länder die Aufgaben des Kinder- und Jugendhilfeträgers, bieten aber keine rechtliche Grundlage für die dazu nötigen Eingriffe in das Obsorgerecht der Eltern entgegen deren Willen. Erziehungshilfen – egal ob in Form von Unterstützung der Erziehung oder in Form „voller Erziehung“ – können daher entweder nur aufgrund einer schriftlichen Vereinbarung mit den Eltern im Sinne des § 27 B-KJHG gewährt werden, die den Umfang der Einschränkung der Obsorge, die vereinbarte Hilfe und deren voraussichtliche Dauer zu enthalten hat,¹¹⁶ oder es bedarf einer entsprechenden pflegschaftsgerichtlichen Verfügung auf Antrag des Kinder- und Jugendhilfeträgers, sofern die Eltern mit der erforderlichen Erziehungshilfe nicht einverstanden sind. Die rechtlichen Grundlagen für pflegschaftsgerichtliche Eingriffe in die Obsorge finden sich in den entsprechenden Bestimmungen des ABGB.

Die Bezirkshauptmannschaften werden in keinem der genannten Fälle hoheitlich, sondern jeweils in Form der Privatwirtschaftsverwaltung tätig.¹¹⁷ Strittig ist die Handlungsform hingegen, wenn die Bezirkshauptmannschaft aufgrund von Gefahr im Verzug einschreitet. Ist das Kindeswohl offenkundig gefährdet und die sofortige Änderung des bestehenden Zustands notwendig, liegt nach der Rechtsprechung des OGH Gefahr im Verzug vor,¹¹⁸ was die Bezirkshauptmannschaften gemäß § 28 Abs 2 B-KJHG dazu verpflichtet, unverzüglich die erforderliche Erziehungshilfe zu gewähren. Dazu können die Bezirkshauptmannschaften gemäß § 211 ABGB die erforderlichen Maßnahmen der Pflege und Erziehung vorläufig mit Wirksamkeit bis zur gerichtlichen Entscheidung selbst treffen, was zur Folge hat, dass der Kinder- und Jugendhilfeträger im Umfang der getroffenen Maßnahmen vorläufig mit der Obsorge betraut ist. In diesem Fall haben die Bezirkshauptmannschaften unverzüglich, spätestens aber innerhalb von acht Tagen, die gerichtliche Entscheidung über die getroffenen Maßnahmen zu beantragen.¹¹⁹ Da somit auch bei Gefahr im Verzug die endgültige Entscheidung über die Obsorge dem Gericht obliegt, kommen die Gerichtshöfe des öffentlich-

116 Vgl *Staffe-Hanacek/Weitzenböck*, Kinder- und Jugendhilferecht § 27 Anm 1.

117 *Rass-Schell*, iFamZ 2011, 116.

118 Statt vieler OGH 10.5.2005, 1 Ob 60/05p.

119 Gemäß § 107a AußerstreitG hat das Gericht in diesem Verfahren auf Antrag des Kindes oder der Person, in deren Obsorge eingegriffen wurde, unverzüglich, tunlichst binnen vier Wochen, auszusprechen, ob die Maßnahme des Kinder- und Jugendhilfeträgers unzulässig oder vorläufig zulässig ist; siehe dazu *Höllwerth*, Die neue Prüfung der Interimskompetenz des Kinder- und Jugendhilfeträgers, ÖJZ 2015, 389 (389 ff).

en Rechts¹²⁰ und die überwiegende Lehre¹²¹ zu dem Schluss, dass der Kinder- und Jugendhilfeträger auch im Rahmen dieser „Interimskompetenz“¹²² als besonderer gesetzlicher Vertreter des Kindes bzw Jugendlichen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung tätig wird. Der OGH vertritt dagegen die Auffassung, dass Bezirkshauptmannschaften dann, wenn sie Erziehungsmaßnahmen vorläufig selbst treffen, hoheitlich tätig werden.¹²³ Die sich ergebende Judikaturdivergenz zwischen den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts und dem OGH hängt dabei auch mit der unterschiedlichen Herangehensweise bei der Unterscheidung zwischen Privatwirtschaftsverwaltung und Hoheitsverwaltung zusammen. Während Ausgangspunkt für die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts – anknüpfend an das öffentlich-rechtliche Rechtsschutzsystem – einzig die Frage ist, welche rechtstechnischen Mittel der Gesetzgeber für das Einschreiten des Kinder- und Jugendhilfeträgers bei Gefahr im Verzug bereitgestellt hat,¹²⁴ stellt der OGH, wenn für ein Einschreiten gesetzlich nicht die klassischen hoheitlichen Handlungsformen vorgesehen wurden, regelmäßig auf den Zusammenhang zu einem Hoheitsakt bzw einer hoheitlichen Aufgabe ab.¹²⁵

Ungeachtet dieses unterschiedlichen Zugangs ist dem VfGH darin beizupflichten, dass den Gesetzesmaterialien eindeutig der Wille des Gesetzgebers zu entnehmen ist, die Handlungen des Kinder- und Jugendhilfeträgers auch bei vorläufigen Maßnahmen aufgrund von Gefahr im Verzug der Privatwirtschaftsverwaltung zuzuordnen.¹²⁶ Freilich hat der Gesetzgeber nicht völlige Gestaltungsfreiheit im Hinblick darauf, ob er eine Aufgabe hoheitlich oder privatwirtschaftlich vollziehen lässt.¹²⁷ Unseres Erachtens hat der Gesetzgeber aber seinen rechtspolitischen Gestaltungsspielraum nicht überschritten, wenn er vorläufige Erziehungsmaßnahmen des Kinder- und Jugendhilfeträgers der Privatwirtschaftsverwaltung zuweist.

120 VfSlg 18.154/2007; VwSlg 18.446 A/2012.

121 Vgl *Rass-Schell*, iFamZ 2011, 116; *Schwaighofer*, in: Fuchs/Ratz (Hg), Wiener Kommentar zur StPO (2017) § 78 Rz 15; *Stabentheiner*, in: Rummel (Hg), Kommentar zum ABGB³ § 215 Rz 3; *Weitzenböck*, in: Schwimann/Neumayr (Hg), ABGB Taschenkommentar (2017) § 211 Rz 3.

122 Statt vieler OGH 24.5.2012, 1 Ob 4/12p.

123 OGH 24.6.2005, 1 Ob 49/05w. Ablehnend gegenüber dieser Entscheidung *Wienerroither*, Anmerkungen zur Entscheidung 1 Ob 49/05w des Obersten Gerichtshofs, ÖA 2005, 311 (311).

124 VfSlg 3262/1957, 6084/1969, 18.154/2007.

125 Vgl OGH 19.1.1999, 1 Ob 306/98a; auf diese Rechtsprechung verweist der OGH auch in seiner Entscheidung zu 1 Ob 49/05w.

126 ErlRV 172 BlgNR 17. GP, 22.

127 Vgl *Berka*, Verfassungsrecht⁶ (2016) Rz 659; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹¹ (2016) Rz 239.

Entscheidend ist die Zuordnung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe zur Hoheits- oder Privatwirtschaftsverwaltung nicht nur in Bezug auf Rechtsschutz, Amtshaftung und strafrechtliche Konsequenzen, sondern auch im Hinblick auf die Frage, ob Bezirkshauptmannschaften bei der Vollziehung der Kinder- und Jugendhilfe der Anzeigepflicht gemäß § 78 Abs 1 StPO unterliegen. Kindeswohlgefährdungen gehen oftmals mit der Verwirklichung von strafrechtlichen Tatbeständen einher. Gemäß § 78 Abs 1 StPO sind Behörden und öffentliche Dienststellen zur Anzeige an die Kriminalpolizei oder Staatsanwaltschaft verpflichtet, wenn ihnen der Verdacht einer Straftat bekannt wird, die ihren gesetzmäßigen Wirkungsbereich betrifft. Entscheidendes Abgrenzungskriterium ist dabei der „gesetzmäßige Wirkungsbereich“, der von der hM eng ausgelegt wird und nur auf die Hoheitsverwaltung Bezug nimmt.¹²⁸ Werden Bezirkshauptmannschaften dagegen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung tätig – wie eben auch in weiten Teilen der Kinder- und Jugendhilfe – unterliegen sie nicht der Anzeigepflicht. Eine Anzeigepflicht besteht somit in den wenigen Bereichen, in denen Bezirkshauptmannschaften im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe hoheitlich tätig werden, wie zB im Zusammenhang mit der Bewilligung privater Pflegeverhältnisse.¹²⁹

Sofern man jedoch abweichend von der hM eine Anzeigepflicht auch im Rahmen der privatwirtschaftlichen Kinder- und Jugendhilfe bejaht, würde eine solche Verpflichtung regelmäßig die Arbeit der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter an den Bezirkshauptmannschaften konterkarieren, da deren Arbeit wesentlich auf einer gemeinsamen Vertrauensbasis mit den betroffenen Personen aufbaut und eine Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft einer Vertrauensbasis geradezu abträglich wäre.¹³⁰ Insofern würde regelmäßig der Ausnahmetatbestand des § 78 Abs 2 Z 1 StPO schlagend werden, wonach eine Pflicht zur Anzeige nicht besteht, wenn die Anzeige eine amtliche Tätigkeit beeinträchtigen würde, deren Wirksamkeit eines persönlichen Vertrauensverhältnisses

128 Vgl *Pilnacek*, Anzeigepflicht der Jugendwohlfahrtsbehörden nach dem Strafprozessänderungsgesetz 1993, ÖA 1994, 83 (84); *Schwaighofer*, WK StPO § 78 Rz 12 mwN; aA *Schick*, Opferschutzrechte als Schutzrechte des Beschuldigten (Teil I), RZ 1994, 206 (213); *Wehinger*, Anzeigepflicht der Kinder- und Jugendhilfe, EF-Z 2013, 158 (161).

129 § 21 Abs 1 B-KJHG; siehe dazu unten III.B.3.b.

130 Die notwendige Vertrauensbasis für die Zusammenarbeit der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter mit den betroffenen Personen ist mitunter auch Grund für die Normierung erhöhter Anforderungen an die Verschwiegenheitspflicht, vgl ErlRV 2191 BlgNR 24. GP, 14; dazu umfassend *Parapatits*, Verschwiegenheitspflichten der Mitarbeiterinnen der Kinder- und Jugendhilfeträger und der Familiengerichtshilfe. Reichweite und Bedeutung im Rahmen institutioneller Zusammenarbeit, iFamZ 2013, 124 (124 ff); insbesondere zur Verschwiegenheitspflicht im Strafverfahren *Burianek*, B-KJHG 2013: Verschwiegenheitspflicht im Strafverfahren. Ausnahmen bei Auskunftersuchen der Staatsanwaltschaften und Gerichte, iFamZ 2013, 128 (128 ff).

bedarf.¹³¹ Erforderlichenfalls ist zum Schutz des Opfers aber gemäß § 78 Abs 3 StPO auch in diesen Fällen Anzeige zu erstatten.

Unabhängig davon, ob man eine Anzeigepflicht grundsätzlich bejaht oder nicht, sollte § 78 Abs 2 Z 1 iVm Abs 3 StPO die Leitlinie für Bezirkshauptmannschaften hinsichtlich einer etwaigen Anzeige darstellen: Sofern durch die Anzeige das Vertrauensverhältnis beschädigt und damit verbunden die Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe beeinträchtigt würden, ist – sofern es nicht der Opferschutz erfordert – keine Anzeige zu erstatten. In allen übrigen Fällen sollte unabhängig von einer Anzeigepflicht Anzeige bei der Kriminalpolizei oder der Staatsanwaltschaft erstattet werden.

b) Aufgaben im Zusammenhang mit Pflegeverhältnissen

Eine wichtige Rolle kommt den Bezirkshauptmannschaften auch im Zusammenhang mit der Fremdbetreuung von Kindern und Jugendlichen in Pflegeverhältnissen zu. Dabei ist zum einen zwischen Pflegeverhältnissen als Erziehungshilfe im Rahmen der „vollen Erziehung“ und sonstiger Fremdbetreuung, die aufgrund einer Vereinbarung zwischen den Eltern und den Betreuungspersonen erfolgt, zu unterscheiden.¹³² Zum anderen kann die Fremdbetreuung durch eine private sozialpädagogische Einrichtung oder durch Pflegeeltern erfolgen. Je nach Zweck und Art der Unterbringung haben die Bezirkshauptmannschaften unterschiedliche Aufgaben.

Soweit es sich um Pflegeverhältnisse im Rahmen der „vollen Erziehung“ handelt, sind die Bezirkshauptmannschaften im Wesentlichen für die Vermittlung sowie die Aufsicht über das Pflegeverhältnis zuständig. Zur Sicherung des Kindeswohls ist die Aufnahme eines Pflegekindees für potenzielle Pflegeeltern an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft. Sie müssen vor allem fachlich und persönlich geeignet sein. Im Hinblick auf die fachliche Eignung haben die (potenziellen) Pflegeeltern auch eine fachliche Vorbereitung und regelmäßig weiterbildende Kurse zu absolvieren.¹³³ Die Beurteilung der fachlichen und persönlichen Eignung sowie die Aufsicht über ein Pflegeverhältnis ist dabei jedenfalls dem Kinder- und Jugendhilfeträger vorbehalten und nach den landesrechtlichen Regelungen von den Bezirkshauptmannschaften wahrzunehmen. Dagegen können zur Vorbereitung und weiteren (fachlichen)

131 Siehe dazu *Pilnacek*, ÖA 1994, 84 f; *Wehinger*, EF-Z 2013, 161 ff.

132 *Hubmer*, Kinder- und Jugendhilferecht 281.

133 § 19 Abs 4 B-KJHG.

Begleitung der Pflegeeltern auch private Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen herangezogen werden (§ 19 Abs 1 B-KJHG).

Auch bei der Eignungsbeurteilung von potenziellen Pflegeeltern und der Aufsicht über Pflegeverhältnisse werden die Bezirkshauptmannschaften in Form der Privatwirtschaftsverwaltung tätig.¹³⁴ Dies mag zwar vor dem Hintergrund der damit verbundenen gegebenenfalls notwendigen Entscheidungen (etwa Veranlassung der notwendigen Maßnahmen, wenn sich im Rahmen der Aufsicht herausstellt, dass den Kindern im Rahmen des Pflegeverhältnisses keine förderliche Pflege und Erziehung gewährt wird) der Bezirkshauptmannschaften nicht von vornherein nachvollziehbar sein. Vergewärtigt man sich jedoch, dass Zweck des Pflegeverhältnisses die Sicherung des Kindeswohls und nicht die Erfüllung eines Kinderwunsches der Pflegeeltern ist, ist mit diesen Entscheidungen nicht zwingend ein Eingriff in die Rechte der Pflegeeltern verbunden. Dazu kommt, dass – wie oben bereits dargelegt – die Entscheidungen über die Obsorge dem Gericht obliegen und der Kinder- und Jugendhilfeträger die entsprechenden Verfügungen beantragen muss.

Eine andere Rolle kommt den Bezirkshauptmannschaften hingegen im Zusammenhang mit (nicht nur vorübergehenden) privaten Pflegeverhältnissen zu. Dies ist einer der wenigen Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe, in denen Bezirkshauptmannschaften hoheitlich tätig werden. Private Pflegeverhältnisse werden durch privatrechtliche Vereinbarungen zwischen den Obsorgeberechtigten und den künftigen Betreuungspersonen begründet. Die Gründe für das Eingehen eines solchen Pflegeverhältnisses können vielfältig sein, eine Gefährdung des Kindeswohls gehört jedoch nicht dazu, da diesfalls die Bezirkshauptmannschaften zum amtswegigen Einschreiten verpflichtet wären. Dennoch hat es der Gesetzgeber zur Sicherung des Kindeswohls für erforderlich erachtet,¹³⁵ private Pflegeverhältnisse betreffend Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres der Bewilligungspflicht und Aufsicht durch den Kinder- und Jugendhilfeträger zu unterstellen. Die Bezirkshauptmannschaften werden hierbei aber nicht als gesetzlicher Vertreter des Kindes- oder Jugendlichen tätig, sondern als Behörde in Form der Hoheitsverwaltung.¹³⁶ Dementsprechend ist die Pflegebewilligung bescheidmäßig zu erteilen oder gegebenenfalls zu widerrufen. Auch die Behebung etwaiger im Rahmen der Aufsicht festgestellter Mängel ist be-

¹³⁴ Vgl VwGH 2.4.2014, 2011/11/0173; in diesem Sinne auch *Hubmer*, Kinder- und Jugendhilferecht 267; *Rass-Schell*, iFamZ 2011, 116; *Schwaighofer*, WK StPO § 78 Rz 15.

¹³⁵ Vgl ErlRV 2191 BlgNR 24. GP, 20.

¹³⁶ Vgl ErlRV 2191 BlgNR 24. GP, 21.

scheidmäßig aufzutragen. Unabhängig von der Handlungsform gelten als Bewilligungsvoraussetzung bzw Maßstab für die Aufsicht die gleichen Kriterien wie bei Pflegeverhältnissen im Rahmen der „vollen Erziehung“ (fachliche und persönliche Eignung der Pflegepersonen; förderliche Pflege und Erziehung des Kindes).¹³⁷

c) Aufgaben im Zusammenhang mit Adoptionen

Schließlich werden Bezirkshauptmannschaften im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe auch bei der Abwicklung von Adoptionen eingebunden. Trotz des unterschiedlichen Lebenssachverhalts – weil es nicht (primär) um die Herausnahme eines Kindes aus einer Familie zur Sicherung des Kindeswohls geht – kommen dem Kinder- und Jugendhilfeträger im Zusammenhang mit Adoptionen ähnliche Aufgaben zu, wie im Zusammenhang mit Pflegeverhältnissen im Rahmen der „vollen Erziehung“. ¹³⁸ Der Kinder- und Jugendhilfe obliegt dabei die Beratung und Vorbereitung der potenziellen Adoptiveltern sowie von leiblichen Eltern, die ein Kind zur Adoption freigeben möchten, und die Adoptionsvermittlung inklusive Eignungsbeurteilung der potenziellen Adoptiveltern. Während Beratung, Vorbereitung und fachliche Begleitung auch privaten Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen überlassen werden kann, sind Adoptionsvermittlung und Eignungsbeurteilung jedenfalls dem Kinder- und Jugendhilfeträger vorbehalten. Die Verteilung der Zuständigkeit zwischen den Organisationseinheiten der Länder ist nach den landesrechtlichen Ausführungsgesetzen unterschiedlich ausgestaltet. Gemeinsam ist den Ausführungsbestimmungen, dass die Adoptionsvermittlung und Eignungsbeurteilung in Bezug auf Adoptionen im Inland jeweils den Bezirkshauptmannschaften zukommt. Im Hinblick auf grenzüberschreitende Adoptionen divergieren die Zuständigkeitsregelungen; teils wird zur Gänze die Landesregierung mit dieser Aufgabe betraut, ¹³⁹ teils teilen sich die Landesregierung und Bezirkshauptmannschaften die Zuständigkeiten ¹⁴⁰ und schließlich sind teilweise ausschließlich die Bezirkshauptmannschaften zuständig. ¹⁴¹

Die Bezirkshauptmannschaften haben im Zusammenhang mit Inlandsadoptionen zunächst festzustellen, ob Adoptionswerber eine för-

137 Vgl ErlRV 2191 BlgNR 24. GP, 21.

138 Dementsprechend belässt es zB das Sbg Kinder- und Jugendhilfegesetz im Hinblick auf die Eignungsbeurteilung der Adoptiveltern bei einem Verweis auf die Regelungen hinsichtlich der Eignungsbeurteilung für Pflegeeltern (§ 37 Abs 2 Sbg Kinder- und Jugendhilfegesetz).

139 Vgl § 36 Sbg Kinder- und Jugendhilfegesetz.

140 Vgl § 38 Abs 4 Oö. Kinder- und Jugendhilfegesetz.

141 Vgl § 7 Abs 2 NÖ Kinder- und Jugendhilfegesetz.

derliche Pflege und Erziehung gewährleisten können. Dabei ist die Eignung der potenziellen Adoptiveltern aus einer gesamtheitlichen Betrachtung der familiären und persönlichen Lebensverhältnisse zu beurteilen.¹⁴² Insbesondere bilden die Gesundheit, die Erziehungseinstellung, die Erziehungsfähigkeit, das Alter und die Zuverlässigkeit der Adoptionswerber und nicht zuletzt die Belastbarkeit des Familiensystems die Grundlage für die Entscheidung über die Eignung. Fällt die Beurteilung positiv aus, werden die Adoptionswerber auf eine „Warteliste“ gesetzt.¹⁴³ Wobei darunter weniger eine chronologische Warteliste zu verstehen ist, als ein Adoptionswerberpool, aus dem die Bezirkshauptmannschaften dann bei der Adoptionsvermittlung im engeren Sinn gemäß § 31 Abs 1 B-KJHG für ein Adoptivkind die am besten geeigneten Adoptiveltern auszuwählen haben.

Die Adoption an sich erfolgt durch einen schriftlichen Vertrag zwischen den potenziellen Adoptiveltern und dem Wahlkind bzw dessen gesetzlichen Vertretern (§ 192 Abs 1 ABGB). Damit dieser Vertrag wirksam wird, bedarf es einer gerichtlichen Bewilligung. Die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Adoption liegt somit letztlich auch diesfalls beim Gericht, weshalb nach der Rechtsprechung des VwGH die Bezirkshauptmannschaften auch im Zusammenhang mit Adoptionen (zumindest bei Inlandsadoptionen) privatwirtschaftlich agieren.¹⁴⁴ Der OGH differenziert hingegen zwischen Inlandsadoptionen und grenzüberschreitenden Adoptionen nach dem Haager Adoptionsübereinkommen¹⁴⁵ und ordnet Eignungsbeurteilungen im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Adoptionen der Hoheitsverwaltung zu.¹⁴⁶

Aus verfassungsrechtlicher Sicht erscheint die Zuordnung der Eignungsbeurteilung zur Privatwirtschaftsverwaltung problematisch. Auch wenn der Kinder- und Jugendhilfeträger gemäß § 196 Abs 1 Z 4 ABGB bei Inlandsadoptionen (nur) ein Anhörungsrecht besitzt und die diesbezügliche Stellungnahme einer Bezirkshauptmannschaft (die Eignungsbeurteilung) nach der Rechtsprechung des OGH lediglich ein Gutachten darstellt, das der Beweiswürdigung durch das Gericht unterliegt,¹⁴⁷ werden Adoptionswerber mit der negativen Eignungsbeurteilung faktisch von der Möglichkeit einer Adoption ausgeschlossen. Da

142 Vgl EIRV 2191 BlgNR 24. GP, 26.

143 Adoptionswerber müssen mit einer Wartezeit von mindestens zwei bis drei Jahren rechnen, vgl <help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/72/Seite.720003.html>.

144 VwSlg 18.804 A/2014.

145 Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit im Hinblick auf grenzüberschreitende Adoptionen.

146 OGH 17.7.2014, 4 Ob 45/14t.

147 Vgl OGH 17.7.2014, 4 Ob 45/14t.

dem Kinder- und Jugendhilfeträger das Vermittlungsmonopol zukommt (§ 31 Abs 2 B-KJHG) und die negative Eignungsbeurteilung zur Folge hat, dass man nicht auf die Liste der Adoptionswerber gesetzt wird, kommt man in diesem Fall – mangels Alternativen – gar nicht in die Verlegenheit, die Bewilligung eines Adoptionsvertrages bei Gericht zu beantragen. Insofern ist – entgegen der Rechtsprechung des VwGH¹⁴⁸ – zweifelhaft, ob trotz nicht bescheidmäßig zu erledigender Eignungsbeurteilung ein im Sinne des rechtsstaatlichen Prinzips erforderliches Mindestmaß an faktischer Effizienz des Rechtsschutzes gegeben ist.¹⁴⁹

IV. Schlussbemerkung

Der gegenständliche Abriss über die Rolle einer Bezirkshauptmannschaft bei der Vollziehung der Sozial- und Jugendhilfe verdeutlicht in erster Linie die Vielschichtigkeit der von den Bezirkshauptmannschaften zu vollziehenden Aufgaben. Hinzu kommt deren wechselnde Rolle, mal ausgestattet mit hoheitlichen Zwangsbefugnissen, mal privatwirtschaftlich agierend und schließlich auch als gesetzlicher Vertreter von Bürgerinnen und Bürgern. Eine exakte Trennlinie zwischen den Rollen lässt sich dabei nicht immer einfach ziehen. Die sich daraus ergebenden Herausforderungen spiegeln sich in den Anforderungen an die Bediensteten der Bezirkshauptmannschaft wider. Dementsprechend werden die Aufgaben im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe in weiten Bereichen von geschulten Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern erfüllt. Insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wird ihnen dabei eine große gesellschaftliche Verantwortung übertragen.

¹⁴⁸ VwSlg 18.804 A/2014.

¹⁴⁹ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht Rz 83.

Die Bezirkshauptmannschaft als Sicherheitsbehörde

I. Vorbemerkungen

Die Bezirkshauptmannschaften zählen kraft Art 78a Abs 1 B-VG und § 4 Abs 2 SPG zu den „Sicherheitsbehörden“, eine Zuschreibung, womit die Rechtsordnung gewisse Funktionen verbindet. Die folgenden Überlegungen haben jedoch nicht zum Ziel, das vergangene oder auch nur gegenwärtige Aufgabenspektrum der Bezirkshauptmannschaften in Sicherheitsbelangen minutiös und abschließend darzustellen.¹ Ein solches Vorhaben würde nicht bloß den Rahmen sprengen, sondern wäre auch – zumindest was die geltende Rechtslage anlangt – in absehbarer Zeit bereits wieder hoffnungslos überholt.² An Stelle dessen soll vielmehr der Versuch einer eher wertenden Erfassung unternommen werden, die Lücken bewusst in Kauf nimmt. Der zweite Vorbehalt, der zu machen ist, liegt darin, dass die folgende Betrachtung „vom Schreibtisch aus“ erfolgt und daher eine gewiss praxisferne akademische Einschätzung, wenn auch angereichert um einzelne eigene praktische Beobachtungen, darstellt. Eine umfängliche Befassung mit der titelgebenden „Rolle“ der Bezirkshauptmannschaften müsste zweifellos auch, oder vielleicht sogar primär die praktische Bedeutung der sicherheitsbehördlichen Funktion der Bezirkshauptmannschaften in der Verwaltungswirklichkeit einschließen. Dies kann jedoch aus den genannten Gründen nicht geleistet werden. Die folgenden Bemerkungen sind daher, soweit sie nicht rein rechtsdogmatischer Natur sind, unter diesem Vorbehalt zu verstehen.

1 Vgl für eine umfassende Übersicht der Polizeirechtsentwicklung *Szirba*, Das Recht der Polizeiverwaltung, in: Schambeck (Hg), Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich. Entwicklung und Gegenwartsprobleme, Bd 2 (1993) 831 bis 971.

2 Siehe für eine – in erheblichen Teilen schon wieder rechtshistorische – Momentaufnahme dieses Aufgabenspektrums zum Stichtag des 1. Oktober 2002 *Demmelbauer/Hauer*, Grundriss des österreichischen Sicherheitsrechts (2002).

II. Die Bezirksverwaltungsbehörde als verfassungsrechtlich vorgesehene Sicherheitsbehörde

Das B-VG selbst, also ohne Betrachtung verfassungsrechtlicher Nebengesetze, erwähnt die Bezirkshauptmannschaften nicht und die Bezirksverwaltungsbehörden, deren quantitativ wichtigster Typ sie sind, bloß an vier Stellen, davon nur ein einziges Mal mit materieller Aufgabenzuschreibung, nämlich in Art 78a Abs 1 B-VG. Demnach zählen die Bezirksverwaltungsbehörden, also in der Hauptsache die Bezirkshauptmannschaften, neben dem BMI und den Landespolizeidirektionen zu den „Sicherheitsbehörden des Bundes“. Dies indiziert – zumindest nominell – eine besondere Bedeutung der Bezirkshauptmannschaften in der Sicherheitsarchitektur der Republik, die allerdings wohl der administrativen Realität nicht ganz entspricht, wie schon ein oberflächlicher Blick auf das breite Aufgabenspektrum der Bezirkshauptmannschaften zeigt, in dem die sicherheitsbehördliche Funktion doch nur einen – keinesfalls überwiegenden – Teilbereich einnimmt. Dass die Bundesverfassung die Bezirkshauptmannschaften (Bezirksverwaltungsbehörden) in materieller Hinsicht vorzugsweise mit ihrer sicherheitsbehördlichen Funktion assoziiert, hat nämlich andere, eher „verfassungstechnische“ Gründe, denn die inhaltliche Absicht, die sicherheitsbehördliche Funktion der Bezirksverwaltungsbehörden besonders hervorzuheben und vor ihre anderen, verwaltungspolizeilichen Funktionen zu stellen. Dieser eher „rechtstechnische“ Hintergrund, dem Art 78a Abs 1 B-VG geschuldet ist, liegt in der Notwendigkeit der verfassungsrangigen Absicherung der Konstruktion des Sicherheitsbehördengefüges des Bundes insgesamt als eine besondere Form des Zusammenwirkens von Bundes- und Landesbehörden im organisatorischen Sinn, die ansonsten weder durch Art 102 B-VG noch durch eine andere, allgemeine verfassungsrechtliche Ermächtigung legitimiert wäre. Damit erweckt Art 78a Abs 1 B-VG aber nicht bloß einen möglicherweise nicht gerechtfertigten Eindruck einer besonderen (aktuellen, inhaltlichen) Wertigkeit der sicherheitsbehördlichen Funktion der Bezirksverwaltungsbehörden (Bezirkshauptmannschaften), sondern er erweist sich bei näherem Hinsehen auch als weniger „bestandsfest“, als vielleicht auf den ersten Blick zu vermuten wäre. Zwei Relativierungen ergeben sich bereits aus systematisch nahestehenden Bestimmungen des B-VG selbst: Zum einen ermächtigt Art 78a Abs 3 B-VG den (einfachen) Bundesgesetzgeber zu bestimmen, inwieweit Organe der Gemeinden als Sicherheitsbehörden einzuschreiten haben, was bereits denklogisch zu Lasten des sicherheitsbehördlichen Aufgabenspektrums der in Art 78a Abs 1 leg cit genannten Behörden gehen muss. Zum zweiten ermächtigt Art 78c B-

VG den (einfachen) Bundesgesetzgeber vorzusehen, dass die Landespolizeidirektionen für das Gebiet bestimmter Gemeinden „zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz“ sein können, was ebenfalls – diesfalls allerdings territorial zu denken – zu Lasten der Bezirksverwaltungsbehörden wirkt. Als die komplexeste Frage erweist sich jedoch jene nach dem inhaltlichen Garantiegehalt des Art 78a Abs 1 B-VG selbst. Dieser definiert zwar unter anderem die Bezirksverwaltungsbehörden als „Sicherheitsbehörden“, doch was ist damit – über eine bloße Titulierung hinaus – verknüpft? Unbestritten ist zunächst nur, dass die Funktion der „Sicherheits“-Behörde keine unumschränkte Verantwortung für alle Verwaltungsaufgaben umfasst, die begrifflich mit der Gewährleistung von „Sicherheit“ und sohin mit anderen Worten mit der Abwehr von Gefahren (= „Polizei“ schlechthin) verbunden sind. Das zeigt sich weniger am Beispiel der Bezirksverwaltungsbehörden, die ja auf einfachgesetzlicher Ebene tatsächlich weite Bereiche der Gefahrenabwehr (wie etwa Gewerbepolizei, Wasserpolizei) zugewiesen erhalten haben, als vielmehr beim BMI und den Landespolizeidirektionen, denen aber der Verfassungsgesetzgeber zweifellos keine so umfassenden Sicherheitskompetenzen zuschreiben wollte, sondern eben tendenziell nur jene, die dort nach historischem Herkommen, im Besonderen bei den ehemaligen Sicherheitsdirektionen, gebündelt waren,³ also im Wesentlichen die Aufgaben der sogenannten „Sicherheitsverwaltung“, diese wiederum nicht verstanden in einem strukturell-begrifflichen, sondern einem historisch-tradierten Sinn.⁴ Die sowohl praktisch als auch theoretisch reizvollere Frage kommt jedoch gleichsam „von der anderen Richtung“: Garantiert Art 78a Abs 1 B-VG ein Mindestmaß an Sicherheitsaufgaben zu Gunsten (unter anderem) der Bezirksverwaltungsbehörden, und zwar im Besonderen verstanden als Aufgaben im Bereich der „Sicherheitsverwaltung“, oder ließe er im Extrem auch eine völlige „Entkleidung“ dieser Sicherheitsbehörden von Aufgaben der Sicherheitsverwaltung zu, sodass letztlich auch ein insofern funktionsloses Behördengerippe verfassungskonform bestehen könnte, während die materiellen Aufgaben der „Sicherheitsverwaltung“ tatsächlich von anderen Behörden(-strukturen) wahrgenommen würden. Die letztere Position würde dem Sinn des Art 78a B-VG nicht gerecht. Auf der anderen Seite konnte sich jedoch auch eine Auslegung nicht durchsetzen, die der Sicherheitsbehördenarchitektur des Art 78a Abs 1 B-VG exakt jene Aufgaben garantiert (im Sinne von vorbehält), die historisch-tradiert unter dem Sammelbegriff der „Sicherheitsverwaltung“ verstanden

3 § 15 Beh-UG (StGBI 94/1945).

4 § 3 der Verordnung BGBl 74/1946.

wurden.⁵ Für eine solche Aufgabengarantie hätte es, so wurde argumentiert, einer deutlicheren Materienzuschreibung bedurft.⁶ Wenn damit also zwei äußere Auslegungsrahmen, die jeweils als unzutreffend erkannt werden, fixiert sind, nämlich die Ablehnung einer fixen Garantie aller Sicherheitsverwaltungsbereiche einerseits, die Ablehnung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Abziehung aller Sicherheitsverwaltungsagenden andererseits, dann resultiert daraus zwangsläufig die Frage, wo im weiten Spielraum zwischen diesen beiden Eckpositionen eine gehörige Lösung anzusiedeln ist. Ich⁷ habe mit anderen⁸ die – gewiss wenig originelle – These vertreten, dass Art 78a Abs 1 B-VG den dort genannten und als Sicherheitsbehörden apostrophierten Verwaltungsstrukturen zumindest „Kernaufgaben“ der Sicherheitsverwaltung garantiere. Dagegen ist ins Treffen geführt worden, dass der Begriff der Kernaufgaben jeglicher Abgrenzungsschärfe entbehre. Der Einwand ist per se nicht unberechtigt. Immerhin mag man zugunsten einer Kernbereichsthese aber ins Treffen führen, dass sie – mangels besserer Kriterien – auch vom VfGH, wenn auch in anderen Zusammenhängen, nämlich etwa im Zuge der Diskussion um ausgliederungsfeste Staatsaufgaben, verwendet wird.⁹

III. Das sicherheitsbehördliche Aufgabenspektrum der Bezirkshauptmannschaften

Die Bezirkshauptmannschaften sind als Bezirksverwaltungsbehörden „Sicherheitsbehörden“, denen § 2 Abs 1, § 4 Abs 2 und § 9 Abs 1 SPG prinzipiell die „Sicherheitsverwaltung“ zuweist. § 2 Abs 2 SPG definiert die Sicherheitsverwaltung abschließend als die Materien der Sicherheitspolizei, des Pass- und des Meldewesens, der Fremdenpolizei, der Überwachung des Eintritts in das Bundesgebiet und des Austritts aus ihm, des Waffen-, Munitions-, Schieß- und Sprengmittelwesens sowie

5 Siehe den Überblick über die Diskussion bei *Hauer*, Art 78a B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (16. Lfg 2015) Rz 3.

6 Einzig die erste allgemeine Hilfeleistung ist den Sicherheitsbehörden durch Art 78a Abs 2 B-VG explizit zugeordnet.

7 *Hauer*, Ruhe, Ordnung, Sicherheit (2000) 7 FN 25 mwN.

8 Etwa *Weber/Schlag*, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich (1995) 52 („Aufgabenkern“).

9 Vgl nur VfSlg 14.473/1996 (Austro Control): „Kernbereiche der staatlichen Verwaltung“.

des Pressewesens und der Vereins- und Versammlungsangelegenheiten, und knüpft damit augenscheinlich an die einschlägigen polizeilichen Kompetenztatbestände des Art 10 B-VG an.

Zu den Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften zählt damit an vorderster Stelle die Wahrnehmung der Sicherheitspolizei samt der ersten allgemeinen Hilfeleistungspflicht, jedoch mit Ausnahme der örtlichen Sicherheitspolizei. Die Sicherheitspolizei besteht in der Hauptsache in der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SPG. Dazu kommt (jedenfalls) noch der polizeiliche Staatsschutz, früher gemeinhin als „Staatspolizei“ bezeichnet. Konnte man bis zum Inkrafttreten des PStSG¹⁰ – zumindest in der Theorie – noch behaupten, dass auch die Bezirkshauptmannschaften in Folge der §§ 2, 3, 9 iVm 21 f SPG auch staatspolizeiliche Funktionen hatten, so scheint § 1 Abs 3 PStSG diese Funktionen nunmehr – wohl der Realität folgend – auch rechtlich bei spezialisierten Organisationseinheiten des BMI und der Landespolizeidirektionen zu konzentrieren.

Die Kriminalpolizei bildet insofern einen Sonderfall, als sie nach hM nicht zur Sicherheitspolizei und nicht zur Sicherheitsverwaltung gezählt, sondern der Strafrechtspflege zugeschlagen wird.¹¹ Nach § 18 Abs 2 StPO obliegt die Kriminalpolizei gleichwohl den „Sicherheitsbehörden“, worunter auch in diesem Zusammenhang – wie die Anknüpfung in § 18 Abs 2 StPO an das Organisationsrecht des SPG deutlich macht – unter anderem die Bezirksverwaltungsbehörden (Bezirkshauptmannschaften) gemeint sind. In Folge der besonderen Struktur des kriminalpolizeilichen Dienstes dürfte damit allerdings nicht allzu viel Tätigkeitsaufwand bei der Bezirkshauptmannschaft, verstanden als Dienststelle, anfallen, da der kriminalpolizeiliche Exekutivdienst, also die kriminalpolizeiliche Haupttätigkeit, soweit sie überhaupt der Verwaltung zuzurechnen ist,¹² bei den separierten Wachkörpern¹³ anfällt. Zugespitzt mag man daher vermuten, dass die Hauptaufgabe der Bezirkshauptmannschaften im Dienste der Kriminalpolizei wohl bloß in der Verantwortung des Einschreitens „ihrer“ Exekutivorgane als belangte Behörde¹⁴ im Maßnahmenbeschwerdeverfahren vor den Verwaltungsgerichten¹⁵ liegt.

10 Polizeiliches Staatsschutzgesetz (BGBl I 5/2016).

11 Vgl idS auch die Festlegung zur Kriminalpolizei in § 18 Abs 1 StPO.

12 Und nicht im Auftrag von Gerichten oder der Staatsanwaltschaft erfolgt.

13 Dazu noch unten V.

14 § 9 Abs 2 Z 2 VwGVG (BGBl I 33/2013).

15 Art 130 Abs 1 Z 2 B-VG.

Betrachtet man die übrigen Themen der „Sicherheitsverwaltung“ jenseits der Sicherheitspolizei im Fokus der Funktion der Bezirkshauptmannschaft als Sicherheitsbehörde, so kommt man nicht umhin, zumindest teilweise einen Rollenwandel zumindest einzelner Teilbereiche der Sicherheitsverwaltung von 1868 bis dato im Hinblick auf das Maß ihrer „Polizeilichkeit“ zu konstatieren. Was damit genau gemeint ist, sei am Beispiel der Vereinsangelegenheiten („Vereinspolizei“) demonstriert: Die historischen Rechtsquellen zum Vereinsrecht aus der Anfangszeit der Bezirkshauptmannschaften weisen – nicht nur, aber doch – deutliche staatspolizeiliche Züge auf. So hat § 6 des Vereinsgesetzes 1867¹⁶ die Untersagung der Vereinsbildung nicht bloß auf Fälle der Gesetz- oder Rechtswidrigkeit, sondern – unbestimmter und damit weittragender – auch auf Fälle der „Staatsgefährlichkeit“ bezogen. Der Verein musste jede Vereinsversammlung mindestens 24 Stunden im Vorhinein der Polizei- bzw Bezirksbehörde anzuzeigen.¹⁷ Niemand durfte dazu „bewaffnet“ erscheinen,¹⁸ den Polizei- bzw Bezirksbehörden stand es aber frei, zu jeder Vereinsversammlung einen „Abgeordneten“ zu entsenden dem nicht nur „ein angemessener Platz in der Versammlung nach freier Wahl einzuräumen“, sondern „auf Verlangen Auskunft über die Person der Antragsteller und Redner zu geben“ war, und der ferner die „Aufnahme eines Protokolls über die Gegenstände der Verhandlung und über die gefassten Beschlüsse zu verlangen“ berechtigt war.¹⁹ Dieser „Abgeordnete“, sonst die Behörde selbst, konnte Vereinsversammlungen unter anderem an Ort und Stelle unmittelbar schließen, wenn diese einen „die öffentliche Ordnung bedrohenden Charakter“ angenommen hätten.²⁰ Die Teilnehmer an der Vereinsversammlung mussten dann bei sonstigem Zwang auseinander gehen.²¹ Über diese allgemeinen Regeln hinaus galten für „politische Vereine“ – was darunter zu verstehen war, war ohne nähere Determinierung von der „Landesstelle“ zu „beurteilen“²² – besondere Vorschriften, worunter § 32 VereinsG 1867 bemerkenswert war, der politische Vereine verpflichtete, der Polizei- bzw Bezirksbehörde „ihre Mitglieder binnen drei Tagen nach dem Beginn der Vereinstätigkeit und beziehungsweise nach jeder Aufnahme eines neuen Mitglieds anzuzeigen und alljährlich einen Aus-

16 Gesetz vom 15. November 1867 über das Vereinsrecht (RGI 134/1867).

17 § 15 VereinsG 1867.

18 § 14 VereinsG 1867.

19 § 18 VereinsG 1867.

20 § 21 VereinsG 1867.

21 § 22 VereinsG 1867.

22 § 35 VereinsG 1867.

weis über die Zahl der Mitglieder vorzulegen“ (immerhin waren diese Vorlagen „stämpelfrei“). Es bedarf keiner näheren Begründung, dass diese Vorschriften den Geist des Misstrauens gegenüber Staatsbürgern²³ atmeten und dass dieses Misstrauen staatspolizeilicher Art war. Vergleicht man damit die Regelungsansätze des geltenden Vereinsrechtes,²⁴ so könnte der Kontrast nicht größer sein. Die vorhin hervorgehobenen Bestimmungen des VereinsG 1867 finden keine Entsprechung mehr, die Vereinsuntersagung²⁵ stellt neutral und unter dem Vorbehalt der Konformität zu Art 11 EMRK auf die „Gesetzwidrigkeit“ der beabsichtigten Vereinsgründung ab.²⁶ Nicht öffentliche Vereinsversammlungen sind frei.²⁷ Von spezifischen staatspolizeilichen Funktionen ist hier nichts mehr wahrzunehmen. Anstelle dessen liegen Schwerpunkte des geltenden Vereinsrechtes auf der Führung von Vereinsregistern, insbesondere zur Erteilung von Auskünften an jedermann,²⁸ auf der Rechnungslegung²⁹ und auf der Haftung für Verbindlichkeiten eines Vereins³⁰. Zugespitzt formuliert könnte man die Vereinsbehörden, die vor 150 Jahren augenscheinlich noch erhebliche staatspolizeiliche Funktionen erfüllt haben, nach geltender Rechtslage viel eher als eine Art Vereins- und Vereinsorgans-Registratur, gleichsam eine Art Firmenbuchstelle für Vereine, qualifizieren.³¹ Um Missverständnisse zu vermeiden, sei betont, dass diese Entwicklung von einem polizeistaatlichen zu einem offen-freiheitlichen Vereinsrechtssystem zweifellos zu begrüßen ist. Darin liegt nicht die Intention meines Vergleichs. Dieser soll vielmehr zeigen, dass die historisch geprägte Zuordnung der Vereinsrechtsadministration zu den Polizeimaterien im engeren Sinn, in heutiger Terminologie zur „Sicherheitsverwaltung“, die sich vielleicht weniger auf der Ebene der Bezirkshauptmannschaften, deutlicher noch auf der Landesebene durch Zuordnung zu den Landespolizeidirektionen

23 „Ausländer, Frauenspersonen und Minderjährige“ durften ohnehin nicht Mitglieder politischer Vereine sein (§ 30 VereinsG 1867).

24 Vereinsgesetz 2002 (BGBl I 66/2002).

25 Präziser (und verschämter): Die bescheidmäßige „Erklärung“, dass die Vereinsgründung nicht gestattet ist.

26 § 12 VereinsG 2002.

27 § 10 VereinsG 2002 iVm § 2 VersammlungsG.

28 § 17 VereinsG 2002.

29 §§ 21 f VereinsG 2002.

30 §§ 23 ff VereinsG 2002.

31 So ähnlich wie *Bernhard Raschauer* pointiert den berufsrechtlichen Teil der GewO 1994 mit einer Art „Wirtschaftskammer-Mitgliederevidenzgesetz“ verglichen hat (*B Raschauer*, Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung im materiellen Verwaltungsrecht, in *Lienbacher/Pürgy* [Hg], Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung [2012] 79 [87]).

manifestiert, bei materieller Betrachtung nur noch bedingt überzeugt und sich überwiegend nur noch entwicklungsgeschichtlich erklären lässt. Die rechtsdogmatisch zweifelsfrei gerechtfertigte³² Referenz auf Vereinsangelegenheiten im Zuge einer Betrachtung der Bezirkshauptmannschaften als „Sicherheitsbehörden“ erscheint so gesehen aber – unter Anlegung materieller Gewichtigungen – bei überblicksweiser Betrachtung der geltenden Gesamtrechtslage eher als zufällig.

Eine ähnliche Bedeutungsverschiebung mag man im „Passwesen“ erkennen. Vor 150 Jahren korrelierte das Passwesen noch der Fremdenpolizei. Nach § 5 des Erlasses des Ministeriums des Innern vom 10. Dezember 1850 über den Wirkungskreis der kaiserlich-königlichen Polizeibehörden³³ umfasste das Passwesen „die Evidenzhaltung der ankommenden und abreisenden Inländer im gewöhnlichen Verkehre, sowie auf Eisenbahnen und Dampfschiffen, die Behandlung und Überwachung besonders signalisirter und bedenklicher Individuen, die Prüfung der vorkommenden Reiseurkunden in Bezug auf ihre wesentlichen Merkmale, die Vidierung derselben, dann über vorläufiges Einvernehmen des Konskriptions-Amtes die Ertheilung von Reiseurkunden an Einheimische für das Inland, und die Erstattung von Anträgen an die Kreis-Präsidenten und rücksichtlich Statthalter zur Ausstellung von Reise-Urkunden an Inländer für das Ausland“. Reisebewegungen der Staatsbürger im Inland erschienen demnach von vornherein suspekt und aus polizeilichen Gründen beobachtungswürdig, Reisepässe für das Ausland erschienen überhaupt als dermaßen brisant, dass sie nicht von den Bezirksbehörden, sondern nur höhernorts erteilt werden durften. Das Passwesen war in diesem Sinn eine Art Fremdenpolizei für Inländer. Davon ist – gottlob – nichts mehr übrig geblieben. Die moderne Passrechtsadministration, in Sonderheit durch die Bezirksverwaltungsbehörden, erscheint demnach heutzutage nicht mehr so sehr als spezifische Polizeimaterie, sondern als eine Art staatliche Dienstleistungsfunktion für den reisewilligen Bürger im Zeitalter des Massentourismus. Polizeiliche Restfragmente finden sich – wenn ich die Praxis recht überblicke – nur noch bei Passversagungen für Personen, die mit dem Suchtmittel- oder Wiederbetätigungsstrafrecht in Konflikt geraten sind. Selbst da hat es den Anschein, zumal unter den Bedingungen der europäischen Reisefreiheit, dass die Passversagung eher als eine Art „Ne-

32 § 2 Abs 2 SPG.

33 Kundgemacht etwa in LGBl für Oberösterreich 108/1951 (abgedruckt zB bei *Dehmal*, Die österreichische Polizeigesetzgebung [1926] 110), im Gesetzesrang übergeleitet (VfSlg 2670/1954) und in seinen letzten Teilen, soweit er noch in Geltung stand, erst aufgehoben durch § 97 Abs 1 Z 2 SPG.

bensanktion“, denn als relevante Maßnahme zur Eindämmung der genannten Delinquenz dient.

Wenig überraschend hat sich auch das Pressewesen von der historischen „Preßpolizei“ zu einem ziemlich polizeifernen Medienordnungsrecht³⁴ gewandelt, dessen Schwerpunkte im Übrigen auf Bestimmungen liegen, die in der Vollziehung den Zivil- und Strafgerichten zukommen, im Besonderen solche des Persönlichkeitsschutzes, weshalb für die Bezirkshauptmannschaften allenfalls einige Verwaltungsstraffunktionen, etwa wenn gegen die Impressumspflicht verstoßen würde, verbleiben. Auch Plakatierungsbeschränkungen,³⁵ welche früher noch Verwaltungsbehörden und Gerichte intensiver beschäftigt haben, dürfen kein besonders aktuelles Thema mehr sein. Das sogenannte Pornographiegesetz³⁶ mit Ermächtigungen zu Verbreitungsbeschränkungen für „Druckwerke“ ist technisch und gesellschaftlich ohnehin reichlich obsolet.

Versammlungspolizei³⁷ ist zweifellos noch ein polizeiliches Thema an sich, aber weniger im territorialen Wirkungsbereich von Bezirkshauptmannschaften, sondern eher in urbanen Ballungszentren, die jedoch im Wesentlichen in den Zuständigkeitsbereich von Landespolizeidirektionen als Sicherheitsbehörden erster Instanz³⁸ fallen. Vereinzelte Baustellenbesetzungen und dergleichen, unter anderem bei staatlichen Infrastrukturvorhaben in umweltpolitisch sensiblen Zonen, mögen als eine Ausnahme von der Regel herhalten, und können – wie etwa die Baustellenbesetzung im oberösterreichischen Lambach³⁹ – Bezirkshauptmannschaften als Sicherheitsbehörden dann durchaus fordern.

Lange Zeit hat die „Fremdenpolizei“⁴⁰ eine erhebliche, vor allem in den letzten Jahrzehnten zunehmende Aufgabenbelastung der Bezirksverwaltungsbehörden bewirkt. Vor Jahrzehnten noch wurde auch das Asylwesen vereinfachend der Fremdenpolizei⁴¹ zugeschlagen und Asyl durch Ausstellung von Sichtvermerken auf Grundlage des Fremden-

34 Mediengesetz (BGBl 314/1982); *Demmelbauer/Hauer*, Sicherheitsrecht 325.

35 Vgl § 48 MedienG.

36 Bundesgesetz vom 31. März 1950 über die Bekämpfung unzüchtiger Veröffentlichungen und den Schutz der Jugend gegen sittliche Gefährdung (BGBl 97/1950).

37 § 2 Abs 2 SPG: „Versammlungsangelegenheiten“.

38 Art 78c B-VG, § 8 SPG.

39 Wasserkraftwerksbauvorhaben an der Traun; Baustellenbesetzung im Jahr 1996.

40 § 2 Abs 2 SPG.

41 Vgl nur etwa die ErlRV 270 BlgNR 18. GP, 17. Der Tatbestand „Asyl“ in Art 10 Abs 1 Z 3 B-VG geht erst auf die Novelle BGBl I 2/2008 zurück.

polizeigesetzes 1954⁴² gewährt.⁴³ Mit der Einrichtung des Bundesasylamtes als Asylbehörde im Jahr 1992⁴⁴ wurde die Asylthematik einer Sonderbehörde zugewiesen.⁴⁵ Beginnend mit dem Aufenthaltsgesetz 1992⁴⁶ wurde zunehmend auch das Einwanderungswesen aus dem bisherigen Fremdenpolizeirecht herausgelöst und es wurden die Vollzugszuständigkeiten des Fremdenpolizeiwesens und des Niederlassungswesens „strukturell klar getrennt“,⁴⁷ indem die Vollziehung des Niederlassungs- und Aufenthaltsrechts von der Sicherheitsverwaltung zur mittelbaren Bundesverwaltung verlagert und der Landeshauptmann als Regelbehörde eingesetzt wurde. In einem letzten Schritt hat die Einrichtung des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl (BFA)⁴⁸ als eine dem BMI unmittelbar untergeordnete Bundesbehörde außerhalb des Ordnungskonzepts der Sicherheitsbehörden (Art 78a B-VG) nun auch die zuletzt noch verbliebenen fremdenpolizeilichen Agenden von den Bezirkshauptmannschaften abgeschichtet. Das Grenzkontrollrecht („Überwachung des Eintrittes in das Bundesgebiet und des Austrittes aus ihm“)⁴⁹ hat sich seit „Schengen“ im Wesentlichen und abgesehen von Sondersituationen erübrigt⁵⁰ (bzw in der wesentlich verdünnten Form der „Schleierfahndung“ oder grenznaher Kontrollen ins Sicherheitspolizeigesetz verlagert⁵¹).

Wendet man sich schließlich der Waffenpolizei⁵² zu, so besteht diese in der Hauptsache in einer Art Buchführung über den legalen (offengelegten) Waffenbesitz (das Dunkelfeld illegalen Waffenbesitzes, das mit den Wanderungsbewegungen der letzten Jahrzehnte wohl zugenommen hat, lässt sich naturgemäß nicht in vergleichbarer Weise „verwalten“).⁵³ Dazu kommt die Kontrolle der Strafregisterauszüge bei Per-

42 BGBl 75/1954.

43 Vgl Rohrböck, Das Asylgesetz 1991 (1994) 35.

44 § 10 Asylgesetz 1991 (BGBl 8/1992).

45 Zuvor lag die Asylgewährung zuletzt bei den Sicherheitsdirektionen, wobei die Antragstellung jedoch (unter anderem) bei den Bezirksverwaltungsbehörden bzw Bundespolizeidirektionen vorzunehmen war (siehe das AsylG 1968, BGBl 128/1968; Coulon, Ausländer im österreichischen Recht [1991] 49).

46 BGBl 466/1992.

47 So die ErlRV 952 BlgNR 22. GP, 11.

48 BFA-Einrichtungsgesetz (BGBl I 87/2012).

49 Siehe das Grenzkontrollgesetz (BGBl 435/1996).

50 § 11 Abs 2 GrenzkontrollG.

51 Siehe § 35 Abs 1 Z 6 und Z 7 SPG.

52 Waffen- und Munitionswesen (§ 2 Abs 2 SPG).

53 Auf das Pyrotechnikrecht sei nur nebenbei hingewiesen (PyrotechnikG 2010, BGBl I 131/2009).

sonen, die Faustfeuerwaffen legal erwerben wollen,⁵⁴ die sorgfältige Verzeichnung periodisch vorzulegender Sachkundenachweise durch legale Waffenbesitzer⁵⁵ und die – durch Exekutivorgane besorgten – periodischen Hausbesuche beim rechtstreuen Teil der Waffenbesitzer zur Prüfung des verlässlichen Wegsperrens jener Faustfeuerwaffen,⁵⁶ die diese – um den typischen Rechtfertigungsgrund nach § 22 Abs 1 WaffG zu zitieren – „zur Selbstverteidigung bereithalten“ wollen. Das Schieß- und Sprengmittelrecht,⁵⁷ eine Art Sondergewerberecht,⁵⁸ ist – mit Ausnahme von Schieß- und Sprengmittelscheinen⁵⁹ und dem Verwaltungsstrafrecht – den Bezirksverwaltungsbehörden entzogen und den Landespolizeidirektion überantwortet.⁶⁰

Abrundend ist noch zu erwähnen, dass die in § 2 Abs 2 SPG des weiteren der Sicherheitsverwaltung zugerechnete Agende des Meldewesens ohnehin traditionell⁶¹ von den Gemeinden⁶² besorgt wird. Entsprechendes gilt auch für die Fundpolizei.⁶³ Der Anteil der Bezirksverwaltungsbehörden an anderen „polizeinahen“ Landesmaterien, wie im Besonderen der Veranstaltungspolizei⁶⁴ oder der Sittlichkeitspolizei, zählt nicht mehr zur Sicherheitsverwaltung. Die örtliche Sicherheitspolizei⁶⁵ ist ohnehin ex definitione den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich vorbehalten, der Anteil der Bezirksverwaltungsbehörden beschränkt sich hier auf die Funktion als Verwaltungsstrafbehörde.

54 § 8 iVm § 21 WaffG (BGBl I 12/1997).

55 § 25 WaffG iVm § 5 der 2. WaffV (BGBl II 313/1998).

56 §§ 3 f der 2. WaffV.

57 Siehe nunmehr das Sprengmittelgesetz 2010, BGBl I 121/2009, in Ablösung des unübersichtlichen und problematischen Schieß- und Sprengmittelgesetzes aus dem Jahr 1935, BGBl 196 (vgl zu letzterem näher *Demmelbauer/Hauer*, Sicherheitsrecht 283 ff).

58 Vgl § 2 Abs 1 Z 21 GewO 1994; *Demmelbauer/Hauer*, Sicherheitsrecht 283.

59 § 22 bis 28 SprengmittelG 2010.

60 § 38 Abs 1 SprengmittelG 2010.

61 Besonderes galt nur für den Wirkungsbereich von Bundespolizeibehörden bis zur Melderechtsnovelle BGBl I 28/2001.

62 Art 78a Abs 3 B-VG, § 13 Abs 1 MeldeG 1991 (BGBl 9/1992).

63 § 14 Abs 5 SPG.

64 Siehe dazu auch Art 15 Abs 3 B-VG.

65 Art 15 Abs 2, Art 118 Abs 3 Z 3 B-VG.

IV. Einschränkungen

Schon die voranstehenden Überlegungen haben gezeigt, besonders deutlich im Bereich der Fremdenpolizei, dass neben einer Tendenz zur „Entpolizeilichung“ klassischer Polizeirechtsmaterien auch ein Trend zur Verlagerung von Aufgaben der Sicherheitsverwaltung weg von den Bezirksverwaltungsbehörden konstatiert werden kann. Die Wegverlagerung erfolgt hin zu Sonderbehörden (Fremdenpolizei), zu ranghöheren Sicherheitsbehörden (etwa Staatspolizei), teilweise auch zu den Gemeinden. Ein Beispiel dafür findet sich etwa im Passwesen, wonach – ganz dem nunmehrigen Servicecharakter der Rechtsmaterie entsprechend – die Entgegennahme von Anträgen auf Passausstellung im Dienste der Bürgernähe auf die Gemeinden (teil)verlagert werden kann.⁶⁶

Der territoriale Vorbehaltsbereich zu Gunsten der Bundespolizeibehörden (bis Ende 2012) bzw nunmehr der Landespolizeidirektionen,⁶⁷ der zum Ende der Monarchie lediglich Graz, Wien und Wiener Neustadt⁶⁸ betraf,⁶⁹ wurde vor allem in der ersten Republik ausgebaut.⁷⁰ Nach 1945 kamen lediglich Leoben⁷¹ und Schwechat⁷² hinzu.⁷³ Nach wie vor sind die sicherheitsbehördlichen Funktionen auf der Bezirksebene daher für das Gebiet folgender Gemeinden den Bezirksverwaltungsbehörden entzogen:⁷⁴ Eisenstadt und Rust; Graz und Leoben; Innsbruck; Klagenfurt am Wörthersee und Villach; Linz, Steyr und Wels; Salzburg; St. Pölten, Wiener Neustadt, Schwechat⁷⁵; Wien. Die damit

66 Siehe § 16 Abs 3 Passgesetz (BGBl 839/1992) seit der Fassung der Passrechtsnovelle BGBl I 44/2001.

67 Art 78c B-VG.

68 Errichtet erst mit RGBl 84/1918, mit Exposituren ua in der k. u. k. Munitionsfabrik in Wöllersdorf und in der k. u. k. Pulverfabrik in Blumau.

69 Bezogen auf nunmehr österreichisches Territorium.

70 Salzburg (BGBl 365/1922); Eisenstadt (BGBl 415/1924); Linz (BGBl 96/1927); Klagenfurt (BGBl 15/1928); Steyr (BGBl 191/1930); Wels (167/1931); Villach (BGBl 268/1931); Innsbruck (BGBl 43/1933); St. Pölten (BGBl 29/1938); *Pöschl*, Art 78c B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2. Lfg 1999) Rz 1 f; *Szirba*, Polizeiverwaltung 857 ff.

71 BGBl 188/1948.

72 BGBl 230/1954.

73 In Mödling wurde 1954 (BGBl 244/1954) ein Bundespolizeikommissariat eingerichtet, jedoch 1955 wieder aufgelöst; dazu *Szirba*, Polizeiverwaltung 898.

74 Siehe nunmehr § 8 SPG.

75 Samt dem im Gebiet der Gemeinden Fischamend, Klein-Neusiedl und Schwadorf gelegenen Teilen des Flughafens Wien-Swechat.

verbundenen Einschränkungen gingen jedoch im Wesentlichen nicht zu Lasten von Bezirkshauptmannschaften, sondern von Statutarstädten.

V. Der Exekutivdienst

Polizei bedingt gemeinhin, jedenfalls aber in Kernbereichen wie der Sicherheitspolizei, der Kriminalpolizei und der – freilich – den Bezirkshauptmannschaften mittlerweile ohnehin entzogenen Fremdenpolizei, einen Exekutivdienst durch spezialisierte Exekutivorgane. Das gilt auch für die Bezirkshauptmannschaften. Mit diesem Punkt ist nun eine bemerkenswerte organisatorische Besonderheit im gegebenen Zusammenhang angesprochen, die freilich selbst eine so lange historische Tradition hat, wie die Bezirkshauptmannschaften existieren. Im Unterschied zu den staatlichen Polizeibehörden (namentlich den Bundespolizeibehörden bis Ende 2012,⁷⁶ nunmehr den Landespolizeidirektionen, soweit sie als Sicherheitsbehörde erster Instanz zuständig sind⁷⁷), die durchwegs über „eigene“, mehr oder minder inkorporierte Exekutivkörper verfüg(t)en, war der Exekutivkörper, der den Bezirkshauptmannschaften zur Verfügung stand, seit jeher organisatorisch separiert. Dies mag sich aus der historischen Entwicklung erklären. Als erster flächendeckender, systematisch organisierter polizeilicher Exekutivkörper wurde im Jahr 1850 die Gendarmerie eingerichtet.⁷⁸ Sie war ursprünglich ein besonderer Teil des Heeres der Monarchie, also schon aus diesem Grund organisatorisch abgetrennt. An dieser organisatorischen Selbstständigkeit hat sich auch im Laufe der späteren Entwicklung wenig geändert, wenn auch die Gendarmerie später aus der Militärorganisation herausgelöst wurde. Diese Trennung hat sich in der Republik nur noch verfestigt, was zweifellos auch mit der Kompetenzverteilung verbunden war: Während die Bezirkshauptmannschaften organisatorische Landesbehörden waren, war die – nunmehrige – Bundesgendarmerie organisatorisch eine Einrichtung des Bundes,⁷⁹ ab dem Jahr 1929 war den Ländern überdies die Aufstellung von Landes-Wachkörpern untersagt.⁸⁰ Daraus ergab sich auch die bekannte Aufspaltung der Unterstellungsverhältnisse: War die Bundesgendarmerie den Bezirks-

76 Siehe § 8 SPG idF vor BGBl I 50/2012.

77 Art 78c B-VG, § 8 SPG.

78 Siehe das Provisorisch-organische Gesetz über die Gendarmerie in dem österreichischen Kaiserstaate (RGI 19/1850).

79 Art 10 Abs 1 Z 14 B-VG (StF): „Bundespolizei und Bundesgendarmerie“.

80 Art 10 Abs 1 Z 14 B-VG in der Fassung BGBl 392/1929.

hauptmannschaften zwar auch in Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung⁸¹ fachlich unterstellt und weisungsgebunden, so war sie hingegen dienstlich-organisatorisch eigenen Dienstbehörden unterstellt und weisungsgebunden.⁸² Der Umstand, dass die Gendarmerieorganisation zugleich ihre eigene Dienstbehörde mitumfasst hat,⁸³ hat noch weiter zur Verselbständigung und Distanzierung des Wachkörpers von den Bezirkshauptmannschaften als Fachbehörden geführt. In der Praxis hatte dies zur Folge, dass die Bundesgendarmerie in den Belangen der Sicherheitsverwaltung und im Besonderen auch in der Kriminalpolizei ein relatives Eigen- und auch Parallelleben - neben den Bezirkshauptmannschaften - entwickelt hat. Dies galt gerade für jene Materien der Sicherheitsverwaltung, die schwerpunktmäßig im exekutiven Außendienst zu erledigen waren. An diesem Verhältnis hat sich auch durch die Ablösung der Bundesgendarmerie durch den zusammenfassenden Wachkörper „Bundespolizei“, der auch die bis dahin neben der Bundesgendarmerie existierenden Wachkörper der damaligen Bundespolizeibehörden⁸⁴ in sich aufgenommen hat, wenig geändert. Pointiert lässt sich damit formulieren, dass die Bezirkshauptmannschaft im Bereich der Sicherheitsverwaltung die „Schreibtischpolizei“ erledigt, während der aus polizeilicher Sicht möglicherweise brisantere Exekutivdienst von organisatorisch selbständigen Bundeseinheiten besorgt wurde und noch immer wird. Nichts anderes gilt für die Kriminalpolizei. Nur am Rande sei erwähnt, dass sich dieser Befund auch auf das Verhältnis zwischen Bezirkshauptmannschaften und den sporadisch eingerichteten Gemeindewachkörpern übertragen lässt, die in der letzten Zeit verstärkt durch entsprechende Einbeziehungsklausen⁸⁵ für die Bezirkshauptmannschaften in den Exekutivdienst im Bereich der Sicherheitsverwaltung eingebunden werden konnten.

81 Für eine Unterstellung darüber hinaus bedurfte es im Sinne von VfSlg 4692/1964 einer besonderen gesetzlichen Anordnung.

82 Näher *Demmelbauer/Hauer*, Sicherheitsrecht 22 f.

83 Insofern hatte die Bundesgendarmerie also auch Behörden- und nicht bloß den Charakter von behördlichen Hilfsorganen; *Demmelbauer/Hauer*, Sicherheitsrecht 22 f; *Thienel*, Die Aufgaben der Bundesgendarmerie (1986) 43.

84 Bundessicherheitswachekorps und Kriminalbeamtenkorps.

85 Siehe Art 118a B-VG und auf einfachgesetzlicher Ebene etwa § 9 Abs 3 und 4 SPG.

VI. Resümee

Die Bezirkshauptmannschaften waren in ihren Anfängen vor 150 Jahren zweifellos wichtige Sicherheitsbehörden, die bei wertender Gesamtschau damals gerade auch staatspolizeiliche Funktionen innehatten, ja deren damaliges polizeiliches Aufgabenspektrum wohl gerade auch staatspolizeilich zu denken und zu verstehen war. Die Bedeutung der sicherheitsbehördlichen Funktion hat sich in der Zwischenzeit durch mehrere Entwicklungslinien nicht unerheblich relativiert. Dies zum einen dadurch, dass andere – nämlich außerhalb der Sicherheitsverwaltung liegende – Verwaltungsmaterien im Sozial-, Umwelt- und Technikstaat die Aufgaben der Sicherheitsverwaltung zumindest quantitativ überflügelt haben; exemplarisch sei nur auf das Verkehrsrecht, das Anlagenrecht und das Sozialhilferecht hingewiesen. Zudem haben die Materien der Sicherheitsverwaltung teilweise ihren ursprünglichen polizeilichen Charakter in erheblichem Maß verloren (exemplarisch etwa das Passwesen oder die Vereinsangelegenheiten). Beschneidungen der Agenden der Bezirkshauptmannschaften erfolgten auch durch Verlagerung auf höhere Ebenen oder andere Behörden (exemplarisch die Fremdenpolizei). Verbliebene „starke“ Polizeirechtsmaterien wie etwa die Sicherheitspolizei sind hingegen dadurch charakterisiert, dass die Bezirkshauptmannschaften infolge der organisatorischen Selbständigkeit „ihrer“ polizeilichen Exekutivkörper auf die Funktion einer „Schreibtischpolizei“ beschränkt in Erscheinung treten.

Die Bezirkshauptmannschaft als (erste und letzte) Administrativbehörde

I. Ein Blick über den Gartenzaun

Werfen Sie mit mir einen Blick über den Gartenzaun. Zäune und Mauern verstellen oft die freie Sicht auf schöne und interessante Gärten. Auch hier gilt, was wir alle schon als Kind erfahren haben: Unbekanntes, Verstecktes oder Verborgenes weckt in besonderem Maße unser Interesse. Gerne schauen wir deshalb in fremde Gärten. Es gibt dort Neues, Schönes, Überraschendes und manchmal auch Exotisches oder Erheiterndes zu entdecken. Was wird angepflanzt? Welche Früchte werden geerntet? Wie ist der Garten angelegt und strukturiert? Manche Gärten werden mit akribischer Genauigkeit angelegt und kultiviert. In anderen wiederum wird der Natur mehr Freiraum gewährt und ist auf den ersten Blick gar nicht erkennbar, was von der Hand des Gärtners beeinflusst, welche Pflanzenkombinationen bewusst angelegt worden sind oder was tatsächlich wild gewachsen und durch das freie Spiel der natürlichen Kräfte entstanden ist.

Bei Gartenbauexperten und Hobbygärtnern gleichermaßen beliebt ist der Besuch von großen Schaugärten. Wenn die Buntheit und Vielfalt der Gartenwelt bei den Besuchern Erstaunen auslöst und ihren Erfahrungshorizont erweitert, empfinden sie den Ausflug als besonders lohnend. In unbekümmerter Atmosphäre kann so allmählich und sanft die Erkenntnis wachsen, dass die eigenen Vorstellungen und Erwartungen immer wieder in die selben Spuren führen und sich als wenig kreativ erweisen. Bei fachlich kompetenter Führung und einer offenen Geisteshaltung führt jedoch das Spektrum der Beobachtung weit über die Grenzen botanischer und gartenbautechnischer Erkenntnis hinaus. So spiegelt sich in Führungen und Streifzügen durch namhafte und besonders kultivierte Gärten immer auch der gesellschaftliche Hintergrund, der Zeitgeist bzw. das der Anlage zu Grunde liegende Kulturverständnis wider.

In meinem Streifzug durch den weitläufigen Schaugarten der Bezirkshauptmannschaften nehme ich die Themenlandschaft der administrativen Aufgaben in den Blick.

Was wird heute in diesem staatlichen Nutzgarten alles angepflanzt? Wie wird die Pflanzenvielfalt strukturiert und geordnet? Welche Gartenbau- und Erntemethoden werden angewendet? Wie arbeiten die Gärtner und wie kommen sie mit der Atmosphäre und den Klimabedingungen zu Recht? Welche Ideen und Entwicklungen prägen den Charakter dieser Gartenlandschaft?

II. Die Themenlandschaft der Administrativbehörde und ihr Umfeld

Der erste Überblick in der Themenlandschaft der Administrativbehörde gehört einerseits der Arten- und Sortenvielfalt bzw dem Aufgabenspektrum und andererseits den anzutreffenden organisatorischen Gliederungen bzw Aufgabenverteilungen.

Was wird heute innerhalb der administrativen Themenlandschaft der Bezirkshauptmannschaft alles gehegt und gepflegt?

Zunächst zur äußeren Abgrenzung. Diesbezüglich ist festzustellen, dass in dieser Festschrift für die bedeutenden Bereiche „Wahlen“, „Gemeindeaufsicht“, „Anlagenrecht“, „Bürgerservice“, „Sicherheit“, „Soziales“, „Kinder- und Jugendhilfe“, und „Verwaltungsstrafen“ eigene Themenlandschaften angelegt und bearbeitet worden sind. Die Auswahl dieser Bereiche ist gut getroffen und entspricht der praktischen Bedeutung der Themen. Wenn wir durch das Wegenetz streifen, das die Felder und Beete der administrativen Landschaft der Bezirkshauptmannschaft durchzieht, fällt in Bezug auf die Abgrenzung auf, dass es viele Querverbindungen in diese benachbarten Themenfelder gibt. Diese Querverbindungen sind manchmal gut ausgebaut und befestigt. Da und dort sind sie nur noch als Wegspuren erkennbar und wenig begangen. Die Abgrenzung zu diesen benachbarten Themenlandschaften verläuft nicht geradlinig und gehen die zu bearbeitenden Felder in der alltäglichen Arbeit teilweise ineinander über. Beispielsweise passen die Aufgaben zur Einhaltung der Informationspflichten nach den Umweltinformationsgesetzen¹ vorzüglich zum „Anlagenrecht“ und werden deshalb häufig in der diesbezüglichen Abteilung vollzogen. Die Aufgaben zur Bekanntgabe von Umweltinformationen könnten aber auch gemeinsam mit den im Behördenalltag zu beachtenden Auskunftspflichten oder mit den Agenden der Öffentlichkeitsarbeit im allgemeinen

¹ Umweltinformationsgesetz (UIG, BGBl 495/1993 idgF) und die von den Ländern erlassenen Gesetze zur Umsetzung der RL 2003/4/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Jänner 2003.

Themengarten „Bezirkshauptmannschaft als Administrativbehörde“ bearbeitet werden. Auch an Hand der Aufgaben des Pyrotechnikgesetzes lassen sich unterschiedliche Anknüpfungsmöglichkeiten aufzeigen bzw ist dies bereits Ausfluss der Kompetenz- und Gesetzeslage. So werden die Kontrollaufgaben im Zusammenhang mit dem Inverkehrbringen von pyrotechnischen Gegenständen (Marktüberwachung) oder mit der Bewilligung von Feuerwerken im Feld der Sicherheitsverwaltung – hierarchisch der Landespolizeidirektion und dem Bundesministerium für Inneres unterstellt – bearbeitet. Die Vorschriften betreffend die Lagerung pyrotechnischer Gegenstände werden hingegen im Rahmen der Verfahren für die gewerberechtliche Genehmigung von Betriebsanlagen durchwegs in der für Umwelt- oder Anlagenrecht zuständigen Abteilung vollzogen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass sich das Verbot des Versandhandels mit pyrotechnischen Artikeln an Letztverbraucher aus dem beruflichen Gewerberecht (§ 50 Abs 2 GewO) ergibt.

So gibt es im Schaugarten der Bezirkshauptmannschaften Pflanzenarten bzw Geschäftsfelder bundes- und landesrechtlicher „Abstammung“, die problemlos in verschiedenen Organisationseinheiten (Themenlandschaften) angepflanzt werden können. Sie können da oder dort prächtig gedeihen und ihren Zweck erfüllen. Die Gärtner haben nur darauf zu achten, dass am jeweiligen Standort die Bodenqualität und die Lichtverhältnisse stimmen und dass ein angemessener Rhythmus der Bewässerung eingehalten wird. Wenn die grundlegenden Bedürfnisse erfüllt werden, ist es glücklicherweise für die Bearbeitung der administrativen Aufgaben nicht relevant, in welcher Ecke des Gartens sie angelegt worden sind. Schließlich erfolgt die zu vollziehende Arbeit im Wesentlichen nach den gleichen rechtlichen Kriterien und ergibt sich die Bearbeitungsweise weitgehend aus den detaillierten Vorgaben der Gesetz- und Verordnungsgeber.

III. Die Strukturvielfalt innerhalb der administrativen Themenlandschaft

Der erste Blick in die Strukturen der administrativen Themenlandschaft lässt gleich erkennen, dass die Anzahl der Abteilungen bzw Referate und deren Bezeichnung variiert. Allerdings werden durchwegs ähnliche Themen und Aufgaben gemeinsam im einem Sachgebiet bearbeitet. Die Gründe dieser strukturellen Diversität sind vielfältig. Oft ist die strukturelle Gliederung historisch gewachsen, tief verwurzelt und gut gepflegt. Zwangsläufig ergibt sich die organisatorische Varianz auch aus den lan-

desrechtlich unterschiedlichen Organisationsvorschriften und den etwas divergierenden Kompetenzen der Bezirkshauptmannschaften in landesrechtlichen Verwaltungsmaterien oder aus regionalen Unterschieden. Selbstverständlich spielen dabei auch die räumlich bzw topografisch unterschiedlichen Gegebenheiten und persönliche Präferenzen der Dienststellenleiter eine Rolle.

Ein Blick auf die im Internet ersichtlichen „Schautafeln“ der Bezirkshauptmannschaften zeigt, dass der Einsatz des Personals durchwegs so organisiert ist, dass die einzelnen Einheiten, Referate, Abteilungen etc jeweils für die Bearbeitung eines Bündels von ähnlichen Themenfeldern bzw Rechtsgebieten verantwortlich sind. Die Arbeit bzw die Geschäfte sind nach der Art der zu bearbeitenden Felder bzw entsprechend dem sachlichen Zusammenhang aufgeteilt. Dieses alte an Rechtsgebieten orientierte Organisationsmodell bewährt sich nach wie vor bestens, da sie der anerkannten organisationstheoretischen Prämisse „Struktur folgt Strategie“ entspricht. Für die Bezirkshauptmannschaften besteht die Strategie darin, die Vollziehung der Gesetze zu gewährleisten. Folgerichtig werden daher jene Aufgaben zur Erledigung innerhalb einer Abteilung gebündelt, die auf derselben oder einer ähnlichen bzw verwandten Rechtsgrundlage beruhen. Zwangsläufig ergibt sich daraus eine klar definierte Arbeitsverteilung, wodurch Verzögerungen, Missverständnisse und negative Kompetenzkonflikte vermieden werden. Zweckmäßig und praxisnah erscheint die Struktur insbesondere dann, wenn sie den Schluss zulässt, dass bei der Wahl der organisatorischen Gliederung auch das Erfordernis des häufigen Zusammenwirkens mitberücksichtigt worden ist.

Drängt sich kein eindeutiger Sachzusammenhang auf oder gibt es mehrere Anknüpfungsmöglichkeiten, werden quantitativ unbedeutende Agenden entsprechend der gewachsenen Struktur oder unter Berücksichtigung der sonstigen personellen oder räumlichen Gegebenheiten im Rahmen einer größeren Einheit vollzogen. Häufig sind Agenden mit wenig Sachzusammenhang zu anderen Organisationseinheiten in jener Abteilung angesiedelt, in welcher die Agenden für die interne Verwaltung (Personal, Gebäudeverwaltung, Infrastruktur, Amtskasse/ Rechenstelle, Gemeindeaufsicht, Wahlen) wahrgenommen werden. So werden beispielsweise in vielen Bezirkshauptmannschaften in der zentralen Verwaltung auch die Verfahren nach dem Staatsbürgerschaftsgesetz, dem Namensänderungsgesetz, dem Geschworenen- und Schöffen-gesetz, dem Zivildienstgesetz oder die Verfahren betreffend die Kindergartenaufsicht wahrgenommen. In der zentralen Verwaltung sind häufig auch die Querschnittsmaterien oder Servicedienste (zB IT-Be-

treuung) angesiedelt, welche alle Organisationseinheiten betreffen bzw unterstützen.

Unter der Leitung der Bezirkshauptleute ist in der Regel formal nur eine weitere Führungsebene eingerichtet. Seltener, nämlich dann, wenn die Führungsarbeit auf Grund der Größe der Abteilungen bzw der großen Anzahl von Bediensteten unübersichtlich und schwer zu steuern ist, besteht hierarchisch eine weitere Führungsebene, wobei diese auch nur informell vorhanden sein kann.

Fallweise ist erkennbar, dass einzelne kleinere Sachgebiete wohl wegen der Verfügbarkeit des Fachpersonals selbständig in kleineren Organisationseinheiten geführt werden. Solche eigenständige Referate sind häufig für technische Fachdienste zB im Bereich der Gesundheits-, Veterinär- oder Forstverwaltung eingerichtet, die in der Regel nicht nur die Fachkompetenz bzw sachverständige Begutachtung beisteuern, sondern gleichzeitig auch die anfallenden administrativen Aufgaben vollziehen.

Die Sinnhaftigkeit der Differenzierung bzw Untergliederung der Aufgaben- und Personalstruktur stößt in der Praxis zunächst dort an ihre Grenzen, wo die laufenden Geschäfte in Zeiten geplanter oder unabsehbarer Abwesenheit von Bediensteten nicht mehr oder nicht mehr in der erforderlichen Zeit oder Qualität fortgesetzt bzw erledigt werden. Im Übrigen verleitet eine zu starke Arbeitsteilung tendenziell zu einer Überbewertung der jeweils eigenen Aufgaben. Nur noch das eigene Aufgabenfeld steht im Blickfeld der Betrachtung. Der Fokus auf ein einzelnes Spezialgebiet birgt die Gefahr von Engstirnigkeit und trübt den Blick für größere Zusammenhänge bzw für die Einordnung des eigenen Handelns in sachlich zu berücksichtigende Lebens- und Rechtsbezüge. Die Bereitschaft, gegenläufige Interessen anzuerkennen, sinkt ebenso wie die Fähigkeit, Verknüpfungen mit übergeordneten Zielen herzustellen und bestehende Gestaltungsspielräume für Kompromisslösungen oder zum Ausgleich gegenläufiger Interessen auszuschöpfen. In diesem Sinne hat die der Bezirkshauptmannschaft zu Grunde liegende subsidiäre Allzuständigkeit und Aufgabenvielfalt für das Wohl der Allgemeinheit positive Wirkungen. So erweist sich das breite Aufgabenspektrum der Bezirkshauptmannschaften in der Ausübung hoheitlicher Aufgaben als ein Faktor, der in der Verwaltungspraxis ausgleichend wirkt. Auf Grund des umfangreichen Konglomerates von Aufgaben ist die Bildung eines Spezialistentums – ausgenommen für den Bereich von wenigen bedeutenden Rechtsgebieten – von vornherein ausgeschlossen. Werden von einem Sachbearbeiter mehrere Themen bearbeitet, erhöht dies die Chance, dass er auch außergewöhnlichen Fällen oder

Lebenskonstellationen offen gegenübersteht und bereit ist, an menschlichen und sozial verträglichen Lösungen mitzuwirken. Schließlich ist die Aufgabenvielfalt bzw Aufgabenkonzentration bei der Bezirkshauptmannschaft auch für die Mitarbeiter selbst ein willkommenes Element, das Farbe in den Berufsalltag bringt, sei es durch die Abwechslung der berührten Themen und im Kontakt zu Normadressaten oder durch die Möglichkeit des Stellenwechsels innerhalb der Behörde.

Werden die für die Bearbeitung und Ernte geltenden Grundsätze des Gartenbaus bzw der Verwaltungsorganisation beachtet, macht es für die Ernte bzw den Besucher oder Betroffenen auf den ersten Blick keinen Unterschied, ob ein Beet in diesem oder in jenem Feld angelegt worden ist. Die gewählten Strukturen sind aber nicht nur „Geschmacksache“. Sie wirken sich auch auf den Erfolg bzw die Qualität der Arbeit und die Personalkosten aus. Als erfolgreich betrachte ich die Vollziehung dann, wenn die vom Gesetz und im Verordnungsweg definierten Aufgaben inhaltlich und zeitlich gut und mit einem angemessenen Aufwand erfüllt werden. In der Sprache der Gärtner ausgedrückt, hat man einen grünen Daumen, wenn es gelingt, die Pflanzen zum Blühen zu bringen und gute Früchte zu ernten. Dabei sind die klimatischen Bedingungen und die Bedürfnisse der Kunden zu berücksichtigen und ist auf eine gute Auslastung der Gärtner zu achten. Umgelegt auf die Bezirkshauptmannschaft bestimmen folgende Faktoren den zweckmäßigen Aufbau mit optimaler Größe der Organisationseinheiten bzw Führungsspanne:

- Komplexität der Aufgaben
- Delegationsgrad (Ausmaß der Ermächtigungen zur selbständigen Entscheidung / Approbationsbefugnisse)
- Koordinationsbedarf (vertikal: Erfordernis individueller oder standardisierter Anweisungen und Informationsaustausch; horizontal: Kommunikationsbedarf mit anderen hausinternen Stellen)
- Änderungspotenzial (Aufgabenänderungen, neue Aufgaben, Projektarbeiten)
- Entlastungsmöglichkeiten durch IT-Unterstützung, zentrales Wissensmanagement
- Personalkosten
- Qualifikation der Beschäftigten
- Häufigkeit des Personalwechsels oder personeller Engpässe, Möglichkeiten für die Personalentwicklung

IV. Strukturvielfalt und Entwicklungspotenzial

Im Hinblick auf Reformbestrebungen dürfen strukturelle Unterschiede in ihrer Bedeutung nicht überbewertet und regionale Unterschiede nicht pauschal schlecht geredet werden. Stattdessen sollte mehr Aufmerksamkeit und Zeit dem Einsatz von fachlich und sozial kompetenten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gewidmet werden. Durch engagierte Bedienstete, durch deren gute Ausbildung und durch ihre vorbildliche Arbeitseinstellung können organisatorische Defizite kompensiert werden und wachsen Reformideen von innen. Wo personelle Engpässe oder Langzeitkrankenstände an der Tagesordnung stehen, sind die Führungskräfte und Personalverantwortlichen aufgerufen, mehr Zeit, Geld und Energie in Grundlagenarbeit zu investieren. Gelingt es, langfristig gute Mitarbeiter einzustellen und ihnen Aufgaben zuzuweisen, die ihren persönlichen Kompetenzen und Fähigkeiten entsprechen, wirken sich organisatorische Unzulänglichkeiten oder Divergenzen in der Qualität und Quantität des Outputs nicht gravierend aus.

Ungeachtet dessen sind angesichts des sich ständig ändernden Berufs- und Lebensumfeldes und der steigenden Komplexität der Aufgaben Reformüberlegungen organisatorischer Natur immer angebracht. Sofern sie aber bloß auf eine organisatorisch-strukturelle Gleichschaltung abzielen, ist Vorsicht geboten. Reformprojekte treffen nur dann auf Veränderungsbereitschaft und greifen nur dann nachhaltig, wenn der Mehrwert allen involvierten Personen einleuchtet. Die Vorteile in den Verfahrensabläufen durch Vereinfachung oder Verkürzung der Verfahren, die Qualität der Erledigungen (Gesetzestreue, soziale Ausgewogenheit und Verhältnismäßigkeit) oder die Kosteneinsparungen müssen die mit einer Reform einhergehenden Nachteile (Brüche, Einschnitte) deutlich übertreffen. Bei Scheinreformen sind dagegen die leeren Hülzen aufzudecken.

In der strategischen Planung ist fortlaufend darauf zu achten, dass noch mehr Zeit und Mühe der Aufgabenkritik und der Beseitigung unterschiedlicher Vollzugspraktiken gewidmet wird. Es soll immer wieder gefragt werden, ob oder aus welchen Gründen eine Aufgabe vom Staat wahrgenommen werden muss. Leider sind die Bezirkshauptmannschaften häufig so mit der Bearbeitung der angefallenen Anträge und der Bearbeitung verwaltungsbehördlicher Maßnahmen oder der Erledigung sonstiger (Berichts-)Pflichten ausgelastet, dass die Auseinandersetzung mit grundsätzlichen Themen vielfach unterbleibt.

Unbestritten ist es verpönt, wenn eine Vorschrift in einer Bezirkshauptmannschaft anders vollzogen wird als in einer anderen. Doch auf-

gepasst: Der Vergleich könnte hinken und die unterschiedlichen Vorgangsweisen oder Ergebnisse in Wirklichkeit auf die verschiedenen Konstellationen der Einzelfälle zurückzuführen sein. Ist dies jedoch nicht der Fall, gebietet das Gesetz die Gleichbehandlung der Parteien bzw. Kunden und sind bei ordentlicher Verfahrensführung und Berücksichtigung aller rechtlichen Vorgaben und Interessen gleichartige Vorgangsweisen und Entscheidungen zu erbringen. In früheren Zeiten blieben unterschiedliche Vollziehungspraktiken oft unbemerkt. Heute leben wir in einer mobilen und vernetzten Welt, in welcher die Transparenz der behördlichen Arbeit in der Bevölkerung und auch innerhalb der Verwaltung einen weit höheren Stellenwert einnimmt. Die Abstimmung der Behördentätigkeiten zwischen den Bezirkshauptmannschaften hat im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung vor allem noch Potential in Bezug auf die Entwicklung bundesländerübergreifender Standards zur Gestaltung von Verwaltungsabläufen, zur Installierung eines *best-practice-sharing* oder zur Koordination von IT-Applikationen. Die diesbezüglichen Aktivitäten sind von den Oberbehörden zu steuern und bedürfen der Mitwirkung der versiertesten Rechtsanwender aus dem Kreis der Bezirkshauptmannschaften, welche für den fachlichen und praktischen Input freigestellt werden müssen und sicherstellen, dass die Ergebnisse stark mit den alltäglichen Herausforderungen verknüpft sind, um nicht als unnütze Papiertiger bewertet und ignoriert zu werden.

Besonders bei komplexen oder schwer verständlichen Rechtsvorschriften und bei Vorliegen bedeutsamer Probleme ist die Sicherstellung einer einheitlichen Vollziehung eine notwendige Maßnahme der Qualitätssicherung. Resultiert die uneinheitliche Vollziehung aus der Komplexität oder Unverständlichkeit von Regelungen, soll hinterfragt werden, wie auf der Ebene des Gesetz- oder Verordnungsgebers Klarheit geschaffen werden kann. Manchmal liegt es aber bloß an der fehlenden Kenntnis der Rechtslage oder an der Nichtanwendung juristischer Auslegungsmethoden. Schließlich hat nur ein geringer Anteil der Bediensteten eine fundierte juristische Ausbildung. In diesen Fällen liegt der Handlungsbedarf bei der rechtsanwendenden Behörde. Aber auch bei einem guten Wissensmanagement sind die Administrativbehörden allein schon auf Grund der Fülle der anzuwendenden Rechtsvorschriften mit der Anforderung des einheitlichen Rechtsvollzuges konfrontiert. Klassisch wird der einheitliche Vollzug im Erlassweg sichergestellt. Doch heute reicht das allein meist nicht mehr aus und sollten oberbehördliche Anordnungen auf einem verstärkten horizontalen Austausch der Bezirkshauptmannschaften untereinander aufbauen. Durch einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch kann die Performance

angehoben und herausgefiltert werden, wo tatsächlich verbindliche Vorgaben erforderlich sind. Wo kein Vergleich oder zu wenig Erfahrungsaustausch stattfindet, finden auch die von einzelnen Rechtsanwendern gefundenen Problemlösungen keine Verbreitung bzw allgemeine Anwendung.

Es kann auch vorkommen, dass Oberbehörden mangels unmittelbarer eigener Betroffenheit nicht gewillt sind, sich intensiv mit den jeweiligen Rechtsmaterien auseinanderzusetzen oder wo es schlicht und einfach an der Kenntnis der praktischen Probleme und der ungleichen Vollzugspraktiken fehlt. Vor allem dort, wo die Oberbehörden selbst keine einschlägigen Verfahren durchführen, fehlt die Praxis und entstehen tendenziell Informationsdefizite. Die Vorgaben stützen sich dann gleichsam auf ein vom Gesetzgeber in eine Rechtsnorm gegossenes Modell über die Lebenssachverhalte und deren Ordnung bzw Regelung. Tatsächlich erweist sich die Realität jedoch oft als viel bunter und werden die Rechtsanwender im unmittelbaren Kontakt mit dem Bürger immer wieder von unerwarteten und neuen Konstellationen überrascht. Dieses Distanzproblem hat sich durch die Schaffung der Unabhängigen Verwaltungssenate bzw der Landesverwaltungsgerichte verstärkt, da die Kenntnisse der Oberbehörden jedenfalls nicht mehr im Rahmen der Fallbearbeitung als Rechtsmittelinstantz erworben werden können. Teilweise werden solche Informationsdefizite dadurch abgefedert, dass in den Oberbehörden Bedienstete tätig sind, welche bereits einschlägige Erfahrungen bzw Dienstzeiten auf Ebene der Bezirkshauptmannschaften gesammelt haben oder wo ein intensiver vertikaler oder horizontaler Erfahrungsaustausch gepflegt wird.

Mit dem Blick in die Zukunft kann durch Etablierung von horizontal und vertikal vernetzten Wissensmanagementsystemen ein bedeutender Beitrag zur Qualitätssicherung und Vereinheitlichung der Vollziehung geleistet werden. Bei der Installierung solcher dienststellenübergreifenden Informatikanwendungen zur Unterstützung und Steuerung von Entscheidungsprozessen ist jedoch unbedingt darauf zu achten, dass sie unmittelbar in den Anwendungsprogrammen selbst platziert oder mit diesen so verknüpft werden, dass sie von dort aus bedient wer-

den können oder „im Hintergrund mitlaufen“. Nur so ist deren leichte Zugänglichkeit und tatsächliche Anwendung gesichert.²

V. Die Aufgabenvielfalt in der administrativen Themenlandschaft

Ein Rundgang im Schaugarten der Administrativbehörde führt uns zunächst vorbei an verschiedenen Nutzgärten. Im groß dimensionierten Gemüsegarten und in den Baum- und Obstgärten sind die Gärtner mit den für das Wirtschaftsleben geltenden Regelungen und Aufgaben der Bezirkshauptmannschaft beschäftigt.

Im nächsten Bereich, den Landschafts- und Blumengärten, gewinnt man Einblicke in die Tätigkeiten und Aufgaben im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes und über die Vollziehung der zahlreichen und umfangreichen Vorschriften im Bereich des Umweltschutzes. Dort wird die Behörde aktiv, um Luft, Wasser, Pflanzenwelt und Böden vor Schäden zu bewahren, allenfalls eingetretene Schäden einzudämmen und zu sanieren. In Bezug auf die Bedeutung und den Umfang sind in dieser Zone noch explizit die weiten Betätigungsfelder der Wasserwirtschaft und Abfallwirtschaft angelegt.

Als „Grüne Lunge“ in der administrativen Gartenlandschaft wird der bewaldete Teil bezeichnet, da er Kohlendioxid aufnimmt, Sauerstoff abgibt, die Luft anfeuchtet und Schadstoffe extrahiert. Die Besucher schätzen die reine und duftende Luft im Wald und können sich hier besonders gut erholen und entspannen. So stellt die Erhaltung der heimischen Waldgesellschaften und der Schutz der Pflanzen- und Tierarten in ihrer genetischen Vielfalt für die Behörde ein weiteres attraktives Betätigungsfeld dar. Die behördlichen Tätigkeiten haben jedoch wenig mit romantischer Waldesruh zu tun. Da und dort ist es nämlich notwendig, emotional ausgetragene Konflikte zwischen Akteuren aus den Bereichen Forst, Jagd, Freizeitnutzung oder Wirtschaft einer Lösung zuzuführen bzw nach Maßgabe der rechtlichen Vorgaben Entscheidungen zu fällen. Ungeachtet dessen ist die Erhaltung des Lebensraumes Wald eine sinnstiftende und verantwortungsvolle Aufgabe, welche die Lebensqualität für uns Menschen maßgeblich beeinflusst. Die Forstin-

2 Die Einrichtung fachspezifischer Wissensplattformen mit separatem Zugang scheitert in der Praxis oft daran, dass sie vom laufenden Fachinput der dezentralen Nutzer leben. Oft unterbleibt die Dateneingabe, weil die Nutzer einen hohen Qualitätsanspruch zu Grunde legen oder weil für sie damit ein zusätzlicher Aufwand verbunden ist, der zeitlich nach der eigentlichen Erledigung der Sache entsteht. Oft ist für die Anwender auch nicht klar, ob ihr Beitrag erforderlich ist oder nicht.

spektion achtet nachhaltig darauf, dass der Wald als Erholungsraum allen offen steht und seine Funktionen für den Schutz des Klimas, der Biodiversität, der Natur sowie als Wasserspeicher, Lärmschutz, Schutz vor Lawinen und Muren, und als Rohstofflieferant erhalten bleiben.

Als nächstes führt der Spaziergang durch einen Kräutergarten, in welchem sich das Personal den sanitätspolizeilichen Aufgaben widmet. Hier steht die Gesundheit der Bevölkerung im Fokus der Sachbearbeitung. Dies beginnt bei der Begutachtung von Einzelpersonen oder Personengruppen und reicht bis zur Kontrolle von gesundheitsrelevanten Einrichtungen wie Pflegeheimen, Krankenanstalten, Apotheken oder Bädern. In diesen Bereich fällt insbesondere die Begutachtung über die gesundheitliche Eignung von Personen zur Erlangung der Lenkberechtigung für Kraftfahrzeuge oder im Hinblick auf deren Einschränkung oder Entziehung. In vergleichbarer Weise werden Suchtgiftkonsumenten auf Grund entsprechender Meldungen untersucht und der Handlungsbedarf für gesundheitsbezogene Maßnahmen geprüft.

Unmittelbar angrenzend an den Kräutergarten erstrecken sich ausgedehnte landwirtschaftlich genutzte Wiesen und Weideflächen. Wie im Kräutergarten ist der Schutz vor der Ausbreitung von Krankheiten auch im Tätigkeitsfeld der Veterinärverwaltung ein zentrales Thema. Dazu gehören weiters Kontrollen der Tierhaltung, des Tierschutzes, des Tiertransports ebenso wie Überwachungstätigkeiten im Umgang mit Futtermitteln, Lebensmitteln tierischer Herkunft und zur Gewährleistung einer kontrollierten Tierkörperbeseitigung. Die tierschutzrechtlichen Aspekte im Zusammenhang mit der Ausübung der Jagd oder Fischerei sind eigens ausgestaltet und geregelt.

Im Nahbereich der Wirtschaftsverwaltung und der Sicherheitsverwaltung sind noch die umfangreichen verkehrsrechtlichen Agenden angesiedelt. Die administrativen Aufgaben im Straßenverkehrsrecht und Kraftfahrrecht und die Vollziehung anderer Sicherheitsvorschriften im Verkehrs- und Transportwesen bilden nicht nur im Rahmen der Tätigkeit als Strafbehörde ein wichtiges und für den Alltag besonders bedeutsames Aufgabengebiet. Verkehrstechnische Sicherheitsthemen stehen auch in den Verfahren nach dem Eisenbahn-, dem Luftfahrt-, dem Schifffahrts- oder dem Seilbahngesetz im Mittelpunkt, wobei diese Aufgaben überwiegend im Rahmen der anlagenrechtlichen Verfahren bearbeitet werden.

Die häufigsten direkten Kontakte mit den Bürgerinnen und Bürgern bestehen wohl bei der Ausstellung, Verlängerung oder beim Entzug von amtlichen Ausweisen wie Pässen, Personalausweisen oder Führerscheinen. Gerade in diesem Bereich ist durch Einrichtung von Bürgerservice-

stellen die Modernisierung weit fortgeschritten. Dienstleistungsorientiert werden zu bürgerfreundlichen Zeiten rasche und kompetente Erledigungen angeboten.

In der zusammenfassenden Beschreibung der vielfältigen administrativen Tätigkeitsbereiche fehlen noch einige hoheitliche Aufgaben, die keinem der genannten Bereiche zuzuordnen sind. Insbesondere sind hier die Vollziehung des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts, die Vornahme von Namensänderungen, die Entgegennahme der Kirchenaustritte, die Mitwirkung in der Gesetzesbegutachtung, in der Kontrolle von Zivildiensteinrichtungen, in der Kindergartenaufsicht, in Erhebungen für Verfahren zur Verleihung der Staatsbürgerschaft, in der Erstellung der Geschworenen- und Schöffnenlisten oder in Grundverkehrsangelegenheiten sowie die Mitwirkung oder Vorsitzführung in verschiedenen Kommissionen (Grundverkehrs-, Disziplinar-, Staatsgrenzkommissionen) anzuführen. Schließlich steckt auch in der Vollziehung der verwaltungsbehördlichen Verfahren zur Vollstreckung von Geldstrafen oder angeordneter verwaltungspolizeilicher Maßnahmen ein erheblicher Aufwand.

VI. Ein Blick in den Garten der Wirtschaftsverwaltung

Eine ausführliche Darstellung der charakteristischen Merkmale, der Probleme und Entwicklungspotenziale sowie der Instrumente und Methoden bzw. Verfahrensgrundsätze in der administrativen Bearbeitung in den jeweiligen Aufgabengebieten würde den vorgegebenen Rahmen sprengen. So möchte ich exemplarisch nur den Themengarten der Wirtschaftsverwaltung näher betrachten und anhand dieses Rechtsgebietes den Versuch unternehmen, kennzeichnende und auch auf andere Bereiche übertragbare Aspekte der administrativen Tätigkeit der Bezirkshauptmannschaft ansprechen.

Die Vollziehung der gesetzlichen Bestimmungen, die den Betrieb von wirtschaftlichen Unternehmungen regeln, war immer schon eine wichtige Aufgabe der Bezirkshauptmannschaft. Dabei hat sie vor allem die gewerberechtlichen Bestimmungen anzuwenden. Diese gelten grundsätzlich für alle Teilnehmer im wirtschaftlichen Verkehr und regeln das Berufsrecht für das kleinste Einzelunternehmen – wie ein Nagelstudio – genauso wie für große Industrieunternehmen etwa im Bereich der Mineralölbranche oder der Stahlproduktion. So sind die gewerberechtlichen Regelungen grundsätzlich für alle in der Produktion,

im Handel oder im Dienstleistungssektor tätigen Unternehmen von fundamentaler Bedeutung.

Der Regelungsbereich der Gewerbeordnung erstreckt sich auf alle nicht gesetzlich verbotenen Tätigkeiten, die selbständig, regelmäßig und in Ertragsabsicht ausgeübt werden. Jede gewerbsmäßig ausgeübte Tätigkeit bedarf einer Gewerbeberechtigung. Von diesem Grundsatz gibt es eine Reihe im Gesetz aufgelisteter Ausnahmen, für welche durchwegs eigene Vorschriften bestehen. Die von der Gewerbeordnung ausgenommenen Tätigkeiten sind solche, die traditionell nicht als gewerblich qualifiziert werden. Dies gilt für Verrichtungen einfachster Art oder für häusliche Nebenbeschäftigungen ebenso wie für Tätigkeiten im Bereich der Land- und Forstwirtschaft, der Kunst oder Wissenschaft sowie des Privatunterrichts und der Erziehung. Andere Ausnahmen betreffen gewerbsmäßig ausgeübte Tätigkeiten, für welche auf Grund des besonderen staatlichen Interesses spezielle Vorschriften erlassen worden sind oder die sich der Staat – zB im Glücksspiel- oder Tabakmonopol – vorbehalten oder die er einem strengeren Aufsichtsregime unterstellt hat. Dazu zählen insbesondere Verwaltungsvorschriften für Tätigkeiten im Bereich der Daseinsvorsorge oder der öffentlichen Sicherheit, wie jene im Bergbau bzw für die Gewinnung von Mineralrohstoffen oder den Betrieb von bestimmten Elektrizitäts- und Erdgasunternehmen. Spezifische Regelwerke bestehen auch für den Umgang mit Schieß- und Sprengmitteln oder pyrotechnischen Gegenständen, Arzneimitteln oder für den Bezug von Giften.

Ausgenommen vom Anwendungsbereich der Gewerbeordnung sind ferner selbständige Tätigkeiten in juristischen Berufen, wie jene der Rechtsanwälte und Notare oder im Bereich des Gesundheitswesens, wie die Tätigkeit der Ärzte, Dentisten, Apotheker und anderer Gesundheitsberufe. Schließlich sind noch die Geschäfte der Banken, Versicherungsunternehmen, Pensionskassen, Zahlungsinstitute ebenso wie der Betrieb von Verkehrsunternehmen mit Eisenbahnen, Seilbahnen, Kraftfahrlinien, Schiffen oder Luftfahrzeugen oder der Betrieb von Medienunternehmen gesonderten Regelungsregimen unterworfen. Auch diese von der Gewerbeordnung ausgenommenen Materien sind teilweise von der Bezirkshauptmannschaft zu vollziehen.

In der Vollziehung der gewerberechtlichen Vorschriften prüft und klärt die Bezirkshauptmannschaft die Voraussetzungen zur Gewerbeausübung. Sie setzt sich mit dem Umfang der jeweiligen Berechtigung und den bei der Ausübung zu beachtenden Pflichten auseinander und erfasst das Ruhen oder die Endigung einer Gewerbeberechtigung.

Die administrative Vollziehung beschränkt sich jedoch nicht nur auf das Berufsrecht, sie erstreckt sich auch auf das beim Betrieb von Anlagen einzuhaltende Schutzniveau. Die Ausgestaltung und Vollziehung beider Rechtsbereiche beeinflussen maßgeblich das Ausmaß der unternehmerischen Freiheit, den Stellenwert und die Rollenverteilung der wirtschaftlichen Akteure, die Abläufe im Wirtschaftsleben und letztlich auch die Qualität der Waren und des Angebotes, die Konkurrenzfähigkeit der Betriebe und die Entwicklung der Wirtschaftslage allgemein. Insbesondere bestimmen die gewerberechtlichen Vorschriften und deren Vollziehung auch, ob und inwieweit bei der Gewerbeausübung den Schutzinteressen der Arbeitnehmer, der Kunden, der Gewerbetreibenden selbst, der Nachbarschaft oder der Umwelt Rechnung getragen wird. Vor allem in den betriebsanlagenrechtlichen Verfahren wird von der Bezirkshauptmannschaft im Einzelfall am Ort des Geschehens geklärt, ob und inwieweit Interessen der Sicherheit, der Gesundheit, der Lebensqualität berührt werden bzw ob der Betrieb überhaupt oder unter Vorschreibung konkretisierter Schutzmaßnahmen genehmigt wird, um die Interessen des Lärmschutzes zu wahren und gesundheits-schädliche sowie unzumutbare Immissionen in Form von Schadstoffen oder Erschütterungen zu vermeiden.

Die verantwortungsvolle Durchführung der gewerberechtlichen Verfahren trägt wesentlich mit dazu bei, existentielle Interessen großer Bevölkerungsteile zu schützen und Konflikte zwischen den angeführten Personenkreisen zu vermeiden oder diese in einem geordneten rechtlichen Rahmen auszutragen. Auf diese Weise sorgt die Bezirkshauptmannschaft für einen ausgewogenen Interessenausgleich und schützt die Umwelt im unmittelbaren Nahbereich der Betriebe und darüber hinaus. Die umsichtige Durchführung von Verfahren und gesetzeskonforme Entscheidungen stellen wichtige Bausteine für eine nachhaltige Sicherung unserer Lebensräume dar. Besonders in Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte erweist sich eine sorgfältige und verantwortungsvolle Vollziehung der anlagenrechtlichen Verfahren langfristig als Segen für eine Region.

In keiner anderen Materie wird von der Oberbehörde (den Landeshauptmännern bzw zuständigen Landesräten) gegenüber der Bezirkshauptmannschaft das Interesse an raschen Bewilligungsverfahren deutlicher signalisiert. Vielerorts ist daher das Bemühen um eine zügige und leerlauffreie Abwicklung der Verfahren besonders stark ausgeprägt und kann als Musterbeispiel wirkungsorientierter Verwaltung hervorgehoben werden. Dementsprechend standen auch bei zahlreichen Gesetzesnovellen verfahrensrechtliche Erleichterungen für Betriebsanlagenverfahren im Fokus des gesetzgeberischen Gestaltungswillens. Insofern

hat die Bezirkshauptmannschaft stets die Erhöhung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes und die Konkurrenzfähigkeit der Betriebe im Visier, darf dabei aber nicht aus den Augen verlieren, was notwendig ist, um faire Verfahren zu gewährleisten und den Schutzinteressen der involvierten Personenkreise und der Umwelt gerecht zu werden.

In den berufsrechtlichen Verfahren bestätigt die Gewerbebehörde durch die Eintragung ins Gewerberegister und die Ausstellung eines Registerauszuges die Befugnis zur Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit. Das Konzessionsdekret oder der Gewerbeschein haben im Zeitalter der Informationstechnologie ausgedient. Das Bearbeitungsfeld des beruflichen Gewerbeberichts hat sich nämlich als besonders geeignet für eine papierlose Verwaltung erwiesen. So wurden im April 2015 die dezentralen Gewerberegister abgelöst und durch ein bundeseinheitliches Programm (GISA) ersetzt. Gewerbebeanmeldungen, Standortverlegungen, die Bestellung von Geschäftsführern und Anmeldungen für weitere Betriebsstätten etc können seither zu Hause oder mit Unterstützung bzw Beratung der Wirtschaftskammer unter Verwendung von Online-Formularen und Anhängen via Internet vorgenommen werden. So gehören auch Wartezeiten vor dem Gewerbeamt der Vergangenheit an. Wo sie noch zum Alltag gehören, besteht Verbesserungspotenzial.

Auch müssen Änderungen beim Namen oder Wohnort nicht mehr gesondert der Gewerbebehörde gemeldet werden; diese Informationen werden durch einen regelmäßigen Datenabgleich automatisch im GISA aktualisiert. Das bisherige Serviceangebot wurde vereinheitlicht und vereinfacht. Darüber hinaus wurde die Datenqualität durch einen standardisierten Abgleich mit anderen Registern verbessert, wodurch die Informationen für alle Beteiligten zuverlässiger geworden sind. GISA ist ein europäisches Vorzeigemodell.

Grundsätzlich unterscheidet man zwischen freien Gewerben und reglementierten Gewerben, für welche ein Befähigungsnachweis erbracht werden muss. Für einfache Tätigkeiten, die typischerweise im Rahmen von reglementierten Gewerben ausgeübt werden, gibt es vereinzelt noch sogenannte Teilgewerbe, für welche Erleichterungen in Bezug auf die beizubringenden Befähigungsnachweise gelten. Zugangserleichterungen gibt es auch für „verbundene Handwerke“, die Handwerkern für fachlich nahestehende Tätigkeiten bestimmter anderer Gewerbe offenstehen.

Welche Belege als Nachweis für die Erfüllung der Zugangsvoraussetzungen zu einem reglementierten Gewerbe jedenfalls geeignet sind, ergibt sich aus zahlreichen Verordnungen, in denen für jedes Gewerbe detailliert festgelegt ist, welche Zeugnisse oder Kombinationen von

Zeugnissen oder sonstigen Belegen dafür in Betracht kommen. Im Verordnungsweg sind auch der Prüfungsstoff und die Prüfungsordnungen für die Ablegung der Meisterprüfungen für Handwerke oder für die Befähigungsprüfungen sowie für die Unternehmerprüfung festgelegt, mit welcher die betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Kenntnisse nachgewiesen werden können. Dabei kann auch durch Zeugnisse über einschlägige fachliche Praxis, Tätigkeiten in leitender Stellung oder als Betriebsleiter oder Selbständiger das erforderliche Befähigungsniveau erbracht und teilweise durch private Zeugnisse über die erforderliche Berufspraxis nachgewiesen werden.

Außerhalb dieser generellen Befähigungsnachweise kann das erforderliche fachliche Niveau auch durch individuelle Beweismittel wie nicht genannte Zeugnisse, Gutachten, Befragungen, Arbeitsproben o.ä. nachgewiesen werden, worüber die Behörde per Bescheid entscheidet. Dagegen steht den Betroffenen – wie auch gegen andere von der Bezirkshauptmannschaft per Bescheid ergangene Erledigungen – das Rechtsmittel der Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht offen.

Bei ausländischen natürlichen Personen ist zu prüfen, ob sie das Gewerbe wie Inländer ausüben dürfen, weil ein Staatsvertrag eine Gleichstellung vorsieht. Staatsbürger von EU- bzw. EWR-Mitgliedsstaaten, sind auf Grund entsprechender Abkommen den inländischen gleichgestellt. Bei Angehörigen anderer Staaten, anerkannten Flüchtlingen oder Staatenlosen wird vorab geprüft, ob sie sich nach den ausländerrechtlichen Bestimmungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Bundesgebiet aufhalten dürfen. Liegt kein berechtigter Aufenthalt mehr vor, ist die Gewerbeberechtigung zu entziehen.

In Bezug auf das Vorliegen der erforderlichen Befähigung gelten für Personen, die ihre Berufsausbildung bzw. Berufspraxis im Ausland absolviert haben, zahlreiche Sonderregelungen. Rechtssystematisch verwirrend sind manche in Form von Bestätigungen auf Grundlage von Staatsverträgen oder Verordnungen anzuerkennen bzw. einer inländischen Qualifikation gleichzuhalten. In bestimmten Fällen wird über die Prüfung, ob die Zeugnisse den inländischen Standards entsprechen mittels Bescheid des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort entschieden.³ Darüber hinaus bestehen für begünstigte Staaten (EWR-Staaten, Schweiz) besondere vorgelagerte Verfahren, in welchen der Landeshauptmann auf Grundlage der EU/EWR-Anerkennungsverordnung mittels Bescheid darüber entscheidet, ob oder unter

3 Siehe §§ 16 und 31 GewO.

welchen zusätzlichen Voraussetzungen (Ausbildung oder Eignungsprüfung) die vorgelegten Ausbildungsnachweise für die Ausübung eines reglementierten Gewerbes als gleichwertig anerkannt werden.⁴

Schließlich sind noch die Bestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit für Dienstleister aus dem EU- und EWR-Raum und der Schweiz zu beachten, welche normieren, unter welchen Voraussetzungen eine vorübergehende und gelegentliche Gewerbeausübung vom Ausland aus in Österreich erfolgen darf, ohne dass eine Gewerbeberechtigung erlangt oder ein inländischer Gewerbebestandort begründet werden muss. Für Drittstaatsangehörige besteht diesbezüglich eine Beschränkung auf bestellte gewerbliche Arbeiten (§ 51 GewO).

Die kurze Zusammenfassung macht deutlich, dass das Regelwerk des gewerblichen Berufszuganges sehr komplex aufgebaut ist und die Voraussetzungen sehr detailliert bzw spezifisch für jedes Gewerbe normiert sind. Auch bei Ausnahmeregelungen existieren verschiedenste Varianten. Das Gesamtsystem ist für einen Laien nicht durchschaubar und ist er deshalb in der Regel auf eine gute Beratung angewiesen. Dafür stehen intern und extern Angebote zur Verfügung. Weiters wird die Rechtsmaterie laufend novelliert und geändert. Seit 1994 sind 179 Novellen verzeichnet. Das sind durchschnittlich mehr als sieben Novellen pro Jahr. Derart häufige Änderungen tragen sicher nicht zur Verständlichkeit und Rechtssicherheit bei, obgleich das Bemühen um Vereinfachung erkennbar ist. Auch rechtssystematisch gleicht das Gewerbe-recht bedingt durch die zahlreichen Änderungen einem großen Fleckerlteppich, welcher einen durchgängig logischen Aufbau vermissen lässt.

Die Ausübung der klassisch gewerbebehördlichen Tätigkeit ist primär juristischer Natur. In den letzten Jahren haben jedoch die Aufgaben zur Überwachung von Gewerbetreibenden deutlich zugenommen, weshalb vermehrt auch Fachkompetenzen aus dem Bereich Betriebswirtschaft, Rechnungswesen, Finanzmanagement und Controlling gefragt sind. Ich spreche hier die der Gewerbebehörde übertragene Kontrollpflicht zur Verhinderung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung an. Danach hat die Gewerbebehörde auf risikogewichteter Grundlage bestimmte Gewerbetreibende außerhalb des Finanzsektors systematisch auf die Einhaltung ihrer Sorgfaltspflichten zu überwachen. Die Sorgfaltspflichten beziehen sich insbesondere auf die Feststellung und Meldung von Verdachtsmomenten bei der Begründung von Ge-

4 § 373c GewO.

schäftsbeziehungen (unzureichende Kundenidentifikation oder Feststellungen zur Identität des wirtschaftlichen Eigentümers), bei bestimmten Bargeld-Transaktionen (Fehlen von plausiblen Informationen über den Zweck einer Geschäftsbeziehung oder Transaktion, Einholung von Informationen über die Herkunft der Mittel). Gegenstand der Überwachung sind auch die Erfüllung betrieblicher Schulungsmaßnahmen bzw Maßnahmen zur Einhaltung der Anti-Geldwäschebestimmungen durch das Personal.

Zu den wirtschaftsbezogenen Überwachungsaufgaben gehört auch die Mitwirkung bei Kontrollen oder der Sanktionierung von Übertretungen nach dem Arbeitskräfteüberlassungsgesetz. Hier geht es um den Schutz von Arbeitnehmern, die im schnell wachsenden Wirtschaftszweig der Personalbereitstellung als „Leiharbeiter“ oder „Leasingarbeiter“ eingesetzt werden. Überlassene Arbeitnehmer stehen generell zwei „Arbeitgebern“ gegenüber und sind in diesem arbeitsrechtlichen Dreiecksverhältnis – auch bei grenzüberschreitender Überlassung – besonders schutzbedürftig. Die Bezirkshauptmannschaft hat als Gewerbebehörde oder Verwaltungsstraßbehörde einzuschreiten, wenn zB die Überlasser ihre Mitteilungspflichten gegenüber der Arbeitskraft oder die arbeitsvertraglichen Mindestanforderungen nicht erfüllen oder wenn die Beschäftigten gegen die Gleichbehandlungspflicht oder Diskriminierungsverbote als Arbeitgeber verstoßen. In krassen Fällen ist die Ausübung der Arbeitskräfteüberlassung zu untersagen bzw die Gewerbeberechtigung zu entziehen.

In ähnlicher Weise hat die Bezirkshauptmannschaft vorzugehen, wenn gegen die Bestimmungen des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes verstoßen wird. Im Fokus dieses Regelwerks steht die gezielte Bekämpfung von Unterentlohnung.

VII. Gestaltung und Beschränkung von Freiräumen

In der Planung haben sich Gartengestalter und Gartenkünstler mit der Frage auseinanderzusetzen, wie stark durch räumliche Begrenzungen, durch Pflegemaßnahmen (zB Formschnitt), durch Beseitigung oder Entfernung von Unerwünschtem (Unkraut- oder Neophytenbekämpfung) in die Natur eingegriffen wird.

Auch in der Wirtschaftsverwaltung geht es um die Gestaltung von Freiräumen, deren Qualität sich letztendlich an den Bedürfnissen und am Wohlbefinden der Menschen misst. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, sind unnötige Eingriffe zu vermeiden.

Auch in der Wirtschaftsverwaltung finden sich überbordende, aber unbedeutende Rechtsvorschriften, deren Abschaffung sich mE als sinnvoll erweist. In der Praxis wird diesen Randmaterien nur wenig Zeit gewidmet, wodurch das Einsparungspotential unbedeutend erscheint. Sollte man sich aber nicht mehr am Sprichwort „Auch Kleinvieh macht Mist“ orientieren? In den nachfolgend angeführten Beispielen stelle ich die Notwendigkeit von behördlichen Kontrollen in Frage.

Als erste Überwachungspflicht fällt mir die von der Gewerbebehörde regelmäßig durchzuführende Überprüfung von Versicherungsvermittlungen im Hinblick auf das Vorliegen der Befähigungsanforderungen und eines guten Leumundes bzw Nichtvorliegen eines Gewerbeausschlussgrundes. Die zur Versicherungsvermittlung Berechtigten und die direkt bei einer Versicherungsvermittlung mitwirkenden Beschäftigten sind verpflichtet, die nötigen Aufzeichnungen zu führen und die erforderlichen Befähigungsnachweise für die Gewerbe „Versicherungsvermittlung“ oder „Gewerbliche Vermögensberatung“ oder gemäß § 19 GewO durch einschlägige Ausbildungsgänge oder durch adäquate Verwendungszeiten evident zu halten.

Zu den administrativen Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung gehören noch weitere Überwachungsaufgaben nach Maßgabe der Bestimmungen des Preisauszeichnungsgesetzes oder im Zusammenhang mit der Anzeige- oder Bewilligungspflicht von Ausverkäufen auf Grundlage des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Tätigkeit nach dem Preisauszeichnungsgesetz wird in der Regel unbemerkt von der Öffentlichkeit die korrekte Auszeichnung der Preise von Produkten überwacht. Die Überwachungstätigkeit nach dem Preisauszeichnungsgesetz stellt sicher, dass die Verbraucher die Angebote vergleichen können und der Wettbewerb in Bezug auf die Preisgestaltung und -information fair bleibt. Im Zuge der Erhebungstätigkeit wird geprüft, ob die Verkaufspreise und allenfalls auch die Grundpreise von Sachgütern ordnungsgemäß ausgezeichnet werden. Dienstleistungen unterliegen grundsätzlich nicht der Preisauszeichnungspflicht und sind jene, bei welchen die Preise für die typischen Leistungen vorweg in Verzeichnissen (zB bei Betreibern von Solarien, Tankstellen oder bei Kosmetikern, Masseuren, Friseuren etc) auszuzeichnen sind, ausdrücklich geregelt. Gewöhnlich werden bei der Feststellung von Übertretungen die verantwortlichen Gewerbetreibenden auf Mängel aufmerksam gemacht und formlose Verbesserungsaufträge erteilt. Verwaltungsstrafanzeigen werden üblicherweise nur dann erstattet, wenn eine behördliche Aufforderung nicht befolgt wird. Braucht der Konsument heute noch diese Kontrolle?

Nach dem UWG müssen Ankündigungen eines beschleunigten Abverkaufs aufgrund von Elementarereignissen bei der Bezirkshauptmannschaft angezeigt werden. Ein bewilligungspflichtiger Ausverkauf liegt vor, wenn ein Unternehmer ankündigt, demnächst sein Geschäft gänzlich auflassen oder seine Geschäftsräume verlegen zu wollen. Bloße Saisonschlussverkäufe, Inventurverkäufe, Räumungsverkauf etc fallen nicht unter die Bewilligungspflicht. Ebenso sind Ausverkäufe, Räumungsverkäufe oder die Räumung von Lagern bewilligungsfrei, soweit die Lagerbestände nur teilweise geräumt werden. In diesem Fall wäre nur die fälschliche Ankündigung eines Ausverkaufs wegen einer endgültigen Geschäftsaufgabe irreführend und somit unzulässig. In Bezug auf die angeführten Anzeige- und Bewilligungspflichten nach dem UWG und die Kontrollen nach dem Preisauszeichnungsgesetz scheint mir ebenfalls durchaus Deregulierungspotential vorhanden zu sein.

An dieser Stelle erlaube ich mir noch ein kleines Beispiel aus der Veterinärverwaltung – nämlich die Pferdepasslochung – anzuführen: Nach Maßgabe der Tierkennzeichnungs- und Registrierungsverordnung 2009 ist bei einer Schlachtung oder nach dem Tod eines Pferdes (Equiden) vom zuständigen Amtstierarzt oder unter seiner Aufsicht das für das Pferd ausgestellte Identifizierungsdokument unter Angabe des Datums der Schlachtung ungültig zu stempeln, zu lochen und an die Kontaktstelle (zB den dazu bestellten Pferdezuchtverband) zu übermitteln, welche die Identifizierung des Tieres vorgenommen hat.⁵ Der Tod des Tieres muss also vom Amtstierarzt bestätigt und der Identifizierungsstelle gemeldet werden.

Es müsste doch genügen, wenn der Pferdehalter direkt die Kontaktstelle informiert bzw ihr das Dokument übermittelt, zumal ja die Pferde ohnehin durch einen obligatorisch zu transplantierenden Transponder (Chip) identifizierbar sind und die Identität bei Bedarf jederzeit überprüft werden kann. In der Vollzugspraxis macht es wenig Sinn, sich wegen derartigen oder vergleichbaren Banalitäten aufzuregen. Sie werden vollzogen, als nicht dringende und nicht wichtige Aufgabe eingestuft oder sind gar der Kategorie „Totes Recht“ zuzuordnen.

5 Diese Verpflichtung resultiert aus der innerstaatlichen Umsetzung des Art 19 Abs 1 lit b der Verordnung (EG) Nr 504/2008.

VIII. Schutz vor staatlicher Willkür

Im vorstehenden Kapitel haben wir die rechtlichen Vorgaben im Bereich der Wirtschaftsverwaltung betrachtet. Das Postulat der Gesetzmäßigkeit des Handelns bestimmt dabei grundlegend die Rolle der Administrativbehörde. Ausnahmslos jede ihrer Handlungen steht in Beziehung zur Rechtsordnung und muss letztlich auf einen Rechtssatz zurückzuführen sein. Die strikte Bindung an das Gesetz schützt die Adressaten der behördlichen Tätigkeit vor der Willkür der staatlichen Organwalter. Diese dürfen nur tätig werden, soweit sich ihre Zuständigkeit aus dem Gesetz ergibt. Die Art und Weise ihrer Tätigkeit ist in den Verfahrensgesetzen genau normiert und ist ihr Handeln auch inhaltlich stark determiniert und vielfach kasuistisch geregelt. Schließlich wird die Gesetzmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung durch wirksame Kontroll- und Rechtsschutzinstrumente sichergestellt.

An dieser Stelle bietet sich die Gelegenheit auf das erst vor ein paar Jahren in Etappen geänderte Rechtsschutzsystem bzw die Abschaffung des administrativen Instanzenzuges einzugehen:

Die Judikatur des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte mit dem weiten Begriffsverständnis von „civil rights“, die Unterzeichnung eines Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und die Überlastung des Verwaltungsgerichtshofes führten zur Einführung einer mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit.⁶

Zunächst wurden die Unabhängigen Verwaltungssenate (UVS) als Berufungsinstanz für alle Verwaltungsstrafsachen geschaffen. Der einfache Gesetzgeber konnte ihnen die Funktion einer unabhängigen Berufungsinstanz für alle anderen verwaltungsrechtlichen Materien zuweisen. Die UVS wurden als Landesbehörden eingerichtet und nahmen 1991 ihre Tätigkeit auf. Ihre Kompetenz erstreckte sich auch auf die Prüfung von Beschwerden gegen Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt. Gegen ihre Entscheidungen stand der Rechtszug zum VfGH und VwGH offen.

Nach der Einrichtung eines Unabhängigen Asylsenates und eines Unabhängigen Finanzsenates wurde schließlich mit 1.1.2014 (Inkrafttreten der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 samt Begleitgesetzen) der administrative Instanzenzug mit Ausnahme des eigenen Wir-

⁶ Vgl. Olechowski, Historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich, in: Fischer/Pabel/Raschauer (Hg), Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit (2014) 3 (30 ff).

kungsbereiches der Gemeinden abgeschafft und von einem eigenen gerichtlichen Rechtsschutzsystem abgelöst.

Seither können rechtsschutzsuchende Bürgerinnen und Bürger (weiterhin ohne Beiziehung eines Rechtsanwaltes) gegen Bescheide der Bezirkshauptmannschaft beim Landesverwaltungsgericht Beschwerde erheben. An die Stelle der innerhalb von zwei Wochen zu erhebenden Berufung ist grundsätzlich die innerhalb von vier Wochen zu erhebende (Bescheid-)Beschwerde getreten.⁷ Der notwendige Beschwerdeinhalt ist etwas formaler als die Inhaltserfordernisse der Berufung.⁸ Wie die Berufung ist auch die Beschwerde bei der bescheiderlassenden Behörde einzubringen⁹ und kommt auch der Beschwerde grundsätzlich aufschiebende Wirkung zu, sofern der Gesetzgeber in den einzelnen Verwaltungsmaterien nicht anderes vorsieht. Über den Ausschluss (oder ausnahmsweise die Zuerkennung) der aufschiebenden Wirkung kann sowohl die belangte Behörde als auch das Verwaltungsgericht entscheiden.¹⁰

Weiters erkennen die unabhängigen und unparteiischen Richterinnen und Richter auch über Beschwerden gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt oder wegen Verletzung der Entscheidungspflicht.

Entsprechend der Berufungsvorentscheidung steht es der belangten Behörde frei, eine Beschwerde vorentscheidung zu treffen.¹¹ Diese eröffnet der Administrativbehörde erster Instanz aber nicht nur die Möglichkeit, die Beschwerde als unzulässig oder verspätet zurückzuweisen oder den Bescheid aufzuheben oder nach jeder Richtung abzuändern. Sie kann die Beschwerde auch (mit einer anderen Begründung) abweisen. Anders wie bei der Berufungsvorentscheidung tritt durch einen Vorlageantrag die Beschwerde vorentscheidung nicht außer Kraft und entscheidet das Verwaltungsgericht nach Prüfung der Beschwerde vorentscheidung. In der Praxis wird von diesem Rechtsinstitut selten und vor allem dann Gebrauch gemacht, wenn der Behörde offenkundige Fehler unterlaufen sind.

7 Siehe § 7 Abs 4 VwGVG.

8 § 9 Abs 1 VwGVG.

9 § 12 VwGVG.

10 §§ 13 und 22 VwGVG.

11 § 14 VwGVG.

Mit der Vorlage der Beschwerde geht die Zuständigkeit an das Landesverwaltungsgericht über und ist eine Korrektur durch die Verwaltungsbehörde selbst nicht mehr möglich.

Für die Beweisaufnahme lädt das Landesverwaltungsgericht von Amts wegen oder auf Antrag zu öffentlichen mündlichen Verhandlungen, in denen der Beschwerdeführer gehört wird und an denen auch ein Behördenvertreter teilnehmen kann. Die Verwaltungsbehörde hat Parteistellung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren und kann aus ihrer Sicht nicht nachvollziehbare Erkenntnisse mittels Revision vom Verwaltungsgerichtshof überprüfen lassen.

Nach einigen Bundesgesetzen kann der zuständige Bundesminister an Stelle der belangten Behörde in das Verfahren eintreten¹² und sind die in diesem Zusammenhang bestehenden Übermittlungspflichten zu beachten.¹³

An die Stelle der beim Verwaltungsgerichtshof einzubringenden Bescheidbeschwerde trat die beim Verwaltungsgericht einzubringende Revision gegen Erkenntnisse und Beschlüsse des Verwaltungsgerichts. Eine Revision ist jedoch nur wegen Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung möglich. Darüber, ob eine Revision zulässig ist, entscheidet das Verwaltungsgericht in seiner Entscheidung; eine außerordentliche Revision kann dennoch zulässig sein und ist der VwGH nicht daran gebunden. In Verwaltungsstraf- oder Finanzstrafsachen ist bei geringen Geldstrafen (bis zu € 400,- und Delikten mit geringer Strafdrohung bis zu € 750,- bzw. Ausschluss einer Freiheitsstrafe) die Revision ausgeschlossen. Auf Behördenseite ist grundsätzlich nicht die Oberbehörde (Landesregierung oder Bundesminister), sondern die bescheiderlassende Behörde revisionsberechtigt und Partei im Revisionsverfahren.

Neben der Revision an den VwGH besteht nach wie vor die Möglichkeit, gegen Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtes (wegen Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte oder wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm) Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof zu erheben.

12 Siehe etwa § 87c Abs 5 AWG 2002, § 25a Abs 3 ALSAG und § 75b ChemG 1996.

13 Siehe etwa § 87d AWG, § 25b ALSAG und § 75 ChemG 1996.

IX. Die Verwaltungsbehörde im Spannungsfeld zwischen Recht und gesellschaftlicher Erwartung

Von zentraler Bedeutung ist die Tatsache, dass die Bezirkshauptmannschaften jenen staatlichen Nutzgarten zu bestellen haben, in welchem die Art der Bestellung bzw die angewandten Anbaumethoden an strenge Methoden und Verfahren gebunden sind. Wir bewegen uns in einem Garten, in dem die Bediensteten für den Staat fast ausschließlich mit hoheitlichen Mitteln auftreten. Sie haben die Einhaltung der gesetzlichen Schutzinteressen zu überwachen und bei Bedarf mit Staatsgewalt zu exekutieren. Selbstverständlich erfolgt die Durchsetzung in einer gesetzlich und rechtsstaatlich vorgegebenen Art und Weise. Man könnte hier den Vergleich mit der Aufzucht von Spalierbäumen anstellen. Im Obstgarten der Bezirkshauptmannschaften werden die Obstbäume an einem Gerüst – dem sogenannten Spalier – hochgezogen. Die Kronen der Obstbäume dehnen sich nur in zwei Richtungen aus und beanspruchen so wesentlich weniger Platz im Garten als frei wachsende Obstbäume. So wird in diesem Garten stärker und intensiver durch Baumschnitt oder korrigierende Wachstumsmaßnahmen eingegriffen oder folgen die Anbaumethoden und die Maßnahmen für Artenschutz, Sortenvielfalt und Pflanzenschutz strengen Richtlinien.

Über wieviel Freiraum verfügen nun die Gärtner für die Gestaltung ihrer Felder?

Selbstverständlich kann auch die strenge Determinierung in den Rechtsvorschriften nicht alle Tatbestände und an sie geknüpften Rechtsfolgen lückenlos erfassen. So kann die Behörde in unterschiedlichem Ausmaß im Rahmen von ihr eingeräumtem Ermessen, bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe oder im Umgang mit Gesetzeslücken auch rechtsgestaltend tätig werden und die verschiedenen Bedürfnisse in Einzelfällen berücksichtigen, sofern sie dies auch nachvollziehbar begründet.

Dennoch findet im Laufe der Zeit und vermeintlich unaufhaltsam – wie am Beispiel der Gewerbeordnung abgelesen werden kann – eine Verdichtung der Normen statt und wird die Verrechtlichung immer engmaschiger. Die Gründe dafür sind vielfältig. Spontan werden hier folgende Entwicklungen wirksam: Der Ruf nach laufenden Qualitätssteigerungen, die Erhöhung von fachlichen Standards, die Weiterentwicklung von rechtlichen Standards durch die Rechtsprechung, die Berücksichtigung der steigenden Komplexität und Vernetzung aller Lebens- und Umweltfelder, der Druck zur Befriedigung von Einzel- oder Gruppeninteressen oder als Reaktion auf medial hochgespielte Einzelfälle und die

fortschreitende Formalisierung durch Verfahrensregeln, die Absicherung durch Kontrollinstrumente oder zusätzliche Berichtspflichten für Steuerungszwecke. Für die Administrativbehörde bedeutet die zunehmende Verrechtlichung eine fortschreitende Einschränkung ihrer Gestaltungsmöglichkeit bzw ihres Ermessensspielraumes.

Die Tätigkeit der Administrativbehörde steht immer auch in einem gesellschaftlichen Kontext, der die Entwicklung der Verwaltungskultur mitbestimmt. So sind in den letzten Jahrzehnten gesellschaftliche Entwicklungen zu beobachten, denen starke gegenläufige Erwartungshaltungen zu Grunde liegen. Diese bewirken intern und extern einen Wandel des Rollenverständnisses der Verwaltung. Für die vom Verwaltungshandeln betroffenen Akteure aus dem Bereich der Politik, der Medien oder aus dem sonstigen gesellschaftlichen Umfeld steht nicht der gesetzmäßige und fehlerfreie Vollzug im Mittelpunkt, sondern das bürgerfreundliche Agieren, der Dienst am Kunden, die Forderung nach raschen Entscheidungen, der Wunsch nach einfachen und verständlichen Lösungen „mit Augenmaß“, das Verlangen nach umfassender Transparenz. Ein zusätzliches Belastungsmoment in der täglichen Arbeit sind der zunehmende Individualismus mit schwindender Eigenverantwortung und die Tendenz zu überhöhtem Anspruchsdenken, welche das weit verbreitete Negativbild des stereotypen Beamten als Synonym für Trägheit, Umständlichkeit und Risikoscheue verstärken.

Um diese Erwartungshaltung richtig einzuordnen, ist zunächst festzustellen, dass sie durchwegs mit dem für Dienstleistungsunternehmen oder für Leistungsverwaltungen geltenden Anforderungsprofilen korrelieren. Dabei wird verkannt, dass die Aufgaben der Bezirkshauptmannschaft nur marginal Elemente einer Leistungsverwaltung beinhalten. Trotz vieler Serviceleistungen agiert sie nur selten mit privatwirtschaftlichen Mitteln. Außerhalb der separat behandelten Bereiche (Sozialhilfe, Wohnbauförderung, Sozialhilfeverbände, Kinder- und Jugendhilfe- oder Behindertenhilfe) gilt dies beispielsweise für die Planung von Forstwegen, von Schutzwaldprojekten, für Angebote im Bereich der Waldpädagogik oder die von den Gesundheitsämtern angebotenen bzw durchgeführten Impfungen. Im Grunde genommen unterscheidet sich ihre Rolle als Verwaltungsbehörde grundlegend von jener eines Dienstleistungsunternehmens oder anderer Verwaltungsinstitutionen. Sie wird fast ausschließlich hoheitlich und ordnend mit Befehls-, Zwangs- und Sanktionsgewalt tätig, um letztlich Interessen des Gemeinwohls durchzusetzen. Dieser hoheitliche Charakter beinhaltet zwangsläufig eine freiheitsbeschränkende Komponente. Um der Schutzbedürftigkeit der Betroffenen gerecht zu werden, muss sich die Administrativbehörde nachvollziehbar an die von ihr anzuwendenden Rechts-

vorschriften halten. Die Befolgung komplizierter und schwer verständlicher Vorschriften sichert zwar die Gleichbehandlung, stößt aber verwaltungsintern und extern auf Ablehnung, weil sie dem Gebot der Einfachheit und Verständlichkeit und damit auch der Bürgernähe widersprechen. Ungeachtet dessen folgt die Hoheitsverwaltung den Prinzipien der Unparteilichkeit, der hierarchischen Amtsführung mit starken formalen und inhaltlichen Regeln und gut dokumentierter Aktenführung. Diese Prinzipien sind zusammen mit den wirksamen Kontrollinstrumenten eine bewährte Antwort auf die Gefahr staatlicher Willkür.

Allerdings stehen diese administrativen Grundprinzipien im Gegensatz zur Forderung nach mehr Dienstleistung, Flexibilität und Lösungsorientierung. In der öffentlichen und politischen Diskussion zur Verwaltungsreform wird das Primat der Gesetzestreue und Unparteilichkeit gerne ausgeblendet und dem aufgezeigten Spannungsverhältnis zu wenig Bedeutung zugemessen. Deutlich sichtbar wird diese Diskrepanz auch dort, wo sich Politiker als Anwalt für Einzelinteressen bestimmter Bürger in Pflicht nehmen lassen. Die strikte Befolgung des Gesetzes im Bereich der Hoheitsverwaltung steht oft im Gegensatz zum Individualinteresse. Sie ist jedoch legitim und dient der Umsetzung der demokratisch generierten Regeln des Zusammenlebens sowie der Gleichbehandlung aller betroffenen Bürger.

Das Spannungsfeld zwischen dem Primat des Rechtsstaates einerseits und der weit verbreiteten Forderung nach einer lösungsorientierten und beweglichen Verwaltung andererseits stellt die Bediensteten der Behörde vor besondere Herausforderungen. Es erhöht den Rechtfertigungsbedarf und führt da und dort dazu, dass man sich auf Verteidigungspositionen zurückzieht.

Die von Interessenvertretern, Medien und Politik vorangestellten Erwartungen an eine moderne Verwaltung fließen selbstverständlich auch in die Projekte zur Optimierung von Verwaltungstätigkeiten ein. Insofern ist heute der Einsatz von Analyse- und Steuerungsinstrumenten zur Optimierung der Effizienz von Verwaltungsabläufen und Verbesserung der Kunden- und Wirkungsorientierung weit verbreitet. Stichwortartig seien hier Projekte zur Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung, Benchmarking zwischen Bezirkshauptmannschaften und die neuen Steuerungsmodelle im Sinne von „New Public Management“ oder „Wirkungsorientierter Verwaltungsführung“ sowie die technische Ausrüstung zur Erleichterung des Zugangs über E-government Angebote angeführt. Gewöhnlich werden dabei Organisations- und Managementverfahren aus der Betriebswirtschaft auf die öffentliche Hoheitsverwaltung übertragen. Im Bereich der dienstleistungsverwandten

Aufgaben (zB im sogenannten „Kundenservice“ oder im beruflichen Gewerberecht) ist dies vielerorts schon gut gelungen. Allerdings können privatwirtschaftliche Instrumente nicht unreflektiert auf die Struktur der Hoheitsverwaltung übertragen werden. So sagt die Anzahl des „Produktes“ der ausgestellten Gewerbeberechtigungen wenig über die Qualität oder Leistung der Gewerbebehörde aus. Sie hat keinen Einfluss auf die Anzahl der Gewerbeanmeldungen und ist diesbezüglich völlig fremdgesteuert. Lediglich in der Gestaltung der Prozessabläufe sowie im professionellen Auftreten gegenüber den Kunden mit einem breiten Informationsangebot und kompetenter Beratung bestehen Steuerungsmöglichkeiten. Auch die absolute Dauer eines Verfahrens ist nicht aussagekräftig, wenn die Aspekte der Mitwirkung von Antragstellern unberücksichtigt bleiben.

An Hand statistischer Daten aus dem Kundenservicecenter der Bezirkshauptmannschaft Feldkirch erlaube ich mir die Umsetzung kundenorientierter Projekte beispielhaft zu belegen: Im Kundenservice wird automatisch erfasst, wie lange ein Kunde nach dem Lösen des Tickets bis zum Aufruf beim Schalter wartet; ebenso wird die Bearbeitungszeit am Arbeitsplatz gespeichert. Diesem digitalen Anmeldesystem zu Folge wurden im Kalenderjahr 2017 15.664 Kunden bedient, wobei die durchschnittliche Wartezeit bei 2,3 Minuten lag. Die Bearbeitungszeit am Schalter dauerte durchschnittlich 6,2 Minuten. Solche Wartezeiten brauchen den Vergleich mit privaten Dienstleistungsanbietern nicht scheuen. Dabei war 2017 ein Jahr mit besonders vielen Passausstellungen. Allerdings haben das Bundesministerium für Inneres und die Österreichische Staatsdruckerei (OESD) rechtzeitig erkannt, dass in diesem Jahr besonders viele Pässe ihre Gültigkeit verlieren und sind proaktiv tätig geworden. Im Kontakt mit ihnen und in Absprache mit den anderen Bezirkshauptmannschaften in Vorarlberg haben wir entschieden, die betroffenen Bürger einige Monate vorher schriftlich über das Ablaufdatum zu informieren. Sie wurden eingeladen, die Reisepässe früher zu beantragen, um in den Monaten zwischen März und August die Wartezeiten bei den Passämtern (bzw Kundenservicestellen) zu verkürzen. Die kontaktierten Bürger haben das Angebot gut angenommen und gelang es mit der persönlich adressierten Informationskampagne die Arbeitsbelastung zu verlagern und auf mehrere Monate zu verteilen. Modernste Technik, effiziente Arbeitsabläufe und eine aktive Kooperation (im Sinne einer wirkungs- und kundenorientierten Verwaltung) haben dazu geführt, dass die gebotene Dienstleistungsqualität auch im Megapassjahr 2017 auf einem sehr hohen Niveau gehalten werden konnte.

Zu den Hauptaufgaben des Kundenservicecenters gehören unter anderem die Ausstellung von Reisedokumenten und Führerscheinen sowie KFZ-Angelegenheiten. Auch diese Agenden sind in der angeführten Statistik miteingefasst. Unser Kundenservicecenter ist von Montag bis Freitag zwischen 7.30 Uhr und 14.00 Uhr durchgehend geöffnet. Die Kundenzufriedenheit wurde nicht spezifisch erfasst. Allerdings ergibt sich aus der geringen Zahl an Beschwerden und Aufzeichnungen des Helpdesks der Österreichischen Staatsdruckerei, dass 2017 nur selten Probleme aufgetreten sind. Beim Behördenleiter sind nur in zwei Fällen Beschwerden eingelangt. Im OESD-Behörden Helpdesk sind nur vier Fälle mit unzureichender Qualität der Antragsdaten (Foto oder Unterschrift) oder sonstige Reklamationen aufgetreten. In 32 Fällen gab es allerdings Probleme bei der Postzustellung, welche jedoch außerhalb des Einflussbereiches der Behörde oder OESD lagen.

Mit Genugtuung stelle ich fest, dass die dienstleistungsnahen Aufgaben bereits sehr professionell und kundenorientiert erbracht werden. Ungeachtet dessen ist die Entwicklung der Verwaltung ein permanenter Prozess, der laufend beobachtet und aktiv begleitet werden muss, um die Herausforderungen der Zukunft nachhaltig meistern zu können.

Die Bezirkshauptmannschaft als (erste und letzte) Strafbehörde¹

I. Die Bezirkshauptmannschaft – „die“ Verwaltungsstrafbehörde

Das Verwaltungsstrafgesetz (VStG) misst den Bezirkshauptmannschaften eine zentrale Rolle im Verwaltungsstrafverfahren bei: Gemäß § 26 Abs 1 VStG obliegt die sachliche Zuständigkeit in Verwaltungsstrafsachen den Bezirksverwaltungsbehörden, soweit die Verwaltungsvorschriften über die sachliche Zuständigkeit keine Bestimmungen enthalten. Damit begründet der Gesetzgeber eine subsidiäre sachliche Allgemeinzuständigkeit zu Gunsten der Bezirksverwaltungsbehörden für das Verwaltungsstrafverfahren.² Neben den als Bezirksverwaltungsbehörden agierenden Bürgermeistern in den Städten mit eigenem Statut³ und dem Magistrat der Stadt Wien⁴ sind sohin die Bezirkshauptmannschaften zur Führung des Verwaltungsstrafverfahrens berufen.⁵

§ 26 Abs 1 VStG kommt nur zum Tragen, wenn in den Materiengesetzen keine sachliche Zuständigkeit einer anderen Behörde begründet wird.⁶ Abweichende Zuständigkeiten beinhaltende Bestimmungen haben aufgrund des subsidiären Charakters dieser Regelung jedoch nicht den Anforderungen der Erforderlichkeit iSd Art 11 Abs 2 B-VG zu entsprechen; bereits § 26 Abs 1 VStG selbst ermöglicht die Festlegung der sachlichen Zuständigkeit einer anderen Behörde.⁷ Im Ergebnis verbleibt der überwiegende Teil an Verwaltungsstrafverfahren dennoch bei den Bezirkshauptmannschaften. Daran vermag auch § 26 Abs 2 VStG nichts

1 Die Rolle der Bezirkshauptmannschaft im verwaltungsgerichtlichen Verfahren sowie im Verfahren vor den Höchstgerichten wird in diesem Beitrag nicht thematisiert (vgl dazu den Beitrag von Schramek in diesem Band).

2 Thienel/Zeleny, Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze²⁰ (2017) § 26 Anm 4.

3 Art 116 Abs 3 letzter Satz und Art 119 Abs 2 B-VG; Städte mit eigenem Statut sind Eisenstadt, Rust, Klagenfurt, Villach, St. Pölten, Waidhofen an der Ybbs, Krems, Wiener Neustadt, Linz, Wels, Steyr, Salzburg, Graz, Innsbruck.

4 VwGH 11.6.1997, 95/01/0430.

5 Obwohl das VStG primär den weiteren Begriff der Bezirksverwaltungsbehörde verwendet, behandelt dieser Beitrag ausschließlich die Rolle der Bezirkshauptmannschaft im Verwaltungsstrafverfahren.

6 Vgl zB VwGH 9.9.2016, Ra 2016/02/0113.

7 ZB § 39 Abs 1 UVP-G.

zu ändern, wonach in Verwaltungsstrafsachen in den Angelegenheiten des sachlichen Wirkungsbereiches der Landespolizeidirektionen im Gebiet einer Gemeinde, für das die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, die Landespolizeidirektion zuständig ist.⁸ Die Bezirksverwaltungsbehörden und insofern die Bezirkshauptmannschaften bilden damit idR die erste und – angesichts der umfassenden Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte – zugleich letzte Instanz in Verwaltungsstrafsachen. Ihnen obliegt die Führung von Verwaltungsstrafverfahren wegen Verwaltungsübertretungen iSd Art II Abs 3 EGVG.⁹

Im Gegensatz zu den Zuständigkeitsbestimmungen des AVG gründen sich die Zuständigkeitsbestimmungen des VStG auf die Bedarfskompetenz des Bundes nach Art 11 Abs 2 B-VG, da sie vom Tatbestand „Verwaltungsstrafverfahren“ mitumfasst sind.¹⁰ Infolgedessen kann die Zuständigkeit im Straf- und im Administrativverfahren unterschiedlichen Behörden zukommen; die Regelung der sachlichen Zuständigkeit im Administrativbereich ist nämlich Sache des Materiengesetzgebers.¹¹ Da für den Fall, dass die Materiengesetze keine Bestimmungen betreffend die sachliche Zuständigkeit beinhalten, gemäß § 2 AVG in Angelegenheiten der Bundesverwaltung subsidiär erneut die Bezirksverwaltungsbehörden – und damit wiederum ua die Bezirkshauptmannschaften – für zuständig erklärt werden, stimmt die Zuständigkeit oftmals überein. Dies umso mehr als sich die Regelung des § 2 AVG zwar nur auf die Angelegenheiten der Bundesverwaltung und nicht auch die Landesverwaltung bezieht,¹² die landesrechtlichen Vorschriften aber ebenso – mit Ausnahme Vorarlbergs¹³ – vergleichbare Bestimmungen enthalten, denen zufolge die Bezirkshauptmannschaften für den Fall, dass die Landesvorschriften keine Regelung der sachlichen Zuständigkeit beinhal-

8 Anders als die Zuständigkeitsregelung des § 26 Abs 1 VStG ist jene des Abs 2 nicht subsidiär. Die Festlegung des sachlichen Wirkungsbereiches der Landespolizeidirektionen fällt in die Zuständigkeit des Materiengesetzgebers (*Fister*, § 26 VStG, in: *Lewisch/Fister/Weilguni* [Hgl], VStG² [2017] Rz 6; aA zT *N Raschauer* § 26, in: *N Raschauer/Wessely* [Hgl], VStG² [2015] Rz 5).

9 Verwaltungsübertretungen iSd VStG sind daher die von den in Art I Abs 2 Z 2 genannten Behörden – Verwaltungsbehörden mit Ausnahme der Finanzstrafbehörden des Bundes – zu ahndenden Übertretungen.

10 *Hengstschläger/Leeb*, *Verwaltungsverfahrenrecht*⁵ (2014) Rz 777.

11 ZB VfSlg 8466/1978.

12 Zwingend ist diese Einschränkung des § 2 AVG auf Angelegenheiten der Bundesverwaltung keineswegs. Dem Bundesgesetzgeber käme als zuständigem Gesetzgeber auch in Angelegenheiten des Art 11 B-VG die Kompetenz zu, die Zuständigkeit festzulegen; vgl *Hengstschläger/Leeb*, AVG (2014) § 2 Rz 1.

13 Art 51 Abs 1 VlbG Landesverfassung, § 3 BezirksverwaltungsG: Zuständigkeit der Landesregierung und Übertragung der Aufgaben an Bezirkshauptmannschaft per Gesetz oder Verordnung.

ten, für sachlich zuständig erklärt werden.¹⁴ Angesichts des – teils verfassungsrechtlich bedingten – subsidiären Charakters dieser Bestimmungen sowie der abweichenden Regelung Vorarlbergs, derzufolge primär der Landesregierung die sachliche Zuständigkeit obliegt, divergieren die Zuständigkeiten im Administrativ- und Strafverfahren dennoch manchmal. Derartige Konstellationen gilt es aus verwaltungsökonomischer Sicht zu vermeiden bzw bestehende zu hinterfragen, um Doppelgleisigkeiten und damit einhergehende Verwaltungskosten zu vermeiden.

Der nachstehende Beitrag versucht einen Überblick über das von den Bezirkshauptmannschaften zu führende Verwaltungsstrafverfahren – vom Beginn bis zum Ende – zu geben. Ihre Aufgaben und Befugnisse können dabei angesichts der Fülle an rechtlichen Rahmenbedingungen nur (rudimentär) skizziert werden.¹⁵

II. Grundsätze des Verwaltungsstrafverfahrens vor der Bezirkshauptmannschaft

A) *Offizialmaxime und Legalitätsprinzip*

Bei Vorliegen des Verdachts einer Verwaltungsübertretung haben die Bezirkshauptmannschaften iSd § 25 Abs 1 VStG – mit Ausnahme der in § 56 VStG geregelten Privatanklagesachen – diese von Amts wegen zu verfolgen. Da die Einleitung eines Strafverfahrens somit nicht im Ermessen der Bezirkshauptmannschaft liegt, sondern bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen zu erfolgen hat,¹⁶ kann das Unterlassen der Strafverfolgung Amtsmissbrauch darstellen.¹⁷

Das Legalitätsprinzip im strafprozessualen Sinn¹⁸ gilt jedoch nicht ausnahmslos. Neben der in § 25 Abs 1 VStG selbst angeführten Ausnahme der Privatanklagesachen ergeben sich aus dem VStG weitere Einschränkungen wie zB aus § 25 Abs 2 VStG (Absehen von der Erstattung

14 Vgl zB § 3 Abs 3 Bgld BH-G.

15 So kann zB auf die Befugnisse der Bezirkshauptmannschaften im Rahmen der Sicherstellung des Strafverfahrens und des Strafvollzugs (§§ 35 ff VStG) sowie auf die seitens der Bezirkshauptmannschaft zu beachtenden Sondervorschriften für Jugendliche (§§ 58 ff VStG) an dieser Stelle nur hingewiesen werden. Ebenso wenig können die Privatanklagedelikte (§ 56 VStG) einer näheren Betrachtung unterzogen werden.

16 VwGH 22.2.2001, 2001/07/0016.

17 OGH 26.11.2013, 17 OS 26/13 x.

18 Hengstschläger/Leeb, Verwaltungsverfahrensrecht Rz 775.

einer Anzeige), § 34 VStG (vorläufiges Absehen von der Einleitung oder Fortführung des Strafverfahrens) und § 45 VStG (Einstellung des Strafverfahrens). Zusätzlich dazu können Verwaltungsvorschriften – wie zB § 23 Umweltmanagementgesetz oder Art III Abs 4 EGVG¹⁹ – Abweichendes vorsehen.

B) Das Inquisitionsprinzip

Eine Besonderheit des Verwaltungsstrafverfahrens – im Gegensatz zum gerichtlichen Strafrecht – besteht darin, dass im Verwaltungsstrafverfahren eine Trennung von anklagendem und entscheidendem Organ nicht vorgesehen ist. Das entscheidende Organ ist gleichsam vielmehr Ankläger, Verteidiger und Richter in einer Person.²⁰ Aufgrund dieser „Mehrfachfunktion“ verpflichtet § 25 Abs 2 VStG die Behörde – und damit ua die Bezirkshauptmannschaft – ausdrücklich, die der Entlastung des Beschuldigten dienlichen Umstände in gleicher Weise zu berücksichtigen wie die belastenden.

C) Mündlichkeit, Unmittelbarkeit und Öffentlichkeit

Die Grundsätze der Mündlichkeit, Unmittelbarkeit und Öffentlichkeit gelten gemäß Art 6 MRK für alle Strafverfahren und somit auch für Verwaltungsstrafsachen. Dessen ungeachtet kommen diese Grundsätze in Verwaltungsstrafsachen erst im Beschwerdeverfahren vor den Verwaltungsgerichten zum Tragen und finden im Verfahren vor den Bezirkshauptmannschaften keine (vollständige) Anwendung. Infolge der Wahrung dieser Grundsätze im verwaltungsgerichtlichen Verfahren bestehen dagegen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.²¹

19 Die Beförderung durch eine dem öffentlichen Verkehr dienende Einrichtung ohne Entrichtung des entsprechenden Entgeltes ist straflos, wenn der Täter bei der Betretung, wenngleich auf Aufforderung, den Fahrpreis samt vorgesehenem Zuschlag unverzüglich bzw unter näher genannten Voraussetzungen innerhalb von drei Tagen zahlt.

20 VwGH 16.10.2001, 2001/09/0071.

21 *Hengstschläger/Leeb*, Verwaltungsverfahrensrecht Rz 776 mwN und dem Hinweis, dass damit den Anforderungen des Art 6 MRK Rechnung getragen wird.

III. Vor Einleitung des Strafverfahrens zu beachtende Aspekte

A) Amtswegige Prüfung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit

Vor Einleitung des Strafverfahrens obliegt es der jeweiligen Bezirkshauptmannschaft das Vorliegen der Voraussetzungen zur Wahrnehmung des staatlichen Strafverfolgungsanspruchs zu prüfen. So ist etwa zunächst ihre sachliche (§ 26 VStG) und örtliche Zuständigkeit, die während der Durchführung des Verfahrens und im Zeitpunkt der Erlassung des Straferkenntnisses gegeben sein muss,²² von Amts wegen zu prüfen²³. Im Verwaltungsstrafverfahren gilt das Tatortprinzip, dh örtlich zuständig ist jene Behörde, in deren Sprengel die Verwaltungsübertretung begangen worden ist, auch wenn der zum Tatbestand gehörende Erfolg in einem anderen Sprengel eingetreten ist (§ 27 Abs 1 VStG).²⁴ Die Ermittlung der örtlichen Zuständigkeit bereitet den Bezirkshauptmannschaften in der Praxis nicht selten Probleme, insbesondere bei Verstößen gegen Auskunft-, Anzeige- oder Meldepflichten gestaltet sich die „Tatortbestimmung“ schwierig.²⁵

Ist die Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaft gegeben, hat diese gemäß § 29a VStG die Möglichkeit, das Strafverfahren (oder den Strafvollzug) an die sachlich zuständige Behörde zu übertragen, in dessen Sprengel der Beschuldigte seinen Hauptwohnsitz oder Aufenthalt hat, wenn hierdurch das Verfahren wesentlich vereinfacht oder beschleunigt wird. Eine Delegation des Strafverfahrens ist zudem nur an eine Behörde im selben Bundesland zulässig, die Delegation des Strafvollzugs nur an eine Bezirksverwaltungsbehörde oder Landespolizeidirektion, insoweit diese zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist. Der Delegationsermächtigung des § 29a VStG kommt im Strafverfahren vor den Bezirkshauptmannschaften wesentliche Bedeutung zu, zumal der VwGH davon ausgeht, dass eine Übertragung des Strafverfahrens wegen einer im Straßenverkehr begangenen Übertretung an die zustän-

22 Fister, § 26 VStG Rz 1.

23 ZB VwGH 3.9.2002, 2001/03/0416.

24 Im Gegensatz zur Regelung über die sachliche Zuständigkeit enthält § 27 VStG zwingende (und nicht bloß subsidiäre) Zuständigkeitsregelungen (Fister, § 27 VStG Rz 1).

25 Diesfalls ist iSd Rsp als Tatort idR der Sitz jener Behörde anzunehmen, an die die Auskunft, Anzeige oder Meldung zu erstatten ist. Tatort der Unterlassung der Erteilung einer richtigen und rechtzeitigen Lenkerakunft iSd § 103 Abs 2 KFG ist der Sitz der anfragenden Behörde (beginnend VwSlg 14.398 A/1996). Bei Verstößen gegen melderechtliche Bestimmungen des ASVG ist hingegen jene Bezirksverwaltungsbehörde örtlich zuständig, in deren Sprengel der Sitz des Betriebes des Dienstgebers liegt (§ 111 Abs 5 ASVG).

dige Wohnsitzbehörde grundsätzlich eine wesentliche Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens iSd § 29a VStG erwarten lässt.²⁶

B) Vermeidung einer Doppelbestrafung

Weiters gilt es vor Verfolgung einer Verwaltungsübertretung den Vorrang des gerichtlichen Strafrechts zu bedenken und eine allfällige Doppelbestrafung zu vermeiden: Gemäß § 22 Abs 1 VStG ist – soweit die Verwaltungsvorschriften nichts anderes bestimmen – eine Verwaltungsübertretung nur strafbar, wenn sie nicht den Tatbestand einer in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden strafbaren Handlung bildet. Ein Sachverhalt, der sich sowohl einem verwaltungsstrafrechtlichen als auch einem kriminalstrafrechtlichen Tatbestand subsumieren lässt, ist verwaltungsstrafrechtlich demnach nicht strafbar und das Verwaltungsstrafverfahren ist wegen Unzuständigkeit der Behörde zur Verfolgung der Tat nicht zu eröffnen. Für die Subsidiarität der Verwaltungsstrafnorm ist eine konkrete Strafbarkeit unbeachtlich (zB keine Strafbarkeit mangels Einleitung des gerichtlichen Verfahrens oder keine Strafbarkeit wegen Vorliegens von Entschuldigungsgründen etc).²⁷ Diese Beurteilung hat die Behörde zunächst selbst vorzunehmen.

Hegt die Bezirkshauptmannschaft Zweifel ob des Vorliegens einer in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden strafbaren Handlung, hat sie das Verwaltungsstrafverfahren gemäß § 30 Abs 2 VStG bis zur rechtskräftigen Entscheidung des Gerichts auszusetzen.²⁸ Im Fall einer verurteilenden Entscheidung des Gerichts ist jede weitere Strafverfolgung seitens der Bezirkshauptmannschaft ausgeschlossen.²⁹ Endet das Verfahren hingegen mit einer Einstellung oder einem Freispruch, hat die Behörde die Frage, ob ein gerichtlich strafbarer Tatbestand vorliegt, selbstständig zu beurteilen.³⁰ Dabei obliegt es der Bezirkshauptmannschaft, den Anforderungen des Doppelbestrafungsverbots des Art 4 7. ZPMRK

26 ZB VwGH 11.7.2001, 97/03/0230; 20.4.2016, Ra 2016/02/0069.

27 VwGH 22.11.2016, Ra 2016/03/0095; *Lewisch*, § 22 VStG, in: *Lewisch/Fister/Weilguni* (Hg), VStG² (2017) Rz 6.

28 Die Form der Aussetzung – verfahrensrechtlicher Bescheid oder Verfahrensanordnung – ist strittig. Der Großteil der Lehre fordert einen verfahrensrechtlichen Bescheid (vgl dazu mwH *Lewisch*, § 30 VStG Rz 8).

29 ZB VwGH 29.4.2008, 2007/05/0125.

30 ZB VwGH 29.4.2008, 2007/05/0125.

Rechnung zu tragen und eine allfällige Sperrwirkung der freisprechenden bzw einstellenden gerichtlichen Erledigung zu erfassen.³¹

C) Verfolgungsverjährung

Ebenso gilt es den Eintritt einer allfälligen Verjährung zu beachten. Wurde binnen einer Frist von einem Jahr³² keine taugliche Verfolgungshandlung gesetzt, ist die Verfolgung einer Person unzulässig. Die Frist beginnt mit dem Zeitpunkt zu laufen, an dem die strafbare Tätigkeit abgeschlossen worden ist oder das strafbare Verhalten aufgehört hat; ist der zum Tatbestand gehörende Erfolg später eingetreten, erst mit diesem Zeitpunkt (§ 31 Abs 1 VStG). Die unterschiedlichen Deliktstypen (Begehungs-, Unterlassungsdelikt etc) erfordern demnach eine differenzierte Betrachtungsweise.³³ Zudem ist von der Bezirkshauptmannschaft zu beachten, dass – obwohl im Gegensatz zur Strafbarkeits- und Vollstreckungsverjährung keine Fristhemmung im VStG festgelegt ist – sich eine solche aus anderen Bestimmungen ergeben kann. So ist etwa gemäß Art III Abs 6 VerkehrsrechtsanpassungsG³⁴ die Zeit von der Erstattung einer Anzeige wegen eines Verkehrsunfalls bis zum Einlangen der Mitteilung, dass der öffentliche Ankläger die Anzeige wegen eines Verkehrsunfalls zurückgelegt hat oder ein gerichtliches Verfahren wegen eines Verkehrsunfalls rechtskräftig ohne Schuldspruch des Anzeigenden beendet wurde, in die Verjährungsfrist des § 31 Abs 1 VStG nicht einzurechnen.³⁵

Die Verfolgungsverjährung ist von der Bezirkshauptmannschaft in jeder Lage des Verfahrens von Amts wegen wahrzunehmen und je nach Eintritt steht sie entweder der Einleitung eines Strafverfahrens entgegen oder erfordert die Einstellung des Verfahrens gemäß § 45 Abs 1 Z 3

31 Art 4 7. ZPMRK misst jeder – ausgenommen Formalentscheidungen zB wegen Unzuständigkeit – bestandskräftig freisprechenden oder einstellenden Verfahrenserledigung im Umfang des von ihr erfassten Sachverhalts Sperrwirkung zu (vgl Lewisch, § 30 VStG Rz 9). Der VwGH hat bezüglich einer Einstellung nach § 190 StPO – soweit diese bestandskräftig ist – ebenso jede weitere verwaltungsstrafrechtliche Verfolgung wegen desselben Sachverhalts ausgeschlossen (zB VwGH 2.3.2017, Ra 2017/08/0003).

32 Abweichende Verjährungsfristen müssen erforderlich iSd Art 11 Abs 2 B-VG sein. Eine solche findet sich zB in § 37 Abs 7 DenkmalschutzG (5 Jahre).

33 Näher dazu Weilguni, § 31 VStG, in: Lewisch/Fister/Weilguni (Hg), VStG² (2017) Rz 10.

34 BGBl 1971/274 idF BGBl I 2012/50.

35 Art III Abs 6 VerkehrsrechtsanpassungsG (BGBl 1971/274 idF BGBl I 2012/50) verweist noch auf § 31 Abs 2 VStG idF vor der Novelle BGBl I 2013/33. ME ist damit iSe berechtigenden Interpretation weiterhin eine Hemmung der nunmehr nach neuer Systematik des § 31 VStG in Abs 1 VStG geregelten Verfolgungsverjährung und nicht der Strafbarkeitsverjährung (Abs 2 neu) gemeint.

VStG.³⁶ Gelangt die Bezirkshauptmannschaft daher in einem von ihr zu führenden Strafverfahren zur Ansicht, dass eine taugliche Verfolgungshandlung noch nicht vorgenommen wurde,³⁷ hat sie diese rechtzeitig zu setzen.

D) Vorläufiges Absehen vom Strafverfahren

Kommt die Bezirkshauptmannschaft nach Prüfung der oben genannten Voraussetzungen zu dem Ergebnis, dass sie grundsätzlich zur Verfolgung der Verwaltungsübertretung zuständig ist, hat sie nunmehr die Möglichkeit, von der Einleitung (oder Fortführung) des Strafverfahrens vorläufig abzusehen, solange die Strafverfolgung voraussichtlich nicht möglich ist oder die Strafverfolgung voraussichtlich einen Aufwand verursachen würde, der gemessen an der Bedeutung des strafrechtlich geschützten Rechtsgutes und der Intensität seiner Beeinträchtigung durch die Tat unverhältnismäßig wäre (§ 34 VStG). Bei der Beurteilung dieser Voraussetzungen hat die Bezirkshauptmannschaft eine Prognoseentscheidung zu treffen.³⁸ Im Fall einer wesentlichen Änderung der für diese Beurteilung maßgeblichen Umstände ist das Strafverfahren einzuleiten oder fortzuführen (§ 34 zweiter Satz VStG). Erweist sich hingegen die Strafverfolgung als tatsächlich unmöglich oder würde sie einen unverhältnismäßigen Aufwand verursachen, ist gemäß § 45 Abs 1 Z 5 und 6 VStG die Einstellung zu verfügen.³⁹

IV. Einleitung und Durchführung des ordentlichen Strafverfahrens

Das ordentliche Verwaltungsstrafverfahren vor der Behörde und damit der Bezirkshauptmannschaft ist im 3. Abschnitt des VStG normiert. Es umfasst die Rechtfertigung des Beschuldigten, die mündliche Verhandlung und die Erledigung des Verfahrens. Daneben finden nach Maßgabe des § 24 VStG Bestimmungen des AVG Anwendung, wobei sich zT im

36 Weilguni, § 31 VStG Rz 5, 8.

37 Verfolgungshandlung ist jede von einer Behörde gegen eine bestimmte Person als Beschuldigten gerichtete Amtshandlung, und zwar auch dann, wenn die Amtshandlung von einer unzuständigen Behörde gesetzt wurde oder ihr Ziel nicht erreicht oder der Beschuldigte davon keine Kenntnis erlangt (§ 32 Abs 2 VStG).

38 RV 2009 BlgNr 24. GP, 19.

39 RV 2009 BlgNr 24. GP, 19 f.

VStG speziellere, abweichende Regelungen wie insbesondere das Entschlagungsrecht von Zeugen (§ 38 VStG) finden.

A) *Parteiengehör – Rechtfertigung des Beschuldigten*

Sieht die Bezirkshauptmannschaft nicht schon aufgrund der Anzeige oder der darüber gepflogenen Erhebungen von der Verfolgung ab, hat sie dem Beschuldigten⁴⁰ Gelegenheit zu geben, sich zu rechtfertigen (§ 40 Abs 1 VStG); demnach darf keine Strafe verhängt werden, ohne dass der Beschuldigte Gelegenheit zur Rechtfertigung hatte.⁴¹ Das Gesetz räumt den Bezirkshauptmannschaften folgende Wahlmöglichkeit ein: Entweder lädt die Behörde den Beschuldigten zur Vernehmung oder sie fordert ihn auf, sich persönlich oder schriftlich zu rechtfertigen (Abs 2).

Entscheidet sich die Bezirkshauptmannschaft für eine Ladung des Beschuldigten, kann sie diese entweder mittels Verfahrensordnung als einfache Ladung oder mittels Ladungsbescheid vornehmen (§ 24 VStG iVm § 19 AVG). Die Ladung muss aber jedenfalls schriftlich erfolgen, zumal andernfalls nachträglich nicht nachprüfbar ist, ob den in § 41 Abs 1 und 2 VStG festgelegten Anforderungen entsprochen wird.⁴² Will die Bezirkshauptmannschaft für den Fall der Nichtbefolgung Zwangsmittel (§ 19 Abs 3 AVG) oder die Kontumazierung gemäß § 41 Abs 2 VStG androhen, liegt ein Ladungsbescheid vor, der zu eigenen Händen zuzustellen ist.⁴³ Zwingende Bestandteile der Ladung sind die Bezeichnung der dem Beschuldigten zur Last gelegten Tat sowie die in Betracht kommende Verwaltungsvorschrift (§ 41 Abs 1 Z 1 VStG); ferner die – rechtzeitige – Aufforderung des Beschuldigten, die seiner Verteidigung dienlichen Tatsachen vorzubringen und die seiner Verteidigung dienlichen Beweismittel mitzubringen oder der Behörde so zeitgerecht bekannt zu geben, dass sie zur Vernehmung noch herbeigeschafft werden können (§ 41 Abs 1 Z 2 VStG). Für den Fall, dass die Bezirkshauptmannschaft bei unentschuldigtem Fernbleiben die Anhörung ohne den Beschuldigten durchzuführen (Kontumazierung) oder die zwangsweise Vorführung des Beschuldigten oder die Verhängung einer Zwangsstrafe plant, ist die Androhung dieser Rechtsfolgen in die Ladung aufzunehmen (§ 41

40 Gemäß § 32 Abs 1 VStG ist Beschuldigter die im Verdacht einer Verwaltungsübertretung stehende Person von dem Zeitpunkt der ersten von der Behörde gegen sie gerichteten Verfolgungshandlung bis zum Abschluss der Strafsache.

41 AB 360 BlgNR 2. GP, 31; vgl ferner Art 6 MRK.

42 VwGH 29.6.2011, 2008/02/0088.

43 VwSlg 15.677 A/2001.

Abs 2 VStG). Darüber hinaus ist der Beschuldigte auf sein Recht hinzuweisen, zur Vernehmung einen Rechtsbeistand seiner Wahl beizuziehen (§ 40 Abs 2 VStG iVm Art 6 Abs 3 lit c MRK). Einen diesen Anforderungen entsprechenden „Musterladungsbescheid“ an Beschuldigte beinhaltet das Formular 28 der Verwaltungsformularverordnung (VwFormV).

Der Bezirkshauptmannschaft steht es aber ebenso frei, anstelle einer Ladung den Beschuldigten mittels Verfahrensordnung⁴⁴ eine Aufforderung zur Rechtfertigung zu eigenen Händen zuzustellen (§ 42 Abs 2 VStG). Der Beschuldigte ist darin aufzufordern, entweder zu einem bestimmten Zeitpunkt zu seiner Vernehmung vor der Behörde zu erscheinen oder sich bis zu diesen Zeitpunkt schriftlich zu rechtfertigen, zumal widrigenfalls das Strafverfahren ohne seine Anhörung durchgeführt werden kann (§ 42 Abs 2 Z 1 VStG). Die von der Bezirkshauptmannschaft dabei gesetzte Frist muss dem Beschuldigten ausreichend Zeit zur Vorbereitung seiner Verteidigung gewähren. Darüber hinaus kann das Strafverfahren nur dann ohne die Anhörung des Beschuldigten geführt werden, wenn diese Rechtsfolge in der Aufforderung angedroht wurde. Die Aufforderung zur Rechtfertigung hat weitgehend denselben inhaltlichen Anforderungen zu entsprechen wie die Ladung: Bezeichnung der Tat sowie in Betracht kommende Verwaltungsvorschrift, Aufforderung zur Erstattung eines Tatsachenvorbringens sowie Beweisanbots, Hinweis auf Rechtsbeistand (§ 42 Abs 1 Z 1 und 2 VStG, § 40 Abs 2 VStG iVm Art 6 Abs 3 lit c MRK). Auch für die Aufforderung der Rechtfertigung wird den Bezirkshauptmannschaften ein Muster in der VwFormV – Formular 36 – zur Verfügung gestellt. Wählt der Beschuldigte – was in der Praxis der Bezirkshauptmannschaften bei unvertretenen Beschuldigten häufig der Fall ist – die mündliche Rechtfertigung und sieht die Behörde von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung ab, ist der Beschuldigte gemäß § 33 VStG zu vernehmen.⁴⁵

Entscheidet sich die Bezirkshauptmannschaft zur Wahrung des Parteiengehörs für die Ladung des Beschuldigten, so hat sie eine wesentliche Grenze zu beachten: Die Bezirkshauptmannschaft kann nur Personen laden, die ihren Aufenthalt im Sprengel der Behörde haben (§ 24 VStG iVm § 19 Abs 1 AVG). Andernfalls hat sie entweder eine Aufforderung zur Rechtfertigung zu erteilen, eine mittelbare Vernehmung nach § 55 AVG durchführen zu lassen oder bei Vorliegen der Voraussetz-

44 Fister, § 40 VStG Rz 4; derselbe, § 42 VStG Rz 2.

45 Der Bezirkshauptmannschaft ist es aber im Fall des Erscheinens des Beschuldigten vor der Behörde nicht verwehrt, mit den in Kenntnis der ihm zur Last gelegten Handlung gesetzten Beschuldigten eine mündliche Strafverhandlung durchzuführen (VwSlg 17.403 A/2006).

ungen eine Delegation nach § 29a VStG zu verfügen. Da im Verwaltungsstrafverfahren vor den Bezirkshauptmannschaften die Grundsätze der Unmittelbarkeit und der Mündlichkeit keine Anwendung finden,⁴⁶ bestehen gegen die Einvernahme durch eine ersuchte Behörde⁴⁷ keine Bedenken.

B) Mündliche Verhandlung

Im Verwaltungsstrafverfahren vor den Bezirkshauptmannschaften ist eine mündliche Verhandlung durchzuführen, wenn der Beschuldigte zur Vernehmung vor die erkennende Behörde geladen oder ihr gemäß § 19 Abs 3 AVG oder § 36 Abs 1 VStG vorgeführt wurde (§ 43 Abs 1 VStG). Erscheint der Beschuldigte aus eigenem Antrieb vor der erkennenden Bezirkshauptmannschaft, ist es dieser durch keine Norm verboten, mit dem in Kenntnis der ihm zur Last gelegten Handlung gesetzten Beschuldigten eine mündliche Strafverhandlung durchzuführen.⁴⁸ Die Möglichkeit der Durchführung einer mündlichen Verhandlung wird gemäß § 43 Abs 1 VStG nur der erkennenden Behörde, nicht auch einer ersuchten Behörde eingeräumt.

Auf die Durchführung der mündlichen Strafverhandlung vor der Bezirkshauptmannschaft finden neben den §§ 43 ff VStG ergänzend die allgemeinen Regelungen der §§ 40, 43 und 44 AVG Anwendung (§ 24 VStG). Ein wesentlicher Unterschied zu der, einem deutlich strengeren Regime unterliegenden mündlichen Verhandlung vor den Verwaltungsgerichten besteht in der mangelnden (Volks-)Öffentlichkeit der mündlichen Verhandlung. Die Verhandlung vor der Bezirkshauptmannschaft ist zwar mündlich, nicht aber (volks-)öffentlich. Dem Beschuldigten ist allerdings ausdrücklich das Recht eingeräumt, eine an der Sache nicht beteiligte Person seines Vertrauens der mündlichen Verhandlung beizuziehen (§ 43 Abs 3 VStG), die in der Verhandlung jedoch nicht das Wort ergreifen darf (§ 24 VStG iVm § 43 Abs 3 letzter Satz AVG). Eine Pflicht der Bezirkshauptmannschaft, auf dieses Recht hinzuweisen, besteht aber nicht.⁴⁹

⁴⁶ Vgl dazu oben.

⁴⁷ Unzulässig wäre es aber, dass die Bezirkshauptmannschaft jene Gemeinde ersucht, in der sie ihren Sitz hat (vgl § 40 Abs 3 VStG).

⁴⁸ VwSlg 17.043 A/2006.

⁴⁹ *Fister*, § 43 VStG Rz 6. Anderes gilt hingegen für Jugendliche: Sie haben das Recht zwei Vertrauenspersonen beizuziehen und sind zudem über dieses Recht zu belehren (§ 59 Abs 3 und 4 VStG).

Nach Aufnahme der erforderlichen Beweise ist der Bescheid (Straferkenntnis oder Einstellung⁵⁰) von der Bezirkshauptmannschaft womöglich zu verkünden (§ 43 Abs 1 VStG). Die mündliche Verkündung des Bescheides bedarf eines Formalaktes iSd § 62 AVG, dh insbesondere einer niederschriftlichen Beurkundung durch die Bezirkshauptmannschaft. Kann hingegen der Bescheid am Ende der mündlichen Verhandlung nicht erlassen werden, ist dem Beschuldigten seitens der Bezirkshauptmannschaft vor Erlassung des Straferkenntnisses Gelegenheit zu geben, sich zum Ergebnis später – dh nach der mündlichen Verhandlung – vorgenommener Erhebungen zu äußern; vorausgesetzt der Beschuldigte hat an der mündlichen Verhandlung teilgenommen und hat auf sein spezielles Parteiengehör nicht verzichtet und die später vorgenommenen Erhebungen sollen im Straferkenntnis Berücksichtigung finden (§ 43 Abs 2 VStG).

Die Bezirkshauptmannschaft hat über den Gang einer allenfalls geführten mündlichen Verhandlung eine Niederschrift – Strafverhandlungsschrift – zu verfassen (§ 44 VStG, § 24 VStG iVm §§ 14, 15, 44 AVG). Zur Verfahrenserleichterung – insbesondere, um den strengen gesetzlichen inhaltlichen Anforderungen zu entsprechen – wird auch hierfür in der VwFormV ein Formular – Formular 40 – zur Verfügung gestellt. Von der Verfassung einer solchen kann abgesehen werden (§ 44 Abs 3 VStG), wenn der Beschuldigte der Ladung oder Aufforderung zur Rechtsfertigung keine Folge leistet und das Verfahren ohne seine Anhörung stattgefunden hat; diesfalls genügt ein Aktenvermerk der Bezirkshauptmannschaft über die erfolgte Ladung oder Aufforderung zur Rechtsfertigung; oder wenn der Beschuldigte vor der erkennenden Behörde ein volles Geständnis abgelegt hat und weitere Beweise nicht aufgenommen wurden. In diesem Fall sind das Geständnis und der Verhandlungstag von der Bezirkshauptmannschaft schriftlich festzuhalten.

50 Obwohl im Gesetz ausdrücklich nur das Straferkenntnis und die Einstellung genannt werden, ist *Fister* (§ 43 VStG Rz 4) zuzustimmen, dass auch eine Ermahnung mündlich verkündet werden kann; aA *Kneihs*, § 43, in: N Raschauer/Wessely (Hg), VStG² (2015) Rz 11.

V. Die Erledigung des ordentlichen Verfahrens

Führt die Bezirkshauptmannschaft ein ordentliches Verfahren durch, kann sie am Ende des Verfahrens entweder mittels Bescheid die Einstellung des Verfahrens verfügen, eine Ermahnung aussprechen oder ein Straferkenntnis erlassen.

A) *Einstellung und Ermahnung*

Endet das seitens der Bezirkshauptmannschaft geführte Verfahren mit dem Ergebnis, dass die dem Beschuldigten zur Last gelegte Tat nicht erwiesen werden kann, hat sie das Verfahren einzustellen (§ 45 Abs 1 Z 1 VStG). Gemäß dem Grundsatz „in dubio pro reo“ gilt dies bereits dann, wenn die Bezirkshauptmannschaft Zweifel an der Verwirklichung der Tat hat.⁵¹ Einzustellen ist das Verfahren ferner, wenn die dem Beschuldigten zur Last gelegte Tat keine Verwaltungsübertretung bildet (§ 45 Abs 1 Z 1 VStG); etwa weil die verwaltungsrechtliche Strafbarkeit hinter die gerichtliche Strafbarkeit zurücktritt. Ergibt das Ermittlungsverfahren, dass der Beschuldigte die ihm zur Last gelegte Tat nicht begangen hat, ist mit Einstellung vorzugehen (§ 45 Abs 1 Z 2 VStG). Selbiges gilt, wenn Umstände ermittelt wurden, die eine bereits eingetretene Strafbarkeit wieder aufheben – zB der Tod des Beschuldigten oder die Entrichtung der Ersatzmaut nach Bundesstraßen-MautG – oder von vornherein ausschließen – zB wegen mangelnder Zurechnungsfähigkeit des Beschuldigten – (§ 45 Abs 1 Z 2 VStG). Stellt die Bezirkshauptmannschaft nach Ermittlung des Sachverhalts fest, dass etwa bereits Verfolgungsverjährung eingetreten ist, liegen Umstände vor, die die Verfolgung der Tat ausschließen; auch aus diesem Grund hat sie das Verfahren einzustellen (§ 45 Abs 1 Z 3 VStG). Erweist sich die Strafverfolgung als nicht möglich, etwa weil der Beschuldigte im Ausland wohnt und mit dem Wohnsitzstaat kein Rechtshilfeübereinkommen besteht, das die Durchführung des Strafverfahrens ermöglicht, ist der Tatbestand des § 45 Abs 1 Z 5 VStG verwirklicht und die Bezirkshauptmannschaft zur Einstellung des Strafverfahrens verpflichtet. Würde die Strafverfolgung einen Aufwand verursachen, der gemessen an der Bedeutung des strafrechtlich geschützten Rechtsgutes und der Intensität seiner Beeinträchtigung durch die Tat unverhältnismäßig wäre, liegt ein weiterer Einstellungsgrund vor (§ 45 Abs 1 Z 6 VStG).

51 VwGH 15.11.2000, 2001/03/0237.

Ist die Bedeutung des strafrechtlich geschützten Rechtsgutes und die Intensität seiner Beeinträchtigung durch die Tat und das Verschulden des Beschuldigten gering, kann die Bezirkshauptmannschaft entweder das Verfahren einstellen (§ 45 Abs 1 Z 4 VStG) oder mittels Bescheid eine Ermahnung aussprechen (§ 45 Abs 1 letzter Satz VStG).⁵² Die Entscheidung, wie die Bezirkshauptmannschaft im Fall des Vorliegens dieser kumulativ zueinander stehenden Umstände⁵³ vorzugehen hat, liegt der Rechtsprechung des VwGH zufolge in ihrem Ermessen und hängt von einer im Einzelfall spezialpräventiven Prognose ab.⁵⁴ Von geringem Verschulden ist nur dann zu sprechen, wenn das tatbildmäßige Verhalten des Täters hinter dem in der betreffenden Strafdrohung typisierten Unrechtsgehalt und Schuldgehalt erheblich zurückbleibt.⁵⁵ Die Ermahnung des Beschuldigten stellt zwar keine Strafe dar,⁵⁶ dennoch hat der Bescheid neben dem Ausspruch der Ermahnung eine Ausführung des tatbildmäßigen Verhaltens und der übertretenen Verwaltungsnorm zu enthalten.⁵⁷

Dem Gesetz zufolge (§ 45 Abs 2 VStG) genügt zur Verfahrenseinstellung idR ein begründeter Aktenvermerk der Bezirkshauptmannschaft. Eine bescheidförmige Einstellung seitens der Bezirkshauptmannschaft hat nur zu erfolgen, wenn einer Partei gegen die Einstellung Beschwerde beim Verwaltungsgericht zusteht – wie dem Privatankläger oder Amtsparteien – oder wenn die Erlassung eines Bescheids aus anderen Gründen notwendig ist (§ 45 Abs 2 VStG). Die Bezirkshauptmannschaft hat zudem mit Bescheid vorzugehen, wenn der Beschuldigte nach dem Inhalt der Akten von dem gegen ihn gerichteten Verdacht wusste. § 45 Abs 2 VStG verpflichtet die Bezirkshauptmannschaft in einem solchen Fall zwar ausdrücklich nur zur Mitteilung des die Einstellung verfügenden Aktenvermerks an den Beschuldigten, der VwGH misst dieser Mitteilung aber Bescheidqualität zu.⁵⁸ Insofern kann die Bezirkshauptmannschaft eine Einstellung mittels bloß internem Aktenvermerk nur in jenen Fällen vornehmen, in denen der Beschuldigte von dem gegen ihn gerichteten Verdacht nichts wusste.

52 § 45 Abs 1 Z 4 VStG entspricht im Wesentlichen § 21 Abs 1 VStG aF, sodass die Judikatur des VwGH zu dieser Vorschrift grundsätzlich auf § 45 Abs 1 Z 4 VStG übertragen werden kann (zB VwGH 8.9.2016, Ra 2016/06/0099).

53 ZB VwGH 9.9.2016, Ra 2016/02/0118.

54 ZB VwGH 16.12.2016, Ra 2014/02/0087.

55 ZB VwGH 9.9.2016, Ra 2016/02/0118.

56 VwSlg 8709 A/1974.

57 VwGH 27.2.2015, Ra 2014/17/0035.

58 ZB VwGH 15.9.1992, 92/05/0079.

Unterlaufen der Bezirkshauptmannschaft bei der Einstellung Fehler, dh trifft diese keine den Anforderungen des § 45 Abs 2 VStG entsprechende Verfügung, gilt das Verfahren als nicht eingestellt und kann jederzeit wieder fortgesetzt werden.⁵⁹ Andernfalls ist es der Bezirkshauptmannschaft hingegen verwehrt, in derselben Sache eine weitere Entscheidung zu treffen. Eine Verfolgung würde den Grundsatz „ne bis in idem“ verletzen und wäre rechtswidrig.⁶⁰ Innerhalb der Verfolgungsverjährungsfrist könnte die Bezirkshauptmannschaft das Verfahren nur unter den Voraussetzungen des § 52 VStG iVm § 69 AVG wieder aufnehmen.⁶¹

Wird das Verwaltungsstrafverfahren eingestellt, sind die Kosten des Verfahrens von der Bezirkshauptmannschaft zu tragen (§ 66 Abs 1 VStG); wurden diese bereits bezahlt, sind sie zurückzuerstatten.⁶²

B) Straferkenntnis

Kommt die Bezirkshauptmannschaft nach Durchführung des ordentlichen Ermittlungsverfahrens zu der Auffassung, dass der Beschuldigte wegen einer Verwaltungsübertretung zu bestrafen ist, hat sie ein Straferkenntnis zu erlassen. Form und Inhalt des Straferkenntnisses bemessen sich grundsätzlich nach den einschlägigen Bestimmungen der §§ 58 bis 61 AVG (§ 24 VStG) mit Modifikationen und Ergänzungen im VStG, besonders was den Spruch des Straferkenntnisses betrifft. § 44a VStG trifft eine erschöpfende und abschließende Aufzählung der Bestandteile des Spruchs.⁶³

Solange die Bezirkshauptmannschaft nicht die Einstellung des Verfahrens beschließt, hat sie ein Straferkenntnis zu erlassen, dessen Spruch

- die als erwiesen angenommene Tat,
- die Verwaltungsvorschrift, die durch die Tat verletzt worden ist,
- die verhängte Strafe und die angewendete Gesetzesbestimmung,
- den etwaigen Ausspruch über privatrechtliche Ansprüche und
- im Fall eines Straferkenntnisses die Entscheidung über die Kosten

59 ZB VwGH 24.2.1995, 94/09/0225.

60 ZB VwGH 18.10.2016, Ra 2016/03/0029.

61 Allfällig eingehobene Sicherheiten werden frei (§ 37 Abs 4 und § 37a Abs 5 VStG).

62 Dem Privatankläger dürfen nur die durch sein Einschreiten verursachten Kosten auferlegt werden (§ 66 Abs 2 VStG).

63 VwGH 24.6.2009, 2008/09/0087.

zu beinhalten hat. Durch die präzise Umschreibung der Tat soll der Beschuldigte zum einen in die Lage versetzt werden, auf den konkreten Tatvorwurf bezogene Beweise anzubieten, um ihn zu widerlegen und zum andern dadurch rechtlich davor geschützt sein, wegen desselben Verhaltens nochmals zur Verantwortung gezogen zu werden.⁶⁴ Aus diesem Grund fordert etwa die präzise Umschreibung der „als erwiesen angenommenen Tat“ die Angabe der Tatzeit, des Tatortes sowie des Tatgeschehens im Spruch des Straferkenntnisses. Die hohen Anforderungen des § 44a VStG gelten sowohl für mündlich verkündete und in einer Niederschrift beurkundete Bescheide als auch für schriftliche Straferkenntnisse.⁶⁵ Den Bezirkshauptmannschaften – sowie den übrigen Behörden – bereitet die Formulierung eines diesen gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Spruches oftmals Schwierigkeiten, wie die Fülle an Judikatur des VwGH dazu zeigt.⁶⁶

C) Erlassung von Bescheiden

Obwohl das VStG die mündliche Verkündung des Bescheides nur vorsieht, wenn die Bezirkshauptmannschaft eine mündliche Verhandlung durchgeführt hat (§ 43 Abs 1 VStG), können deren Bescheide im Anwendungsbereich des VStG nach § 24 VStG iVm § 62 AVG auch außerhalb einer mündlichen Verhandlung mündlich verkündet werden. Die Zustellung einer schriftlichen Bescheidausfertigung durch die Bezirkshauptmannschaft hat diesfalls nur auf Verlangen einer Partei zu erfolgen (§ 46 Abs 1 letzter Satz VStG). Dieses Verlangen ist entweder bei der Strafverhandlung mündlich zu stellen oder gemäß § 24 VStG iVm § 62 Abs 3 AVG spätestens drei Tage nach der Verhandlung schriftlich einzubringen. Ein rechtzeitig gestelltes Anbringen auf Zustellung einer Bescheidausfertigung hat die Wirkung, dass die Rechtsmittelfrist erst mit Zustellung der Ausfertigung zu laufen beginnt.⁶⁷

Sieht die Bezirkshauptmannschaft von der mündlichen Verkündung des Bescheides ab, hat sie den Parteien, denen gegen den Bescheid Beschwerde beim Verwaltungsgericht zusteht, von Amts wegen eine Bescheidausfertigung zuzustellen (§ 46 Abs 1 VStG). Ungeachtet dieser Formulierung geht die hL davon aus, dass der Bescheid der Bezirks-

64 ZB VwGH 29.9.2016, Ra 2016/05/0075.

65 Walter/Thienel, *Verwaltungsverfahrensgesetze* II² (2000) § 44a VStG Anm 1.

66 Eine umfangreiche Darstellung zu den einzelnen Spruchpunkten des § 44a VStG und der dazu ergangenen Rechtsprechung des VwGH findet sich bei Fister, § 44a VStG Rz 2 ff.

67 Hengtschläger/Leeb, *Verwaltungsverfahrenrecht* Rz 853.

hauptmannschaft allen Parteien, denen gegenüber er nicht mündlich verkündet wurde, zuzustellen ist, zumal er nur jenen gegenüber Rechtswirkung entfalten kann, denen er zugestellt wurde.⁶⁸

Die schriftliche Bescheidausfertigung der Bezirkshauptmannschaft hat die Bezeichnung der Behörde, den Vornamen und Familiennamen sowie den Wohnort der Parteien, den Spruch, die Begründung, die Rechtsmittelbelehrung und das Datum des Bescheides zu enthalten (§ 46 Abs 2 VStG). Ergänzend dazu sind die Anforderungen der § 24 VStG iVm §§ 18, 58 und 61 AVG zu beachten, sodass etwa auch die Fertigung des Bescheides erforderlich ist.⁶⁹

Darüber hinaus haben die Bezirkshauptmannschaften bei der Erlassung von Straferkenntnissen allfällig bestehende Mitteilungspflichten zu beachten. Wird etwa eine Strafe über einen Soldaten verhängt, hat die Bezirkshauptmannschaft gemäß § 46 Abs 3 VStG dem Disziplinarvorgesetzten Mitteilung zu machen. In den Verwaltungsvorschriften⁷⁰ und in § 59 VStG für Straferkenntnisse gegenüber Jugendlichen finden sich weitere zu beachtende Mitteilungspflichten.⁷¹

D) Kosten des Strafverfahrens

Die Bezirkshauptmannschaft ist verpflichtet, in jedem Straferkenntnis auszusprechen, dass der Beschuldigte einen Beitrag zu den Kosten des Strafverfahrens zu leisten hat (§ 64 Abs 1 VStG). Gemeint ist damit ausschließlich der Verfahrenskostenbeitrag mit Bezug auf die Kosten der Behörde. Für Kosten der Parteien gilt der Grundsatz der Selbstkostentragung (§ 14 VStG iVm § 74 AVG).⁷² Der Kostenbeitrag darf dem Bestraften ausschließlich im ordentlichen Verfahren – keine Kostenvorschreibung daher bei Strafverfügungen⁷³, Anonym- und Organstrafver-

68 Vgl dazu Fister, § 46 VStG Rz 2 mwN.

69 ZB Thienell/Zeleny, § 46 VStG Anm 7.

70 ZB § 373 GewO 1994 (Mitteilung an die Landeskammer der gewerblichen Wirtschaft und die Arbeiterkammern).

71 Nach Abschluss des Verwaltungsstrafverfahrens sind rechtskräftige Straferkenntnisse (sowie rechtskräftige Strafverfügungen) von der Bezirkshauptmannschaft zu vollstrecken. Die Strafvollstreckungsbehörde hat dabei nach den Vorschriften des VVG und den ergänzenden Sonderbestimmungen für die Vollstreckung von Freiheits- und Geldstrafen der §§ 53ff VStG vorzugehen.

72 VwGH 9.10.2001, 97/21/0466.

73 In Strafverfügungen können demnach keine Kostenbeiträge – wohl aber allfällige Barauslagen – vorgeschrieben werden. Wird gegen die Strafverfügung ein auf die Höhe der Geldstrafe beschränkter Einspruch erhoben und die Strafe im nachfolgenden Straferkenntnis herabgesetzt, kann in diesem Straferkenntnis wiederum ein Kostenbeitrag vorgeschrieben werden (VwSlg 14.060 A/1994).

fügungen – im Fall der Verhängung einer Geld- oder Freiheitsstrafe im Straferkenntnis vorgeschrieben werden; eine nachträgliche Kostenvorschreibung in einem gesonderten Bescheid ist der Bezirkshauptmannschaft ebenso verwehrt⁷⁴ wie eine Auferlegung der Kostenbeitragspflicht im Fall der Einstellung des Strafverfahrens (§ 66 Abs 1 VStG⁷⁵) oder der Verhängung einer anderen Strafe wie zB dem Verfall.⁷⁶

Im Verwaltungsstrafverfahren vor den Bezirkshauptmannschaften ist ein pauschalierter Kostenbeitrag vorgesehen, der sich nach der Höhe der verhängten Geld- oder Freiheitsstrafe bemisst: Gemäß § 64 Abs 2 VStG beträgt er 10% der verhängten Geldstrafe, mindestens jedoch 10 €; bei Freiheitsstrafen ist zur Berechnung der Kosten ein Tag Freiheitsstrafe gleich 100 € anzurechnen. Der Kostenbeitrag fließt nicht der Bezirkshauptmannschaft, sondern jener Gebietskörperschaft zu, die den Aufwand der Behörde zu tragen hat (§ 64 Abs 2 letzter Satz VStG).

Vom Verfahrenskostenbeitrag zu unterscheiden sind die Barauslagen (zB Sachverständigengebühren), die im Zuge des Verwaltungsstrafverfahrens erwachsen sind. Sofern sie nicht durch Verschulden einer anderen Partei verursacht sind,⁷⁷ hat die Bezirkshauptmannschaft Barauslagen dem Bestraften aufzuerlegen. Im Gegensatz zum Verfahrenskostenbeitrag können die Bezirkshauptmannschaften diese auch in einem gesonderten Bescheid vorschreiben, sollte eine Vorschreibung im Straferkenntnis nicht möglich sein; zudem können Barauslagen auch in einer Strafverfügung festgesetzt werden (§ 64 Abs 3 VStG). Besonderes gilt für jene Barauslagen, die für Dolmetschleistungen des Beschuldigten im Strafverfahren vor der Bezirkshauptmannschaft entstanden sind. Um den Anforderungen des Art 6 Abs 3 lit e MRK zu entsprechen, sind diese von Amts wegen zu tragen.⁷⁸ Kosten, die der Bezirkshauptmannschaft aus ihrer Verpflichtung nach § 17a AVG (Mitteilung des Akteninhalts an behinderte Personen) erwachsen, dürfen ebenso wenig vorgeschrieben werden (§ 24 VStG iVm § 76 Abs 1 AVG).

74 ZB VwGH 17.4.1996, 95/03/0318.

75 Wird einem Antrag auf Wiederaufnahme stattgegeben und die verhängte Strafe aufgehoben, sind die Kosten des Verfahrens von der Behörde zu tragen (§ 66 Abs 1 VStG); selbiges gilt für die Zurückweisung des Wiederaufnahmeantrages (vgl Fister, § 65 VStG Rz 23 mwN). Wird der Antrag auf Wiederaufnahme hingegen abgewiesen, finden § 64 Abs 1 bis 5 VStG sinngemäß Anwendung.

76 ZB VwGH 21.2.2007, 2006/06/0286.

77 Derartige Kosten sind vom Verursacher zu tragen (§ 76 Abs 2 AVG iVm § 24 VStG). Dem Privatankläger sind gemäß § 66 Abs 2 VStG die durch sein Einschreiten tatsächlich verursachten Kosten (Barauslagen) aufzuerlegen.

78 Dies gilt ausschließlich für Gebühren eines nichtamtlichen Dolmetschers, der dem Beschuldigten beigelegt wurde. Dolmetscherkosten für etwaige Zeugeneinvernahmen sind hingegen von dieser Ausnahme nicht erfasst (vgl zB Hengstschläger/Leeb, Verwaltungsverfahrensrecht Rz 968 FN 642).

Rechtskräftige Kostenentscheidungen der Bezirkshauptmannschaft sind binnen zwei Wochen zu zahlen, sonst seitens der Behörde einzumahnen und erst danach zu vollstrecken (§ 54b Abs 1 und 1a iVm § 64 Abs 5 VStG). Die Bezirkshauptmannschaft hat dabei zu beachten, dass Kosten des Strafverfahrens nur insoweit zwangsweise eingebracht werden dürfen, als dadurch weder der notwendige Unterhalt des Bestraften und derjenigen, zu deren Unterhalt das Gesetz ihn verpflichtet, noch die Erfüllung der Pflicht, den Schaden gutzumachen, gefährdet wird (§ 14 Abs 1 iVm § 64 Abs 5 VStG). Ferner ist gemäß § 64 Abs 4 VStG von der Eintreibung der Kostenbeiträge und der Barauslagen abzusehen, wenn mit Grund angenommen werden darf, dass sie erfolglos wäre. Kein Hindernis stellt allerdings der Eintritt der Vollstreckungsverjährung iSd § 31 Abs 3 VStG dar, zumal diese nicht auch für Kosten des Strafverfahrens gilt.⁷⁹ Zahlungserleichterungen wie etwa Ratenzahlungen darf die Bezirkshauptmannschaft im Hinblick auf die Kosten nicht gewähren.⁸⁰

VI. Abgekürzte Verfahren

Der überwiegende Teil an Verwaltungsstrafverfahren im Verkehrsrecht wird von den Bezirkshauptmannschaften im Rahmen der abgekürzten Verfahren erledigt. Ohne die Möglichkeit, unter gesetzlich näher umschriebenen Voraussetzungen auf die Durchführung eines zeit- und kostenintensiven Ermittlungsverfahrens zu verzichten, wäre die Bewältigung der Massen an Verwaltungsstrafverfahren unausführbar, zumal nicht zuletzt die stetige Zunahme an Kraftfahrzeugen, die vermehrte Überwachung des ruhenden und fließenden Verkehrs sowie der Einsatz neuer Technologien die Zahl der Verkehrsdelikte stetig zunehmen lässt. Insofern verwundert es wenig, dass der Anwendungsbereich der abgekürzten Verfahren durch Anhebung der gesetzlich festgelegten Strafhöhen bereits mehrmals ausgedehnt wurde.⁸¹ Die Bezirkshauptmannschaft kann im Rahmen des abgekürzten Verfahrens eine Strafverfügung oder eine Anonymverfügung erlassen oder Organe der öffentli-

79 ZB VwSlg 9822 A/1979.

80 VwSlg 11.282 A/1984; VwGH 23.11.2016, Ra 2016/04/0114.

81 Zuletzt zB mit der Novelle BGBl I 2013/33.

chen Aufsicht zur Einhebung von Geldstrafen mittels Organstrafverfügung ermächtigen.⁸²

Die Strafverfügung ermöglicht es der Bezirkshauptmannschaft, unter näher genannten Umständen⁸³ eine Geldstrafe⁸⁴ – keine primäre Freiheitsstrafe, wohl aber eine Ersatzfreiheitsstrafe⁸⁵ – mittels Bescheid⁸⁶ ohne weiteres Verfahren – und insofern auch ohne Begründung⁸⁷ – zu verfügen. Erst wenn ein rechtzeitiger und zulässiger Einspruch erhoben wird, der sich gegen die Strafverfügung als Ganzes richtet und der damit die Strafverfügung ex lege außer Kraft treten lässt, ist die Bezirkshauptmannschaft zur Einleitung des ordentlichen Verfahrens verpflichtet. Wird hingegen bloß das Ausmaß der verhängten Strafe oder die Entscheidung über die Kosten mittels Einspruch bekämpft, erwächst der unangefochten gebliebene Schuldspruch in Rechtskraft (§ 49 Abs 2 VStG). Anders als bei Anonym- und Organstrafverfügung darf die Bezirkshauptmannschaft in einem nachfolgenden Straferkenntnis keine höhere Strafe als in der Strafverfügung festlegen (§ 49 Abs 2 letzter Satz VStG).

Darüber hinaus räumt § 47 Abs 2 VStG der Bezirkshauptmannschaft die Möglichkeit ein, zur Verfahrensbeschleunigung durch Verordnung Deliktskataloge für Computerstrafverfügungen zu erlassen. Liegt eine solche Verordnung der Bezirkshauptmannschaft vor, können im Vorhinein festgesetzte Geldstrafen durch Strafverfügung unter Verwendung

82 Die Bezirkshauptmannschaft Kirchdorf hat im Jahr 2016 54.067 Verkehrsstrafdelikte mittels Anonym- oder Strafverfügung geahndet. In den Jahren 2014 und 2015 waren es hingegen „nur“ etwas mehr als 40.000; vgl den Bericht Kennzahlen, Daten & Fakten 2016 der Bezirkshauptmannschaft Kirchdorf 7, abrufbar unter <land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/DokumenteBH_KI/Leistungsbericht_2016_bla_u_eckig_internet.pdf#search=%22anonymverf%C3&> (19.2.2018). Bei der Bezirkshauptmannschaft Wels-Land wurden im Jahr 2016 etwa 34.583 Verkehrsdelikte mittels Anonym- oder Strafverfügung geahndet; vgl den Bericht Kennzahlen, Daten & Fakten 2016 der Bezirkshauptmannschaft Kirchdorf 7, abrufbar unter <land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/DokumenteBH_WL/bhw_l_verwaltung_leistungsbericht_BHWL_2016.pdf#search=%22anonymverf%C3&> (19.2.2018).

83 Anzeige einer Verwaltungsübertretung wegen eigener dienstlicher Wahrnehmung durch ein Gericht, eine Verwaltungsbehörde, ein Organ der öffentlichen Aufsicht oder einer Militärwache oder eines vor ihnen abgelegten Geständnisses oder einer Feststellung der Verwaltungsübertretung aufgrund von Verkehrsüberwachung mittels bildverarbeitender technischer Einrichtungen (§ 47 Abs 1 VStG).

84 Bis zu 600 €; bei Computerstrafverfügungen bis zu 500 € (§ 47 VStG); Höhere Geldstrafen können in den Materiengesetzen nur festgesetzt werden, wenn diese „erforderlich“ iSd Art 11 Abs 2 B-VG sind.

85 VwGH 14.3.2001, 2000/17/0141. Der Ausspruch des Verfalls als Strafe ist ebenso zulässig; anders hingegen der Ausspruch einer Ermahnung (vgl dazu ausführlich *Fischerlehner*, Die abgekürzten Verfahren im Verwaltungsstrafrecht 19 ff mwN).

86 VfSlg 11.613/1988.

87 *Weilguni*, § 47 VStG Rz 3.

automationsunterstützter Datenverarbeitung⁸⁸ verhängt werden; eine für den Arbeitsaufwand der Bezirkshauptmannschaften zusätzliche Verfahrensvereinfachung.

Die Anonymverfügung erlaubt den Bezirkshauptmannschaften weitere – für den Bereich der Verkehrsdelikte nahezu unerlässliche – Verfahrenserleichterungen: Anders als die Strafverfügung ist die Anonymverfügung nämlich bloß einer Person zuzustellen, von der die Bezirkshauptmannschaft mit Grund annehmen kann, dass sie oder ein für sie gemäß § 9 VStG verantwortliches Organ den Täter kennt oder leicht feststellen kann, und nicht dem von der Bezirkshauptmannschaft erst auszuforschenden unbekannten Täter (§ 49a Abs 5 VStG); das bedeutet idR dem Zulassungsbesitzer eines Kraftfahrzeuges. Insofern stellt die Anonymverfügung keine taugliche Verfolgungshandlung dar und vermag den Eintritt der Verfolgungsverjährung nicht auszuschließen (§ 49a Abs 6 VStG). Ebenso wenig kommt ihr die Rechtsqualität eines Bescheides, sondern vielmehr eines Rechtsaktes *sui generis* zu.⁸⁹ Wird die in der Anonymverfügung festgesetzte Geldstrafe⁹⁰ nicht fristgerecht entrichtet,⁹¹ wird die Anonymverfügung gegenstandslos und entfaltet keinerlei Rechtswirkungen mehr. Die Bezirkshauptmannschaft ist nunmehr verpflichtet, den Sachverhalt möglichst zu klären und Nachforschungen nach dem unbekannten Täter einzuleiten (§ 49a Abs 6 VStG). Die Erlassung einer Anonymverfügung kommt nur für jene Delikte in Betracht, für die die Bezirkshauptmannschaft zuvor mittels Verordnung eine Geldstrafe festgesetzt hat, und muss auf einer Anzeige einer eigenen dienstlichen Wahrnehmung eines Organs der öffentlichen Aufsicht oder auf Verkehrsüberwachung mittels bildverarbeitender technischer Einrichtungen beruhen (§ 49a Abs 2 VStG).

88 Fraglich ist die Auslegung des Begriffs „automationsunterstützte Datenverarbeitung“ vgl dazu *Weilguni*, § 47 VStG Rz 17.

89 AA *Kolonovits/Muzak/Stöger*, *Verwaltungsverfahrensrecht*¹⁰ (2014) Rz 1163; vgl ausführlich dazu *Fischerlehner*, *Verfahren* (2007) 93 ff mwN.

90 Geldstrafen bis zu 365 € ohne Festsetzung einer Ersatzfreiheitsstrafe (§ 49a Abs 1 und 2 VStG). Ein Teil der Lehre qualifiziert diese „Geldstrafen“ als bloße Geldleistungen (vgl dazu die Darstellung bei *Weilguni*, § 49a VStG Rz 13 mwN).

91 § 49a Abs 6 sieht für die Entrichtung des Strafbetrags eine Frist von vier Wochen ab dem Zeitpunkt der Ausfertigung der Anonymverfügung vor. Die Einzahlung muss mittels dem der Anonymverfügung beigelegten Beleg oder durch Überweisung erfolgen. Der Überweisungsauftrag hat die automationsunterstützt lesbare, vollständige und richtige Identifikationsnummer des Belegs zu enthalten, andernfalls liegt keine fristgerechte Zahlung vor (§ 49a Abs 6 VStG).

Die kürzeste und effizienteste Erledigungsweise eines Verwaltungsstrafverfahrens bietet die Organstrafverfügung⁹²: Die Bezirkshauptmannschaft kann besonders geschulte Organe der öffentlichen Aufsicht ermächtigen, wegen bestimmter von ihnen dienstlich wahrgenommener oder vor ihnen eingestandener Verwaltungsübertretungen Geldstrafen⁹³ einzuheben (§ 50 Abs 1 VStG) oder von dieser abzusehen und bloß eine Ermahnung auszusprechen (§ 50 Abs 5a VStG). MaW die Bezirkshauptmannschaft kann die Erledigung des Verfahrens Organen der öffentlichen Aufsicht übertragen. Scheitert die Erledigung der Verwaltungsstrafsache wegen Unterbleibens einer fristgerechten Entrichtung des Strafbetrages⁹⁴, wird die Organstrafverfügung gegenstandslos und ist Anzeige an die Bezirkshauptmannschaft zu erstatten (§ 50 Abs 6 VStG); das Verwaltungsstrafverfahren ist nunmehr von der Bezirkshauptmannschaft zu führen.

VII. Abänderung von Bescheiden

Ein rechtskräftig abgeschlossenes Verwaltungsstrafverfahren kann die Bezirkshauptmannschaft im Wege der Wiederaufnahme oder der Wiedereinsetzung aufnehmen. Das von ihr dabei durchzuführende Verfahren richtet sich, abgesehen von der Sondervorschrift des § 52 VStG, demzufolge die Wiederaufnahme eines durch Einstellung abgeschlossenen Strafverfahrens nur innerhalb der Verfolgungsverjährungsfrist zulässig ist, nach den Bestimmungen des AVG (vgl § 24 VStG); anderes gilt hingegen für die Abänderung und Aufhebung von Straferkenntnissen und Strafverfügungen von Amts wegen.

Da § 68 AVG im Verwaltungsstrafverfahren nur zT Anwendung findet (§ 24 VStG), insbesondere die Anwendung des § 68 Abs 2 AVG ausge-

92 Auch die Organstrafverfügung stellt einen Rechtsakt sui generis dar und kann nicht als Bescheid qualifiziert werden (vgl ausführlich *Fischerlehner*, Verfahren 161 ff mwN; aA *Kolonovits/Muzak/Stöger*, Verwaltungsverfahrensrecht Rz 1169). Da wie bei der Anonymverfügung die beanstandete Person nicht der Täter sein muss (§ 50 Abs 2 VStG), handelt es sich bei der Organstrafverfügung um keine die Verfolgungsverjährung ausschließende taugliche Verfolgungshandlung (zB *Weilguni*, § 50 VStG Rz 3).

93 Sofern die Verwaltungsvorschriften den für bestimmte Verwaltungsübertretungen durch Organstrafmandat einzuhebenden Höchstbetrag nicht bestimmen, können Geldstrafen bis zu 90 € ohne Festsetzung einer Ersatzfreiheitsstrafe eingehoben werden (§ 50 Abs 1 VStG). Ein Teil der Lehre qualifiziert diese „Geldstrafen“ als bloße Geldleistungen (vgl dazu die Darstellung bei *Weilguni*, § 50 VStG Rz 14 mwN).

94 § 50 Abs 6 VStG nennt eine Frist von zwei Wochen für die Entrichtung des Strafbetrages, die mit Ablauf des Tages beginnt, an dem der zur Einzahlung zu verwendete Beleg am Tatort hinterlassen oder dem Beanstandeten übergeben wurde.

geschlossen ist, können einer Beschwerde beim Verwaltungsgericht nicht mehr unterliegende Bescheide⁹⁵, durch die das Gesetz zum Nachteil des Beteiligten offenkundig verletzt wurde, ua von der beschneiderlassenden Behörde – und damit von der Bezirkshauptmannschaft – gemäß § 52a VStG nachträglich aufgehoben oder abgeändert werden. § 52a VStG räumt den Bezirkshauptmannschaften damit eine von Amts wegen wahrzunehmende Möglichkeit zur Beseitigung von rechtswidrigen Bescheiden ein; sie ist allerdings zum einen auf begünstigende Änderungen und zum anderen auf den Nachteil des Beschuldigten und keiner sonstigen Partei beschränkt. Die Wahrnehmung dieses Aufhebungs(Abänderungs)rechts liegt im Ermessen der Bezirkshauptmannschaft.⁹⁶ Ein Anspruch auf Ausübung steht niemandem zu (§ 24 VStG iVm § 68 Abs 7 AVG). Macht die Bezirkshauptmannschaft von diesem Aufhebungs(Abänderungs)recht Gebrauch, tritt der von ihr erlassene neue Bescheid *ex nunc* an die Stelle des aufgehobenen oder abgeänderten Bescheids.⁹⁷ Diesfalls ist die Bezirkshauptmannschaft verpflichtet, die Folgen einer Bestrafung wieder gutzumachen; gegebenenfalls ist gemäß dem Strafrechtlichen EntschädigungsG Entschädigung zu leisten (§ 52a Abs 2 VStG).

VIII. Resümee

Wie die obigen Ausführungen zeigen, sind die Bezirkshauptmannschaften die „Verwaltungsstrafbehörde Nummer 1“. Ihnen obliegt der überwiegende Teil der Erledigung von Verwaltungsstrafsachen. Insofern ist es beachtenswert, wie viele Verfahren von den Bezirkshauptmannschaften, sei es im Wege eines abgekürzten Verfahrens oder eines ordentlichen Verfahrens, abschließend erledigt werden können; ganz besonders vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Ressourcenknappheit auf der Ebene der Bezirkshauptmannschaften.

95 Darunter sind sowohl Straferkenntnisse als auch Strafverfügungen oder Beschwerdevorentscheidungen der Bezirkshauptmannschaft zu subsumieren; nicht jedoch verfahrensrechtliche Bescheide (vgl *Fister*, § 52a VStG Rz 4).

96 *Hengstschläger/Leeb*, Verwaltungsverfahrenrecht Rz 923.

97 ZB VwSlg 19.178 A/2015.

Die Rolle einer Bezirkshauptmannschaft bei der Durchführung von Wahlen

I. Einleitung

A) Das österreichische Modell der Wahlbehörden

Die Durchführung und Leitung der Wahlen, Volksabstimmungen und Volksbefragungen sowie die Mitwirkung bei der Überprüfung von Volksbegehren und bei der Durchführung von Europäischen Bürgerinitiativen obliegt kollegialen Wahlbehörden,¹ die vor jeder Wahl zum Nationalrat bzw zum Landtag neu gebildet werden. Den Wahlbehörden gehören als stimmberechtigte Beisitzer Vertreter der wahlwerbenden Gruppen (den obersten Wahlbehörden des Bundes bzw der Länder zusätzlich auch Richter des Dienst- oder Ruhestandes) an. Die nichtrichtlichen Beisitzer werden auf Grund von Vorschlägen der wahlwerbenden Gruppen entsprechend ihrer bei der letzten Wahl zum Nationalrat bzw zum Landtag festgestellten Stärke berufen.² Wahlbehörden können durch Gesetz von der Bindung an Weisungen freigestellt werden,³ wovon nur teilweise ausdrücklich Gebrauch gemacht wurde.⁴

1 Allgemein (im Hinblick auf Wahlbehörden nach der NRW) siehe *Stein/Vogl/Wenda*, NRW Nationalrats-Wahlordnung Bundespräsidentenwahlgesetz Volksbegehrensgesetz⁴ (2013), § 6, Rz 1 ff.

2 Art 26a B-VG; § 15 Abs 3 Nationalrats-Wahlordnung 1992 (NRWO, BGBl 47/1/1992 idF BGBl I 120/2016) und § 15 Abs 1 Burgenländische Landtagswahlordnung 1995 (Bgld LTWO 1995, LGBl 4/1996 idF LGBl 64/2014); § 11 Abs 3 Kärntner Landtagswahlordnung (K-LTWO, LGBl 191/1974 idF LGBl 25/2017); § 15 Abs 3 NÖ Landtagswahlordnung 1992 (NÖ LWO, LGBl 0300-0 idF LGBl 31/2017); § 14 Abs 3 Oö. Landtagswahlordnung (Oö LTWO, LGBl 48/1997 idF LGBl 82/2017); § 4 Abs 3 Salzburger Landtagswahlordnung 1998 (Sbg LTWO 1998, LGBl 116/1998 idF LGBl 24/2018); § 14 Abs 3 Steiermärkische Landtags-Wahlordnung 2004 (Stmk LTWO 2004, LGBl 45/2004 idF LGBl 107/2016); § 15 Abs 2 Tiroler Landtagswahlordnung 2017 (TLWO 2017, LGBl 74/2017); § 11 Abs 1 Vbg Landtagswahlgesetz (Vbg LTWG, LGBl 60/1988 idF LGBl 6/2018); § 12 Abs 2 Wiener Gemeindewahlordnung 1996 (Wr GWO 1996, LGBl 16/1996 idF LGBl 20/2016).

3 Art 20 Abs 2 Z 7 B-VG; diesfalls ist ein angemessenes Aufsichtsrecht der obersten Organe (zumindest das Recht, sich über alle Gegenstände der Geschäftsführung der weisungsfreien Organe zu unterrichten) und das Recht, weisungsfreie Organe aus wichtigem Grund abzurufen, vorzusehen.

4 ZB § 8 Abs 2 TLWO 2017; § 7 Abs 5 Vbg LTWG.

Die besondere Bedeutung dieser kollegialen Wahlbehörden bei der Durchführung von Wahlen hat der Verfassungsgerichtshof sehr deutlich im Erkenntnis, mit dem der zweite Wahlgang der Bundespräsidentenwahl 2016 aufgehoben wurde,⁵ hervorgestrichen: „Insbesondere die Regelungen über die (proporzmäßige) Zusammensetzung der Wahlbehörden, deren stimmberechtigte Beisitzer durch die von Wahlen betroffenen politischen Parteien nominiert werden, verbürgen die Objektivität dieser Behörden [...]. Bei Tätigkeiten, die mit der Auszählung der Stimmen in unmittelbarem Zusammenhang stehen, dienen sie letztlich dazu, die Transparenz der Ermittlung des Wahlergebnisses sicherzustellen, eine gegenseitige Kontrolle zu gewährleisten und die Möglichkeit von Manipulationen zu verhindern.“⁶

Das System der kollegialen Wahlbehörden stellt somit das organisatorische Fundament der für das demokratische Grundprinzip zentralen Wahlvorschriften dar.⁷ Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass Wahlbehörden von Gesetzes wegen zwar ständig eingerichtet sind (und anlässlich neuer Wahlgänge periodisch neu konstituiert werden), aber selbst im Hinblick auf einen bestimmten Wahlgang weder durchgehend tagen noch über eigene Geschäftsapparate verfügen. Für die Besorgung laufend anfallender Erledigungen im Rahmen der Wahlvorbereitung sowie die unverzügliche Reaktion auf unerwartete Entwicklungen sind die Wahlbehörden daher auf den Wahlleiter sowie die diesem zur Verfügung stehenden Hilfskräfte angewiesen. Auf Ebene der Kreis- bzw. Bezirkswahlbehörden kommt daher dem Bezirkshauptmann (oder dem von diesem bestellten ständigen Vertreter) als Wahlleiter und den Mitarbeitern der Bezirksverwaltungsbehörde als Hilfskräfte des Wahlleiters und der Wahlbehörde immense Bedeutung zu.

5 VfSlg 20.071/2016.

6 VfSlg 20.071/2016, Rz 182; siehe auch *Wiederin*, Das Erkenntnis über die Stichwahl zum Bundespräsidenten: Eine verfassungsrechtliche Nachlese, in: Baumgartner (Hg), *Jahrbuch Öffentliches Recht* 2017 (2017) 9 (35).

7 Kritisch (wohl aus dem historischen Kontext heraus) zur Neutralität der auf diese Weise zusammengesetzten Wahlbehörden *Kelsen*, *Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich*, Teil 2 (1919) 55 f; ausführlich zum System wechselseitiger Kontrolle der von verschiedenen Wählergruppen nominierten Beisitzer siehe *Wiederin*, Erkenntnis 35.

B) Wahlbehörden und Wahlverfahren – notwendige Unterstützung durch (Hilfs)Personal der allgemeinen staatlichen Verwaltung

Die Notwendigkeit der Besorgung bestimmter Aufgaben im Wahlverfahren durch den Wahlleiter im eigenen Namen sowie der Heranziehung von Hilfskräften wird deutlich, wenn man sich den schematischen Ablauf eines Wahlverfahrens⁸ aus Sicht einer Kreis- bzw Bezirkswahlbehörde vor Augen hält:

- Bereits vor der Ausschreibung einer Wahl sind organisatorische Vorarbeiten wie zB die technische Anpassung der angewendeten Programme, Personal- und Urlaubsplanung (der in Frage kommenden Hilfskräfte), Vorabinformation der Gemeinden usw durchzuführen.
- Unmittelbar nach Ausschreibung der Wahl sind die Wahlbehörden neu zu bestellen, wobei dem bestellenden Organ die Prüfung der gesetzmäßigen Voraussetzungen (insbesondere des Wahlrechts) der vorgeschlagenen Personen obliegt. Der Bezirkshauptmann wird hierbei als Kreis- bzw Bezirkswahlleiter bei der Bestellung der Gemeinde-, Sprengel und Sonderwahlbehörden tätig.⁹
- Die Anlegung der Wählerverzeichnisse erfolgt dann durch die Gemeinden im übertragenen Wirkungsbereich,¹⁰ hierbei kommen dem Bezirkshauptmann als Kreis- bzw Bezirkswahlleiter lediglich allfällige Meldepflichten zu.
- Die Aufgaben im Zusammenhang mit der Einbringung und Prüfung der Wahlvorschläge (bei Wahlen zu allgemeinen Vertre-

8 Ähnlich (zum Verfahren der Nationalratswahl) *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹¹ (2016) Rz 375 ff; Abweichungen aufgrund spezifischer Bestimmungen der jeweiligen Wahlordnung möglich.

9 Vgl § 15 Abs 2 NRW und § 15 Abs 2 Bgld LTWO 1995; § 5 Abs 1 K-LTWO iVm § 11 Abs 2 Kärntner Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlordnung 2002 (K-GBWO 2002, LGBl 32/2002 idF LGBl 25/2017); § 15 Abs 2 NÖ LWO; § 14 Abs 1 Sbg LTWO 1998; § 14 Abs 2 Stmk LTWO 2004; § 15 Abs 1 TLWO 2017; § 11 Abs 2 Vbg LTWG; lediglich in Oberösterreich werden die Beisitzer der Sprengel- und Gemeindewahlbehörde vom Gemeindewahlleiter in ihr Amt berufen, siehe § 7 Abs 2 und § 8 Abs 3 Oö LTWO; aufgrund der Besonderheiten Wiens obliegt dort die Bestellung der Beisitzer der Stadt- und Bezirkswahlbehörden dem Bürgermeister, jene der Sprengelwahlbehörden der Bezirkswahlbehörde, siehe § 12 Abs 1 Wr GWO 1996.

10 Art 26a Abs 2 B-VG; siehe auch § 23 Abs 2 NRW; § 11 Abs 3 Europawahlordnung (EuWO, BGBl 117/1996 idF BGBl I 120/2016) und § 23 Abs 3 Bgld LTWO 1995; § 22 Abs 2 K-LTWO; § 23 Abs 2 NÖ LWO; § 21 Abs 3 Oö LTWO; § 23 Abs 2 Sbg LTWO 1998; § 23 Abs 2 Stmk LTWO 2004; § 18 Abs 1 TLWO 2017; § 23 Abs 1 Vbg LTWG sieht hingegen keine ausdrückliche Zuordnung zum übertragenen (oder zum eigenen) Wirkungsbereich vor; in Wien obliegt die Anlegung der Wählerverzeichnisse aufgrund der Besonderheiten der Wr Stadtverfassung nach § 20 Wr GWO 1996 dem Magistrat.

tungskörpern) treffen hingegen wiederum die Kreis- bzw Bezirkswahlbehörden. Den Bezirkshauptmann als Kreis- bzw Bezirkswahlleiter obliegen dabei wichtige Aufgaben der Vorprüfung¹¹ und der Vorbereitung der Entscheidung der Wahlbehörde (zB betreffend allfällige Mängelbehebungsaufträge).¹²

- Nach Kundmachung der Wahlvorschläge sind die amtlichen Stimmzettel herzustellen. Die Einholung diesbezüglicher Angebote, die Kontrolle der Imprimaturfahnen und die abschließende Druckfreigabe erfordern – unbeschadet der Beschlussfassung durch die Wahlbehörde – ein vielfältiges Tätigwerden des Bezirkshauptmanns als Kreis- bzw Bezirkswahlleiter.
- Nach verschiedenen Wahlordnungen langen die im Weg der Briefwahl im engeren Sinn sowie durch persönliche Übergabe rücklaufenden Wahlkarten bei der Bezirksverwaltungsbehörde ein.¹³ Diesfalls obliegt die Entgegennahme und sichere Verwahrung (sowie allenfalls eine eingeschränkte Vorprüfung¹⁴) der Wahlkarten dem Bezirkshauptmann als Kreis- bzw Bezirkswahlleiter.
- Am Wahltag selbst und in der Folge obliegt die Ergebnisermittlung der kollegialen Wahlbehörde. Dem Wahlleiter kommen jedoch über seine Aufgaben als Vorsitzender hinaus noch zahlreiche Meldepflichten¹⁵ zu.

11 ZB die Prüfung der Wahlbarkeit der vorgeschlagenen Wahlwerber sowie die Prüfung allfällig unzulässiger Doppelkandidaturen auf mehreren Wahlvorschlägen.

12 ZB die Ausarbeitung von Erledigungsentwürfen sowie die Vorbereitung der amtlichen Kundmachung (rechtzeitiges Aviso an das amtliche Kundmachungsorgan, insbesondere falls eine Sondernummer des Kundmachungsorgans erforderlich ist, die Kontrolle der Imprimaturfahnen sowie die Erteilung der Druckfreigabe nach Beschluss der Wahlbehörde).

13 ZB § 60 Abs 2 NRW und § 56a Abs 1 K-LTWO; § 53a Abs 1 Stmk LTWO 2004; § 58a Abs 2 Wr GWO 1996; siehe auch § 10 Abs. 3 Bundespräsidentenwahlgesetz 1971 (BPräsWG, BGBl 57/1971 idF BGBl I 120/2016).

14 Die Öffnung von Wahlkarten obliegt jedenfalls der Wahlbehörde als Kollegium (VfSlg 20.071/2016, Rz 190), sodass die Vorprüfung des Wahlleiters auf Nichtigkeitsgründe beschränkt ist, die „von außen“ erkennbar sind (zB fehlende eidesstaatliche Erklärung, eine die Manipulation nicht mehr ausschließende Beschädigung des Verschlusses). Die endgültige (nachprüfende) Kontrolle aller Wahlkarten auf etwaige Nichtigkeitsgründe darf durch eine derartige Vorprüfung nicht unterminiert werden – vielmehr ist den Mitgliedern der Wahlbehörde Zugang zu allen Wahlkarten zu gewähren, diese sind auf die Möglichkeit der Nachprüfung zumindest hinzuweisen und ist bei Bedarf allen eine effektive Kontrolle zu ermöglichen (VfSlg 20.071/2016, Rz 189).

15 Dem Wahlleiter obliegen dabei (im eigenen Namen oder für die Wahlbehörde) insbesondere die Vornahme von Sofortmeldungen der Ergebnisse, die Übermittlung der Wahlakten sowie statische Meldungen.

- Die Wahlleiter oberster Wahlbehörden haben zudem die Entscheidungen der Wahlbehörde kundzumachen¹⁶ sowie allfällige Begleitmaßnahmen¹⁷ zu treffen.

Schon aus diesem schematischen Überblick eines Wahlverfahrens wird deutlich, dass dem Bezirkshauptmann als Kreis- bzw Bezirkswahlleiter zahlreiche Aufgaben obliegen, die die Wahlbehörde aufgrund ihres Zusammentretens bloß zu bestimmten Zeiten nach gesonderter förmlicher Einladung gar nicht erledigen kann. Zur Besorgung dieser Aufgaben kann sich der Wahlleiter auch Hilfskräften bedienen. Die solcherart als Hilfskräfte der Wahlbehörde tätig werdenden, der Bezirksverwaltungsbehörde zur Verwendung zugewiesenen Bediensteten spielen eine wesentliche Rolle für die gesetzmäßige Abwicklung des Wahlverfahrens. Überhaupt lässt sich sagen, dass der Bezirkshauptmann als Kreis- bzw Bezirkswahlleiter und die ihm als Hilfskräfte zur Verfügung stehenden Bediensteten der Bezirksverwaltungsbehörde als Drehscheibe zwischen den Gemeinden ihres Wahlsprengels und den übergeordneten Wahlbehörden fungieren und sie so durchaus als wesentliche Systemerhalter der Wahlorganisation angesehen werden können.

II. Der Bezirkshauptmann als Kristallisationspunkt der Wahlbehörde

A) Organisationsrechtliche Vorschriften

1. Vorsitz der Wahlbehörde kraft Amtes

Die kollegialen Wahlbehörden werden um einen Vorsitzenden herum gebildet, dem diese Aufgabe von Gesetzes wegen aufgrund seiner Stellung im System der allgemeinen staatlichen Verwaltung bzw in der Gemeinde zukommt¹⁸ oder von einem solchen Organ dazu bestellt wur-

16 Sofern die Kundmachung der Wahlbehörde selbst obliegt, wird der Wahlleiter als deren Vorsitzender vorbereitend tätig; im eigenen Namen lediglich § 69 Abs 4 TLWO 2017.

17 ZB die Ausstellung von Wahlscheinen an die gewählten Abgeordneten.

18 So werden der Bundesminister für Inneres als Bundeswahlleiter, der Landeshauptmann als Landeswahlleiter, der Bezirkshauptmann als Kreis- bzw Bezirkswahlleiter und der Bürgermeister als Gemeindevahlleiter tätig; siehe zB §§ 10 Abs 2, 11 Abs 2 und 12 Abs 2 NRW.

de.¹⁹ Als Kreis- oder Bezirkswahlleiter wird dabei der Bezirkshauptmann (in Städten mit eigenem Statut der Bürgermeister) oder ein von diesem zu bestellender ständiger Vertreter als Vorsitzender der Wahlbehörde und Wahlleiter tätig.²⁰

Als Vorsitzenden der Wahlbehörde und Wahlleiter treffen den Bezirkshauptmann vielfältige Aufgaben: Während der Konstituierung der Wahlbehörden hat er einerseits das Verfahren zur Bestellung der Beisitzer untergeordneter Wahlbehörden zu führen und andererseits die konstituierende Sitzung „seiner“ Wahlbehörde vorzubereiten. Dabei obliegen ihm insbesondere die ordnungsgemäße Sitzungseinladung²¹ und die Vorbereitung der zu fassenden Beschlüsse. Als Vorsitzender ist er in der konstituierenden Sitzung und in allen weiteren Sitzungen der Wahlbehörde für die Einhaltung der Sitzungsordnung und für die Protokollierung verantwortlich. Schließlich hat er die Beschlüsse der Wahlbehörde durchzuführen.²² Der Wahlleiter hat auch dann tätig zu werden, wenn die Wahlbehörde trotz ordnungsgemäßer Einladung nicht in beschlussfähiger Anzahl zusammentritt und die Amtshandlung einen Aufschub nicht zulässt.²³ Ebenso hat der Wahlleiter jene Aufgaben zu besorgen, die ihm mit Beschluss der Wahlbehörde übertragen wurden.²⁴ Darüber hinaus obliegen ihm zahlreiche Aufgaben, für die die Gesetze eine Zuständigkeit des Wahlleiters (und nicht der Wahlbehörde) vorsehen.²⁵

19 Den von Gesetzes wegen bestimmten Organe steht es idR frei, einen ständigen Vertreter als Vorsitzenden der Wahlbehörde und Wahlleiter zu bestellen; die Vorsitzenden der Sprengel- und Sonderwahlbehörden müssen schließlich mangels Anknüpfungsmöglichkeiten in der Gemeindeorganisation grundsätzlich bestellt werden.

20 § 10 Abs 2 NRW und §§ 11 Abs 2 und 12 Bgld LTWO 1995; § 7 Abs 2 K-LTWO; §§ 10 Abs 2 und 11 Abs 2 NÖ LWO; §§ 9 Abs 2 und 10 Abs 2 Oö LTWO; § 10 Abs 2 Sbg LTWO 1998; §§ 9 Abs 2 und 10 Abs 2 Stmk LTWO 2004; § 12 Abs 1 TLWO 2017; § 9 Abs 1 Vbg LTWG; § 8 Abs 1 und 2 Wr GWO 1996.

21 Zu den Erfordernissen einer ordnungsgemäßen Einladung zu Sitzungen siehe VfSlg 20.071/2016, Rz 183.

22 Ausdrücklich etwa § 7 Abs 1 NRW und § 6 Abs 2 Bgld LTWO 1995; § 4 Abs 1 K-LTWO; § 5 Abs 1 Stmk LTWO 2004; § 14 Abs 3 TLWO 2017; § 14 Abs 1 Vbg LTWG; § 5 Abs 1 Wr GWO 1996.

23 Siehe ausführlich II.B.2.

24 Siehe ausführlich II.B.3.

25 Siehe ausführlich II.B.1.

2. *Anlagerung der (restlichen) bestellten Mitglieder der Wahlbehörde*

Wie auch andere Wahlbehörden bestehen Kreis- und Bezirkswahlbehörden neben dem Vorsitzenden aus einer bestimmten Anzahl an Beisitzern,²⁶ die auf Vorschlag der politischen Parteien, und zwar im Verhältnis²⁷ der bei der letzten (jeweils maßgeblichen) Wahl im Bereich der Wahlbehörde erzielten Stärke, bestellt werden. Das bedeutet, dass regelmäßig nur jenen Parteien ein Vorschlagsrecht zur Bestellung eines Beisitzers zukommt, die bereits bei der letzten Nationalrats- bzw. Landtagswahl angetreten sind. Teilweise sind überhaupt nur jene politischen Parteien vorschlagslegitimiert, die im jeweiligen Landtag aufgrund der letzten Wahl vertreten sind.

Die Wahlbehörden werden anlässlich jeder Wahl neu konstituiert. Um eine – im Hinblick auf das weitere Wahlverfahren – rechtzeitige Konstituierung zu gewährleisten, haben die Parteien ihre Vorschläge für die Bestellung von Beisitzern innerhalb einer bestimmten Frist zu erstatten, die üblicherweise vom Stichtag an bemessen wird.²⁸ Wird innerhalb der Frist kein Vorschlag erstattet, erfolgt in der Regel keine Besetzung der jeweiligen Beisitzerstelle.²⁹ Vor der Bestellung haben die bestellenden Organe das Vorliegen der gesetzmäßigen Voraussetzungen (Beisitzer müssen das Wahlrecht zum Nationalrat bzw. zum Landtag be-

26 §§ 6 Abs 2 und 10 Abs 2 NRWO und §§ 7 Abs 1 und 11 Abs 2 Bgld LTWO 1995; §§ 3 Abs 2 und 7 Abs 2 K-LTWO; §§ 6 Abs 2, 10 Abs 2 und 11 Abs 2 NÖ LWO; §§ 5 Abs 2, 9 Abs 2 und 10 Abs 4 Oö LTWO; § 10 Abs 2 Sbg LTWO 1998; §§ 4 Abs 2, 9 Abs 2 und 10 Abs 4 Stmk LTWO 2004; §§ 8 Abs 6 und 12 Abs 1 TLWO 2017; §§ 7 Abs 2 und 9 Abs 1 Vbg LTWG; §§ 4 Abs 2 und 8 Abs 1 Wr GWO 1996.

27 Dabei kommt das d'Hontsche Höchstzahlenverfahren zur Anwendung – ausdrücklich zB § 15 Abs 2 NRWO (wobei allerdings allen im Nationalrat vertretenen Parteien ein Vorschlagsrecht für zumindest einen Beisitzer in der Bundeswahlbehörde zukommt); siehe auch §§ 15 Abs 1 und 11 Abs 2 Bgld LTWO 1995; § 11 Abs 3 K-LTWO; § 15 Abs 3 NÖ LWO; §§ 13 Abs 1 und 14 Abs 3 Oö LTWO; §§ 13 Abs 1 und 14 Abs 3 Stmk LTWO 2004; § 15 Abs 2 und 4 TLWO 2017; §§ 11 Abs 1 und 12 Abs 1 Vbg LTWG; § 12 Abs 2 Wr GWO 1996.

28 ZB § 14 Abs 1 NRWO und § 15 Abs 3 Bgld LTWO 1995; § 10 Abs 1 K-LTWO; § 14 Abs 1 NÖ LWO; § 13 Abs 1 Sbg LTWO 1998; § 13 Abs 1 Stmk LTWO 2004; § 12 Abs 1 Vbg LTWG; § 11 Abs 1 Wr GWO 1996; hingegen gerechnet ab der Wahlausschreibung § 13 Abs 1 Oö LTWO und § 15 Abs 4 TLWO 2017.

29 Ausdrücklich etwa § 15 Abs 3 NRWO und § 14 Abs 5 NÖ LWO; § 13 Abs 1 Oö LTWO; § 13 Abs 4 Sbg LTWO 1998; § 13 Abs 4 Stmk LTWO 2004; § 11 Abs 4 Wr GWO 1996 (jeweils „verspätet einlangende Eingaben („Anträge“) werden nicht berücksichtigt“); als Gegenmodell beachtenswert die Möglichkeit der Bestellung „neutraler“ Beisitzer nach § 15 Abs 4 TLWO 2017 für den Fall, dass eine Wählergruppe nicht fristgerecht Vorschläge für die auf sie entfallenden Beisitzer erstattet; ähnlich (Bestellung „nach eigenem Ermessen“) § 15 Bgld LTWO 1995.

sitzen)³⁰ zu überprüfen und (sie oder zumindest die Wahlleiter der bestellten untergeordneten Wahlleiter) sollten – im Hinblick auf die Einberufung zu Sitzungen – die Adress- und Erreichbarkeitsdaten kontrollieren und in Evidenz nehmen. Nach ihrer formalen Bestellung haben die Beisitzer vor Antritt ihres Amtes ihre strenge Unparteilichkeit und gewissenhafte Erfüllung ihrer Pflichten gegenüber dem Vorsitzenden der Wahlbehörde zu geloben.³¹ Die Namen der Mitglieder der Wahlbehörden sind aus (im Wahlverfahren besonders bedeutenden) Publizitätsgründen kundzumachen.³²

Übt ein Beisitzer sein Amt in der Wahlbehörde in einer über die vorübergehende Verhinderung hinausgehenden Weise nicht aus, so hat die vorschlagsberechtigte Partei einen neuen Vorschlag zur Besetzung des freiwerdenden Sitzes zu erstatten. Ebenso können die vorschlagsberechtigten Parteien jederzeit einen Beisitzer abberufen und eine neue Person als Beisitzer namhaft machen.³³

3. Festlegung des örtlichen Wirkungsbereiches der Wahlbehörde

Der Wirkungsbereich einer Wahlbehörde bestimmt sich idR anhand des örtlichen Wirkungsbereiches der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung. Lediglich auf Ebene der Sprengelwahlbehörden basiert die örtliche Zuständigkeit auf gesonderten Beschlüssen (durch die das Gemeindegebiet in Wahlsprengel eingeteilt wird). Der örtliche Wirkungsbereich der Bezirks- und Kreiswahlbehörden umfasst daher das

30 ZB §§ 14 Abs 2 iVm 6 Abs 3 NRW und § 7 Abs 2 Bgld LTWO 1995; § 3 Abs 3 K-LTWO; § 6 Abs 3 NÖ LWO; § 5 Abs 3 Oö LTWO; § 13 Abs 2 iVm § 5 Abs 3 sowie § 20 Abs 1 und 2 Sbg LTWO 1998; § 4 Abs 3 Stmk LTWO 2004; § 15 Abs 4 TLWO 2017; differenzierend § 7 Abs 3 Vbg LTWG (Landesbürger mit Wahlrecht in einer im jeweiligen Wirkungsbereich gelegenen Gemeinde); § 4 Abs 3 Wr GWO 1996.

31 § 16 Abs 2 NRW und § 16 Abs 2 Bgld LTWO 1995; § 12 Abs 2 K-LTWO; § 16 Abs 3 NÖ LWO; § 21 Abs 2 Sbg LTWO 1998; § 15 Abs 2 Stmk LTWO 2004; § 8 Abs 8 TLWO 2017; § 15 Vbg LTWG; § 10 Abs 2 Wr GWO 1996; eine ex lege Verpflichtung ohne Gelöbnis sieht hingegen § 5 Abs 5 Oö LTWO vor.

32 § 15 Abs 5 NRW und § 15 Abs 9 Bgld LTWO 1995; § 11 Abs 5 K-LTWO; § 15 Abs 5 NÖ LWO; § 14 Abs 5 Oö LTWO; § 14 Abs 6 Sbg LTWO 1998; § 14 Abs 5 Stmk LTWO 2004; § 15 Abs 8 TLWO 2017; § 11 Abs 2 Vbg LTWG; § 12 Abs 4 Wr GWO 1996.

33 § 19 Abs 1 und 2 NRW und § 15 Abs 8 Bgld LTWO 1995; § 15 Abs 1 und 2 K-LTWO; § 19 Abs 1 und 2 NÖ LWO; § 18 Abs 1 und 2 Oö LTWO; § 18 Abs 1 und 2 Sbg LTWO 1998; § 18 Abs 1 und 2 Stmk LTWO 2004; § 15 Abs 6 und 7 TLWO 2017; § 11 Abs 6 und 7 Wr GWO 1996; lediglich § 13 Abs 31 Vbg LTWG setzt zuvor die bescheidmäßige Amtsenthebung durch die Landesregierung voraus und kennt demgemäß keinen beliebigen Ersatz eines Wahlbehördenmitgliedes durch die vorschlagsberechtigte Wählergruppe.

Gebiet der jeweiligen politischen Bezirke³⁴ und leitet sich so gewissermaßen vom Zuständigkeitsbereich des Bezirkshauptmanns als Vorsitzenden der Wahlbehörde ab.

4. Bereitstellung von Hilfskräften und Hilfsmitteln

Wie der Verfassungsgerichtshof wiederholt ausgesprochen hat, können sich die Wahlbehörden bei der Besorgung der ihnen obliegenden Aufgaben der Unterstützung durch Hilfskräfte bedienen.³⁵ Diese Hilfskräfte werden der Wahlbehörde ebenso wie die erforderlichen Hilfsmittel „aus dem Stand des Amtes zugewiesen, dem der Wahlleiter vorsteht oder von dessen Vorstand er bestellt wird.“³⁶ Das erforderliche Hilfspersonal und die notwendigen Hilfsmittel der Kreis- bzw. Bezirkswahlbehörden sind daher von den jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörden bereitzustellen. Der Bezirkshauptmann hat die erforderlichen organisatorischen und dienstrechtlichen Vorkehrungen zu treffen, damit der Kreis- bzw. Bezirkswahlbehörde eine effektive Erfüllung ihrer Aufgaben möglich ist.

B) Aufgabenverteilung zwischen Wahlbehörde und Wahlleiter

1. Gesetzliche Zuständigkeitsverteilung und Kollegialvorbehalt

Auch im Wahlverfahren ist die Zuständigkeit zur Besorgung einer bestimmten Verwaltungsaufgabe primär nach den gesetzlichen Bestimmungen zu beurteilen. Infrage kommen dazu zunächst die speziell für die Durchführung von Wahlen eingerichteten kollegialen Wahlbehörden. Ihre besondere Zusammensetzung (insbesondere aufgrund der unter Mitwirkung der politischen Parteien bestellten Beisitzer) machen sie zum organisationsrechtlichen Fluchtpunkt des Wahlverfahrens. Darüber hinaus sehen zahlreiche Bestimmungen eine ausdrückliche Zu-

34 § 3 Abs 2 iVm Anlage 1 NRW und § 2 Abs 2 Bgld LTWO 1995; §§ 2 und 7 Abs 1 K-LTWO; § 2 Abs 1 NÖ LWO; § 2 Abs 2 und 3 Oö LTWO; § 1 Abs 2 Sbg LTWO 1998; §§ 2 Abs 1 und 9 Abs 1 Stmk LTWO 2004; § 1 Abs 2 TLWO 2017; § 1 Vbg LTWG; § 2 Wr GWO 1996.

35 Vgl VfSlg 4882/1964, 11.020/1986, 14.847/1997, 19.247/2010, 20.071/2016, Rz 185; siehe ausführlich III.

36 § 7 Abs 2 NRW und § 5 Abs 2 EuWO; vergleichbar auch § 6 Abs 3 Bgld LTWO 1995; § 4 Abs 2 K-LTWO; § 7 Abs 2 NÖ LWO; § 6 Abs 2 Oö LTWO; § 6 Abs 2 Sbg LTWO 1998; § 5 Abs 2 Stmk LTWO 2004; § 8 Abs 5 TLWO 2017; § 7 Abs 8 Vbg LTWG; § 5 Abs 2 Wr GWO 1996 (in Wien sind die Hilfskräfte der Wahlbehörden sämtlich vom Magistrat bereitzustellen).

ständigkeit des jeweiligen Wahlleiters vor, der in diesen Fällen monokratisch entscheidet. Schließlich sind manche Aufgaben zwar mit dem Wahlverfahren verbunden, diesem aber organisatorisch so entfernt, dass deren Besorgung teilweise ausdrücklich den Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung zugewiesen ist.³⁷

Der Verfassungsgerichtshof hat (im Zusammenhang mit einem Verbot der Delegation bestimmter Aufgaben betreffend die Erfassung und Auswertung von Wahlkarten) ausgesprochen, dass bestimmte Aufgaben im Wahlverfahren, die unmittelbar der Sicherung der Wahlgrundsätze dienen, von der kollegialen Wahlbehörde selbst wahrzunehmen sind.³⁸ Dieser Grundsatz scheint verallgemeinerbar und dürfte sich primär an die Gesetzgeber richten: Die Zuständigkeit derart zentraler Aufgaben im Wahlverfahren ist gesetzlich der kollegialen Wahlbehörde (der jeweiligen Ebene) zuzuweisen.

Der Kollegialvorbehalt kann freilich auch als Interpretationsmaxime nutzbar gemacht werden. Den eindeutigen Wortlaut (eine gesetzlich eindeutig zugewiesene Zuständigkeit zB des Wahlleiters) vermag allerdings auch der verfassungsrechtlich gebotene Vorbehalt zugunsten der kollegialen Wahlbehörde nicht zu überdecken.³⁹ Dies käme einem „Anwendungsvorrang des Verfassungsrechts“ gleich, der der innerstaatlichen Rechtsordnung fremd ist. Vielmehr ist in einem solchen Fall die Zuständigkeitsbestimmung der jeweiligen Wahlordnung verfassungswidrig und von der Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof bedroht.

37 ZB Strafverfahren wegen Übertretungen wahlrechtlicher Vorschriften (zB §§ 58 Abs 3, 62 Abs 3, 64 Abs 2, 66 Abs 4, 77 Abs 2 NRW, § 11 Abs 7 BPräsWG und §§ 16 Abs 4, 31 Abs 6, 45 Abs 3, 48 Abs 3, 50 Abs 2, 52 Abs 4, 61 Abs 5 EuWO; siehe auch § 94 Abs 2 Bgld LTWO 1995; §§ 55 Abs 3, 58 Abs 3, 60 Abs 2, 62 Abs 4, 69b Abs 2 K-LTWO; §§ 56 Abs 3, 59 Abs 3, 61 Abs 2, 63 Abs 4, 76 Abs 2 NÖ LWO; § 80 Abs 1 und 2 Oö LTWO; §§ 53 Abs 3, 56 Abs 3, 58 Abs 2, 70 Abs 2 Sbg LTWO 1998; §§ 28 Abs 4, 52 Abs 3, 55 Abs 3, 57 Abs 2, 59 Abs 4, 71 Abs 2 Stmk LTWO 2004; § 74 Abs 1 und 2 TLWO 2017; § 73 Abs 1 und 2 Vbg LTWG; §§ 19b Abs 3, 29 Abs 4, 32, 39 Abs 4, 52 Abs 2, 60 Abs 3, 64 Abs 4, 73 Abs 3 Wr GWO 1996); Reservehaltung von Drucksorten (zB § 75 Abs 3 NRW; § 11 Abs 6 BPräsWG; § 61 Abs 4 EuWO; § 56 Abs 4 Bgld LTWO 1995; 69 Abs 3 K-LTWO; § 74 Abs 3 NÖ LWO; § 68 Abs 3 Sbg LTWO 1998; § 69 Abs 3 Stmk LTWO 2004), allfällige Sicherstellung geeigneter Wahllokale (zB § 51 Sbg LTWO 1998).

38 VfSlg 20.071/2016, Rz 184.

39 So aber teilweise (in Bezug auf die Aufgaben bei der Erfassung und Auswertung von Wahlkarten nach dem Bundespräsidentenwahlgesetz 1971 in der für das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof maßgeblichen Fassung) VfSlg 20.071/2016; diesbezüglich zu Recht kritisch *Wiederin*, Erkenntnis 25 f.

2. *Wahrnehmung unaufschiebbarer Amtshandlungen bei nicht beschlussfähiger Wahlbehörde*

Um die Durchführung einer Wahl nicht von der Beschlussfähigkeit sämtlicher Wahlbehörden abhängig zu machen,⁴⁰ sehen – soweit ersichtlich – alle Wahlordnungen⁴¹ vor, dass der Wahlleiter Amtshandlungen notfalls auch alleine vornehmen kann, sofern die Wahlbehörde nicht in beschlussfähiger Stärke zusammengetreten ist.⁴² Neben der Dringlichkeit der Amtshandlung ist hiefür Voraussetzung, dass die Mitglieder der Wahlbehörde ordentlich geladen waren. „Dabei setzt eine ordnungsgemäße Einberufung der Wahlbehörde voraus, dass [...] die Beisitzer und die Ersatzbeisitzer der Wahlbehörde über den Ort, die Zeit und den Gegenstand der vorzunehmenden Amtshandlung rechtzeitig in Kenntnis gesetzt werden; der bloße Hinweis auf die Möglichkeit der Anwesenheit der Beisitzer und Ersatzbeisitzer bei der Durchführung der der Wahlbehörde als Kollegium obliegenden Aufgaben ist für eine ordnungsgemäße Einberufung nicht ausreichend.“⁴³

Der Kreis- bzw. Bezirkswahlleiter trägt auch in diesem Fall eine große Verantwortung für die gesetzmäßige Durchführung der Wahl: Schon im Vorfeld obliegt es ihm, für eine den Anforderungen für ein später allenfalls erforderliches selbstständiges Handeln genügende Ladung zur Sitzung der Wahlbehörde zu sorgen. Diese muss rechtzeitig (aus Beweisgründen möglichst nachweislich) zugestellt werden und hat den Gegenstand der vorzunehmenden Amtshandlungen hinreichend konkret zu umschreiben. Ist der Fall eingetreten, dass der Wahlleiter mangels Beschlussfähigkeit der Wahlbehörde selbstständig vorgehen muss, so kann er sich zwar Hilfskräften aus dem Dienststand der Bezirksverwaltungsbehörde bedienen, doch hat er (alleine) für eine ausreichende Aufsicht zu sorgen.⁴⁴ Zudem gilt es, allenfalls zusätzliche gesetzliche

40 Zum Regelungszweck (im Hinblick auf § 18 Abs 1 NRW) Stein/Vogl/Wenda, NRW⁴, § 18, Rz 1.

41 § 18 Abs 1 NRW und § 8 Abs 1 EuWO; siehe auch § 19 Bgld LTWO 1995; § 14 Abs 1 K-LTWO; § 18 Abs 1 NÖ LWO; § 17 Oö LTWO; § 17 Abs 1 Sbg LTWO 1998; § 17 Abs 1 Stmk LTWO 2004; § 16 Abs 3 TLWO 2017; § 18 Abs 1 Vbg LTWG; § 15 Abs 1 Wr GWO 1996.

42 Für den Zeitraum von der Wahlausschreibung bis zur Konstituierung bestehen teilweise vergleichbare Regelungen, für die freilich eine Einberufung der noch nicht bestehenden Wahlbehörde nicht erforderlich ist, teilweise jedoch eine spätere Berichtspflicht an die Wahlbehörde vorgesehen ist; siehe § 13 Abs 3 NRW und § 14 Abs 3 Bgld LTWO 1995; § 9 Abs 3 K-LTWO; § 13 Abs 4 NÖ LWO; § 12 Abs 2 Oö LTWO; § 12 Abs 1 Sbg LTWO 1998; § 12 Abs 3 Stmk LTWO 2004; § 14 Abs 2 TLWO 2017; § 10 Abs 3 Wr GWO 1996.

43 VfSlg 20.071/2016, Rz 183.

44 Siehe ausführlich III.B.

Voraussetzungen zu erfüllen, um die Rechtmäßigkeit des selbstständigen Tätigwerdens nicht zu gefährden.⁴⁵

3. *Delegationsmöglichkeiten*

Weniger, um die Funktionsfähigkeit des Wahlbehördensystems an sich zu gewährleisten, sondern vielmehr, um eine gewisse Flexibilität für die nicht kontinuierlich tagenden Wahlbehörden und deren Arbeitsentlastung zu ermöglichen, ist vielfach die Übertragung von Aufgaben an den Wahlleiter durch Beschluss der jeweiligen Wahlbehörde vorgesehen.⁴⁶ Dabei handelt es sich regelmäßig um echte Delegationen, der Wahlleiter wird im eigenen Namen tätig.

Ein selbstständiges Handeln des Wahlleiters setzt – in Abgrenzung von dem ihm bereits durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben – allerdings einen entsprechenden Beschluss der Wahlbehörde voraus. Dies ist bei der Sitzungsplanung entsprechend zu berücksichtigen: Auf die geplante Übertragung von Aufgaben an den Wahlleiter ist bereits in der Sitzungseinladung hinzuweisen. Die konkrete Beschlussfassung ist unter präziser Anführung aller Aufgaben, die dem Wahlleiter übertragen wurden, auszuweisen. Der Kreis- bzw. Bezirkswahlleiter sollte im eigenen Interesse im Hinblick auf seine konkreten Aufgaben und die Legitimität seines Handelns auf eine präzise Beschlussfassung und Protokollierung achten.

Die häufig vorgesehene Einschränkung dieser Delegationsmöglichkeit auf „unaufschiebbare Amtshandlungen“⁴⁷ scheint dabei inkohärent: Einerseits bedarf es für die Übertragung von Aufgaben eines Beschlusses der Wahlbehörde, die nur in einer Sitzung beschlossen werden kann und für die eine ausreichende Einladung Voraussetzung ist. Andererseits sind im Wahlverfahren zu bestimmten Terminen zu besorgende Aufgaben von vornherein unaufschiebbar, doch kann deren Behandlung durch die Wahlbehörde anhand des offiziellen Wahlkalen-

45 ZB ist nach § 18 Abs 1 NRW vorgesehen, „nach Möglichkeit unter Berücksichtigung der Parteienverhältnisse Vertrauensleute heranzuziehen“ (ähnlich § 8 Abs 1 EuWO; § 19 Bgld LTWO 1995; § 14 Abs 1 K-LTWO; § 18 Abs 1 NÖ LWO; § 17 Oö LTWO; § 17 Abs 1 Sbg LTWO 1998; § 17 Abs 1 Stmk LTWO 2004; § 18 Abs 1 Vbg LTWG; § 15 Abs 1 Wr GWO 1996). Auch hierfür empfiehlt es sich, im Vorfeld eine Kontaktliste erreichbarer Funktionäre der Parteien zu erstellen.

46 § 18 Abs 3 NRW und § 8 Abs 3 EuWO; siehe auch § 14 Abs 3 K-LTWO; § 18 Abs 3 NÖ LWO; § 17 Abs 3 Sbg LTWO 1998; § 17 Abs 3 Stmk LTWO 2004; § 14 Abs 3 TLWO 2017; § 18 Abs 2 Vbg LTWG; § 15 Abs 3 Wr GWO 1996.

47 § 18 Abs. 3 NRW; ähnlich zB § 8 Abs 3 EuWO; § 19 Bgld LTWO 1995; § 14 Abs 3 K-LTWO; § 17 Abs 3 Sbg LTWO 1998; § 17 Abs 3 Stmk LTWO 2004; § 18 Abs 2 Vbg LTWG; § 15 Abs 3 Wr GWO 1996.

ders einfach geplant werden. Insofern könnte die Wahlbehörde gleich selbst tätig werden. Wenn aber die Übertragung von Aufgaben nun solcherart sein soll, dass lediglich unvorhergesehene Aufgaben erfasst sein sollen, wäre es legistisch wohl einfacher und im systematischen Zusammenspiel von Wahlbehörde und Wahlleiter auch sicherer, die Möglichkeit selbstständigen Handelns des Wahlleiters für diese Fälle unmittelbar im Gesetz vorzusehen (diese Möglichkeit würde, zumal sie keine rechtzeitige Einberufung der Wahlbehörde voraussetzt, über die obig beschriebene Möglichkeit zur Amtshandlung bei nicht beschlussfähiger Wahlbehörde⁴⁸ hinausgehen). Insofern scheint die Einschränkung der Übertragungsmöglichkeit auf lediglich „unaufschiebbare Amtshandlungen“ schlicht entbehrlich.

Die gesetzliche Möglichkeit, Aufgaben der kollegialen Wahlbehörde an den Wahlleiter als monokratisches Organ zu übertragen, ist auch Ausgangspunkt der Rechtsprechung zum Kollegialvorbehalt:⁴⁹ *„Die Möglichkeit der Wahlbehörde, im Vorhinein den Wahlleiter generell zur Durchführung unaufschiebbarer Amtshandlungen [...] ausdrücklich zu ermächtigen [...], scheidet für jene Amtshandlungen aus, die unmittelbar der Sicherung der Wahlgrundsätze dienen [...]. Eine Übertragung dieser Aufgaben im Vorhinein an den Wahlleiter würde die Grenzen des gesetzlichen Vorbehaltes dieser Aufgaben zugunsten der Wahlbehörde als Kollegium überschreiten.“*⁵⁰

4. Exkurs: Tätigkeiten der Bezirksverwaltungsbehörde im laufenden Wahlverfahren

Teilweise aufgrund ausdrücklicher Regelungen, teilweise aufgrund faktischer Gegebenheiten werden die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung vielfach auch im Wahlverfahren tätig: Neben der Tätigkeit der dem Dienststand der Bezirksverwaltungsbehörde zugewiesenen Bediensteten als Hilfskräfte der Kreis- bzw. Bezirkswahlbehörde⁵¹ ist die Bezirksverwaltungsbehörde der Wahlbehörde vielfach organisatorisch vorgelagert: Anbringen an die Wahlbehörde langen bei der Bezirksverwaltungsbehörde (faktisch) ein, wie auch für das Wahlverfahren

48 Siehe II.B.2.

49 Siehe II.B.1.

50 VfSlg 20.071/2016, Rz 184; teilweise ist dies bereits ausdrücklich in den gesetzlichen Bestimmungen berücksichtigt, vgl § 14 Abs 3 TLWO 2017; weniger ausgeprägt (da auf wenige ausdrücklich bezeichnete Bestimmungen begrenzt und insbesondere Tätigkeiten der Ergebnisermittlung nicht umfassend) § 18 Abs 3 NÖ LWO sowie § 15 Abs 3 Wr GWO 1996.

51 Siehe III.A.

notwendige Drucksorten an die Bezirksverwaltungsbehörde geliefert werden. Der Bezirkshauptmann hat als Behördenleiter und zugleich als (bzw für den bestellten) Kreis- bzw Bezirkswahlleiter die organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, dass dessen Korrespondenz effektiv vom sonstigen behördlichen Schriftverkehr abgetrennt und (ausschließlich) dem Wahlleiter zugeleitet wird. Dabei sind insbesondere unterschiedliche Vertretungsregeln zu beachten, zumal als stellvertretende Wahlleiter in der Praxis vielfach die führenden Wahlsachbearbeiter (und eben nicht die Bezirkshauptmann-Stellvertreter) fungieren. Ebenso hat der Bezirkshauptmann für eine sichere Verwahrung aller sensiblen Geschäftsstücke (insbesondere zB rücklaufender Wahlkarten) zu sorgen bzw dem Wahlleiter die entsprechenden Befugnisse einzuräumen. Schließlich hat er (bzw der bestellte Kreis- bzw Bezirkswahlleiter) für eine effektive Aufsicht über die bei diesen Aufgaben als Hilfskräfte der Wahlbehörde tätigen Bediensteten zu sorgen.

Insoweit die Bezirksverwaltungsbehörden quasi als „Geschäftsapparate der Kreis- bzw Bezirkswahlbehörden“ tätig werden, haben sie einen ordnungsgemäßen Amtsbetrieb aufrecht zu erhalten. Dazu zählt insbesondere die Einhaltung entsprechender Amtsstunden.⁵² Im Hinblick auf die zeitlichen Voraussetzungen für die Vornahme von Wahlhandlungen bei den zuständigen Behörden ist – sofern in den wahlrechtlichen Bestimmungen dazu keine besondere Regelung enthalten ist – jedenfalls die Einhaltung der kundgemachten Amtsstunden der Behörde erforderlich. Den Wahlberechtigten und Wählergruppen muss hinreichend Gelegenheit zur Vornahme der beabsichtigten, sich auf das Wahlverfahren beziehenden Handlung gegeben werden. Ein Verzicht auf eine Ausdehnung der ortsüblichen und allgemein bekannten Amtsstunden darf Wahlberechtigte und Wählergruppen nicht in der Ausübung ihrer gesetzlichen Rechte nennenswert und unzumutbar behindern und einschränken. Ein „Tag- und Nachtdienst zur Bearbeitung solcher Erklärungen“ muss jedoch nicht eingerichtet werden.⁵³ Besonders zu beachten ist jedoch der im Wahlverfahren oftmals vorgesehene kurze Fristenlauf und der Ausschluss des Postlaufprivilegs.⁵⁴ Endet eine Frist an einem Wochenende oder gesetzlichen Feiertag, muss die Mög-

52 Die zur Abgabe von Unterstützungserklärungen vor der Gemeinde ergangene Rechtsprechung kann dazu verallgemeinert werden; vgl VfSlg 9933/1984, 11.256/1987, 17.192/2004.

53 VfSlg 11.256/1987.

54 § 123 Abs 2 NRW und *Stein/Vogl/Wenda*, NRW⁴, § 123, Rz 4; siehe auch § 84 Abs 2 EuWO; § 88 Abs 3 Bgld LTWO 1995; § 87 Abs 2 K-LTWO; § 113 Abs 2 NÖ LWO; § 77 Abs 1 Oö LTWO; § 110 Abs 2 Sbg LTWO 1998; § 107 Abs 2 Stmk LTWO 2004; § 73 Abs 2 TLWO 2017; § 74 Abs 1 Vbg LTWG; § 102 Abs 2 Wr GWO 1996.

lichkeit der fristgerechten Einbringung von Eingaben jedenfalls durch entsprechende Anpassung des Dienstbetriebes sichergestellt werden.

Eine praktisch geringe Rolle spielt hingegen die fallweise gesetzlich vorgesehene Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde als Strafbehörde nach wahlrechtlichen Bestimmungen.⁵⁵

III. Die Bezirksverwaltungsbehörde als Hilfsapparat des Wahlleiters und der Wahlbehörde

A) Stellung von Hilfskräften

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes können sich die Wahlbehörden bei der Besorgung der ihnen obliegenden Aufgaben der Unterstützung durch Hilfskräfte bedienen.⁵⁶ Diese Hilfskräfte werden der Wahlbehörde ebenso wie die erforderlichen Hilfsmittel „aus dem Stand des Amtes zugewiesen, dem der Wahlleiter vorsteht oder von dessen Vorstand er bestellt wird.“⁵⁷ Die konkrete Zuweisung von Hilfskräften der Bezirksverwaltungsbehörde für Tätigkeiten des Kreis- bzw. Bezirkswahlleiters und die Kreis- bzw. Bezirkswahlbehörde setzt somit eine dienstliche Verwendung bei der jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörde voraus. Die Zuweisung von Hilfskräften für Wahlleiter und Wahlbehörden ist als dienstrechtliche Verfügung zu qualifizieren, die die betroffenen Bediensteten funktionell zu Hilfsorganen von Wahlbehörden macht.

Daraus folgt, dass die betroffenen Bediensteten auch in dieser Tätigkeit der allgemeinen Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit nach

55 ZB §§ 58 Abs 3, 62 Abs 3, 64 Abs 2, 66 Abs 4, 77 Abs 2 NRWO; § 11 Abs 7 BPräsWG und §§ 16 Abs 4, 31 Abs 6, 45 Abs 3, 48 Abs 3, 50 Abs 2, 52 Abs 4, 61 Abs 5 EuWO; siehe auch § 94 Abs 2 Bgld LTWO 1995; §§ 55 Abs 3, 58 Abs 3, 60 Abs 2, 62 Abs 4, 69b Abs 2 K-LTWO; §§ 56 Abs 3, 59 Abs 3, 61 Abs 2, 63 Abs 4, 76 Abs 2 NÖ LWO; § 80 Abs 1 und 2 Oö LTWO; §§ 53 Abs 3, 56 Abs 3, 58 Abs 2, 70 Abs 2 Sbg LTWO 1998; §§ 28 Abs 4, 52 Abs 3, 55 Abs 3, 57 Abs 2, 59 Abs 4, 71 Abs 2 Stmk LTWO 2004; § 74 Abs 1 und 2 TLWO 2017; § 73 Abs 1 und 2 Vbg LTWG; §§ 19b Abs 3, 29 Abs 4, 32, 39 Abs 4, 52 Abs 2, 60 Abs 3, 64 Abs 4, 73 Abs 3 Wr GWO 1996.

56 Vgl VfSlg 14.847/1997, 19.247/2010, 20.071/2016, Rz 185.

57 § 7 Abs 2 NRWO; vergleichbar auch § 5 Abs 2 EuWO; § 6 Abs 3 Bgld LTWO 1995; § 4 Abs 2 K-LTWO; § 7 Abs 2 NÖ LWO; § 6 Abs 2 Oö LTWO; § 6 Abs 2 Sbg LTWO 1998 § 5 Abs 2 Stmk LTWO 2004; § 8 Abs 5 TLWO 2017; § 7 Abs 8 Vbg LTWG; § 5 Abs 2 Wr GWO 1996 (in Wien sind die Hilfskräfte der Wahlbehörden sämtlich vom Magistrat bereitzustellen).

Art 20 Abs 3 B-VG unterliegen.⁵⁸ Die verfassungsrechtlichen Tatbestandselemente sind zweifellos erfüllt: Die Hilfsorgane werden – wie ausgeführt – funktionell als Organe der Wahlbehörden tätig. Die Informationen über die Wahl werden ihnen zweifellos ausschließlich aus ihrer dienstlichen Tätigkeit heraus bekannt, da ja gegenüber jedermann außerhalb der Wahlbehörden strengste Verschwiegenheit gilt, um den vom Verfassungsgerichtshof besonders hervorgehobenen Grundsatz der Reinheit der Wahl nicht zu unterminieren. Daraus folgt ein evidenten öffentliches Interesse an der Geheimhaltung all jener Daten der Wahlbehörden, für die nicht aus nachvollziehbaren demokratiepolitischen Gründen deren Veröffentlichung gesetzlich vorgesehen ist (wie etwa Wahlvorschläge). Dieses Geheimhaltungsinteresse endet insbesondere hinsichtlich der Ergebnisdaten mit deren Kundmachung, hinsichtlich aller sonstigen Vorgänge innerhalb der Wahlbehörde ist grundsätzlich von einem Fortbestehen der Verschwiegenheitsverpflichtung auszugehen.

Ungeachtet dessen, dass die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit⁵⁹ und teilweise wiederholende und zum Teil weitergehende einfachgesetzliche Verschwiegenheitsverpflichtungen⁶⁰ für die handelnden (Hilfs)organe unmittelbar gelten, empfiehlt sich eine entsprechende Belehrung vor Aufnahme der Tätigkeit. Zum einen, weil der Grundsatz der Reinheit der Wahl so wichtig ist, dass die Verschwiegenheit über Wahlergebnisdaten vor deren offizieller Veröffentlichung nach Wahlschluss gar nicht genug betont werden kann.⁶¹ Zum anderen, weil die während einer Wahl zu setzenden Handlungsabläufe so komplex sind, dass eine Einweisung aller Beteiligten ohnehin unumgänglich sein wird.

58 Anders als etwa das BMI vermeint (BMI-WA1220/0622-III/6/2016 vom 12.8.2016) ist die verfassungsrechtliche Verschwiegenheitspflicht nicht Voraussetzung für die Zuweisung als Hilfskraft, sondern deren Folge und erfließt aus der Zugehörigkeit zum Dienststand der Behörde.

59 Hilfskräfte bleiben der jeweiligen Verwaltungsbehörde zugeordnet und sind auch im Fall ihrer Zuordnung als Hilfskräfte der Wahlbehörde mit Aufgaben der Bundes-, Landes und Gemeindeverwaltung iSd Art 20 Abs 3 B-VG betraut; dies gilt auch für die Mitglieder der Wahlbehörden, siehe dazu VfSlg 11.740/1988.

60 ZB § 8 Abs 3 TLWO 2017.

61 Differenzierend krit *Wiederin*, Erkenntnis 20 f.

B) Aufsicht und Kontrolle über Hilfskräfte

Sieht man den Kollegialvorbehalt, nach dem bestimmte unmittelbar der Sicherung von Wahlgrundsätzen dienende Aufgaben ausschließlich von der Wahlbehörde wahrgenommen werden dürfen, nicht (in einem wörtlichen Sinn) besonders eng,⁶² so können Hilfskräfte grundsätzlich zur Unterstützung bei allen Tätigkeiten des Wahlleiters und der Wahlbehörde herangezogen werden. Mit dem Verfassungsgerichtshof genügt es hierfür, dass Hilfskräfte bei derartigen unter Kollegialvorbehalt stehenden Handlungen⁶³ nur „unter den Augen des Kollegiums arbeiten“ dürfen.⁶⁴

Die Anforderungen an eine sachgemäße Aufsicht über Hilfskräfte hat der Verfassungsgerichtshof bislang nur kursorisch umschrieben. Offen ist insbesondere, ob mehrere, bei verschiedenen Tätigkeiten eingesetzte Hilfskräfte vom Wahlleiter und seinen (in die Wahlbehörde bestellten) Stellvertretern parallel beaufsichtigt werden können.⁶⁵ Auch wie weit die Augen des Kollegiums reichen können, hat der Verfassungsgerichtshof lediglich kasuistisch beantwortet: Als ausreichend wurde etwa die Öffnung von Wahlkarten am Gang vor dem Sitzungszimmer der Wahlbehörde oder auch in einem abgetretenen Zimmer in einem anderen Stockwerk erachtet, da die Mitglieder jederzeit Gelegenheit hatten (gehabt hätten), den Aufschneidevorgang zu kontrollieren.⁶⁶ Jedenfalls unzulässig ist aber die „Überantwortung zur unkontrollierten Überprüfung der Stimmen an dazu nicht befugte Personen“⁶⁷ wie insbesondere unbeaufsichtigte Hilfskräfte. Überhaupt ist der Zugang zu Wahlakten generell auf befugte Personen zu begrenzen und sind diese somit zwischen der Bearbeitung durch den Wahlleiter bzw die Wahlbehörde sicher zu verwahren.⁶⁸

Aus diesen Vorgaben resultieren vielfältige organisatorische Maßnahmen, die der Bezirkshauptmann als Kreis- bzw Bezirkswahlleiter zu beachten hat: Bei den der Kreis- bzw Bezirkswahlbehörde zur Verfü-

62 Beschreibend *Wiederin*, Erkenntnis 29.

63 Siehe II.B.1.

64 VfSlg 20.071/2016, Rz 185 mit Hinweis auf VfSlg 11.020/1986, 14.847/1997, 16.035/2000, 19.247/2000, 19.982/2015 und bereits 4882/1964.

65 Ablehnend *Wiederin*, Erkenntnis 30, nach dessen Auffassung ein bestellter Wahlleiter-Stellvertreter mangels Vertretungsfall zu diesem Zeitpunkt kein Mitglied der Wahlbehörde wäre.

66 VfSlg 20.071/2016, Rz 351 und 413; zu Recht kritisch *Wiederin*, Erkenntnis 30.

67 VfSlg 20.071/2016, Rz 186.

68 VfSlg 3047/1956, 9011/1981, 11.020/1986, 14.847/1997, 19.908/2014.

gung gestellten Räumlichkeiten sollte für die sensiblen Zeiträume, in denen Wahlakten zu verwahren sind, ein gesondertes Schließsystem eingebaut werden. Ebenso empfiehlt es sich, an den Wahltagen ein Akkreditierungssystem einzurichten oder den Zugang zum Amtsgebäude, in dem die Kreis- bzw. Bezirkswahlbehörde tätig wird, anderweitig effektiv zu überwachen.

IV. Die Bezirksverwaltungsbehörde als Ansprechpartner untergeordneter Wahlbehörden am Beispiel Tirols

Die Durchführung von Wahlen stellt sich in ihrer Gesamtheit als komplexes und zudem mehrere Verwaltungsebenen umfassendes Projektmanagement dar. Neben der peniblen rechtskonformen Abwicklung des gesetzlich vorgegebenen Wahlverfahrens sind eine Vielzahl damit verbundener und teilweise darüber hinausgehender Aufgaben zu besorgen: Dabei sind insbesondere die zur Erfassung der Ergebnismeldung und wahlstatistischer Daten verwendeten Programme rechtzeitig der jeweils maßgeblichen Wahlordnung anzupassen, Formulare sowie amtliche Vordrucke zu überarbeiten und zu kontrollieren, Angebote für die Herstellung der amtlichen Drucksorten einzuholen, vielfältige Kundmachungen (zB über Beisitzerbestellungen, zugelassene Wahlvorschläge, Wahlergebnisse) rechtzeitig vorzubereiten, Imprimaturfahnen amtlicher Kundmachungen zu kontrollieren usw.

Eine besonders wichtige Aufgabe im Wahlverfahren ist die rechtzeitige, einheitliche und verständliche Information aller Beteiligten. Nur so ist gewährleistet, dass am Tag X jeder über die für ihn notwendigen Informationen verfügt (man stelle sich vor, es ist Wahl und keiner weiß es). Diese sind auf die jeweilige Zielgruppe abzustimmen – so kann es erforderlich sein, Informationen zum im Wesentlichen identen Sachverhalt mehrfach in verschiedener Form und über verschiedene Informationskanäle für Wähler, Gemeinden, Bezirksverwaltungsbehörden, Mitglieder von Wahlbehörden, Wählergruppen und Medien aufzubereiten.

In Tirol hat sich bei den vergangenen Wahlgängen dabei eine Arbeitsteilung zwischen den Wahlbehörden bewährt. Die Information von Medien, die Erteilung von über den Anlassfall hinaus bedeutenden Auskünften, die IT-Organisation sowie die Bearbeitung von Anfragen der Wählergruppen obliegen der Landeswahlbehörde (dem Landeswahlleiter und dem diesem zur Verfügung stehenden Hilfskräften). Die zahlreichen Anfragen von Wählern, Gemeinden und Mitgliedern von

untergeordneten Wahlbehörden werden hingegen von den der Kreis- und Bezirkswahlbehörden zur Verfügung stehenden Hilfskräften bearbeitet. Dabei ist seitens der Kreis- und Bezirkswahlbehörden ein besonderes Augenmerk auf die Betreuung der Gemeinden zu legen, erfolgt der materielle Kern der Wahl doch vor den örtlichen Wahlbehörden. Diese gilt es, bis zum Wahltag bestmöglich zu schulen und zu informieren. Schließlich muss die rechtskonforme Durchführung der Wahl in allen Wahllokalen und vor allen Sonderwahlbehörden gewährleistet und die korrekte Befüllung aller Formulare und Erfassung der notwendigen Daten sichergestellt werden.

Diese Art der Arbeitsteilung gewährleistet nicht nur Bürgernähe, sondern garantiert zudem die Handlungsfähigkeit aller Beteiligten. Sie setzt aber gleichermaßen eine gute Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen Ebenen voraus.

V. Ergebnis

Insgesamt ergibt sich somit, dass die Bezirksverwaltungsbehörden bei der Durchführung von Wahlen zwar nur in geringem Umfang (als Bezirksverwaltungsbehörde) tätig werden, aber vielfältige Verknüpfungen zu den zuständigen Kreis- bzw. Bezirkswahlbehörden bestehen. Diese sind so verdichtet, dass die Durchführung von Wahlen ohne Bezirksverwaltungsbehörden schlichtweg nicht möglich wäre: Dabei ist zunächst an die organisatorische Anknüpfung der Wahlbehörden an die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung zu denken, die sich in der personellen Verbindung von Bezirkshauptmann und Vorsitzenden der Kreis- bzw. Bezirkswahlbehörde manifestiert. Darüber hinaus dient die Bezirksverwaltungsbehörde gewissermaßen als Geschäftsstelle der Wahlbehörde und werden die erforderlichen Hilfskräfte aus ihrem Dienststand bereitgestellt. Schließlich kommen der Bezirksverwaltungsbehörde im Wahlverfahren vielfältige Aufgaben in Verbindung mit dem laufenden Wahlverfahren zu, die die Wahlbehörde mangels permanenter Einrichtung nicht zu leisten imstande ist.

Die Bezirkshauptmannschaft als belangte Behörde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren

I. Einleitung

Die österreichische Behördenlandschaft hat mit Inkrafttreten der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012¹ am 1.1.2014 umfassende Änderungen erfahren. Dies gilt nicht nur für die Anzahl von Sonderbehörden, die erheblich reduziert wurde,² sondern insbesondere auch für die Rolle, die einzelnen Behörden im Verwaltungsverfahren bzw im anschließenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren zukommt. Die neue Rollenverteilung ist darauf zurückzuführen, dass – abgesehen von der Ausnahme im Gemeindebereich gemäß Art 118 Abs 4 B-VG – aus (verfahrens-)ökonomischen Gründen der administrative Instanzenzug beseitigt wurde. Jede Behörde ist damit gleichzeitig „erste und letzte Instanz“,³ was wiederum erhebliche Auswirkungen auf das Aufgabenfeld der jeweils sachlich in Betracht kommenden Oberbehörde hatte.⁴ Für diese stehen nunmehr planende und steuernde Aufgaben stärker im Vordergrund, während das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren häufig „die Arena auch des politischen Einflusses“⁵ ist.⁶ Mit diesem Systemwechsel ist jedenfalls eine gewisse Stärkung der Position der erstinstanzlichen Behörde verbunden.⁷

1 In der Folge als VwG-Novelle 2012 abgekürzt (BGBl I 51/2012).

2 Insgesamt 122 Sonderbehörden wurden mit Inkrafttreten abgeschafft; N Raschauer, Die Auflösung (fast) aller Sonderbehörden, in: Fischer/Pabel/Raschauer (Hg), Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit (2014) 653 (663).

3 EIRV 1618 BlgNR 24. GP, 4.

4 Vgl dazu Pesendorfer/Steiner/Weilguni, Das Amt der Landesregierung und seine (neue) Rolle, in: Bußjäger et al (Hg), Die neuen Landesverwaltungsgerichte (2013) 109 ff.

5 Eberhard, Änderungen des Rechtsschutzsystems durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, in: Baumgartner (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2013 (2013) 157 (170).

6 MWN Schramek, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat (2017) 212 f.

7 Segalla, Die Rolle der belangten Behörde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aus Sicht des Verwaltungsgerichts, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher (Hg), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit. Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich (2017) 17 (18).

Den Bezirksverwaltungsbehörden⁸ bzw insbesondere den Bezirkshauptmannschaften kommt im neuen System des Verwaltungsrechtsschutzes nach wie vor eine bedeutende Rolle zu. Dies wird vor allem daraus ersichtlich, dass in einem Gutteil der Beschwerdefälle – vor allem in Straf-, aber auch in sonstigen Administrativsachen – die Bezirkshauptmannschaft als belangte Behörde im Verfahren vor den Landesverwaltungsgerichten auftritt.⁹ Als belangte Behörde können allerdings auch zahlreiche andere Behörden in Frage kommen, wie etwa die Landesregierung, weshalb die einschlägigen verfahrensrechtlichen Bestimmungen auch den allgemeinen Begriff „belangte Behörde“ verwenden.

Vor diesem Hintergrund muss die vorliegende Untersuchung der Rolle der Bezirkshauptmannschaften im verwaltungsgerichtlichen Verfahren auf der Basis der allgemeinen Bestimmungen zur belangten Behörde vorgenommen werden. Auf mögliche Besonderheiten oder praktische Auswirkungen aus Sicht der Bezirkshauptmannschaften wird jeweils an geeigneter Stelle hingewiesen.

Der nachfolgende Beitrag ist im Wesentlichen dreigeteilt: In Abschnitt II. liegt der Fokus auf dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren erster Instanz. Der Abschnitt III. befasst sich mit dem Verfahren vor dem VwGH, während IV. einem Exkurs zum Verfahren vor dem VfGH gewidmet ist. Dabei werden jeweils ausgewählte, aus Sicht der belangten Behörde wesentliche verfahrensrechtliche Aspekte dargestellt. Die Darstellung erfolgt vorwiegend anhand des „klassischen“ Bescheidbeschwerdeverfahrens.

8 Hierbei handelt es sich um eine zusammenfassende Bezeichnung für die Magistrate der Statutarstädte und die Bezirkshauptmannschaften (*B Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ [2017] Rz 311).

9 Siehe etwa *LVwG Vorarlberg*, Tätigkeitsbericht (2017) 30 f. Vgl auch die Aufstellungen in *LVwG Steiermark*, Tätigkeitsbericht (2016) 39 ff sowie *LVwG Burgenland*, Tätigkeitsbericht (2014-2015) 23 ff.

II. Die Rolle der belangten Behörde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erster Instanz

A) Einbringung der Beschwerde und Beschwerdeberechtigung

Ab der Erhebung einer Beschwerde gegen einen verwaltungsbehördlichen Bescheid wird der Boden des VwGVG betreten. Auf der Grundlage von § 12 VwGVG ist vorgesehen, dass die Beschwerde bei der belangten Behörde einzubringen ist. Letztere wird wiederum in § 9 Abs 2 VwGVG näher definiert. Dabei handelt es sich im Falle der Bescheidbeschwerde gemäß Z 1 leg cit um jene Behörde, die den angefochtenen Bescheid erlassen hat. Die Einbringung der Beschwerde und damit in Zusammenhang stehender Anträge bei der belangten Behörde erfolgt nach den Erläuterungen¹⁰ aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit sowie Kostenersparnis und hängt darüber hinaus mit dem nachfolgend noch darzustellenden Institut der Beschwerdeentscheidung zusammen, deren Erlassung der belangten Behörde innerhalb von zwei Monaten¹¹ freisteht. Der Behörde kommen damit bereits zu Beginn, im Rahmen des Vorverfahrens, bedeutende Aufgaben zu, wie etwa auch die Möglichkeit gemäß § 13 Abs 2 VwGVG die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde mit Bescheid ausschließen.¹²

Beschwerdeberechtigt sind einerseits die Parteien (Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG), andererseits aber auch der jeweils zuständige Bundesminister im Rahmen einer Amtsbeschwerde in Angelegenheiten, die in (Grundsatz-)Gesetzgebung Bundes- und in Vollziehung Landessache sind (Art 132 Abs 1 Z 2 B-VG), so etwa im Bereich der Straßenpolizei (Art 11 Abs 1 Z 4 B-VG). Eine gleichartige Verfassungsbestimmung für den Bereich der (mittelbaren) Bundesvollziehung ist nicht vorgesehen. Allerdings können auf der Grundlage von Art 132 Abs 5 B-VG durch Bundes- oder Landesgesetz¹³ weitere Amts- oder Organparteien zur Beschwerdeerhebung ermächtigt werden, was dann wiederum in Angelegenheiten des Art 10 B-VG möglich ist. Dies kann aus Sicht der Bezirkshauptmannschaften von praktischer Bedeutung sein, wenn dem jeweiligen Bundesminister in Bereichen, die in mittelbarer Bundesverwaltung voll-

10 ErlRV 2009 BlgNR 24. GP, 4.

11 In den Materiengesetzen sind vor dem Hintergrund von Art 136 Abs 2 B-VG und dem dort normiert mitunter abweichende Fristen vorgesehen (siehe beispielsweise § 40 Abs 4 UVP-G).

12 Vgl auch den Beitrag von *Pürgy* in diesem Band.

13 Vgl zur landesgesetzlich eingeräumten Amtsbeschwerdenrechten am Beispiel Tirol unten III.A.

zogen werden, einfachgesetzlich die Befugnis eingeräumt wird, Entscheidungen der Landesbehörde vom Verwaltungsgericht überprüfen zu lassen, wie es etwa im Abfallwirtschaftsgesetz (AWG 2002) oder Altlastensanierungsgesetz möglich wäre.¹⁴ Damit korrespondierend sind im AWG 2002 umfangreiche Übermittlungspflichten der bescheiderlassenden Behörde vorgesehen.¹⁵

In der Literatur¹⁶ wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung durch den grundsätzlichen Entfall des administrativen Instanzenzuges zum Bundesminister die Rolle des Landeshauptmanns gestärkt wurde.¹⁷ Geblieben ist einzig das Instrument der Weisung gemäß Art 103 Abs 1 B-VG, das allerdings in der Praxis in Einzelfällen kaum beansprucht wird. Vor diesem Hintergrund wird in der Möglichkeit einer einfachgesetzlich eingeräumten Amtsbeschwerde des Bundesministers in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung eine Kompensation für die eingeschränkte Ingerenz des Bundes sowie das in der Praxis – im Einzelfall – wenig eingesetzte Weisungsrecht gesehen.¹⁸ Bei Inanspruchnahme des Beschwerderechts kann der jeweilige Bundesminister als Partei auf das behördliche Verfahren unmittelbar Einfluss nehmen. Voraussetzung für eine derartige Beschwerde bleibt allerdings, dass diese wegen (objektiver) Rechtswidrigkeit erhoben wird. Eine bloße Zweckmäßigkeitskontrolle des Bundesministers ist nicht möglich.¹⁹

Diesen Ausführungen steht allerdings die Tatsache gegenüber, dass sowohl das *ex constitutione* eingeräumte Amtsbeschwerderecht des jeweiligen Bundesministers als auch die zahlreich (von Bundesseite) wahrgenommene Möglichkeit, einfachgesetzlich Amtsbeschwerden

14 Vgl beispielsweise § 87c Abs 2 AWG 2002 oder § 25a Abs 1 Altlastensanierungsgesetz.

15 § 87d AWG 2002; dazu *Germann*, Das Verfahren vor den Landesverwaltungsgerichten – das VwGG aus der Perspektive der Vorgaben des B-VG, in: *Bußjäger et al* (Hg), Die neuen Landesverwaltungsgerichte (2013) 149 (155, dort FN 22 und 23).

16 *Herbst*, Beschwerdelegitimation und Umfang der Bescheidprüfung, in: *Holoubek/Lang* (Hg), Grundfragen der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit (2017) 117 (129 f).

17 Vgl *Bußjäger*, Art 102 B-VG, in: *Kneihls/Lienbacher* (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (14. Lfg 2014) Rz 7.

18 *Faber*, Verwaltungsgerichtsbarkeit (2013) 81; *Leitl-Staudinger*, Die Beschwerdelegitimation vor den Landesverwaltungsgerichten, dem Bundesverwaltungsgericht und dem VwGH, in: *Fischer/Pabel/Raschauer* (Hg), Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit (2014) 317 (333).

19 *Herbst*, Beschwerdelegitimation 121.

vorzusehen, vielfach kritisiert wurden.²⁰ Gleiches gilt für die nachfolgend noch darzustellenden Eintritts- (§ 19 VwGVG) und Amtsrevisionsrechte (Art 133 Abs 6 Z 3 und Abs 8 B-VG). Gegenstand der Kritik sind unter anderem die mit derartigen Instrumenten zusammenhängenden überschießenden Berichts- und Übermittlungspflichten.²¹ Des Weiteren wurde beanstandet, dass der extensive Ausbau insbesondere von Amtsbeschwerde- und Amtsrevisionsbefugnissen nicht nur zu Verfahrensverzögerungen führe, sondern auch dem mit der VwG-Novelle 2012 verbundenen Ziel eines effizienten und bürgernahen Verwaltungsschutzes widerspreche. Zudem stünden dem Bundesminister in Bezug auf die mittelbare Bundesverwaltung auch genügend Instrumente, wie etwa die Weisung, zur Verfügung, um einen einheitlichen Vollzug sicherzustellen.²²

Als interessant erweist sich in diesem Zusammenhang eine österreichweite Erhebung der Fallzahlen von Amtsbeschwerden an das jeweilige Landesverwaltungsgericht sowie von Amtsrevisionen an den VwGH, jeweils von Seiten eines Bundesministers.²³ Dabei ist, was die absoluten Zahlen betrifft, hervorzuheben, dass das Instrument der Amtsbeschwerde seit Inkrafttreten der VwG-Novelle 2012 in der Praxis selten genützt wurde.²⁴ Die Amtsrevision wurde demgegenüber etwas häufiger beansprucht.²⁵

In Bezug auf die jeweiligen Materien fällt auf, dass in Materien, in denen Amtsbeschwerde- und Amtsrevisionsrechte *ex constitutione* bestehen, diese Rechte in den Jahren 2014 bis 2017 fast nicht ausgeübt wurden.²⁶ Von den zahlreichen bundesgesetzlich eingeräumten Amtsbeschwerderechten wurde im selben Zeitraum (im Zuständigkeitsbereich der Landesverwaltungsgerichte) in lediglich sechs Materien Gebrauch

20 Siehe *Aufgabenreform- und Deregulierungskommission*, Erster Bericht (17. September 2014) 4; Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 17.5.2013, VSt-1125/101 (hierzu *Institut für Föderalismus*, 38. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2013 [2014] 24 f); *Ranacher*, Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform als Verwaltungsstrukturreform und legistische Herausforderung, ZfV 2013, 359 (362 ff).

21 Vgl § 87d AWG 2002 oder etwa § 116 Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959). Vgl auch zur Auslösung der Beschwerdefrist § 7 Abs 4 Z 2 und Z 5 VwGVG.

22 Vgl *Ranacher*, ZfV 2013, 363 f. Siehe auch den Beitrag von *Ranacher* in diesem Band.

23 Erhebung der Verbindungsstelle der Bundesländer.

24 Fallzahlen Amtsbeschwerde: 54 (2014), 37 (2015), 53 (2016), 11 (2017).

25 Fallzahlen Amtsrevision: 114 (2014), 71 (2015), 52 (2016), 188 (2017).

26 In den Jahren 2014 bis 2017 wurden in diesen Bereichen lediglich eine Amtsbeschwerde und vier Amtsrevisionen erhoben. Betroffen waren die Materien Tierschutz und Straßenpolizei.

gemacht, bei den Amtsrevisionsrechten an den VwGH waren es immerhin noch 15 Materien.²⁷

Diese geringen Fallzahlen stehen wiederum in einem gewissen Widerspruch zu den jeweils vorgesehenen, bereits beschriebenen umfassenden Übermittlungspflichten. Vor diesem Hintergrund wurde von der Landesamtsdirektorenkonferenz (mehrmals) angeregt, die einschlägigen Bestimmungen im B-VG (Art 132 Abs 1 Z 2 und Art 133 Abs 6 Z 3 B-VG) gänzlich aufzuheben sowie einfachgesetzlich eingeräumte Amtsbeschwerde- und Amtsrevisionsrechte auf jene wenigen Fälle zu beschränken, wo sie tatsächlich sachlich gerechtfertigt und unbedingt erforderlich erscheinen.²⁸ Zu derartigen Materien, die in Summe am häufigsten von Amtsbeschwerden und -revisionen betroffen sind, zählen insbesondere das Glücksspiel- und Arbeitnehmerschutzrecht.

B) Beschwerdevoentscheidung

Nach Einreichung der Beschwerde ist im VwGVG zunächst keine Reaktionsmöglichkeit der Behörde, etwa in Form einer Gegenschrift, vorgesehen.²⁹ Allerdings steht es der belangten Behörde offen, im Rahmen eines Vorverfahrens, das der Staatsgewalt Verwaltung zuzurechnen ist, eine Beschwerdevoentscheidung zu erlassen.³⁰ In diesem Rahmen kann die Behörde innerhalb von zwei Monaten den angefochtenen Bescheid nicht nur aufheben, abändern oder die Beschwerde zurückweisen, sondern auch die Beschwerde zur Gänze abweisen und damit den

27 Siehe die Analyse im Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 26. April 2018, VSt-5798/30. Diese hat überdies ergeben, dass rund die Hälfte der bundesgesetzlichen Ermächtigungen zur Erhebung von Amtsbeschwerden und Amtsrevisionen (im Zuständigkeitsbereich der Landesverwaltungsgerichte) zur Gänze ungenutzt geblieben sind.

28 Siehe die Beschlüsse der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 17. April 2015, VSt-5798/21, sowie vom 26. April 2018, VSt-5798/30. Vgl auch den Beitrag von Ranacher in diesem Band.

29 Hierzu ist allerdings festzuhalten, dass zum einen in Maßnahmenbeschwerdeverfahren – trotz Einladung – mitunter keine Gegenschriften der Behörde abgegeben werden (LVwG Burgenland, Tätigkeitsbericht [2014-2015] 12) und zum anderen in der Literatur generell kritisiert wird, dass die Behörde in den wenigsten Fällen zu im Wege des Parteienghört übermittelten Unterlagen Stellung bezieht (Segalla, Die Rolle der belangten Behörde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aus Sicht des Verwaltungsgerichts, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher [Hg], Landesverwaltungsgerichtsbarkeit. Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich [2017] 17 [19]).

30 Maier, Die belangte Behörde als Partei im Verfahren vor den allgemeinen Verwaltungsgerichten, in: Ehrke-Rabel/Merli (Hg), Die belangte Behörde in der neuen Finanz- und Verwaltungsgerichtsbarkeit (2014) 17 (18 f.).

angefochtenen Bescheid bestätigen.³¹ Letzteres bildet den entscheidenden Unterschied zur Berufungsvorentscheidung nach § 64a AVG. Damit wird der Behörde nicht nur ermöglicht, einen Fehler zu sanieren, sie kann vielmehr auch eine zu knapp bemessene Begründung des von ihr erlassenen Bescheides – allenfalls mit Unterstützung der Oberbehörde – ausbauen und dadurch gegen eine nachfolgende Anfechtung beim Verwaltungsgericht erster Instanz besser absichern.³² In einem anschließenden Verfahren vor den Verwaltungsgerichten bildet dann die Beschwerde vorentscheidung den Beschwerdegegenstand.³³

Vor diesem Hintergrund wurde das Institut der Beschwerde vorentscheidung als „zweite Möglichkeit einen Bescheid auszustellen“³⁴ bzw. „zweite Chance“³⁵, der die Funktion einer „Eigenreflexion“³⁶ oder „Selbstkontrolle“³⁷ der Verwaltung zukommt, bezeichnet.³⁸ Wie umfassend diese zweite Chance wahrgenommen werden kann, hängt allerdings auch davon ab, wie die gemäß § 14 Abs 1 VwGVG sinngemäß anzuwendende Bestimmung des § 27 VwGVG zum Prüfungsumfang auszulegen ist.³⁹ Der VwGH vertritt dazu die Auffassung, dass das Verwaltungsgericht nicht auf die vorgebrachten Beschwerdegründe beschränkt sei. Die Bestimmung zielt vielmehr darauf ab, dass sich das

31 Puck, Beschwerde vorentscheidung durch die Verwaltungsbehörde, in: Holoubek/Lang (Hg), Korrektur fehlerhafter Entscheidungen durch die Verwaltungs- und Abgabenbehörde (2017) 13 (18 ff).

32 Lehofer, „Verwaltungsgerichtsbarkeit neu“ – die wichtigsten Änderungen im Überblick, ÖJZ 2013, 757 (760); Müllner, Beschwerde vorentscheidung und Vorlageantrag, ZfV 2013, 881 (884).

33 ErlRV 2009 BlgNR 24. GP, 5.

34 Maier, Behörde 21.

35 Lehofer, ÖJZ 2013, 760.

36 Storr, Das Verfahrensrecht für die zukünftigen Verwaltungsgerichte, ZfV 2012, 911 (912).

37 Pabel, Das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, in: Fischer/Pabel/Raschauer (Hg), Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit (2014) 379 (394).

38 Eberhard, Das Zusammenspiel von Landesverwaltungsgerichten und Verwaltungsbehörden, in: Bußjäger et al (Hg), Die neuen Landesverwaltungsgerichte (2013) 125 (134). Pürgy, Verantwortungsverteilung zwischen Verwaltungsbehörde und Verwaltungsgericht für die Richtigkeitsgewähr von Verwaltungsakten?, in: Holoubek/Lang (Hg), Korrektur fehlerhafter Entscheidungen durch die Verwaltungs- und Abgabenbehörde (2017) 319 (328 f).

39 Vgl dazu auch Lukan, Beschwerde vorverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Holoubek/Lang (Hg), Grundfragen der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit (2017) 255 (261 f) und Pabel, Verfahren 395 f.

Verwaltungsgericht mit den Beschwerdegründen sowie dem Begehren lediglich inhaltlich auseinanderzusetzen habe.⁴⁰

Unabhängig von diesen Überlegungen kann man zwar aus „funktionaler“⁴¹ Sicht im Beschwerdevorverfahren den Ansatz einer zusätzlichen Instanz erkennen. Dies geht allerdings nicht soweit, dass man das Vorverfahren als eine Art administrativen Instanzenzug qualifiziert.⁴² Ein gewisser Kompensationseffekt für den Verlust von Zuständigkeiten der Staatsgewalt Verwaltung gegenüber der Gerichtsbarkeit wohnt dem Verfahren aber jedenfalls inne.⁴³

In den Tätigkeitsberichten der Landesverwaltungsgerichte wird regelmäßig darauf verwiesen, dass die Behörden von der Möglichkeit, eine Beschwerdeentscheidung zu erlassen, in der Praxis wenig Gebrauch machen.⁴⁴ So wurde beispielsweise vom LVwG Niederösterreich angeregt, allfällig eingebrachte Beschwerden in Verfahren, die standardisiert auf der Basis vorgefertigter Berechnungsmethoden entschieden werden, wie etwa in Verfahren nach dem NÖ Mindestsicherungsgesetz, mit Beschwerdeentscheidung zu erledigen. Dies wird damit erklärt, dass in der Praxis die Erhebung einer Beschwerde vielfach auf mangelhafte Begründungen und damit verbundenen Erklärungsbedarf Betroffener zurückzuführen sei. Ein Ausbau der Begründung im Rahmen einer Beschwerdeentscheidung könnte entsprechende Abhilfe leisten und würde zudem einen verfahrensökonomischen Zweck erfüllen, indem ein nachfolgendes Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vermieden werden könnte.⁴⁵

Die Berichtigungsfunktion der Beschwerdeentscheidung trägt außerdem dem faktischen Umstand Rechnung, dass gerade auf Ebene der Bezirksverwaltung eine große Zahl an Bescheiden unter erheblichem Zeitdruck als „Massenware“ erstellt werden muss und dementsprechend nicht immer ausreichend juristische Expertise einfließen kann. Im Zuge eines Vorverfahrens ergibt sich die Gelegenheit, die je-

40 VwGH 17.12.2014, Ro 2014/03/0066. MwN *Herbst*, Beschwerdelegitimation 138 ff. Vgl insbesondere auch VwGH 17.1.2016, Ra 2014/10/0003; *Puck*, Beschwerdeentscheidung 17 f.

41 *Lukan*, Beschwerdevorverfahren 261.

42 VfSlg 19.905/2014.

43 *Eberhard*, Zusammenspiel 134; vgl auch *Öhlinger*, Die Verwaltungsgerichte im System der österreichischen Bundesverfassung, in: Fischer/Pabel/Raschauer (Hg), Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit (2014) 37 (42, dort FN 16).

44 LVwG Niederösterreich, Tätigkeitsbericht (2016) 28; LVwG Steiermark, Tätigkeitsbericht (2015) 26; VwG Wien, Tätigkeitsbericht (2016) 34.

45 Zu den Funktionen der Beschwerdeentscheidung *Lukan*, Beschwerdevorverfahren 260 ff.

weilige Angelegenheit juristisch eingehender zu prüfen und damit die Qualität im Verfahren zu sichern.⁴⁶

C) **Das Widerspruchsrecht der Behörde**

Von Interesse ist weiters die Möglichkeit der Behörde gemäß § 28 Abs 3 S 1 VwGVG bei Vorlage der Beschwerde einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts in der Sache selbst zu widersprechen, was zur Folge hat, dass – neben der Bestätigung der behördlichen Entscheidung – einzig eine kassatorische Entscheidung in Betracht kommt.⁴⁷ Dies ist an mehrere Voraussetzungen gekoppelt: So erweist sich ein Widerspruch nur dann als zulässig, wenn die Voraussetzungen des § 28 Abs 2 VwGVG nicht vorliegen, wenn also eine reformatorische Entscheidung nicht zwingend vorgeschrieben ist.⁴⁸ Außerdem hat die Behörde bei der Ausübung des Widerspruchsrechts auf die wesentliche Vereinfachung oder Beschleunigung des Verfahrens Bedacht zu nehmen. Ein nachträglicher Widerspruch, nach Vorlage der Beschwerde, ist nicht mehr zulässig und damit unwirksam.

Im Zusammenhang mit dem Widerspruchsrecht ergeben sich einige offene Fragen: Dies betrifft vor allem Form und Rechtsnatur des Widerspruchs, die bereits nach der Vorbildbestimmung des § 67h AVG unklar waren,⁴⁹ sowie die Frage, ob ein Verwaltungsgericht an einen verwaltungsbehördlichen Widerspruch gebunden ist.⁵⁰

Hinterfragt wird das Widerspruchsrecht außerdem aufgrund seiner geringen praktischen Relevanz,⁵¹ was auch schon für § 67h AVG gegolten hatte. Letztere Bestimmung wurde ursprünglich geschaffen, um den mit

46 Siehe auch *Fischer*, Das Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte I. Instanz (VwGVG), in: Österreichische Juristenkommission (Hg), Justizstaat: Chance oder Risiko? (2014) 311 (316).

47 *Baumgartner*, Die Sachentscheidungsbefugnis der Verwaltungsgerichte vor dem Hintergrund der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, in: *Bußjäger/Gamper/Ranacher* (Hg), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit. Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich (2017) 65 (75).

48 Siehe zum Verhältnis von der Widerspruchsregelung in § 28 Abs 3 zu § 28 Abs 2 VwGVG *Baumgartner*, Sachentscheidungsbefugnis 75 f.

49 *MwN Winkler*, § 28 VwGVG, in: *Götzl/Gruber/Reisner/Winkler* (Hg), Das neue Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte² (2017) Rz 16.

50 *Pürgy*, Verantwortungsverteilung 331. Siehe auch *Eberhard*, Kassation und Reformation, in: *Holoubek/Lang* (Hg), Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesfinanzgericht (2014) 217 (226 f). Gegen eine rechtliche Bindung argumentiert etwa *Winkler*, zu § 28 Rz 16.

51 Siehe *Winkler*, § 28 Rz 16: „Die aus § 67h AVG übernommene Widerspruchsregelung ist daher nicht nur vielfach unklar, sondern auch weitgehend unnötig [...]“.

der reformatorischen Entscheidungsbefugnis der UVS befürchteten Machtverlust der Verwaltung zu verhindern und deren Ermessensbereich zu schützen.⁵² Im Ausschussbericht wurde zu § 67h AVG etwa ausgeführt, dass mit der Bestimmung dem Gedanken zum Durchbruch verholfen werden sollte, dass Entscheidungen in der Sache „unter der Verantwortung der demokratisch legitimierten obersten Verwaltungsorgane getroffen werden [...]“. ⁵³

In Bezug auf § 28 Abs 3 VwGVG wurde anfangs berechtigterweise die Frage in den Raum gestellt, ob mit dem durch die VwG-Novelle 2012 herbeigeführten Systemwechsel in Richtung einer stärkeren Justizialisierung der Verwaltung eine Belebung des Widerspruchsrechts einhergehen würde,⁵⁴ was letztendlich jedoch nicht eingetreten ist.⁵⁵ Ein Grund dafür dürfte wohl darin zu finden sein, dass es wenige Fallkonstellationen gibt, in denen ein Widerspruch zu einer Verfahrensvereinfachung oder -beschleunigung führt.⁵⁶ Trotz allem ist jedoch nicht zu vergessen, dass das Widerspruchsrecht – vor dem Hintergrund seiner Grundintention – ein wirksames Instrument darstellen könnte, um Gestaltungsspielräume der Verwaltung zu wahren.⁵⁷

D) Der Eintritt oberster Organe

In einem engen Zusammenhang mit den vorher beschriebenen Amtsbeschwerde- und den nachfolgend darzustellenden Amtsrevisionsrechten steht das Eintrittsrecht oberster Organe. Allen drei Fällen ist gemeinsam, dass einem obersten Organen eine Einwirkungsmöglichkeit auf ein Verfahren eingeräumt wird. Hinsichtlich des Eintrittsrechts in § 19 VwGVG erfolgt dies anstelle eines anderen beschwerdeführenden staatlichen Organs oder anstelle einer anderen belangten Behörde.⁵⁸ Die Bestimmung sieht vor, dass durch Bundes- oder Landesgesetz ein Eintritt des zuständigen Bundesministers in einer Angelegenheit der

52 MwN Schramek, Gerichtsbarkeit 197 f.

53 AB 885 BlgNR 21. GP, 4.

54 Eberhard, Kassation 226.

55 Thalhammer, Erfahrungen der Verwaltung mit der „Verwaltungsgerichtsbarkeit neu, ZVG 2017, 61 (63), verweist darauf, „dass das Widerspruchsrecht im Jahr 2015 in acht Ländern kein einziges Mal und in einem Land – und zwar Oberösterreich – vier Mal in Anspruch genommen wurde.“

56 Pabel, Verfahren 413; Grof, § 28 VwGVG, in: Raschauer/Wessely (Hg), Kommentar zum Verwaltungsstrafgesetz² (2016) Rz 16.

57 Siehe hierzu Eberhard, Kassation 229.

58 Vgl Eberhard, Zusammenspiel 136 f. Ausführlich zum Eintrittsrecht Brandstetter/Larcher/Zeinhofer, Die belangte Behörde (2015) 49 ff.

Bundesverwaltung bzw der zuständigen Landesregierung in einer Angelegenheit der Landesverwaltung durch Bundes- oder Landesgesetz verfügt werden kann. In der Literatur⁵⁹ wurde das Eintrittsrecht als „*konsequente Ergänzung der Verantwortlichkeit der obersten Organe für die ihr untergeordnete Verwaltung*“ bezeichnet.⁶⁰ Es bildet ein Steuerungsinstrument, das zur Möglichkeit der Weisungserteilung hinzutritt.⁶¹

Die Voraussetzung einer gesetzlichen Ermächtigung unterscheidet § 19 VwGVG von § 22 VwGG, auf den sich die Erläuterungen ausdrücklich beziehen,⁶² da letztere Bestimmung ein unmittelbares Eintrittsrecht normiert.⁶³ Von der Ermächtigung im VwGVG hat der Bundesgesetzgeber bislang mehrfach Gebrauch gemacht.⁶⁴ Dies unter anderem auch in Angelegenheiten, die in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogen werden, wie dem AWG 2002, dem Altlastensanierungsgesetz und dem Chemikaliengesetz 1996 (ChemG 1996).⁶⁵ Nach den dort normierten umfassenden Eintrittsrechten wäre es theoretisch denkbar, dass der Bundesminister anstelle einer Bezirksverwaltungsbehörde in ein Verfahren eintreten könnte. Vor dem Hintergrund, dass ein Gros der Bescheide erster Instanz auf Bezirksebene erlassen wird, wurde von *Pöschl*⁶⁶ ein unmittelbares Eintrittsrecht des Bundesministers als „*zu hoch angetragen und daher unzweckmäßig*“ qualifiziert. Ein Eintrittsrecht der Landesinstanz in der mittelbaren Bundesverwaltung wäre wohl zweckmäßiger gewesen.

Vor diesem Hintergrund ist jeweils auch vorgesehen, dass dem Bundesminister einlangende Beschwerden zu übermitteln sind.⁶⁷ Mitunter sind einzelne Übermittlungspflichten, wie etwa in § 87d AWG 2002, sehr

59 *Pabel*, Verfahren 399.

60 Vgl auch *Sachs*, § 19, in: Fister/Fuchs/Sachs (Hg), Das neue Verwaltungsgerichtsverfahren (2013) Anm 1.

61 *Wessely*, zu § 19 VwGVG – Eintritt oberster Organe, in: Raschauer/Wessely (Hg), Kommentar zum Verwaltungsstrafgesetz² (2016) Rz 1.

62 ErlRV 2009 BlgNR 24. GP, 6.

63 Vgl zu § 22 VwGG (vor der VwG-Novelle 2012) VfSlg 19.917/2014 sowie VwGH 20.12.2006, 2004/08/0055.

64 Siehe die Aufstellung bei *Lechner-Hartlieb/Urban*, Verwaltungsgerichtsbarkeit neu – Besondere Bestimmungen in den Materiengesetzen, in: Baumgartner (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2014 (2014) 117 (134).

65 Vgl § 87c Abs 5 AWG 2002, § 25a Abs 3 Altlastensanierungsgesetz und § 75b ChemG 1996.

66 *Pöschl*, Parteistellung und Stellung der belangten Behörde im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten erster Instanz, in: Holoubek/Lang (Hg), Die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2008) 267 (284 f) sowie *Maier*, Behörde 29 f.

67 § 87d Abs 2 AWG 2002, § 25b Altlastensanierungsgesetz, § 75 Abs 2 ChemG 1996; vgl ErlRV 2009 BlgNR 24. GP, 3, 6 und 8.

umfassend ausgestaltet, was mit den generell durch die VwG-Novelle 2012 angestrebten verfahrensökonomischen Zielen⁶⁸ im Widerspruch steht.⁶⁹

Ein Widerspruch ergibt sich auch zur Bestimmung des Art 133 Abs 2 Z 6 B-VG, wonach die belangte Behörde gegen das Erkenntnis eines Verwaltungsgerichts wegen Rechtswidrigkeit Revision erheben kann. Dies müsste in verfassungskonformer Interpretation wohl auch dann gelten, wenn ein oberstes Organ in ein Verfahren eingetreten ist und die belangte Behörde durch diesen Eintritt die Parteistellung verloren hat.⁷⁰

Eine andere Frage betrifft jene nach dem Zeitpunkt des Eintritts. Nach Meinung von *Storr*⁷¹ besteht das Eintrittsrecht für das gesamte verwaltungsgerichtliche Verfahren, somit ab Vorlage der Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Ein Eintrittsrecht im Beschwerdevorverfahren würde das Ziel der Abschaffung des administrativen Instanzenzuges konterkarieren. Umso verwunderlicher erscheint es, dass die im AWG 2002, Altlastensanierungsgesetz und ChemG 1996 vorgesehenen Eintrittsrechte nach den jeweiligen Erläuterungen auch im Vorverfahren Anwendung finden sollen.⁷²

Der Ansicht von *Storr* ist uneingeschränkt zuzustimmen. Ein unmittelbarer Eintritt eines Bundesministers in ein quasi-administrativbehördliches Verfahren kann nicht in der Intention des § 19 VwGVG liegen. Derartige Eintritte in gehäufte Form müssten dann wohl als verfassungswidriges Unterlaufen des Systems der mittelbaren Bundesverwaltung angesehen werden. Überdies hat der VfGH zu § 22 VwGG (idF vor der VwG-Novelle 2012) ausgesprochen, dass die Bestimmung den Zweck habe, „sicherzustellen, dass ein (gegebenenfalls im Weisungsweg erzwungener) Bescheid auch im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof überhaupt und mit den aus der Sicht der obersten Organe relevanten Argumenten verteidigt“ wird.⁷³ Nichts anderes kann für § 19 VwGVG und dem Verfahren vor den Verwaltungsgerichten gelten, jedoch nicht für das Beschwerdevorverfahren. Für diese Ansicht sprechen

68 Dazu auch *Schramek*, Gerichtsbarkeit 211.

69 *Germann*, Das Verfahren vor den Landesverwaltungsgerichten – das VwGG aus der Perspektive der Vorgaben des B-VG, in: *Bußjäger et al* (Hg), Die neuen Landesverwaltungsgerichte (2013) 149 (155).

70 *Germann*, Verfahren 156. Vgl auch *Pesendorfer/Steiner/Weilguni*, Amt 121 sowie *Oswald*, Die Parteien im Verfahren vor dem VwGH, in: *Holoubek/Lang* (Hg), Das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof (2015) 225 (234).

71 *Storr*, ZfV 2012, 913; vgl auch *Pabel*, Verfahren 399.

72 ErlRV 2290 BlgNR 24. GP, 4, 6 und 7.

73 VfSlg 19.917/2014.

nicht zuletzt auch systematische Gründe. Schließlich ist § 19 im 3. Abschnitt des VwGVG angesiedelt und auf das Vorverfahren nicht anwendbar.⁷⁴ Insofern dürfte auch das oben beschriebene Widerspruchsrecht in § 28 Abs 3 VwGVG, das nach Vorlage der Beschwerde nicht mehr ausgeübt werden kann, ausschließlich der belangten Behörde zur Verfügung stehen.

Unabhängig von derartigen theoretischen Überlegungen ist darauf zu verweisen, dass § 19 VwGVG in der Praxis nur beschränkt Anwendung findet.⁷⁵ In Summe handelt sich beim Eintrittsrecht um ein entbehrliches Instrument,⁷⁶ das aufgrund der Übermittlungspflichten in der Praxis mehr Aufwand als Nutzen verursacht.⁷⁷

E) Die belangte Behörde in der mündlichen Verhandlung

Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren herrscht nunmehr eine „Äquivalenzstellung“⁷⁸ von Beschwerdeführer und belangter Behörde. Letztere nimmt gemäß § 18 VwGVG als „gleichwertige“ Partei am verwaltungsgerichtlichen Verfahren teil. Sie wird infolge dieser Bestimmung zu einer Formal- bzw Organ- oder Amtspartei,⁷⁹ deren Rolle sich insofern als besonders und auch schwierig erweist, als sie gegenüber der beschwerdeführenden Partei, die idR ausschließlich ein subjektives Interesse am Verfahren hat, zweierlei Interessen im Auge behalten muss: Einerseits ist sie daran interessiert, den angefochtenen Bescheid zu verteidigen, andererseits muss sie aber gleichzeitig die öffentlichen Interessen wahren und ist zu Objektivität verpflichtet.⁸⁰

Sowohl die beschwerdeführende Partei als auch die belangte Behörde können als Parteien an einer mündlichen Verhandlung teilnehmen. Sie sind dazu allerdings nicht verpflichtet,⁸¹ was wiederum dazu geführt

74 Vgl § 11 VwGVG. Siehe auch *Maier*, Behörde 22 (zu § 18 VwGVG) sowie 29.

75 *Brandtner*, Das verwaltungsgerichtliche Verfahrensrecht: Bewährung und Reformbedarf, in: *Bußjäger/Gamper/Ranacher* (Hg), *Landesverwaltungsgerichtsbarkeit. Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich* (2017) 105 (110) sowie *Gruber*, § 19 VwGVG, in: *Götzl et al* (Hg), *Das neue Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte*² (2017) 318 (321).

76 Dementsprechend wurde die Einführung dieses Instruments von Seiten der Länder abgelehnt; *Pesendorfer/Steiner/Weilguni*, Amt 121.

77 Siehe auch *Institut für Föderalismus*, 38. Bericht 24.

78 *Eberhard*, Zusammenspiel 135.

79 VwGH 6.4.2016, Fr 2015/03/0011.

80 *Segalla*, Rolle 18 f.

81 § 45 Abs 2 VwGVG.

hat, dass in der Praxis die belangte Behörde oftmals zu mündlichen Verhandlungen nicht erscheint.⁸² In diesem Zusammenhang ist auf eine aktuelle Diskussion hinzuweisen, die durch den EGMR im September 2016 in Gang gesetzt wurde. Im Fall *Karelin*⁸³ erachtete es der EGMR als Verletzung von Art 6 EMRK, dass russische Gerichte in Strafsachen in erster und zweiter Instanz ohne Beteiligung – insbesondere in einer mündlichen Verhandlung – eines Anklägers amtswegig gegen einen Beschuldigten ermitteln. Gerade dieser Umstand würde zu einer Vermengung der unterschiedlichen Rollen von Richter und Ankläger führen, was wiederum die Unabhängigkeit des Gerichts in Zweifel ziehe.⁸⁴ Vor dem Hintergrund dieses Erkenntnisses wurde in der Literatur die Frage aufgeworfen, ob daraus geschlossen werden könne, dass eine mündliche Verhandlung in Strafangelegenheiten ohne Vertretung der belangten Behörde gegen den Grundsatz der Unparteilichkeit des Gerichts nach Art 6 EMRK verstößt.⁸⁵

Im Anschluss an den Fall *Karelin* haben sich zunächst mehrere Landesverwaltungsgerichte⁸⁶ zu dieser Frage geäußert. Der Grundtenor war – wie auch in der Literatur – einheitlich: Die Rechtsprechung des EGMR könne man schon deshalb nicht auf das österreichische verwaltungsgerichtliche Rechtsschutzsystem übertragen, da die Verhältnisse im russischen und österreichischen Verfahrensrecht nicht miteinander vergleichbar seien. So werde in Russland ein Straftat von der Polizei angelegt und im Anschluss an ein Verwaltungsgericht weitergeleitet. Der Polizei werde im weiteren Verfahren keine Parteistellung eingeräumt, weshalb sie auch keinen Einfluss nehmen könne. Erst dem Richter komme in weiterer Folge die Aufgabe zu, die Anklage selbst zu formulieren.

Dieser Systemüberblick fördert bereits gravierende Unterschiede zu Tage. Während in Österreich seit jeher das System der nachträglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit vorherrscht, entspricht das russische jenem der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Letzteres kennzeichnet sich dadurch, dass der gerichtlichen keine administrativbehördliche Entscheidung vorangeht, was wiederum aus Sicht der organisatorischen

82 MwN siehe unten.

83 EGMR U 20.9.2016, *Karelin*, 926/08.

84 EGMR U 20.9.2016, *Karelin*, 926/08, Rn 76.

85 Im Ergebnis verneinend *Leitl-Staudinger/Pabel*, Die öffentliche mündliche Verhandlung: Kernelement des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, in: FS für Gerhart Holzinger (2017) 515 (525 ff) sowie *Segalla*, Rolle 25 ff.

86 Siehe unter anderem VwG Wien 21.11.2016, VGW-002/032/1310/2016 ua; LVwG Burgenland 19.12.2016, E 018/02/2016.003/010 ua; LVwG Salzburg 16.1.2017, 405-10/186/1/7-2017; LVwG Niederösterreich 19.1.2017, LVwG-S-2926/001-2015.

Trennung von Gerichtsbarkeit und Verwaltung grundlegende Fragestellungen und Probleme aufwirft.⁸⁷

Gegenstand der genannten Verfahren vor den Landesverwaltungsgerichten war das Glücksspielrecht. Dabei wurde darauf verwiesen, dass im Verfahren vor den Landesverwaltungsgerichten *„die Bezirksverwaltungsbehörden, die das Verwaltungsverfahren einleiten und unter Wahrung des Parteiengehörs bis zur Erlassung eines Bescheides führen und damit die ‚Anklage‘ in der autonomen Bedeutung der EMRK festlegen, Parteistellung im gerichtlichen Verfahren“* haben. Dementsprechend sei es auch nicht Sache der Gerichte, *„die ‚Anklage‘ nach freier Überzeugung zu formulieren oder umzuformulieren und dabei den von den Bescheiden der Bezirksverwaltungsbehörden vorgegebenen Prozessgegenstand zu Lasten des Angeklagten zu verändern.“*⁸⁸ Insofern könne keine Verletzung von Art 6 EMRK vorliegen. Die Annahme einer EMRK-Konformität wird auch dadurch bestärkt, dass der EGMR im *Karelin*-Urteil der Entscheidung *„Weh and Weh“*⁸⁹ breiten Platz einräumte. Darin hatte der EGMR verneint, dass die Abwesenheit einer Bezirkshauptmannschaft in einer mündlichen Verhandlung vor dem damaligen Unabhängigen Verwaltungssenat (UVS) begründete Zweifel an dessen Unabhängigkeit auslöse. Unter anderem wurde dies damit begründet, dass dem UVS unabhängig von der Teilnahme an einer mündlichen Verhandlung die Positionen beider Seiten, Berufungswerber und Behörde, vorgelegen seien.⁹⁰

Im März des Jahres 2017 setzte sich auch der VfGH⁹¹ mit dem auf der Grundlage des *Karelin*-Erkenntnisses erhobenen Vorwurf auseinander, dass es bei Abwesenheit der belangten Behörde in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht zu einer Vermischung anklagender und judikativer Funktionen komme, was Art 6 EMRK widerspreche. Der VfGH betonte ebenfalls, dass die belangte Behörde Partei des Verfahrens sei und ihr dementsprechend Parteienrechte zukämen, wie etwa die Erhebung einer Revision an den VwGH. Am kontradiktorischen Charakter des Verfahrens ändere auch die allfällige Abwesenheit einer Partei nichts, zumal dem Verwaltungsgericht die Positionen in Form des Straferkenntnisses bzw der Beschwerde bekannt seien. Dies sei ein Un-

87 Dazu Schramek, Gerichtsbarkeit 58 ff.

88 LVwG Burgenland 19.12.2016, E 018/02/2016.003/010 ua.

89 EGMR U 4.7.2002, *Weh and Weh*, 38544/97.

90 EGMR U 20.9.2016, *Karelin*, 926/08, Rn 57.

91 VfGH 14.3.2017, E 3282/2016.

terschied zum Fall *Karelin*. Insofern bestätigte der VfGH die vorangegangene Judikatur der Landesverwaltungsgerichte.

In eine ähnliche Richtung geht auch der EuGH, wenn er festhält, dass das Unionsrecht nationalen Regelungen nicht entgegensteht, nach denen ein Gericht in Verwaltungsstrafverfahren die Umstände der bei ihm anhängigen Rechtssache von Amts wegen zu ermitteln hat, „sofern diese Regelung nicht zur Folge hat, dass das Gericht an die Stelle der zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats zu treten hat“.⁹² Daraus kann abgeleitet werden, dass sich amtswegige Nachforschungen des Verwaltungsgerichtes, die insbesondere aufgrund der Abwesenheit der belangten Behörde notwendig sind, als zulässig erweisen.⁹³

In Bezug auf die Teilnahme an mündlichen Verhandlungen wurde in der Literatur darauf hingewiesen, dass von Seiten der Bezirkshauptmannschaften die Möglichkeit der Teilnahme an Verhandlungen in der Praxis sehr wenig in Anspruch genommen wird.⁹⁴ In einzelnen Tätigkeitsberichten der Landesverwaltungsgerichte wird dies mit Blick auf die belangte Behörde generell bestätigt.⁹⁵ Im Tätigkeitsbericht des VwG Wien wird betont, dass die Teilnahme von Behörden die Sachverhaltsfeststellungen erleichtert und fachliche Diskussionen über die zu lösenden Rechtsfragen ermöglicht, sodass insgesamt die Verfahren zügiger erledigt werden können.⁹⁶ Insofern wäre – zwar weniger aus Sicht der dargestellten Judikatur, allerdings mehr aus Effektivitätsgesichtspunkten – eine stärkere Beteiligung belangter Behörden an mündlichen Verhandlungen durchaus wünschenswert.⁹⁷ Ein dahingehender und leicht umsetzbarer Verbesserungsvorschlag geht in die Richtung, Verhandlungen derart zu koordinieren, dass Sachbearbeiter mehrere Termine am selben Tag erledigen können und somit nicht für jede Verhandlung eine separate Dienstreise in Anspruch nehmen müssen.⁹⁸ Weitreichender, allerdings wohl effektiver, wäre die Einrichtung von Kompetenz-

92 EuGH 14.6.2017, C-685/15, *Online Games Handels GmbH*, ECLI:EU:C:2017:452.

93 LVwG Salzburg 7.7.2017, 405-10/100/1/11-2017.

94 *Segalla*, Rolle 19 f. Siehe für Tirol *Maaß*, Verwaltungsgerichtsbarkeit – Erfahrungsberichte aus der Sicht einer Bezirkshauptmannschaft, in: Bußjäger/Sonntag (Hg), Verwaltungsgerichtsbarkeit: Erfahrungen und Praxisberichte in Tirol (2016) 9.

95 *LVwG Burgenland*, Tätigkeitsbericht (2014-2015) 12; *LVwG Oberösterreich*, Tätigkeitsbericht (2014-2016) 33; *LVwG Steiermark*, Tätigkeitsbericht (2016) 27.

96 *VwG Wien*, Tätigkeitsbericht (2016) 34.

97 Vgl auch *Steiner*, Die Rolle der belangten Behörde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aus Sicht der Verwaltung, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher (Hg), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit. Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich (2017) 3 (13 f.).

98 *Maaß*, Verwaltungsgerichtsbarkeit 10.

zentren oder einer Art Bezirksanwaltschaft am Sitz des jeweiligen Landesverwaltungsgerichts.⁹⁹ Jedoch müsste darauf geachtet werden, dass dies nicht zusätzliche Bürokratie zur Folge hätte.

F) Die Umsetzung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen

Hebt das Verwaltungsgericht den angefochtenen Bescheid auf, sind die Behörden gemäß § 28 Abs 5 VwGVG verpflichtet, in der betreffenden Rechtssache mit den ihnen zu Gebote stehenden rechtlichen Mitteln unverzüglich den der Rechtsanschauung des Verwaltungsgerichtes entsprechenden Rechtszustand herzustellen. Diese Bestimmung gilt für alle Fälle der Kassation,¹⁰⁰ somit einerseits für jene nach § 28 Abs 3 und 4 VwGVG, mit denen die Verpflichtung zur Erlassung eines Ersatzbescheides unter Bindung an die rechtliche Beurteilung des Verwaltungsgerichts verknüpft ist, sowie andererseits für die Fälle einer ersatzlosen Behebung.¹⁰¹ Zu einer gegebenenfalls erforderlichen Pflicht zur Erlassung eines Ersatzbescheides tritt somit die in § 28 Abs 5 VwGVG enthaltene Pflicht zur Folgenbeseitigung hinzu, die in Form eines faktischen Handelns, wie etwa der Herausgabe einer beschlagnahmten Sache oder der Rückerstattung eines Geldbetrages¹⁰² vorgenommen werden kann.¹⁰³ Sie ist insbesondere für jene Fälle von Bedeutung, in denen die Behörde oder das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde ausgeschlossen hat und bereits Vollstreckungshandlungen auf Grund des Bescheides gesetzt wurden.¹⁰⁴

Die Folgenbeseitigung im VwGVG ist den einschlägigen Bestimmungen im Verfahren vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts nachgebildet.¹⁰⁵ Das AVG kennt zwar keine ausdrücklich normierte Folgenbeseitigungspflicht der Behörde im Berufungsverfahren, allerdings ge-

99 Segalla, Rolle 27; vgl auch Steiner, Rolle 10.

100 Siehe jedoch Grof, Die wesentlichsten Neuerungen im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten und vor dem Verwaltungsgerichtshof nach dem Verwaltungsgerichtsbarkeits Ausführungsgesetz 2013, SPRW 2013, 1 (13 f), der § 28 Abs 5 VwGVG „als Normierung einer allgemeinen Pflicht der Behörde zur Umsetzung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen“ ansieht.

101 Vgl Eberhard, Kassation und Reformation, in: Holoubek/Lang (Hg), Das Verfahren vor dem BVwG und dem BFG (2014) 217 (226).

102 Herbst, Die Rechtswirkungen der erstinstanzlichen verwaltungsgerichtlichen Entscheidung im fortgesetzten Verfahren in: Holoubek/Lang (Hg), Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013) 239 (244).

103 Hauer, Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts (2013) 60.

104 Herbst, Rechtswirkungen 244.

105 § 63 Abs 1 VwGG und § 87 Abs 2 VfGG.

hen Lehre und Rechtsprechung davon aus, dass es sich dabei um einen allgemein gültigen Grundsatz handelt, der sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Sachlichkeitsgebot ableiten lässt.¹⁰⁶

Im Hinblick auf die Vollstreckung eines (Leistungs-)Bescheides ist darauf zu verweisen, dass im Zuge der VwG-Novelle 2012 in § 1 Abs 1 VVG, der die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden zur Verwaltungsvollstreckung normiert, eine neue Z 3 eingefügt wurde. Diese sieht vor, dass den Bezirksverwaltungsbehörden auch die Vollstreckung der von den Verwaltungsgerichten – das Bundesfinanzgericht ausgenommen – erlassenen Erkenntnisse und Beschlüsse obliegt. Dementsprechend ist in einzelnen Regelungen des VVG¹⁰⁷ nicht mehr von „Bescheiden“, sondern allgemein von „Vollstreckungstiteln“ die Rede.¹⁰⁸

III. Die Rolle der belangten Behörde im Verfahren vor dem VwGH

A) *Amtsrevision*

Möglichkeiten zur Erhebung einer Amtsrevision sind in Art 133 Abs 6 B-VG zu finden. Z 2 normiert das Revisionsrecht der belangten Behörde,¹⁰⁹ was, wie bereits dargestellt, zu Widersprüchen mit dem Eintrittsrecht nach § 19 VwGVG führt. Bei der Ausübung dieses Rechts geht es nicht um subjektive Interessen der belangten Behörde, sondern vielmehr darum, die objektive Rechtmäßigkeit des verwaltungsgerichtlichen Erkenntnisses überprüfen zu lassen.¹¹⁰ Mit diesem Instrument wird die Zweiseitigkeit des Verfahrens über das verwaltungsgerichtliche Verfahren erster Instanz hinaus fortgeführt. Insofern wurde es in der Literatur als „scharfe Waffe, die auch regelmäßig genutzt wird“, bezeichnet.¹¹¹

In Art 133 Abs 6 Z 3 B-VG wird dem zuständigen Bundesminister, wie schon in Art 132 Abs 1 Z 2 B-VG hinsichtlich der Beschwerde, in Angelegenheiten der (Grundsatz-)Gesetzgebung des Bundes und Vollziehung

106 MWN Hengstschläger/Leeb, AVG § 64 (Stand 1.7.2007, rdb.at) Rz 74.

107 § 7 VVG.

108 Fister, Verwaltungsgerichtsbarkeit neu – Die Neuerungen im Administrativverfahren, in: Baumgartner (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2014 (2014) 11 (31).

109 Zu Beschlüssen der Verwaltungsgerichte vgl Art 133 Abs 9 B-VG. Ausführlich zur Revision der belangten Behörde Brandstetter/Larcher/Zeinhofer, Behörde 101 ff.

110 Vgl VwGH 6.4.2016, Fr 2015/03/0011.

111 Segalla, Rolle 23.

des Landes ein Recht auf Revision eingeräumt. Korrespondierend zu Art 132 Abs 5 B-VG kann gemäß Art 133 Abs 8 B-VG auch hier die einfache Gesetzgebung festlegen, wer zudem noch von einem Recht auf Revision Gebrauch machen kann. Davon haben wiederum sowohl der Bundes-¹¹² als auch die Landesgesetzgeber Gebrauch gemacht, letztere allerdings in unterschiedlichem Ausmaß. Während beispielsweise in Nieder- und Oberösterreich sowie Salzburg¹¹³ der Landesregierung eine umfassende Revisionsbefugnis in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung Landessache sind, eingeräumt wird, sind in Tirol Amtsbeschwerde- und Amtsrevisionsbefugnisse nur punktuell und für bestimmte Amts- oder Organparteien, die bereits vor der VwG-Novelle 2012 ein Berufungs- oder Beschwerderecht hatten, vorgesehen.¹¹⁴ Neue Amtsbeschwerde- bzw Amtsrevisionsrechte sind hingegen nicht geschaffen worden, auch nicht zugunsten der Landesregierung, zumal diese im Rahmen ihrer umfassenden Leitungsbefugnis über Einflussmöglichkeiten verfügt.¹¹⁵ Darüber hinaus arbeitet in der Praxis die belangte Behörde mit der Oberbehörde im Falle der Erhebung einer Revision meistens eng zusammen, worauf in der Literatur im Zusammenhang mit den Bezirkshauptmannschaften auch schon hingewiesen wurde.¹¹⁶

B) Parteistellung im Verfahren

In weiterer Folge ist die belangte Behörde – vorausgesetzt, dass kein oberstes Organ vom Eintrittsrecht gemäß § 22 VwGG Gebrauch gemacht hat –¹¹⁷ Partei im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof.¹¹⁸ Ein entscheidender Unterschied besteht allerdings darin, dass es sich bei der belangten Behörde seit Inkrafttreten der VwG-Novelle 2012 nicht mehr um die Urheberin des angefochtenen Rechtsaktes handelt. Schließlich bildet nunmehr ein Erkenntnis oder Beschluss eines Verwaltungsge-

112 Siehe die bereits erwähnten § 87c AWG 2002, § 25a Altlastensanierungsgesetz sowie auch § 75 ChemG 1996.

113 § 17 NÖ Landesverwaltungsgerichtsgesetz (LGBl 0015-0 idF LGBl 8/2018), § 14 Oö Landesverwaltungsgerichtsgesetz (LGBl 9/2013 idF LGBl 92/2015), § 16 Salzburger Landesverwaltungsgerichtsgesetz (LGBl 16/2013 idF LGBl 98/2017).

114 Vgl Erläuternde Bemerkungen zum Entwurf des Tiroler Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetzes, GZ 559/12, 6.

115 Dazu ausführlich *Ranacher*, ZfV 2013, 362. Vgl auch den Beitrag von *Ranacher* in diesem Band.

116 *Maaß*, Verwaltungsgerichtsbarkeit 11.

117 Dazu *Oswald*, Die Parteien im Verfahren vor dem VwGH, in: *Holoubek/Lang* (Hg), Das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof (2015) 225 (234 ff).

118 § 21 Abs 1 Z 2 VwGG.

richts erster Instanz den Anfechtungsgegenstand einer Revision.¹¹⁹ Urheber des angefochtenen Rechtsaktes und Vertreter der staatlichen Verwaltung fallen somit auseinander, wobei nur letzterem Parteistellung im Verfahren vor dem VwGH zukommt.¹²⁰ Die Tatsache, dass der Urheber der angefochtenen Entscheidung und die Partei im Verfahren vor dem VwGH nicht ident sind, entspricht jedoch einem zweistufigen verwaltungsgerichtlichen System und wurde dementsprechend als „konsequent“ bezeichnet.¹²¹ Im Gegensatz zum Verfahren vor dem VfGH, worauf noch zurückzukommen ist, bestehen dagegen auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken.¹²²

Dieser Hintergrund und die damit verbundene Tatsache, dass die Interessen der belangten Behörde nicht automatisch jenen der revisionswerbenden Partei entgegenstehen müssen, erklärt, warum im VwGG die neutrale Terminologie „Partei im Sinne des § 21 Abs. 1 Z 2“ verwendet wird, wohingegen in früheren Entwürfen noch die Begriffe „Revisionsgegner“ und „gegnerische Partei“ aufgeschienen sind.¹²³ Dementsprechend ist im VwGG auch von der „Revisionsbeantwortung“ anstelle einer „Gegenschrift“ die Rede.¹²⁴ Letzterer Begriff wurde noch in § 83 Abs 1 VfGG idF BGBl I 33/2013 verwendet, bis die Bestimmung vom VfGH im November des Jahres 2014 aufgehoben wurde.¹²⁵

IV. Exkurs: Die Stellung der belangten Behörde im Verfahren vor dem VfGH

Ausgangspunkt für das Erkenntnis des VfGH waren zwei Strafbescheide der Bezirkshauptmannschaft Mattersburg, die beim damaligen UVS Burgenland und im Anschluss daran beim VfGH angefochten wurden.

119 Art 133 Abs 1 Z1 sowie Abs 9 B-VG.

120 Oswald, Parteien 227.

121 Oswald, Parteien 248.

122 Der VfGH begründet dies damit, dass – ähnlich der Rechtslage im Zivilprozess – ein Instanzenzug vorliegt, in welchem der VwGH über den Verwaltungsgerichten erster Instanz steht (VfSlg 19.917/2014). Siehe zu den verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahrensstrukturen Pavlidis, Der prozessuale Status von Verwaltungsgerichten vor dem Verfassungsgerichtshof – „Audi alteram partem“?, ZfV 2015, 367 ff.

123 AB 2112 BlgNR 24. GP, 4.

124 Oswald, Parteien 231 f.

125 VfSlg 19.917/2014. Siehe Holzinger, Verfassungsgerichtshof und Verwaltungsgerichtsbarkeit, ZVG 2014, 209 (212), der die Tatsache, dass das VwGG, nicht aber das VfGG diesbezüglich angepasst wurde, „wohl“ auf ein Redaktionsversehen zurückführte. So wurde in der mittlerweile aufgehobenen Bestimmung des § 83 Abs 1 VfGG auch der Begriff des „Beschwerdegegners“ verwendet.

Letzterer hatte § 83 Abs 1 VfGG idF BGBl I 33/2013 sinngemäß anzuwenden und äußerte in einem Prüfungsbeschluss verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Bestimmung, die sich im anschließenden Erkenntnis bestätigten. Im Wesentlichen sah der VfGH einen Verstoß gegen Art 144 B-VG. Es sei mit dieser Bestimmung nicht vereinbar, „wenn der Gesetzgeber zwar die Parteien des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, dessen Entscheidung in Beschwerde gezogen wird, aber nicht das belangte Verwaltungsgericht selbst zur Partei des verfassungsgerichtlichen Verfahrens macht.“ § 83 Abs 1 VfGG sei zwingend und eindeutig zu verstehen und somit keiner verfassungskonformen Interpretation zugänglich, die dem jeweiligen Verwaltungsgericht „über Umwege“ – etwa § 20 (nunmehr) Abs 3 VfGG – eine Teilnahme am Verfahren ermöglichen könnte.¹²⁶ Im Ergebnis wurde die Bestimmung aufgehoben und bis dato auch nicht ersetzt, weshalb formell seit dem 1.7.2015 weder die belangte Behörde noch das Verwaltungsgericht Partei des Verfahrens gemäß Art 144 B-VG vor dem VfGH ist.¹²⁷

In der Literatur wurde das Erkenntnis scharf kritisiert.¹²⁸ Die Folge der Aufhebung ist, dass zwar § 84 Abs 1 VfGG nun vom „Einlangen der Gegenschrift“ spricht, allerdings unklar bleibt, wer diese Gegenschrift erstattet. Der VfGH scheint davon auszugehen, dass dies teilweise Sache der Verwaltungsgerichte und belangten Behörde gleichzeitig sei,¹²⁹ teilweise aber auch ausschließlich Sache der Verwaltungsgerichte.¹³⁰ Generell stellt sich die Frage, welcher Parteibegriff den §§ 82 ff VfGG nun zugrunde liegt.¹³¹

Ein wesentlicher Punkt, den der VfGH in VfSlg 19.917/2014 anspricht, ist die Tatsache, dass Verwaltungsbehörden in einem größeren Ausmaß als Verwaltungsgerichte öffentliche Interessen zu wahren haben.¹³² Dies könne nach Meinung des VfGH eine sachliche Rechtfertigung für deren Parteistellung bilden, erkläre aber nicht den Ausschluss der Ver-

126 Ausführlich zum Erkenntnis *Gamper*, Wer ist Partei vor dem Verfassungsgerichtshof?, ZfV 2015, 360 ff und *Wiederin*, Aufhebung des § 83 Abs 1 VfGG, JBl 2015, 171 ff.

127 *Winkler*, Zu § 83 VfGG, in: Götzl et al (Hg), Das neue Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte² (2017) Rz 1.

128 Ausführlich *Winkler*, Verwaltungsgerichte als Parteien vor dem VfGH, ZVG 2015, 305 ff. Siehe auch mwN *Pürgy*, Verantwortungsverteilung 334 f sowie *Wiederin*, JBl 2015, 176 ff.

129 Siehe VfGH 21.9.2017, E 2341/2017. Siehe zur praktischen Handhabung vor der Aufhebung von § 83 Abs 1 VfGG *Holzinger*, ZVG 2014, 212: „Der VfGH handhabt die geltende Rechtslage demgemäß in der Weise, dass er dem Verfahren sowohl den Beschwerdegegner als auch das Verwaltungsgericht beizieht.“

130 Vgl VfGH 13.12.2017, E 2185/2016.

131 *Gamper*, ZfV 2015, 366.

132 Vgl *Holzinger*, ZVG 2014, 212 und *Winkler*, ZVG 2015, 309.

waltungsgerichte von ebenjener. Demzufolge geht es bei der Frage, wem Parteistellung einzuräumen ist, wohl in erster Linie darum, wessen Interessenbereich, jener des Verwaltungsgerichts oder der Behörde, eher betroffen ist. Als Beispiel nennt der VfGH das Unterbleiben einer mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht. Die Lösung dieser Frage liege eben eher im Interessenbereich des Verwaltungsgerichts als in jenem der Verwaltungsbehörde. Sachlich gerechtfertigt wäre mE daher, letzten Endes sowohl der Behörde als auch dem Verwaltungsgericht Gelegenheit zu geben, am Verfahren zu partizipieren.¹³³ Eine eindeutige Lösung zur Parteistellung in Verfahren nach Art 144 B-VG ist derzeit jedoch nach wie vor nicht erkennbar.

V. Zusammenfassung

Anhand der im vorliegenden Beitrag untersuchten verfahrensrechtlichen Aspekte, insbesondere der vorangehend dargestellten VfGH Judikatur, wird der durch die VWG-Novelle 2012 herbeigeführte grundsätzliche Systemwandel in Form einer stärkeren „Justizialisierung“ der Verwaltung deutlich.¹³⁴ Der Boden des VWGVG wird zwar schon mit der Einbringung der Beschwerde bei der belangten Behörde betreten, der endgültige Systemwechsel erfolgt allerdings erst mit der Vorlage der Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Während die Behörde bis zur Vorlage das Verfahren aktiv gestaltet, ist sie ab der Vorlage gleichwertige Partei, die mehrere Interessen verfolgen und im Auge behalten muss.¹³⁵

Wie eingangs bereits angeführt, wurde die Position der erst- und idR gleichzeitig letztinstanzlichen Behörde durch den grundsätzlichen Entfall des administrativen Instanzenzuges gestärkt. Diese Erkenntnisse gelten für die belangte Behörde im Allgemeinen und dementsprechend auch für die Bezirkshauptmannschaften.

Aus Sicht letzterer ist von Interesse, dass sie mittels Amtsbeschwerde-, Amtsrevisions- und Eintrittsrechten verschiedenen Einflüssen von obersten Organen ausgesetzt sein können, so beispielsweise in der mittelbaren Bundesverwaltung durch den jeweiligen Bundesminister. In Bezug auf diese Instrumente wurde vielfach Kritik dahingehend geäuß-

133 So auch Winkler, ZVG 2015, 312. Siehe Holzinger, ZVG 2014, 212: „Es sprechen also gute Gründe dafür, sowohl das Verwaltungsgericht als auch die Verwaltungsbehörde am verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren zu beteiligen [...]“. Vgl. auch Gamper, ZfV 2015, 365 f.

134 Dazu Schramek, Gerichtsbarkeit 227.

135 Maier, Behörde 37.

ert, dass sie in überschießendem Maß zu unnötiger Aufsichtsbürokratie führen würden.¹³⁶

Auffallend ist außerdem, dass in der Praxis von den Möglichkeiten, eine Beschwerdeentscheidung zu erlassen sowie an einer mündlichen Verhandlung teilzunehmen, äußerst wenig Gebrauch gemacht wird. Eine Trendwende wäre hier aus Sicht der Verfahrensökonomie und Effizienz zwar wünschenswert, was allerdings die Teilnahme an der mündlichen Verhandlung betrifft, aus Sicht der Praxis wohl nicht leicht zu realisieren, weshalb die Etablierung anderer Modelle angedacht werden könnte.

Als interessant erweist sich weiters die unterschiedliche Handhabung der Parteistellung der belangten Behörde vor dem VwGH und dem VfGH. Was den VfGH betrifft, besteht dahingehend wohl noch Klärungsbedarf.

136 Vgl. den Beitrag von *Ranacher* in diesem Band.

Die Bezirkshauptmannschaft als Organ der Gemeindeaufsicht*

I. Themenhinführung

Die Befugnis der in diesem Beitrag interessierenden Aufsicht über Gemeinden knüpft an die Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung iSd Art 118 Abs 4 B-VG an. In solchen Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs steht Bund und Ländern ein Aufsichtsrecht nach Art 119a B-VG zu. Die staatliche Aufsicht über den eigenen Wirkungsbereich der – hier territorialen – Selbstverwaltung stellt in ihrer „*Betätigung der Einheit gegenüber den zentrifugalen Bewegungen*“ der Selbstverwaltung¹ die Kehrseite,² das notwendige Komplement³ der Einräumung des Selbstverwaltungsrechts durch den Staat dar.⁴ *Berchtold*⁵ formuliert zutreffend, dass unter Gemeindeaufsicht „*die hoheitliche, öffentlichen Interessen dienende Verwaltungstätigkeit staatlicher Behörden zum Zwecke der Wahrung der Gesetzmäßigkeit und der Sicherstellung der Besorgung der Aufgaben der Gemeinde [zu verstehen ist], soweit sie den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde betreffen.*“ Die staatliche Aufsicht kann sich dabei präventiver, also Rechtsverletzungen verhütender, oder repressiver, also einen rechtmäßigen Zustand wiederherstellender Mittel bedienen.⁶ Die schlüssige Verknüpfung von staatlicher Aufsicht mit der Gemeindeautonomie war im historischen Verlauf freilich nicht immer gegeben.⁷

* Herzlicher Dank gebührt Herrn Univ.-Ass. MMag. Florian Schwetz für die Unterstützung bei der Recherche zu diesem Beitrag.

1 *Von Stein*, Handbuch der Verwaltungslehre³, I. Teil (1887) 235.

2 *Salzwedel*, Staatsaufsicht in der Verwaltung, VVDStRL 22 (1965), 206 (207); *Berchtold*, Gemeindeaufsicht (1972) 5.

3 *Triepel*, Die Reichsaufsicht (1917) 115 unter Bezugnahme auf *von Stein*.

4 *Antonioli*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1954) 158 f; vgl auch *Herrnritt*, Grund-
lehren des Verwaltungsrechts (1921) 255.

5 *Berchtold*, Gemeindeaufsicht (1972) 10.

6 Dazu näher *Kahl*, Art 119a B-VG, in: *Kneihs/Lienbacher* (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (15. Lfg 2015) Rz 21.

7 Dazu später.

Nach Art 119a Abs 3 B-VG ist das Aufsichtsrecht von den Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung auszuüben. Danach kommen als Aufsichtsbehörden Bundesminister, Landeshauptmänner, Landesregierungen und eben auch Bezirkshauptmannschaften in Betracht.⁸ Bezirkshauptmannschaften sind als Landesbehörden im organisatorischen Sinn, die auf mittlerer Ebene mit „subsidiärer Allzuständigkeit“⁹ ein weites Aufgabenspektrum abdecken, wohlbekannt. Eine ganz spezifische Aufgabe, die (auch) Bezirkshauptmannschaften wahrnehmen, ist die Gemeindeaufsicht. Diese Aufgabe kann den Bezirkshauptmannschaften zukommen, muss ihnen konkret aber nicht eingeräumt sein. Bezirkshauptmannschaften stellen die unterste Ebene staatlicher Verwaltungsorgane dar, die zur Aufsicht über Gemeinden berufen sein kann. Dieser Aufgabe der Bezirkshauptmannschaften, ihren gesetzlich eingeräumten Aufsichtsbefugnissen und deren Grenzen, wird in diesem Beitrag nachgegangen.

II. Schlaglichter zur Entstehung der Gemeinde(autonomie), Gemeindeaufsicht und der Bezirkshauptmannschaften als (Aufsichts-)Behörden

Spürt man Zuständigkeiten und ihren Abgrenzungen bezüglich der Rolle der Bezirkshauptmannschaft als Organ der Gemeindeaufsicht nach, muss dies aus einem gewissen historischen Verständnis heraus geschehen. Die Historie des hier zu behandelnden Themas zeigt nämlich, dass dieses zwei zunächst voneinander unabhängige Entwicklungen, jene der Gemeinde(autonomie) und Gemeindeaufsicht einerseits und jene der Bezirkshauptmannschaften als staatliche (Aufsichts-)Behörden andererseits, zusammenführt.

Historische Vorläufer¹⁰ der Bezirkshauptmannschaften waren die ab 1748 eingerichteten Kreisämter als Mittelbehörden, die nicht nur dazu

8 Art 119a Abs 3 B-VG verbietet die Errichtung von Sonderaufsichtsbehörden. Siehe VfSlg 6144/1970. *Kinzl/Schütz*, Das neue Gemeinderecht, ÖGZ 15/16 (1962), 1 (8); *Funk*, Die Kommunalverwaltung in Österreich – Grundsätze, Probleme, Alternativen, in: *Funk/Rack/Pauger* (Hg), Gemeindeautonomie und Bürgermitbestimmung (1981) 7 (25).

9 Diese bestand seit Beginn an, somit seit der Einrichtung der Bezirkshauptmannschaften durch das Gesetz über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden, RGBI 44/1868. Dazu *Lunger*, Der Wirkungskreis und die Verwaltungsaufgaben der Bezirkshauptmannschaften von 1969-1968, in: *Tiroler Landesregierung* (Hg), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Tirol (1972) 36.

10 Vgl zum im Folgenden mit Blick auf die hier interessierte Themenstellung nur schlaglichtartig Dargestellten ausführlicher die Beiträge im ersten Abschnitt dieses Buchs.

dienten, ein von Grundherrschaften losgelöstes¹¹ Behördensystem zu errichten, zu dem unter anderem auch eine politische Behörde erster Instanz gehörte, sondern auch dazu, die Gemeindefreiheit iSd absolutistischen Herrschaftsidee zu beschränken.¹² Wenngleich damals – in Niederösterreich etwa erstmals im Jahr 1783 – der Begriff „Bezirk“ als Bezeichnung eines bestimmten Verwaltungsgebiets bereits Verwendung fand, so doch nicht als Grundlage für den Wirkungsbereich einer eigenen Bezirksbehörde, sondern lediglich als eine Art Expositur der Kreisämter.

Zu dieser Zeit setzte der Aufbau eines modernen Flächenstaats unter anderem die Vermessung jedes einzelnen Gemeindegebiets voraus. Diese war nicht nur Basis für die Konstituierung der Ortsgemeinden, sondern auch für die genaue, kartografische Erfassung der Bezirksgrenzen. Diese Strukturänderungen waren wiederum Grundlage für die Verwaltungsreformen der Jahre 1848 bis 1868.¹³

Was die Entwicklung der Gemeinde(autonomie) betrifft, prägte dann zuerst das provisorische Gemeindegesetz aus dem Jahr 1849¹⁴ den eindrücklichen Grundsatz, dass die „Grundfeste des freien Staates“ die freie Gemeinde ist. Der Wirkungsbereich der Gemeinde war nach dem Gesetzeswortlaut ein „natürlicher“ und ein „übertragener“.¹⁵ „Aufsichtsrechte“ enthielt das Gesetz nur rudimentär.¹⁶ Bereits im Zuge der Wiedererrichtung eines absolutistischen Systems durch das Patent zu Silvester des Jahres 1851¹⁷ wurde diese Entwicklung gestoppt, die Gemeindeautonomie weitgehend beschränkt und die Aufsicht über die Gemeinden ausgebaut.¹⁸

11 Der Kreishauptmann bezog ein staatliches Gehalt, war an die Weisungen der Landesbehörden gebunden und durfte keine anderen herrschaftlichen oder ständischen Ämter bekleiden.

12 Weber, Die mittelbare Bundesverwaltung (1987) 39 f.

13 Vgl Stundner, Die Kreisämter als Vorläufer der polit. Behörden I. Instanz (1748-1848), in: FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich (1970) 9 (10 f, 15 f).

14 RGBl 170/1849.

15 Siehe auch § 33 der oktroyierten Märzverfassung, RGBl 150/1849.

16 Vgl § 74 (Genehmigungsvorbehalt der Landtage bei Veräußerungen von Gemeindevermögen) und § 80 (Aufnahme bestimmter Darlehen erst nach Bewilligung der Kreisverwaltung oder gar Bewilligung durch Gesetz). Nach § 111 leg cit hatte der Bezirkshauptmann Beschlüsse zu sistieren, die dem provisorischen Gemeindegesetz oder sonstigen Gesetzen widersprachen.

17 Kaiserliches Patent vom 31.12.1851 (Silvesterpatent), RGBl 4/1852, zur Aufhebung der Märzverfassung.

18 Baltl/Kocher, Österreichische Rechtsgeschichte¹² (2009) 205.

Erst das als Rahmengesetz gestaltete Reichsgemeindegesetz (RGG) des Jahres 1862¹⁹ sowie die zu seiner Ausführung ergangenen Landesgesetze unterschieden wieder zwischen einem „selbständigen“ und einem „übertragenen“ Wirkungsbereich.²⁰ Die Aufsicht über die Gemeinden hatte „die Staatsverwaltung“ dahingehend auszuüben, dass die Gemeinden ihren Wirkungsbereich nicht überschritten und nicht gegen bestehende Gesetze verstießen (Art XVI RGG). Gemeindevertretungen konnten durch „die politische Landesstelle“ aufgelöst werden. Die Rechtsaufsicht nach dem RGG und nach den Gemeindeordnungen (in der Folge als GdO abgekürzt) der Länder erstreckte sich aber als inhaltlich schrankenlose²¹ Aufsicht über sämtliche von der Gemeinde wahrzunehmenden Angelegenheiten und war nicht durch den selbständigen Wirkungsbereich der Gemeinde radiziert.²² Dies erscheint nicht nur aus heutiger Sicht inkonsistent.²³ Im Ergebnis bestand ein „*vielschichtiges Beziehungsgeflecht der Gemeindeaufsicht mit den Bezirksverbänden, den Landesausschüssen und den Behörden der staatlichen Verwaltung*“.²⁴

Die Bezirkshauptmannschaften in ihrer heute bekannten Form entstanden, von der Justiz (wieder) getrennt,²⁵ erst nach einer dem Sturmjahr 1848 folgenden zwanzigjährigen Periode – nach ihrer „inoffiziellen“ Geburt 1849²⁶ und ihrer alsbaldigen Abschaffung bereits durch das Sil-

19 RGBI 18/1862.

20 Art IV ff RGG. *Hürbe*, Allgemeine und Sicherheitsverwaltung; kollegiale Behörden I. Instanz, denen der Bezirkshauptmann vorsteht, in: FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich (1970) 127 (158).

21 Der Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Länder leistete ab dem Jahr 1867 der Umstand Vorschub, dass mit dem Gesetz über die Reichsvertretung (RGBI 141/1867) die Zuständigkeit zur Gesetzgebung in Angelegenheiten der Gemeinden vollständig auf die Länder überging und das RGG so – mangels verfassungsrechtlichen Schutzes der kommunalen Selbstverwaltung – seinen Charakter als Rahmengesetz zunehmend einbüßte. Dazu *Brockhausen*, Die österreichische Gemeindeordnung (1905) VI; *Gröll*, Gemeindefreiheit (1962) 17; *Neuhofer*, Gemeindefreiheit² (1998) 6.

22 *Berchtold*, Gemeindeaufsicht (1972) 16.

23 *Brockhausen*, Gemeindeordnung 156.

24 *Weber*, Bundesverwaltung 87.

25 Vgl die zwei Verordnungen zur Durchführung des Gesetzes über die Errichtung der politischen Verwaltungsbehörden (RGBI 44/1868) vom 10.7.1868 (RGBI 101 und 102/1868).

26 Bezirkshauptmannschaften waren bereits nach der Kaiserlichen Entschließung vom 26.6.1849, RGBI 295/1848, über die Grundzüge für die Organisation der politischen Verwaltungsbehörden als erste Instanz vorgesehen (Art II). Auf sie gingen die Befugnisse der Kreisämter und der Stadt- und Grundherrschaften über. Mit Blick auf eine selbständige Gemeindeverwaltung war auch die Einteilung der politischen Verwaltung in größere Bezirke geplant.

vesterpatent 1851²⁷ – ab dem Jahr 1868.²⁸ Wenngleich sich die organisationsrechtlichen Grundlagen – grundherrschaftliche oder Patrimonialverwaltung vor 1848, erstmals gegründete Bezirkshauptmannschaften gleich danach, gemischte Bezirksämter zwischen 1854 und 1868, von der Justiz getrennte Bezirkshauptmannschaften ab 1868 – im Laufe der Zeit stark änderten, waren die Zuständigkeiten der untersten Verwaltungsbehörden einander stets ähnlich.²⁹

Nach 1868 waren die Bezirkshauptmannschaften unter anderem zur Überwachung, Entscheidung, Unterstützung und Belehrung in Gemeindeangelegenheiten zuständig. Grundlage der Gemeindeorganisation waren seit 1862 das RGG und die das Gesetz ausführenden GdO.³⁰ Zu Landesbehörden wurden die Bezirkshauptmannschaften 1925.³¹

Hier interessiert noch, dass die Aufsichtsrechte über die Gemeinden auch in der Ersten Republik nicht nur auf den selbständigen Wirkungsbereich bezogen waren. Dies ist erst seit der Gemeinde-Verfassungsnovelle 1962³² der Fall.³³ Die Aufsicht ist danach von den „Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung“ durchzuführen, zu denen auch die Bezirkshauptmannschaften zählen. So wurden durch die Gemein-

27 Kaum ins Leben gerufen, wurden die Bezirkshauptmannschaften durch das Silvesterpatent 1851, das die Märzverfassung beseitigte, verworfen. Justiz und Verwaltung wurden in den untersten Instanzen wieder vereinigt. Vgl. Grass, Die Verwaltungsgeschichte Tirols bis zum Jahre 1868, in: Tiroler Landesregierung (Hg), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Tirol (1972) 6 (14 ff); Hürbe, Sicherheitsverwaltung 128; Stundner, Zwanzig Jahre Verwaltungsaufbau – Die Entstehung der Bezirkshauptmannschaften (1848-1868), in: FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich (1970) 18 ff.

28 Siehe dazu das auf der Dezembervfassung 1867 beruhende Gesetz über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden (RGBl 44/1868). Baltl/Kocher, Rechtsgeschichte 220.

29 Instrukтив Hürbe, Sicherheitsverwaltung 129.

30 Vgl. die Aufsichtsbefugnisse nach Art XVIII RGG für die Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung, dort, wo diese eingerichtet waren. Bestanden diese nicht, war ein Ausschuss des Landtags zur Aufsicht berufen. Zu Aufsichtsbefugnissen der „Bezirksbehörde“ zB §§ 91 ff Ktn GdO (LGBl 5/1864); §§ 95 ff NÖ GdO (LGBl 5/1864); §§ 90 ff OÖ GdO (LGBl 6/1864); §§ 90 ff Sbg GdO (LGBl 7/1864); §§ 89 ff Stmk GdO (LGBl 5/1864); §§ 85 ff Tir GdO (LGBl 1/1866); §§ 92 ff Vbg GdO (LGBl 22/1864).

31 Vgl. § 8 Abs 4 ÜG 1920 idF des Art I § 3 BVG-Übergangsnovelle, BGBl 269/1925. Pürgy, Bezirksverwaltungsbehörden, in: derselbe (Hg), Das Recht der Länder, Bd I (2012) 443 (447).

32 BGBl 205/1962.

33 Das Stenographische Protokoll zur Beschlussfassung des Nationalrats über das BGemAufsG hält zutreffend fest, dass bis zur Gemeinde-Verfassungsnovelle 1962 auch der „eigene Wirkungsbereich in der Gemeinde sehr abhängig von der Ausübung des Aufsichtsrechtes der Aufsichtsbehörde [war], und [...] immer darum gerungen werden [musste], diesen eigenen Wirkungsbereich irgendwie zu behalten, damit nicht Agenden an die Aufsichtsbehörde abgetreten wurden, beziehungsweise die Aufsichtsbehörde sich solche Agenden genommen hat.“ StenProtNR zur 50. Sitzung 11. GP, 4008 f.

de-Verfassungsnovelle 1962 die Entwicklung des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden, die Unterstellung nur dieses Bereichs – und nicht auch des übertragenen Wirkungsbereichs – unter die staatliche Aufsicht³⁴ sowie die Zuständigkeit (auch) der Bezirkshauptmannschaften zur Aufsicht über Gemeinden im heute geläufigen Verständnis zusammengeführt.

III. Gemeindeaufsicht durch die Bezirkshauptmannschaft heute

A) *Die umfängliche abstrakte Aufsichtskompetenz der Bezirkshauptmannschaften als Alleinstellungsmerkmal im verfassungsrechtlichen System der Gemeindeaufsicht*

Nach Art 119a Abs 1 B-VG üben der Bund und das Land „das Aufsichtsrecht über die Gemeinde dahin aus, dass diese bei Besorgung des eigenen Wirkungsbereiches die Gesetze und Verordnungen nicht verletzt, insbesondere ihren Wirkungsbereich nicht überschreitet und die ihr gesetzlich obliegenden Aufgaben erfüllt“. Die Gemeindeaufsicht ist heute somit Rechtsaufsicht. Diese Ausrichtung war schon in Art XVI RGG angelegt und bildet den Schwerpunkt der staatlichen Aufsicht. Daneben besteht nach Art 119a Abs 2 B-VG zwar das Recht, die Gebarung der Gemeinde hinsichtlich der Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen³⁵ und in diesem Zusammenhang bei der Prüfung auch Zweckmäßigkeitsüberlegungen anzustellen. Allerdings ist diese Befugnis nur in einem Fall einer Bezirkshauptmannschaft übertragen.³⁶

Die Sondergesetzgebungskompetenz des Art 119a Abs 3 B-VG knüpft die Zuständigkeit zur gesetzlichen Regelung der Aufsicht an die in der Kompetenzverteilung festgelegte Vollzugskompetenz. Ist der Bund zur Vollziehung einer Materie zuständig, ist dieser der aufsichtsrechtlich kompetente Gesetzgeber, ist das Land zur Vollziehung zustän-

34 Zu näheren Details, insbesondere auch zur Neuregelung des Aufsichtsrechts nach § 8 Abs 5 lit e und f V-ÜG 1920 idF 1925, *Berchtold*, Gemeindeaufsicht (1972) 17 ff; *Weber*, Gemeindeaufgaben, in: Österreichischer Städtebund und Österreichischer Gemeindebund (Hg), 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 (2002) 31 (43).

35 Dazu jüngst *Bußjäger/Schramek*, Die Gebarungsprüfung im Rahmen der Gemeindeaufsicht, RFG 2017, 152.

36 Dazu unten.

dig,³⁷ darf dieses auch aufsichtsrechtliche Bestimmungen erlassen. Die erwähnte Gebärungskontrolle ist gemäß Art 119a Abs 2 B-VG ausdrücklich „dem Land“ vorbehalten. Es ist davon auszugehen, dass diese Zuständigkeit nicht nur die aufsichtsrechtlichen Befugnisse, sondern auch die Festlegung der konkreten Aufsichtsbehörde umfasst.³⁸ In den Angelegenheiten aus dem Bereich der Landesvollziehung kommen als Aufsichtsbehörden die Bezirkshauptmannschaft und die Landesregierung, aus jenem der Bundesvollziehung wiederum Bezirkshauptmannschaft und weiters Landeshauptmann und Bundesminister in Betracht.

Dies zeigt, dass die Bezirkshauptmannschaften in ihrer funktionellen Doppelstellung sowohl vom Land als auch vom Bund als zuständigem Gesetzgeber zur Aufsichtsführung über Gemeinden bestimmt werden dürfen. Somit ist die Bezirkshauptmannschaft die einzige Behörde der allgemeinen staatlichen Verwaltung, der die Zuständigkeit zur Aufsicht über den gesamten eigenen Wirkungsbereich zukommen kann, unabhängig davon, ob die zu vollziehende Aufgabe aus dem Bereich des Bundes oder des Landes stammt.³⁹

B) Spezifische Beschränkungen der Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaften zur Gemeindeaufsicht

Eine verfassungsrechtlich normierte Ausnahme hiervon findet sich allerdings in Art 119a Abs 7 erster Satz B-VG. Sofern die nach Abs 3 zuständige Gesetzgebung als Aufsichtsmittel nämlich die Auflösung des Gemeinderats vorsieht, kommt diese Maßnahme in Ausübung des Aufsichtsrechts des Landes (nur) der Landesregierung, in Ausübung des Aufsichtsrechts des Bundes (nur) dem Landeshauptmann zu. Damit sind ausschließlich „politische Organe“ zur Auflösung des Gemeinderats aus aufsichtsrechtlichen Gründen berufen.⁴⁰ Eine Übertragung dieser Befugnis an die Bezirkshauptmannschaft als „nichtpolitischem“ Organ

37 Da es im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung keine Zuständigkeit des Bundes zur Vollziehung geben kann, kommt die Befugnis zur gesetzlichen Regelung der Gemeindeaufsicht hier dem Land zu. Vgl. *Kahl*, Art 119a Rz 14.

38 Vgl. RV 639 BlgNR 9. GP, 22.

39 Zu Ausnahmen sogleich.

40 Vgl. RV 639 BlgNR 9. GP, 23. *Loebenstein*, Gedanken zu einer Neuordnung des Gemeindeverfassungsrechtes, Österreichische Gemeinderundschau 1963, 1. Folge, 9 (24).

schließt die Verfassung aus.⁴¹ Hinter dieser Regelung steht die Überlegung, dass die Auflösung des Gemeinderats das eingriffsintensivste Aufsichtsmittel ist und dieser als ein vom Volk gewählter allgemeiner Vertretungskörper – wenn überhaupt – nur durch politische Organe aufgelöst werden soll.⁴² Bereits nach Art XVI RGG konnten Gemeindevertretungen – wie erwähnt – nur durch die „politische Landesstelle“ aufgelöst werden.⁴³

Eine weitere Besonderheit besteht hinsichtlich der abstrakten Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaften zur Gemeindeaufsicht bezüglich der Aufsicht über Städte mit eigenem Statut. Da diese nach Art 116 Abs 3 B-VG auch die Bezirksverwaltung zu besorgen haben, können Bezirkshauptmannschaften nicht zur entsprechenden Gemeindeaufsicht berufen sein. Diese Befugnis kommt daher der Landesregierung oder dem Landeshauptmann zu.⁴⁴

C) Allgemeine Beschränkungen der Befugnisse der Bezirkshauptmannschaften zur Gemeindeaufsicht

Die Kompetenzen der Bezirkshauptmannschaften zur Gemeindeaufsicht stellen sich nicht nur vereinzelt, im Lichte spezieller, sondern auch aufgrund allgemeiner Überlegungen und somit in grundsätzlicher Hinsicht beschränkt dar. Solche Beschränkungen ergeben sich vor allem aus dem Charakter der Gemeindeaufsicht über den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde und sind für alle Aufsichtsbehörden als verfassungsrechtliche Grundsätze der Gemeindeaufsicht verbindlich. Sie be-

41 Vgl hiezu auch die Bemerkung *Wielanders* im StenProtNR zur 50. Sitzung 11. GP, 4015 zur Beschlussfassung des Nationalrats über das BGemAufsG: „Nun zu einem sehr wesentlichen Punkt, den ich hier ebenfalls vorbringen möchte. Wenn die Demokratisierung auch in den unteren Behörden endgültig durchgeführt werden soll, müßten nach Auffassung der sozialistischen Fraktion auch die Bezirkshauptmannschaften demokratisiert werden, wir wissen, daß das nicht unmittelbar möglich sein wird, aber ich möchte darauf verweisen, daß beispielsweise in all diesen Fällen (Anm: Bezugnahme auf zuvor genannte Aufsichtsmittel) die Beamten über die frei gewählten Gemeindevertretungen entscheiden“.

42 *Herrnritt*, Österreichisches Verwaltungsrecht (1925) 92 (107).

43 So auch die Regelungen in den damaligen, das RGG ausführenden GdO, wie etwa § 96 Ktn GdO, § 97 Vbg GdO, § 100 NÖ GdO, § 94 Stmk GdO, § 94 OÖ GdO, § 97 Sbg GdO, § 96 Tir GdO. Zu den Fundstellen FN 30.

44 *Schütz*, Das Aufsichtsrecht des Bundes über die Gemeinden, ÖGZ 9 (1967), 204. Über die Bundeshauptstadt Wien sind weder Bund noch Land zur Gemeindeaufsicht berufen (Art 108 B-VG). Art 119a B-VG findet keine Anwendung (Art 112 B-VG). Allerdings kann die Bundesregierung nach Art 142 Abs 2 lit f B-VG gegen Organe der Bundeshauptstadt Wien, soweit sie Aufgaben aus dem Bereich der Bundesvollziehung im eigenen Wirkungsbereich besorgen, wegen Gesetzesverletzung Anklage vor dem VfGH erheben.

ruhen auf der Wertung, dass in die Gemeindeautonomie nur dann und nur so weit eingegriffen werden soll, als dies zur Sicherstellung der Rechtmäßigkeit des weisungsfreien Vollzugs notwendig ist.

Dieser Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gilt unabhängig davon, ob er in den GdO explizit festgelegt ist oder nicht und kommt treffend in § 3 Abs 2 BGemAufsG zum Ausdruck. Danach hat die Aufsichtsbehörde unter „möglichster Bedachtnahme auf die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde“ vorzugehen und darf nur das „jeweils gelindeste noch zum Ziel führende Mittel“ anwenden. Die Aufsichtsbehörde ist also verpflichtet, auf der Grundlage des jeweiligen Gesetzes eine Abwägung der einander entgegengesetzten Interessen im Einzelfall vorzunehmen und auf dieser Grundlage zu entscheiden, welches Aufsichtsmittel sie zum Einsatz bringt.⁴⁵ Dazu passt, dass „die Aufsichtsmittel“ nach Art 119a Abs 7 B-VG einem allgemeinen Grundsatz entsprechend⁴⁶ unter möglichster Schonung erworbener Rechte Dritter handzuhaben sind.⁴⁷

Der möglichst weitgehende Schutz der Gemeindeautonomie auch durch Eingriffe durch die Gemeindeaufsicht bedeutet zudem, dass es grundsätzlich nicht zu deren Befugnissen zählen kann, anstelle der Gemeinde zu entscheiden. Einer solchen Vorgehensweise stehen die Grundsätze der Achtung der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde und der Beschränktheit der Aufsichtsziele iSv Rechtsaufsicht entgegen.⁴⁸

D) Zuständigkeiten der Bezirkshauptmannschaften zur Gemeindeaufsicht und deren Abgrenzungen durch die Gemeindeordnungen

Zwei der Fragen, denen im Rahmen dieses Beitrags nachgegangen werden soll, sind jene, welche Zuständigkeiten die GdO und das BGemAufsG den Bezirkshauptmannschaften zuweisen und wie sie die Abgrenzungen zu anderen Aufsichtsbehörden vornehmen. Die erste Frage impliziert, dass nicht alle GdO und das BGemAufsG den gleichen

45 Andernfalls kann Willkür vorliegen. Vgl VfSlg 9665/1983.

46 Die systematische Stellung dieses Grundsatzes am Ende des Art 119a Abs 7 B-VG ändert nichts daran, dass es sich dabei um einen allgemeinen Grundsatz für die Anwendung sämtlicher Aufsichtsmittel handelt. Mit Verweis auf die Entstehungsgeschichte zutreffend Petz, Gemeindeverfassung 1962 (1965) 165 f. Vgl auch Adamovich, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶ (1971) 307.

47 Für viele auch § 86 Abs 6 Bgld GemO, LGBl 55/2003 idF LGBl 83/2016.

48 Vgl Potacs, Aufsicht über Gemeinden, in: Rebhahn (Hg), Beiträge zum Kärntner Gemeinderecht (1998) 129 (132).

Bestand an Aufsichtsrechten beinhalten, obwohl Art 119a B-VG die Gemeindeaufsicht doch vergleichsweise einlässlich regelt. Die zweite stellt auf die Zuweisung der Aufsicht auf konkrete Aufsichtsbehörden ab, wobei hinsichtlich der Bezirkshauptmannschaften – wie bereits erwähnt – eine Aufsichtsführung sowohl für das Land als auch für den Bund in Frage kommt.

1. *Der abstrakte Bestand an Aufsichtsmitteln*

Zunächst kann ein uneinheitlicher Bestand an Aufsichtsmitteln in den einzelnen GdO untereinander und im BGemAufsG als verfassungsrechtlich in der Hinsicht unproblematisch angesehen werden, als Art 119a B-VG keinen *numerus clausus* an Aufsichtsmitteln festlegt. Dies halten schon die Materialien zur Gemeinde-Verfassungsnovelle 1962 fest.⁴⁹ Der einfache Gesetzgeber verfügt somit über ein begrenztes Aufsichtsmittelfindungsrecht.⁵⁰ Dieses kann insofern sogar als erforderlich erachtet werden, als es die Gemeindeaufsicht durch die Einführung weiterer Aufsichtsmittel, wie zB die Verhängung von Ordnungsstrafen, die Nichtigerklärung von rechtskräftigen Gemeindebescheiden und von Gemeindebeschlüssen sowie die Amtsenthebung, erst effektiv macht.⁵¹

Davon zu unterscheiden ist der Umstand, dass der einfache Gesetzgeber aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben bestimmte Aufsichtsmittel vorsehen muss. Zu diesen obligatorischen Aufsichtsmitteln zählt das Informationsrecht des Art 119a Abs 4 B-VG mit der korrespondierenden Pflicht der Gemeinde, einschlägige Auskünfte zu erteilen und

49 RV 639 BlgNR 9. GP, 22: „keineswegs einen erschöpfenden Katalog der Aufsichtsmittel“. Rechtsprechung und Literatur haben sich dieser Auffassung angeschlossen. ZB VfSlg 7978/1977, 8929/1980; VwGH 11.6.1981, 1737/79; 27.3.2007, 2006/06/0253. ZB Kinzl/Schütz, ÖGZ 15/16 (1962), 8; Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, System (1972) 637; Berchtold, Gemeindeaufsicht (1972) 34; Bondi de Antoni, Das Grundrecht der österreichischen Gemeinden auf Selbstverwaltung, EuGRZ 1984, 309 (312); Adamovich/Funk, Österreichisches Verfassungsrecht³ (1985) 301; Potacs, Aufsicht 130. Zur gleichen Rechtslage vor der Gemeindeverfassungs-Novelle 1962 (Art XVI RGG) unter Verweis auf VfGH 19.10.1959, B 311/58: Gröll, Gemeindefreiheit 34. AA jedoch noch Neuhofer, Handbuch des Gemeinderechts (1972) 246; derselbe, Territoriale Selbstverwaltung, in: FS Antonioli (1979) 419 (436).

50 Sind Aufsichtsmittel nicht gesetzlich vorgesehen, stehen sie der Aufsichtsbehörde – weil es sich bei der Aufsichtsführung um dem Legalitätsprinzip unterliegende Hoheitsverwaltung handelt – natürlich auch nicht zur Verfügung.

51 Vgl auch die Materialien zu § 2 Abs 2 BGemAufsG, wonach es „an sich selbstverständlich [ist], daß in jedem bezüglichen Bundesgesetz abweichende oder ergänzende Regelungen, betreffend die Aufsicht des Bundes über die Gemeinden, geschaffen werden können“ (RV 357 BlgNR 11. GP, 4).

Prüfungen vornehmen zu lassen.⁵² Auch die Verordnungsaufhebung hat der zuständige Gesetzgeber nach dem Wortlaut des Art 119a Abs 6 B-VG in seinen Katalog der Aufsichtsmittel aufzunehmen. Die Auflösung des Gemeinderats, die Ersatzvornahme (Art 119a Abs 7 B-VG) und der Genehmigungsvorbehalt (Art 119a Abs 8 B-VG) sind aus verfassungsrechtlicher Sicht hingegen nicht zwingend vorgeschrieben und stellen so fakultative Aufsichtsmittel dar.⁵³

2. Der konkrete Bestand an Aufsichtsmitteln

Als obligatorisches Aufsichtsmittel findet sich zunächst das sowohl den Bereich der hoheitlichen als auch der nichthoheitlichen Verwaltung umfassende Informationsrecht der Aufsichtsbehörde inklusive des Rechts zur Vor-Ort-Prüfung samt der entsprechenden Pflicht der Gemeinde zur Auskunftserteilung (Art 119a Abs 4 B-VG) in sämtlichen GdO. Das Informationsrecht ist für die Aufsichtsbehörde zwar grundlegende Voraussetzung für eine effektive Gemeindeaufsicht,⁵⁴ weil deren Aufgabe auch darin besteht, fehlerhafte Akte im Vorhinein zu verhindern,⁵⁵ es darf aber – in einem gewissen Spannungsverhältnis zu diesem Gedanken – zum Schutz der Selbstverwaltung nicht unabhängig von einem konkreten Anlass- oder Verdachtsfall ausgeübt werden.⁵⁶ Das Informationsrecht kann als Anknüpfungspunkt für den Einsatz weiterer Aufsichtsmittel dienen.

Auch die Möglichkeit zur Aufhebung gesetzwidriger,⁵⁷ im eigenen Wirkungsbereich erlassener Verordnungen als zweites obligatorisches Aufsichtsmittel ist in sämtlichen GdO grundgelegt. Die Verordnungen der Gemeinde sind der Aufsichtsbehörde nach Art 119a Abs 6 B-VG unverzüglich nach Kundmachung mitzuteilen und von dieser im Falle ihrer Gesetzwidrigkeit durch Verordnung nach Anhörung der Gemeinde

52 Die Qualifikation als obligatorisches Aufsichtsmittel resultiert aus den Gesetzesmaterialien und dem Umstand, dass das Informationsrecht zusammen mit der Auskunftspflicht eine unverzichtbare Voraussetzung für jede Aufsichtsführung ist.

53 Weiterführend *Kahl*, Art 119a Rz 12.

54 Vgl RV 639 BlgNR 9. GP, 22.

55 Vgl bereits das vor der Gemeinde-Verfassungsnovelle 1962 ergangene Erkenntnis des VfGH VfSlg 3632/1959.

56 *Petz*, Gemeindeverfassung 144; *Berchtold*, Gemeindeaufsicht (1972) 47; *Neuhofer*, Handbuch 252; *derselbe*, Gemeinderecht 333 f.

57 Prüfungsmaßstab sind jeweils sowohl die Gesetze des Bundes als auch der Länder. Auch unmittelbar anwendbares Unionsrecht fungiert als Prüfungsmaßstab bei dieser Aufsichtsführung.

aufzuheben.⁵⁸ Die Gründe für die Aufhebung sind der Gemeinde gleichzeitig mit der Aufhebung mitzuteilen.

Die in Form eines Bescheids ergehende⁵⁹ Auflösung des Gemeinderats (der Gemeindevertretung) sehen ebenfalls alle GdO vor. Sie zählt zum traditionellen Bestand der Aufsichtsmittel,⁶⁰ kann als eingriffsintensivstes Instrument⁶¹ aber nicht in die Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaften fallen.

Weiterer gemeinsamer Bestand des aufsichtsrechtlichen Instrumentariums der GdO ist der – bereits dem provisorischen Gemeindegesetz und dem RGG bekannt gewesene – Genehmigungsvorbehalt.⁶² Da dieser als präventives Aufsichtsmittel besonders mit der Gefahr behaftet ist, die Gemeindeautonomie zu unterlaufen, ist ein restriktives Verständnis der Zulässigkeit eines Genehmigungsvorbehalts von besonderer Bedeutung.⁶³ So darf nur die Rechtswirksamkeit einzelner (Arten von) Maßnahmen von einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung abhängig gemacht und nicht ein ganzer Aufgabenbereich einem Genehmigungsvorbehalt unterworfen werden. Auch dürfen sich Genehmigungen nur auf bereits beschlossene und nicht auf künftige Angelegenheiten beziehen. Die Betonung der „Überörtlichkeit“ in Abs 8 leg cit ist ernst zu nehmen. Diese kann etwa in dem Bedürfnis nach Koordination des kommunalen Verwaltungshandelns mit jenem der übergeordneten Ebene, nach Abstimmung territorialer Überschneidungen von Maßnahmen, nach Einordnung in übergeordnete Vorhaben, nach Gefahrenvermeidung und auch nach Gefährdung der – insbesondere finanziellen – Leistungsfähigkeit der Gemeinde gelegen sein.⁶⁴ Die Unklarheit, welcher Gehalt dem Einschub „insbesondere solche von besonderer finanzieller Bedeutung“ in Art 119a Abs 8 B-VG iZm der Berührung überörtlicher Interessen beizumessen ist, tangiert die Frage nach zulässigem Umfang und zulässiger Intensität von Genehmigungsvorbehalten. ME

58 Die Aufhebung kann sowohl Durchführungsverordnungen als auch ortspolizeiliche Verordnungen und Verordnungen nach § 7 Abs 5 und § 8 Abs 5 F-VG erfassen. *Wielinger*, Das Ordnungsrecht der Gemeinden (1974) 145; *Berchtold*, Gemeindeaufsicht, in: *Fröhler/Oberndorfer* (Hg), Das österreichische Gemeinderecht (1994) 23 f; *Neuhofer*, Gemeinderecht 338; *Kahl*, Art 119a Rz 28.

59 VfSlg 3169/1957.

60 Vgl nur *Kernstock*, Handbuch der Gemeindeverwaltung in Niederösterreich (1931) 80.

61 Vgl zB § 98 Abs 1 Sbg GdO: „Äußerstes Mittel der staatlichen Aufsicht“; vgl auch VfSlg 7568/1975.

62 Vgl *Kernstock*, Gemeindeverwaltung 76 f.

63 Wenn man möchte, kann man das auch an der etwas weitschweifigen Formulierung in Art 119a Abs 8 B-VG erkennen.

64 Vgl mwN *Kahl*, Art 119a Rz 54.

geht mit der besonderen finanziellen Bedeutung einer Maßnahme kein Automatismus dergestalt einher, dass diese Voraussetzung ohne eigenständige Berücksichtigung des Kriteriums der besonderen Beeinträchtigung der überörtlichen Interessen für die Normierung eines Genehmigungsvorbehalts ausreichend wäre. Daher muss für sämtliche autonomen kommunalen Maßnahmen (auch) das Vorliegen der (in besonderem Maße erforderlichen) Berührung überörtlicher Interessen gesondert geprüft werden; dieses ist für die Zuständigkeit zur Aufsichtsführung essentiell.⁶⁵ Damit dürfen nach hier vertretener Auffassung gesetzlich nur Versagungsgründe festgelegt werden, die die Bevorzugung überörtlicher Interessen eindeutig rechtfertigen. Kritisch sind dann aber Genehmigungsvorbehalte, die zB jedwede Veräußerung von (unbeweglichen) Sachen, einschließlich Wertpapieren, Forderungen und Gesellschaftsanteilen, jede Darlehensaufnahme oder die Gewährung irgendwelcher Ruhegenüsse betreffen, ohne dass eine entsprechende Wertgrenze oder eine Bezugnahme etwa auf Prozentsätze der Jahreseinnahmen der Gemeinde vorgesehen wäre. Gegen solche vereinfachenden (Pauschal-)Regelungen⁶⁶ können daher verfassungsrechtliche Bedenken angemeldet werden.⁶⁷ Das Gleiche gilt etwa für die Formulierung in § 87 Abs 3 Bgld GemO, wonach eine Genehmigung versagt werden darf, wenn „das beabsichtigte Rechtsgeschäft für die Gemeinde mit einem finanziellen Nachteil oder Risiko verbunden ist“. Dies mag häufiger der Fall sein, sagt aber noch nichts über die Berührung bzw Bevorzugung überörtlicher Interessen aus. Erwähnt seien auch § 85 Abs 3 Z 4 Sbg GdO und § 91 Abs 2 Vbg GG, wonach eine Genehmigung versagt werden darf, „wenn die Maßnahme überörtliche Interessen nachteilig berühren würde“ bzw wenn diese „geeignet ist, nachteilige überörtliche Rückwirkungen hervorzurufen“. Diese Formulierungen enthalten keinen Hinweis auf eine dem einfachen Gesetzgeber nach Art 119a Abs 8 B-VG obliegende Interessenabwägung bei der Festlegung von Versagungsgründen.⁶⁸

65 Kahl, Art 119a Rz 56. Vgl auch *Mittendorfer*, Gemeindeautonomie – Versuch einer Neuinterpretation aus rechts- und finanzwissenschaftlicher Sicht (1990) 49 ff.

66 Beispiele bei *Hundegger*, Zur Neuordnung des österreichischen Gemeinderechts durch die Landesgesetzgebung (IX), ÖGZ 2 (1968), 27 (33 ff); *Gallent*, Genehmigungsvorbehalt, in: Fröhler/Oberndorfer (Hg), Das österreichische Gemeinderecht (1983) 30 f; *Panovits*, Die Mittel der Gemeindeaufsicht (1996) 173 ff.

67 Vgl auch *Schuszter*, Burgenländische Gemeindeordnung – Kommentar⁵ (2010) 374 (Rz 1327); *Petz*, Gemeindeverfassung 156; *Fröhler*, Die Gemeinde im Spannungsfeld des Sozialstaates (1970) 93 f; *Rack*, Gemeindeautonomie, eigener Wirkungsbereich und Aufsichtsrecht, in: Funk/Rack/Pauger (Hg), Gemeindeautonomie und Bürgermitbestimmung (1981) 55 (77 f); *Gallent*, Genehmigungsvorbehalt 31.

68 Weitere Beispiele bei *Gallent*, Genehmigungsvorbehalt 32 ff.

Auch die Ersatzvornahme findet sich – als bloß fakultatives Aufsichtsmittel – in sämtlichen GdO. Weil sie – sowohl im hoheitlichen wie im nichthoheitlichen⁶⁹ Bereich – vereinzelt eine „*Aufhebung des Rechts der Selbstverwaltung*“⁷⁰ bedeuten kann, ist sie als Instrument mit gesteigerter Eingriffsintensität auf Fälle unbedingter Notwendigkeit beschränkt (Art 119a Abs 7 B-VG). Diese Voraussetzung ist in den GdO zwar sehr unterschiedlich umschrieben. Die restriktivsten landesgesetzlichen Regelungen lassen eine Ersatzvornahme nur dann zu, wenn diese zur Beseitigung von das Leben oder die Gesundheit von Menschen gefährdenden Missständen oder zur Abwehr schwerer volkswirtschaftlicher Schädigungen notwendig und unvermeidlich ist.⁷¹ In Bezug auf Tiroler Gemeinden muss die Ersatzvornahme „im öffentlichen Interesse oder aus wirtschaftlichen oder sozialen Gründen unerlässlich“ sein,⁷² und in Kärnten liegt eine unbedingte Notwendigkeit dann vor, „wenn es sich um die Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung handelt [...] oder die Maßnahme zur Beseitigung von das Leben oder die Gesundheit von Menschen gefährdenden Missständen notwendig ist oder die Maßnahme zur Abwehr von wirtschaftlichen Nachteilen für die Gemeinde notwendig ist“.⁷³ Andere GdO⁷⁴ ermächtigen die Aufsichtsbehörde schlicht, „in Fällen unbedingter Notwendigkeit die erforderlichen Maßnahmen“ zu treffen. Auch die Erlassung von Bescheiden und Verordnungen kann – aus verfassungsrechtlicher Sicht zulässig – Gegenstand von Ersatzvornahmen⁷⁵ sein.⁷⁶ Einer Ersatzvornahme hat ein „Auftrag“ an die Gemeinde vorherzugehen, die Angelegenheit doch noch selbst zu regeln. Die Art und Weise dieser Erledigung darf die Aufsichtsbehörde nicht vorschreiben. Verfassungsrechtlich kritisch zu werten ist die in § 50 Abs 4 NÖ GO vorgesehene Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde, dann anstelle des Gemeinderats zu entscheiden, wenn dieser bei einem Verhandlungsgegenstand wegen

69 Da hinsichtlich der kommunalen Privatwirtschaftsverwaltung die Aufsichtszuständigkeit des Landes besteht, kommt eine Ersatzvornahme auf dem Boden des BGemAufsG nicht in Betracht.

70 Berchtold, Gemeindeaufsicht (1994) 23 f.

71 ZB § 104 Abs 1 Oö GemO.

72 § 125 Abs 1 TGO.

73 § 101 Abs 3 K-AGO.

74 § 91 Abs 2 NÖ GO, § 87 Sbg GdO, § 92 Abs 3 Bgld GemO, § 87 Abs 2 Vbg GG.

75 Petz, Gemeindeverfassung 161; Hundegger, ÖGZ 2 (1968), 29; Stadlmayer, Die Gemeindeaufsicht, in: Walter (Hg), Probleme der Gemeindeverwaltung in Österreich und Polen (1982) 95 (101). Vgl auch VfSlg 10.710/1985.

76 Anders jedoch § 92 Abs 3 Bgld GemO; § 91 Abs 3 NÖ GO; § 101a Abs 3 Stmk GemO; § 125 Abs 2 TGO.

Befangenheit beschlussunfähig ist.⁷⁷ In diesen Fällen scheint die „unbedingte Notwendigkeit“ fraglich, die aber zwingende verfassungsrechtliche Voraussetzung für eine Ersatzvornahme ist. Ein geringerer Eingriff wären nämlich entsprechende Vertretungsregelungen die solche Befangenheiten – recht umfänglich – überhaupt vermeiden könnten.

Alle GdO kennen zudem aufsichtsbehördliche Bestimmung zur Aufhebung oder – sofern Bescheide nach landesgesetzlichen Bestimmungen mit Nichtigkeit bedroht sind – Nichtigserklärung rechtskräftiger bzw der Berufung nicht (mehr) unterliegender⁷⁸ Bescheide. Diese Befugnis ist meist § 68 Abs 4 AVG nachgebildet. Freilich sind auch diese Instrumente dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Schonung erworbener Rechte Dritter unterworfen. Im Ergebnis sind die Gesetzmäßigkeit der kommunalen Entscheidung und die Rechtssicherheit von dieser Entscheidung Betroffener gegeneinander abzuwägen. VfGH⁷⁹ und VwGH⁸⁰ hegen auch gegen in dieser Hinsicht sehr weit formulierte Befugnisse der staatlichen Aufsichtsbehörde⁸¹ keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Daneben besteht das aufsichtsbehördliche Recht zur Prüfung und Aufhebung von im eigenen Wirkungsbereich gefassten – im materiellen Sinn gesetzwidrigen – „Beschlüssen“ und auch „sonstigen Maßnahmen“, wie Weisungen, Willensbildungen in kommunalen Organen und nichthoheitlichen Akten.⁸² Bei Gefahr im Verzug kommt der Aufsichtsbehörde allenfalls auch die Befugnis zu, die „vorläufige Entscheidung“ zu treffen, dass mit der Durchführung eines Gemeindebeschlusses innewohnen ist, bis über die Gesetzmäßigkeit entschieden werden kann.⁸³

77 Mit gewissen Abweichungen § 49 Abs 4 Bgld GemO (Antrag des Gemeinderats an die Landesregierung); § 28 Abs 4 Vbg GG (Bestellung eines Amtsverwalters).

78 So § 121 Abs 1 TGO.

79 VfSlg 9665/1983.

80 ZB VwGH 15.3.1995, 94/01/0189.

81 So insbesondere § 100 Abs 1 K-AGO und § 103 Abs 1 Oö GemO, wonach „rechtskräftige Bescheide, die den Wirkungsbereich der Gemeinde überschreiten oder Gesetze und Verordnungen verletzen“, aufgehoben werden.

82 Neuhofer, Handbuch 267; Berchtold, Gemeindeaufsicht (1994) 58; Potacs, Aufsicht 143 (FN 77).

83 ZB § 90 Bgld GemO.

Schließlich kennen sämtliche GdO noch die Befugnis zur aufsichtsbehördlichen Prüfung der kommunalen Gebarung.⁸⁴ Diese besteht nach Art 119a Abs 2 B-VG unabhängig von der Größe der Gemeinde, sie kommt „dem Land“ zu und ihr unterliegt die Gebarung „der Gemeinde“. Aus dem letzten Merkmal ergibt sich, dass die Gebarung ausgegliederter Einheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit nicht einer Prüfung nach Art 119a Abs 2 B-VG unterworfen werden darf.⁸⁵ Daher erscheint es nur dann richtig, dass eine GdO ein solches Prüfungsrecht auch für „ausgegliederte Unternehmen“ normiert, wenn zugleich – etwa in den Materialien – klargestellt wird, dass sich diese Prüfung nur auf die „Ingerenzmöglichkeiten der Gemeinde“, also auf die Ausübung der Beteiligungsrechte durch die Gemeinde bzw ihre Funktion als Beteiligungsinhaber, erstreckt.⁸⁶ Nach ihrer nach den Rechnungshofkriterien durchzuführenden Prüfung stehen der Aufsichtsbehörde am Ende jedoch keine Sanktionsmittel zur Verfügung. Sie kann sich in der Folge aber ihrer Instrumente zur Rechtsaufsicht bedienen. Auffallend ist, dass sich das Recht zur Gebarungsprüfung durch die Aufsichtsbehörde in der burgenländischen und in der steirischen GdO nicht in den Hauptstücken über die „Staatliche Aufsicht des Landes und den Schutz der Selbstverwaltung“ finden, sondern in den Abschnitten über „Kassen-, Rechnungs- und Prüfwesen“ in den Hauptstücken „Gemeindewirtschaft und Haushaltsführung“ bzw „Vermögenswirtschaft und Gemeindehaushalt“. Dahinter mag die Meinungsverschiedenheit über den grundsätzlichen Charakter der aufsichtsbehördlichen Gebarungsprüfung stehen. Diese wurde zum Teil nicht als klassisches Aufsichtsinstrument, sondern auch als Kontrollrecht *sui generis*⁸⁷ gesehen. Das ist insofern keine

84 Der Begriff der Gebarung ist weit zu verstehen. Darunter fällt jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen, also Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände der Gemeinde, hat (vgl VfSlg 7944/1976). Daher sind Überschneidungen mit Instrumenten der Rechtskontrolle möglich.

85 Hundegger, Zur Neuordnung des österreichischen Gemeinderechts durch die Landesgesetzgebung (VII), ÖGZ 18/1967, 433 (436); Hengstschläger, Rechtsfragen der Kontrolle kommunaler Unternehmungen (1980) 70 f; derselbe, 16. Teil, Gebarungskontrolle, in: Pabel (Hg), Das österreichische Gemeinderecht (Austauschheft 2015) Rz 159, 163; Kahl/Müller, Gemeinden und Länder im Binnenmarkt (2015) 23.

86 Vgl § 79 iVm § 63 Abs 2 Bgld GemO. Dazu die Erl (21-464) zu Z 71 der Bgld Gemeinderechts-Sammelnovelle, LGBl 83/2016. Fasching/Weikovich, Bgld GemO 2003 (2012) 352 (Rz 2; natürlich auch bezüglich selbständiger Fonds und Stiftungen). Vgl zur Oö GemO Putschögl/Neuhofer, Oberösterreichische Gemeindeordnung (2009) 514 (Rz 3). Siehe auch Brandmayr/Ludwig, Kommentar zur Tiroler Gemeindeordnung 2001 (2004) 271.

87 Kinzl/Schütz, ÖGZ 15/16 (1962), 5; Wenger, Die öffentliche Unternehmung (1969) 480. Das Recht zur Gebarungsprüfung durch die Aufsichtsbehörde hat sich außerhalb des RGG entwickelt. Auch wegen der „verfassungsrechtlichen Qualität“ der Gebarungsprüfung nach Art 119a Abs 2 B-VG; aM Stelzer, Ist die Gemeindegebarungsprüfung durch „Landesrechnungshöfe“ verfassungsrechtlich zulässig?, JBl 1983, 360 (364); Hengstschläger, Gebarungskontrolle Rz 133.

akademische Frage, als von ihrer Beantwortung abhängt, ob auf die Gebärungsprüfung auch die sonstigen Bestimmungen über die Gemeindeaufsicht zur Anwendung kommen. Wenn aber die Prüfbefugnis des Landes-Rechnungshofs als Organ des Landtags⁸⁸ (deklaratorisch⁸⁹) im Hauptstück über die staatliche Aufsicht steht, ist dies systematisch jedenfalls dann verwirrend, wenn die Befugnis zur aufsichtsbehördlichen Gebärungsprüfung zugleich im Hauptstück über die Gemeindegewirtschaft und Haushaltsführung und gerade nicht im aufsichtsrechtlichen Hauptstück einer GdO geregelt ist.⁹⁰

Neben den erwähnten Aufsichtsrechten, die sich in sämtlichen GdO finden, sind dort in unterschiedlichem Ausmaß weitere Instrumente für die Gemeindeaufsicht normiert. Dazu zählen „disziplinäre“, also unmittelbar gegen einen bestimmten Organwalter gerichtete Maßnahmen. Der Amtsverlust⁹¹ von Bürgermeister(stellvertretern) und Mitgliedern des Gemeindevorstands ist an objektive (Gesetzesverletzung) und subjektive (Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit) Voraussetzungen geknüpft. Bei einer Verletzung von Amtspflichten kennen einzelne GdO die Verhängung von Ordnungsstrafen.⁹² Auch die Einberufung von Sitzungen von Kollegialorganen⁹³ und die Entsendung von Vertretern können von der Aufsichtsbehörde nach einigen GdO verfügt werden. Ebenso findet sich gelegentlich die Teilnahme von Vertretern der Aufsichtsbehörde an der Sitzung eines kommunalen Kollegialorgans mit beratender Stimme.⁹⁴ Aufsichtsziele sind die präventive Verhinderung von Gesetzeswidrigkeiten, die Beendigung gesetzeswidriger Vorgänge sowie die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde. Schließlich besteht vereinzelt die mit einer Fristsetzung versehene „Belehrung“ des Bürgermeisters in Fällen der Verletzung einer Verordnung oder eines Gesetzes.⁹⁵ An die Nichtbeachtung der Frist können weitere Aufsichts-

88 Freilich bestehen auch Regelungen, wonach ein Landes-Rechnungshof kommunale Gebärungsprüfungen vornimmt, nachdem er dazu von der Landesregierung „in Ausübung der Aufsicht nach den gemeinderechtlichen Vorschriften darum ersucht“ worden ist. Hier wird der Rechnungshof nicht als Organ des Landtags, sondern als „eine Einrichtung zur Erstellung von Gutachten über die Gebärung der Gemeinde“ tätig. So § 8 Abs 4 Sbg Landesrechnungshofgesetz, LGBl 35/1993 idF LGBl 106/2013.

89 Erl (21-464) zu Z 75 der Burgenländischen Gemeinderechts-Sammelnovelle.

90 Siehe §§ 79 und 86a Bgld GemO. Dazu und zur möglichen Tätigkeit des Landes-Rechnungshofs, „über Auftrag der Landesregierung ein Gutachten über die Gemeindegewärung zu erstellen“ (siehe auch FN 88), Fasching/Weikovich, GemO 352 (Rz 3).

91 § 88 Abs 3 Sbg GdO, § 102 Stmk GemO, § 88 Abs 3 Vbg GG.

92 ZB §§ 88 Abs 1 Sbg GdO und Vbg GG.

93 ZB § 98 K-AGO, § 36 Abs 2 Bgld GemO, § 25 Abs 2 Sbg GdO, § 118 TGO, § 40 Abs 2 Vbg GG.

94 § 118 Abs 3 TGO.

95 S § 92 Abs 1 Bgld GemO, § 124 Abs 1 TGO.

mittel anknüpfen. Nach § 105 K-AGO ist die Gemeinde verpflichtet, die Landesregierung über allfällige Empfehlungen der Volksanwaltschaft und in deren Folge getroffene Maßnahmen zu unterrichten. Mehrere GdO⁹⁶ eröffnen schließlich die Möglichkeit zur Aufsichtsbeschwerde. Da die Gemeindeaufsicht aber im öffentlichen Interesse ausgeübt wird und keine subjektiven Rechte verleiht, kommt dem Initiator einer Aufsichtsbeschwerde im aufsichtsrechtlichen Verfahren idR keine Parteistellung zu.⁹⁷

Für den Bund sieht das BGemAufsG⁹⁸ – in grundsätzlicher Hinsicht – zunächst das Informationsrecht samt der korrespondierenden Verpflichtung der Gemeinde zur Auskunftserteilung vor (§ 4). Hinsichtlich des in § 5 grundgelegten Instruments des Genehmigungsvorbehalts verweist das Gesetz lediglich auf die „diese Maßnahme regelnden Bundesgesetze“. Welche Maßnahmen aus welchen Gründen für ihre Rechtswirksamkeit einer aufsichtsrechtlichen Genehmigung bedürfen, sagt das BGemAufsG nicht. Das Recht der Aufsichtsbehörde, gesetzwidrige Verordnungen aufzuheben, regelt § 6, jenes, rechtskräftige Bescheide eines Gemeindeorgans (nur) aus den Gründen des § 68 Abs 3 und 4 AVG zu beheben, § 8 *leg cit*. Darüber hinausgehend darf die Aufsichtsbehörde auch Aufträge zur Behebung eines rechtswidrigen Vollzugsakts oder der Folgen eines rechtswidrig gesetzten oder unterlassenen Vollzugsakts erteilen, die zur Beseitigung von das Leben oder die Gesundheit von Menschen gefährdenden Missständen oder zur Abwehr schwerer volkswirtschaftlicher Schädigungen notwendig sind. Zur Erlassung von Bescheiden an Stelle säumiger Gemeindeorgane ist die Aufsichtsbehörde jedoch nicht befugt.⁹⁹ Die Auflösung des Gemeinde-

96 § 86b Bgld GemO, § 84a Sbg GdO, § 98a Stmk GemO, § 115 TGO.

97 *Schuszter*, Gemeindeordnung 366 (Rz 1299). Weiterführend *Hauer*, 17. Teil, Gemeindeaufsicht, in: Pabel (Hg), Das österreichische Gemeinderecht (Austauschheft 2014) Rz 38 ff.

98 Das Gesetz führt für den Bund neben Art 118 Abs 7 und 119 Abs 4 B-VG vor allem auch Art 119a B-VG näher aus (Bericht des Verfassungsausschusses 418 BlgNR 11. GP). Zur Zeit der Beschlussfassung über das BGemAufsG erfasste die Bundesaufsicht „im wesentlichen nur die Fragen der Marktpolizei und der Gesundheitspolizei“ (StenProtNR zur 50. Sitzung 11. GP, 4011).

99 Die Begründung hierfür liegt in der Befürchtung, dass andernfalls ein „Eingriff der Behörden der staatlichen Verwaltung in die Belange anderer Behörden bzw. Fachressorts“ bewirkt werden könnte, „der unter allen Umständen vermieden werden muss“, RV 357 BlgNR 11. GP, 6. Diese Auffassung ist freilich insofern zu hinterfragen, als Zweck der Ersatzvornahme gerade ist, die Gemeindeautonomie bei unbedingter Notwendigkeit ausnahmsweise zu durchbrechen und die kommunale Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Dann aber muss auch die Erlassung von Bescheiden – eben ausnahmsweise – zulässig sein.

rats ist in § 10 leg cit unter Verklammerung mit den einschlägigen landesgesetzlichen Regelungen festgelegt.¹⁰⁰

Wie bereits angesprochen, finden sich Aufsichtsrechte natürlich nicht nur in den GdO (und Stadtstatuten) und dem BGemAufsG, sondern auch in verschiedenen Materiengesetzen. So bestehen etwa Genehmigungsvorbehalte typischerweise in den Raumordnungsgesetzen,¹⁰¹ in den Bauordnungen sind aufsichtsrechtliche Auskunftsrechte, Bescheidbehebungsrechte und Ersatzvornahmen vorgesehen¹⁰² und in Kindergartengesetzen überwachen die Aufsichtsbehörden die Erfüllung der den Gemeinden überbundenen Pflichten teils mit der Möglichkeit zur Ersatzvornahme und der Untersagung des Kindergartenbetriebs.¹⁰³ Straßenrechtsbehörden zB sind zur Aufsicht darüber berufen, dass Gemeindestraßen¹⁰⁴ in einem der bestimmungsmäßigen Benutzung entsprechenden Zustand erhalten werden, und können im Wege der Ersatzvornahme tätig werden.¹⁰⁵

3. Behördliche Zuständigkeitsabgrenzungen

Hinsichtlich der Frage, wie die GdO und das BGemAufsG die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Bezirkshauptmannschaften zu anderen Gemeindeaufsichtsbehörden vornehmen, lässt sich zunächst eine Gruppe von GdO – namentlich jene des Burgenlands, von Niederösterreich, Tirol und Vorarlberg – ausmachen, die die Bezirkshauptmannschaft als zuständige Aufsichtsbehörde festlegen, soweit (gesetzlich) nichts anderes bestimmt ist.¹⁰⁶ Handelt es sich – grob gesagt – um die Bereiche Gemeindewirtschaft, Haushaltsführung, Gebarungsprüfung, Gemeindeorgane¹⁰⁷ und – verfassungsrechtlich verpflichtend – die

¹⁰⁰ Die Fortführung der Aufgaben der Gemeinde bis zur Neuwahl des Gemeinderats richtet sich „nach den hiefür bestehenden landesgesetzlichen Vorschriften“, womit jedoch keine (dynamische) Verweisung normiert ist. Vielmehr halten die Materialien ausdrücklich fest, dass es sich bei den entsprechenden Bestimmungen um „Angelegenheiten der Organisation der Gemeindeverwaltung handelt, die zu regeln ausschließlich dem Landesgesetzgeber zukommt“, RV 357 BlgNR 11. GP, 6.

¹⁰¹ ZB § 74 Sbg ROG (LGBI 30/2009 idF LGBI 96/2017). Weitere Beispiele bei *Schusztzer*, Gemeindeordnung 373 (Rz 1321); *Häusler/Müller*, Das Vorarlberger Gemeindegesetz⁴ (2010) 247.

¹⁰² ZB § 52 Abs 1 bis 4 K-BO 1996 (LGBI 62/1996 idF LGBI 66/2017).

¹⁰³ Vgl § 16 NÖ Kindergartengesetz (LGBI 5060-0 idF LGBI 67/2017); § 20 Vbg Kindergartengesetz (LGBI 52/2008 idF LGBI 78/2016).

¹⁰⁴ Die Verwaltung der kommunalen Verkehrsflächen ist nach Art 118 Abs 3 B-VG eine Aufgabe des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde.

¹⁰⁵ § 43 Sbg Landesstraßengesetz (LGBI 119/1972 idF LGBI 58/2005).

¹⁰⁶ § 86 Abs 3 Bgld GemO, § 86 Abs 1 NÖ GO, § 115 Abs 1 TGO, § 92 Abs 1 Vbg GG.

¹⁰⁷ Zu diesbezüglich durchaus diffizilen Abgrenzungsfragen *Fasching/Weikovics*, GemO 399 (Rz 10).

Auflösung des Gemeinderats,¹⁰⁸ besteht jedoch häufig die Zuständigkeit der Landesregierung.¹⁰⁹ In diesen Fällen ist die Landesregierung – allenfalls unter spezifischen Voraussetzungen wie dem Interesse der Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Kostenersparnis¹¹⁰ – ermächtigt, ihre Zuständigkeit an die Bezirkshauptmannschaft zu delegieren¹¹¹ oder diese mittels (zwischenbehördlichen) Mandats¹¹² mit der Aufsichtsführung zu betrauen. Eine Hochzonung der Aufsichtsbefugnisse auf die Ebene der Landesregierung findet sich hinsichtlich der Aufsicht über Gemeindeverbände,¹¹³ zumindest dann, wenn Mitglieder eines solchen Verbands Gemeinden verschiedener Verwaltungsbezirke sind.¹¹⁴ Eine spezielle Regelung besteht hinsichtlich der Gebärungsprüfung in Tirol. Hier ist die – dem Grundsatz nach zur Gemeindeaufsicht berufene – Bezirkshauptmannschaft auch für die Gebärungsprüfung zuständig, nach § 119 Abs 3 TGO allerdings nur in Bezug auf Gemeinden, die nach der letzten Volkszählung nicht mehr als 5000 Einwohner hatten.¹¹⁵ Bei größeren Gemeinden ist die Zuständigkeit zur Prüfung bei der Landesregierung gelegen, die die Bezirkshauptmannschaft unter Effizienzgesichtspunkten wiederum zur Prüfung ermächtigen kann.

Die zweite Gruppe von GdO (Kärnten, Oberösterreich, Salzburg) beruft – soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist – als Aufsichtsbehörde die Landesregierung.¹¹⁶ Auch hier sind – aus Effizienzgründen¹¹⁷ oder „in Fällen geringfügiger Bedeutung“¹¹⁸ – Mandatierungen¹¹⁹ möglich. Nach der GdO der Steiermark kann sich die Landesregierung in bestimmten Angelegenheiten der Bezirkshauptmannschaften¹²⁰ „bedienen“. Damit sind weder eine Delegation noch ein Mandat, sondern

108 Hier kommt eine Ermächtigung der Bezirkshauptmannschaften zur Entscheidung wegen Art 119a Abs 7 B-VG nicht in Betracht.

109 Vgl § 86 Abs 3 Bgld GemO, § 86 Abs 1 NÖ GO, § 92 Abs 2 iVm §§ 89-91 Vbg GG.

110 Vgl VfSlg 10.913/1986.

111 ZB § 86 Abs 5 Bgld GemO.

112 § 86 Abs 2 NÖ GO.

113 § 86 Abs 3 Bgld GemO.

114 § 96 Abs 5 Vbg GG.

115 *Bußjäger/Schramek*, RFG 2017, 156.

116 § 96 Abs 2 K-AGO, § 99 Abs 1 Oö GemO, § 83 Abs 1 Sbg GdO.

117 § 99 Abs 3 Oö GemO

118 § 83 Abs 2 Sbg GdO.

119 *Hengstschläger*, Gebärungskontrolle Rz 139 mit Verweis auf *Hauer. Giese/Huber, Salzburger Gemeindeordnung* (1994) 482 (Rz 4) sehen hier – unzutreffend – eine Delegation.

120 *Nerath/Domian*, Steiermärkische Gemeindeordnung (2015) 233 (Anm 549).

lediglich „unterstützende Hilfstätigkeiten“¹²¹ gemeint.¹²² Unabhängig von der Form der Heranziehung der Bezirkshauptmannschaften ist stets zu beachten, auf welche Aufgaben sich Mandat oder Delegation beziehen, weil sich erst so die konkreten Befugnisse der Mitarbeiter der Bezirkshauptmannschaften ergeben.¹²³

Die Bezirkshauptmannschaften können als funktionelle Bundesbehörden in der mittelbaren Bundesverwaltung auch zur Aufsichtsführung des Bundes zum Einsatz kommen. Zwar legt § 3 Abs 1 BGemAufsG als Aufsichtsbehörde den Landeshauptmann fest. ISd Effizienz kann dieser aber „die Bezirkshauptmannschaft allgemein oder für bestimmte Angelegenheiten durch Verordnung zur Ausübung des Aufsichtsrechtes über Gemeinden, die nicht Städte mit eigenem Statut sind, in seinem Namen ermächtigen“. Wenngleich es sich nach Ansicht des VfGH¹²⁴ dabei um eine Delegation handelt,¹²⁵ liegt in Wahrheit die Erteilung eines Mandats vor.¹²⁶ Das Ermessen bezüglich der Mandatierung ist sowohl hinsichtlich der Aufsichtsinstrumente¹²⁷ als auch der betroffenen Angelegenheiten ein weites. Sie ist allerdings nicht in nach Einzelfällen, sondern nur nach Gattungsmerkmalen bestimmten Aufsichtsfällen möglich.¹²⁸ Eine Ermächtigung der Bezirkshauptmannschaften könnte zu einer gewissen Kongruenz¹²⁹ bei der Aufsichtsführung durch das Land und den Bund führen.¹³⁰ Eine entsprechende Verordnung hat allerdings nur der Landeshauptmann von Vorarlberg erlassen.¹³¹ Ausgenommen von der Ermächtigung zur Aufsichtsführung durch die Bezirkshauptmannschaften sind dort Genehmigungsvorbehalte, die Auflösung der

121 § 97 Abs 1 Stmk GemO; Jantschgi, § 97, in: Jantschgi/Jantschgi (Hg), Steiermärkische GemO (2015) 645 (Rz 1); Hauer, Gemeindeaufsicht Rz 24; Hengstschläger, Gebarungskontrolle Rz 140.

122 Zum hier Ausgeführten auch Hengstschläger, Gebarungskontrolle Rz 138 ff.

123 Bußjäger/Schramek, RFG 2017, 158.

124 VfSlg 11.563/1987.

125 Zur Dienststellenvorbehaltsjudikatur und zum Verständnis des VfGH des Vorliegens einer „unechten“ Delegation, bei der die Zuständigkeit auf die Bezirkshauptmannschaft übergeht, diese aber dennoch im Namen des Landeshauptmannes entscheidet, Schmid, Zuständigkeit und Zuständigkeitsübertragung (2017) 123, 138 f, 258 f, 326 ff.

126 Hauer, Gemeindeaufsicht Rz 20.

127 Ausgenommen ist freilich auch hier die Auflösung des Gemeinderats (Art 119a Abs 7 B-VG).

128 RV 357 BlgNR 11. GP, 5.

129 Vgl RV 357 BlgNR 11. GP, 4 f.

130 Auch die Berufung des Landeshauptmanns (und nicht des Bundesministers) als Aufsichtsorgan kann unter dem Gesichtspunkt einer „landeseinheitlichen Handhabung des staatlichen Aufsichtsrechtes“ gesehen werden. So Schütz, Das Aufsichtsrecht des Bundes über die Gemeinden, ÖGZ 1965, 2.

131 LGBl 66/1976.

Gemeindevertretung sowie die Aufsicht über Gemeindeverbände, wenn diesen Gemeinden verschiedener Verwaltungsbezirke angehören.¹³² Die Verordnung behält das Informationsrecht iSd § 4 BGemAufsG auch dem Landeshauptmann vor.¹³³ Aufgrund des Bestehens dieser Verordnung und der Regelungen in der GdO spielen die Bezirkshauptmannschaften in Vorarlberg im Vergleich zu den anderen Bundesländern wohl eine recht bedeutende Rolle bei der Aufsicht über den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde.

IV. Schluss

Es hat sich gezeigt, dass die Bezirkshauptmannschaften in der Gemeindeaufsicht ihren festen Platz eingenommen haben. Wenngleich die Bedeutung der zu beaufsichtigenden Agenden von Bundesland zu Bundesland variiert, kommt doch keine Gemeindeaufsicht ohne Bezirkshauptmannschaften aus. So hat auch der Bund im BGemAufsG mit gutem Grund die Möglichkeit vorgesehen, Aufsichtsbefugnisse an die Bezirkshauptmannschaften zu „delegieren“. Aufgrund ihrer funktionellen Doppelstellung wären diese Behörden dafür geeignet, das Aufsichtssystem in einem etwas gesteigerten Maß kongruent zu gestalten. Die Ermächtigung der Bezirkshauptmannschaften zur Aufsichtsführung wurde schon in der parlamentarischen Debatte über die Beschlussfassung zum BGemAufsG positiv bewertet und die dort vorgesehene Möglichkeit zur „Delegation“ als „vielleicht wichtigste Bestimmung des uns vorliegenden Gesetzes“ angesehen, weil diese „die Handhabung der Gemeindeaufsicht elastischer, beweglicher und damit wohl auch erfolgreicher und wirksamer“ macht.¹³⁴ Sinnvoll ist zudem, dass die Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaft die Aufsichtsführung ein Stück weiter weg von politischen Überlegungen rückt.¹³⁵

132 § 1 Abs 2 der VO.

133 Vgl dazu auch die entsprechende Regelung nach § 82 iVm § 92 Abs 3 Vbg GG.

134 StenProtNR zur 50. Sitzung 11. GP, 4011.

135 Illustrativ dazu Häußl, Gemeindeaufsicht ein Spielball der (Partei-)Politik?, JRP 2010, 57.

Bezirksverwaltung und gewerbliches Berufsrecht: Schlaglichter und Entwicklungstendenzen

I. Einleitung

Berufsrecht und Bezirksverwaltung sind seit jeher¹ miteinander verschmolzen. Versteht man unter Berufsrecht den Inbegriff jener Rechtsnormen, die den Zugang zu einem und die Ausübung eines Beruf(s) sowie die Rechtsstellung und Organisation der Angehörigen eines Berufs regeln,² und nimmt man die entsprechenden Rechtsvorschriften in den Blick, die von Bezirksverwaltungsbehörden zu vollziehen sind, so ergibt sich ein buntes Bild: Sowohl der Bundes- wie auch der Landesgesetzgeber haben den Bezirksverwaltungsbehörden umfangreiche berufsrechtliche Zuständigkeiten zugewiesen. Das gilt beispielsweise für das gewerbliche Berufsrecht und das Apothekenrecht ebenso wie für landesrechtliche Vorschriften über Bergführer und Schilehrer.³ Es ist daher nicht verfehlt, von einer – freilich nicht ganz vollständigen⁴ – berufsrechtlichen Allzuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden zu sprechen. Die bunte Vielfalt der Zuständigkeiten ist zudem auch dem Umstand geschuldet, dass sowohl Bundes- wie auch Landesgesetzgeber oft nach dem Motto: „Jedem Beruf sein Gesetz“ vorgehen und vorgehen. Auch wenn keine spezifische berufsrechtliche Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden vorgesehen ist, fungieren diese im Regelfall als Verwaltungsstraßbehörden.⁵

-
- 1 Das gilt insbesondere für das Gewerberecht: Die GewO 1859 (RGBl 227/1859) wies die Zuständigkeit zum Vollzug der Gewerbevorschriften den „politischen Verwaltungsbehörden“ zu. Seit dem Gesetz über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden (RGBl 44/1868) waren darunter die k.k. Bezirkshauptmannschaften sowie die Magistrate in Statutarstädten zu verstehen.
 - 2 *Bundschuh-Rieseneder/Kreuzmair/Müller*, Berufsrecht, in: Larcher (Hg), Handbuch UVS (2012) 228 (228).
 - 3 *MwN Kahl*, Schischulen, Berg- und Schiführer, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd II/2 (2012) Rz 16.
 - 4 So sind etwa in einzelnen berufsrechtlichen Angelegenheiten ua die Kammern im übertragenen Wirkungsbereich, die Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich oder die Landesregierungen oder Bundesminister zuständig. Siehe dazu etwa *Pöschl*, System der Gewerbeordnung (2016) Rz 99 ff.
 - 5 Siehe etwa dazu § 124 Abs 2 Wirtschaftstreuhänderberufsgesetz 2017 (WTBG 2017). Zuständig ist im Übrigen die Kammer der Wirtschaftstreuhänder (§ 152 WTBG 2017).

Das hat zur Folge, dass Bezirksverwaltungsbehörden ein stetig anwachsendes Konvolut von Gesetzen zu vollziehen haben. In einer inhaltlichen Betrachtungsweise bewegen sie sich bei der Vollziehung des Berufsrechts in einem komplexen Feld grundlegender verfassungs- und unionsrechtlicher, dann aber auch einfachgesetzlicher Fragestellungen. Das hängt einerseits mit dem Umstand zusammen, dass das Berufsrecht seinem Wesen nach eingriffsintensiv ist und die grundrechtlichen sowie rechtsstaatlichen Bedingungen umso mehr ins Gewicht fallen, andererseits mit den wechselhaften Entwicklungslinien dieses Rechtsgebiets, die die Reform zum Dauerzustand machen. Das Berufsrecht wurde und wird europäisiert, immer wieder vermeintlich oder tatsächlich liberalisiert, Verwaltungsabläufe, Organisation und Verfahren wurden und werden modernisiert. Insofern fügt sich das Berufsrecht in die allgemeinen Entwicklungslinien des Wirtschaftsrechts ein und erweist sich dabei als ähnlich dynamisch wie neuere Rechtsgebiete.⁶

Selbst wenn man nur das Berufsrecht iES⁷ in den Blick nimmt, ist die Fülle der Rechtsmaterialien kaum bewältigbar. Im Folgenden sollen daher nur die groben Entwicklungslinien des gewerblichen Berufsrechts der GewO 1994 und ihre Auswirkungen auf die Vollziehung durch die Bezirksverwaltungsbehörden nachgezeichnet werden. Im Mittelpunkt steht dabei die 1. GewO-Novelle 2017:⁸ Sie mag inhaltlich betrachtet keine tiefgreifenden Änderungen gebracht haben, sie ist aber doch die umfangreichste des letzten Jahrzehnts⁹ und wirft noch dazu erhebliche Auslegungs- und Vollzugsprobleme auf, die im Folgenden besprochen werden.¹⁰

6 Siehe dazu Müller, Entwicklungstendenzen im Öffentlichen Wirtschaftsrecht, ÖZW 2017, 72 ff.

7 Also die gesetzlichen Regeln betreffend Berufsantritt, Berufsausübung und Berufsbeendigung. Zum Berufsrecht (iWS) gehören überdies das Standes-, Disziplinar- und Kammerrecht.

8 BGBl I 94/2017. Siehe dazu umfassend Stolzlechner, Wichtige Neuerungen der Gewerbebotsreform 2017, ÖZW 2017, 150 ff.

9 Handig, Gewerbebotsnovelle(n) 2017 – ein kurzer Überblick, RdW 2017, 543 (543).

10 Siehe dazu BGBl I 96/2017. Die GewO-Reform wurde in zwei Teile gesplittet (Berufsrecht und Anlagenrecht); das wohl deshalb, um die Beschlussfassung mit unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen zu ermöglichen (Lehofer, Parlamentskehrhaus, ÖJZ 2017, 629).

II. Liberalisierung

A) *Das Pendel der Gewerbefreiheit*

Das Ziel der Liberalisierung ist ständiger Begleiter der Gewerberechtsreformen der Zweiten Republik. Schon die GewO des Jahres 1859 war vom Grundsatz der Gewerbefreiheit geprägt und brach mit den schweren Beschränkungen, insbesondere dem Konzessionssystem und dem Zunftwesen. Kern der liberalen Idee der GewO 1859 war das freie Gewerbe und die Gewerbeanmeldung: Wer ein freies Gewerbe antreten wollte, musste nur wenige Voraussetzungen¹¹ erfüllen und konnte das Recht zur Ausübung des Gewerbes auf einfachste Art erwerben, nämlich mit der bloßen Anmeldung bei der Behörde. Letztere hatte das mit der Anmeldung entstandene Recht durch die Ausstellung eines Gewerbescheines zu bestätigen – nur wenn sie die gesetzlichen Voraussetzungen nicht als gegeben ansah, untersagte sie die Aufnahme oder Fortsetzung mit Bescheid. In diesem System kam der Unternehmer schnell auf den Markt, die Behörde hatte im Regelfall kaum Arbeit. Demgegenüber sah die GewO 1859 lediglich 14 „concessionierte“ bzw. bewilligungspflichtige Gewerbe¹² vor, bei denen das Gewerberecht nur durch behördlichen Akt nach einem relativ aufwändigen Verfahren und nicht bereits durch einen Akt des Rechtsunterworfenen entstand. Das Pendel der Liberalisierung ist in der Folge mal in die eine, mal in die andere Richtung ausgeschlagen.¹³ Seit der GewO-Novelle 1973 ist zu konstatieren, dass die Zahl der bewilligungspflichtigen Gewerbe¹⁴ wieder abgenommen hat: Letztere sind heute wieder die Ausnahme, die Anmeldungsgewerbe¹⁵ die Regel. Diese Entwicklung vor Augen hat die GewO-Novelle 2002¹⁶ die bewilligungspflichtigen gebundenen Gewerbe über-

11 Eigenberechtigung, Staatsbürgerschaft, Fehlen persönlicher Ausschlussgründe.

12 § 16 GewO 1859.

13 Siehe etwa *Pöschl*, System Rz 117.

14 § 95 GewO 1994 zählt 13 solcher Gewerbe auf (wobei das Rauchfangkehrergewerbe, soweit sicherheitsrelevante Tätigkeiten durchgeführt werden – § 125 Abs 3 GewO 1994 –, noch hinzuzählen ist).

15 Innerhalb der Anmeldungsgewerbe ist zwischen freien Gewerben und reglementierten Gewerben zu differenzieren, bei denen der Marktzutritt von einer gewerbespezifischen Befähigung abhängt (§ 94 GewO 1994).

16 BGBl I 111/2002. Siehe dazu etwa *Zellenberg*, Der Gewerbezugang nach der Gewerberechtsnovelle 2002, ZfV 2003, 410 ff.

haupt aus dem Katalog der Gewerbearten des § 5 Abs 1 GewO 1994¹⁷ gestrichen.

B) Die Auflösung bewährter Kategorien und ihre Folgen

Dennoch ist es irreführend, wenn die RV zur besagten Novelle verkündet, dass die „einzige Form der Gewerbebegründung [...] die Anmeldung“¹⁸ ist – denn es gibt noch eine Reihe von Gewerben, deren Ausübung von einem konstitutiven Akt der Behörde abhängig ist. Der Sache nach bewilligungspflichtig bzw. „bescheidbedürftig“ sind die Zuverlässigkeitsgewerbe nach § 95 GewO 1994.¹⁹ Darüber hinaus hat der Gesetzgeber vermischte Typen entwickelt und Bewilligungspflichten begrifflich unter der falschen Flagge des Anmeldungsgewerbes segeln lassen.²⁰ Derartige „Scheinliberalisierungen“ haben nicht nur die in der GewO 1859 noch klare Einteilung der Gewerbe verwässert, sondern darüber hinaus Anwendungs- und Auslegungsprobleme in einem ohnedies schwer durchschaubaren Rechtsgebiet zur Folge. Das gilt vor allem für die in der GewO 1994 auffindbaren Hybridformen zwischen anmeldungs- und bescheidbedürftigen Gewerben:²¹ Bei bestimmten Tätigkeiten²² entsteht die Gewerbeberechtigung zwar nicht mit einem Bescheid, ist aber von der Eintragung in das GISA bzw das Versicherungs- und Kreditvermittlerregister abhängig. Die Eintragung ist schlicht-hoheitliches Handeln, dem aber dennoch konstitutive Kraft im Hinblick auf die Entstehung der Gewerbeberechtigung zukommt. Dieses System mag Verwaltungsaufwand ersparen und liberal erscheinen, es kommt aber der Sache nach einer Bewilligungspflicht gleich und ist zudem –

17 „Soweit dieses Bundesgesetz [...] nichts anderes bestimmt, dürfen Gewerbe bei Erfüllung der allgemeinen und der bei einzelnen Gewerben vorgeschriebenen besonderen Voraussetzungen auf Grund der Anmeldung des betreffenden Gewerbes (§ 339) ausgeübt werden.“

18 RV 1117 BlgNR 21. GP, 73.

19 Der Unterschied zwischen den bewilligungspflichtigen gebundenen Gewerben und den Zuverlässigkeitsgewerben nach § 95 Abs 1 GewO 1994 ist aus Sicht des Anmelders irrelevant. Konnten die vormaligen bewilligungspflichtigen Gewerbe erst nach einer Bewilligung in Form eines Rechtsgestaltungsbescheids ausgeübt werden, bedürfen Zuverlässigkeitsgewerbe eines vorangehenden Feststellungsbescheids, an den die Rechtsfolge geknüpft wird, dass erst mit Eintritt der Rechtskraft mit der Gewerbeausübung begonnen werden darf („unechte Anmeldungsgewerbe“; siehe dazu Grabler/Stolzlechner/Wendl, GewO³ [2011] § 5, Rz 8; Pöschl, System Rz 116).

20 Siehe dazu Korinek, Gewerberecht als Spiegelbild von Staat und Gesellschaft, ÖZW 2010, 58 (62 f); Pöschl, Die Geschichte des Anmeldungsgewerbes – ein legislatisches quid pro quo, ZfV 2005, 662 ff.

21 Vgl dazu Pöschl, System Rz 118.

22 Gewerbliche Vermögensberatung (§ 136a Abs 4), Versicherungsvermittlung (§ 137c Abs 3), Wertpapiervermittlung (§ 136b Abs 2), Kreditvermittlung (§ 136e Abs 2).

weil kein Bescheid zu erlassen ist und die Eintragung auch nicht anderweitig erzwingbar ist – rechtsschutzfeindlich, wenn nicht sogar verfassungswidrig.²³

C) Die GewO-Novelle 2017

1. Kleine Reformschritte ...

Auch die GewO-Novelle 2017 hat sich Liberalisierung und Deregulierung auf die Fahnen geheftet. Ein wirklich liberales Gewerberecht – gemessen am Ursprung von 1859 – ist mit ihr freilich nicht gelungen. Zwar kann sich der Gesetzgeber nicht zu Unrecht damit rühmen, die reglementierten Gewerbe von zuletzt 80 auf nunmehr 75 reduziert und die Teilgewerbe aufgelöst²⁴ zu haben.²⁵ Auch mögen die Erweiterung des Begriffs der (von der GewO 1994 ausgenommenen) Land- und Forstwirtschaft²⁶ den Anwendungsbereich der GewO 1994 einschränken, die Einführung der Gewerbelizenz²⁷ verfahrensrechtliche Erleichterungen bringen und die Gebührenbefreiung²⁸ Verwaltungsaufwand vermeiden und Geldbörsen schonen. Einige dieser Reformschritte sind aber eher kosmetischer Natur: So ist die Reduzierung der reglementierten Gewerbe teilweise mit einer Umgruppierung erklärbar,²⁹ umgekehrt wurden einzelne freie zu reglementierten Gewerben.³⁰ Ferner ändert die öffentlichkeitswirksame Gewerbelizenz an den materiellen Bedingungen des Berufszugangs nichts: Der konkrete Umfang der Tätigkeiten, zu denen ein Gewerbetreibender befugt ist, ergibt sich nach wie vor aus seiner Gewerbeberechtigung und den Nebenrechten.

23 Wiederum *Pöschl*, System Rz 118 sowie unten III.B. Siehe auch *Roth*, Gewerbeberechtigung und Gewerberegister, ZfV 2014, 800 ff.

24 19 der 21 bisherigen Teilgewerbe wurden zu freien Gewerben (§ 162 GewO 1994). Das erleichtert die Anmeldung dieser Gewerbe, weil kein Befähigungsnachweis mehr erforderlich ist, hat aber auf den Umfang der Gewerbeberechtigungen keine Auswirkung. Demgegenüber wurden Betonbohren und -schneiden sowie Erdbau dem Vorbehaltsbereich der Baumeister zugeordnet. Im Übrigen wurde trotz dem Entfall der Teilgewerbe die Rechtsgrundlage für diese (insbesondere § 31 Abs 2 GewO 1994) nicht angetastet.

25 Parlamentskorrespondenz Nr 839 vom 29.6.2017.

26 Siehe dazu den neuen § 2 Abs 3 Z 4 GewO 1994, wonach das Einstellen von höchstens 25 Einstellpferden unter den Begriff der Land- und Forstwirtschaft gemäß § 2 Abs 1 Z 1 GewO 1994 fällt.

27 Siehe dazu unten III.C.

28 § 333a GewO 1994.

29 *Handig*, RdW 2017, 544; *Stolzlechner*, ÖZW 2017, 153.

30 Siehe § 150 Abs 2a bis 2c GewO 1994.

2. ... und Auslegungsprobleme

Ein greifbarer Liberalisierungserfolg ist der GewO-Novelle 2017 allerdings mit der Reform des allgemeinen³¹ Regimes der Nebenrechte gelungen:³² Schon bisher ermöglichte § 32 GewO 1994 ein „Hinüberarbeiten“³³ in andere Gewerbe, ohne dass hierfür eine entsprechende Gewerbeberechtigungen notwendig war. Voraussetzung war, dass die Leistung aus dem anderen Gewerbe die eigene Leistung wirtschaftlich sinnvoll ergänzte und nicht über einen geringen Umfang hinausging.³⁴ Der neue Abs 1a übernimmt dieses System³⁵ und die dazu ergangene Rechtsprechung, wonach es auf die quantitative, nicht aber auf die qualitative Wesentlichkeit der Leistung ankommt.³⁶ Allerdings wurde die Voraussetzung des „geringen Umfangs“ durch konkrete Prozentgrenzen ersetzt. Das System ist nunmehr folgendermaßen gestaltet: Bei ergänzenden Leistungen aus reglementierten Gewerben besteht eine Obergrenze von 15% pro Auftrag bzw Gesamtleistung³⁷ gegenüber dem Kunden. Für ergänzende Leistungen aus freien Gewerben besteht

31 Die im § 32 GewO 1994 normierten Nebenrechte stehen allen Gewerbetreibenden zu, daneben gibt es aber auch Nebenrechte, die nur bestimmten Gewerben zukommen (siehe etwa § 150 GewO 1994).

32 Siehe dazu im Detail *Stolzlechner*, ÖZW 2017, 153 ff.

33 *Mosing*, Der neue § 32 GewO, *ecolex* 2017, 963 (963).

34 § 31 Abs 1 Z 1 GewO 1994 (alt).

35 Beibehalten wird auch die Auslegung der wirtschaftlich sinnvollen Ergänzung der eigenen (im Einzelfall erbrachten) Leistung: Was darunter zu verstehen ist, leitet sich wie bisher vor allem aus der Sicht des Nachfragers der Leistung, nicht aber des Unternehmers ab. Letzterer kann somit sein Betätigungsfeld nicht mit dem Argument ausdehnen, dass ein breiteres Geschäftsangebot, das mehr Umsatz erwarten lässt, eine Leistung wirtschaftlich sinnvoll ergänzt (RV 1475 BlgNR 25. GP, 5). Eine zeitliche Begrenzung der Ergänzungsleistung gibt es in Bezug auf freie Gewerbe nicht (wohl aber in Bezug auf reglementierte Gewerbe, siehe zu dieser Differenzierung kritisch *Gruber/Pallege-Barfuß*, GewO⁷, § 32, Rz 22): Hat der Gewerbetreibende einmal eine Leistung aus dem Bereich seiner Gewerbeberechtigung(en) an einen Kunden erbracht, kann er wirtschaftlich sinnvolle Ergänzungen aus einem freien Gewerbe zu seiner ursprünglichen Leistung und zu einem beliebigen Zeitpunkt erbringen (*Mosing*, *ecolex* 2017, 964). Dabei muss aber auch bei freien Gewerben der subsidiäre Charakter der Ergänzungsleistung stets gewahrt bleiben. Beibehalten bleibt auch die Ausübungsregel des § 32 Abs 2 GewO 1994, wonach bei Ausübung der Rechte gemäß Abs 1a (sowohl bei reglementierten wie auch bei freien Gewerben) der wirtschaftliche Schwerpunkt und die Eigenart des Betriebes erhalten bleiben müssen.

36 Siehe etwa VwGH 5.11.2010, 2007/04/0210 oder 1.7.2010, 2007/04/0136.

37 Die Gesamtleistung setzt sich aus der Hauptleistung, für die eine Gewerbeberechtigung besteht, und aus den wirtschaftlich sinnvollen Ergänzungen aus den reglementierten und freien Gewerben zusammen, für die keine Gewerbeberechtigungen bestehen. Wirtschaftlich sinnvolle Ergänzungen aus freien Gewerben führen folglich dazu, dass sich der zulässige betragliche Anteil für Ergänzungen aus reglementierten Gewerben erhöht, weil der Betrag der Gesamtleistung ansteigt (*Mosing*, *ecolex* 2017, 965). Im Gegensatz zur allgemeinen Obergrenze, die auf den Gesamtumsatz abstellt, hat der Gesetzgeber offengelassen, anhand welchen Maßstabs die 15%-Grenze zu berechnen ist (zB Zeitaufwand, Auftragswert).

hingegen keine auftragsbezogene Obergrenze. Allerdings sieht Abs 1a für die Erbringung von Leistungen aus anderen Gewerben (sowohl aus reglementierten als auch freien Gewerben) eine allgemeine Obergrenze von 30% des vom Gewerbetreibenden im Wirtschaftsjahr erzielten Gesamtumsatzes vor.³⁸

Auf der einen Seite ist die Neuregelung eine Erleichterung: Erstens weil der Umfang des zulässigen „Hinüberarbeitens“ durch die Prozentklausel sehr großzügig bemessen ist, zweitens, weil durch feste Grenzen – zumindest auf den ersten Blick – Rechtssicherheit hinsichtlich des zulässigen Umfangs geschaffen wird.³⁹ Bezirksverwaltungsbehörden und Unternehmer wurden damit von einem Auslegungsproblem, nämlich was unter einem „geringen Umfang“ zu verstehen ist,⁴⁰ befreit. Auf der anderen Seite wurden damit der Verwaltungsaufwand für Unternehmer und Behörde deutlich erhöht⁴¹ und andere Auslegungsprobleme geschaffen. Hierzu nur zwei Beispiele:

- Die neue allgemeine, auf ein Wirtschaftsjahr bezogene Obergrenze erschwert sowohl für den rechtsunterworfenen Gewerbetreibenden als auch für die Gewerbebehörde die Einschätzung, ob eine Tätigkeit noch durch das Nebenrecht gedeckt ist, erheblich.⁴² Die Liberalisierung geht damit auf Kosten der Rechtssicherheit.⁴³ Zu erwarten dürfte allerdings sein, dass wegen des hohen Überprüfungsaufwands

38 Damit sind Zusatzleistungen aus anderen freien Gewerben vom Erfordernis des unmittelbaren Vertragsabschlusszusammenhangs befreit (siehe AB 1752 BlgNR 25. GP, 6).

39 Siehe dazu auch den mit 1.5.2018 in Kraft tretenden § 371b, wonach bei Überschreitung der in § 32 eingeräumten Rechte „im Bereich freier Gewerbe“ die Strafbehörde den Gewerbetreibenden zunächst aufzufordern hat, das betreffende (freie) Gewerbe anzuzeigen.

40 Siehe dazu etwa Sander, § 32, in: Ennöckl/Raschauer/Wessely (Hg), GewO (2015) Rz 8.

41 Das betrifft insbesondere die allgemeine Obergrenze von 30%. Siehe etwa Handig, RdW 2017, 545; Gruber/Palieg-Barfuß, GewO⁷, § 32, Rz 22, wonach es fraglich ist, ob es mit einem noch vertretbaren Verwaltungsaufwand möglich sein wird, die ergänzenden Leistungen „insgesamt“ in Relation zum „im Wirtschaftsjahr vom Gewerbetreibenden erzielten Gesamtumsatz [. . .]“ zu setzen.

42 Vgl Handig, RdW 2017, 546.

43 Schwierig gestaltet sich auch die vergaberechtliche Befugnisprüfung: Gemäß § 129 Abs 1 Z 2 BVergG 2006 hat der Auftraggeber Angebote von Bietern auszuscheiden, deren Befugnis nicht gegeben ist. Die Bezugnahme auf den Gesamtumsatz im Wirtschaftsjahr schließt allerdings eine Beurteilung der Befugnis allein aufgrund der konkret angebotenen Leistung aus (siehe dazu etwa Wiesinger, Die Auswirkungen der Gewerberechtsnovelle 2017 auf die Befugnis [Teil II], ZVB 2017, 417 [418 ff]). Dieses Problem könnte dann umgangen werden, wenn die Obergrenze des zweiten Satzes des Abs 1a als bloße Ausübungsregel anzusehen ist (siehe Gruber/Palieg-Barfuß, GewO⁷, § 32, Rz 23).

und der niederschweligen Sanktionen⁴⁴ die 30%-Grenze in der Praxis kaum eine Rolle spielen wird.⁴⁵ Demgegenüber ist davon auszugehen, dass dem bislang kaum relevanten Tatbestandsmerkmal der „sinnvoll ergänzenden Leistung“ größere praktische Bedeutung zukommt, insbesondere da ergänzende Tätigkeiten aus einem freien Gewerbe zeitlich unbegrenzt erbracht werden können.⁴⁶ Damit verschiebt sich das „Auslegungsproblem“ in ein anderes Tatbestandsmerkmal.⁴⁷

- Unglücklich gewählt hat der Gesetzgeber ferner die Formulierung der auftragsbezogenen Obergrenze für reglementierte Gewerbe: Zwar hat er hier immerhin einen zeitlichen Rahmen vorgegeben, innerhalb dessen ergänzende Leistungen zulässig sind. Verständlich ist auch noch, dass die Bestimmung im Fall von Zielschuldverhältnissen als Endzeitpunkt die Abnahme durch den Auftraggeber wählt, unverständlich hingegen ist, dass sie im Fall von Dauerschuldverhältnissen nur auf die „Kündigung der ergänzten eigenen Leistungen“ abstellt, gibt es doch noch andere Formen der Endigung von Dauerschuldverhältnissen.⁴⁸ Aus dem Telos der Norm ist zu schließen, dass es entgegen dem Wortlaut auf die Beendigung bzw umgekehrt auf das Bestehen eines Vertragsverhältnisses, nicht aber nur auf die Kündigung ankommt.⁴⁹

44 Bei einer Überschreitung der Nebenrechte im Bereich der freien Gewerbe kommt wie erwähnt (FN 39) ab dem 1.5.2018 das mehrstufige Verwaltungsstrafsystem nach § 371b GewO 1994 („Beraten statt Strafen“) zur Anwendung.

45 Zur Frage der verwaltungsstrafrechtlichen Konsequenzen bei einem Überschreiten der beiden Grenzen: *Handig*, RdW 2017, 546; *Mosing*, *ecolex* 2017, 966; *Gruber/Pallege-Barfuß*, GewO⁷, § 32, Rz 23 f.

46 Siehe auch *Handig*, RdW 2017, 546.

47 Auch hier wird man aber von dem Grundsatz auszugehen haben, dass im Zweifel „eine extensive Auslegung“ der Nebenrechte des § 32 GewO geboten ist (VwGH 2.10.2012, 2010/04/0018; 5.11.2010, 2007/04/0210, wonach im Lichte des Ziels der Liberalisierung eine solche Auslegung geboten ist).

48 ZB Zeitablauf, einvernehmliche Auflösung.

49 *Handig*, RdW 2017, 545.

III. Verwaltungsmodernisierung

A) Die Bezirksverwaltungsbehörden als „einheitliche Anlaufstelle“

Schon nach § 141 GewO 1859 waren die „politischen Verwaltungsbehörden erster Instanz“, also seit 1868 die k.k. Bezirkshauptmannschaften sowie in Statutarstädten die Magistrate, erste Instanz in berufsrechtlichen Angelegenheiten. Im Gefolge des VerwaltungsreformG 2001⁵⁰ konzentrierte die GewO-Novelle 2002⁵¹ betriebsanlagenrechtliche, berufsrechtliche und sonstige⁵² Aufgaben bei den Bezirksverwaltungsbehörden als „einheitliche Anlaufstelle“⁵³ (One-Stop-Shop). Seither gilt gemäß § 333 Abs 1 GewO 1994: „Soweit nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist, ist Behörde im Sinne dieses Bundesgesetzes, und zwar Behörde erster Instanz, die Bezirksverwaltungsbehörde.“ Freilich bestimmt die GewO 1994 „ausdrücklich anderes“: Solche Ausnahmen von der Zuständigkeitsregel sind zwar begrenzt,⁵⁴ sie verkomplizieren aber den Marktzugang und werfen überdies (unions-)rechtliche Bedenken auf.⁵⁵ Dass Bezirksverwaltungsbehörden gemäß der zitierten Bestimmung „Behörde erster Instanz“ sind, ist seit der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 freilich obsolet, da diese sämtliche Instanzenzüge – mit Ausnahme des innergemeindlichen Instanzenzuges im eigenen Wirkungsbereich – abgeschafft hat. Daher ist die Berufungsmöglichkeit an den Landeshauptmann in berufsrechtlichen Angelegenheiten weggefallen, der Rechtsschutz ist ausschließlich bei den Landesverwaltungsgerichten zu suchen.⁵⁶ An der Rolle der Bezirksverwaltungsbehörden im Berufsrecht hat der Umbau des Rechtsschutzsystems aber nichts geändert.

50 BGBl I 65/2002. Siehe dazu Köhler, Das konzentrierte Verwaltungsverfahren nach dem Verwaltungsreformgesetz 2001, ZfV 2003, 138 ff.

51 BGBl I 111/2002.

52 Einbringungsstelle für Meldungen bzw Anzeigen von Pflichtversicherten und Abgabepflichtigen (§ 333 Abs 2 GewO 1994).

53 Mit Ausnahme des Waffengewerbes betreffend militärische Waffen und militärische Munition: § 148 GewO 1994.

54 ZB das vom zuständigen Bundesminister durchzuführende Feststellungsverfahren hinsichtlich der Anerkennung von Zeugnissen (§ 31 Abs 4 GewO 1994). Siehe dazu Raschauer, § 333, in: Ennöckl/Raschauer/Wessely (Hg), GewO (2015) Rz 5.

55 Siehe dazu IV.B).

56 Siehe dazu die GewO-Novelle 2013 BGBl I 85/2013.

B) Das Gewerbeinformationssystem

Die GewO-Novelle 2003 verband mit der einheitlichen Anlaufstelle die Maßgabe, dass die Einbringung der Anzeigen und Meldungen verstärkt auf elektronischem Weg erfolgen sollte, damit die Gewerbebehörde nicht „in einer Papierflut erstickt“.⁵⁷ Ein wichtiger weiterer Schritt in Richtung eines gewerberechtlichen E-Governments war die Einführung des Gewerbeinformationssystems Austria (GISA) durch die 1. GewO-Novelle 2015.⁵⁸ Das GISA ersetzte das schon seit der GewO 1859 bekannte, mehrfach reformierte Gewerberegistersystem.⁵⁹ Es handelt sich dabei um eine „bundesweite Transaktionsplattform“, die die Möglichkeit bietet, bundesweit einheitlich eine Gewerbeanmeldung im elektronischen Weg durchzuführen. Damit wurden Doppel- und Mehrgleisigkeiten, nämlich das Nebeneinander von Bundes-, Länder, und Städte-Gewerberegistern, beseitigt und einschlägige Prozesse vereinheitlicht sowie gestrafft.⁶⁰ Das GISA dient ferner neben der Information für die Allgemeinheit und der Gewerbeverwaltung auch der Aufgabenwahrnehmung anderer Behörden und Einrichtungen, wie der Finanzämter, Sozialversicherungsträger oder der Wirtschaftskammer Österreich.⁶¹

Aus technisch-organisatorischer Sicht mag damit ein „Paradigmenwechsel“⁶² verbunden sein. Aus rechtsdogmatischer Sicht hat sich an den spezifischen Rechtswirkungen der Registereintragung aber nichts geändert: Bei (echten) Anmeldungsgewerben iSd § 5 Abs 1 GewO 1994 ist die Anmeldung⁶³ für das Entstehen der Gewerbeberechtigung konstitutiv. Die Behörde hat den Anmelder binnen drei Monaten in das GISA einzutragen und ihn hiervon durch Übermittlung des GISA-Auszugs zu

57 RV 1117 BlgNR 21. GP, 86.

58 BGBl I 18/2015.

59 § 145 GewO 1859. Mit der GewO-Novelle 1981 (BGBl 619/1981) wurde die automationsunterstützte Führung des Gewerberegisters vorgesehen, die Gewerberechts-Novelle 1992 (BGBl 29/1993) führte ein „Zentrales Gewerberegister“ beim Wirtschaftsministerium ein, welches die Daten aus den einzelnen Registern zusammenfasste. Die folgenden Novellen 1996 und 2002 sahen nähere Bestimmungen vor, insbesondere über die einzutragenden Daten und die aus dem Gewerberegister zu erteilenden Auskünfte.

60 RV 323 BlgNR 25. GP, 1. Neu ist insbesondere die Aufnahme von Informationen über die Erbringung eines individuellen Befähigungsnachweises, der Erteilung von Nachsichten sowie die Anerkennung oder Gleichhaltung von Ausbildungen unmittelbar in das GISA (§ 365a Abs 2 Z 10 GewO 1994). Damit soll die bislang mitunter erforderliche Wiedervorlage von bestimmten Unterlagen entfallen (zB wenn der Standort der Ausübung der Gewerbeberechtigung gewechselt wird). Diese Informationen können nunmehr über das GISA von allen Gewerbebehörden abgerufen werden.

61 Siehe § 158 Abs 4 BAO, § 360 Abs 3 ASVG und § 365f Abs 1 GewO.

62 RV 323 BlgNR 25. GP, 1

63 Soweit alle Antrittsvoraussetzungen vorliegen (§ 5 Abs 1 GewO 1994).

verständigen.⁶⁴ Derartige Auszüge gelten schon seit der GewO-Novelle 2002 – im Gegensatz zum Gewerbeschein ab der GewO-Novelle 1973⁶⁵ – nicht als Bescheid, sondern als schlicht-hoheitliches Handeln, genauer: als behördliche Wissenserklärungen.⁶⁶ Demgegenüber erfolgt die Löschung fehlerhafter Eintragungen bescheidmäßig – diesfalls auch nicht durch die Bezirksverwaltungsbehörde, sondern durch die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde.⁶⁷

In diesem System entstehen zwangsläufig Rechtsschutzlücken: Da die Eintragung kein Bescheid ist und auch sonst kein Rechtsschutz gesetzlich vorgesehen ist, scheidet eine Säumnisbeschwerde gegen die untätige Behörde nach Art 130 Abs 1 Z 3 B-VG ebenso aus wie eine Verhaltensbeschwerde nach Art 130 Abs 2 Z 1 B-VG. Die GewO sieht folglich kein Instrument vor, um die Eintragung zu erzwingen. Das ist schon bei echten Anmeldungsgewerben nicht hinnehmbar⁶⁸ und verstößt gegen Art 6 StGG und das Rechtsstaatsprinzip.⁶⁹ Noch gravierender wirkt sich diese Rechtsschutzlücke bei den erwähnten Hybridgewerben aus, bei denen die der GewO unterliegende Tätigkeit erst ab der Eintragung in das GISA ausgeübt werden darf.⁷⁰ Eine verfassungskonforme Lösung wäre die Zulassung eines Antrags auf Feststellung des Vorliegens der Antrittsvoraussetzungen durch die Gewerbebehörde.⁷¹

C) Die Gewerbelizenz

Mit der GewO-Novelle 2017 wurde die Gewerbelizenz (Single License, § 38 GewO 1994)⁷² eingeführt.⁷³ Sie wird *uno actu* mit der Anmeldung der ersten Gewerbeberechtigung erworben und bleibt bis zum Ende

64 § 340 Abs 1 S 2 GewO 1994.

65 Pöschl, ZfV 2005, 666 ff; dieselbe, System Rz 231.

66 Roth, ZfV 2014, 804.

67 § 363 Abs 4 GewO 1994. Siehe dazu etwa VwGH 23.11.2016, Ra 2016/04/0119. Aus der genannten Bestimmung folgt eine Art „Bestandskraft“ der GISA-Eintragung.

68 Siehe dazu Roth, ZfV 2014, 806, wonach das Argument, die fehlende Rechtsschutzmöglichkeit sei im Fall eines Anmeldungsgewerbes unerheblich, weil diesfalls schon durch die Anmeldung und bei Vorliegen der Voraussetzungen die Gewerbeberechtigung *ex lege* entstanden ist, zu kurz greift. Der Anmelder müsse insbesondere erkennen können, wie die Behörde zu der Anmeldung steht (entweder durch Eintragung oder durch Feststellungs- bzw Untersagungsbescheid).

69 Zur entsprechenden Argumentation siehe Roth, ZfV 2014, 808 f.

70 Siehe dazu oben II.B. sowie Pöschl, System Rz 241.

71 Pöschl, System Rz 231; Roth, ZfV 2014, 809.

72 Siehe dazu im Detail Stolzlechner, ÖZW 2017, 154 f.

73 Die Bestimmung tritt mit 1.5.2018 in Kraft (§ 382 Abs 87 GewO 1994).

der letzten Gewerbeberechtigung bestehen.⁷⁴ An dem Regime der Gewerbeberechtigungen ändert die Lizenz als „*rechtliche Zusammenfassung aller von einer Person angemeldeten Gewerbe*“⁷⁵ damit nichts: Soll sie erweitert werden, dann sind reglementierte Gewerbe – wie bisher – anzumelden. Demgegenüber müssen weitere freie Gewerbe zwar nur noch angezeigt⁷⁶ werden, es sind aber dieselben Unterlagen wie bei der Anmeldung erforderlich. Die Einführung der Lizenz ist daher nicht als materielle Gewerbeliberalisierung, sondern vielmehr als Verwaltungsmodernisierung bzw. Verfahrensvereinfachung einzustufen.⁷⁷ Wenn § 38 Abs 2 GewO 1994 daher bestimmt, dass die Gewerbelizenz „sämtliche Gewerbe“ (einschließlich der Nebenrechte) umfasst, ist das so zu lesen, dass sie sämtliche *erworbene* Gewerbeberechtigungen umfasst.⁷⁸

Eine schwierigere Rechtsfrage wirft die mit § 38 GewO 1994 in Verbindung stehende neue Bestimmung des § 371b GewO 1994 auf: Dieser setzt auf „Beraten statt Bestrafen“, allerdings nur dann, wenn „Tätigkeiten im Bereich freier Gewerbe das von der Gewerbelizenz umfasste Ausmaß angezeigter Gewerbe samt der dem Gewerbetreibenden zustehenden Nebenrechte überschreiten“.⁷⁹ Da weder diese Bestimmung noch § 38 GewO 1994 Regelungen für den bisherigen Bestand an Gewerbeberechtigungen vorsehen, Gewerbelizenzen also nur bei neuen Gewerbeberechtigungen begründet werden, führt das dazu, dass der Rechtsvorteil einer Beratung statt einer Bestrafung nur bei freien Gewerben im Rahmen einer Gewerbelizenz gilt. Eine sachliche Rechtfertigung für diese Ungleichbehandlung ist nicht ersichtlich.⁸⁰ Diese Regelung ist daher entweder verfassungskonform so zu interpretieren, dass sie auch auf „alte“ Gewerbeberechtigungen anwendbar ist, oder sie ist als verfassungswidrig aufzuheben.

74 § 38 unterscheidet dabei missverständlich zwischen dem „Recht, gewerbsmäßig Tätigkeiten auszuüben (Gewerbelizenz)“ und dem „Recht, ein Gewerbe auszuüben (Gewerbeberechtigung)“.

75 Stolzlechner, ÖZW 2017, 156.

76 § 345 GewO 1994. Diesbezüglich ist auch auf die Regelung in § 5 Abs 1 GewO 1994 zu verweisen, wonach das betreffende Gewerbe (nur) auf Grund der Anmeldung (§ 339) ausgeübt werden darf. Diese Bestimmung wurde iZm der Neuregelung des § 38 nicht geändert. Dennoch ist sie so zu lesen, dass das betreffende freie Gewerbe auf Grund der Anmeldung nach § 339 oder der Anzeige nach § 345 ausgeübt werden darf (Gruber/Pallege-Barfuß, GewO 1994, § 5, Rz 3a).

77 Zu den Liberalisierungseffekten der Gewerbelizenz: Stolzlechner, ÖZW 2017, 156.

78 Handig, RdW 2017, 543.

79 § 371b GewO 1994.

80 Siehe auch Handig, RdW 2017, 543, FN 12.

IV. Europäisierung

A) „Rechtspolitisches Fingerspitzengefühl“...

Im Zuge der Europäisierung wurde die historisch eher fremdenfeindlich konzipierte GewO⁸¹ gegenüber ausländischen Gewerbetreibenden und insbesondere EWR-Bürgern geöffnet. Aufgrund der zentralen Bedeutung des gewerblichen Berufsrechts für den Marktzugang ist es allerdings erstaunlich, dass die GewO weit weniger unionsrechtlichen Einflüssen ausgesetzt ist als andere Teile des Wirtschaftsverwaltungsrechts, wie etwa das Regulierungs- und Vergaberecht. Ein einheitliches europäisches Berufsrecht bzw eine „europäische GewO“ existiert nicht, das europäische Sekundärrecht regelt Zugang und Ausübung des Gewerbes nur unsystematisch und punktuell.^{82,83} Soweit das Sekundärrecht – hier vor allem die BerufsanerkennungsRL⁸⁴ – gewerbliche Vorgaben enthält, beruhen diese auf einem System der gegenseitigen Anerkennung; harmonisierte Mindestanforderungen⁸⁵ sind nur für einzelne Berufe vorgesehen. Das Sekundärrecht ist also weniger von regulatorischen Absichten, als vielmehr von dem Ziel der Gewährleistung eines möglichst friktionslosen grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs geprägt. Innerhalb dieses weiten Rahmens entscheiden die Mitgliedstaaten autonom, in welcher konkreten Form das jeweilige Gewerberechtssystem und die Verwaltungsorganisation ausgestaltet werden, insbesondere ist es ihnen erlaubt, die „Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten von der Einhaltung von durch das Allgemeininteresse gerechtfertigten Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ abhängig zu machen.⁸⁶ Hinzu tritt, dass auf nationaler Ebene, wie dargestellt, wirksame Liberalisierungsschritte unternommen wurden⁸⁷ und der Union

81 Rill, Das Gewerberecht: Grundfragen, Grundsätze und Standort im Rechtssystem, in: Korinek (Hg), Gewerberecht – Grundfragen der GewO 1994 in Einzelbeiträgen (1995), 1 (28 f).

82 Siehe etwa die VersicherungsvermittlungsRL 2002/92/EG.

83 Leitl-Staudinger, Hat das Wirtschaftsordnungsrecht Zukunft?, ÖZW 2015, 9 (13); Stolzlechner/Horvath, Überlegungen zum Verhältnis des österreichischen Gewerbe-rechts zum europäischen Gemeinschaftsrecht, ZÖR 2009, 397 (419 f).

84 RL 2005/36/EG.

85 ZB Mindestausbildungsbedingungen von Ärzten und Zahnärzten, von Kranken-pflegerinnen oder von Architekten.

86 Siehe nur EuGH 6.6.1996, Rs C-101/94, *Kommission/Italien*, ECLI:EU:C:1996:221.

87 So ist der Gesetzgeber etwa Zweifeln an der unionsrechtlichen Zulässigkeit des Gebietsschutzes in EuGH 23.12.2015, Rs C-293/14, *Hiebler*, ECLI:EU:C:2015:843, Rn 70 zuvorgekommen und hat die Bestimmungen der GewO zu Rauchfangkehrern novellierte (BGBl I 48/2015): Nach § 123 Abs 1 iVm § 120 Abs 1 GewO idgF besteht „nur noch“ für sicherheitsrelevante Tätigkeiten im öffentlichen Auftrag ein Gebiets-

keine allgemeine wirtschaftsrechtliche Kompetenz zukommt.⁸⁸ Die hohe Dynamik des Gewerberechts ist daher – zumindest was das gewerbliche Berufsrecht betrifft – nur zu einem geringen Teil auf das Unionsrecht zurückzuführen.

Ob dieses bisher an den Tag gelegte „rechtspolitische Fingerspitzengefühl“⁸⁹ der Union bei der Austarierung des Ziels der Herstellung von Marktzugang einerseits und dem Respekt vor mitgliedstaatlichen Besonderheiten andererseits auch in Zukunft zu konstatieren sein wird, ist fraglich. Die an sich nicht zu beanstandende Reform der BerufsankennungsRL 2005/36/EG durch die RL 2013/55/EU forderte ua eine umfassende Überprüfung der Verhältnismäßigkeit der Berufsreglementierungen durch die Mitgliedstaaten und eine entsprechende Berichterstattung an die Kommission. Das derzeit in Trilogverhandlungen stehende „Dienstleistungspaket“ geht darüber hinaus – es wird, sollte es wie vorgeschlagen beschlossen werden, empfindliche Kompetenzausweitungen der Europäischen Kommission zu Lasten der Mitgliedstaaten mit sich bringen.⁹⁰ So ist eine dem nationalen Gesetzgebungsverfahren vorgelagerte präventive Prüfung von Berufsreglementierungen durch die Kommission vorgesehen, die mit einem Untersagungsbeschluss enden kann. Abgesehen von der Frage der Kompetenzdeckung, steht dieses System eines Quasi-„Genehmigungsvorbehalts“ der Kommission in ei-

schutz. Zur liberalen Judikatur des VfGH betreffend Bedarfsprüfungen siehe VfSlg 10.932/1986 (Taxi-Konzessionen) oder 11.483/1987 (Güternahtverkehr). Zum „Liberalisierungspotential“ aus verfassungsrechtlicher Sicht siehe Potacs/Wutscher, Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung von Befähigungsnachweiserfordernissen in der GewO, ÖZW 2017, 173 ff.

88 Der hier einschlägige Art 53 Abs 1 AEUV ermöglicht den Erlass von RL für die gegenseitige Anerkennung von Zeugnissen und anderen Befähigungsnachweisen sowie zur „Koordinierung“ mitgliedstaatlicher Vorschriften, wobei diese auch eine – iSd Erleichterung der Freizügigkeit stehende – Rechtsvereinheitlichung umfassen kann (siehe dazu etwa Hempel, Art 53 AEUV, in: Mayer/Stöger [Hg], EUV/AEUV [Stand Juli 2014] Rz 4). Der ebenfalls in Frage kommende Art 114 AEUV verlangt, dass der europäische Rechtsakt tatsächlich zur Beseitigung bestehender Hemmnisse bei der Verwirklichung des Binnenmarkts beiträgt oder spürbare Wettbewerbsverzerrungen beseitigt (kritisch zur neuerdings sehr weiten Auslegung dieser Kompetenz durch den EuGH mwN Müller, ÖZW 2017, 73).

89 Stolzlechner/Horvath, ZÖR 2009, 420.

90 Nach dem Richtlinienvorschlag zum Notifizierungsverfahren (KOM[2016] 821 endg) und zur Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (KOM[2016] 822 endg) müsste sich ein Mitgliedstaat schon bei der Notifizierung berufsrechtlicher Regelungen, die vor dem Abschluss des nationalen Gesetzgebungsverfahrens zu erfolgen hat, gegenüber der EU-Kommission rechtfertigen. Innerhalb einer dreimonatigen Frist („Konsultationsphase“) darf die Regelung nicht beschlossen werden, wobei die Stillhaltefrist durch eine sogenannte „Vorwarnung“ verlängert werden kann. Sollten Bedenken über die Vereinbarkeit mit der DienstleistungsRL 2006/123/EG bestehen bleiben, kann die Kommission dem Mitgliedstaat mit Beschluss aufgeben, die betroffene Regelung nicht zu erlassen oder aufzuheben.

nem Spannungsverhältnis zum Demokratieprinzip⁹¹ und zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des Art 5 Abs 4 EUV.⁹² Auch die geplante Dienstleistungskarte steht in der Kritik: Sie soll den Verwaltungsaufwand für Dienstleister, die ihre Aktivitäten auf andere Mitgliedstaaten ausweiten möchten, verringern. Zu diesem Zweck verbindet der Vorschlag kurze behördliche Entscheidungsfristen mit Genehmigungsfiktionen.⁹³ Das dürfte, sollen die nationalen Anforderungen gewahrt bleiben, den Verwaltungsaufwand deutlich erhöhen.⁹⁴

B) ... und nationales Zuständigkeitsgeflecht

Für die Administrierung des Marktzugangs von EWR-Unternehmen kommt den Bezirksverwaltungsbehörden anders als sonst keine zentrale Stellung zu. Das VI. Hauptstück (EWR-Anpassungsbestimmungen) sieht – systematisch verfehlt zwischen Straf- und Übergangsbestimmungen⁹⁵ – Sondervorschriften für Unternehmen aus dem EWR vor. An dieser Stelle interessieren die besonderen Zuständigkeitsvorschriften dieser Bestimmungen: Für den Vollzug der unmittelbaren Ermächtigung des § 373a Abs 1 GewO 1994 zur Erbringung vorübergehender und gelegentlicher gewerblicher Dienstleistungen⁹⁶ in Österreich ist der BMA (nunmehr: BMDW) zuständig, für die Anerkennung von Befähigungsnachweisen gemäß § 373c GewO 1994 – allerdings erst seit der

91 Art 2 S 1 EUV.

92 Siehe dazu insbesondere *Deutscher Bundestag*, Drucksache 18/11442 vom 8.3.2017, 6 ff, wonach ua nicht ausreichend dargelegt wird, warum das primärrechtlich vorgesehene System des Vertragsverletzungsverfahrens für das Aufgreifen von Unionsrechtswidrigkeiten im nationalen Berufsrecht nicht hinreichend ist.

93 Im Vorschlag über eine VO sowie eine RL zur Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte (KOM[2016] 824 endg und KOM[2016] 823 endg) ist Folgendes vorgesehen: Will ein Unternehmer vorübergehend Dienstleistungen im EU-Ausland erbringen, hat er einen Antrag auf Ausstellung einer Dienstleistungskarte an die Koordinierungsstelle des Herkunftsstaats zu stellen, der an jene des Aufnahmestaats weitergeleitet wird. Die Dienstleistungskarte wird in Form eines elektronischen Zertifikats ausgestellt, wenn die Behörde des Aufnahmestaats nicht innerhalb von vier Wochen widerspricht. Es tritt damit eine Genehmigungsfiktion ein. Ein ähnliches System mit teilweise noch kürzeren Fristen ist auch für Niederlassungen vorgesehen. Ein nachträglicher Entzug der unbefristet erteilten Dienstleistungskarte aufgrund von Umständen, die bereits bei Antragstellung hätten geprüft werden können, ist dabei nicht möglich.

94 Nicht zuletzt auch deswegen, weil das Dienstleistungspaket die Einrichtung einer Koordinierungsbehörde fordert. Zur rechtlichen Kritik an der Dienstleistungskarte siehe *Deutscher Bundestag*, Drucksache 18/11442 vom 8.3.2017, 8 f.

95 *Pöschl*, System Rz 14 und 330.

96 Dabei ist auch bei kurzfristiger (einmaliger) Tätigkeit im Inland stets Gewerbsmäßigkeit anzunehmen, ohne dass es auf das Vorliegen von Wiederholungsabsicht ankommt (*Mayer*, Internationaler Dienstleistungsverkehr und österreichische GewO [2013] 161).

4. GewO-Novelle 2012⁹⁷ – der Landeshauptmann.⁹⁸ Das gilt auch für die Gleichhaltung von Berufsqualifikationen gemäß § 373d GewO 1994. Daneben bestehen aber noch weiterhin vereinzelte Zuständigkeiten der Bezirksverwaltungsbehörden.⁹⁹ Die zersplitterte Kompetenzlage ist nicht nur schwer durchschaubar, sie steht auch in einem Spannungsverhältnis zum Äquivalenzprinzip. Das gilt insbesondere für das System der Anerkennung von Befähigungsnachweisen, das zwischen Qualifikationen, die im Inland (§ 18) und solchen, die in einem EWR-Staat (§ 373c) erworben wurden, unterschiedliche Verfahren vorsieht: Während Erstere im Anmeldeverfahren bei der Bezirksverwaltungsbehörde vorgelegt werden können, bedürfen Zweitere einer vorherigen Anerkennung durch den Landeshauptmann, wobei die Bezirksverwaltungsbehörde die sonstigen Antrittsvoraussetzungen zu prüfen hat – insofern ist der Marktzugang für Personen mit ausländischem Qualifikationsnachweis deutlich mühsamer als für solche mit inländischem Nachweis.¹⁰⁰ Daher wurde in der Literatur mit gutem Grund vorgeschlagen, die Aufgabe der Anerkennung von EWR-Nachweisen den Bezirksverwaltungsbehörden zu übertragen.¹⁰¹

97 BGBl I 85/2012. Zuvor war der BMFWJ zuständig. Die RV 1800 24. GP, 1 und 23 begründet dies mit der vom DLG für den Landeshauptmann vorgesehene Funktion des EAP.

98 Entsprechende Anträge können freilich auch über den EAP (also das Amt der Landesregierung) eingebracht werden (§ 6 DLG).

99 Diese sind etwa im Rahmen des Anmeldeverfahrens nach § 19 GewO 1994 zuständig für die Feststellung, ob ein individueller Befähigungsnachweis dem in der Befähigungsnachweis-Verordnung verlangten Niveau entspricht. IdZ können auch ausländische Qualifikationsnachweise vorgelegt werden (Pöschl, System Rz 188). Insofern wird dieses Verfahren in der hL als eine Alternative zu jenem nach § 373c GewO 1994 gesehen (aA mit überzeugenden Argumenten Pöschl, System Rz 191). Daneben können individuelle Befähigungen in bestimmten Fällen auch durch den Bundesminister anerkannt werden (siehe §§ 25 Abs 3 und 31 Abs 4 GewO 1994; kritisch dazu Pöschl, System Rz 189: „rechtspolitisch wenig überzeugend“). Entscheidet allerdings der Landeshauptmann über die Befähigung im Rahmen des § 373c GewO 1994, so sind die übrigen Antrittsvoraussetzungen dennoch von den Bezirksverwaltungsbehörden zu beurteilen. Im Übrigen sind Letztere Verwaltungsstraßenbehörden auch in den Fällen grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung: So stellt etwa die grenzüberschreitende Ausübung eines Gewerbes in Österreich ohne Vorhandensein einer entsprechenden Berechtigung für die Ausübung dieses Gewerbes im Herkunftsmitgliedstaat eine Verwaltungsübertretung gemäß § 366 Abs 1 Z 1 GewO 1994 dar, die von den Bezirksverwaltungsbehörden zu ahnden ist.

100 Pöschl, System Rz 181; siehe auch Wutscher, § 373c, in: Ennöckl/Raschauer/Wessely (Hg), GewO (2015) Rz 8.

101 Pöschl, System Rz 192.

V. Schluss

Diese Schlaglichter mögen für einige abschließende Bemerkungen genügen. Die Liberalisierungs- und Verwaltungsmodernisierungserfolge der letzten Jahrzehnte sind nicht von der Hand zu weisen. Sie haben erhebliche Erleichterungen und Vereinfachungen – sowohl für Unternehmer wie auch für Gewerbebehörden – beim Zugang zu und bei der Ausübung von Gewerben gebracht. Weitere Liberalisierungsschübe sind von den aktuellen europäischen Gesetzgebungsvorschlägen zu erwarten. Gleichzeitig haben diese Entwicklungen das Regelungsdickicht der GewO anwachsen lassen. Das Gewerberecht ist und bleibt insgesamt unübersichtlich sowie teilweise schwer les- und administrierbar. Manche Widersprüchlichkeiten und (Unions- und Verfassungs-)Rechtswidrigkeiten treten deutlich – gerade auch nach der GewO-Novelle 2017 – zu Tage. Insofern ist der Befund von *Karl Korinek*, der Zustand der geltenden GewO sei nicht gut,¹⁰² aufrechtzuerhalten. Für die Bezirksverwaltung bedeutet das, dass die Aufgaben und Herausforderungen in der Vollziehung auf absehbare Zeit nicht weniger werden. Zu hoffen ist daher, dass die von der Bundesregierung angekündigte „Neukodifikation der Gewerbeordnung“¹⁰³ bis 2020 gelingt.

102 *Korinek*, ÖZW 2010, 63.

103 Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017 – 2022.

Die Rolle der Bezirkshauptmannschaft im Anlagenrecht

I. Einleitung

Die Bezirkshauptmannschaft feiert ihren 150. Geburtstag. Schon allein der Umstand, dass eine Behörde auf ein derart langes Bestehen zurückblicken kann, ist ein Beleg dafür, dass sie sich bewährt hat. Das trifft insbesondere – soweit kann das Ergebnis der folgenden Ausführungen bereits vorweggenommen werden – in Bezug auf die Funktion der Bezirkshauptmannschaft als Anlagenbehörde zu.

Die Rolle der Bezirkshauptmannschaft im Anlagenrecht ist vor allem durch die zahlreichen Reformversuche, die in diesem Bereich in den letzten Jahren unternommen wurden, geprägt. In der im Anlagenrecht geführten rechtspolitischen Diskussion stehen sich regelmäßig Wirtschaftsinteressen und Umweltschutzbelange gegenüber. Einerseits erfordern die rasante technologische Entwicklung und der wirtschaftliche Wettbewerb schnelle und verbindliche Entscheidungen, andererseits mahnt die ökologische und demokratiepolitische Verantwortung zu sorgfältiger Abwägung unter Einbeziehung der Öffentlichkeit.¹ In diesem Spannungsverhältnis findet sich die Bezirkshauptmannschaft als Anlagenbehörde wieder. Sie ist im Mehrparteienverfahren gefordert, auf einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen hinzuwirken.

Der Fokus der folgenden Ausführungen richtet sich auf das Anlagen genehmigungsverfahren. Dabei wird nicht verkannt, dass die Rolle der Bezirkshauptmannschaft im Anlagenrecht umfangreicher ist und ihr noch eine Reihe weiterer Aufgaben zukommen. So obliegt ihr etwa nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens die Überwachung der genehmigten Anlage. Sie ist dabei regelmäßig zur Setzung von Zwangsmaßnahmen befugt.² Schließlich trägt die Bezirkshauptmannschaft in ihrer Funktion als Strafbehörde zur Einhaltung der anlagenrechtlichen Vorschriften bei.

1 *Bergthaler*, Der Verfassungsgerichtshof und das „beschleunigte“ Anlagenverfahren, in: FS Holzinger (2017) 133 (134).

2 Vgl zB § 360 GewO 1994.

Das Mitwirken an dieser Festschrift bereitet mir nicht zuletzt deshalb besondere Freude, weil ich die ersten Jahre meiner beruflichen Laufbahn an Bezirkshauptmannschaften verbringen durfte und mich daher auch persönlich viel mit dieser Institution verbindet. Die Zeit in den dortigen Abteilungen „Umwelt und Forst“ sowie „Bau und Gewerbe“ ist mir nicht nur in bester Erinnerung. Sie stellt auch einen wichtigen Teil meiner Ausbildung zum Verwaltungsrechtler dar und hat zudem meinen Standpunkt in staatsorganisatorischen Fragen nachhaltig geprägt.

II. Ausgangssituation: Genehmigungskonkurrenz im Anlagenrecht

Heinz Mayer hat schon im Jahr 1985 konstatiert, dass die Zahl der Verwaltungsgesetze, die behördliche Genehmigungen für bestimmte Anlagen vorsehen, in den letzten Jahrzehnten sprunghaft gestiegen sei.³ Neben den klassischen anlagenrechtlichen Materien Gewerberecht, Baurecht, Wasserrecht, Bergrecht, Abfallwirtschaftsrecht, Forstrecht und Naturschutzrecht sind hier unter anderem auch das Verkehrsrecht (Straße, Schiene, Luft und Wasser) und das Energierecht betroffen.⁴ Die Gründe für die gestiegene Regelungsdichte im Anlagenrecht sind vielfältig,⁵ sie sollen im Folgenden aber nicht im Mittelpunkt stehen.⁶

Der Blick richtet sich vielmehr auf den das Anlagenrecht beherrschenden Grundsatz der „Genehmigungskonkurrenz“ bzw. des „Kumulationsprinzips“. Zwar sind dem B-VG konkurrierende Kompetenzen bekanntlich fremd. Diese Aussage bezieht sich jedoch nur auf den Norminhalt und schließt nicht aus, dass ein Lebenssachverhalt unter

3 Mayer, Genehmigungskonkurrenz und Verfahrenskonzentration (1985) 1.

4 Vgl. zB den 7. Teil in Holoubek/Potacs (Hg), Öffentliches Wirtschaftsrecht³ (2013).

5 Ursächlich für den verstärkten Regelungsbedarf sind zweifellos das durch die technische Entwicklung bedingte höhere Gefährdungspotential der Anlagen und die damit einhergehenden gestiegenen Ansprüche im Umwelt- und Nachbarschaftsschutz. Die Regelungsdichte im Anlagenrecht wird dabei vor allem durch die Umweltgesetzgebung auf europäischer Ebene bestimmt (vgl. zB Schwarzer, In der Wurzel eins? Betrachtungen zum Verhältnis zwischen Umwelt- und Wirtschaftsrecht, ÖZW 2016, 46 [53 ff]). Freilich hat seit Anfang der 1990er Jahre mit den Deregulierungsbestrebungen im Anlagenrecht auch ein gewisser Gegentrend eingesetzt (vgl. Schwarzer, Zur Lage des Anlagenrechts: 20 Jahre Betriebsamkeit, in: Furherr [Hg], Verwaltungsreform im Anlagenrecht [2017] 115 [116 ff]). Im Betriebsanlagenverfahren bildet dabei neben dem Ausbau des vereinfachten Verfahrens die Einführung des konzentrierten Verfahrens seit Jahren ein zentrales Reformanliegen, auf das in Kapitel IV. noch näher eingegangen wird.

6 Das Anlagenrecht kann sowohl dem Wirtschaftsrecht als auch dem Umweltrecht zugeordnet werden. Zum einen enthält es Rechtsvorschriften, die die Wirtschaft oder differenzierend die Ordnung und den Ablauf der Wirtschaft regeln, zum anderen umfasst es Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt vor Einwirkungen dienen (vgl. Schwarzer, ÖZW 2016, 51).

mehreren „Gesichtspunkten“ geregelt wird. Das gilt auch für eine Anlage, die – notwendigerweise – je nach „Gesichtspunkt“ verschiedenen Regelungen unterworfen werden kann.⁷ Daraus folgt, dass für die Verwirklichung eines Vorhabens regelmäßig mehrere Genehmigungen erforderlich sind, die teilweise von unterschiedlichen Behörden nebeneinander vergeben werden und denen Verfahren vorausgehen, in denen unterschiedliche Sacherfordernisse geprüft werden und in denen mitunter sogar unterschiedliche Verfahrensregeln gelten.⁸ So kann sich in den einzelnen Verfahren etwa der Kreis der einzubeziehenden Parteien unterscheiden. Auch ist es nicht ausgeschlossen, dass die in einem Materienverfahren vorgeschriebene Auflage den Intentionen eines anderen Materienverfahrens zuwiderläuft.⁹ Vor allem aber kann die Genehmigungskonkurrenz zu unterschiedlichen Genehmigungsentscheidungen führen und den negativen Effekt haben, dass eine einzelne noch fehlende Genehmigung die Umsetzung des Vorhabens blockiert und somit die Gesamtverfahrensdauer deutlich erhöht.¹⁰

Die Notwendigkeit mehrerer Genehmigungen für ein und dasselbe Vorhaben ist freilich kein bürokratischer Selbstzweck. Die Genehmigungskonkurrenz ist darauf zurückzuführen, dass die Errichtung und der Betrieb einer Anlage regelmäßig Auswirkungen auf unterschiedliche Schutzgüter entfaltet, die thematisch in verschiedenen (und teilweise kompetenzrechtlich getrennten) Materiengesetzen geregelt sind und dementsprechend von einander unabhängige Genehmigungspflichten auslösen. Man denke hier nur an den klassischen verwaltungsrechtlichen Klausurfall einer gewerblichen Betriebsanlage, die nicht nur ein Bauwerk darstellt und in das öffentliche Straßennetz eingebunden werden muss, sondern auch mit einer Einleitung in ein Gewässer verbunden ist, eine Waldfläche beansprucht und Auswirkungen auf einen geschützten Lebensraum entfaltet.

Der Grundsatz der Genehmigungskonkurrenz bedeutet, dass der Vorhabenswerber, falls sein Vorhaben verschiedene materiengesetzliche Genehmigungstatbestände erfüllt, nicht nur einen, sondern mehrere Genehmigungsanträge mit den jeweils geforderten Unterlagen bei der Behörde bzw – im Fall unterschiedlicher Zuständigkeiten – bei den

7 Mayer, Genehmigungskonkurrenz 25.

8 Wiederin, Verfahrenskonzentration, in: FS Mayer (2011) 837.

9 Vgl zu widersprüchlichen Auflagen *Merli/Rogatsch*, Verbesserungsmöglichkeiten bei Anlagengenehmigungsverfahren, JRP 2010, 60 (62) mwN; zu denken ist hier beispielsweise an eine Anlage, die als Luftfahrthindernis (§ 85 Luftfahrtgesetz - LFG) zu kennzeichnen ist (§ 95 LFG), was aber zugleich das Anliegen des Landschaftsschutzes, nämlich eine Anlage möglichst unauffällig in die Landschaft zu integrieren, unterlaufen könnte.

10 *Schmelz/Grassl*, In Trippelschritten zum One-Stop-Shop, *ecolex* 2017, 956.

Behörden einbringen muss. Die Genehmigungskonkurrenz trifft aber nicht nur den Vorhabenswerber. Sie stellt auch eine Herausforderung für die Behörde(n)¹¹ dar, die mehrere, auf ein Vorhaben bezogene Verfahren zu führen hat (haben). Anlagenbehörde ist dabei regelmäßig die Bezirksverwaltungsbehörde (und damit auch die Bezirkshauptmannschaft)¹².

III. Die Bezirkshauptmannschaft als „Regelbehörde“ im Anlagenverfahren

A) Dezentrale und allzuständige Behörde

Um die Rolle der Bezirkshauptmannschaft im Anlagenverfahren näher ergründen zu können, bedarf es zunächst einer allgemeinen Charakterisierung dieses Behördentyps.

Die Bezirkshauptmannschaften bilden gemeinsam mit den Statutarstädten als Bezirksverwaltungsbehörden¹³ relativ allzuständige Landesverwaltungsbehörden erster Instanz.¹⁴ Die räumlich geschlossenen und mit (subsidiärer) Allzuständigkeit ausgestatteten Bezirkshauptmannschaften sind mit dem Amt der Landesregierung organisatorisch verflochten.¹⁵ In Angelegenheiten der Landesvollziehung sind sie der Landesregierung und in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung dem Landeshauptmann hierarchisch untergeordnet. Für das Anlagenverfahren ist insbesondere von Bedeutung, dass die Bezirkshauptmannschaften als „Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern“ (Art 15 Abs 10 B-VG) sowohl mit Aufgaben der Bundesverwaltung als auch mit Aufgaben der Landesverwaltung betraut sind. Insofern liegt es nahe, sie als „Regelbehörde“ zu definieren, bei der möglichst viele Kompetenzen angesiedelt werden können. So sahen auch schon im Jahr 1925 die Gesetze zur Vereinfachung der Verwaltung zahl-

11 Es können für die einzelnen Verfahren auch unterschiedliche Behörden zuständig sein.

12 Zu den Begriffen siehe FN 13.

13 In den Verwaltungsvorschriften wird durchgehend der Begriff „Bezirksverwaltungsbehörde“ verwendet. Es handelt sich dabei um die zusammenfassende Bezeichnung für die (Magistrate der) Statutarstädte einerseits und die Bezirkshauptmannschaften andererseits (vgl. B Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ [2017] Rz 311).

14 Pürgy, Bezirksverwaltungsbehörden, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder I (2012) Rz 1.

15 Ranacher, Die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern als effiziente Regierungsorganisation – Plädoyer für ein nach wie vor modernes Konzept, JRP 2015, 199 (200).

reiche Zuständigkeiten der Bezirkshauptmannschaften vor.¹⁶ Der in den Bezirksverwaltungsbehörden verwirklichte Grundsatz der „Mischverwaltung“ ermöglicht eine Integration sachlich zusammenhängender Verwaltungsbereiche und kann damit in Richtung einer Entschärfung der Genehmigungskonkurrenz bzw des Kumulationsprinzips wirken.¹⁷

Die Bezirkshauptmannschaften stehen für ein auf Dezentralisation und Konzentration beruhendes Modell der Verwaltung.¹⁸ Mit Dezentralisation ist hier gemeint, dass eine räumliche Verteilung von Behörden auf verschiedene Sprengel erfolgt und die Verwaltungsaufgaben somit nicht von einer einzigen Stelle besorgt werden.¹⁹ Dadurch rücken die Behörden näher an die Bürgerinnen und Bürger heran und können die lokalen Verhältnisse leichter eruieren und berücksichtigen.²⁰ Der Umstand, dass die zuständige Behörde die örtlichen und regionalen Verhältnisse kennt und darauf Bedacht nehmen kann, wirkt regelmäßig positiv auf die Akzeptanz ihrer Entscheidungen aus.²¹ Eine dezentrale Organisation führt oft auch zu transparenteren Entscheidungsvorgängen.²² Freilich kann sich ein Zuviel an Ortsnähe auch negativ auf die Entscheidungsqualität auswirken. Das ist dort nicht ausgeschlossen, wo die Nähe und enge Verbundenheit der Behörde bzw der behördlichen Organwalter die Objektivität und Unbefangenheit in Frage stellen. An der notwendigen Distanz kann es etwa Gemeindeorganen, die hoheitliche Entscheidungen zu treffen haben, fehlen.²³ Die Bezirkshauptmannschaft ist hier ausgewogener positioniert, sie weist die gewünschte Ortsnähe auf, ohne dabei – selbst bei kleineren Verwaltungssprengeln – die gebotene Distanz zu verlieren.

Der Begriff der Konzentration stellt auf den Grad der fachlichen Spezialisierung ab.²⁴ Es geht um die Frage, ob eine allzuständige Behörde

16 Vgl die Nachweise bei *Wiederin*, Verfahrenskonzentration 839.

17 *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 386 f.

18 *Bußjäger*, Die „allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern“ – Auslaufmodell oder Zukunftskonzept der Verwaltungsmodernisierung, ZÖR 62 (2007), 175 (189).

19 Vgl etwas abweichend *Wimmer*, Dynamische Verwaltungslehre (2010) 179.

20 *Pöschl*, Behörden und Personal im Asylvollzug, in: Merli/Pöschl (Hg), Das Asylrecht als Experimentierfeld (2017) 41 (42).

21 *Ranacher*, JRP 2015, 202.

22 *Holzinger/Frank*, Die Organisation der Verwaltung, in: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer* (Hg), Österreichische Verwaltungslehre (2013) 81 (86).

23 Auf Gemeindeebene kommt hinzu, dass das in der hoheitlichen Vollziehung (zB im Baurecht) tätige Organ von den Gemeindebürgern gewählt wird. So ist der Bürgermeister als Verwaltungsorgan streng an das Gesetz gebunden, als „politisches Organ“ fühlt er sich den Gemeindebürgern, die Antragsteller oder Nachbar im Bauverfahren sind, verpflichtet (vgl *Pürgy*, Verwaltung und parlamentarische Rechtsetzung, Habilitationsschrift WU Wien [2017] 33).

24 *Holzinger/Frank*, Organisation der Verwaltung 87.

eingesetzt werden soll oder besser eine spezialisierte. So besteht die Stärke einer allzuständigen Behörde wie der Bezirkshauptmannschaft darin, dass sie viele Materien überblickt und auch weiß, wie diese zusammenwirken.²⁵ Eine solche Fertigkeit ist gerade im Anlagenverfahren, in dem regelmäßig mehrere Genehmigungsregime für ein Vorhaben zur Anwendung kommen, gefragt. Die Bezirkshauptmannschaften sind in vielen Bereichen der Verwaltung die erste behördliche Ansprechstelle für die Bürgerinnen und Bürger. Sie erfüllen als allzuständige und dezentral organisierte Verwaltungsinstanz eine wichtige integrative Funktion.²⁶ Eine allzuständige Behörde kann mit komplexen Materien, die viel juristischen, wirtschaftlichen oder technischen Sachverstand erfordern, jedoch auch überfordert sein.²⁷ In diesen Fällen sind Spezialbehörden gefragt, die mit der entsprechenden Ausstattung und auf Grund ihrer besonderen Kenntnisse und Fähigkeiten solche Verfahren in der gebotenen Qualität und Raschheit erledigen können. Die Bezirkshauptmannschaften können aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht somit als ein Gegenmodell zu den auf Spezialisierung ausgerichteten und zentral organisierten Regulierungsbehörden oder zu dem im Jahr 2012²⁸ eingerichteten Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl angesehen werden.²⁹

Das Anlagenrecht kann sich in einigen Bereichen – auch bedingt durch die starke unionsrechtliche Determinierung – zwar durchaus als komplex erweisen³⁰ (was für die Zuständigkeit einer Spezialbehörde sprechen würde). Die Herausforderung für die Anlagenbehörde besteht jedoch in erster Linie darin, die verschiedenen, auf ein Vorhaben anzuwendenden Verwaltungsmaterien zu überblicken und diese koordiniert zu vollziehen. Insofern erweist sich die Zuständigkeit einer all-

25 Pöschl, Behörden 43.

26 Ranacher, JRP 2015, 201.

27 Pöschl, Behörden 43; vgl. zum „Spezialisierungsproblem der allgemeinen Verwaltung“ auch Bußjäger, ZÖR 62 (2007), 188 f.

28 BFA-Einrichtungsgesetz (BFA-G, BGBl I 87/2012).

29 Besonderes gilt in Wien, wo mit dem Magistrat eine einheitliche Behörde besteht, der eine subsidiäre Generalkompetenz in Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung zukommt (§ 105 Abs 2 WStV). Der Magistrat hat zudem unter der Leitung und Verantwortung des Bürgermeisters auch die Angelegenheiten der Bezirksverwaltung zu besorgen (§ 107 WStV), wobei magistratsintern diese Agenden grundsätzlich die Magistratischen Bezirksämter erledigen (vgl. Martino, Stadtverfassung, in: Holoubek/Madner/Pauger [Hrsg.], Recht und Verwaltung in Wien [2014] Rz 85).

30 Vgl. nur die Rechtsprechung zur Aarhus-Konvention (zuletzt EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15, *Protect*, und VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074; VwGH 28.3.2018, Ra 2015/07/0055) sowie zur Präklusion (EuGH 15.10.2015, Rs C-137/14, *Kommission/Deutschland*).

zuständigen Verwaltungsinstanz wie der Bezirkshauptmannschaft im Anlagenrecht als naheliegend.

Im Anlagenverfahren gilt – wie in jedem hoheitlichen Verfahren –, dass die Behörde die Einhaltung der Grundsätze eines rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens,³¹ zu denen neben dem Parteigehör und der ordnungsgemäßen Sachverhaltsermittlung auch die Begründung der Entscheidung gehören,³² sicherzustellen hat. Das mag ein Stehsatz sein und als selbstverständlich gelten. Im Anlagenrecht, das als Ordnungsrecht und typisches Mehrparteienverfahren von seinem traditionellen Ansatz her rechtsstaatlich hochentwickelt ist,³³ stellt diese Vorgabe jedoch eine besondere Herausforderung für die Behörde dar. Das Anlagenrecht wird regelmäßig in einem ausgefeilten Verfahren und unter adäquater Beteiligung der Betroffenen vollzogen. Das bedeutet in prozessualer Hinsicht, dass jenen, die von einem Vorhaben materiell in ihrer Sphäre betroffen sind, im Verfahren Parteistellung eingeräumt wird. Der Kreis der einzubeziehenden Akteure hat sich dabei in den letzten Jahren durch die gebotene Umsetzung der Aarhus-Konvention und die damit zusammenhängenden EU-Richtlinien deutlich erweitert.³⁴ In solchen mehrpoligen Verwaltungsrechtsverhältnissen ist es Aufgabe der Behörde, die subjektiv-öffentliche Interessen, die durch das beantragte Vorhaben tangiert werden, zu berücksichtigen. Die Behörde hat dabei auf einen möglichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen hinzuwirken. Dabei gilt es zu beachten, dass den am Anlagenverfahren zu beteiligenden „Dritten“ vielfältige Einwendungs- und Rechtsmittelrechte in die Hand gegeben sind, die nicht nur zur Wahrung des Rechts, sondern auch als Instrument missbräuchlicher Verfahrensverzögerung eingesetzt werden können.³⁵ Das zu erkennen und erfolgreich zu unterbinden, gleichzeitig aber die Durchsetzung der subjektiv-öffentlichen Interessen dieser Parteien sicherzustellen, ist eine der Herausforderungen für die Behörde.

31 So wird ein justizförmiges, rechtsstaatlichen Garantien verpflichtetes Verwaltungsverfahren durch das AVG gewährleistet (vgl. *Holoubek*, Das Verwaltungsverfahren – Juristische Erstversorgung oder „endgültiges“ Verwaltungsverfahren? in: *Holoubek/Lang* [Hg], Korrektur fehlerhafter Entscheidungen durch die Verwaltungs- und Abgabenbehörde [2017] 1 [9 f]).

32 *Eberhard*, Handlungsformen und Rechtsstaat, in: FS Raschauer (2013) 65 (76).

33 *Schulev-Steindl*, Instrumente des Umweltrechts – Wirksamkeit und Grenzen, in: FS Raschauer (2013) 527 (537).

34 *Ennöckl*, Effizienz, Rechtssicherheit und Partizipation als Herausforderung im Umweltrecht, in: Institut für Umweltrecht der JKU Linz (Hg), Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts 2017 (2017) 147.

35 *Schulev-Steindl*, Instrumente 537.

B) Umfassende Zuständigkeiten im Anlagenrecht

Ein Blick in das positive Verwaltungsrecht zeigt, dass die klassischen anlagenrechtlichen Materiengesetze der Bezirksverwaltungsbehörde (und damit auch der Bezirkshauptmannschaft)³⁶ umfassende Zuständigkeiten übertragen. Das trifft sowohl auf jene Materien zu, die in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogen werden (zB Gewerberecht, Wasserrecht, Bergrecht, Abfallwirtschaftsrecht, Forstrecht), als auch auf typische Landesmaterien wie das Naturschutzrecht oder das Veranstaltungsrecht.

Häufig geschieht dies in Form der Normierung einer subsidiären Allzuständigkeit, wie beispielsweise in § 333 GewO 1994, der – mit „Einheitliche Anlaufstelle“ überschrieben – anordnet, dass – soweit nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist – „Behörde im Sinne dieses Bundesgesetzes, und zwar Behörde erster Instanz, die Bezirksverwaltungsbehörde“ ist.³⁷ Die örtliche Zuständigkeit richtet sich mangels ausdrücklicher Anordnung in der GewO 1994 nach § 3 AVG.³⁸ Seit dem Verwaltungsreformgesetz 2001³⁹ ist die Bezirksverwaltungsbehörde auch für die Genehmigung von Betriebsanlagen zuständig, die sich über mehrere Verwaltungsbezirke eines Bundeslandes oder über zwei oder mehrere Bundesländer erstrecken.⁴⁰ Zuvor war für Bezirksgrenzen überschreitende Betriebsanlagen (innerhalb eines Bundeslandes) der Landeshauptmann und Landesgrenzen überschreitende Betriebsanlagen der Bundesminister zuständig.⁴¹ Bis zur Einführung des § 335 GewO 1994 durch BGBl I 85/2013 waren solche, durch grenzüberschreitende Betriebsanlagen bedingte Zuständigkeitskonkurrenzen nach § 4 AVG zu lösen. § 335 GewO 1994 bestimmt nunmehr, dass in diesen Fällen diejenige Bezirksverwaltungsbehörde allein zuständig ist, in deren Bereich

36 Zu den Begriffen siehe FN 13.

37 Mit dem Verwaltungsreformgesetz 2001 (BGBl I 65/2002) sind die in § 334 und § 335 GewO 1994 normierten anlagenrechtlichen „Sonderzuständigkeiten“ des Landeshauptmannes und des Bundesministers als Gewerbebehörde erster Instanz entfallen (vgl. *Paliege-Barfuß*, Der neue one-stop-shop im gewerblichen Betriebsanlagenrecht, in: *Furherr/Schwarzer* [Hg], *Anlagenrecht und Verwaltungsreformgesetz* [2002] 13 [19]).

38 Im Anlagenverfahren kommen die Z 1 und 2 des § 3 AVG in Betracht: so richtet die örtliche Zuständigkeit in Sachen, die sich auf ein unbewegliches Gut beziehen, nach der Lage des Gutes (Z 1) und in Sachen, die sich auf den Betrieb eines Unternehmens beziehen, nach dem Ort, an dem das Unternehmen betrieben wird oder werden soll (Z 2); vgl. dazu *Hengstschläger/Leeb*, AVG I² (2014) § 3 Rz 3 und 4.

39 Siehe FN 37.

40 *Hengstschläger*, Zuständigkeitskonkurrenzen – Erörtert am Beispiel gewerbebehördlicher Betriebsanlagenverfahren, in: *FS Stolzlechner* (2013) 243 f.

41 Vgl. die mit dem Verwaltungsreformgesetz 2001 aufgehobenen § 334 Z 4 und § 335 Z 1 GewO 1994.

sich der größte Teil der Grundfläche der Betriebsanlage befindet, und die übrigen betroffenen Bezirksverwaltungsbehörden zu hören sind.⁴²

Eine ähnliche subsidiäre Regelung zugunsten der Bezirksverwaltungsbehörde findet sich in § 98 Abs 1 WRG 1959. Das Wasserrechtsgesetz 1959⁴³ differenziert in diesem Fall allerdings hinsichtlich der Größe der Anlagen und sieht dementsprechend auch Zuständigkeiten der Oberbehörden vor. So ist etwa für Wasserkraftanlagen mit mehr als 500 kW Höchstleistung der Landeshauptmann⁴⁴ und für Anlagen zur Ausnützung der Wasserkräfte der Donau der Bundesminister⁴⁵ zuständig. Eine erhebliche Ausweitung der Zuständigkeiten der Bezirksverwaltungsbehörde brachte die Wasserrechtsgesetz-Novelle 1997⁴⁶. Davon betroffen waren nicht nur Wasserkraftanlagen, die zuvor bereits ab einer Höchstleistung von 150 kW in die Zuständigkeit des Landeshauptmannes fielen. Auch die (für eine Zuständigkeit des Landeshauptmannes maßgeblichen) Grenzwerte betreffend Wasserversorgungsanlagen⁴⁷ und Abwasserentsorgungsanlagen⁴⁸ wurden mit dieser Novelle deutlich angehoben,⁴⁹ wodurch es zu beachtlichen Zuständigkeitsverschiebungen in Richtung Bezirksebene kam.

Etwas differenzierter stellt sich die Behördenzuständigkeit im Baurecht dar.⁵⁰ So ist von Verfassungs wegen bestimmt, dass die Vollziehung der Angelegenheiten der örtlichen Baupolizei in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden fällt (Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG). Damit ist der Bürgermeister in der Regel Baubehörde erster Instanz.⁵¹ Im vorliegen-

42 Siehe dazu auch *Wendl*, Der Nachbarschutz im gewerblichen Betriebsanlagenrecht in Theorie und Praxis – Ein Überblick, in: FS Stolzlechner (2013) 725 (735).

43 BGBl 215/1959 idF BGBl I 58/2017.

44 § 99 Abs 1 lit b WRG 1959.

45 § 100 Abs 1 lit b WRG 1959.

46 BGBl I 74/1997.

47 So wurde zB die Grenze hinsichtlich des maßgeblichen Versorgungsgebietes von 1000 auf 15.000 Einwohnern angehoben (vgl § 99 Abs 1 lit c WRG 1959).

48 Auch bezüglich der Beseitigung von Abwässern erfolgte eine Anhebung des Grenzwertes von 1000 auf 15.000 Einwohnern (vgl § 99 Abs 1 lit d WRG 1959).

49 Entwässerungs- und Bewässerungsanlagen fielen mit der Novelle BGBl I 74/1997 vollumfänglich in die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde (zuvor war gemäß § 99 Abs 1 lit f WRG 1959 für solche Anlagen ab einer Fläche von mehr als 100 ha der Landeshauptmann zuständig).

50 Das Baurecht gehört ohne Zweifel zu den wichtigsten Rechtsbereichen, die eine Genehmigungspflicht für Anlagen vorsehen; dies deshalb, weil die Bauvorschriften der Länder – auch wenn hier in den letzten Jahren eine gewisse Deregulierung stattgefunden hat – den Kreis der bewilligungspflichtigen Vorhaben sehr weit und general-klauselartig umschreiben (vgl *Mayer*, Genehmigungskonkurrenz 5).

51 *Tolar*, Baurecht, in: *Pürgy* (Hg), Das Recht der Länder II/2 (2012) Rz 61 f, zu den Ausnahmen siehe zB *Jahnel*, Baurecht, in: *Bachmann et al* (Hg), Besonderes Verwaltungsrecht¹¹ (2016) 517 (547).

den Zusammenhang ist jedoch relevant, dass nach Art 118 Abs 7 B-VG auf Antrag einer Gemeinde die Besorgung einzelner Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches nach Maßgabe des Art 119a Abs 3 B-VG durch Verordnung der Landesregierung bzw des Landeshauptmannes auf eine staatliche Behörde übertragen werden kann. Die durch eine solche Delegierungsverordnung bewirkte Übertragung bedeutet, dass die betreffende Angelegenheit nunmehr ausschließlich als solche der staatlichen Verwaltung zu besorgen ist.⁵² Von dieser Möglichkeit machen die Gemeinden häufig in jenen Fällen Gebrauch, in denen neben der baurechtlichen Genehmigung auch eine Betriebsanlagengenehmigung nach der GewO 1994 erforderlich ist.⁵³ Die Delegationsmöglichkeit kann so zum Zweck der Verfahrenskonzentration bei der Bezirksverwaltungsbehörde genutzt werden.⁵⁴

Eine Delegation von Zuständigkeiten ist auch nach dem Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (AWG 2002)⁵⁵ möglich. Gemäß § 38 Abs 6 AWG 2002 ist für die Genehmigung von ortsfesten Behandlungsanlagen zwar der Landeshauptmann zuständig.⁵⁶ Dieser kann jedoch für bestimmte Anlagen der Bezirksverwaltungsbehörde die Zuständigkeit zur Durchführung eines Verfahrens oder zur Vollziehung näher genannter Angelegenheiten⁵⁷ ganz oder teilweise übertragen und sie zur Entscheidung im eigenen Namen ermächtigen, sofern dies im Interesse der Zweckmäßigkeit, Klarheit, Kostenersparnis und Einfachheit gelegen ist. Eine Zuständigkeitsübertragung kann darüber hinaus für bestimmte Anlagentypen und somit weitgehend abstrakt durch Verordnung des Landeshauptmannes vorgenommen werden.⁵⁸ Den Gesetzesmaterialien zu

52 Vgl Mayer/Muzak, B-VG5 (2015) Art 118 B-VG, VII mwN.

53 Siehe zB die NÖ Bau-Übertragungsverordnung 2017 (LGBl 87/2016).

54 Pabel, Baurecht, in: Bergthaler/Grabenwarter (Hg), Musterhandbuch Öffentliches Recht (2013) Rz 3 (7. Lfg).

55 BGBl I 102/2002 idF BGBl I 70/2017.

56 Zu der in § 38 AWG 2002 umfassend vorgesehenen Verfahrens- und Entscheidungskonzentration siehe anschließend unter IV.

57 § 38 Abs 6a AWG 2002 nennt hier die §§ 53 Abs 2, 57 bis 64 und 75.

58 § 38 Abs 6b AWG 2002.

Folge handelt es sich dabei um eine echte Delegation,⁵⁹ wofür insbesondere spricht, dass die Bezirksverwaltungsbehörde im eigenen Namen entscheidet. Sie ist in solchen Fällen auch belangte Behörde in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

Deutlich weniger Kompetenzen kommen der Bezirkshauptmannschaft als Anlagenbehörde im Verkehrsrecht und im Energierecht zu. Das hat in erster Linie damit zu tun, dass sich „Linienvorhaben“ wie Straßen, Eisenbahnanlagen oder Stromleitungen auf Grund ihrer räumlichen Ausdehnung regelmäßig über Bezirksgrenzen (und auch Landesgrenzen) hinweg erstrecken. In diesen Fällen spricht schon die Größe des Verwaltungssprengels gegen eine Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaft; Zuständigkeitskonkurrenzen wären hier unvermeidlich. Dementsprechend überträgt beispielsweise das Bundesstraßengesetz 1971 die bescheidmäßige Festlegung der Trassen von Bundesstraßen dem Verkehrsminister.⁶⁰ Das Eisenbahngesetz 1957 normiert zwar eine Art subsidiäre Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde,⁶¹ für die aus anlagenrechtlicher Sicht relevante Erteilung eisenbahnrechtlicher Baugenehmigungen sind jedoch der Landeshauptmann und der Verkehrsminister zuständig.⁶² Nach dem Starkstromwegegesetz des Bundes ist ebenfalls der Bundesminister zuständige Behörde.⁶³ Auch die auf Art 12 Abs 1 Z 5 B-VG gestützten Landeselektrizitätsgesetze sehen für

59 RV 1005 BlgNR 24. GP, 27; vgl dazu kritisch Sander, § 38 AWC, in: Altenburger/N Raschauer (Hg), Umweltrecht - Kommentar (2014) Rz 25, der die Bezeichnung als „echte“ Delegation in den Erläuterungen für falsch hält. Es sei nämlich die Schaffung eines Instanzenzuges das entscheidende Merkmal einer echten Delegation. Nach dem Willen des Gesetzgebers solle im vorliegenden Fall aber die Zuständigkeit des UVS als Berufungsbehörde bzw nunmehr der jeweiligen Verwaltungsgerichte von der Delegation unberührt bleiben (RV 1005 BlgNR 24. GP, 27). Meines Erachtens ist diese Kritik keineswegs zwingend. Mit dem Hinweis auf den unberührt bleibenden Rechtsmittelzug sollte womöglich nur klargestellt werden, dass mit der Delegation kein Instanzenzug von der Bezirksverwaltungsbehörde zum Landeshauptmann begründet wird. Die Erläuterungen nehmen auch Bezug auf die Judikatur des VfGH zum zwischenbehördlichen Mandat (VfSlg 18.159/2007). Das könnte darauf hindeuten, dass es sich hier um eine – wie es B Raschauer, Verwaltungsrecht Rz 175, nennt – spezielle, „mandatsvermeidende“ Form von Delegation handelt. Zur Unterscheidung zwischen Delegation und Mandat siehe grundsätzlich Schmid, Zuständigkeit und Zuständigkeitsübertragung (2017) 137 f.

60 § 4 Bundesstraßengesetz 1971 (BStG 1971, BGBl 286/1971 idF BGBl I 5/2017).

61 § 12 Abs 1 Eisenbahngesetz 1957 (EisbG, BGBl 60/1957 idF BGBl I 137/2015).

62 § 12 Abs 2 Z 3 und § 12 Abs 3 Z 1 und 6 EisbG.

63 § 24 Starkstromwegegesetz 1968 (BGBl 70/1968 idF BGBl I 112/2003). § 25 leg cit ermöglicht in Einzelfällen eine „Delegierung“ an den örtlich zuständigen Landeshauptmann.

die Genehmigung von Leitungsanlagen überwiegend eine Zuständigkeit der Landesregierung vor.⁶⁴

IV. Verfahrenskonzentration und Bezirkshauptmannschaft

A) Reformbedarf im Anlagenrecht

Der im Anlagenrecht geltende Grundsatz der Genehmigungskonkurrenz bedeutet für den Vorhabenswerber nicht selten eine Vervielfachung bürokratischer Hürden. Ebenso ist bekannt, dass sich aufwändige und nicht optimierte Genehmigungsverfahren negativ auf den im internationalen Wettbewerb stehenden Wirtschaftsstandort Österreich auswirken.⁶⁵ Der Aufwand, den ein Unternehmen für die Erlangung einer Anlagengenehmigung betreiben muss, bildet einen Standortfaktor. Das gilt auch in zeitlicher Hinsicht, weshalb die Verfahrensbeschleunigung als eine wirtschaftspolitische Notwendigkeit angesehen wird.⁶⁶

Der Grundsatz der Genehmigungskonkurrenz beschäftigt aber auch die staatliche Verwaltung. Die Notwendigkeit mehrerer Genehmigungen für ein Vorhaben bedeutet einen beträchtlichen Mehraufwand für die Behörde(n). Parallel abgeführte, nicht aufeinander abgestimmte Verfahren führen regelmäßig zu Doppelgleisigkeiten, wodurch Ressourcen der Verwaltung unnötig gebunden werden. Dazu kann es selbst in jenen Fällen kommen, in denen für sämtliche Genehmigungen die Bezirkshauptmannschaft zuständig ist; nämlich dann, wenn die einzelnen Materienverfahren von den innerhalb der Organisation der Behörde bestehenden Abteilungen gesondert und ohne entsprechende Koordinierung geführt werden.

Den negativen Effekten von Genehmigungskonkurrenzen versucht der Gesetzgeber seit Jahren durch eine Konzentration des nach Materien segmentierten Anlagenrechts entgegen zu wirken.⁶⁷ So gilt die Ein-

64 Tolar, Elektrizitätsrecht und Starkstromwegerecht, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd II/2 (2012) Rz 52. Die Zuständigkeit der Landesregierung ergibt sich bereits aus dem Grundsatzgesetz (vgl § 15 des Bundesgesetzes über elektrische Leitungsanlagen, die sich nicht auf zwei oder mehrere Bundesländer erstrecken, BGBl 71/1968 idF BGBl I 112/2003).

65 Vgl zuletzt zB Schmelz/Grassl, ecolex 2017, 956.

66 Schwarzer, Die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren als wirtschafts- und umweltpolitisches Anliegen, in: Schwarzer (Hg), Die Beschleunigung von Betriebsanlagengenehmigungen (1997) 1 ff.

67 Giese, Das Betriebsanlagenrecht und andere Bereiche des öffentlichen Rechts, in: Stolzlechner/Wendl/Bergthaler (Hg), Die gewerbliche Betriebsanlage⁴ (2016) Rz 305.

führung von Verfahrens- und Entscheidungskonzentrationen als ein zentrales Instrument der Verfahrensoptimierung.⁶⁸ Ankündigungen entsprechender Initiativen – Stichwort: „one-stop-shop“ – haben ihren Fixplatz in den Regierungsprogrammen.⁶⁹ Verfahrens- und Entscheidungskonzentrationen werden aber nicht nur aus verfahrensökonomischen Gründen forciert, sie dienen teilweise auch der Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben zum integrierten Umweltschutz.⁷⁰

In der Vergangenheit wurden auch tatsächlich eine Reihe von Reformschritten in diese Richtung unternommen.⁷¹ Dabei zeigt sich, dass die Umsetzung einer Verfahrenskonzentration kein einfaches Unterfangen ist. So stellt zum einen die bundesstaatliche Kompetenzverteilung eine entscheidende Hürde für die Einführung einer integrierten Vorhabensgenehmigung dar.⁷² Eine Verfahrens- und Entscheidungskonzentration über die Kompetenzgrenzen hinweg setzt ein Tätigwerden des Verfassungsgesetzgebers voraus.⁷³ So hat das Nichtzustandekommen der hierfür notwendigen Zweidrittelmehrheit zuletzt im Rahmen der GewO-Novelle 2017⁷⁴ dazu geführt, dass die ursprünglich in der Regierungsvorlage⁷⁵ noch vorgesehen gewesene Mit Anwendung der bau- und naturschutzrechtlichen Bestimmungen im Betriebsanlagenrecht nicht Gesetz wurde.⁷⁶ Erfolgreicher war in der Vergangenheit die Einführung des § 38 AWG 2002⁷⁷, der – in den relevanten Teilen im Verfassungsrang stehend – eine Totalkonzentration, also eine Konzen-

68 Vgl zB *Kneihs*, Anlagengenehmigungsverfahren als Dauerthema von Reformen – Zwischenbilanz Österreich, in: Merli/Greimel (Hg), Optimierungspotenziale bei Behördenverfahren. Das Beispiel Anlagengenehmigungen (2009) 15 (18) und *Schulev-Steindl*, Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung – Verwaltungsverfahrenrecht, in: Lienbacher/Pürgy (Hg), Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung (2012) 93 (100 ff).

69 Siehe zB das aktuelle Regierungsprogramm „Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017 - 2022“, das den Begriff „one-stop-shop“ zehnmal verwendet (abrufbar unter: <www.bundestkanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017%e2%80%932022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6>, 27.3.2018).

70 *Giese*, Betriebsanlagenrecht Rz 305.

71 Siehe dazu die folgenden Ausführungen unter B.

72 *Wiederin*, Verfahrenskonzentration 837 f.

73 Vgl dazu weiterführend *Mayer*, Genehmigungskonkurrenz 25 ff.

74 BGBl I 96/2017.

75 RV 1475 BlgNR 25. GP.

76 *Bergthaler*, Betriebsanlagen nach der Verwaltungsreform 2017, in: Fuherr (Hg), Verwaltungsreform im Anlagenrecht (2017) 51.

77 BGBl I 102/2002.

tration von bundes- und landesrechtlichen Genehmigungsverfahren vorsieht.⁷⁸

Zum anderen darf nicht übersehen werden, dass gegen die umfassende Einführung einer integrierten Vorhabensgenehmigung durchaus Sacherfordernisse ins Treffen geführt werden können. In einer technisch immer komplexeren und arbeitsteilig organisierten Welt muss auch Verwaltung vielfach Maßarbeit bleiben, in der es ohne Spezialisierung nicht geht und in der sich Herstellung und Vertrieb schlecht trennen lassen.⁷⁹ So wird zu Recht eingewendet, dass die Einheitsgenehmigung eine differenzierte Fachplanung erschweren kann.⁸⁰ Insofern weist die sektorale Segmentierung des Anlagenrechts auch gewisse Vorzüge auf.⁸¹ Ein integrierter Ansatz⁸² ist aus umweltfachlicher Sicht sicher erstrebenswert, seine anspruchsvolle Umsetzung darf jedoch nicht zu Lasten der Prüfqualität in den einzelnen Materien gehen.

B) Zuständigkeits-, Verfahrens- und Entscheidungskonzentration

Die Versuche des Gesetzgebers, den aufgezeigten nachteiligen Auswirkungen der Genehmigungskonkurrenz zu begegnen, setzen an verschiedenen Stellen an. Dementsprechend lässt sich zwischen Zuständigkeitskonzentration, Verfahrenskonzentration im engeren Sinn und Entscheidungskonzentration differenzieren.⁸³ Hinsichtlich der Intensität der Konzentration kann zwischen Koordination, Teilkonzentration und Vollkonzentration unterschieden werden.⁸⁴ Schließlich wird darauf abgestellt, ob der Gesetzgeber im formellen oder im materiellen Recht ansetzt, wenn er auf Genehmigungskonkurrenzen Bedacht nimmt.⁸⁵

Für die Bezirkshauptmannschaft als Anlagenbehörde ist von den aufgezeigten Varianten insbesondere die Zuständigkeitskonzentration von Relevanz. Eine solche liegt vor, wenn die Zahl der Behörden, die über das Vorhaben zu befinden haben, durch Zusammenführung der Zustän-

78 Eine Totalkonzentration ist - verfassungsrechtlich abgesichert durch eine ausdrückliche Kompetenzbestimmung (Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG) - auch im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (UVP-G 2000), vorgesehen.

79 *Wiederin*, Verfahrenskonzentration 837.

80 *Storr*, Anlagengenehmigungsverfahren als Dauerthema von Reformen – Zwischenbilanz Deutschland, in: Merli/Greimel (Hg), Optimierungspotenziale bei Behördenverfahren. Das Beispiel Anlagengenehmigungen (2009) 29 (34) mwN.

81 Vgl zB *Masing*, Kritik des integrierten Umweltschutzes, DVBl 1998, 549.

82 Siehe zB § 17 Abs 5 UVP-G 2000.

83 *Wiederin*, Verfahrenskonzentration 839.

84 *Kneihs*, Anlagengenehmigungsverfahren 25 ff.

85 *Mayer*, Genehmigungskonkurrenz 13 ff und 19 ff.

digkeiten vermindert wird, sodass im Idealfall nur eine Behörde übrig bleibt.⁸⁶ Das ist im Anlagenrecht – wie schon in Kapitel III. ausgeführt – regelmäßig die Bezirkshauptmannschaft. Der Umstand, dass die Zuständigkeit bei einer Behörde konzentriert ist, sagt noch nichts darüber aus, ob die Genehmigungsverfahren auch koordiniert bzw konzentriert (Verfahrenskonzentration) abgeführt werden und ob womöglich sogar eine gemeinsame Entscheidung ergeht (Entscheidungskonzentration). Entsprechende gesetzliche Anordnungen können im Verfahrensrecht, aber auch in den Materiengesetzen getroffen werden.

C) Verwaltungsreformgesetze und „one-stop-shop“

Stephan Schwarzer hat zuletzt einen chronologischen Überblick über die in den letzten 20 Jahren erfolgten Reformschritte im Anlagenrecht gegeben.⁸⁷ Aus seiner (positiven)⁸⁸ Bilanz lässt sich ein deutlicher Trend hin zum „one-stop-shop“ herauslesen. So wurde entsprechend dem verbreiteten Anliegen, im Interesse der Bürger eine einheitliche Ansprechstelle einzurichten, eine solche relative Allzuständigkeit durch die Verwaltungsreformgesetze der letzten Jahre insbesondere im Anlagenrecht erheblich ausgeweitet.⁸⁹ Vor allem die Verwaltungsreform des Jahres 2001⁹⁰ stand im Zeichen der Aufwertung der Bezirkshauptmannschaften durch die Verwirklichung des „one-stop-shop-Prinzips“.⁹¹ Alle für ein Vorhaben erforderlichen Genehmigungen sollten in einem gemeinsamen Verfahren behandelt und in einem einzigen Bescheid zusammengefasst werden.⁹² Dieses Ziel versuchte man zum einen über die Zuständigkeitsregelungen in den Materiengesetzen und zum anderen über die für das erstinstanzliche Verfahren vorgesehenen Konzentrationsbestimmungen im AVG zu erreichen.⁹³

Mit dem Verwaltungsreformgesetz 2001 wurden in den Materiengesetzen viele Kompetenzen des Landeshauptmannes und des Bundesministers auf die Bezirksebene (und als Rechtsmittelinstanz auf die

86 Wiederin, Verfahrenskonzentration 839.

87 Schwarzer, Lage 115 ff.

88 Den Reformbemühungen des Gesetzgebers offenbar kritischer gegenüber Schmelz/Grassl, ecolex 2017, 956 ff, die „Trippelschritten zum One-Stop-Shop“ titeln.

89 Raschauer, Verwaltungsrecht Rz 311.

90 Verwaltungsreformgesetz 2001, BGBl I 65/2002.

91 Bußjäger, ZÖR 62 (2007), 191.

92 Paliege-Barfuß, one-stop-shop 13.

93 Köhler, Das konzentrierte Verwaltungsverfahren nach dem Verwaltungsreformgesetz 2001, ZfV 2003, 138 (138 f).

UVS) rückverlagert und damit die Rolle der Bezirksverwaltungsbehörde (und damit auch die Bezirkshauptmannschaft) als Regelbehörde im Anlagenrecht noch weiter gestärkt.⁹⁴ Neben der Verlagerung der Zuständigkeiten in Richtung Bezirksverwaltungsbehörde erfolgte durch das Verwaltungsreformgesetz 2001 auch eine Änderung der in § 356b Abs 1 GewO 1994 geregelten Verfahrens- und Entscheidungskonzentration.⁹⁵ Die bereits mit der Novelle BGBl I 63/1997 eingeführte Bestimmung sieht – zur Erleichterung von Betriebsgründungen⁹⁶ – vor, dass bei Betriebsanlagen, zu deren Errichtung, Betrieb oder Änderung auch nach anderen Verwaltungsvorschriften des Bundes eine Genehmigung zum Schutz vor Auswirkungen der Anlage erforderlich ist, gesonderte Genehmigungen nach diesen anderen Verwaltungsvorschriften entfallen. Die in den anderen Verwaltungsvorschriften vorgesehenen Genehmigungsvoraussetzungen sind jedoch bei Erteilung der (gewerbebehördlichen) Genehmigung anzuwenden. § 356b Abs 1 GewO 1994 normiert zudem, dass die gewerbebehördliche Genehmigung als Genehmigung nach den mitangewendeten Verwaltungsvorschriften gilt.⁹⁷ Das Verwaltungsreformgesetz 2001 erweiterte unter anderem die beschränkte Mit-anwendung des Wasserrechtsgesetzes 1959.

Der Anwendungsbereich des § 356b GewO 1994 wurde auch nach dem Verwaltungsreformgesetz 2001 kontinuierlich weiter ausgebaut. Dennoch unterliegt die Verfahrens- und Entscheidungskonzentration nach wie vor gewissen Einschränkungen.⁹⁸ Damit ist nicht nur die fehlende Erfassung landesrechtlicher Materien wie die in der Praxis äußerst relevanten bau- und naturschutzrechtlichen Genehmigungen angesprochen.⁹⁹ Auf Grund dieser kompetenzrechtlich bedingten Ein-

94 Schwarzer, Lage 118 f und *Paliege-Barfuß*, one-stop-shop 19; siehe dazu bereits die Ausführungen unter III.B.

95 Hauer, Problem der Genehmigungskonzentration im Anlagenrecht der Gewerbeordnung, in: Hauer (Hg), Betriebsanlagenrecht im Umbruch (2004) 21.

96 RV 575 BlgNR 20. GP, 8.

97 Schmelz/Grassl, *ecolex* 2017, 956 deuten dies als „Entscheidungskonzentration mit Genehmigungsfiktion“. Zu einem etwas anderen Begriff der Genehmigungsfiktion siehe *Pürgy*, Genehmigungsfiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, *JBl* 2018, 18 f; danach steht die Genehmigungsfiktion für eine begünstigende Zulassungsentscheidung, die nicht selbst von der Behörde erlassen, sondern nach Ablauf einer festgelegten Frist durch das Gesetz geschaffen wird.

98 Zu den Einschränkungen des § 356b GewO 1994 noch idF des Verwaltungsreformgesetzes 2001 siehe zB *Huber*, Die Verfahrenskonzentration aus der Sicht des Projektwerbers, in: *Fuhrer/Schwarzer* (Hg), Anlagenrecht und Verwaltungsreformgesetz (2002) 23 (25 ff).

99 Wie schon erwähnt, scheiterte diese zuletzt wieder im Rahmen der Erlassung der Novelle BGBl I 96/2017 nicht zustande gekommenen erforderlichen Verfassungsmehrheit. Vgl zum (nicht Gesetz gewordenen) Ministerialentwurf auch *Pöschl*, System der Gewerbeordnung (2016) Rz 483.

schränkung¹⁰⁰ ist der Gewerbebehörde durch § 356b Abs 2 GewO 1994 lediglich eine Koordinierung hinsichtlich der von der Entscheidungskonzentration nicht erfassten Verfahren aufgetragen.¹⁰¹ Der Anwendungsbereich des § 356b GewO 1994 ist aber auch innerhalb der bundesrechtlichen Genehmigungsvorschriften eingeschränkt. So erfasst die Konzentration nur Genehmigungen, die zum Schutz vor Auswirkungen der Anlage oder zum Schutz des Erscheinungsbildes (Denkmalschutz)¹⁰² erforderlich sind. Insofern stellt die mit der jüngsten Novelle BGBl I 96/2017 erfolgten ausdrücklichen Einbeziehung der Rodungsbeihilfungen nach dem Forstgesetz 1975 eine wichtige Erweiterung dar. Ausdrücklich ausgenommen von § 356b GewO 1994 sind Anlagen, die § 37 AWG 2002 oder dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (UVP-G 2000)¹⁰³ unterliegen. In beiden Fällen ist eine weitergehende, nämlich sowohl bundes- als auch landesrechtliche Vorschriften umfassende Genehmigungskonzentration vorgesehen,¹⁰⁴ für die der Landeshauptmann¹⁰⁵ bzw die Landesregierung zuständig ist.

Ungeachtet der aufgezeigten Einschränkungen stellt § 356b Abs 1 GewO 1994 eine für die Praxis äußerst relevante und aus verwaltungsreformatorischer Sicht zu begrüßende Form der Entscheidungskonzentration dar. Für die Bezirkshauptmannschaft als gewerberechtliche Anlagenbehörde stellt sie freilich eine zusätzliche Herausforderung dar, zumal sich die Zahl der anzuwendenden materiellrechtlichen Vorschriften erhöht, aber auch verfahrensrechtliche Fragen an Komplexität gewinnen.¹⁰⁶ Neben der rechtlichen Ebene erhöht die Entscheidungskonzentration auch den Aufwand der Bezirkshauptmannschaft in Bezug auf Organisation und Verfahrensmanagement.

Für die Bezirkshauptmannschaft als Anlagenbehörde maßgebliche Verfahrensvorschriften enthält § 39 Abs 2 und 2a AVG. Abs 2 sieht seit dem Jahr 1998¹⁰⁷ eine Verfahrensverbindung als Möglichkeit vor, indem

100 Vgl zB Köhler, ZfV 2003, 141, der in diesem Zusammenhang auch auf die verfassungsrechtlich verankerte Selbstverwaltung der Gemeinden verweist.

101 Schulev-Steindl, Risiken 101, spricht hier von einer (bloßen) „Verfahrenskonzentration“; siehe auch die folgenden Ausführungen zur Verfahrenskonzentration nach § 39 Abs 2a AVG.

102 Vgl dazu Hauer, Genehmigungskonzentration 24 f.

103 BGBl 697/1993 idF BGBl I 111/2017.

104 Ermöglicht wird dies im AWG 2002 durch besondere Verfassungsbestimmungen und im UVP-G 2000 durch eine eigene verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage (vgl Schulev-Steindl, Risiken 102 sowie die obigen Ausführungen unter A.

105 Siehe oben III.B.

106 Vgl zB die von Hauer, Genehmigungskonzentration 21 ff, aufgezeigten Problemstellungen.

107 BGBl I 158/1998.

er die Behörde ermächtigt, mehrere Verwaltungssachen zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung zu verbinden oder sie wieder zu trennen. Die Behörde hat sich dabei von Rücksichten auf möglichstste Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Kostenersparnis leiten zu lassen. Der mit dem Verwaltungsreformgesetz 2001 eingefügte Abs 2a verlangt eine Verfahrensverbindung, wenn nach den Verwaltungsvorschriften für ein Vorhaben mehrere Bewilligungen, Genehmigungen oder bescheidmäßige Feststellungen erforderlich sind und diese unter einem¹⁰⁸ beantragt werden.¹⁰⁹ Auch hier gilt, dass eine getrennte Verfahrensführung zulässig ist, sofern diese im Interesse der Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Kostenersparnis liegt. Eine Verfahrensverbindung kommt dann in Betracht, wenn für die erforderlichen Verfahren dieselbe Behörde zuständig ist. Verfahren, die von verschiedenen Behörden zu führen sind, können nicht verbunden werden.¹¹⁰ In solchen Fällen besteht nach § 39 Abs 2a AVG eine Koordinierungspflicht. Die Behörden können hier beispielsweise einzelne Verfahrensphasen synchronisieren oder so aufeinander abstimmen, dass misslicher Doppelaufwand vermieden wird.¹¹¹ Für § 39 Abs 2a AVG bleibt hingegen kein Raum, wo bereits materiengesetzlich – wie etwa in § 356b Abs 1 GewO 1994 – eine Konzentration derart angeordnet wird, dass nur eine einzige Bewilligung zu erteilen ist.¹¹² Da eine lückenlose Verfahrenskonzentration in den Materiengesetzen kaum vorgesehen ist,¹¹³ bleibt für § 39 Abs 2a AVG aber sehr wohl ein Anwendungsbereich.¹¹⁴ Im Anlagenrecht ist ein solcher etwa gegeben, wenn die Bezirksverwaltungsbehörde auch das Naturschutzverfahren führt oder ihr die Erteilung der baurechtlichen Genehmigung durch eine Delegierungsverordnung übertragen ist.¹¹⁵ Die Bezirksverwaltungsbehörde hat in diesen Fällen – gestützt auf § 58a AVG – über die erforderlichen Genehmigun-

108 Zu diesem Erfordernis siehe im Detail Köhler, ZfV 2003, 143 f.

109 Im Schrifttum wird der Mehrwert des Abs 2a (im Verhältnis zu Abs 2) bezweifelt (vgl. Wiederin, Verfahrenskonzentration 841 [„gesetzgeberischer Aktionismus“] und Hengstschläger/Leeb, AVG II [2005] § 39 Rz 34 [„symbolische Bedeutung“]). Der ebenfalls auf das Verwaltungsreformgesetz 2001 zurückgehende § 40 Abs 1 letzter Satz AVG ordnet (wiederholend) an, dass in verbundenen Verfahren (§ 39 Abs. 2a) abzuhaltende mündliche Verhandlungen von der Behörde tunlichst gemeinsam durchzuführen sind.

110 Huber, Verfahrenskonzentration 27.

111 Wiederin, Verfahrenskonzentration 841.

112 Köhler, ZfV 2003, 143 unter Hinweis auf RV 772 BlgNR 21. GP, 41.

113 Wie schon oben ausgeführt, sieht eine solche § 37 AWG 2002 und das UVP-G 2000 vor.

114 Köhler, ZfV 2003, 143.

115 Vgl. oben III.B. und Pöschl, Gewerbeordnung Rz 506.

gen in einem Bescheid zu entscheiden.¹¹⁶ Der Spruch des Bescheides ist nach den jeweils angewendeten Verwaltungsvorschriften in Spruchpunkte zu gliedern. Diese stellen selbständige Bescheidsprüche dar, die nur in einem einheitlichen Dokument zusammengefasst sind.¹¹⁷ Es handelt sich daher um keine Entscheidungs-, sondern bloß um eine Verfahrenskonzentration. Wird das Naturschutzverfahren hingegen von der Landesregierung geführt oder ist für das Bauverfahren der Bürgermeister zuständig, scheidet diese Vorgehensweise aus. Es besteht lediglich eine Pflicht zur Koordinierung.¹¹⁸

V. Herausforderungen für die Anlagenbehörde in der Praxis

A) Behördeninterne Organisation und Maßnahmen auf informeller Ebene

Durch die vom Gesetzgeber im Anlagenrecht forcierte Entwicklung hin zum „one-stop-shop“ stellen sich für die – von den Reformen primär betroffene – Bezirkshauptmannschaft auch Fragen in organisatorischer Hinsicht. Zwar ist die Bezirkshauptmannschaft als allzuständige und dezentral organisierte Verwaltungsinstanz für die Rolle als zentrale Anlagenbehörde geradezu prädestiniert. Die Umsetzung einer Verfahrenskonzentration in der Praxis bedarf dennoch gewisser organisatorischer Vorkehrungen innerhalb der Behörde.

Auch eine monokratisch organisierte Behörde wie die Bezirkshauptmannschaft verfügt über eine Geschäftseinteilung, die eine Gliederung des Behördenapparates in verschiedene Typen der innerorganisatorischen Verwaltungseinheiten vornimmt.¹¹⁹ Folglich werden Verfahren mit anlagenrechtlichem Bezug regelmäßig in mehreren Abteilungen¹²⁰ der Bezirkshauptmannschaft geführt,¹²¹ was auch damit zu tun hat, dass

116 Die Pflicht zur Erlassung eines Sammelbescheides gilt nicht ausnahmslos: Die Behörde kann über einzelne oder mehrere Bewilligungen oder Genehmigungen gesondert absprechen, wenn dies zweckmäßig erscheint (§ 58a dritter Satz AVG).

117 Köhler, ZfV 2003, 146.

118 Eine Verpflichtung zur Koordinierung sieht auch – wie schon ausgeführt – § 356b Abs 2 GewO 1994 vor.

119 Pürgy, Bezirksverwaltungsbehörden Rz 24 mwN.

120 Die Bezeichnungen der Gliederungsebenen bzw Organisationseinheiten sind länderspezifisch unterschiedlich (vgl Pürgy, Bezirksverwaltungsbehörden Rz 22).

121 Haselsteiner, Überlegungen zur Erfüllung der Anforderung des Verwaltungsreformgesetzes in einer Bezirkshauptmannschaft unter Berücksichtigung des Anlagenrechts, in: Furherr/Schwarzer (Hg), Anlagenrecht und Verwaltungsreformgesetz (2002) 75 (76).

sich die durch die Geschäftseinteilung festgelegte Aufteilung der von den Bezirkshauptmannschaften zu erledigenden Aufgaben häufig an der materienspezifischen Segmentierung des Umwelt- und Anlagenrechts orientiert. Die klassischen Materien wie Gewerberecht, Wasserrecht, Forstrecht, Baurecht und Naturschutzrecht sind demnach verschiedenen Abteilungen zugewiesen. Die Alternative dazu ist die Einrichtung einer einheitlichen Anlagenabteilung¹²² mit einem zentralen Ansprechpartner, der dem Antragsteller und allen an den Verfahren Beteiligten zur Verfügung steht und der für sämtliche zur Genehmigung einer Anlage erforderlichen Verfahren zuständig ist.¹²³ Nach diesem Konzept erfolgt die umfassende rechtliche Beurteilung im Innenverhältnis in Teamarbeit (entsprechend den fachlichen Anforderungen), nach außen tritt jedoch nur ein Organwalter für alle Verfahren auf.¹²⁴

Die Umsetzung des „one-stop-shop-Prinzips“ hat auch Auswirkungen auf die personelle Ebene. Die Führung verbundener Verfahren erfordert von den Sachbearbeitern zusätzliches Fachwissen. Der Sachbearbeiter muss nicht mehr nur „sein“ Materiengesetz beherrschen, er hat vielmehr die gesamte Palette der anlagenrechtlich relevanten Vorschriften zu überblicken. Darüber hinaus können sich im Rahmen der Verfahrenskonzentration komplexe verfahrensrechtliche Fragen stellen. Demnach kommt der Personalentwicklung, insbesondere der erforderlichen Aus- und Weiterbildung, zentrale Bedeutung zu.¹²⁵

Als ein entscheidender Faktor für eine effiziente Vollziehung des Anlagenrechts gilt die Verfahrensvorbereitung. So wird aus der Sicht der Praxis immer wieder betont, dass der Inhalt der Projektunterlagen und die Art und Weise, wie diese ausgeführt und zusammengestellt sind, aber auch die Erstkontakte mit der Behörde den Gang des Verfahrens wesentlich bestimmen.¹²⁶ Auch wenn die Verantwortung für diese vorbereitenden Schritte grundsätzlich beim Projektwerber liegt, kommt der Behörde in dem Zusammenhang eine gewisse „Servicefunktion“ zu. Diese kann unter anderem darin bestehen, dass die Bezirkshauptmannschaft regelmäßige Anlagensprechtag abhält. Die Mitwirkung von

122 Huber, Verfahrenskonzentration 28.

123 Haselsteiner, Bezirkshauptmannschaft 83. Die Zusammenführung der anlagenrechtlichen Teile aus den betroffenen Verwaltungsmaterien in einer einheitlichen Anlagenabteilung hätte freilich auch zur Folge, dass Materien wie das Gewerberecht, das aus dem Berufsrecht und dem Anlagenrecht besteht, geteilt werden.

124 Überseder, Auswirkungen des neuen Anlagenrechts auf die Bezirksverwaltungsbehörden, in: Hauer (Hg), Betriebsanlagenrecht im Umbruch (2004) 43 (68).

125 Haselsteiner, Bezirkshauptmannschaft 79.

126 Plöbst, Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten aus der Sicht einer Bezirkshauptmannschaft, in: Merli/Greimel (Hg), Optimierungspotenziale bei Behördenverfahren. Das Beispiel Anlagengenehmigungen (2009) 53 (54).

Amtssachverständigen ermöglicht einen fachlichen Austausch mit den Planern des Projektwerbers. Ebenso werden von der Behörde häufig Formulare und Merkblätter angeboten, die als Grundlage für Projektstellung dienen können.¹²⁷

Rechtlich geregelt ist das Stadium der Verfahrensvorbereitung freilich nicht. Als rechtlicher Anknüpfungspunkt für die in der Praxis stattfindende Beratung durch die Bezirkshauptmannschaft kommt § 13a AVG in Betracht. Die Verpflichtung zur Rechtsbelehrung besteht nur in Bezug auf ein konkretes Verfahren, das bereits anhängig ist oder durch das Anbringen, dessen Abfassung der Manuduktion bedarf, anhängig gemacht werden soll.¹²⁸ Insoweit ist § 13a AVG auf die Verfahrensvorbereitung anwendbar, vorausgesetzt, der Projektwerber ist nicht durch berufsmäßige Parteienvertreter vertreten.¹²⁹ Weiters gilt es zu berücksichtigen, dass sich die behördliche Manuduktionspflicht nur auf verfahrensrechtliche Angelegenheiten, nicht hingegen auf die Sache selbst beziehen kann. Die Behörde muss (darf) die Partei daher nicht belehren, wie sie ihr Vorbringen zu gestalten hat, damit ihrem Antrag stattgegeben werden kann.¹³⁰ Diese Einschränkung ist schon deshalb geboten, weil in Mehrparteienverfahren ansonsten der Anschein einer Parteilichkeit hervorgerufen würde.¹³¹ Dementsprechend darf sich die Beratung der Bezirkshauptmannschaft am Anlagensprechttag ausschließlich auf formale Aspekte des Projektantrages beziehen. Das gilt auch für den mitwirkenden Amtssachverständigen, der den Planer des Projektwerbers nicht dahingehend zu instruieren hat, wie das Vorhaben inhaltlich auszugestalten ist, damit es die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt. Einer Auskunft der Behörde im Stadium der Verfahrensvorbereitung kommt zudem keine bindende Wirkung zu. Sie begründet kein subjektives Recht auf das zugesicherte behördliche Verhalten, unabhängig davon, ob sie richtig ist oder nicht.¹³² Fehlerhafte Auskünfte rechtfertigen es auch nicht, in der Folge bindende gesetzliche Vorschriften außer Acht zu lassen.¹³³ Dem falsch beratenen Projektwerber steht lediglich

127 Vgl. weiterführend *Öberseder*, Bezirksverwaltungsbehörden 68 f. und *Öberseder/Hüthmair*, Beschleunigung der Betriebsanlagenverfahren. Maßnahmen und praktische Erfahrungen der Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen, in: Schwarzer (Hg.), *Die Beschleunigung von Betriebsanlagengenehmigungen* (1997) 61 (64 ff.).

128 *Hengstschläger/Leeb*, AVG I² (2014) § 13a Rz 5 mwN.

129 Was in einem größeren Anlagenverfahren selten der Fall sein wird.

130 *Kolonovits/Muzak/Stöger*, *Verwaltungsverfahrensrecht*¹⁰ (2014) Rz 164.

131 *Hengstschläger/Leeb*, AVG § 13a Rz 6.

132 *Hengstschläger/Leeb*, AVG § 13a Rz 9.

133 *Schulev-Steindl*, *Verwaltungsverfahrensrecht* (2018) Rz 136 mwN.

die Möglichkeit offen, einen Amtshaftungsanspruch geltend zu machen.¹³⁴

B) Mitwirkung von Sachverständigen

Die Vollziehung von Gesetzen im verwaltungsrechtlichen Verfahren setzt die Feststellung des entscheidungsrelevanten Sachverhalts voraus. Gerade im Anlagenrecht sind die von der Behörde zu prüfenden Sachverhalte häufig so komplex, dass sie nur mit Hilfe von besonderem Sachverstand erfasst werden können.¹³⁵ Für die Verfügung über den Sachverstand gibt es unterschiedliche rechtstechnische Modelle.¹³⁶ Ein wichtiges Instrument zur Generierung der notwendigen fachlichen Expertise stellt die Einholung von Fachgutachten im Wege der Beiziehung Sachverständiger dar.¹³⁷ Ihre Verfügbarkeit ist dementsprechend von entscheidender Bedeutung für einen effizienten Ablauf des Genehmigungsverfahrens,¹³⁸ zumal in einem konzentriert geführten Verfahren die Zahl der mitwirkenden Sachverständigen besonders hoch ist.

Das AVG geht vom Grundsatz aus, dass zunächst Amtssachverständige beizuziehen sind und nur in Ausnahmefällen nichtamtliche Sachverständige bestellt werden dürfen (Stichwort: „Primat des Amtssachverständigen“)^{139,140} Geht die Behörde von der Notwendigkeit eines Sachverständigenbeweises aus, hat sie in einem ersten Schritt zu klären, ob ihr ein entsprechender Amtssachverständiger beigegeben ist oder (sonst) zur Verfügung steht.¹⁴¹ Ein amtlicher Sachverständiger ist der Bezirkshauptmannschaft „beigegeben“ (erster Tatbestand), wenn er organisatorisch in sie eingegliedert ist. Der Vorteil eines beigegebenen Amtssachverständigen ist, dass ihn die Behörde direkt zur Hand hat, was einzelne Verfahrensabläufe erleichtern und somit beschleunigen kann.

134 Hengstschläger/Leeb, AVG § 13a Rz 12 mwN.

135 Pürgy, Rechts- und Sachfragen, in: WiR – Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht (Hg), Sachverstand im Wirtschaftsrecht (2013) 17 (22).

136 Vgl dazu weiterführend Jabloner, Der Sachverhalt im Recht, ZÖR 71 (2016), 199 (201).

137 Pürgy, Rechts- und Sachfragen 23.

138 Zu den Anforderungen an die Amtssachverständigenorganisation siehe Haselsteiner, Bezirkshauptmannschaft 85 f.

139 Hengstschläger/Leeb, AVG II (2005) § 52 Rz 22.

140 Erweist sich in einem Verwaltungsverfahren die Aufnahme eines Beweises durch Sachverständige als notwendig, hat die Behörde gemäß § 52 Abs 1 AVG einen ihr beigegebenen oder zur Verfügung stehenden Amtssachverständigen beizuziehen. Nur wenn ein solcher nicht zur Verfügung steht oder es mit Rücksicht auf die Besonderheit des Falles geboten ist, kann die Behörde ausnahmsweise andere geeignete Personen, sogenannte nichtamtliche Sachverständige, heranziehen (§ 52 Abs 2 AVG).

141 Pürgy, Das Sachverständigengutachten im Verwaltungsverfahren, ZTR 2012, 4 (8).

Auch wenn die Amtssachverständigenkonstruktion *per se* keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet,¹⁴² kann sich die organisatorische Nähe des beigegebenen Amtssachverständigen zur entscheidenden Behörde in Hinblick auf seine Unabhängigkeit aber als problematisch erweisen,¹⁴³ insbesondere dann, wenn er auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren als Gutachter beigezogen wird.¹⁴⁴ Der Bezirkshauptmannschaft stehen auch Amtssachverständige „zur Verfügung“ (zweiter Tatbestand), die anderen Behörden angehören. Diese müssen in einem Naheverhältnis zur Bezirkshauptmannschaft stehen, was jedenfalls innerhalb ein und derselben Organisationseinheit oder zumindest innerhalb ein und desselben Vollziehungsbereiches angenommen wird. Die Bezirkshauptmannschaft kann somit auf die Amtssachverständigen ihrer Oberbehörden zugreifen. In der Praxis kommt dabei vor allem den Sachverständigenapparaten im Amt der Landesregierung¹⁴⁵ Bedeutung zu.

Der Materiengesetzgeber kann – gestützt auf Art 11 Abs 2 B-VG – die Beiziehung von Sachverständigen auch abweichend von dem im AVG geltenden Primat des Amtssachverständigen regeln.¹⁴⁶ Während der Gesetzgeber im UVP-G 2000 von dieser Möglichkeit schon seit längerem Gebrauch gemacht hat,¹⁴⁷ sieht die GewO 1994 erst seit der letzten Novelle 2017¹⁴⁸ eine solche Abweichung vor. Gemäß § 353b GewO 1994 ist der Projektwerber berechtigt, die Bestellung eines nichtamtlichen

142 Hengstschläger/Leeb, AVG § 52 Rz 51 und Pürgy, ZTR 2012, 11.

143 Das wäre etwa dann der Fall, wenn der Amtssachverständige dem Juristen, der das Verfahren führt und den Bescheid erlässt, dienstrechtlich unterstellt ist.

144 Vgl zB Pürgy, Sachverständige im Verfahren vor den Landesverwaltungsgerichten, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher/Sonntag (Hg), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren (2013) 179 (193 ff) und Merli, Unabhängiges Gericht und unabhängiger Sachverständiger, ZfV 2015, 28.

145 Vgl zur Organisation des Sachverständigendienstes Bußjäger/Kraft, Sachverständiger, Privatisierung und Kostentragung, ZfV 1999, 12 (16 f).

146 Pürgy, Sachverständige 182 f.

147 Siehe den früheren § 12 Abs 2 UVP-G 2000, dessen Inhalt sich nunmehr in § 3b Abs 1 UVP-G 2000 findet (Diese mit der Novelle BGBl I 4/2016 erfolgte Verschiebung hat den Zweck, dass die Bestimmung generell auf die Verfahren des UVP-G 2000 (und nicht bloß auf UVP-Genehmigungsverfahren) Anwendung finden soll [vgl RV 626 BlgNR 25. GP, 8]).

148 BGBl I 96/2017.

Sachverständigen in einem bestimmten Fachgebiet¹⁴⁹ zu verlangen.¹⁵⁰ Dem Projektwerber wird damit ein Rechtsanspruch auf Bestellung eines nichtamtlichen Sachverständigen im Betriebsanlagengenehmigungsverfahren eingeräumt. Im Gegenzug hat der Projektwerber die Kosten für den nichtamtlichen Sachverständigen zu tragen.¹⁵¹

C) Verkürzung der Entscheidungsfrist im Betriebsanlagenverfahren

Die mit der bereits erwähnten GewO-Novelle 2017¹⁵² verfolgte Verwaltungsreformagenda brachte auch eine Verkürzung von gesetzlichen Entscheidungsfristen mit sich. Der (wieder)¹⁵³ eingeführte § 359a GewO 1994 normiert in Abs 1, dass – soweit die GewO 1994 nicht anderes bestimmt¹⁵⁴ – die Behörde in Verfahren betreffend Betriebsanlagen längstens binnen vier Monaten nach Einlangen des Anbringens¹⁵⁵ zu entscheiden hat.¹⁵⁶ Die im vereinfachten Verfahren gemäß § 359b GewO 1994 bisher geltende Entscheidungsfrist von drei Monaten wurde auf zwei Monate verkürzt.

149 Der Projektwerber kann frei wählen, ob ein Amtssachverständiger oder nichtamtlicher Sachverständiger beigezogen wird. Den Sachverständigen wählt aber die Behörde aus, wodurch „Gefälligkeitsgutachten“ ausgeschlossen werden sollen (RV 1475 BlgNR 25. GP 12; § 353b GewO 1994 war bereits wortgleich in der – auf Grund der fehlenden Verfassungsmehrheit nicht Gesetz gewordenen – Regierungsvorlage vorgesehen).

150 *Bergthaler*, Betriebsanlagen 58 f; kritisch gegenüber dieser Neuerung *Holzmannhofer*, Kritische Anmerkungen zur geplanten Änderung von anlagenrechtlichen Teilen der Gewerbeordnung aus der Vollzugspraxis, RdU 2017, 60 (64).

151 RV 1475 BlgNR 25. GP, 12.

152 BGBl I 96/2017.

153 Bis zur Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit normierte § 359a GewO 1994, dass Entscheidungen in erster Instanz in Verfahren betreffend Betriebsanlagen unmittelbar beim unabhängigen Verwaltungssenat angefochten werden können (vgl die Aufhebung mit 31. Dezember 2013 durch BGBl I 85/2013).

154 Der Einschub soll unter anderem Bezug auf das vereinfachte Verfahren gemäß § 359b GewO 1994 und das Anzeigeverfahren gemäß § 81 Abs 3 iVm § 345 GewO 1994 nehmen und klarstellen, dass die dort vorgesehenen kürzeren Entscheidungsfristen nicht durch § 359a GewO 1994 verlängert werden (vgl RV 1475 BlgNR 25. GP, 1 f).

155 Im Schrifttum wird kritisiert, dass § 359a GewO 1994 auf das Einlangen des Anbringens und nicht auf die Vorlage vollständiger Antragsunterlagen abstelle (vgl *Holzmannhofer*, RdU 2017, 63 f). Diese Kritik ist insofern berechtigt, als auch ein mangelhaftes, aber verbesserungsfähiges Anbringen den Lauf der Entscheidungsfrist auslöst (vgl zu § 73 AVG zB *Schulev-Steindl*, Verwaltungsverfahrensrecht Rz 372 mwN). Allerdings sind allfällige Verzögerungen der Partei, etwa bei Behebung der Mängel, im Rahmen des Verschuldens gemäß § 8 Abs 1 letzter Satz VwGVG zu berücksichtigen (vgl *Kolonovits/Muzak/Stöger*, Verwaltungsverfahrensrecht10 [2014] Rz 919 mwN). Das gilt auch für gewerbliche Betriebsanlagenverfahren, weil § 359a GewO 1994 hier nicht ausdrücklich Abweichendes anordnet.

156 § 359a Abs 2 GewO 1994 sieht in gleicher Weise für Verwaltungsgerichte eine Entscheidungsfrist von vier Wochen (ab Einlangen der Beschwerde) vor.

Die Erläuterungen zu dieser ursprünglich als Regierungsvorlage eingebrachten Änderung sprechen von einer „Modernisierung der Regelverfahrensdauer im gewerblichen Betriebsanlagenverfahren“.¹⁵⁷ Die sich aus § 73 AVG ergebende sechsmonatige Entscheidungsfrist sei mit Blick auf den mittlerweile vorhandenen technischen Kommunikationsstandard nicht mehr zeitgemäß. Sowohl die weitestgehend etablierte elektronische Aktenführung als auch die elektronischen Möglichkeiten, selbst umfassende technische Unterlagen und Pläne behördenintern transferieren zu können, sowie die zahlreichen Möglichkeiten, schriftliche Kommunikation bei Verfügbarkeit aller Unterlagen für alle am Verfahren beteiligten Organwalter beinahe zeitgleich führen zu können, hätten erheblich dazu beigetragen, dass die Regelverfahrensdauer im gewerblichen Betriebsanlagenverfahren mittlerweile weit unter der Grenze von sechs Monaten liege.

Diese Begründung erscheint auf den ersten Blick überzeugend. Die technische Entwicklung erleichtert die Arbeit der Behörde, weshalb die Verfahren schneller abgewickelt werden (können). Ob allerdings Durchschnittswerte einen tauglichen Maßstab für die Festlegung eines Maximalwertes bilden, erscheint zweifelhaft.¹⁵⁸ Die Verkürzung der gesetzlichen Entscheidungsfrist stellt für sich genommen auch keine verwaltungsreformatatorische Maßnahme dar. Vor allem ist fraglich, ob sie verfahrensbeschleunigend wirkt, zumal eine kürzere Entscheidungsfrist lediglich den Druck auf die Behörde erhöht.¹⁵⁹ Zu einer rascheren Abwicklung der Genehmigungsverfahren tragen eher Maßnahmen bei, die beispielsweise die Verfügbarkeit von Sachverständigen verbessern.¹⁶⁰

Die vom Gesetzgeber angeordnete Verkürzung der Entscheidungsfrist steht im Übrigen in einem Spannungsverhältnis zu der parallel stattfindenden Forcierung der Entscheidungskonzentration. Diese stellt zwar insgesamt eine Vereinfachung dar, die verstärkte Mit-anwendung anderer materiengesetzlicher Regelungen im gewerblichen Betriebsanlagenverfahren bedeutet aber einen Mehraufwand für

157 RV 1475 BlgNR 25. GP, 1 f; auch § 359a GewO 1994 fand sich bereits wortgleich in der ursprünglichen Regierungsvorlage wieder (vgl. FN 149).

158 Kritisch zur Verkürzung der Entscheidungsfristen zB *Holzmannhofer*, RdU 2017, 63 f.

159 Die bereits wiedergegebenen Erläuterungen zu § 359a GewO 1994 (RV 1475 BlgNR 25. GP, 1 f) deuten auch darauf hin, dass die Verkürzung der Entscheidungsfrist als eine Anpassung an die auf Grund der technischen Entwicklung bereits erreichte kürzere Verfahrensdauer zu verstehen ist, also ein bestehender Standard gesetzlich festgeschrieben werden soll.

160 Siehe dazu die vorstehenden Ausführungen unter B.

die Gewerbebehörde, der die Einhaltung der verkürzten Entscheidungsfrist fraglich erscheinen lässt.

VI. Bezirkshauptmannschaft als Anlagenbehörde in der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit¹⁶¹

A) Als belangte Behörde im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht

Mit dem beschneidmässigen Abspruch über den Genehmigungsantrag bzw die Genehmigungsanträge ist es für die Bezirkshauptmannschaft noch nicht getan. Erhebt eine der Parteien des Genehmigungsverfahrens Beschwerde an das Verwaltungsgericht, wirkt auch die Bezirkshauptmannschaft am verwaltungsgerichtlichen Verfahren mit.

Einerseits sind ihr im Rahmen des Vorverfahrens bestimmte Aufgaben zugewiesen.¹⁶² Die Behörde ist Einbringungsstelle, sie kann eine Beschwerde vorentscheiden¹⁶³ treffen und die aufschiebende Wirkung, die eine rechtzeitig eingebrachte und zulässige Beschwerde hat, mit Bescheid ausschließen.¹⁶⁴ Die Voraussetzungen für einen solchen Ausschluss entsprechen jenen des § 64 Abs 2 AVG. Sie werden in den im Anlagengenehmigungsverfahren relevanten Fällen, in denen Nachbarn gegen einen positiven Genehmigungsbescheid Beschwerde erhoben haben, kaum vorliegen. Allerdings ordnet § 78 Abs 1 GewO 1994 für das Betriebsanlagenverfahren an, dass Anlagen oder Teile von Anlagen vor Eintritt der Rechtskraft des Genehmigungsbescheides errichtet und betrieben werden dürfen, wenn dessen Auflagen bei der Errichtung und beim Betrieb der Anlage eingehalten werden. Der Bezirkshauptmannschaft als Anlagenbehörde kommt hier insofern eine wichtige Rolle zu, als sie die Inanspruchnahme dieses Rechtes auszuschließen hat, wenn der Begründung der Beschwerde zu entnehmen

161 Vgl dazu auch den Beitrag von *Schramek*, Die Bezirkshauptmannschaften als belangte Behörde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, in diesem Band.

162 Das Vorverfahren ist im 1. Abschnitt des 2. Hauptstückes des VwGVG geregelt (§§ 11 bis 16).

163 Eine nähere Auseinandersetzung mit der in § 14 VwGVG vorgesehenen Möglichkeit der Behörde (Bezirkshauptmannschaft), die Beschwerde mit einer Beschwerde vorentscheidung zu erledigen, kann hier unterbleiben, weil dieses Instrument in erster Linie im Abgabenverfahren und anderen Massenverfahren eine Rolle spielt. Da mit einer Beschwerde vorentscheidung oft vereinfacht und schematisch getroffene Entscheidungen „nachgeschärft“ werden (vgl *Puck*, Beschwerde vorentscheidung durch die Verwaltungsbehörde, in: *Holoubek/Lang* [Hg], Korrektur fehlerhafter Entscheidungen durch die Verwaltungs- und Abgabenbehörde [2017] 13 [17]), kommt ihr im Anlagenverfahren wenig praktische Relevanz zu.

164 § 13 VwGVG.

ist, dass auf Grund der besonderen Situation des Einzelfalles trotz Einhaltung der Auflagen des angefochtenen Bescheides eine Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit zu erwarten ist.

Andererseits ist die Bezirkshauptmannschaft als belangte Behörde¹⁶⁵ Partei im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (§ 18 VwGVG). Mit Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich die Rolle der Behörde, deren Bescheid angefochten wird, im Rechtsmittelverfahren insofern geändert, als ihre Stellung als „Gegenspieler“ des Bürgers – bedingt durch die kontradiktorische Komponente in der Verwaltungsgerichtsbarkeit – noch deutlicher hervortritt.¹⁶⁶ Die Behörde steht dem Bürger gleichberechtigt gegenüber.¹⁶⁷ Ihr kommen Parteirechte im selbem Umfang wie den anderen Parteien des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zu.¹⁶⁸ Sie hat vor dem Verwaltungsgericht nicht mehr die Rolle der Normsetzerin, sondern die der Verteidigerin ihrer Entscheidung.¹⁶⁹

Im Anlagengenehmigungsverfahren erweist sich eine solche Verteidigung häufig deshalb als geboten, weil hier die behördliche Entscheidung regelmäßig mit Interessenabwägungen und Verhältnismäßigkeitsabwägungen verbunden ist und die Behörde insoweit auch politisch gestaltet.¹⁷⁰ Behördliche Einzelfallentscheidungen erschöpfen sich nicht in der simplen Umsetzung gesetzlich vorgegebener Anordnungen. Gerade in Materien wie dem Anlagenrecht ist der Bescheid ein ganz wesentliches Instrument der sachpolitischen Steuerung.¹⁷¹

165 Gemäß § 9 Abs 2 VwGVG ist belangte Behörde im Fall der Bescheidbeschwerde jene Behörde, die den angefochtenen Bescheid erlassen hat. Das gilt auch dann, wenn sie unzuständig war. Der Behörde, die den Bescheid tatsächlich erlassen hat, steht es auch zu, ihn zu verteidigen (vgl. Gruber, § 18 VwGVG, in: Götzl et al [Hg], Das neue Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte [2015] Rz 9).

166 Storr, Das Verfahren der Bescheid-(Administrativ-)Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht, in: Holoubek/Lang (Hg), Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesfinanzgericht (2014) 13 (25).

167 Pavlidis, Der prozessuale Status von Verwaltungsgerichten vor dem Verfassungsgerichtshof – „Audi alteram partem“? ZfV 2015, 367 (371).

168 Vgl die Auflistung bei Gruber, § 18 VwGVG Rz 2.

169 Pürgy, Verantwortungsverteilung zwischen Verwaltungsbehörde und Verwaltungsgericht für die Richtigkeitsgewähr von Verwaltungsakten, in: Holoubek/Lang (Hg), Korrektur fehlerhafter Entscheidungen durch die Verwaltungs- und Abgabenbehörde (2017) 319 (330).

170 Eberhard, Das Zusammenspiel von Landesverwaltungsgerichten und Verwaltungsbehörden, in: Bußjäger et al (Hg), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren (2013) 125 (129 f).

171 Holoubek, Alte und neue Grundfragen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Holoubek/Lang (Hg), Grundfragen der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit (2017) 1 (11).

Die Bezirkshauptmannschaft vertritt im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht das (von ihr als überwiegend erachtete) öffentliche Interesse.¹⁷² Zugleich kann sie das bei ihr als Anlagenbehörde vorhandene Expertenwissen in das verwaltungsgerichtliche Verfahren einbringen und auf diese Weise zu einer beschleunigten und effizienten Erledigung der Rechtssache beitragen.¹⁷³

Die Bezirkshauptmannschaft agiert in ihrer Funktion als belangte Behörde nicht völlig „autonom“. § 19 VwGVG sieht ein durch Bundes- oder Landesgesetz zu bestimmendes Eintrittsrecht oberster Organe vor. Das Interesse der Verwaltung an einer ordnungsgemäßen (einheitlichen) Vollziehung¹⁷⁴ kann aber nicht nur durch ein solches Eintrittsrecht gewahrt werden. Dem obersten Organ steht im Rahmen der hierarchisch gegliederten Verwaltung zudem die Möglichkeit offen, die Bezirkshauptmannschaft bezüglich ihrer Rolle als belangte Behörde im Wege einer Weisung zu instruieren.

B) Als Partei im Revisionsverfahren

Gemäß § 21 Abs 1 Z 2 VwGG kommt der Verwaltungsbehörde, die im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht belangte Behörde war, auch Parteistellung im Revisionsverfahren zu. Wenn nicht – je nach Vollziehungsbereich – der Bundesminister oder die Landesregierung eintreten,¹⁷⁵ repräsentiert die Bezirkshauptmannschaft als Anlagenbehörde die Verwaltung im Verfahren vor dem VwGH. Die Verwaltungsbehörde ist im Revisionsverfahren nicht mehr unbedingt „Gegnerin“ der revisionswerbenden Partei. Sie zeichnet nämlich nicht mehr für die beim VwGH angefochtene Entscheidung verantwortlich und wird daher im Fall der Kassation oder Abänderung ihres Bescheides durch die verwaltungsgerichtliche Entscheidung diese auch vor dem VwGH nicht verteidigen.¹⁷⁶ Die Rolle der Behörde besteht im Revisionsverfahren darin, auf eine aus Sicht der Verwaltung objektiv rechtmäßige Entscheidung hinzuwirken und – wie schon im Verfahren vor dem Verwaltungs-

172 Pürgy, Verantwortungsverteilung 330.

173 Storr, Verfahren 26.

174 Pabel, Das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, in: Fischer/Pabel/Raschauer (Hg), Verwaltungsgerichtsbarkeit (2014) Rz 42.

175 § 22 VwGG.

176 Vgl dazu weiterführend Oswald, Die Parteien im Verfahren vor dem VwGH, in: Holoubek/Lang (Hg), Das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof (2015) 225 (231 ff).

gericht – damit in Zusammenhang stehende öffentliche Interessen zu vertreten.¹⁷⁷

C) Erhebung einer Amtsrevision durch die Bezirkshauptmannschaft

In Fortsetzung ihrer Parteistellung als belangte Behörde im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht kommt der Bezirkshauptmannschaft gemäß Art 133 Abs 6 Z 2 B-VG auch die Befugnis zu, Revision an den VwGH zu erheben.¹⁷⁸ Mit der Möglichkeit, eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung, die ihren Bescheid kassiert oder abändert, mit Revision bekämpfen zu können, ist die Mitwirkung der Behörde im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht auch effektiv ausgestaltet. Beurteilt das Verwaltungsgericht eine Rechtsfrage anders oder kommt es – was vor allem im Anlagengenehmigungsverfahren von Bedeutung ist – bei einer Interessenabwägung zu einem anderen Ergebnis, so kann die Behörde eine Entscheidung des VwGH erwirken.¹⁷⁹

VII. Bezirkshauptmannschaft als mitwirkende Behörde im UVP-Verfahren

Die Rolle der Bezirkshauptmannschaft im Anlagengenehmigungsverfahren beschränkt sich nicht darauf, als Behörde über Genehmigungsanträge abzusprechen. Im UVP-Verfahren ist ihre Aufgabe eine andere:

Das UVP-G 2000 sieht für bestimmte Vorhaben eine umfangreiche Genehmigungskonzentration vor, mit der dem ganzheitlichen, über rein sektorale Betrachtungen des beantragten Projektes hinausgehenden Ansatz der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) Rechnung getragen werden soll. UVP-Genehmigungsbehörde ist – mit Ausnahme des im 3. Abschnitt des UVP-G 2000 geregelten teilkonzentrierten Verfah-

¹⁷⁷ Pürgy, Verantwortungsverteilung 333.

¹⁷⁸ Die Möglichkeit der Revisionserhebung durch die belangte Behörde stellt nur eine Variante der Amtsrevision dar (vgl. Pürgy, Verantwortungsverteilung 332 unter Hinweis auf die Darstellung bei Leitl-Staudinger, Die Beschwerdelegitimation vor den Landesverwaltungsgerichten, dem Bundesverwaltungsgericht und dem VwGH, in: Fischer/Pabel/Raschauer [Hg], Verwaltungsgerichtsbarkeit [2014] Rz 18).

¹⁷⁹ Vgl. zur nicht unumstrittenen Frage, wie weit die verwaltungsgerichtliche Kontrolle bei Interessenabwägungen geht, zB Fuchs, Verwaltungsermessen und Verwaltungsgerichtsbarkeit: Rückblick und Ausblick, in: Holoubek/Lang (Hg), Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesfinanzgericht (2014) 231 (246 ff).

rens für Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken¹⁸⁰ – die Landesregierung.¹⁸¹

Das UVP-G 2000 kennt neben der eigentlichen UVP-Behörde auch den Begriff der „mitwirkenden Behörden“. Als solche gelten beispielsweise jene Behörden, die nach den Verwaltungsvorschriften für die Genehmigung oder Überwachung des Vorhabens zuständig wären, wenn für das Vorhaben nicht eine UVP nach dem UVP-G 2000 durchzuführen wäre.¹⁸² Als solche von der UVP verdrängte Materienbehörde (zB als Gewerbe-, Wasserrechts- oder Naturschutzbehörde) tritt häufig die Bezirkshauptmannschaft in Erscheinung.

Mit der Einbindung der an sich für das Vorhaben zuständigen Materienbehörden soll deren Sach- und Rechtswissen im UVP-Verfahren – ungeachtet der hier umfassenden Zuständigkeit der Landesregierung – genutzt werden.¹⁸³ Zu diesem Zweck werden den mitwirkenden Behörden besondere Anhörungs- und Stellungnahmerechte eingeräumt. Das beginnt schon im Feststellungsverfahren, in dem es um die Frage der UVP-Pflicht und somit um die Abklärung der Zuständigkeit für das Genehmigungsverfahren geht. Gemäß § 3 Abs 7 erster Satz UVP-G 2000 kann die mitwirkende Behörde die Durchführung eines solchen Feststellungsverfahrens beantragen. Davon wird eine Bezirkshauptmannschaft dann Gebrauch machen, wenn sich im Rahmen eines bei ihr anhängigen Materienverfahrens die Frage der UVP-Pflicht des betreffenden Vorhabens stellt. Im UVP-Feststellungsverfahren ist sie als mitwirkende Behörde zu hören.¹⁸⁴

Aber auch im UVP-Genemigungsverfahren kommt den mitwirkenden Behörden eine erweiterte Beteiligtenstellung zu, die mit einer Reihe von prozessualen Rechten verbunden ist.¹⁸⁵ So sind sie beispielsweise von der UVP-Behörde bei der Abgabe einer Stellungnahme zu den Unterlagen des Projektwerbers einzubeziehen (§ 4 Abs 2). Ebenso ist ihnen das Umweltverträglichkeitsgutachten zu übermitteln (§ 13 Abs 1) und können sie an der mündlichen Verhandlung teilnehmen (§ 16

180 Gemäß § 24 UVP-G 2000 ist hier der Verkehrsminister zuständig.

181 § 39 UVP-G 2000.

182 § 2 Abs 1 Z 1 UVP-G 2000.

183 *Ennöckl*, § 2 Rz 2, in: *Ennöckl/Raschauer/Bergthaler* (Hg), *Kommentar zum UVP-G* (2014).

184 Bis zur Novelle BGBl I 77/2012 waren die mitwirkenden Parteien sogar Partei im UVP-Feststellungsverfahren und konnten somit gegen den (positiven wie negativen) Feststellungsbescheid Berufung an den Umweltsenat erheben.

185 Siehe dazu die Übersicht bei *Ennöckl*, § 2 Rz 2.

Abs 1). Schließlich sind die mitwirkenden Behörden der Abnahmeprüfung (§ 20 Abs 2) und der Nachkontrolle (§ 22 Abs 1) beizuziehen.

Die Einbindung der mitwirkenden Behörden im UVP-Verfahren vermitteln diesen jedoch nicht bloß prozessuale Rechte, sie begründen grundsätzlich auch eine Verpflichtung zur Mitwirkung im erforderlichen Ausmaß, da es – wie schon ausgeführt – darum geht, die bei den mitwirkenden Behörden vorhandene Fachkompetenz für das UVP-Verfahren nutzbar zu machen.¹⁸⁶ Dazu braucht es keine Parteistellung der mitwirkenden Behörden. Die Rolle einer Bezirkshauptmannschaft als „verdrängte“ Materienbehörde im UVP-Verfahren ist eine andere als die von Organparteien wie dem Umweltanwalt oder dem wasserwirtschaftlichen Planungsorgan, die im Verfahren bestimmte öffentliche Interessen vertreten.

VIII. Schlussbemerkungen

Die Bezirkshauptmannschaft ist *die* zentrale Verwaltungsbehörde erster Instanz. Das trifft im Besonderen für den Bereich des (Umwelt-)Anlagenrechts zu. Da die Bezirkshauptmannschaften als Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern sowohl mit Aufgaben der Bundesverwaltung als auch mit Aufgaben der Landesverwaltung betraut sind, liegt es auf der Hand, sie als „Regelbehörde“ im Anlagenverfahren zu installieren und ihr als „one-stop-shop“ die Führung konzentrierter Verfahren zu übertragen.

Auch in ihrer Eigenschaft als dezentrale und allzuständige Behörde erfüllt die Bezirkshauptmannschaft die Anforderungen, die an eine Anlagenbehörde gestellt werden, im hohen Maße. Dezentral organisiert kennt sie die im Anlagenrecht oft relevanten örtlichen Gegebenheiten. Auf Grund ihrer relativen Allzuständigkeit überblickt sie viele Materien und weiß über ihr Zusammenwirken, was gerade im Anlagenverfahren, in dem häufig mehrere Genehmigungsregime für ein Vorhaben Anwendung finden, von Vorteil ist.

186 Ennöckl, § 2 Rz 2, qualifiziert die betreffenden Regelungen des UVP-G 2000 insoweit als einfachgesetzliche Ausgestaltung der Amtshilfe (Art 22 B-VG).

Wirkungsorientierte Verwaltung in der Bezirkshauptmannschaft (am Beispiel Oberösterreichs)

I. Einleitung

Die öffentliche Verwaltung als eine der Säulen des demokratischen Rechtsstaats ist ständigen Entwicklungen unterworfen. Aus unserer Sicht sind es vor allem drei Einflussfaktoren, die die öffentliche Verwaltung seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts maßgeblich beeinflussen und bestimmen, wobei diese Faktoren in ihren Auswirkungen nicht trennscharf abzugrenzen sind und hier nur stichwortartig genannt werden können.¹

Zunächst ist die allgemeine gesellschaftliche Entwicklung zu nennen, die eine „Emanzipation“ der Bürgerinnen und Bürger gegenüber staatlichen Einrichtungen, eine vermehrte (kritische) Hinterfragung staatlicher Verfahren sowie eine verstärkte Transparenz und Mitbestimmung mit sich brachte und bringt. Dies wirkt sich insbesondere auch auf die Verfahren und die inhaltliche Auseinandersetzung der Bezirkshauptmannschaften² aus und bringt neue Anforderungen mit sich.

Ein zweiter wesentlicher Faktor ist die technische Entwicklung im weitesten Sinn, die weder vor Staats- noch (und schon gar nicht) vor Landes- oder Bezirksgrenzen Halt macht und von Organen oder Personen gesteuert bzw. beeinflusst wird, die mit herkömmlichen staatlichen Mitteln kaum mehr „beherrschbar“ sind. Neben gänzlich neuen Bereichen, die zumeist einer staatlichen Regelung bedürfen (zB Gentechnik, Internet und andere Informations- und Kommunikationstechnologien), ergeben sich durch die technische Entwicklung auch für schon bisher geregelte Bereiche völlig neue Fragen (zB Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung, Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation auf allen Plattformen). Die Dynamik dieser Entwicklung und deren Auswirkung auf die öffentliche Verwaltung und damit die Bezirkshauptmannschaft-

1 Vgl. dazu ausführlich *Pesendorfer/Steiner*, Das Verwaltungshandeln, in: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer* (Hg), Österreichische Verwaltungslehre³ (2013) 219 (226 ff.).

2 Vgl. zu den rechtlichen und organisatorischen Grundlagen der Bezirkshauptmannschaften *mwN Pürgy*, Bezirksverwaltungsbehörden, in: *Pürgy* (Hg), Das Recht der Länder, Bd I (2012) 443 ff.

ten in der heute bekannten Form sind nicht abzusehen und werden eine der großen Herausforderungen der nächsten Jahre sein.

Als dritter Bereich ist die allgemeine Rechtsentwicklung zu nennen, von der die Bezirkshauptmannschaften als „staatliche Vollzugsnahversorger in erster Ebene“ in besonderer Weise betroffen sind. Abgesehen von der grundlegenden Umgestaltung durch den EU-Beitritt und die Gesetzgebung auf EU-Ebene sind dabei auch die weitere Ausgestaltung der Gerichtsbarkeit und die damit verbundene Weiterentwicklung des Rechtsschutzsystems, vor allem im Bereich der Grundrechte (Menschenrechte), sowohl durch die innerstaatlichen Gerichte als auch durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und den Europäischen Gerichtshof zu nennen.

Die Vollziehung im Generellen und jene auf der Ebene der Bezirkshauptmannschaften im Speziellen steht damit sowohl inhaltlich als auch kommunikationstechnisch und verfahrensmäßig vor großen Herausforderungen: Die Steigerung der Komplexität der gesellschaftlichen Situation führt zwangsläufig zu einem Mehr an staatlicher Vollziehung. Die den Bezirkshauptmannschaften zukommenden Angelegenheiten unterliegen vielen übergeordneten inhaltlichen und formalen Vorgaben, die diese unter einem hohen Effizienzdruck zu bewältigen haben.

Der ständige Wandel in Gesellschaft und Wirtschaft erfordert auch ständige Veränderungen in der Verwaltung, weshalb ein laufender Prozess, der die moderne öffentliche Verwaltung permanent begleitet, das Ziel sein muss. Dieser notwendige ständige Anpassungsprozess bedarf einer strategischen Ausrichtung, die im Land Oberösterreich in Anlehnung an das als „neues Steuerungsmodell“ bezeichnete New Public Management (NPM) bzw die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOF) vorgenommen wird.³ Auf Basis des „Steuerungs- und Regelkreises einer öffentlichen Verwaltung“⁴ hat das Land Oberösterreich ein langfristiges Management- und Unternehmenskonzept für eine wir-

3 Vgl. *Pesendorfer/Steiner*, Verwaltungshandeln 221 f; *Schedler/Proeller*, New Public Management⁵ (2011) 5 f.

4 Vgl. *Gruber/Kaltenbrunner/Pesendorfer*, WOV 2012 – Konzept, Erreichtes, Ausblick, in: *Bauer/Biwald/Dearing* (Hg), Gutes Regieren. Konzepte – Realisierungen – Perspektiven (2011) 183 (186 f).

kungsorientierte Verwaltung⁵ eingeführt. Derzeit gilt das Management- und Unternehmenskonzept „WOV 2027“, das den aktuellen Stand einer strategischen und langfristigen Entwicklung seit den 1980er/1990er-Jahren enthält und eine moderne Antwort auf die sich ändernden Rahmenbedingungen darstellt.

II. Verwaltungsentwicklung in Oberösterreich

Ab Mitte der 1980er-Jahre sah sich die öffentliche Verwaltung einer auch öffentlich geäußerten ständigen Kritik gegenüber. Auf Initiative des damaligen Landesamtsdirektors wurde beschlossen, aus dieser Kritik die richtigen Konsequenzen zu ziehen. Die damals Handelnden hatten zu Beginn des Entwicklungsprozesses noch keine konkrete Vision; erst die intensive Befassung mit dem Thema und ein kritischer Nachdenkprozess hat zu einer solchen geführt. Diese Vision wurde wie folgt formuliert: „Wir wollen die Verwaltung vom aufgabenerledigenden Verwaltungsapparat hin zum wirkungs- und bürgerorientierten Dienstleistungsunternehmen aktiv weiter entwickeln. Unser Ziel: Das Dienstleistungsunternehmen Land Oberösterreich als lernende Verwaltung“.

In diesem Prozess erfolgte und erfolgt nach wie vor eine laufende Auseinandersetzung mit dem letzten Stand der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet der Verwaltungslehre bzw des Public- und Non-profit-Managements. Die Umsetzung dieser Vision erforderte in vielen Bereichen (zB Vereinbarungskultur, Gestaltungswille, Rollenverteilung zwischen politischer Führung und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern) einen Kulturwandel, der mit einem mitunter auch mühsamen Bewusstseinsbildungsprozess auf politischer Ebene und auf Ebene der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbunden war und ist.

An dieser Stelle können weder die einzelnen Meilensteine noch die konkreten Maßnahmen im Detail dargestellt werden. Insgesamt kann

5 Seit 1. Jänner 2013 sind die Wirkungsorientierung und die wirkungsorientierte Verwaltung auch bundesverfassungsgesetzliche Rechtsbegriffe. So sieht etwa Art 51 B-VG vor, dass „[b]ei der Haushaltsführung des Bundes [...] die Grundsätze der Wirkungsorientierung [...] zu beachten“ (Abs 8) und im Bundesgesetz, in dem die näheren Bestimmungen über die Erstellung des Bundesfinanzrahmengesetzes, des Bundesfinanzgesetzes und über die sonstige Haushaltsführung des Bundeshaushaltsgesetzes zu treffen sind (siehe das Bundeshaushaltsgesetz 2013), „Maßnahmen für eine wirkungsorientierte Verwaltung“ zu regeln (Abs 9 Z 1) sind; aber auch in Art 51c Abs 2 B-VG findet sich der Begriff der „wirkungsorientierten Verwaltung“. Damit hat die Wirkungsorientierung Eingang und Verankerung in der höchsten Rechtsnorm des Staates gefunden; ein hoch einzuschätzender Schritt, der auch Motor der weiteren Entwicklung sein wird.

allerdings festgehalten werden, dass letztlich an allen denkbaren „Stellschrauben“ intensiv „gedreht“ wurde, wobei einige „Maschinenteile“ durchaus auch entfallen oder jedenfalls ersetzt werden konnten.

Als ganz wesentliche Punkte im Bereich der Ablauforganisation und Deregulierung sind hier stichwortartig folgende zu nennen:

- 1988: Neuregelung des amtsinternen Vorschlagswesens (insbesondere durch Aufhebung des Dienstweges) mit der Folge eines sprunghaften Anstiegs der Verbesserungsvorschläge.
- 1989: Erster Deregulierungserlass, in dem auch für die Bezirkshauptmannschaften folgende vier Punkte verankert wurden:
 1. Jeder Vorgesetzte wird eingeladen, regelmäßig jene Rechtsvorschriften, die in der von ihm geleiteten Dienststelle zu vollziehen sind, kritisch zu überdenken.
 2. Beginnend mit der Zusammenstellung betreffend die Verwaltungsbelastung bzw Geschäftsstatistik für das Jahr 1989 ist in einer Beilage regelmäßig über das Ergebnis dieser Überlegungen zu berichten. In diesem Bericht sind auch allfällige Vorschläge detailliert anzugeben.
 3. Die Vorgesetzten haben dabei im Sinn einer effizienten Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen der Verwaltungsreform die ihnen unterstellten Bediensteten einzubinden und deren Vorschläge zur Deregulierung und Entbürokratisierung in den Bericht mitaufzunehmen.
 4. Gemeinsam mit der Zusammenstellung betreffend die Verwaltungsbelastung ist in Zukunft jeweils auch ein auf den letzten Stand gebrachtes Organigramm der Abteilung zu übermitteln.
- 1990: Einrichtung einer Deregulierungskommission, die ein Vorgehensmodell erarbeitete, das am 9. August 1993 zu einem entsprechenden Regierungsbeschluss geführt hat. Die Arbeiten in diesem Bereich mündeten unter anderem im Oö Rechtsbereinigungsgesetz 1995,⁶ mit dem zwölf „alte“ Landesgesetze aufgehoben wurden.
- 1993: Da mit den bis dahin durchgeführten Maßnahmen lediglich Einzelerfolge erzielt werden konnten, hat die Landesregierung am 1. März 1993 das Projekt „Aufgabenreform in der Landesverwaltung“ beschlossen. Die Aufgabenreform wurde damit in einem strukturierten, die gesamte Verwaltung des Landes erfassenden Projekt konzentriert. Als Ausfluss dieses Aufgabenreformprojekts ergaben

6 Landesgesetz vom 1. Februar 1995 zur Bereinigung der Rechtsordnung des Landes Oberösterreich (LGBl 29/1995).

sich Einsparungsmöglichkeiten mit einem Potential von 786 Dienstposten und einigen „wesentlichen Nebenwirkungen“. So wurden erstmals alle Leistungen der Landesverwaltung nach einer einheitlichen Gliederung dargestellt (Produktkatalog), die auch Voraussetzung für die Kostenrechnung war.

In diesem Zusammenhang ist besonders hervorzuheben, dass gerade auch die Bezirkshauptmannschaften maßgebliche Schritte zur Optimierung der Ablauforganisation gesetzt haben: So wurde etwa in der Bezirkshauptmannschaft Kirchdorf ein Pilotprojekt mit systematischer Durchforstung aller Abläufe durchgeführt und in der Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen ein Pilotprojekt zur Verfahrenskonzentration und -koordination bei Betriebsanlagengenehmigungen⁷ ins Leben gerufen, das in der Folge sogar mehrfach mit Verwaltungsinnovationspreisen ausgezeichnet wurde.

Darüber hinaus sind folgende zur Wirkungsorientierung passende oder WOV-vorbereitende Maßnahmen anzuführen:

- 1991: Erlassung des Leitbilds der Oö Landesverwaltung
- 1993: Flächendeckende Einführung des Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergesprächs
- 1997: Vollausstattung mit EDV
- 1997/98: Festlegung der Produktkataloge
- 1998/99: Einführung der Kostenrechnung

Bei all diesen Maßnahmen waren die Bezirkshauptmannschaften immer Teil der Überlegungen und Teil der Projekte; nicht selten erfolgten Pilotanwendungen gerade auf Ebene der Bezirkshauptmannschaften.

7 „Verfahrenskonzentration – Mit System zur Genehmigung“: Kern dieses Projekts war die Orientierung an den Bürgerinnen und Bürgern durch eine eingehende Beratung, eine zügige Abwicklung und Konzentration der Verfahren und eine rasche Entscheidung (vgl. *Pesendorfer/Steiner, Verwaltungshandeln* 241).

III. Das Oö WOV-Modell⁸

Als Ergebnis dieser strategischen Vorarbeiten beschloss die Oö Landesregierung am 10. März 2003 einstimmig das langfristige Management- und Unternehmenskonzept des Landes Oberösterreich für eine wirkungsorientierte Landesverwaltung (WOV 2015), das in den darauffolgenden Legislaturperioden weiterentwickelt und überarbeitet wurde und letztlich zum aktuellen langfristigen Management- und Unternehmenskonzept des Landes Oberösterreich für eine wirkungsorientierte Landesverwaltung (WOV 2027) geführt hat. Das WOV-Konzept geht davon aus, dass Wirkungen und Ziele der Landesverwaltung gezielter (wirksamer), rascher, billiger (effizienter) und bewusster erreicht werden können. Es liefert die Basis, Ausrichtung und Systematik für eine umfassende Unternehmensentwicklung und verbessert die Chancen, unsere politischen und fachlichen Ziele möglichst kostengünstig zu erreichen.

Die Wirkungen in der Gesellschaft und die Erfordernisse für die Bürgerinnen und Bürger und die Allgemeinheit stehen im Zentrum dieses Handelns. Es dient daher nicht nur dem Prinzip der Ordnungsmäßigkeit, sondern auch der Erzielung von Wirkungen. Das Ziel ist es, Wirkungen zu erreichen und nicht nur Aufgaben zu erledigen. Das Land soll nicht nur verwaltet, sondern für die Zukunft gestaltet werden.

Die Basisziele dieses Konzepts sind damit also:

- Wirksamkeit
- Zweckmäßigkeit und Finanzierbarkeit
- Qualität und Kundinnen- und Kundengerechtigkeit
- Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Die Zielsetzung, Planung, Umsetzung und Steuerung auf allen hierarchischen Ebenen der Landesverwaltung erfolgt in drei Zeiträumen:

- normativ-konzeptionelle Ebene für zehn bis zwölf Jahre
- strategische Ebene für sechs Jahre
- operative Ebene für ein bis drei Jahre

⁸ Es ist zu erwähnen, dass sich auch alle anderen Länder grundsätzlich zu den Überlegungen des New Public Managements (NPM) als grundlegendes Konzept für eine wirkungsorientierte Verwaltung bekennen, jedoch unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Dazu sowie zu den in den einzelnen Ländern gesetzten Maßnahmen im Bereich der wirkungsorientierten Verwaltung vgl. *Pesendorfer, Wirkungsorientierung in den Ländern*, in: ÖVG (Hg), *Wirkungsorientierte Verwaltung und Öffentlicher Dienst. Gesammelte Vorträge* (2013) 87 ff.

Um eine ständige zielorientierte und systematische Entwicklung zu gewährleisten, wurden sieben Entwicklungsfelder definiert, in denen die Entwicklung differenziert voranzutreiben ist. Diese lassen sich wie folgt darstellen:⁹

Entwicklungsfelder	Beispiele für Ziele und Instrumente
„Wirkungsorientierung“	Ziel: Erreichung von Wirkungen anstelle von bloßer Aufgabenerledigung, Konzentration auf Kernaufgaben Instrumente: Wirkungsziele, Aufgabenprüfung und Aufgabenreform, Normen-evaluierung
„Kundinnen- bzw Kundenorientierung“	Ziel: Angebot orientiert sich am Bedarf, Leistungen und Zugang dazu unabhängig von Zeit und Ort, „Das Land steht für hohe Qualität“, Transparenz, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit Instrumente: Bedarfserhebungen, One-Stop-Shop-Government, E-Government, Qualitätsmanagement, Interessensausgleich, Kundenchartas, Rückmeldesysteme
„Planung und Steuerung“	Ziel: Zielvereinbarungskultur, Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente Instrumente: Zielvereinbarungen, Normen-evaluierung, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Management-Informationssysteme
„Gemeinsame Ergebnis- und Ressourcenverantwortung“	Ziel: klare Verantwortungen und Befugnisse, Erweiterung des Handlungsspielraums, Einsatz von Globalbudgets und Leistungsaufträgen Instrumente: Standards im Dienst- und Besoldungsrecht, Globalbudget, Produktkatalog
„Mitarbeiterinnen- bzw Mitarbeiterorientierung“	Ziel: Kommunikationskultur und partnerschaftlicher Umgang Instrumente: Subsidiaritätsprinzip, Personalentwicklung, Besoldungssystem, Informationssystem, Wissensmanagement, Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräch

9 Siehe Pesendorfer/Steiner, Verwaltungshandeln 236 f.

„Wettbewerb“	Ziel: Forcierung des Wettbewerbsgedankens Instrumente: Benchmark-Projekte, innerbetriebliche Leistungsverrechnung, Qualitätswettbewerbe, Best-Practice-Projekte
„Optimierung von Strukturen und Abläufen“	Ziel: Ermöglichung von strategischer Planung und Ausrichtung in der Lebensbereiche abbildenden Aufbauorganisation mit dem Ziel der Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung, einfache und klare Abläufe Instrumente: Projektmanagement, Funktionen auf Zeit, Standardisierung von Abläufen

IV. Konkrete Auswirkungen und Beispiele auf der Ebene der oö Bezirkshauptmannschaften

Mit WOV 2027 wurden die Leitaussagen gegenüber den Vorgängerkonzepten¹⁰ etwas modifiziert. Sie lauten nunmehr:

- „Wir arbeiten für Oberösterreich“.
- „Wir sind ein Dienstleistungsunternehmen, eine Behörde und eine lernende Organisation“.

Gerade die damit erfolgte gewisse Hervorhebung der Stellung als Behörde spiegelt eine wesentliche Rolle der Bezirkshauptmannschaften wider. Neben diesen Leitaussagen wurden die verschiedenen Wirkungsziele definiert und dazu korrespondierend Grundsätze für Wirkungen und Qualität für die Bürgerinnen und Bürger sowie für eine moderne Organisation aufgestellt. In Umsetzung dieser Ziele und Grundsätze sind für die Bezirkshauptmannschaften beispielsweise folgende, im jeweiligen Entwicklungsfeld konkret erreichte Maßnahmen zu nennen:

Im Entwicklungsfeld „Wirkungsorientierung“:

- Die Bezirkshauptmannschaften sind in den oö Gesetzgebungsprozess, mit dem grundlegende Wirkungen vorgegeben und Wirkungsorientierungsziele verwirklicht werden können, voll eingebunden.

¹⁰ Die Kernbotschaft bzw Leitaussage des WOV 2021 lautete noch: „Das Dienstleistungsunternehmen Land Oberösterreich als lernende Verwaltung“.

Im Entwicklungsfeld „Kundinnen- bzw Kundenorientierung“:

- Bei allen Bezirkshauptmannschaften wurden Bürgerservicestellen nach dem One-Stop-Shop-Prinzip eingerichtet. Sie dienen als Erst-anlaufstelle, in der alle Standardgeschäftsfälle abgewickelt werden können.
- Ein einheitliches E-Government-Portal ermöglicht den Kundinnen und Kunden Zugang zu den meisten Informationen und vielen Leistungen aller Bezirkshauptmannschaften.
- Die Bezirkshauptmannschaften sind jeweils auch mit einer eigenen Homepage im Internet vertreten.
- Für bestehende und künftige Anlagenbetreiberinnen und -betreiber stehen bei den Bezirkshauptmannschaften Anlagenabteilungen und Anlagensprechtage zur Verfügung.
- Bei den Bezirkshauptmannschaften sind Rückmelde- und Befragungssysteme Standard. Neben Fragebögen haben sich insbesondere auch Kundinnen- und Kundenforen für bestimmte Bereiche überaus bewährt.
- Bei allen Bezirkshauptmannschaften ist ein Beschwerdemanagement nach den Prozessmanagementrichtlinien eingerichtet.
- Die Erledigungen der Bezirkshauptmannschaften werden ständig auf ihre Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit geprüft und empfängerorientiert aufbereitet. Die Koordination erfolgt über einen Arbeitskreis „Erledigungsstandards“.

Im Entwicklungsfeld „Planung und Steuerung“:

- Die Bezirkshauptmannschaften sind in den Planungs- und Steuerungsprozess voll integriert.

Im Entwicklungsfeld „Gemeinsame Ergebnis- und Ressourcenverantwortung“:

- Es besteht ein einheitlicher Produktkatalog für alle Bezirkshauptmannschaften.

Im Entwicklungsfeld „Mitarbeiterinnen- bzw Mitarbeiterorientierung“:

- Das Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräch wird flächendeckend und damit auch auf Ebene der Bezirkshauptmannschaften als Zielvereinbarungsgespräch und als Entwicklungsgespräch geführt.

Im Entwicklungsfeld „Wettbewerb“:

- Seit dem Jahr 2002 werden unter den Bezirkshauptmannschaften regelmäßig Benchmarkvergleiche durchgeführt, damit eine Effizienzsteigerung bei der Produkterstellung möglich wird.
- Aus den Ergebnissen der Vergleiche der Bezirkshauptmannschaften werden die Themenbereiche für sogenannte Optimierungsworkshops abgeleitet. Bei diesen Optimierungsworkshops wird versucht, den effizientesten Prozess („best practice“) zu erarbeiten, nach dem alle 15 Bezirkshauptmannschaften dann in weiterer Folge vorgehen. Einzelne Bezirkshauptmannschaften haben mit ihren fachlichen und organisatorischen Lösungen an internationalen und nationalen Wettbewerben teilgenommen und teilweise gute Platzierungen erreicht.
- Einzelne Bezirkshauptmannschaften beteiligen sich auch an österreichweiten Vergleichen (zB im Rahmen von CAF¹¹).

Im Entwicklungsfeld „Optimierung von Strukturen und Abläufen“:

- Ganz wesentliche Auswirkung für die Bezirkshauptmannschaften hatte die sogenannte neue Amtsorganisation (NAO) auf der Ebene des Amtes der Landesregierung, mit der im Jahr 2008 nach fast zehnjähriger Diskussion mit sieben Lebensbereichsdirektionen¹² und vier Querschnittsdirektionen (Steuerungs- und Dienstleistungsaufgaben)¹³ klare wirkungsorientierte Strukturen geschaffen wurden.¹⁴

11 Beim sogenannten „Common Assessment Framework“ (CAF) handelt es sich um ein gemeinsames, europäisches Qualitätsbewertungssystem für öffentliche Verwaltungen, mit dem Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Führungskräfte ihre Organisation selbst bewerten, gemeinsam deren Stärken und Verbesserungspotenziale feststellen und in weiterer Folge Verbesserungen auch umsetzen können; vgl dazu die näheren Informationen auf <oeffentlicherdienst.gv.at> unter „Verwaltungsinnovation“/„Qualitätsmanagement“/„Common Assessment Framework“ (19.2.2018). Siehe auch *Prorok/Kallinger*, Zehn Jahre CAF – ein reifes Qualitätsmanagement für öffentliche Verwaltungen, in: Bauer/Biwald/Dearing (Hg), *Gutes Regieren. Konzepte – Realisierungen – Perspektiven* (2011) 238 ff.

12 Direktion Bildung und Gesellschaft (BGD), Direktion Inneres und Kommunales (IKD), Direktion Kultur (KD), Direktion für Landesplanung, wirtschaftliche und ländliche Entwicklung (LWLD), Direktion Soziales und Gesundheit (SGD), Direktion Straßenbau und Verkehr (SVD) und Direktion Umwelt und Wasserwirtschaft (UWD).

13 Direktion Finanzen (FinD), Direktion Personal (PersD), Direktion Präsidium (PräsD) und Direktion Verfassungsdienst (VerfD).

14 Vgl die Verordnung des Landeshauptmanns von Oberösterreich über die Geschäftseinteilung des Amtes der Oö Landesregierung (LGBl 100/2017).

- Die Bezirkshauptmannschaften wurden einheitlich mit drei bzw vier Abteilungen strukturiert.¹⁵
- Bei Um- und Neubaumaßnahmen wurde auf eine verbesserte Raumsituation, kurze Wege und die Bürgerinnen- und Bürgerservicestellen Bedacht genommen. In jüngerer Zeit fließen hier auch verstärkt Aspekte der Sicherheit mit ein.
- Der elektronische Akt¹⁶ wird flächendeckend in allen Bezirkshauptmannschaften implementiert und unterstützt die Arbeitsabläufe, die Aktenablage und die gegenseitige Information. Voraussichtlich noch im Jahr 2018 sollen alle Abteilungen aller Bezirkshauptmannschaften mit dem elektronischen Akt ausgestattet sein.

Aus jüngster Zeit sind darüber hinaus noch folgende Projekte, mit denen auf Ebene der Bezirkshauptmannschaften Kooperationsmöglichkeiten genutzt werden und damit zu einem optimalen Ressourceneinsatz beigetragen wird, besonders hervorzuheben:

- Am 1. September 2016 ist die Oö Verwaltungsgemeinschaftsverordnung¹⁷ in Kraft getreten. Diese sieht vor, dass die Bezirkshauptmannschaften Grieskirchen und Eferding unter Aufrechterhaltung der jeweiligen politischen Bezirke und unter Sicherstellung der angemessenen Wahrnehmung ihrer behördlichen Aufgaben am Standort Grieskirchen als Verwaltungsgemeinschaft eingerichtet werden. Beide Bezirkshauptmannschaften haben ihren Amtssitz in der Stadtgemeinde Grieskirchen; am Standort Eferding stehen eine Bürgerservicestelle und eine Außenstelle für Kinder- und Jugendhilfe sowie Soziales zur Verfügung. Die Bezirkshauptmannschaften Grieskirchen und Eferding werden in Personalunion durch die Bezirkshauptfrau bzw den Bezirkshauptmann von Grieskirchen geleitet.¹⁸
- Mit 1. September 2017 wurde in Oberösterreich schrittweise damit begonnen, dass die Bezirkshauptmannschaft Rohrbach die Verfah-

15 In allen Bezirkshauptmannschaften gibt es eine Abteilung, die insbesondere die Aufgaben der Amtsleitung und – soweit dafür keine eigene Abteilung besteht – der Kinder- und Jugend- sowie Sozialhilfe wahrnimmt, eine Anlagenabteilung, die etwa für die Vollziehung des Betriebsanlagen-, Gewerbe-, Forst- und Naturschutzrechts zuständig ist, sowie eine Sicherheitsabteilung, der etwa die Bereiche Verkehrsrecht, Waffenwesen und Jugendschutz obliegen. Darüber hinaus ist bei manchen Bezirkshauptmannschaften eine eigene Sozialabteilung eingerichtet, in der etwa die Kinder- und Jugend- sowie Sozialhilfe konzentriert sind.

16 „Elektronisches Verwaltungsinformationssystem – ELVIS“.

17 Verordnung der Oö Landesregierung über die Einrichtung einer Verwaltungsgemeinschaft der Bezirkshauptmannschaften Grieskirchen und Eferding (LGBl 53/2016).

18 Siehe dazu den Beitrag von *Marktler* in diesem Band.

ren im Zusammenhang mit der Ahndung grenzüberschreitender Verkehrsdelikte (sog „CBE-Delikte“)¹⁹ – angefangen vom Informationsaustausch, über das Strafverfahren bis hin zur grenzüberschreitenden Strafvollstreckung – funktionell (dh unter Beibehaltung der jeweiligen örtlichen Zuständigkeiten) für die anderen oberösterreichischen Bezirkshauptmannschaften führt.

- Ab Frühjahr 2017 wurden auf Beamtenebene verschiedene Varianten der Zusammenarbeit von den Statutarstädten Linz, Wels und Steyr mit den jeweils angrenzenden Bezirkshauptmannschaften Linz-Land, Wels-Land und Steyr-Land geprüft. Da Zusammenlegungen oder echte Zuständigkeitsübertragungen zwischen Statutarstädten und Bezirkshauptmannschaften auf Basis der geltenden bundesverfassungsgesetzlichen Grundlagen nicht oder nur unter äußerst strengen Voraussetzungen²⁰ zulässig sind, wurden mögliche Fusionsformen oder pauschale Zuständigkeitsverschiebungen nicht mehr weiterverfolgt und stattdessen einzelne, ganz konkrete Tätigkeitsbereiche definiert, welche die Statutarstädte im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben und vorbehaltlich der Erlassung allenfalls erforderlicher landesgesetzlicher Bestimmungen künftig von den Bezirkshauptmannschaften und vice versa die Bezirkshauptmannschaften von den Statutarstädten übernehmen werden.²¹

19 Vgl die Richtlinie (EU) 2015/413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte.

20 Vgl insbesondere Art 15 Abs 10 B-VG, wonach eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit von Bezirksverwaltungsbehörden einschließlich der Städte mit eigenem Statut, insbesondere auch die Übertragung behördlicher Zuständigkeiten, landesgesetzlich (nur) vorgesehen werden kann, wenn es sich um Verfahren geringer Häufigkeit handelt, die ein hohes Ausmaß an Sachverstand voraussetzen (Z 1), oder um die Wahrnehmung von Zuständigkeiten außerhalb der für den Parteienverkehr bestimmten Zeiten zu erleichtern (Z 2). Siehe dazu ausführlich *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (2017).

21 Um flexiblere Zuständigkeitssysteme zu schaffen, bedürfte es jedenfalls einer Änderung bzw Ergänzung der bundesverfassungsgesetzlichen Bestimmungen. Zu denken wäre etwa an eine Änderung des Art 15 Abs 10 Z 1 und 2 B-VG (vgl in diesem Zusammenhang den Gesetzesantrag des Bundesrates vom 29. Oktober 2015, GABR 869 BlgNR 25. GP, der [ua] ebenfalls auf eine – allerdings andere – Änderung des Art 15 Abs 10 B-VG gerichtet ist) oder an die Einfügung einer – zB nach dem Vorbild des Art 118 Abs 7 B-VG ausgestalteten – bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigungsnorm, auf deren Basis es dem Landesgesetz- oder -verordnungsgeber möglich wäre, Aufgaben einer Bezirksverwaltungsbehörde auf eine andere Bezirksverwaltungsbehörde zu übertragen.

V. Resümee

Diese Tour d'Horizon zeigt, dass das Konzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung echte Erfolge und Weiterentwicklung bringt. Es ist nach wie vor der richtige Weg in die Zukunft und entspricht auch allen Strategien des Good Governance, das aus den Säulen Transparenz, Partizipation, Verantwortlichkeit, Kohärenz und Effektivität besteht. Die oberösterreichischen Bezirkshauptmannschaften decken mit ihrem Leistungsangebot einen Großteil jener Angelegenheiten ab, die von den Bürgerinnen und Bürgern von der öffentlichen Verwaltung nachgefragt bzw erwartet werden. Neben den Gemeindeämtern stellen die Bezirkshauptmannschaften die Nahversorgung der Bürgerinnen und Bürger im Bereich der öffentlichen Verwaltung in hervorragender Weise sicher. Obwohl ihre Rolle – etwa in Verwaltungsstrafverfahren²² oder in Mehrparteienverfahren – nicht immer einfach ist, wird die Arbeit der Kolleginnen und Kollegen in den Bezirkshauptmannschaften regelmäßig bei Kundinnen- und Kundenbefragungen in einem überaus hohen Maß anerkannt und gelobt.

Mit gutem Grund haben unsere Vorgängergenerationen die Bezirkshauptmannschaften als grundsätzlich universale „Einstiegsorganisation“ bzw „Haupt-Anlaufstelle“²³ vor Ort konzipiert. Die Bezirkshauptmannschaften sind damit ein wesentlicher Teil der staatlichen Bürokratie – ein Begriff, der ungerechtfertigter Weise vielfach negativ verwendet wird. Eine gute Bürokratie ist jedoch zentraler Bestandteil eines demokratischen Rechtsstaats sowie Garant und wesentlicher Faktor für den Forschungs-, Innovations- und Wirtschaftsstandort. Nicht zuletzt aus diesem Grund werden Aspekte wie Rechtssicherheit, rasche Behördenverfahren sowie eine unvoreingenommene und unbefangene – maW: nicht korrupte – Bürokratie mittlerweile auch von den Rating-Agenturen bewertet. Ein Kommentar in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung endet mit dem Satz: *„Schwächen wir die Bürokratie, so kann die bisher erreichte Lebensqualität nicht für jedermann erhalten werden, schon gar nicht kann sie ohne gezielten Einsatz der Bürokratie gesteigert werden.“*²⁴ In diesem Sinn stehen die Bezirkshauptmannschaften für

22 Siehe dazu näher den Beitrag von *Weilguni* in diesem Band.

23 So wörtlich im Bericht des Rechnungshofes vom 20. Mai 2014, Niederösterreich 2014/4 („Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz“), 11; abrufbar unter <rechnungshof.gv.at> (19.2.2018). Vgl zur gegenwärtigen Rolle der Bezirkshauptmannschaften als „zentrale Anlaufstelle“ der Bürgerinnen und Bürger auch den Beitrag von *Leitl-Staudinger* in diesem Band.

24 *Hefty*, Um der Lebensqualität willen, FAZ 28.6.2012; abrufbar unter <faz.net> (19.2.2018).

Bürokratie im besten Sinn des Wortes, nicht aber für Bürokratismus. Es bleibt zu hoffen, dass insbesondere der Bundesgesetzgeber die Entwicklung hin zu Zentral- und Sonderbehörden wieder stoppt oder vielleicht sogar umkehrt und sich stattdessen darauf besinnt, dass mit den Bezirkshauptmannschaften als Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung bereits moderne, innovative und effiziente Verwaltungsorganisationen zur Verfügung stehen,²⁵ die sehr gut funktionieren und durch gezielte Optimierungsmaßnahmen wie einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung noch konsequenter genutzt werden können.

25 Vgl. *Ranacher*, Die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern als effiziente Regierungsorganisation – Plädoyer für ein nach wie vor modernes Konzept, JRP 2015, 199 (200 ff.).

Standortfaktor Bezirkshauptmannschaft

I. Einleitung

Die Globalisierung, die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit und der zunehmende internationale Wettbewerb setzen den öffentlichen Sektor unter Druck. Hinzu kommen die Herausforderungen in Gestalt des demografischen Wandels sowie der Digitalisierung und Automatisierung.¹ Diese Entwicklungen bringen es mit sich, dass der Stellenwert regionaler Besonderheiten steigt. So gewinnt der „Standort“, etwa hinsichtlich der wirtschaftlichen Struktur, der Qualität der Arbeitskräfte und nicht zuletzt hinsichtlich des Charakters der öffentlichen Verwaltung, mehr und mehr an Bedeutung. Die regionalen Standortmerkmale liefern die Grundlagen für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Die Optimierung der Leistungsfähigkeit des regionalen öffentlichen Sektors wird dabei zu einem zentralen Anliegen.

Der Staat ordnet über die öffentliche Verwaltung Gesellschaft und Wirtschaft und aufgrund der gesetzlichen Vorgaben haben Unternehmen für die Erledigung von Anfragen, Anträgen und Genehmigungen häufig Kontakt mit der regionalen öffentlichen Verwaltung. Allein schon deshalb haben vor Ort etwa das Arbeitsmarktservice, die Bezirksgerichte, die Finanzämter, die Krankenkassen, zudem auch die Kammern sowie nicht zuletzt die Gemeinden und schließlich die Bezirkshauptmannschaften, in ihren Zuständigkeitsbereichen, Einfluss auf die Standortqualität. Studien² zeigen, dass der Stellenwert der öffentlichen Verwaltung bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen für die regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung erheblich zugenommen hat.

1 Teilweise entnommen aus: Mühlböck/Neunherz, Bildung und Qualifikation als Strategie mikroregionaler Wirtschaftspolitik im ländlich-peripheren Raum am Beispiel der Mikroregionen Oberpinzgau und Unterpinzgau. Dissertation (2011).

2 Siehe zB Göbel, Verwaltung als Standortfaktor für Unternehmen. Dissertation (2012).

Dieser Beitrag fokussiert die Standortrelevanz der Bezirkshauptmannschaften.³ Diese können aber nur schwer als isolierte Einheiten betrachtet werden, weil sie eingebettet in ein systemisches regionales Gefüge von Standortakteuren und somit in der Wechselwirkung und im Zusammenspiel mit diesen Größen agieren und so standortrelevante Effekte erzeugen (können). Bezirkshauptmannschaften sind Teile der öffentlichen Verwaltung und deshalb beziehen sich allgemeine Aussagen zur Standortqualität der öffentlichen Verwaltung notwendiger Weise nicht nur auf die Bezirkshauptmannschaften, sondern beispielsweise auch auf die Gemeinden oder Finanzämter, die ebenso im regionalen Umfeld ihren Aufgaben nachgehen, oft gemeinsam mit den Bezirkshauptmannschaften.

Die Frage nach der Standortrelevanz der Bezirkshauptmannschaften umfasst eine ebenso breite wie komplexe Problemstellung. In diesem Beitrag werden ausgewählte Aspekte zum Themenfeld angesprochen und diskutiert. Die dargestellten Inhalte stellen einen Ausschnitt aus der Wirklichkeit der Standortrelevanz der Bezirkshauptmannschaften dar. Ausdrücklich erwähnt wird, dass hier nicht erfasste Bereiche und Perspektiven eine ebenso hohe oder sogar höhere Relevanz einnehmen können, als die hier vorgestellten Inhalte.

Bevor nun die Besprechung beginnt, sei allen aktiven und ehemaligen Bezirkshauptleuten sowie allen VertreterInnen der regionalen Wirtschaft gedankt, die in der Zeit der Vorbereitung auf diesen Beitrag zu häufig sehr langen Gesprächen zur Verfügung standen. Sie haben sich die Zeit genommen, um mich an ihrem Wissen und an ihrem reichen Erfahrungsschatz teilhaben zu lassen und so erhellende Einblicke in die Welt der Bezirkshauptmannschaften möglich gemacht.

3 Daneben gibt es mit den Magistraten die Bezirksbehörden in den sogenannten Statutarstädten. Mit Stichtag 21.7.1962 (dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gemeindeverfassungsnovelle 1962) gab es in Österreich 14 Statutarstädte: Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Krems, Linz, Rust, Salzburg, St. Pölten, Steyr, Villach, Waidhofen an der Ybbs, Wiener Neustadt und Wien. Diese Einheiten sind nicht Gegenstand der Betrachtung.

II. „Entdeckung“ der Standortrelevanz der öffentlichen Verwaltung

Letztlich wird jedes „Geschäft“ regional abgeschlossen und jede Investitionsentscheidung eines Unternehmens wird an konkreten regionalen Standorten realisiert. Damit können zwar strukturpolitische Herausforderungen auf nationaler und supranationaler Ebene diskutiert und dafür auch Strategien entwickelt werden, eine besondere Bedeutung kommt jedoch dem unmittelbaren regionalen Umfeld zu.

Ab Mitte der 1980er Jahre waren die Regionen aufgrund des ökonomischen Strukturwandels und der damit verbundenen zunehmenden Arbeitslosigkeit mehr und mehr gefordert, direkt in die Entwicklung der regionalen Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen einzugreifen. Die Bereitstellung neuer Gewerbeflächen wurde aufgrund der räumlichen Gegebenheiten aber immer schwieriger. Zudem galten schon Mitte der 1980er Jahre neue Gewerbegebiete – speziell in touristisch intensiv genutzten Räumen – als unerwünschter Landschaftsverbrauch.⁴ Um aber die Absiedelung von Unternehmen verhindern und gleichzeitig Anreize für neue Unternehmen bieten zu können, ging es zunehmend um gezielte Standortentwicklungsmaßnahmen, die mit Schlagworten versehen waren, wie „Ergänzung der ‚harten‘ Wirtschaftsförderung durch ‚weiche‘ Aktivitäten“, „Wandel von ‚breit gestreuten‘ Aktivitäten hin zur ‚projektorientierten‘ Wirtschaftsförderung“ und – nicht zuletzt – „Wandel zu einer stärker ‚dienstleistungsorientierten‘ öffentlichen Verwaltung“.⁵ Das Bewusstsein für den Standorteffekt der öffentlichen Verwaltung steckte damals aber noch in den Kinderschuhen. Erst die Theorieansätze vor allem des „New Public Managements“ lieferten ab Mitte der 1990er Jahre die entscheidenden Grundlagen für die Standortrelevanz der öffentlichen Verwaltung. Von nun an rückte die Serviceorientierung der öffentlichen Verwaltungen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit.⁶ Diese Ansätze wurden, in puncto Inhalte und Schwerpunkte teilweise unterschiedlich ausgeformt, in Deutschland vor allem durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) in Form des „Neuen Steuerungsmodells für öffentliche Verwaltungen“ (NSM) oder in der Schweiz unter dem Titel „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WoV) propagiert, und erhielten so Einzug in die verwaltungswissenschaftliche Theo-

4 Teilweise entnommen aus Mühlböck/Neunherz, Bildung.

5 Grabow/Henckel, Kommunale Wirtschaftspolitik, in: Roth/Wollmann (Hg), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden (1994) 424 (427); Mühlböck/Neunherz, Bildung.

6 Göbel, Verwaltung 29.

rie und in die vor allem kommunale Praxis. In Österreich setzten sich die Ansätze unter dem ursprünglichen Titel „New Public Management“ oder auch nur „Public Management“ durch. New Public Management führte zu einem neuen Selbstbild in der öffentlichen Verwaltung, indem diese begann, sich von einem Verwaltungsapparat hin zu einem Serviceanbieter zu entwickeln.⁷ Dieser Wandel wurde aber auch durch eine veränderte Haltung der AdressatInnen des Verwaltungshandelns mitbedingt. Die BürgerInnen und die Unternehmen begannen die Behörden immer mehr als Dienstleister und weniger als Obrigkeit oder deren unmittelbare Vertretung wahrzunehmen.⁸

Etwa zu Beginn der 2000er Jahre rückte in Form des E-Governments eine weitere Perspektive der Verwaltungsentwicklung ins Blickfeld. Heute ist wohl weitgehend unumstritten, dass durch die Einführung und den weiteren Ausbau digitaler Verwaltungsverfahren positive Effekte bei der Servicequalität der öffentlichen Verwaltung erzielbar sind.⁹ So ist davon auszugehen, dass solche Regionen Standortvorteile genießen, in denen die Behörden permanent intelligente E-Governmentlösungen ausbauen.

Die wohl wichtigste empirische Forschungsleistung zur Verortung der öffentlichen Verwaltung in standorttheoretischen Konzepten ist die Analyse von *Grabow, Henckel und Hollbach-Grömig* aus dem Jahr 1995.¹⁰ Dabei ging es um die Untersuchung von explizit weichen Standortfaktoren. In diesem Zusammenhang wurde erstmalig auch die regionale öffentliche Verwaltung mit einbezogen und als ein eben solcher weicher Standortfaktor identifiziert. Aus den angestellten Fallstudien von *Grabow et al.*¹¹ ließ sich der Schluss ziehen, dass für unternehmensbezogene Standortentscheidungen weiche Standortfaktoren deswegen an Bedeutung gewonnen haben, weil die harten Kriterien inzwischen nahezu ortsunabhängig und damit weitgehend gleichmäßig gut vorhanden sind. Deswegen haben die klassischen Standortfaktoren, wie ein Ver-

7 Göbel, Verwaltung 40, mit Verweis auf *Schedler/Proeller, New public management*³ (2006) 18.

8 Göbel, Verwaltung 29.

9 Göbel, Verwaltung 30, mit Verweis auf *Bertelsmann Stiftung, Standortfaktor Verwaltung. E-Government und Kundenservice in Nordrhein-Westfalen* (2003), abrufbar unter <www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSf/Publikationen/Graue_Publikationen/GP_Standortfaktor_Verwaltung.pdf> (3.4.2018).

10 *Grabow et al, Bedeutung weicher Standortfaktoren in ausgewählten Städten. Fallstudien zum Projekt "Weiche Standortfaktoren"* (1995); *Grabow/Hencke/Hollbach-Grömig, Weiche Standortfaktoren* (1995); siehe auch Göbel, Verwaltung 25.

11 *Grabow et al, Bedeutung; Grabow/Hencke/Hollbach-Grömig, Standortfaktoren; Göbel, Verwaltung 25.*

kehranschluss oder die Versorgungs- und Entsorgungsinfrastruktur, an Gewicht verloren.¹² Zudem verdichteten sich die Hinweise darauf, dass die zunehmende Bedeutung der weichen Standortfaktoren auch damit zusammenhängt, dass insbesondere Unternehmen der stark wachsenden Dienstleistungswirtschaft immer weniger raumgebunden sind.¹³ Die Analysen von *Grabow et al*¹⁴ wiesen auch in die Richtung, dass optimierte weiche Standortfaktoren eventuell vorhandene Defizite bei den harten Standortfaktoren ausgleichen können. Erkannt wurde außerdem, dass, insbesondere bei Entscheidungen der Bestandsunternehmen, wenn es um Betriebserweiterungen oder Betriebsverlagerungen geht, weiche Standortfaktoren besonders große Bedeutung haben. In dasselbe Horn stießen ForscherInnen der Bertelsmannstiftung, wenn sie in puncto Standortoptimierung die Bedürfnisse der bereits ansässigen Unternehmen fokussierten und ausführten, dass diese *„vor allem durch optimale Rahmenbedingungen in der Region gehalten und zu Investitionen ermutigt“* werden müssen und *„eine effektive Verwaltung die Wirtschaftstätigen unterstützt, in dem Zeit, Geld und personelle Ressourcen im Verwaltungskontakt geschont werden.“* In der Studie der deutschen Bertelsmann-Stiftung ist auch zu lesen, dass *„Verwaltungsoptimierung [...] eine Form von Wirtschaftsförderung [ist], die sich heute jeder Standort leisten muss“*.¹⁵ Dabei spielt die fortschreitende Service- und KundInnenorientierung der öffentlichen Verwaltung die zentrale Rolle. Diese Aspekte werden häufig auch unter dem Titel „Bürgernähe“ diskutiert.

12 *Kistenmacher et al*, Regionalisierung in der kommunalen Wirtschaftsförderung (1994) 13; *Grabow et al*, Bedeutung 66; *Naßmacher/Naßmacher*, Kommunalpolitik in Deutschland (1999) 384; *Deak*, Kommunale Wirtschaftspolitik in der Stadt Salzburg. Eine theoretische und empirische Analyse. Diplomarbeit (2006) 34 f; *Göbel*, Verwaltung 14 mit Verweis auf *Bogumill/Jann*, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft², Bd 36 (2009) 152.

13 *Döring*, Kommunen und Regionen im Standortwettbewerb, Relevante Erfolgsfaktoren und politische Implikationen, in: *Brodel* (Hg), Handbuch. Kommunales Management (2007) 345 (349).

14 *Grabow et al*, Bedeutung 336; *Göbel*, Verwaltung 25.

15 *Göbel*, Verwaltung 35, mit Verweis auf *Bertelsmann Stiftung*, Standortfaktor 8.

III. „Bürgernähe“

Eine „bürgernahe“ öffentliche Verwaltung orientiert sich an den Bedürfnissen der BürgerInnen. Langläufig ist damit eine „unbürokratische“ Vorgehensweise bei der Erledigung der behördlichen Aufgaben oder eine leichte Erreichbarkeit gemeint.¹⁶ Die Bereiche, die der Begriff „Bürgernähe“ umfasst, sind aber vielfältiger. Dabei lässt sich zunächst eine räumliche Dimension ausmachen, die auf die Frage nach dem Ort der Verwaltung abzielt: „Wo wird verwaltet?“ Sodann geht es um die inhaltliche Dimension der Verwaltung und damit um die Frage „Was wird verwaltet?“ Damit sind die Aufgaben bzw Zuständigkeiten der Behörden angesprochen. Schließlich erfasst der Begriff „Bürgernähe“ auch das Verwaltungshandeln und damit die Frage „Wie wird verwaltet?“

A) Wo wird verwaltet? – „Bürgernähe“ durch räumliche Nähe

Grundsätzlich mag gelten: Je näher an den BürgerInnen, zunächst in räumlicher Hinsicht, desto besser steht es um die „Bürgernähe“. Heute im Jahr 2018 gibt es, nach der Umsetzung der steiermärkischen Bezirksstrukturreform¹⁷ in den Jahren 2012 und 2013 und der Auflösung des Bezirks Wien-Umgebung in Niederösterreich im Jahr 2017, 79 Bezirkshauptmannschaften.¹⁸ Gegen Ende der Monarchie waren noch 377 Bezirksbehörden eingerichtet.¹⁹ In der zweiten Republik sollte es im gesamten Bundesgebiet allerdings nur mehr geringfügige Veränderungen bei der Anzahl der politischen Bezirke geben (von 73 im Jahr 1945 auf 79 im Jahr 2018). In der formalen Vorstellung erstreckte sich der räumliche Wirkungsbereich einer Bezirkshauptmannschaft im Jahr 1868 über rund

16 Demmelbauer, Die Bezirkshauptmannschaft gestern und heute, in: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (Hg), Die Bezirkshauptmannschaft gestern und heute (1994) 29 (30).

17 Land Steiermark, Verwaltungsreform, Organisationsreform: Zusammenführung von Bezirkshauptmannschaften (2014), abrufbar unter <www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11685493_74836439/94610e72/201304-Brosch%C3%BCre_Organisationsreform_BHs_web.pdf> (3.4.2018).

18 Im Jahr 2016 wurde in Oberösterreich eine Verwaltungsgemeinschaft der Bezirke Grieskirchen und Eferding eingerichtet. Die beiden Bezirke blieben zwar formell selbständig, werden aber von einem Bezirkshauptmann in Personalunion geleitet. Die Verwaltung der Bezirke erfolgt zentral von Grieskirchen aus, in Eferding verbleiben eine Bürgerservicestelle und eine Außenstelle für Kinder- und Jugendhilfe sowie Soziales.

19 Die Zahl 377 bezieht sich auf die Anzahl der Bezirksbehörden im gesamten Gebiet Cisleithaniens. Demmelbauer, Bezirkshauptmannschaft 29.

1.000 km² und integrierte drei Gerichtsbezirke sowie 90 Gemeinden.²⁰ Der Gebietsumfang entspricht in der Realität am ehesten diesen formalen Vorstellungen und liegt heute im Schnitt tatsächlich bei den angepeilten 1000 km². Heute umfasst eine Bezirkshauptmannschaft im Mittel 72.000 EinwohnerInnen.²¹ In den 1930er Jahren bediente eine Bezirkshauptmannschaft rund 50.000 BürgerInnen.²² Sowohl bei den umfassten EinwohnerInnen als auch beim Gebietsumfang gab und gibt es aber große Schwankungen. Die Bezirkshauptmannschaft in Jennersdorf im Burgenland, die so betrachtet heute kleinste Behörde, umfasst ca. 17.000 EinwohnerInnen, während die Tiroler Bezirkshauptmannschaft Innsbruck-Land für ca. 176.000 BürgerInnen eingerichtet ist. Den geringsten Gebietsumfang weist die Vorarlberger Bezirkshauptmannschaft in Dornbirn mit 172 km² auf. Die räumlich größte Reichweite verzeichnet die Bezirkshauptmannschaft Liezen in der Steiermark mit 3.315 km².²³ Die Bezirke bilden sich heute durchschnittlich aus 26 Gemeinden, wobei auch hier die Schwankungen ausgesprochen groß sind. So umfasst die Bezirkshauptmannschaft Dornbirn nur drei Gemeinden, während in den Zuständigkeitsbereich von Innsbruck-Land 65 Gemeinden fallen.²⁴

Wenngleich es seit Anbeginn formale bzw eher technische Vorstellungen für den räumlichen Wirkungsbereich der Bezirkshauptmannschaften gab, richtete man sich schon früher in der Praxis eher nach der Faustregel, *„dass der Bezirkshauptmann morgens mit dem Pferdege-spann in den entlegensten Ort seines Bezirkes reisen und am gleichen Tag wieder heimkehren konnte.“*²⁵ Freilich änderte sich im Laufe der Zeit das Verständnis darüber, was Nähe oder Ferne bedeutet. Zudem ist davon auszugehen, dass, je nach Lage der Region, räumliche Aspekte der Gliederung der öffentlichen Verwaltung eine mehr oder weniger wichtige Rolle spielen. So ist die raumbezogene Erreichbarkeit der öffentlichen Verwaltung weniger im urbanen, aber vielmehr im ländlichen

20 Gutkas, Geschichte der regionalen Verwaltung in Österreich, in: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (Hg), Die Bezirkshauptmannschaft gestern und heute (1994) 13 (19); Lechleitner, Die Bezirkshauptmannschaft – Element der österreichischen Verwaltungsorganisation. Diplomarbeit (1997) 5.

21 Statistik Austria, Gebietsstand 2018, abrufbar unter <www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/politische_bezirke/index.html> (3.4.2018).

22 Haussleiter, Zur Organisation der inneren Verwaltung in Österreich, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 90 (1931), 82 (91).

23 Statistik Austria, Gebietsstand 2018.

24 Statistik Austria, Gebietsstand 2018.

25 Gutkas, Geschichte 20.

Raum sowohl für die BürgerInnen also auch die Unternehmen ein relevantes Standortkriterium.²⁶

Der demografische Wandel stellt eine weitere Herausforderung für die regionale öffentliche Verwaltung dar.²⁷ Dieser resultiert, vorwiegend in ländlichen Regionen, durch die Kombination von Abwanderungstendenzen und Überalterungsprozessen, in einer Stagnation oder Abnahme der Gesamtbevölkerung. Mögliche Konsequenzen sind Gebietszusammenschlüsse oder die Ausdünnung der regionalen Verwaltung. Für die BürgerInnen und auch die regionale Wirtschaft kann dies eine schlechtere Erreichbarkeit der Verwaltung bedeuten. Es stellt sich allerdings die Frage, wie sich die Bedeutung der räumlichen Nähe der öffentlichen Verwaltung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung behördlicher Prozesse entwickeln wird.

Wenn die räumliche Nähe und damit die Erreichbarkeit der öffentlichen Verwaltung diskutiert wird, spielen Gebietsreformen eine wichtige Rolle. Die zuletzt in der Steiermark durchgeführten Bezirksfusionen wurden damit begründet, dass die Zusammenführung *„eine Verbesserung der Kosteneffizienz und damit Einsparungen für das Land [bringt], ohne die Dienstleistungsqualität für die Bürgerinnen und Bürger einzuschränken.“*²⁸ Die steiermärkische Landesregierung berief sich dabei explizit auf Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, der Strukturreformen nahelegte, weil die kleinen Bezirkshauptmannschaften (unter 40.000 EinwohnerInnen) die „teuersten“ sind und im Vergleich zu den „günstigeren“ großen Bezirkshauptmannschaften (über 80.000 EinwohnerInnen) um 90 Prozent höhere Kosten pro EinwohnerIn verursachen sowie einen um zwei Drittel höheren Personalaufwand pro EinwohnerIn haben.²⁹ Beim postulierten Erhalt der Dienstleistungsqualität trotz Bezirksreform ist vor allem die Erreichbarkeit der Behörde angesprochen. Der Bundesrechnungshof vertrat die Ansicht, dass *„trotz der Bezirkszusammenlegungen für den Bürger zumutbare Entfernungen bestehen blieben“* und dass das auch für allfällige Zusammenlegungen in anderen Bundesländern, insbesondere in Niederösterreich, gelten würde.³⁰

Peter Bußjäger brachte ein alternatives Programm zur Bezirksfusion in die Diskussion mit ein, in dem er Vorschlag, *„statt der Zusammenle-*

26 Göbel, Verwaltung 246.

27 Göbel, Verwaltung 80.

28 Land Steiermark, Verwaltungsreform 5.

29 Rechnungshof, Rechnungshofbericht vom 20.5.2014, Reihe Bund 8 (2014), 5.

30 Rechnungshof, Rechnungshofbericht (2014) 5.

gung von Standorten von Bezirkshauptmannschaften eine Schwerpunktbildung“ anzugehen. So könnten Aufgaben bei bestimmten Behörden konzentriert und „dadurch [...] die Standorte erhalten werden.“³¹ Das Land Niederösterreich hat begonnen, eine derartige Strategie zu verfolgen.³² Auch das Burgenland hat sich für die Einrichtung sogenannter „Kompetenz-BHs“ ausgesprochen.³³

Die Bezirkszusammenlegung in der Steiermark wurde im Jahr 2013 unter dem Titel „Improving Administrative Quality: Merging of the Districts Judenburg and Knittelfeld“ (District Authority Office "Murtal"; Federal State of Styria) mit dem European Public Sector Award (EPSA) ausgezeichnet, ausgeschrieben und verliehen vom Europäischen Institut für öffentliche Verwaltung (EIPA).³⁴ Das prägende Reformmotiv lag allerdings in der Erwartung von Skaleneffekten in finanzieller Hinsicht. In der Steiermark war den handelnden Personen auch klar, dass Einsparungen im Wesentlichen über einen mit der Zusammenlegung einhergehenden Personalabbau lukrierbar sein würden.³⁵

Landeshauptmann *Hermann Schützenhöfer* zog Anfang des Jahres 2018 Bilanz über die steirischen Bezirksfusionen.³⁶ Er erklärte, dass bis dato der Personalstand in den fusionierten Bezirken um ca 100 Vollzeit-äquivalente reduziert wurde. Insgesamt wurden jährlich etwa 5,4 Millionen Euro eingespart; vor allem aufgrund der sinkenden Personalausgaben. Auch künftig sollen Stellen nicht nachbesetzt werden und so längerfristig weitere Einsparungen hinzukommen. Landeshauptmann *Hermann Schützenhöfer* antwortete auf die Frage, ob es zu weiteren Bezirksfusionen kommen werde, wie folgt: „In meinem irdischen Leben nicht mehr, es sei denn, sie erfolgen freiwillig.“³⁷ Diese Aussage ist allerdings auch vor dem Hintergrund zu werten, dass es in der Steiermark neben den Bezirksfusionen auch eine groß angelegte Gemeindestrukturreform gab. Wenn die steiermärkischen Reformen vom Ansatz her auch in die richtige Richtung gehen mögen, ist fraglich, ob vergleich-

31 *Verwaltungsrichtervereinigung*, Internetauftritt, abrufbar unter <<https://uvsvereinigung.wordpress.com/2017/08/17/zur-bedeutung-der-bezirkshauptmannschaften-fuer-die-staatliche-verwaltung/>> (3.4.2018).

32 *Rechnungshof*, Rechnungshofbericht (2014).

33 *BVZ Burgenländische Volkszeitung*, Internetauftritt, abrufbar unter <www.bvz.at/guessing/bezirkshauptmannschaften-bhs-mehr-gemeinsam/5.070.532> (3.4.2018).

34 *Bundeskanzleramt*, Internetauftritt „Öffentlicher Dienst - Der Österreichische Verwaltungspreis“, abrufbar unter <www.oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/wettbewerbe/EPSA/index.html> (3.4.2018).

35 *Land Steiermark*, Verwaltungsreform 6.

36 *Kleine Zeitung* vom 27.1.2018.

37 *Kleine Zeitung* vom 27.1.2018.

bare Reformprojekte in anderen österreichischen Bundesländern in absehbarer Zeit auch angedacht und schließlich verwirklicht werden. Das steirische Beispiel hat gezeigt, dass Eingriffe in die räumliche Verwaltungsgliederung für die politisch Verantwortlichen mit hohem Risiko verbunden sind. Die steirischen „Reformpartner“ SPÖ und ÖVP mussten bei der auf die Reformen folgenden Landtagswahl im Jahr 2015 hohe Verluste hinnehmen und der damalige SPÖ-Landeshauptmann *Franz Voves* verlor den Sessel des Landeshauptmannes.

Ein weiterer Aspekt erscheint im Kontext der Bezirksreform in der Steiermark relevant. Die getätigten Bezirksfusionen resultieren notwendiger Weise in einem Abbau von hochwertigen Arbeitsplätzen an den Bezirkshauptmannschaften und damit vor allem im ländlichen Raum. Dieses Signal wirft einerseits ein schlechtes Licht auf Gebietsreformen, schärft andererseits aber das Bewusstsein dafür, dass regionale Behörden, insbesondere Bezirkshauptmannschaften, wichtige und hochwertige Arbeitsplätze für die Menschen in den Regionen bieten. Ohne jetzt die Implementation der Reformen in der Steiermark in dieser Hinsicht bewerten zu wollen, sollte den erwartbaren Arbeitsplatzverlusten in Folge einer Gebietsreform gegengesteuert werden, beispielsweise in Form der Verlagerung von Aufgaben und/oder Einheiten der Landesverwaltung in die betroffenen Bezirke. Der Erfolg von Maßnahmen zur regionalen Standortentwicklung hängt insbesondere in ländlichen Regionen ja auch davon ab, in welchem Ausmaß ausgebildete Personen in der Region auch ausbildungsadäquate Beschäftigungen erhalten.³⁸ Hierbei geht es um Beschäftigungsmöglichkeiten, die „in der Fläche“ über die traditionellen Berufsbereiche im Bau- und Baunebengewerbe sowie im Tourismus und im Handel hinausgehen. Damit ist eine aktuelle Debatte angesprochen, die auch in Österreich mehr und mehr um sich greift.

ExpertInnen regen an, Teile einer räumlich konzentrierten öffentlichen Verwaltung in die Regionen zu verlagern.³⁹ Das kann zB Universitäten, Ämter, Serviceeinrichtungen sowie Museumsfilialen oder jeweils Teile davon betreffen. Aktuell wird in Bayern ein groß angelegtes Programm der Behördenverlagerung von den Zentren in den ländlichen

38 *Mühlböck/Neunherz, Bildung; Neunherz/Mühlböck/Jörke/Dirninger, Arbeitsmarktpolitische Qualifizierungsbilanz für den Pongau. Studie im Auftrag des TEP Salzburg (2010).*

39 *Salzburger Nachrichten* vom 21.11.2016, 11.

Raum umgesetzt.⁴⁰ Der zuständige bayrische Staatsminister Markus Söder erklärte dazu wie folgt: *„Wir stärken den ländlichen Raum mit 2.225 qualifizierten, sicheren staatlichen Arbeitsplätzen. Das ist passgenaue, aktive Strukturpolitik in Reinkultur.“*⁴¹ Im Kernstück des „Masterplans für den ländlichen Raum“ des ehemaligen Ministers *André Rupprechter*, präsentiert und vorgestellt am 25. Juli 2017 in Korneuburg, wurde *„die Ansiedelung von Bundes- und Landeseinrichtungen sowie ausgelagerten Organisationen in Regionen“* als *„ein wirksames Instrument der Strukturpolitik“* beschrieben. Deshalb sollen auch in Österreich, *„in enger Abstimmung mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die Bundesbehörden und Landesbehörden in den ländlichen Raum“*⁴² verlagert werden. Auch für das Bundesland Salzburg wird zur Stärkung der ländlichen Region im Pinzgau, Pongau und Lungau ein Programm zur Verlagerung von Behördenteilen des Landes erarbeitet.⁴³ Niederösterreich stellt die Neuverteilung von 500 Arbeitsplätzen aus der Landesverwaltung in St. Pölten in die Regionen Niederösterreichs in den Raum.⁴⁴ Letztlich geht es bei den Ideen der Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung aber nicht nur um Arbeitsplätze im ländlichen Raum, sondern auch um den Aspekt der „Bürgernähe“, wie es der Salzburger Landesrat Josef Schwaiger auf den Punkt brachte: *„Im Mittelpunkt steht immer die Verbesserung des Serviceangebots für die Bürgerinnen und Bürger. Ziel muss sein, noch rascher und effizienter zu werden sowie räumlich näher an den Kundinnen und Kunden zu sein.“*⁴⁵ Somit kann unter „Bürgernähe“ auch die Verwirklichung eines Subsidiaritätsprinzips verstanden werden, *„wenn Angelegenheiten der Landesverwaltung von Organen der unteren Stufe besorgt werden, soweit dies wegen der leichteren Zugänglichkeit im Interesse der Landesbürger gelegen ist und soweit dem nicht höherrangige Interessen entgegen-*

40 Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, Internetauftritt zum Thema „Heimatstrategie“, abrufbar unter <www.stmflh.bayern.de/landesentwicklung/verlagerungen/> (27.2.2018).

41 Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat.

42 Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, Internetauftritt zum Thema „Dezentrale Verwaltung: Näher am Bürger“, abrufbar unter <www.bmnt.gv.at/land/laendl_entwicklung/zukunftsraum_land_masterplan/masterplan-laendlicher-raum.html> (3.4.2018).

43 ORF Salzburg News, abrufbar unter <<http://salzburg.orf.at/news/stories/2858365/>> (28.2.2018).

44 APA Nachrichtenagentur, abrufbar unter <www.ots.at/presseaussendung/OTS_20171119_OTS0021/dezentralisierung-schafft-hochwertige-arbeitsplaetze-in-den-regionen> (3.4.2018).

45 Meinbezirk.at, abrufbar unter <www.meinbezirk.at/lungau/politik/salzbuerger-landesverwaltung-soll-modernste-verwaltung-in-oesterreich-werden-d1943989.html> (3.4.2018).

stehen.“⁴⁶ Und geht es um die angesprochene Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung, können damit auch Aufgabenverlagerungen von der zentralen Landesverwaltung an die Bezirkshauptmannschaften gemeint sein. Die Diskussionen um Subsidiarität und Dezentralisierung der Verwaltung umfassen nicht nur räumliche, sondern auch inhaltliche Bezüge von Verwaltung und leiten so über zur Frage, was Gegenstand der Verwaltung ist.

B) Was wird verwaltet? „Bürgernähe“ durch Verwaltungsinhalte

Gerade wenn es um die Bezirkshauptmannschaften geht, überschneidet sich die räumliche Dimension von Verwaltung nahezu notwendiger Weise mit inhaltlichen Komponenten. Das wird schnell klar, wenn man dem Umstand Aufmerksamkeit schenkt, dass das Aufgabenspektrum der Bezirksbehörden gleichermaßen vielfältig wie unterschiedlich ist, je nach Lage in den einzelnen Bundesländern. Dabei spielen zunächst externe Faktoren eine Rolle, wie die Flüchtlingswelle im Jahr 2015 aus dem Osten und Südosten. Diese hatte bzw hat auf eine burgenländische oder Salzburger Bezirkshauptmannschaft andere Auswirkungen als etwa auf eine Behörde in Vorarlberg.⁴⁷ Das unterschiedliche Aufgabenspektrum der Bezirkshauptmannschaften ergibt sich aber auch durch eine länderweise zum Teil abweichende Agendazuweisung. Eine weitergehende Untersuchung der Verteilung der Landesbediensteten auf einerseits die zentralen Landesstellen und andererseits die Bezirkshauptmannschaften würde Hinweise auf den Zentralisierungsgrad einer Landesverwaltung liefern. So könnten Ansatzpunkte für das dahingehende Potential der Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung transparent gemacht werden.

Beispiele einer länderweise unterschiedlichen Aufgabenzuordnung an die Bezirkshauptmannschaften stellen Agenden im Rahmen der Wohnbauförderung, der Wohnbeihilfe oder der Gemeindeaufsicht dar. Während zB das Bundesland Tirol den Bezirkshauptmannschaften Tätigkeiten im Rahmen der Wohnbauförderung übertragen hat,⁴⁸ werden diese Dienstleistungen etwa im Bundesland Salzburg ausschließlich zentral und somit nur in der Landeshauptstadt angeboten. Gleiches gilt

46 Demmelbauer, Bezirkshauptmannschaft 30 mit Verweis auf zB Art 47a der Niederösterreichischen Landesverfassung.

47 Demmelbauer, Bezirkshauptmannschaft 29.

48 Land Tirol, Zuständigkeiten der Bezirkshauptmannschaften von A – Z, abrufbar unter <<https://www.tirol.gv.at/innsbruck/front-zustaendig/>>.

für den Aufgabenbereich der Wohnbeihilfe. Die Gemeindeaufsicht ist im Land Salzburg zentral organisiert, während zB die Tiroler Bezirkshauptmannschaften in diesem Bereich tiefgehende Funktionen haben. In der Salzburger Gemeindeordnung werden die Bezirkshauptmannschaften im Zusammenhang mit der „Gemeindeaufsicht“ nur im Rahmen einer Kann-Bestimmung erwähnt. Diese macht das den Salzburger Bezirkshauptmannschaften zugeordnete Gewicht bei der Gemeindeaufsicht allerdings recht deutlich: *„Die Landesregierung kann in Fällen geringfügiger Bedeutung die Bezirksverwaltungsbehörden beauftragen, aufsichtsbehördliche Maßnahmen nach Weisung und im Namen der Landesregierung durchzuführen, sofern dies wegen des Umfanges notwendiger Erhebungen an Ort und Stelle zweckmäßig erscheint.“*⁴⁹ Das Land Tirol hingegen überträgt die Wahrnehmung des Gemeindeaufsichtsrechts im Wesentlichen an die Bezirkshauptmannschaften.⁵⁰ In diesem Zusammenhang erledigen Bezirksbehörden die Gebärungsprüfungen der Gemeinden bis maximal 5.000 EinwohnerInnen.⁵¹ Das betrifft per 1.1.2018 255 der 279 Tiroler Gemeinden (=91,3 Prozent). In Salzburg ist mit der Gebärungsprüfung der Gemeinden neben der Landesregierung im Übrigen wie auch in anderen Bundesländern der Landesrechnungshof betraut.⁵²

Geht es um die inhaltliche Dimension von Verwaltung und dabei die Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften, kann nicht unerwähnt bleiben, dass es in Österreich immer wieder Tendenzen gab, eine Selbstverwaltung auf Bezirksebene einzuführen. Die Bestrebungen, die auch unter dem Titel „Demokratisierung der regionalen Verwaltung“ diskutiert werden, blieben aber ein unausgeführtes Programm der österreichischen Bundesverfassung.⁵³ Die Diskussion flammte aber immer wieder auf. In jüngster Vergangenheit war damit die Forderung nach der Einrichtung von „Regionen mit eigenem Statut“ verbunden. Dieser Appell im Jahr 2011 hatte seinen Ausgangspunkt beim Kommunalpolitisch-

49 § 83 Abs 1 und 2 Salzburger Gemeindeordnung 1994 – Sbg GdO 1994 (LGBl 107/1994 idF LGBl 96/2017).

50 § 115 Abs 1 Tiroler Gemeindeordnung 2001 - TGO (LGBl 36/2001 idF LGBl 77/2017).

51 § 119 TGO.

52 § 84 Abs 2 Sbg GdO 1994, § 6 Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993 (LGBl 35/1993 idF LGBl 106/2013).

53 Gutkas, Geschichte 24; Lechleitner, Bezirkshauptmannschaft 10; Wielinger, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaften. Zur Geschichte einer Institution die sich bewährt hat, Mitteilungen des steiermärkischen Landesarchivs 42/43 (1992/1993), 65 (66).

en Zentrum der SPÖ.⁵⁴ Die Debatte blieb aber ohne weitere Folgen und verdichtete sich nicht.

In der österreichischen Verwaltungspraxis gab und gibt es aber sehr wohl bezirksweite Kommunalverbände, bei denen die Bezirkshauptmannschaften eine prägende Rolle spielen. In Kärnten, Oberösterreich und der Steiermark sind „Sozialhilfeverbände“ eingerichtet, die vom Bezirkshauptmann bzw. der Bezirkshauptfrau gemanagt werden.⁵⁵ Zweckverbandliche Aufgaben dieser Art, etwa auch hinsichtlich der Straßenerhaltung, nahmen schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts „autonome Bezirksverbände“ wahr.⁵⁶ Diese Selbstverwaltungskörper gab es in der k.k. Monarchie aber nur in der Steiermark, in Böhmen und in Galizien.⁵⁷ Anzuführen ist in diesem Zusammenhang, dass die Bezirkshauptmannschaften in Folge der Eingliederung Österreichs in das Deutsche Reich im Jahr 1939 durch den „Landkreis“ ersetzt wurden. Diese Landkreise waren Selbstverwaltungskörper mit eigener Rechtspersönlichkeit, freilich ohne demokratisch legitimierte Organe.⁵⁸ Auf der Ebene der Kreise wurden unter anderem Fürsorgeverbände eingerichtet, deren Leiter der Landrat war.⁵⁹ Diese Bezirksfürsorgeverbände blieben nach 1945 zunächst bestehen. Erst in den 1970er Jahren organisierten die Bundesländer die Sozialhilfe neu. Dabei wurden unterschiedliche Modelle implementiert. Die Bundesländer Burgenland, Niederösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg positionierten die Trägerschaft für die Sozialhilfe auf der Landesebene. Kärnten, Oberösterreich und die Steiermark haben in Form der Sozialhilfeverbände die bis dato bestandenen Bezirksfürsorgeverbände aber erhalten.⁶⁰ Die Sozialhilfeverbände organisieren zB die sozialen Dienste, wie Hauskrankenpflege oder Mobile Altenhilfe sowie die Errichtung und/oder den Betrieb von Alten- und Pflegeheimen. Die Bezirkshauptleute fungieren als Verbandsobmänner bzw. Verbandsobfrauen oder als GeschäftsstellenleiterInnen oder, wie in Kärnten, als „Koordinatoren“. ⁶¹ Im Sozialhilfeverband sind die entscheidenden Organe kollegial organisiert und die Ak-

54 *Kommunalpolitik im Zentrum*, Onlinezeitung des Kommunalpolitischen Zentrums der SPÖ 12 (2011), 4.

55 *Haussleiter*, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 90 (1931), 92.

56 *Wielinger*, 125 Jahre 66; *Haussleiter*, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 90 (1931), 92.

57 *Gutkas*, Geschichte 21; *Wielinger*, 125 Jahre 66.

58 *Gutkas*, Geschichte 24; *Lechleitner*, Bezirkshauptmannschaft 11; *Wielinger*, 125 Jahre 72.

59 *Gutkas*, Geschichte 26; *Lechleitner*, Bezirkshauptmannschaft 11.

60 *Demmelbauer*, Bezirkshauptmannschaft 37.

61 *Demmelbauer*, Bezirkshauptmannschaft 37.

teure, was die VertreterInnen der Gemeinden betrifft, demokratisch legitimiert. Die Bezirkshauptmannschaften weichen mit ihrer Rolle in den Sozialhilfeverbänden von ihrem generell hoheitsverwaltenden Schwerpunkt ab und erhalten ein Funktionselement, über das sie aktiv steuernd in die regionale Entwicklung eingreifen. Gleiches gilt für die Organisation der Kärntner Schulverwaltung. Nach dem Kärntner Schulgesetz bilden die Gemeinden eines jeden Bezirkes Schulgemeindeverbände mit dem Sitz bei der jeweiligen Bezirkshauptmannschaft. Deren Aufgaben sind die Errichtung, die Ausstattung und die Erhaltung der Hauptschulen bzw. Neuen Mittelschulen und der Polytechnischen Schulen im Bezirk.⁶² Die Gemeinden des Bezirks Feldkirchen haben neben einem Sozialhilfeverband und einem Schulverband auch eine Verwaltungsgemeinschaft eingerichtet, die ihren Sitz wiederum an der Bezirkshauptmannschaft hat. Diese übernimmt für die Bezirksgemeinden die Abgabenverwaltung, die Personalverrechnung und Agenden im Bereich des Bauwesens. Geschäftsführer des Verbandes bzw. der Verwaltungsgemeinschaft ist der Bezirkshauptmann bzw. die Bezirkshauptfrau.⁶³ Die Sozialhilfeverbände in Kärnten, in Oberösterreich und in der Steiermark sowie die bezirksweiten Kärntner Schulverbände und Verwaltungsgemeinschaften kommen hinsichtlich ihrer Konzeption der Idee der Gebietsgemeinde sehr nahe.

Eine ähnliche, nach Demmelbauer⁶⁴ sogar „noch bedeutendere Funktion als der Bezirkshauptmann im Sozialhilfeverband“, hatten in der Vergangenheit die Tiroler Bezirkshauptleute bei den Bezirkskrankenanstalten und als Vorsitzende der Raumordnungs-Bezirkskommissionen inne. Diese Aufgaben üben die Bezirkshauptleute in Tirol aber heute nicht mehr aus.

Nicht vergessen werden darf, dass insbesondere in Tirol, aber auch zB in der Steiermark, die Bezirkshauptleute wichtige, ja zum Teil prägende Rollen im Bereich der regionalen Entwicklung übernehmen. Gerade in der Regionalentwicklung können Bezirkshauptleute aufgrund ihrer herausragenden und dennoch neutralen Position „als quasi überparteiliche MaklerInnen zwischen [oft] widerstreitenden Interessen der

62 Region Hermagor, Internetauftritt zum Thema „Schulverband“, abrufbar unter <www.region-hermagor.at/261699_DE> (28.2.2018).

63 Gemeindeverbände Feldkirchen, Internetauftritt, abrufbar unter <www.gemeindeverbaende-fe.at/gemeindeverbaende-feldkirchen.html> (3.4.2018).

64 Demmelbauer, Bezirkshauptmannschaft 37.

*BürgermeisterInnen einer Region vermitteln und im Interesse der Gesamtregion liegende Projekte ankurbeln.*⁶⁵

C) Wie wird verwaltet? „Bürgernähe“ durch Verwaltungshandeln

Untersuchungen ließen erkennen, dass bei negativen Standortentscheidungen von Unternehmen ein zentraler Grund die „*mangelnde Unternehmerfreundlichkeit der [...] Verwaltung*“ sein kann.⁶⁶ Was ist damit gemeint? Die prägenden Merkmale des weichen Standortfaktors Verwaltung betreffen Serviceaspekte im Behördenverfahren. Dabei hat, allen anderen Anforderungen voran, die Bearbeitungszeit von Anfragen und Anträgen die größte Bedeutung. Diese ist sogar wichtiger als die rechtliche Verlässlichkeit der Bearbeitung, die aber gleich an zweiter Stelle folgt. Wichtige Kriterien sind zudem die Freundlichkeit der MitarbeiterInnen, die Vollständigkeit und Verständlichkeit der Auskünfte, die Klarheit der Formulare und eine schnelle und flexible Terminvergabe. Bedeutung hat zudem der Ausbau von E-Governmentlösungen.⁶⁷ Es geht also vor allem um die Gestaltung der Behördenprozesse in der klassischen Hoheitsverwaltung, die auch für *Grabow et al* die zentrale Rolle spielen, ebenso wie die Transparenz im behördlichen Verfahren und eine stärkere Einbeziehung unternehmerischer Akteure.⁶⁸

Bei der BürgerInnennähe bzw KundInnenorientierung hat sich seit Mitte der 1990er Jahre ganz allgemein in der öffentlichen Verwaltung und insbesondere bei den Bezirkshauptmannschaften sehr viel getan. So gut wie flächendeckend umgesetzt sind inzwischen BürgerInnenservicestellen an den Bezirkshauptmannschaften. In diesen One-Stop-Offices (auch One-Stop-Shops genannt) wird die Erledigung von unterschiedlichen behördlichen Aufgabenfeldern gebündelt angeboten. So konnten erhebliche Verbesserungen für die BürgerInnen bei der Abwicklung der Behördengänge erreicht werden.⁶⁹ Die letzte Vergabe eines österreichischen Verwaltungspreises für die Einrichtung einer BürgerInnenservicestelle erfolgte im Jahr 2008. Das Besondere bzw Innova-

65 *Fallend/Aigner/Mühlböck*, 'Europäisierung' der lokalen Politik?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus 2002: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (2002) 563 (571).

66 *Salmen*, Standortwahl der Unternehmen. Ein Überblick über empirische Gründe, Prozesse und Kriterien der unternehmerischen Entscheidungsfindung (2001) 61, zitiert aus *Göbel*, *Verwaltung* 33.

67 *Göbel*, *Verwaltung* 166.

68 *Grabow et al*, Bedeutung 357; *Göbel*, *Verwaltung* 25.

69 *Göbel*, *Verwaltung* 252.

tive am BürgerInnenservicemodell der Bezirkshauptmannschaft Innsbruck-Land war „die Anwendung von Wissensmanagement, des elektronischen Bürgeranliegenmanagements und vor allem das Konzept der mobilen Bezirkshauptmannschaft.“ Mit „mobiler Bezirkshauptmannschaft“ ist gemeint, dass sich Reisende am Flughafen Innsbruck einen Reisepass ausstellen lassen können.⁷⁰

Die Anstrengungen der Behörden, der geforderten KundInnenorientierung mehr und mehr zu entsprechen, zeigen sich auch über die Versuche zur Einführung von Qualitätsstandards im Verwaltungsverfahren. Diese können sich unter anderem auf die Dauer der Ausstellung von Dokumenten (zB Reisepass), auf die Telefondienste (zB garantierte Zeiten der Erreichbarkeit), auf den Zugang zur Behörde (zB durch fixe Sprechtage) oder auf das Erfassen von BürgerInnenanliegen (zB durch KundInnenbefragungen) beziehen.⁷¹ Als ein dahingehendes Projekt wird die Initiative „BH Plus“ angeführt, weil dieses Projekt nach wie vor als Best Practice Beispiel gilt und im Jahr 2011 auf der ersten österreichischen Verwaltungsmesse von der damaligen Beamtenministerin *Heinisch-Hosek* mit dem Publikumspreis ausgezeichnet wurde.⁷² „BH Plus“ startete im Jahr 2006 als gemeinsames Vorhaben der Bezirkshauptmannschaften von Eisenstadt Umgebung, Rohrbach, Hermagor, Hallein und Zell am See. Dabei wurden erste Ansätze in den Bereichen Benchmarking zwischen den Bezirksbehörden, die Entwicklung von Wirkungszielen und Vorschläge für Standards bei Prozessen, Inputs und Ergebnissen, erarbeitet.

Geht es um das Qualitätsmanagement an den Bezirkshauptmannschaften, gehört es inzwischen zum Standard, dass regelmäßig BürgerInnen- bzw KundInnenbefragungen durchgeführt werden. Eine Google-Recherche, zB mit den Schlagwörtern „Kundenbefragung Bezirkshauptmannschaft“, liefert ein eindrucksvolles Bild über die umfangreichen Befragungsaktivitäten in ganz Österreich.⁷³ Den Bezirkshauptmannschaften wird bei diesen Zufriedenheitsanalysen häufig ein sehr gutes Zeugnis ausgestellt. Bei der Durchsicht der via Internet abrufba-

70 Bundeskanzleramt, Internetauftritt „Öffentlicher Dienst - Der Österreichische Verwaltungspreis“, abrufbar unter <www.oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/wettbewerbe/oesterreichischer_verwaltungspreis/77395.html> (20.2.2018).

71 Bundeskanzleramt, Beiträge zur Österreichischen Bezirkshauptleutekonferenz von 20.–21. November 2007 in Graz (2007) 23, abrufbar unter www.oeffentlicherdienst.gv.at/publikationen.html (20.2.2018)

72 Bundeskanzleramt, Internetauftritt „Öffentlicher Dienst - Der Österreichische Verwaltungspreis“.

73 Ein Beispiel für eine solche Befragung findet sich auf der Seite des Landes Oberösterreich unter: <www.land-oberoesterreich.gv.at/131307.htm> (3.4.2018).

ren Ergebnisse sowie der Kommentare und Berichte zu durchgeführten Umfragen gewinnt man auch schnell den Eindruck, dass die KundInnen der Bezirkshauptmannschaften etwa mit der Freundlichkeit der MitarbeiterInnen, ihrer Hilfsbereitschaft und ihrer Fachkompetenz in hohem Ausmaß zufrieden sind.⁷⁴

Die geführten Gespräche mit Bezirkshauptleuten und VertreterInnen der Wirtschaft machten weitere Aktivitäten deutlich, um speziell die wirtschaftsbezogenen behördlichen Aufgaben auf die Bedürfnisse der regionalen Unternehmen auszurichten. Als Beispiel können zu nächst mehr oder weniger regelmäßig stattfindende Vernetzungstreffen der Bezirkshauptmannschaften mit den Bezirksstellen der Wirtschaftskammer angeführt werden. Ziel dabei ist die gemeinsame Entwicklung und Abstimmung der unternehmensbezogenen Services von Bezirkshauptmannschaft und Wirtschaftskammer, um eine konzertierte Beratung der UnternehmerInnen gewährleisten zu können. Zudem gibt es an den Bezirksbehörden inhaltlich ausgerichtete Sprechstage speziell für die UnternehmerInnen, zB zum Thema „Betriebsanlagen“, die in bestimmten Abständen angeboten werden. Geht es speziell um Betriebsanlagengenehmigungen, spielt informelles Verwaltungshandeln im Vorfeld des eigentlichen und formalen behördlichen Verfahrens eine zunehmend wichtige Rolle. Hier geht es um einen strukturierten frühzeitigen Kontakt zwischen den Betrieben und den zuständigen Einheiten an den Bezirkshauptmannschaften, schon in der betrieblichen Projektplanungsphase. So können etwaige Hemmnisse in puncto Betriebsanlagengenehmigung offengelegt und schon bei der Vorbereitung der Antragstellung behandelt werden. In diesem Zusammenhang haben sich Workshops, bei denen die Anforderungen an eine Antragstellung seitens der Behörde an UnternehmerInnen, PlanerInnen und Sachverständige kommuniziert werden, bereits als effektiv erwiesen. Nicht zu vergessen sind oft notwendige Mediationsverfahren im nachbarschaftlichen Umfeld bei einer bevorstehenden Betriebsanlagengenehmigung. Dieser Service, mit dem Ziel des Interessensausgleichs unter den Betroffenen, auf den sich die Bezirksbehörden immer mehr einlassen, kann für den Projektbetreiber eine erhebliche Erleichterung und Unterstützung bei der Umsetzung der betrieblichen Entwicklung bedeuten. Hinzu kommen die Anstrengungen der Behörden beim Ausbau der E-Governmentlösungen, zB im Bereich der Gewerbeanmeldungen.

74 Als ein konkretes Beispiel mag ein dahingehender Bericht in der Jänner 2018 Ausgabe der *Tiroler Landeszeitung* dienen: *Tiroler Landeszeitung* vom Jänner 2018, 16, abrufbar unter <www.landeszeitung.at/php/portal.php> (22.2.2018).

An dieser Stelle sei einmal mehr erwähnt, dass Studien, die sich speziell der wirtschaftsbezogenen Servicequalität der Verwaltung widmen, klar machen, dass die regionale öffentlichen Verwaltung eine hohe Relevanz für die Standortzufriedenheit der Unternehmen hat. Wie die gerade angeführten Beispiele verdeutlichen sollen, gab und gibt es auch vielfältige Anstrengungen der Behörden, das Verwaltungshandeln ganz allgemein und speziell bezogen auf die Bedürfnisse der Wirtschaft zu optimieren. Die Ergebnisse wissenschaftlicher Arbeiten lassen aber auch in die Richtung schließen, dass die öffentliche Verwaltung den Bedürfnissen der Betriebe, trotz aller Bemühungen, nicht vollständig gerecht werden kann. Das zeigt sich auch darin, dass die allgemeinen KundInnenbefragungen beständig ein sehr positives Bild über die öffentliche Verwaltung liefern, während die Ergebnisse zur Zufriedenheit bei der Befragung von „nur“ UnternehmerInnen deutlich verhaltener und somit kritischer ausfallen. Dahingehende Hinweise lieferten auch die tiefgehende empirische Analyse von Göbel⁷⁵ und die Arbeit von Skambracks⁷⁶, die sich mit der Bedeutung der regionalen öffentlichen Verwaltung für UnternehmerInnen auseinandersetzten. Diese Studien beziehen sich vorwiegend auf Deutschland.⁷⁷ Freilich kann kritisiert werden, dass für Deutschland generierte Erkenntnisse nicht eins zu eins auf Österreich umgelegt werden können oder Landkreisämter mit Bezirkshauptmannschaften nur eingeschränkt, wenn überhaupt, vergleichbar sind. Zudem könnte beanstandet angeführt werden, dass die erwähnten Studien nicht (mehr) aktuell sind und Entwicklungen im Bereich der Standortrelevanz der öffentlichen Verwaltung, die in der Zwischenzeit stattgefunden haben, so nicht sichtbar werden. Dem kann entgegengehalten werden, dass die für Österreich vorliegende Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsförderung (WIFO) aus dem Jahr 2016⁷⁸ ein ähnliches Bild über die kritische Haltung der Wirtschaft gegenüber der öffentlichen Verwaltung zeichnete. Zunächst machten die dabei durchgeführten Befragungen unter der österreichischen Industrie deutlich, dass die UnternehmerInnen vor allem Hürden bei der Steuererhebung durch die Finanzämter und bei der Arbeits-

75 Göbel, Verwaltung.

76 Skambracks, Gründungsbremse Bürokratie – Eine empirische Studie auf Basis des DtA-Gründerpanels (1999).

77 Göbel, Verwaltung 14.

78 Österreichisches Institut für Wirtschaftsförderung (WIFO), Presseinformation zum Thema „WIFO-Studie: Österreichs Industrie kritisiert Bürokratie und lange Behördenwege, abrufbar unter <www.ots.at/presseaussendung/OTS_20161209_OTS0009/wifo-studie-oesterreichs-industrie-kritisiert-buerokratie-und-lange-behoerdenwege> (3.4.2018).

platzregulierung beklagen. Es ließ sich zudem zeigen, dass nur rund ein Viertel der Befragten aus der österreichischen Industrie mit den staatlichen Leistungen im Bereich der Betriebsanlagengenehmigungen sehr zufrieden oder zufrieden ist. Diese Aussage zielt auf das Leistungsspektrum der Magistrate in den Statuarstädten und auf das der Bezirkshauptmannschaften ab. Göbel⁷⁹ kam bei seinen Studien zum Schluss, dass beide Akteursgruppen, einerseits die öffentliche Verwaltung und andererseits die Wirtschaft, grundsätzlich ganz ähnliche Qualitätsansprüche an Verwaltungsverfahren stellen und sich die dahingehende Problemwahrnehmung weitgehend deckt. Dennoch kann die Verwaltung ihre Leistungen offenbar nicht optimal auf die Bedürfnisse der Unternehmen ausrichten. Göbel versuchte eine Erklärung zu liefern, indem er argumentierte, dass sich das Reformverständnis der modernen öffentlichen Verwaltung vor allem an den betriebswirtschaftlichen Managementtheorien des New Public Managements orientiert.⁸⁰ Die Anwendung dieser Ideen resultiert in der Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltung als Dienstleister. Und es ist genau diese Rolle, die für die öffentliche Verwaltung (nach wie vor) ungewohnt ist.⁸¹ Göbel zielt mit diesem Befund auf zwei zentrale Komponenten der Verwaltungsmodernisierung im Sinne des New Public Managements ab. Zum einen geht es um die postulierte KundInnenorientierung, bei der sich Spannungsfelder zwischen hoheitlicher Verwaltung und Dienstleistungsorientierung oder zwischen einer grundsätzlich hierarchischen behördlichen Handlungslogik und der geforderten Serviceorientierung ergeben.⁸² Zum anderen geht es um die Idee der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung, die insbesondere das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung tangiert. Hier ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen dem Ist der inputorientierten Detailsteuerung der Verwaltung über vor allem Normen und dem Soll der outcomeorientierten bzw zweckorientierten Finalsteuerung der Verwaltung.⁸³

79 Göbel, Verwaltung V.

80 Göbel, Verwaltung 248, mit Verweis auf Schedler/Proeller, management 66 ff.

81 Göbel, Verwaltung 248.

82 Bogumil/Kißler, Bediente Kunden? Anmerkungen zu den Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung (1995), abrufbar unter <<http://homepage.rub.de/joerg.bogumil/Downloads/ASammelbaenden/1995-2.pdf>> (26.2.2018).

83 Holtkamp, Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, der moderne staat – dms 2 (2008), 423 (424).

IV. Grenzen der KundInnenorientierung in der öffentlichen Verwaltung

Ein Spezifikum der österreichischen Idee von Verwaltungsorganisation war von Anbeginn die hochgradige Zentrierung auf die Staatsspitze.⁸⁴ So war schon den alten Kreisämtern nach der Idee *Maria Theresias*, den Vorläufern der Bezirkshauptmannschaften, die Rolle zgedacht, „die kaiserlichen Entschließungen in die alltägliche Praxis“ zu transferieren.⁸⁵ Die Bezirkshauptmannschaft hatte ihre Geburtsstunde im Jahr 1868 und sie war das Ergebnis tiefgreifender Umgestaltungen der staatlichen Ordnung nach dem Ende des neoabsolutistischen Staatssystems.⁸⁶ Das aus dem Absolutismus kommende Konzept von Verwaltung sollte sich aber erhalten und das Amtsverständnis an den Bezirkshauptmannschaften nachhaltig prägen. *Wielinger*⁸⁷ erklärte das wie folgt: „Als kaiserlich-königliche Beamte sahen sie sich nur dem Kaiser und den in seinem Namen erlassenen Vorschriften verpflichtet [...].“ Nach *Gutkas*⁸⁸ kann die Idee der Bezirkshauptmannschaft auch so verstanden werden, dass „die Bürokratie Altösterreichs mit diesen [...] Behörden ein Gegengewicht zu den Einflüssen des Reichsrates und der Landtage schuf, um den Staat weiterhin kontinuierlich funktionsfähig halten zu können.“

Die Regionalbehörden der Monarchie wurden in die Erste Republik übernommen. Es kam allerdings zu wesentlichen Änderungen hinsichtlich der Aufgabenzuordnung, vor allem durch eine strenge Bindung der Bezirkshauptmannschaften an die Gesetze.⁸⁹ Diese Entwicklung, von „weitgehendem Ermessen zu strenger Gesetzesbindung“, sollte die funktionale Entwicklung der Bezirkshauptmannschaften nachhaltig prägen.⁹⁰ Ohne Zweifel stellt die strenge Gesetzesbindung der Verwaltung in der Verwirklichung des rechtsstaatlichen Prinzips eine Errungenschaft dar. Den StaatsbürgerInnen wird Rechtssicherheit und gleichmäßige Behandlung geboten. In den Bezirkshauptmannschaften geht es auch primär um die Vollziehung von Gesetzen.⁹¹ Folgerichtig erfolgt die staatliche bzw politische Steuerung der klassischen Hoheitsverwaltung

84 *Lechleitner*, Bezirkshauptmannschaft 4.

85 *Gutkas*, Geschichte 14.

86 *Gutkas*, Geschichte 20.

87 *Wielinger*, 125 Jahre 67.

88 *Gutkas*, Geschichte 20.

89 *Gutkas*, Geschichte 24; *Lechleitner*, Bezirkshauptmannschaft 10.

90 *Demmelbauer*, Bezirkshauptmannschaft 29.

91 *Lechleitner*, Bezirkshauptmannschaft 17; *Demmelbauer*, Bezirkshauptmannschaft 32.

nach dem Modell einer input-orientierten Detailsteuerung über Recht, Regeln und Weisung.⁹² Allerdings befindet sich diese inputorientierte Konditionalsteuerung der Verwaltung in einem natürlichen Spannungsverhältnis zur KundInnenorientierung.⁹³ Mit dieser Ausrichtung verändert sich die Rolle der BürgerInnen vom Untertan einer Obrigkeitsverwaltung hin zum Kunden bzw zur Kundin. Die BürgerInnen werden zu KonsumentInnen bzw VerbraucherInnen öffentlicher Dienstleistungen.⁹⁴ Zweifelsohne besteht ein Bedarf an einer Serviceorientierung im Verwaltungshandeln und der Begriff „Kundenorientierung“ gibt dabei wohl die richtige Richtung vor. Der KundInnenbegriff kann aber nicht in allen Sphären der öffentlichen Verwaltung Anwendung finden.⁹⁵ Im Bereich der Hoheitsverwaltung ergeben sich Probleme, weil „Zwangsbeziehungen bestehen und der Kunde die Leistung nicht freiwillig nachfragt.“⁹⁶ Zu Recht stellen sich Proeller und Zwahlen⁹⁷ bei ihrer Analyse des Kundenmanagements in der öffentlichen Verwaltung auch die Frage „wie einem Gastwirt ‚kundenfreundlich‘ die Lizenz entzogen werden kann.“ Zudem sind im Verwaltungsverfahren oft mehrere Personengruppen mit unterschiedlichen oder widersprüchlichen Interessen betroffen. Paschinger⁹⁸ führte dazu folgendes Beispiel an: Wenn die Leistungen des Gewerbereferates einer Bezirkshauptmannschaft bei einer Betriebsanlagengenehmigung rasch, unbürokratisch und rechtssicher erbracht werden, agiert die Behörde kundInnenorientiert. Personen in der Nachbarschaft der genehmigten Anlage könnten aber unzufrieden sein, weil durch die schnelle Verfahrensabwicklung ihre Anliegen – wenn auch nur subjektiv wahrgenommen – nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Eine rasche gewerberechtliche Bewilligung kann so gleichermaßen Zufriedenheit wie Unzufriedenheit hervorrufen, je nach Betroffenheit.

Die Bezirkshauptmannschaften repräsentieren funktionell den Ordnungsstaat. Der Staat tritt dabei den StaatsbürgerInnen nach wie vor

92 Heyen, Zur rechtswissenschaftlichen Perspektive staatlicher Steuerung, in: König/Dose (Hg), Instrumente und Formen staatlichen Handelns (1995) 201 (202).

93 Demmelbauer, Bezirkshauptmannschaft 30.

94 Bogumil/Kißler, Kunden.

95 Bogumil/Kißler, Kunden.

96 Proeller/Zwahlen, Kundenmanagement in der öffentlichen Verwaltung (2003) 8, abrufbar unter <www.alexandria.unisg.ch/13250/1/Bericht%2520CRM%25203.7.03.pdf> (3.4.2108).

97 Proeller/Zwahlen, Kundenmanagement 8.

98 Paschinger, Die Grenzen der Kundenorientierung in der Finanzverwaltung. Ist auch das geprüfte Unternehmen Kunde? Bachelorarbeit (2011) 10.

primär als „Gebietender“ und nicht „Gebender“ gegenüber.⁹⁹ Der KundInnenorientierung sind damit „natürliche“ Grenzen gesetzt. Insgesamt können aber die in der öffentlichen Verwaltung seit Mitte der 1990er Jahr gesetzten Maßnahmen zur KundInnenorientierung deutlich positiv beurteilt werden. *Holtkamp*¹⁰⁰ zieht bei seiner Evaluation der New Public Management-Reformbemühungen eine sehr erfreuliche Bilanz für das Reformelement der KundInnenorientierung. So wurde in den öffentlichen Verwaltungen zB nachweislich die Verfahrensdauer optimiert und die Servicequalität konnte in vielen Bereichen deutlich erhöht werden. Zudem haben sich die nahezu flächendeckend eingeführten BürgerInnenbüros als erfolgreich erwiesen.

V. Wirkungsorientierung der öffentlichen Verwaltung

Die Diskussion um die BürgerInnennähe im Verwaltungshandeln tangiert neben der KundInnenorientierung auch die Frage nach den (regionalen) Effekten der Behördentätigkeit. So werden die Wirkungen einer Bezirkshauptmannschaft auf die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in der jeweils umfassten Region ins Blickfeld gerückt. Dabei ist zunächst die Erkenntnis wichtig, dass sich die Idee der Verwaltungsmodernisierung in Gestalt des New Public Managements nicht lediglich auf zB die Verbesserung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen und die Schaffung von besseren Zugangsvoraussetzungen reduziert. New Public Management umfasst weitergehende Bereiche und würde letztlich in einer Systemänderung der öffentlichen Verwaltung resultieren, weg vom Weberschen Bürokratiemodell hin zu einem unternehmensähnlichen Dienstleistungsbetrieb.¹⁰¹ Im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung würde das den teilweisen Ersatz oder die Ergänzung traditioneller Mittel der politischen Verwaltungssteuerung (inputorientierte Detailsteuerung) mit neuen Instrumenten bedeuten, wie zB kooperatives und dialogisches Handeln und vor allem die Final-

99 *Wielinger*, 125 Jahre 73.

100 *Holtkamp*, *der moderne staat* – dms 2 (2008), 430.

101 *Reichard*, Von Max Weber zum „New Public Management“. *Verwaltungsmanagement im 20. Jahrhundert*, in: *Hablützel/Haldemann/Schedler/Schwaar* (Hg), *Umbruch in Politik und Verwaltung* (1995) 57. Siehe dazu auch den Beitrag von *Steiner/Dorner* in diesem Band mit Verweis auf *Pesendorfer/Steiner*, *Das Verwaltungshandeln*, in: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer* (Hg), *Österreichische Verwaltungslehre*³ (2013) 219 (226 ff); *Pürgy*, *Bezirksverwaltungsbehörden*, in: *Pürgy* (Hg), *Das Recht der Länder*, Bd I (2012) 443 ff und *Gruber/Kaltenbrunner/Pesendorfer*, *WOV 2012 – Konzept, Erreichtes, Ausblick*, in: *Bauer/Biwald/Dearing* (Hg), *Gutes Regieren. Konzepte – Realisierungen – Perspektiven*.

steuerung bzw Zweckprogrammierung der Verwaltung (=Wirkungsorientierung).

Spannend erscheint diese durch das New Public Management ausgelöste Diskussion auch deswegen, weil die Zweckprogrammierung den Bezirkshauptmannschaften quasi in den Genen liegt. Ursprünglich waren die Agenden der Bezirkshauptmannschaften deutlich weiter gefasst als die der modernen Bezirksbehörden. Schon *Maria Theresias* „Kreis-hauptmänner“ waren angehalten „ihre Regionen“ nicht nur vom Schreibtisch aus zu verwalten, sondern „*mindestens einmal im Jahr [zu] bereisen.*“ Sie sollten dabei „*auf die natürlichen Voraussetzungen ebenso achten wie auf die wirtschaftliche Struktur und die Beschäftigung der Bevölkerung.*“ Hinzu kam zB die Obsorge über das Sanitäts-, Schul- und Militärwesen.¹⁰² Auch das Aufgabenspektrum der 1868er Bezirkshauptmannschaften war deutlich breiter.¹⁰³ Um all die Agenden bewältigen zu können, wurde ihnen Autorität in hohem Ausmaß zuerkannt.¹⁰⁴ Dem Bezirkshauptmann war es erlaubt, allgemein verbindliche Anordnungen zu erlassen. Damals sollten die Behörden nicht nur Gesetze vollziehen, sondern im Rahmen der Gesetze auch selbständig handeln können. Die Bezirkshauptmannschaften dienten der Erreichung des Staatszweckes.¹⁰⁵ So kam den Bezirksbehörden in funktioneller Hinsicht mehr als „nur“ administrative Bedeutung zu.¹⁰⁶

Erwähnt wurde, dass die strenge Gesetzesbindung der allgemeinen Verwaltung ein Fortschritt auf dem Pfad zum modernen Rechtsstaat war. Die strenge Bindung an die Gesetze bietet allerdings auch Anlass für Kritik, weil die Behörde nicht mehr in der Lage ist, unbeabsichtigte Härten durch eine intelligente und rechtstreue Anwendung von Ermessen abzumildern.¹⁰⁷ Dem wird häufig entgegengehalten, „*dass die Interessenabwägung bereits vom Gesetzgeber vorgenommen worden ist*“ und dass es keiner weiteren Interessenabwägung im Rahmen der Vollziehung mehr bedarf.¹⁰⁸ Dem kann man zustimmen oder nicht, KritikerInnen führen aber dazu an, dass eine (zu) strenge Gesetzesbindung der Verwaltung, dieser letztlich die Fähigkeit zum Gestalten nimmt.¹⁰⁹ So

102 Gutkas, Geschichte 14.

103 Gutkas, Geschichte 20.

104 Gutkas, Geschichte 21.

105 Lechleitner, Bezirkshauptmannschaft 3.

106 Gutkas, Geschichte 21. Lechleitner, Bezirkshauptmannschaft 8.

107 Demmelbauer, Bezirkshauptmannschaft 30.

108 Demmelbauer, Bezirkshauptmannschaft 32.

109 Demmelbauer, Bezirkshauptmannschaft 31.

gab *Demmelbauer*, selbst Bezirkshauptmann, zu bedenken, dass unter anderem im Bereich Straßenverkehr die „Ohnmacht“ der Bezirksbehörde „schmerzhaft, ja tragisch zu Tage“ tritt. Er führte dazu wie folgt aus: „Die massenhaften Verkehrsstrafen, die unsere PC's heiß laufen lassen, bringen nur wenig für die Verkehrssicherheit, vielleicht verhindern sie aber wenigstens noch größeres Unheil.“¹¹⁰

Die Aussage spricht die Frage nach den Wirkungen des Verwaltungshandelns an. Sie stammt aus dem Jahr 1993 und der Servicecharakter der Bezirkshauptmannschaften wurde in der Zwischenzeit immer weiter ausgebaut.¹¹¹ Was die Umsetzung der Idee der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung betrifft, zog *Holtkamp*¹¹² allerdings schon im Jahr 2008 den Schluss, dass „die Verwaltungsmodernisierung nach anfänglicher Euphorie [...] ins Stocken geraten ist“ und die im New Public Management Modell geforderte neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung in „keinem untersuchten Fall dauerhaft umgesetzt“ wurde.¹¹³ In der Theorie sollte die Politik nur noch die Ziele (das „Was?“) definieren und die Ausführung (das „Wie?“) der Verwaltung überlassen. Demnach würden die „bürgerorientierte Produktion“ von Dienstleistungen und sodann die darauf aufbauende „bürgerorientierte Programmierung“ der Verwaltung in die Zuständigkeit der Politik fallen. Der „bürgernahe Vertrieb“ der Dienstleistungen wäre die Funktion der Verwaltung. Die politische Kontrolle der Verwaltung sollte nach diesen Ideen durch auf Wirkungsziele ausgerichtete Kontrakte erfolgen und damit outcomeorientiert. Die Evaluationsarbeiten von *Holtkamp* zeigen aber, dass die Politik nach wie vor auf die traditionelle inputorientierte Detailsteuerung der Verwaltung setzt. Ein Grund dafür ist, dass New Public Management in dieser Hinsicht „faktisch zu einer freiwilligen Selbstentmachtung der Politik geführt hätte, an der diese erwartungsgemäß kein Interesse haben kann.“¹¹⁴ Die Regelung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung und des Modus der Verwaltungssteuerung kann die Verwaltung allerdings nicht (alleine) leisten, ja würde diese schlicht überfordern. Dies fällt in die Verantwortung der Politik, die die Verwaltung zunehmend zweckorientieren und sodann mehr über zu erzielende Outcomes steuern müsste. Diese Erkenntnis darf allerdings nicht dazu verleiten, der „Politik“ den „Schwarzen Peter“ zuzu-

110 *Demmelbauer*, Bezirkshauptmannschaft 35.

111 *Demmelbauer*, Bezirkshauptmannschaft 32; *Lechleitner*, Bezirkshauptmannschaft 18.

112 *Holtkamp*, der moderne staat – dms 2 (2008), 424.

113 *Holtkamp*, der moderne staat – dms 2 (2008), 428.

114 *Holtkamp*, der moderne staat – dms 2 (2008), 429.

spielen, um diese als Hemmschuh bei den Bemühungen um eine Verwaltungsmodernisierung vorzuführen. Es geht schlicht und einfach um die Tatsache, dass erst erkannt werden musste, dass das Verwaltungssteuerungsmodell aus der New Public Management Theorie mit dem Status quo in puncto Strukturen und Funktionen im politisch-administrativen System auf allen staatlichen Ebenen in Österreich, ebenso wie zB in Deutschland, tatsächlich inkompatibel ist.¹¹⁵

VI. Abschließende Überlegungen

Es ist leichter über Verwaltungsoptimierung und dahingehende Hemmnisse zu theoretisieren oder Verbesserungen bei der BürgerInnen- oder Unternehmerfreundlichkeit der öffentlichen Verwaltung zu fordern, als diese Dinge in der Verwaltungspraxis nachhaltig umzusetzen. Eine Herausforderung ist das nicht zuletzt deswegen, weil es dabei auch immer um die Verbindung zweier Welten, die der öffentlichen Verwaltung und zB die der Wirtschaft, geht. Diese Welten sind durch unterschiedliche Kulturen und Logiken des Handelns geprägt.

Wenngleich die auf der Grundlage der Theorien im New Public Management gesetzten Maßnahmen zur KundInnenorientierung vielerorts erfolgreich waren, gilt die NPM-Reformidee der Wirkungsorientierung der Verwaltung nach dem vorgestellten Befund von *Holtkamp*¹¹⁶ als gescheitert. Nun stellt sich die Frage, ob eine Bezirkshauptmannschaft einer wirkungsorientierten Steuerung bedarf, um als relevanter regionaler Standortfaktor gelten zu können. Die Kritik ging ja unter anderem in die Richtung, dass die strenge inputorientierte Konditionalsteuerung dazu führt, dass die öffentliche Verwaltung und insbesondere die Bezirksmannhauptmannschaft „nur“ vollziehen und nicht gestalten kann. Ein möglicher – vorschneller – Schluss daraus wäre, dass Bezirkshauptmannschaften, aufgrund ihrer funktionalen Ausrichtung, ihre Region zwar verwalten, aber keinen aktiven Beitrag zu ihrer Gestaltung leisten (können). Befasst man sich mit dem „Standortfaktor Bezirkshauptmannschaft“ wächst mehr und mehr die Einsicht, dass eine Bezirkshauptmannschaft gar nicht „gestalten“ muss, um standortrelevant zu sein, weder im Sinne einer wirkungsorientiert gesteuerten Verwaltungseinheit, noch im Sinne eines Selbstverwaltungskörpers. Vielmehr gestalten Bezirkshauptmannschaften indem sie verwalten. Sie sind, wie

115 *Holtkamp*, der moderne staat – dms 2 (2008).

116 *Holtkamp*, der moderne staat – dms 2 (2008), 429.

Peter Bußjäger es formulierte, im Bezirk „für Wirtschaft und Bürger von herausragender Bedeutung.“¹¹⁷ Wichtig ist in diesem Zusammenhang nicht zuletzt die Ausgestaltung der „Bürgernähe“ vor allem im Bereich der klassischen Hoheitsverwaltung, die in einem Standortvorteil oder umgekehrt, in einem Standortnachteil resultieren kann. Der Einfluss einer Bezirkshauptmannschaft auf die regionale Standortqualität kann allerdings unterschiedliche Ausmaße einnehmen.

Dabei spielt zunächst die räumliche „Bürgernähe“ und damit die Erreichbarkeit der Behörde eine wichtige Rolle. Das gilt allerdings mehr für den ländlichen als für den urbanen Raum. Anzunehmen ist auch, dass, auf Grund der fortschreitenden Digitalisierung der behördlichen Verfahren, räumliche Aspekte der Erreichbarkeit an Bedeutung verlieren werden. Geht es um „Bürgernähe“ rückt außerdem das Verwaltungshandeln und dabei die Intensität der KundInnenorientierung der jeweiligen Behörde ins Blickfeld. In hohem Maße relevant erscheinen zudem Art und Umfang der den Bezirkshauptmannschaften zugeordneten Aufgaben und somit der Grad der Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung in den Ländern.

Eine besondere Bedeutung kommt schließlich den Bezirkshauptleuten selbst zu. Aufgrund ihrer sowohl gesellschaftlich herausragenden wie auch neutralen Position sind sie in der Lage, die gesellschaftlichen Gruppen einer Region zu verbinden und zu vernetzen und in diesem Rahmen gestalterische Impulse zu setzen. So können Bezirkshauptleute, letztlich über den heute formalen Funktionsumfang hinausgehend, die regionale Entwicklung in vielerlei Hinsicht und nicht zuletzt hinsichtlich der Ausgestaltung des Wirtschaftsstandortes wesentlich formen. Ob oder in welchem Ausmaß dieses Potential auch realisiert wird, hängt letztlich vom individuellen Amts- und Rollenverständnis des Bezirkshauptmannes bzw der Bezirkshauptfrau ab.

117 Bußjäger, Bezirkshauptmannschaften – Geniale Einrichtung, in: *WienerZeitung.at* vom 15.8.2017, abrufbar unter <www.wienerzeitung.at/themen_channel/stadt_und_land/910887_Geniale-Einrichtung.html> (28.2.2018).

Die Magistratischen Bezirksämter in Wien

I. Einleitung

„Der Magistrat ist eine Einheit“ – so manche Person, die mit einem der 15 Magistrate in den 15 Statutarstädten Österreichs zu tun hatte, hat diesen Satz schon einmal gehört, er findet sich auch in der Judikatur.¹ Er besagt nichts anderes, als dass es sich bei einem Magistrat um eine einzige (monokratische) Behörde handelt.² Diese Einheitlichkeit der Behörde Magistrat steht jedoch nicht entgegen, dass sich dieser in unterschiedlichen Einheiten organisiert – die vielfältigen Aufgaben, welche die Funktionen der Bezirksverwaltungsbehörde, des Gemeindeamts und in Wien auch des Amtes der Landesregierung³ mit sich bringen, machen solche Spezialisierungen unumgänglich. Zu diesen spezialisierten Verwaltungseinheiten zählen die Magistratischen Bezirksämter in Wien.

Schon 1949 erkannte der Verwaltungsgerichtshof zu diesen, dass „[d]ie Bezirksämter [...] nicht etwa Unterbehörden des Magistrates [sein], sondern sie bilden Bestandteile des einheitlichen Verwaltungsapparates mit dem Bürgermeister von Wien und Landeshauptmann als Spitze dieser Behörde. Vollzugsorgan der Gemeinde, des Landes und - in der mittelbaren Bundesverwaltung – des Bundes ist der Wiener Magistrat [...] und nicht etwa eine Geschäftsgruppe, eine Abteilung oder ein Magistratisches Bezirksamt.“⁴

1 ZB „da der Magistrat rechtlich gesehen eine Einheit darstellt, ist es für die Beurteilung der örtlichen Zuständigkeit ohne Relevanz, welche Dienststelle dieser Behörde daher tatsächlich tätig geworden ist“, Landesverwaltungsgericht Wien vom 22.7.2014, VGW-001/059/8472/2014 mwN.

2 Vgl zB Martino, Stadtverfassung, in: Holoubek/Madner/Pauer (Hg), Recht und Verwaltung in Wien (2014) 23 (40 f); Cech/Moritz, Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (2004) 131 und 245.

3 Art 108 B-VG.

4 VwGH vom 2.2.1949, GZ 1339/48 = VwSlg 674 A/1949.

II. Rechtliche Grundlagen

Die bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen beschäftigen sich mit dem Wiener Magistrat als Ganzes⁵, (landes-)verfassungsrechtliche Grundlagen für die Bezirksämter finden sich jedoch in der Wiener Stadtverfassung⁶: Art 106 Abs 1 der Wiener Stadtverfassung legt zunächst fest, dass die Magistratischen Bezirksämter nicht Teil einer Geschäftsgruppe sind, ausführlicher werden sie in Art 109 Wiener Stadtverfassung beschrieben, in welchem unter anderen bestimmt wird, dass an der Spitze der Bezirksämter rechtskundige Beamte zu stehen haben, denen das erforderliche Personal beigegeben ist. Weiters kann im Interesse von Raschheit, Einfachheit und Kostenersparnis ein Magistratisches Bezirksamt für zwei benachbarte Bezirke eingerichtet werden,⁷ andererseits sind auch Außenstellen in abgelegenen Bezirksteilen möglich. Abgesehen von diesen organisatorischen Festlegungen, enthält die Stadtverfassung jedoch keine Normen hinsichtlich des Aufgabenbereichs der Bezirksämter, diesbezüglich wird in Art 109 Abs 1 nur auf die Geschäftseinteilung des Magistrats der Stadt Wien verwiesen, deren Inhalt nur betreffend Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und dem Erfordernis eines geordneten Amtsbetriebs von Art 91 Abs 4 Wiener Stadtverfassung determiniert ist. Nichtsdestotrotz ergibt sich aus diesen Bestimmungen eine (landes-)verfassungsrechtliche Bestandsgarantie für die Wiener Magistratischen Bezirksämter.

Die Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien⁸ legt insbesondere fest, welcher Teil des Magistrats mit welcher Aufgabe betraut ist. Schon in Art I wird festgelegt, dass es sich dabei um eine rein interne Aufteilung handelt, die keine behördliche Zuständigkeit bewirkt und aus der auch keine subjektiven Rechte abgeleitet werden können.⁹ Daher können auch jegliche Anbringen rechtswirksam bei allen Magistratsdienststellen eingebracht werden.¹⁰ Die Geschäftsordnung legt bei Eingaben an eine intern unzuständige Dienststelle daher fest, dass sie

5 Art 108-109 B-VG.

6 Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (LGBI 28/1968 idF LGBI 50/2013, im Folgenden Wiener Stadtverfassung).

7 Dies ist derzeit der Fall für die Bezirke 1 und 8, 4 und 5, 6 und 7, 13 und 14 sowie 18 und 19. Vgl zB Magistratische Bezirksämter, abrufbar unter <wien.gv.at/mba/mba.html> (13.1.2018).

8 Amtsblatt der Stadt Wien vom 14. Jänner 2016, Ausgabe 2A in der Fassung Amtsblatt der Stadt Wien vom 16. Februar 2017, Ausgabe 7.

9 *Plomer/Serban*, Wien - Bundesverfassungsrechtliche Grundlagen, in: *Holoubek/Madner/Pauer* (Hg), *Recht und Verwaltung in Wien* (2014), 4 (5 f); *Cech/Moritz*, *Verfassung* 131.

10 *Martino*, *Stadtverfassung* 41.

an die zuständige Dienststelle intern weiterzuleiten sind.¹¹ Bei Unklarheiten der internen Zuständigkeit werden diese durch den Magistratsdirektor geklärt.¹²

Aus der Liste der Aufgaben der Magistratischen Bezirksämter in der Geschäftseinteilung seien exemplarisch mehrere ausgewählt:

- Gewerbeangelegenheiten (mit einzelnen Ausnahmen)
- Ausstellung von Reisepässen und Personalausweisen (mit einzelnen Ausnahmen)
- Durchführung der An- und Abmeldungen bei Unterkunftnahmen in Wohnungen nach dem Meldegesetz 1991
- Durchführung der Verwaltungsstrafverfahren, soweit keine andere Dienststelle des Magistrats zuständig ist
- Erteilung von Gebrauchserlaubnissen nach dem Wiener Gebrauchsabgabegesetz sowie von Bewilligungen nach der Straßenverkehrsordnung 1960 hinsichtlich Gastgärten (Schanigärten) vor gewerblichen Betriebsanlagen inklusive Bemessung und Vorschreibung der Gebrauchsabgabe
- Bekämpfung sanitärer Übelstände und von Verunreinigungen von Privatgrundstücken einschließlich der individuellen Rechtsangelegenheiten der Rattenbekämpfung
- Handhabung des Bäderhygienegesetzes (mit einzelnen Ausnahmen)
- Entgegennahme der Erklärungen über den Austritt aus staatlich anerkannten Religionsgesellschaften
- Handhabung des Wiener Baumschutzgesetzes
- Mitwirkung bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen, Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen.

Mehrere dieser Aufgaben werden unter Mitwirkungen anderer Dienststellen durchgeführt, beispielsweise sind alle Amtssachverständige den fachlich zugehörigen Magistratsabteilungen und nicht Bezirksämtern zugeteilt. Es ist auch die vollständige Liste der Aufgaben der Bezirksämter nicht abschließend, als die Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien in Art II festlegt, dass die Aufgabenwahrnehmung des Magistrats teilweise zentral, teilweise dezentral erfolgt. Die dezentrale Geschäftsbesorgung erfolgt durch die Magistratischen Bezirksämter, diesen obliegt innerhalb ihres örtlichen Wirkungsbereiches die Besorgung aller der Bezirksverwaltungsbehörde zugewiesenen Angele-

11 § 33 Abs 1 Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien, Amtsblatt der Stadt Wien vom 12. Juli 2007, Ausgabe 28 idF Amtsblatt der Stadt Wien vom 14. Juli 2016, Ausgabe 28.

12 Cech/Moritz, Verfassung 245.

genheiten der mittelbaren Bundesverwaltung und der Landesverwaltung, sofern keine andere Dienststelle zuständig ist.

Die Breite dieser Aufgaben hat zur Folge, dass die Bezirksämter, abhängig von der vollzogenen Materie, ihre Verfahren nicht nur nach dem AVG oder dem VStG, sondern etwa beim Vorschreiben der Gebrauchsabgabe für sogenannte Schanigärten nach dem Wiener Gebrauchsabgabengesetz auch nach der Bundesabgabenordnung führen müssen.

Die Leitung eines Bezirksamts übt die Bezirksamtsleiterin bzw der Bezirksamtsleiter aus. Er bzw sie hat die Aufgaben und Kompetenzen, die nach der Geschäftsordnung des Magistrats Dienststellenleiterinnen und -leitern zukommt, wie zB Aufsichtsrechte, Weisungsrechte, Controlling- und Qualitätssicherungsaufgaben und Berichtspflichten, inne.¹³

Behördliche Schriftstücke, insbesondere Bescheide, werden in den Bezirksämtern mit „der Bezirksamtsleiter“ bzw „die Bezirksamtsleiterin“ oder „für die Bezirksamtsleiterin“ bzw „für den Bezirksamtsleiter“ unterfertigt, dies folgt aus § 47 Abs 6 iVm § 48 und § 3 der Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien; diese Fertigung bewirkt, dass derartige Bescheide dem Magistrat der Stadt Wien zuzuordnen sind.¹⁴

Angemerkt darf werden, dass die Magistratischen Bezirksämter sich an einigen Standorten im selben Gebäude wie die für den Bezirk gewählte Bezirksvertretung und der Bezirksvorsteher bzw die Bezirksvorsteherin befinden. Bei einigen dieser Amtsgebäude handelt es sich auch um ehemalige Rathäuser.¹⁵ Eine Über- oder Unterordnung zwischen Bezirksämtern und Bezirksvorsteherung besteht jedoch nicht.

13 *Andel/Krajasits/Wach*, Wien Neu – Passende Strukturen für die wachsende Stadt (2016) 27.

14 VwGH vom 28.10.1997, 97/04/0121 = VwSlg 14770 A/1997.

15 ZB Liesinger Rathaus im 23. Bezirk, Amtshaus Liesing, abrufbar unter <wien.gv.at/bezirke/liesing/geschichte-kultur/sehenswertes/amtshaus.html> (13.12.2017).

III. Geschichte der Magistratischen Bezirksämter

So wie die Geschichte der Bezirkshauptmannschaften im 19. Jahrhundert beginnt, so findet sich auch die Geburtsstunde der Wiener Magistratischen Bezirksämtern in diesem.¹⁶ Einer der frühen Impulse zur Einrichtung der Bezirksämter war die Eingemeindung der innerhalb des Linienwalls gelegenen 34 Vorstädte im Jahre 1850.¹⁷ Wien wuchs dadurch beträchtlich sowohl hinsichtlich Fläche als auch Bevölkerungsanzahl, was unter anderem ein neues Gemeindestatut zur Folge hatte.¹⁸ „Dieser ganze Complex“, womit das nunmehr vergrößerte Wien gemeint war, wurde als einzige Ortsgemeinde definiert, die sich in 8 Bezirke gliederte: Das bisherige Stadtgebiet wurde zum I. Bezirk mit dem Namen Innere Stadt, die neuen Bezirke II. bis IV. erhielten die Namen, die sie noch heute tragen, wobei der heutige 5. Bezirk vereinfacht gesagt Teil des damaligen IV. Bezirks war, daher sind die damaligen Bezirke V. bis VIII. in etwa mit den heutigen Bezirke 6 bis 9 vergleichbar.¹⁹ 1861 erfolgte dann die Einteilung in 9 Bezirke.²⁰ Auch der Magistrat war damals wie heute eine monokratische Behörde mit dem Bürgermeister an der Spitze und dem nötigen Personal, forderte aber einen Vizebürgermeister, der rechtskundig sein musste, und daher mehr den heutigen Magistratsdirektorinnen und Magistratsdirektoren entsprach,²¹ eine Position die 1870 eingeführt wurde.²² In diesem Zusammenhang wurde auch die Stadtverwaltung umgestaltet, ehemalige Gemeindeorgane wurden zu Bezirksorganen²³ und es wurde in jedem Bezirk ein Beamter samt Hilfspersonal zur dezentralen Aufgabenbesorgung bestellt.

16 Für einen sehr gerafften Überblick über die Geschichte der Stadtverwaltung Wiens und des Magistrats siehe zB *Tauber*, Der elektronische Akt im Wiener Magistrat und seine Auswirkungen auf Registratur und Archiv (2012) 9 ff.

17 *Tschulk*, Magistratische Bezirksämter (1986) 1.

18 Kundmachung der k.k. Statthalterei und Kreisregierung von Niederösterreich vom 20. März 1850, Z. 12590, womit die Verordnung des Ministers des Innern vom 9. März 1850, Z. 1286-M I, wegen Erlassung der provisorischen Gemeindeordnung für die Stadt Wien zur allgemeinen Kenntnis gebracht wird, Landesgesetz- und Regierungsblatt für das Kronland Oesterreich unter der Enns 1850/21 (im Folgenden Gemeindeordnung 1850); *Buchmann*, Politik und Verwaltung, in: *Csendes/Oppl* (Hg), Wien – Geschichte einer Stadt, Bd 3 (2006) 85 (122).

19 § 2 Gemeindeordnung 1850.

20 *Buchmann*, Politik 122.

21 § 43 Gemeindeordnung 1850; *Buchmann*, Politik 122.

22 *Czeike/Csendes*, Die Geschichte der Magistratsabteilungen der Stadt Wien 1902-1970, II. Teil (1972) 182; *Buchmann*, Politik 122.

23 *Andel/Krajasits/Wach*, Wien 6.

Diese rein administrativen Dienststellen waren sohin Vorläuferinnen der späteren Bezirksämter.²⁴

Beginnend mit 1890 wurden die Vororte außerhalb des Linienwalls eingemeindet und Wien wuchs in Folge auf 19. Bezirke.²⁵ Die Erweiterung Wiens stellte auch die Stadtverwaltung vor neue Herausforderungen, die auf einer größeren Fläche in einer rasch anwachsenden Stadt bewältigt werden mussten.²⁶ In diesem Umfeld ging die Etablierung der Magistratischen Bezirksämter vonstatten, als die sogenannte liberale Periode der Verwaltung endete.²⁷ Der amtierende Bürgermeister war *Johann Nepomuk Prix*, ein studierter Jurist,²⁸ dem beschieden wurde, ein „gründlicher Kenner der Verwaltungsmaschinerie“²⁹ zu sein. Die Einführung der Magistratischen Bezirksämter war eine jener Maßnahmen, um die zusätzlichen Aufgaben, die durch diese Vergrößerung – die Fläche Wiens verdreifachte sich, die Bevölkerung stieg auf das 2,5-fache³⁰ – entstanden, dezentral zu schultern.³¹ Geschaffen wurden die Bezirksämter durch ein neues Gemeindestatut,³² „zum Zwecke der Geschäftsvereinfachung“ besorgten sie als „Behörde erster Instanz“³³ die Aufgaben des Magistrats,³⁴ unter Leitung eines Beamten mit dem nötigen Personal, zuständig für die Materien, die die Geschäftsordnung zuteilte.³⁵ Unterschiede zu heute bestehen primär aufgrund des damaligen Verwaltungssystems, so durfte beispielsweise die Statthalterei

24 *Tschulk*, Bezirksämter 1; *Buchmann*, Politik 123.

25 *Maderthaner*, Metropole, in: Csendes/Opll (Hg), Wien – Geschichte einer Stadt, Bd 3 (2006) 175 (178, 186, 216).

26 *Czeike*, Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinde Wien in der ersten Republik (1861-1934) (1959) 314 ff.

27 *Seliger/Ucakar*, Wien – Politische Geschichte 1740-1934, Teil 2: 1896-1934 (1985) 739 ff; *Czeike*, Liberale, christlichsoziale und sozialdemokratische Kommunalpolitik (1861-1934) (1962) 30 ff. *Till*, Geschichte von Wien in Daten (1948) 120. Sinngemäß auch *Czeike*, Wirtschafts- und Sozialpolitik 314 und *Maderthaner*, Metropole 193.

28 *Wohlrab*, Prix, in: ÖAW (Hg), Österreichisches Biographisches Lexikon 1815-1950, Bd 8 (1983) 287.

29 *Czeike*, Wien und seine Bürgermeister (1974) 332, sinngemäß auch *Seliger/Ucakar*, Wien 740 f.

30 *Czeike*, Bürgermeister 334; *Czeike*, Wirtschafts- und Sozialpolitik 317; *Till*, Geschichte 122.

31 *Czeike*, Bürgermeister 335; *Tauber*, Akt 14.

32 Gesetz vom 19. December 1890, betreffend die Vereinigung mehrerer Gemeinden und Gemeindetheile mit der Reichshaupt- und Residenzstadt Wien und die Erlassung eines neuen Status, sowie einer neuen Gemeindewahlordnung für diese, Landes-Gesetz und Verordnungsblatt für das Erzherzogthum Österreich unter der Enns (im Folgenden LGVBI NÖ), 1890/45, im Folgenden Gemeindestatut 1890.

33 § 95 Gemeindestatut 1890.

34 *Seliger/Ucakar*, Wien 775.

35 § 95 Gemeindestatut 1890.

dem Bezirksamt direkt Weisungen erteilen,³⁶ zu dieser führte auch der Instanzenzug.³⁷ Sonstige Unterschiede zu heute gab es wenige, es konnten lediglich Bezirksämter für 3 Bezirke errichtet werden und die Möglichkeit, Sachverständige beizugeben, wurde erwähnt.³⁸

Ihre Tätigkeit nahmen die Magistratischen Bezirksämter in Wien mit dem 1. Jänner 1892 auf.³⁹ Ihre Aufgaben waren die Markt-, Feuer und Wasserpolizei, Einhebung diverser Gebühren inklusive „Hundesteuer“⁴⁰ und Beiträge, der Vollzug diverser Landeskultur- und Feldschutzgesetze wie Jagdgesetz, Forstgesetz, Tierseuchengesetz und dem Gesetz zum Schutz der kleinen Vögel,⁴¹ Bausachen, Sanitäts-, Kranken und Unfallversicherungswesen, Straßenpolizei inklusive Häusernummerierungen, Schulwesen, Konskriptionswesen, Bevölkerungswesen inklusive Religionswechsel, Veranstaltungswesen und Gewerbesachen.⁴² Einige der damaligen Aufgaben sind aus heutiger Sicht etwas unerwartet, wie Instruktion von Hebammen, Leichentransport von auf der Straße verstorbenen Personen oder die Evidenthaltung von „Irren“⁴³, die nicht in öffentlichen Anstalten untergebracht waren.⁴⁴ Die Bezirksamtsleiter hatten alle vier Wochen eine Koordinierungssitzung durchzuführen.⁴⁵

Schon in den ersten Jahren hatten die neugeschaffenen Bezirksämter einen großen Arbeitsanfall zu schultern, das Bezirksamt Meidling hatte in den ersten zwei Wochen seines Bestehens 3.000 Geschäftstücke protokolliert,⁴⁶ im ganzen Jahr 1892 waren in allen Bezirksämtern

36 § 96 Gemeindestatut 1890.

37 § 97 Gemeindestatut 1890.

38 § 95 Gemeindestatut 1890. Anzumerken ist, dass die heutige Stadtverfassung, wie oben dargestellt, das nötige Personal ohne nähere Spezifikation nennt, es ist also eine verwaltungsorganisatorische, keine rechtliche Vorgabe, dass heutzutage keine Amtssachverständigen den Bezirksämtern zugeteilt sind.

39 Kundmachung des k.k. Statthalters im Erzherzogthume Österreich unter der Enns vom 9. December 1891, B. 76287, betreffend den Beginn der Thätigkeit der magistratischen Bezirksämter in Wien, dann die Geschäftsordnung für den Magistrat und die magistratischen Bezirksämter, Landes-Gesetz und Verordnungsblatt für das Erzherzogthum Österreich unter der Enns 1891/60, im Folgenden Geschäftsordnung 1891.

40 Geschäftsordnung 1891 § 15 Z 104.

41 Vergleiche zu diesem Gesetz und zur Einordnung als Feldschutznorm *Staudigl/Staudigl-Ciechowicz*, „aus dem Sternenhimmel hat es sein Modell geholt“ – Zu den Anfängen des Artenschutzrechts in Österreich, Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs 1 (2017), 144 (151 ff).

42 Geschäftsordnung 1891 § 15.

43 Geschäftsordnung 1891 § 15 Z 30.

44 Geschäftsordnung 1891 § 15.

45 Geschäftsordnung 1891 § 16.

46 Montags Zeitung vom 25.01.1892.

über 700.000 Geschäftsstücke zu bearbeiten,⁴⁷ 1901 erstmalig über 1.000.000.⁴⁸

Von der Möglichkeit, Bezirksämter zusammenzulegen oder neue zu schaffen, wurde wiederholt Gebrauch gemacht, es werden hier aber lediglich überblicksartig die Änderungen der ersten Jahre dargestellt: Die ursprünglichen Bezirksämterzusammenlegungen für die Bezirke 4 und 5 sowie 6 und 7⁴⁹ wurden 1894 wieder rückgängig gemacht, sodass zunächst nur der 1. und 8. Bezirk ein gemeinsames Bezirksamt hatten, welches aber auch 1900 wiederum getrennt wurde, als gleichzeitig eines für den damals neuen 20. Bezirk eingerichtet wurde.⁵⁰ Als die Stadt aufgrund von weiteren Eingemeindungen von Ortsgemeinden auch auf das linke Donauufer anwuchs, wurde auch für diesen 21. Bezirk (der damals auch große Teile des heutigen 22. Bezirks umfasste) ein Bezirksamt errichtet, welches mit Exposituren in Stadlau, Leopoldau, Kagran und Aspern 1906 seine Tätigkeit aufnahm.⁵¹

Die Magistratsreform 1902 brachte keine wesentlichen organisatorischen Veränderungen für die Bezirksämter, die Bestimmungen im Statut blieben im Wesentlichen wortgleich.⁵²

Die Bundesverfassung sah nach dem Ersten Weltkrieg die Möglichkeit der Loslösung Wiens als eigenes Bundesland vor,⁵³ was in der Folge auch umgesetzt wurde.⁵⁴ Zuvor wurde am 29. April 1920 noch das 1900 erlassene Gemeindestatut geändert,⁵⁵ wobei das oben erwähnte direkte Weisungsrecht der Statthalterei entfiel,⁵⁶ ansonsten galten die Bestimmungen aber weiter. Am 10. November 1920 wurde die Wiener Stadtverfassung erlassen.⁵⁷ Art 116 entsprach im Wesentlichen dem heutigen Art 109, in Art 117 wurde aber sowohl ein direktes Weisungsrecht der Ministerien in ihrem Wirkungsbereich geregelt als auch die Verpflichtung, die Anordnungen der Bezirksvorsteher und Bezirksvertretungen in de-

47 Tauber, Akt 19, jeweils mwN.

48 Seliger/Ucakar, Wien 774.

49 Tschulk, Bezirksämter 2.

50 Tschulk, Bezirksämter 2.

51 Tschulk, Bezirksämter 2.

52 Gesetz vom 24. März 1900, betreffend die Erlassung eines neuen Statutes sowie einer neuen Gemeindewahlordnung für die k.k. Reichshaupt und Residenzstadt Wien, LGVBI NÖ 17/1900.

53 Art 114 B-VG idF BGBl Nr 1/1920.

54 Maderthaler, Titel 348 f.

55 LGBl NÖ 539/1920.

56 Ebenda.

57 LGBl Wien 1/1920.

ren Wirkungsbereich auszuführen. Beide Bestimmungen wurden 1987 ersatzlos aufgehoben.⁵⁸

In der Zeit des autoritären, sogenannten Ständestaates führten die Bezirksämter die Bezeichnung Bezirkshauptmannschaften,⁵⁹ diese Bezeichnung führten sie in Folge auch im „Groß-Wien“ der Zeit des Nationalsozialismus.⁶⁰ Nach dem zweiten Weltkrieg wurde die Stadtverfassung in der Fassung von 1931 wieder in Geltung gesetzt.⁶¹

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurden Bezirksämter in den heutigen Bezirken Donaustadt (22.) und Liesing (23.) errichtet – zunächst 1946 jenes für den damals noch mit 25. nummeriertem 23. Bezirk mit Sitz in Liesing, ein Jahr später folgte jenes für den 22. Bezirk.⁶²

Hinsichtlich der Aufgaben der Bezirksämter gibt es einige Kontinuitäten von Beginn an bis heute, beispielsweise Gewerbesachen, Bekämpfung sanitärer Übelstände und Religionsaustritte. 1924 waren schon einzelne Strafkompetenzen und die Giftbezugsbewilligungen dazugekommen, aber auch die „Handhabung der Gesetze über die Fuhrwerksbezeichnung und über die Radfelgenbreite“,⁶³ im Allgemeinen entsprechen die Aufgaben aber den ursprünglichen. Im Jahr 1955 waren ua schon Wahrnehmung des Dienstnehmerschutzes in nichtgewerblichen Betrieben, Wahlangelegenheiten und Verwaltungsstrafen dazugekommen. Zu den Aufgaben, die mittlerweile von anderen Stellen wahrgenommen werden, zählten 1955 beispielsweise Schlichtungsstelle für Mietrecht, Vorbereitung von Staatsbürgerschaftsangelegenheiten, Lebensmittelpolizei und Bescheinigung von zollfreien Einfuhren ins Ausland.⁶⁴

In der jüngeren Geschichte ist insbesondere auf zwei Änderungen einzugehen:

58 LGBI 11/1987. Die Änderung der Nummerierung erfolgte im Rahmen der Wiederverlautbarung 1968, LGBI 28/1968.

59 Dem Magistrat „gehören die Bezirkshauptmannschaften [...] an“, Stadtordnung der Bundeshauptstadt Wien, LGBI 20/1934 idF LGBI Nr 53/1934. In der Stammfassung standen noch die Bezirksämter anstelle der Bezirkshauptmannschaften.

60 Handbuch Reichsgau Wien (1941) 557; *Tschulk*, Bezirksämter 3.

61 Neuerliches Wirksamwerden der Verfassung der Stadt Wien idF von 1931 (Wiener Verfassungs-Überleitungsgesetz – WV-ÜG), StGBI 17/1945; *Tauber*, Akt 16.

62 *Tschulk*, Bezirksämter 4.

63 Magistrat der Stadt Wien (Hg), Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien (1924) 89 ff.

64 Magistrat der Stadt Wien (Hg), Handbuch der Stadt Wien (1955) 227.

Im Februar 2001 wurde im Magistratischen Bezirksamt für den 15. Bezirk das erste Front Office eröffnet, acht weitere folgten.⁶⁵ Ziel dieser Modernisierungsmaßnahme war es, eine rasche und unbürokratische Erledigung zahlreicher Amtswege für die Bürgerinnen und Bürger im One-Stop-Verfahren zu ermöglichen. In den Front Offices werden Aufgaben betreffend Melde-, Pass- und Fundservice wahrgenommen, Ausweise und Staatsbürgerschaftsnachweise können beantragt werden, Unterstützungserklärungen für Volksbegehren abgegeben und verschiedene Eingaben gemacht werden. Der Schwerpunkt liegt auf Service und Beratung, es sind teilweise auch Anlaufstellen anderer Abteilungen, nämlich die MA 6 (Stadtkasse) und das Stadtservice Wien in den Front Offices untergebracht.

Die rezenteste Änderung ist die Einführung der Betriebsanlagenzentren: Mit Jahresende 2014 wurden die Betriebsanlagenverfahren nach der Gewerbeordnung 1994 in vier Standorten konzentriert. In diesen Standorten arbeiten nunmehr die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, welche die behördlichen Aufgaben der Bezirksämter wahrnehmen, gemeinsam mit den Amtssachverständigen für Gewerbetchnik der Magistratsabteilung 36 unmittelbar Tür an Tür bzw im selben Amtsgebäude, um so eine Beschleunigung und weitere Spezialisierung zu bewirken.⁶⁶

IV. Daten und Zahlen

Die magistratischen Bezirksämter sind mit mehr als fünf Million Kundinnen- und Kundenkontakten jährlich die meist frequentierte Behördenorganisation Wiens.⁶⁷ Von den etwa 30.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Magistrats der Stadt Wien⁶⁸ sind rund 600⁶⁹ (davon über 70 Juristinnen und Juristen) in einem der derzeit 18 Magistratischen Bezirksämtern, vier davon Betriebsanlagenzentren, tätig. Mit dem auszugsweise dargelegten Leistungsangebot und ausgeprägtem Ser-

65 Front Offices der Magistratischen Bezirksämter, abrufbar unter <wien.gv.at/mba/frontoffice.html> (10.10.2017).

66 Maßnahmen für eine unternehmensfreundliche Verwaltung, abrufbar unter <wien.gv.at/wirtschaft/betriebe/unternehmensfreundlich.html> (9.4.2018).

67 Leistungsbericht 2016 der Magistratischen Bezirksämter, abrufbar unter <wien.gv.at/statistik/leistungsbericht/mba/index.html> (31.1.2018).

68 Wien in Zahlen 2017, abrufbar unter <wien.gv.at/statistik/pdf/wieninzahlen-2017.pdf> (29.1.2018).

69 Leistungsbericht 2016 der Magistratischen Bezirksämter.

vicecharakter sind sie für ganz unterschiedliche Angelegenheiten erste Anlaufstelle für die Wienerinnen und Wiener.

Jedes Jahr werden über eine Million Geschäftsfälle bearbeitet.⁷⁰ Die vielfältigen Aufgaben der Magistratischen Bezirksämter dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass schon eine einzelne dieser Aufgaben in einer Großstadt wie Wien mit großen Fallzahlen aufwarten kann, so wurden beispielsweise pro Wahlgang der vorjährigen Bundespräsidentenwahlen je über 160.000 Wahlkarten ausgestellt und 1.500 Wahllokale organisiert und überprüft⁷¹ oder im Rahmen der Einführung des sogenannten Parkpickerls 2016 in Währing 13.000 dahingehende Anträge bearbeitet.⁷² Aus dem Bericht des Stadtrechnungshofs des Jahres 2012 ergibt sich, dass die 20 häufigsten Delikte bei Verwaltungsstrafverfahren, die von den Magistratischen Bezirksämtern im damals noch laufenden Jahr 2012 geführt wurden, in Summe 45.000 Verfahren ausmachten.⁷³ Im Jahr 2011 wurden 56.903 Straftaten in den Wiener Bezirksämtern gezählt,⁷⁴ diesen standen nur etwa 8.600 Rechtsmittel gegenüber (noch vor Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit, im Berichtszeitraum führten die Rechtsmittel daher zu den Unabhängigen Verwaltungssenaten⁷⁵), was einem Rechtsmittelanteil von etwas über 15% entspricht.⁷⁶

Jährlich werden in den Wiener Bezirksämtern über 350.000 Meldungen durchgeführt, über 150.000 Reisepässe ausgestellt und über 20.000 Gewerbeanmeldungen bearbeitet.

Da Wien eine der wenigen Städte in Österreich ist, wo auch der Einzelbaum außerhalb des Waldes⁷⁷ geschützt wird,⁷⁸ fällt die Aufgabe den Bezirksämtern zu, jährlich über 12.000 Baumentfernungen nach dem Wiener Baumschutzgesetz zu bewilligen. Diese Aufgabe verteilt sich

70 Zusammenlegung der Magistratischen Bezirksämter von Währing und Döbling, abrufbar unter <ots.at/presseaussendung/OTS_20160628_OTS0007/neuer-leiter-fuer-magistratisches-bezirksamt-mba-1819-bestellt> (30.1.2018); Magistratische Bezirksämter 2011: 4,5 Millionen Kundenkontakte, abrufbar unter <wien.gv.at/presse/2011/12/28/magistratische-bezirksaemter-2011-4-5-millionen-kundenkontakte> (30.1.2018).

71 Leistungsbericht 2016 der Magistratischen Bezirksämter.

72 Leistungsbericht 2016 der Magistratischen Bezirksämter.

73 Stadtrechnungshof, Tätigkeitsbericht 2012, KA III -58-1/13, 11-12; abrufbar unter <stadtrechnungshof.wien.at/berichte/2012/lang/05-14-KA-III-58-1-13.pdf> (12.7.2017).

74 Stadtrechnungshof, Tätigkeitsbericht 2012, 13.

75 Art 129a Abs 1 Z 1 B-VG idF BGBl 685/1988.

76 Stadtrechnungshof, Tätigkeitsbericht 2012, 13.

77 Der Wald selbst fällt unter die Bundeskompetenz des Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG.

78 *Kroneder*, Gesetz zum Schutz des Wiener Baumbestandes, in: *Kroneder* (Hg), *Wiener Naturschutzrecht* (2014) 240.

sehr ungleich über die Bezirke: Während im innerstädtischen 8. Bezirk 2016 nicht einmal 40 Baumfällungen genehmigt wurden, waren es im flächenmäßig größten Bezirk, dem 22., über 2.000.

Die Wiener Bezirksämter verstehen sich als Schnittstellen der Wiener Stadtverwaltung zu den Bürgerinnen und Bürgern, als Service- und Informationseinrichtung.⁷⁹ Die zuvor erwähnten Reformen dienten insbesondere einer weiteren Förderung dieser Ziele, da die Bezirksämter und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Bürgerinnen und Bürger Wiens die erste behördliche Anlaufstelle für zahlreiche Fragen waren, sind⁸⁰ und im Hinblick auf die über 120-jährige Geschichte dieser Institution auch bleiben werden.

⁷⁹ Andel/Krajasits/Wach, Wien 27.

⁸⁰ Leistungsbericht 2016 der Magistratischen Bezirksämter.

Zukunft der Bezirksverwaltung

Die Zukunft der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern*

I. Ausgangspunkt und Präzisierung des Themas

Wer sich Gedanken über die „Zukunft“ der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern machen soll, läuft ohne Präzisierung der Themenstellung Gefahr, sich in den Weiten des Themas zu verlieren. Es ist also einleitend erforderlich, einen Ausgangspunkt zu definieren, der als Grundlage für weiterführende Überlegungen zur künftigen Entwicklung der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern dienen kann.

A) *Ausgangspunkt: Die bestehende Struktur und Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung als Erfolgsmodell*

Als natürlicher Ausgangspunkt bietet sich dabei eine kurze Bestandsaufnahme der bestehenden Organisation und Struktur der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern an, deren wesentlicher Bestandteil neben den Ämtern der Landesregierungen die im Zentrum dieser Festschrift stehenden Bezirkshauptmannschaften sind. Bekanntlich gehen Organisation und Struktur der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern mit ihren grundlegenden Organisationsprinzipien – als die wichtigsten sind zu nennen: Grundsatz der Einheitsbehörde mit monokratischer Leitung, Verbundverwaltung von Bundes- und Landesvollziehung (bundesstaatliche Mischverwaltung), räumliche Geschlossenheit und subsidiäre Allzuständigkeit – auf die große Verwaltungsreform des Jahres 1925 zurück.¹ *Peter Pernthaler*, der in seinen zahlreichen einschlägigen Publikationen die sich daraus ergebenden Struktur- und Effizienzvorteile vielfach erst sichtbar gemacht hat und dem ich diesen Beitrag daher in herzlicher Verbundenheit widmen möchte, hat über diese

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

¹ Vgl dazu *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 382 ff und – zu den Organisationsprinzipien – 385 ff; *derselbe*, Raumordnung und Verfassung, Bd 2 (1978) 129 ff; *Weber*, Mittelbare Bundesverwaltung (1987) 99 ff; jeweils mwN.

maßgeblich unter äußerem Druck zustande gekommene Verwaltungsreform und die damit einhergehende Beseitigung der Doppelgleisigkeit der (autonomen und staatlichen) Verwaltung in den Ländern von einer „politisch-organisatorischen Meisterleistung“ gesprochen,² weil dadurch „eine grundlegend neue bundesstaatliche Verwaltungsorganisation geschaffen [wurde], die bis in die jüngste Zeit eine europaweit vorbildliche und effiziente Verwaltungsführung ermöglichte“³ und die insbesondere „durch das Prinzip der Mischverwaltung von Bund und Ländern auch organisationstechnisch vorbildhaft [ist], weil dadurch eine Integration sachlich zusammenhängender Verwaltungsbereiche erreicht wird, ein Anliegen, das gerade in der modernen, hochdifferenzierten und gleichzeitig multifunktionalen Verwaltung besondere Aktualität hat“⁴ – ein Befund, dem nicht nur retrospektiv zuzustimmen ist.

Denn bei allen Vorbehalten und aller Skepsis, die seinerzeit nicht nur der Zusammenführung von staatlicher Verwaltung und autonomer Landesverwaltung durch Übertragung der staatlichen Verwaltung des Bundes an Landesbehörden an sich,⁵ sondern anfangs gerade auch der Beibehaltung der Bezirkshauptmannschaften als monokratische Behörden der Bezirksverwaltung⁶ entgegenschlugen, haben sich Organisation und Struktur der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern seither in eindrucksvoller Weise bewährt;⁷ dies ungeachtet steter Änderungen im politischen und rechtlichen Umfeld, im Handeln und in der Außenwirkung der Verwaltung, ihrer seit nunmehr über 20 Jahren fortschreitenden Integration in den europäischen Verwaltungsver-

2 Pernthaler, Bundesstaatsrecht 386.

3 Pernthaler, *ibidem* 382.

4 Pernthaler, *ibidem* 386.

5 Vgl. nur Kohl, Das bundesstaatliche Prinzip in der österreichischen Verfassungswissenschaft der Ersten Republik, in: Schennach (Hg), *Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus* (2015) 117 (141 ff) mwN; weiters Stolper, Bund und Länder IV, in: *Der österreichische Volkswirt* 17 (1925), 733; Merkl, Epilog zur Verfassungsreform (Schluß), in: *Der österreichische Volkswirt* 17 (1925), 1269.

6 Siehe den Beitrag von Wiederin in diesem Band.

7 Vgl. dazu schon den allgemeinen Tenor zum hundertjährigen Bestehen der Bezirkshauptmannschaften, nachzulesen in zahlreichen Beiträgen bei Gründler (Hg), *FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich* (1970), oder in: *Tiroler Landesregierung* (Hg), *100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Tirol* (1972); vgl. weiters Wielinger, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaften: Zur Geschichte einer Institution, die sich bewährt hat, in: *Mitteilungen des Steiermärkischen Landesarchivs* Heft 42-43 (1992), 65, sowie die Beiträge in der ebenfalls aus Anlass des 125jährigen Bestehens der Bezirkshauptmannschaften erschienenen Publikation Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (Hg), *Die Bezirkshauptmannschaften gestern und heute* (1994).

bund⁸ sowie ungeachtet des steten Wandels jener Anforderungen, denen sich die Verwaltung im modernen Verwaltungsstaat⁹ unter sich radikal wandelnden technologischen Voraussetzungen (Stichwort: E-Government¹⁰) gegenüber einer immer kritischeren und fordernden (Verfahrens-) Öffentlichkeit stellen muss.¹¹ Dabei erweist sich insbesondere das Prinzip der Verbundverwaltung von Landes- und Bundesangelegenheiten einschließlich der Sicherheitsverwaltung¹² in einer einheitlichen Behörde auch unter modernen Gesichtspunkten nach wie vor als besonders innovative und effiziente Lösung, die, wenn es sie nicht schon seit 1925 gäbe, heute im Interesse einer optimalen Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung wohl erst erfunden werden müsste.¹³ Das Spektrum der von den Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern zu besorgenden Vollzugsaufgaben hat sich dabei – von wenigen größeren Aufgabenverschiebungen einmal abgese-

-
- 8 Vgl mwN nur *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁶ (2017) Rz 98; *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (2017) Rz 424; *Wimmer*, Dynamische Verwaltungslehre⁴ (2017) 95 ff; oder – bezogen auf die Landesverwaltungen – *Ranacher*, Bezüge zur Europäischen Union, in: *Pürgy* (Hg) Das Recht der Länder, Bd I (2012) Rz 7. Zu spezifischen unionsrechtlichen Herausforderungen, denen sich die Bezirkshauptmannschaften etwa im Anlagenrecht stellen müssen, vgl den Beitrag von *Pürgy* in diesem Band.
 - 9 Für eine umfassende Bestandsaufnahme der von der Verwaltung besorgten Aufgaben vgl etwa *Raschauer*, Verwaltungsaufgaben, in: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer* (Hg), Österreichische Verwaltungslehre³ (2013) 157 (163 ff und 168 ff); vgl auch *Wimmer*, Verwaltungslehre 149 ff.
 - 10 Dazu etwa *Bußjäger*, Allgemeiner Teil, in: derselbe (Hg), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000 – 2010, Prozesse und Resultate (2011) 27 ff; *Trauner*, E-Government, in: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer* (Hg), Österreichische Verwaltungslehre³ (2013) 263.
 - 11 Allgemein zu diesen sich in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten mitunter rasant ändernden Rahmenbedingungen etwa *Oberndorfer*, Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, in: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer* (Hg), Österreichische Verwaltungslehre³ (2013) 1 (insbesondere 31 ff und 54 ff), sowie *Pesendorfer/Steiner*, Das Verwaltungshandeln, ibidem 219 (225 ff). Vgl in Bezug auf die Bezirkshauptmannschaften auch den Beitrag von *Dorner/Steiner* in diesem Band.
 - 12 Vgl dazu den Beitrag von *Hauer* in diesem Band.
 - 13 Vgl dazu auch den seinerzeitigen – im Kern immer noch zutreffenden – Befund bei *Pernthaler*, Raumordnung 129: „Erst heute kann man im internationalen Vergleich bundesstaatlicher und regionalisierter Verwaltungsorganisationen ermesen, welche fundamentale Bedeutung dieser Verwaltungsstruktur für die Situation der modernen Verwaltung zukommt: Überall, wo diese einheitliche, dezentralisierte Verwaltungsorganisation auf regionaler Ebene fehlt, müssen hochkomplizierte Koordinationsverfahren, Dezentralisierungseinrichtungen und Mischsysteme verschiedenster Verwaltungstypen eingeführt werden, um ansatzweise dieselben Ergebnisse zu erzielen.“

hen¹⁴ – dem Prinzip ihrer subsidiären Allzuständigkeit¹⁵ entsprechend in seiner materienspezifischen Breite¹⁶ als bemerkenswert konstant erwiesen.¹⁷ Auch diese – sich in den Beiträgen des zweiten Teiles dieses Sammelbandes in Bezug auf Bezirkshauptmannschaften anschaulich widerspiegelnde – Breite und Kontinuität in der Aufgabenerfüllung dokumentiert im Ergebnis die Funktionsadäquanz, Leistungsfähigkeit, Stabilität und Akzeptanz des bestehenden Systems.

Die in ihren Grundsätzen bundesverfassungsgesetzlich vorgegebene¹⁸ Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern stützt diese also mit einer sowohl unter organisatorischen Gesichtspunkten als auch im Hinblick auf das Ziel einer bestmöglichen Aufgabenerfüllung ausgesprochen effizienten Verwaltungsstruktur aus, deren augenscheinliche Vorteile – klarer und einfacher Verwaltungsaufbau, verwaltungsökonomische und kostensparende Organisation, strukturelle Vermeidung von Mehrfachzuständigkeiten und Doppelgleisigkeiten, Bürgernähe und leichte Erreichbarkeit der Bezirkshaupt-

14 Wie zuletzt durch die mit dem Fremdenbehördenneustrukturierungsgesetz (BGBl I 87/2012) einhergehende (parallel zur Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit durchgeführte) Schaffung des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl; dazu etwa *Taucher*, Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Reform auf die Verwaltung, in: Österreichische Juristenkommission (Hg), Justizstaat, Chance oder Risiko? (2014) 261.

15 Die (subsidiäre) Allzuständigkeit – insbesondere der Bezirksverwaltungsbehörden – ist, wie der VfGH ausgesprochen hat, als zentrales Organisationsmerkmal der allgemeinen staatlichen Verwaltung institutionell insofern verfassungsrechtlich geschützt, als durch die gesetzliche Übertragung von Hoheitsaufgaben auf andere Organe nicht der durch die Bundesverfassung allgemein bestimmte Aufbau der staatlichen Verwaltung unterlaufen bzw nicht in das Wesen der Bezirksverwaltung eingegriffen werden darf (VfSlg 3685/1960); vgl in diesem Zusammenhang auch § 2 AVG oder zB Art 57 der Tiroler Landesordnung 1989 (LGBl 61/1988 idF LGBl 53/2017), wonach in der Bundes- wie der Landesverwaltung die sachliche Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde besteht, sofern gesetzlich nichts anderes angeordnet ist. Zum verfassungsrechtlichen Verbot, das System der mittelbaren Bundesverwaltung durch dezentralisierte, direkt dem Bundesminister nachgeordnete Bundesorgane zu unterlaufen vgl VfSlg 11.403/1987. Zu den dennoch erhebliche Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers offen lassenden verfassungsrechtlichen Schranken der Ausdifferenzierung der Behördenorganisation vgl zusammenfassend *Bußjäger*, Die „allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern“ – Auslaufmodell oder Zukunftskonzept der Verwaltungsmodernisierung, ZÖR 62 (2007), 175 (186 ff).

16 Für einen aktuellen überblicksartigen Befund hinsichtlich der Bezirkshauptmannschaften vgl den Beitrag von *Leitl-Staudinger* in diesem Band.

17 Zur Entwicklung hinsichtlich der Bezirkshauptmannschaften seit 1945 siehe den Beitrag von *Bußjäger* in diesem Band.

18 Die wesentlichen bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen finden sich bekanntlich in § 8 lit a ÜG 1920 (BGBl 368/1925 idF BGBl I 77/2014), im Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925 betreffend die Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien (BGBl 289/1925, idF BGBl I 2/2008) sowie in den Art 106 und 108 B-VG. Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bezirksverwaltung vgl den Beitrag von *Marktler* in diesem Band.

mannschaften und Statutarstädte als unterste Verwaltungsinstanzen – vielfach beschrieben worden sind.¹⁹

Gerade die Bezirkshauptmannschaften erweisen sich in dieser Struktur anerkanntermaßen als „Pfeiler“²⁰ bzw. „Rückgrat“²¹ der Verwaltung. Dabei ist auch die Bedeutung der den Bezirkshauptleuten neben den „klassischen“ hoheitlichen Vollzugsaufgaben ihrer Bezirkshauptmannschaft zufallenden Funktionen als Koordinatoren wichtiger Projekte, bei der Durchführung von Großveranstaltungen²² oder im Katastrophenfall,²³ Vertreter des Bezirks nach außen sowie Bindeglied zwischen den Gemeinden des Bezirks und den übergeordneten Verwaltungsstellen der Länder und des Bundes²⁴ nicht hoch genug einzuschätzen.²⁵ Auch die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den Leistungen der Bezirkshauptmannschaften spricht für sich, wie in regelmäßigen Abständen wiederholte Kundenbefragungen seit Jahren zeigen.²⁶ Was Gerhart Wielinger anlässlich des 125jährigen Bestehens der Bezirkshauptmannschaften konstatiert hat, gilt auch heute: *„Die Bezirkshauptmannschaften haben es in der Zeit ihres Bestehens geschafft, mit, gemessen an der Zahl ihrer Aufgaben, sehr geringen Personalständen staatliche Ordnungsaufgaben mit einem hohen Maß an Effizienz und Rechtsstaatlichkeit zu bewältigen. Dass diese Einrichtung alle staatsrechtlichen und organisatorischen Umwälzungen [des 20.] Jahrhunderts überstehen konnte, ist nicht das Ergebnis des Wirkens einer magischen Kraft der Beharrung der Verwaltung, sondern Verdienst und Leistung der*

19 Vgl. zusammenfassend nur Ranacher, Die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern als effiziente Regierungsorganisation – Plädoyer für ein nach wie vor modernes Konzept, JRP 2015, 199 (200 ff.) mwN.

20 So Bußjäger, in diesem Band.

21 So Wiederin, in diesem Band.

22 Hier insbesondere auch anknüpfend an ihre Aufgaben in der Sicherheits- und Verkehrsbehörde; zu den Aufgaben der Bezirkshauptmannschaft als Sicherheitsbehörde vgl. den Beitrag von Hauer in diesem Band.

23 Vgl. dazu den Beitrag von Pansi in diesem Band.

24 Insbesondere auch kraft ihrer Rolle als Organ der Gemeindeaufsicht; vgl. dazu den Beitrag von Kahl in diesem Band. Eine besondere Bedeutung kommt dieser Schnittstellenfunktion etwa auch bei der Durchführung von Wahlen zu; vgl. dazu den Beitrag von Wallnöfer in diesem Band.

25 Dies zutreffend hervorhebend etwa Wielinger, Bezirkshauptmannschaften 73.

26 Zuletzt erhielten beispielweise die Tiroler Bezirkshauptmannschaften im Jahr 2016 Bestnoten: So waren 78% der Kunden mit den Bezirkshauptmannschaften und ihren Mitarbeitern sehr zufrieden, weitere 17% zufrieden; mit den Leistungen zeigten sich 66% sehr zufrieden, 27% eher zufrieden; 89% der Kunden sahen ihre Erwartungen an die Servicequalität als sehr bzw. eher erfüllt (KundInnenbefragung der Tiroler Bezirkshauptmannschaften 2016: Ergebnisse, September 2016; abrufbar unter <www.static.tirol.gv.at/t3tirol/uploads/media/Gesamtbericht_OEFFentlichkeitsarbeit_KUB2016_BHs.pdf> [15.3.2018]).

in den Bezirkshauptmannschaften Tätigen. Ihnen ist es gelungen, durch ihr Wirken die Rechtfertigung für das Bestehen dieser Einrichtung zu erbringen.“²⁷ Auch zahlreiche Beiträge in diesem Sammelband geben davon beredtes Zeugnis.

B) Kein grundsätzliches Infragestellen der bestehenden Struktur und Organisation

Es gibt vor diesem Hintergrund meines Erachtens weder unter verwaltungsorganisatorischen und -reformatorischen noch unter rechtspolitischen Gesichtspunkten Anlass und Notwendigkeit, die bestehende Struktur und Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern, darunter insbesondere die Ebenen Amt der Landesregierung – Bezirkshauptmannschaften (Statutarstädte), als solche in Frage zu stellen. Daran ändert nichts, dass ausgehend vom Befund angeblich zu vieler staatlicher Ebenen (insbesondere seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union) in der politischen Diskussion verschiedentlich Vorschläge geäußert wurden, eine staatliche Ebene einzusparen. Bekanntlich werden solche Vorschläge häufig in Richtung einer Abschaffung der selbstständigen Landesgesetzgebung bei gleichzeitiger Zentralisierung aller Gesetzgebungszuständigkeiten beim Bund und Reduktion der Landesebene auf Vollzugsaufgaben zugespitzt.²⁸ Verschiedentlich wurde aber auch schon die Abschaffung der Bezirkshauptmannschaften als „mittlerer Ebene“ zwischen Ämtern der Landesregierungen und Gemeinden vorgeschlagen,²⁹ was eine völlige Neuorganisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern unter Einschluss der Gemeindeebene bedingte.³⁰ Gleichwohl wurden solche Vorschläge bislang zu keinem Zeitpunkt ernsthaft aufgegriffen oder gar weiterverfolgt, wohl auch deshalb, weil man rasch erkannte, dass eine Zerschlagung des bestehenden funktionierenden Systems das Risiko

27 Wielinger, *Bezirkshauptmannschaften* 76.

28 Dazu zuletzt etwa *Institut für Föderalismus*, 41. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2016 (2017) 20.

29 Zur diesbezüglich intensiven Debatte vor einigen Jahren etwa Wirth, *Strukturreformen im öffentlichen Sektor – Anmerkungen zu einer offenen Reformbaustelle*, in: Bauer/Biwaldd/Dearing (Hg), *Gutes Regieren. Konzepte – Realisierungen – Perspektiven* (2011) 628 (630 ff.).

30 Zu den sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen und organisatorischen Optionen für die „mittlere Ebene“ Zwischen Land und Gemeinde vgl. die durchaus innovativen Überlegungen zu möglichen Strukturen einer zukünftigen Verwaltungsorganisation im Abschlussbericht zum in den Jahren 2011 bis 2014 in Vorarlberg durchgeführten Verwaltungsentwicklungsprozess „Zukunft der Verwaltung“, 29 ff. (abrufbar unter <www.vorarlberg.at/pdf/abschlussberichtvweprozess.pdf> [15.3.2018]).

äußerst ungewisser Folgewirkungen ohne ersichtlichen Mehrwert mit sich brächte. Auch im Österreich-Konvent stand die Beibehaltung der bestehenden staatlichen Ebenen und mit ihnen der Struktur der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern im Ergebnis außer Streit.³¹ Diesbezügliche Überlegungen sollen daher auch an dieser Stelle nicht vertieft werden; sie würden zudem zunächst Änderungen des Bundesverfassungsrechts bedingen, für die sich (Stand heute) die notwendigen Verfassungsmehrheiten – angesichts der „Erfolgsbilanz“ der Bezirkshauptmannschaften zu Recht – nicht abzeichnen.

Ähnliches gilt für die an sich bereits im B-VG von 1920 vorgesehene, aber schon damals nicht verwirklichte Ablösung der Bezirkshauptmannschaften durch als Selbstverwaltungskörper organisierte Gebietsgemeinden, die unter dem Schlagwort „Demokratisierung der Bezirksverwaltung“ seither zwar verfassungspolitisches Programm geblieben, aber nie auch nur in Ansätzen ernsthaft in Angriff genommen worden ist.³² Zur Umsetzung dieses Konzepts dürfte auch in näherer Zukunft kein Anlass bestehen, sodass eine Aktivierung des Art 120 B-VG durch den Bundesverfassungsgesetzgeber weiterhin nicht zu erwarten ist.³³ Diese Option soll daher vorliegend ebenso außer Betracht bleiben.

31 So bestand im Ausschuss 3 (Staatliche Institutionen) sowie im Präsidium Konsens, dass keine der staatlichen Ebenen abgeschafft werden sollte; im Ausschuss wurde dazu festgehalten, dass letztlich nicht die Zahl der staatlichen Ebenen an sich entscheidend sei, sondern die möglichst zweckmäßige Zuweisung der staatlichen Aufgaben zu den einzelnen Ebenen und die Schaffung möglichst kurzer Instanzenzüge. Weiters bestand im Präsidium Konsens, dass es zu keiner Aufgabenverlagerung von der Bezirksebene auf die kommunale Ebene kommen soll (Bericht des Österreich-Konvents, Teil 3 – Beratungsergebnisse, 75). Auch über die Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung in der derzeitigen Form bestand im Präsidium Konsens, der zuständige Ausschuss 6 (Reform der Verwaltung) sprach sich mehrheitlich dafür aus (Bericht des Österreich-Konvents, Teil 3 – Beratungsergebnisse, 136 ff). Der Bericht des Österreich-Konvents ist abrufbar unter <konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K_00001/pmh.shtml> (25.3.2018).

32 Vgl dazu neben den Beiträgen von Potacs/Scholz und Wiederin in diesem Band etwa auch Demmelbauer/Pesendorfer, Demokratisierung der Bezirksverwaltung – Eine Bestandsaufnahme² (1980).

33 Im Österreich-Konvent war die Streichung des Art 120 B-VG erwogen worden; letztlich gab es dazu aber keinen Konsens (Bericht des Österreich-Konvents, Teil 3 – Beratungsergebnisse, 75 und 158).

C) Die Zukunft der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern in ihrer – optimierten – Struktur und Organisation

Als Zwischenergebnis und Ausgangspunkt für alle weiteren Ausführungen ist vor diesem Hintergrund festzuhalten, dass Struktur und Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern als solche nicht in Frage stehen. Auf die Themenstellung dieses Beitrags hin gewendet: Die Zukunft der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern liegt (weiterhin) in ihrer bewährten Struktur und Organisation. Diese ist – um es anknüpfend an *Peter Bußjäger* zu sagen – alles andere als ein „Auslaufmodell“, sondern vor allem, wenn man sich der Struktur- und Effizienzvorteile der durch sie verwirklichten integrativen Verbundverwaltung von Bundes- und Landesangelegenheiten bewusst wird und diese konsequent nutzt, auch heute noch ein innovatives „Zukunftskonzept der Verwaltungsmodernisierung“.³⁴ Das richtet den Fokus der gegenständlichen Überlegungen nunmehr zwangsläufig auf Reformoptionen innerhalb des bestehenden Systems mit dem Ziel seiner Optimierung.

Dabei soll im Folgenden auf die im Ergebnis in allen Ländern in der Vergangenheit bereits verstärkt forcierten und in diesem Sammelband in Bezug auf die Bezirkshauptmannschaften an anderer Stelle näher beleuchteten³⁵ allgemeinen Maßnahmen zur Verbesserung der Bürgernähe und der Transparenz des Verwaltungshandelns, der Kundenorientierung und des Bürgerservice, zur Verfahrensbeschleunigung sowie zur Implementierung von Instrumenten einer modernen Verwaltungsführung (Stichwort „Wirkungsorientierung“)³⁶ nicht spezifisch eingegangen werden. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich vielmehr – teils anknüpfend an skizzenhafte Überlegungen, die ich in diesem Zusammenhang bereits vor einiger Zeit angestellt habe³⁷ – darauf, wie die oben hervorgehobenen Strukturvorteile der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern (noch) besser genutzt werden und dadurch im System brachliegende Potentiale gehoben werden könnten. Sie versuchen, eine Reihe von strukturellen und organisatorischen An-

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

35 Vgl insbesondere den Beitrag von *Dorner/Steiner* und von *Mühlböck* in diesem Band.

36 Für einen nach wie vor instruktiven exemplarischen Überblick vgl etwa *Bußjäger* (Hg), *Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000 – 2010. Prozesse und Resultate* (2011); vgl ferner *Oberndorfer*, *Verwaltung* 25 ff und 66 ff, und *Pesendorfer/Steiner*, *Verwaltungshandeln*, 237 ff, jeweils mwN.

37 *Ranacher*, *JRP* 2015, 203 ff.

satzpunkten für einzelne Reformschritte zu identifizieren,³⁸ ohne den einen „großen Wurf“ (der ja auch gar nicht nötig ist) zu postulieren. Denn auf Ebene der Länder müssen wir eine effiziente Verwaltungsstruktur und -organisation nicht erst schaffen, wir haben sie schon.³⁹ Wir sollten sie aber konsequent(er) nützen, behutsam weiterentwickeln und, wo es nötig ist, optimieren und stärken.

II. Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung und Stärkung der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern

Vor diesem Hintergrund lassen sich strukturelle und organisatorische Ansatzpunkte für eine Optimierung und Stärkung der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern aktuell vor allem in drei Bereichen identifizieren:

- Erstens wäre zu überlegen, welche Verwaltungsbereiche und -aufgaben, die derzeit außerhalb der „Linie“ der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern besorgt werden, in diese integriert werden könnten. Dadurch könnten nicht nur bedeutende Strukturbereinigungen erreicht, sondern auch Doppelgleisigkeiten und Mehrfachzuständigkeiten reduziert und die konzentrierte Abwicklung von Verfahren und Bürgeranliegen durch eine Behörde bzw Anlaufstelle gefördert werden (siehe nachfolgend A.).
- Zweitens stellt sich die Frage, ob und wie die Struktur der allgemeinen staatlichen Verwaltung und das Zusammenwirken der einzelnen Ebenen optimiert werden sollen bzw könnten, insbesondere auch, um eine flexible und effiziente Aufgabenerfüllung durch das Gesamtsystem zu unterstützen (siehe nachfolgend B.).
- Und drittens ist auf einer verwaltungsinternen Ebene danach zu fragen, inwieweit das Verhältnis zwischen Ober- und Unterbehörden, insbesondere zwischen den Ämtern der Landesregierungen und den Bezirkshauptmannschaften, aber auch – in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung – hin zu den obersten Organen des Bundes, nicht organisatorisch und personell neu auszutarieren wäre (siehe nachfolgend C.).

38 Dies natürlich auch aus einer dem beruflichen Hintergrund des Verfassers geschuldeten, mitunter subjektiven „Innensicht“.

39 Siehe vorstehend.

In Bezug auf alle diese Ansatzpunkte für eine Optimierung und Stärkung der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern ist vor allem auch das durch die Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit⁴⁰ seit dem Jahr 2014 deutlich veränderte Umfeld für die Besorgung hoheitlicher Angelegenheiten durch die Verwaltung zu beachten.⁴¹ So hat sich durch den Wegfall des administrativen Instanzenzugs und den generellen Übergang der Rechtsmittelzuständigkeit auf die Landesverwaltungsgerichte das überkommene Verhältnis von Ober- und Unterbehörde völlig gewandelt; zudem sieht sich die Verwaltung im neuen System der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit neuen Herausforderungen und nicht unbedeutenden Akzentuierungen ihres Aufgabenprofils konfrontiert.⁴²

A) Integration weiterer Verwaltungsbereiche und -aufgaben

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die bessere Nutzung jener Strukturvorteile der allgemeinen staatlichen Verwaltung, die aus der durch den Grundsatz der Einheitsbehörde vorgegebene Verbundverwaltung von Bundes- und Landesangelegenheiten und den sich daraus wiederum ergebenden Effizienzvorteilen einer dezentralen, bürgernahen und integrativen Vollziehung hoheitlicher wie privatwirtschaftlicher Verwaltungsaufgaben resultieren. Erreicht werden könnte dies etwa durch

- die Auflösung sonderbehördlicher Strukturen in der Landes- wie der Bundesverwaltung und die Integration der betreffenden Angelegenheiten in die allgemeine staatliche Verwaltung (1.),
- die deutliche Reduktion der (ohnehin atypischen und nur ausnahmsweise zulässigen) erstinstanzlichen Ministerialzuständig-

40 Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 (BGBl I 51/2012).

41 Zu den Auswirkungen dieser „Jahrhundertreform“ auf die österreichische Bundesstaatlichkeit vgl. *Schramek*, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat (2017).

42 Vgl. dazu neben den Beiträgen von *Pürgy* und *Schramek* in diesem Band etwa *Steiner*, Die Rolle der belangten Behörde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aus Sicht der Verwaltung, in: *Bußjäger/Gamper/Ranacher* (Hg), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit. Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich (2017) 3, und *Segalla*, Die Rolle der belangten Behörde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aus Sicht der Verwaltungsgerichte, *ibidem* 17, sowie zur sich in diesem Kontext verändernden Rolle des Amtes der Landesregierung *Pesendorfer/Steiner/Weilguni*, Das Amt der Landesregierung und seine (neue) Rolle, in: *Bußjäger et al* (Hg), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren (2013) 109 (111 ff); zur Thematik vgl. auch *Soder*, Auswirkungen der Reform auf die Verwaltung, in: Österreichische Juristenkommission (Hg), Justizstaat: Chance oder Risiko? (2014) 267 (273 ff).

keiten in der mittelbaren Bundesverwaltung samt Übertragung der betreffenden Aufgaben an den Landeshauptmann oder die Bezirksverwaltungsbehörden (2.) sowie

- die Übertragung von bestimmten im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden vollzogenen hoheitlichen Aufgaben auf die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung, insbesondere, sofern und soweit diese mit anderen dort bereits angesiedelten Angelegenheiten in Zusammenhang stehen (3.)

Vor allem die ersten beiden genannten Ansatzpunkte der Auflösung von Sonderbehörden und der Reduktion erstinstanzlicher Ministerialzuständigkeiten einschließlich der Integration dieser Aufgaben in die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern berühren grundlegende organisationsrechtliche Spannungsfelder zwischen Zentralisation und Dezentralisation, Konzentration und Dekonzentration sowie Allzuständigkeit und Spezialisierung.⁴³ Für die Austarierung dieser Spannungsfelder in Bezug auf die Besorgung einer bestimmten Angelegenheit gibt es naturgemäß keine allgemein verbindliche Handlungsanleitung; zudem handelt es sich bei der Entscheidung, welche konkrete Form der Behördenorganisation gewählt werden soll, letztlich immer maßgeblich (auch) um eine rechtspolitische Frage, die – wie etwa das Beispiel der Entwicklung der Behördenorganisation im Asylrecht zeigt – im Lauf der Zeit und abhängig von aktuellen Entwicklungen und sich ändernden Anforderungen, organisatorisch ganz unterschiedlich beantwortet werden kann.⁴⁴

Gleichwohl hat die Verwaltungslehre Determinanten entwickelt, die im gegebenen Zusammenhang als Orientierung für die Zweckmäßigkeit einer ausdifferenzierten bzw integrierten Verwaltungsstruktur in Bezug auf eine bestimmte Vollzugsaufgabe dienen können: Dabei wird etwa auf Kriterien wie das Ausmaß der erforderlichen Spezialisierung in fachlicher Hinsicht, das Ausmaß der erforderlichen Regelungsdichte und der (technischen) Komplexität, den Kreis der Leistungsempfänger, das Erfordernis von Sachverhaltsaufnahmen vor Ort oder die Notwendigkeit der Nutzung von Synergien für eine effiziente und optimale

43 Zu diesen Spannungsfeldern vgl in Bezug auf die Rolle der Bezirkshauptmannschaft im Anlagenrecht den Beitrag von *Pürgy* in diesem Band; weiters etwa *Bußjäger*, ZÖR 62 (2007) 177 ff; *Pöschl*, Behörden und Personal im Asylvollzug, in: Merli/Pöschl (Hg), Das Asylrecht als Experimentierfeld (2017) 41 (42 f); *Holzinger/Frank*, Die Organisation der Verwaltung, in: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer* (Hg), Österreichische Verwaltungslehre³ (2013) 81 (86 f); *Wimmer*, Verwaltungslehre 235 f.

44 Vgl die Nachzeichnung der Entwicklung der Behördenorganisation im Asylrecht bei *Pöschl*, Behörden 52 ff.

Leistungserbringung abgestellt.⁴⁵ Zu berücksichtigen ist aber auch, dass die allgemeine staatliche Verwaltung innerhalb ihrer bestehenden Struktur bereits in hohem Ausmaß in der Lage ist, auf materienspezifisch auftretende Erfordernisse organisatorisch wie personell angemessen und flexibel zu reagieren, und zwar nicht nur in Gestalt entsprechender Vorkehrungen der inneren und personellen Organisation der Ämter der Landesregierung, Magistrate und Bezirkshauptmannschaften,⁴⁶ sondern auch durch eine kooperative Aufgabenerfüllung auf der Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden in Form von Schwerpunktbildungen, der Einrichtung von Kompetenzzentren und sprengelübergreifender Zusammenarbeit.⁴⁷

Tatsächlich haben der Bundes- und die Landesgesetzgeber vor diesem Hintergrund in den letzten zwei Jahrzehnten gerade die Funktion der Bezirkshauptmannschaften als zentrale bürgernahe Anlaufstelle im Sinn eines „one stop shop“ – trotz manch gegenläufiger Entwicklungen – schrittweise gestärkt, vor allem im Anlagenrecht.⁴⁸ Gleichwohl verbleibt hier weiteres Potential, wie insbesondere auch die folgenden Ausführungen zeigen.

1. Auflösung von sonderbehördlichen Strukturen

a) Sonderbehörden des Bundes

So könnte eine ganze Reihe von Angelegenheiten der Bundesverwaltung, für die derzeit Sonderbehörden des Bundes⁴⁹ eingerichtet sind, in der allgemeinen staatlichen Verwaltung besorgt werden, ohne dass damit wesentliche Nachteile verbunden wären, sondern vielmehr Vorteile für die Betroffenen. Das lässt sich mE am Beispiel der Zuständigkeiten des Sozialministeriumservice (vormals Bundessozialamt) sehr gut de-

45 Vgl. Bußjäger, ZÖR 62 (2007) 190 f.

46 Zu den diesbezüglichen Herausforderungen für die Bezirkshauptmannschaften im Anlagenrecht vgl. den Beitrag von Pürgy in diesem Band.

47 Vgl. zu all dem insbesondere auch die Beiträge von Bertel, Dörner/Steiner, Enzinger und Marktler in diesem Band.

48 Zu diesen Entwicklungen vgl. die Beiträge von Bußjäger und Pürgy in diesem Band. Eingehend zum seinerzeitigen Verwaltungsreformgesetz 2001 vgl. Bußjäger, Die Verwaltungsreform und die Rolle der Länder im Bundesstaat, ÖJbP 2002, 389 (394 ff.). Für einen Überblick über die Reformschritte in den vergangenen 20 Jahren vgl. Schwarzer, Zur Lage des Anlagenrechts: 20 Jahre Betriebsamkeit. Reform in elf Etappen, in: Furrer (Hg.), Verwaltungsreform im Anlagenrecht (2017) 115.

49 Vgl. dazu die Übersicht von Bußjäger/Keuschnigg/Radosavljevic, Der Bund und seine Dienststellen. Die Standorte der Bundesvollziehung als Wirtschaftsfaktor und Potenzial der Verwaltungsreform (2015).

monstrieren:⁵⁰ So stellt sich etwa die Frage, warum die Ausstellung von Behindertenpässen, Parkausweisen für Personen mit dauerhafter Mobilitätseinschränkung nach § 29b StVO und Gratis-Autobahnvignetten nicht über die Bezirksverwaltungsbehörden, sondern über neun Landesstellen einer Bundesbehörde abgewickelt wird, die für die betroffenen Menschen mit Behinderung aufgrund fehlender Ortsnähe bei weitem nicht so gut erreichbar sind.⁵¹ Gleiches gilt für die Beantragung von Leistungen aus dem Unterstützungsfonds und dergleichen mehr. Auch im Hinblick auf die parallele Hauptzuständigkeit der Länder für Angelegenheiten der Rehabilitation und Behindertenförderung läge hier wohl ein integrierter Vollzug im Rahmen der allgemeinen staatlichen Verwaltung mehr als nahe. Dadurch könnte nebenbei gleich auch der von der neuen Bundesregierung angestrebte „one stop shop“ für Unterstützungen für Menschen mit Behinderungen⁵² realisiert werden.

Für die Arbeitsinspektorate, das Bundesdenkmalamt, die Wildbach- und Lawinenverbauung und das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen gilt Ähnliches.⁵³ Von den Ländern wird daher schon seit längerem die Integration dieser sonderbehördlichen Strukturen des Bundes (die Finanz- und Sicherheitsverwaltung ausgenommen) in die allge-

50 Für einen Befund der aufgrund der sonderbehördlichen Strukturen des Bundes entstehenden Parallelverwaltung im Sozialbereich und den daraus resultierenden Ineffizienzen und Doppelgleisigkeiten vgl etwa den Bericht des Rechnungshofes Steiermark 2012/7: Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und Bundessozialamt – Koordination und Parallelität.

51 Bei Parkausweisen nach § 29b StVO ist die Zuständigkeitsverschiebung von der Bezirksverwaltungsbehörde zum Sozialministeriumservice sogar erst vor einigen Jahren, nämlich mit Wirksamkeit 1. Jänner 2014, erfolgt, und zwar durch die 25. StVO-Novelle BGBl I 39/2013. Hierfür wurde in § 29b Abs 1a StVO extra eine neue Verfassungsbestimmung aufgenommen, wonach die Ausfolgung und Einziehung eines Ausweises gemäß Abs 1 unmittelbar durch Bundesbehörden besorgt werden kann. Dass dies in den ErlRV 2109 BlgNR 24. GP, 2, für Menschen mit Behinderungen als „deutliche Vereinfachung im Antragsverfahren“ über den Behindertenpass und den Parkausweis dargestellt wird, weil „dieses nur mehr von einer Behörde (Bundessozialamt) durchgeführt wird“, macht skeptisch, wenn man sich etwa in Bezug auf Tirol in die Situation eines im Bezirk Lienz oder Reutte wohnhaften Antragstellers versetzt.

52 Zusammen für unser Österreich, Regierungsprogramm 2017 – 2022, 120; abrufbar unter <www.bundestkanzleramt.gv.at/regierungsdokumente> (15.3.1018).

53 In diesem Sinn auch Wirth, Strukturreformen 646.

meine staatliche Verwaltung gefordert.⁵⁴ Auch die Aufgabenreform- und Deregulierungskommission der Bundesregierung⁵⁵ hat diesbezügliche Vorschläge der Länder – wenn auch etwas relativiert – aufgegriffen.⁵⁶ Da nunmehr das Regierungsprogramm der neuen Bundesregierung im Kapitel Verwaltungsreform und Verfassung unter dem Schlagwort „Vereinheitlichung der Organisationsstrukturen“ ganz grundsätzlich die Bereinigung paralleler Einrichtungen des Bundes auf Landesebene postuliert⁵⁷ und konkret unter dem Schlagwort „Effizienzgewinnung bei der mittelbaren Bundesverwaltung“ ausdrücklich vorsieht, dass die Aufgaben einzelner Bundesbehörden (als Beispiele genannt werden Bundesdenkmalamt, Bundessozialamt und Wildbach- und Lawinenverbauung) künftig in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogen werden sollen⁵⁸ (was im Ergebnis nur eine Eingliederung in die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern bedeuten kann), scheint es denkbar, dass diesbezüglich zumindest mittelfristig tatsächlich Reformschritte gelingen könnten. Vor allem dann, wenn die Bundesregierung das, was sie an anderer Stelle unter dem Schlagwort „Grundsätzliche

54 Vgl. in diesem Sinn schon die Länderforderungen an die neue Bundesregierung (Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 12. November 2013, VSt-56/969 vom 12.11.2013; im Wortlaut als Anhang 11 abgedruckt in *Institut für Föderalismus*, 38. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2013 [2014] 156) und die Gemeinsame Position (insbesondere zur Neuordnung der Grundsatzgesetzgebung des Art 12 B-VG) der Landeshauptleutekonferenz vom 12. Mai 2017, Punkt 3 (Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 12. Mai 2017, VSt-7681/7 vom 23. Mai 2017). Diese Länderforderungen wurden zuletzt im Herbst 2017 anlässlich der Ernennung einer neuen Bundesregierung erneuert; vgl. Gemeinsam Perspektiven schaffen – aktuelle Länderpositionen, 6 (Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 10. November 2017, VSt-56/971 vom 10. November 2017): *„Sonderbehörden des Bundes in den Ländern (beispielsweise die Wildbach- und Lawinenverbauung, das Arbeitsinspektorat, das Bundesdenkmalamt) sind im Sinne einer Bündelung von Zuständigkeiten ohne Auswirkung auf die Mittelbereitstellung auf die Grund-Behördenstruktur zurückzuführen, sodass, mit Ausnahme des Finanz- und Sicherheitsbereichs, auf Länderebene neben den Bezirksverwaltungsbehörden als zentrale Bürgerservice-Anlaufstellen die Ämter der Landesregierungen als Verwaltungs-Kompetenzzentren fungieren. Allenfalls können gemeinsame Kompetenzzentren mit Bundesdienststellen in einer Übergangsphase eingerichtet werden.“*

55 Allgemein zu deren Auftrag und Tätigkeit Thienel, Die Aufgabenreform- und Deregulierungskommission, in: FS Holzinger (2017) 721 (723 ff).

56 Abschlussbericht der ADK vom Juni 2015, 121 (Vorschlag 91: Konzentration der Zuständigkeiten bei den Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung); konkret empfiehlt die ADK die Straffung der Behördenorganisation durch möglichst weitgehende Konzentration der Zuständigkeiten bei den Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung bzw. – wo geeignet – den Gemeinden (und nennt als Bereich, wo dies notwendig erscheint, ausdrücklich die Sozialverwaltung) sowie die Beseitigung dezentraler Sonderbehörden des Bundes in den Ländern mit Ausnahme der Finanz- und Sicherheitsverwaltung und (aus Sicht des Bundes) der Arbeitsinspektorate, des BEV und des Bundesdenkmalamts.

57 Regierungsprogramm 2017 – 2022, 15.

58 Regierungsprogramm 2017 – 2022, 17.

Aufgabenkritik“ zur Behördenorganisation formuliert, ernst nimmt: Dort sind als Ziele nämlich einerseits die Klärung, welche Behördenstruktur hinsichtlich der Kostenstruktur und der Qualität der Leistungserbringung zweckmäßig ist, und andererseits die Festlegung von Behördenstrukturen nach den Kriterien Bedarf, flächendeckende Versorgung, Zweckmäßigkeit, Steuerbarkeit und Kosten vorgegeben.⁵⁹ Beide Ziele dürften sich jedenfalls in Bezug auf die zuvor genannten derzeit von Sonderbehörden des Bundes besorgten Aufgaben durch deren Integration in die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern tatsächlich am besten realisieren lassen.

Umso bedauerlicher scheint es, dass in der Schulverwaltung kürzlich eine auf der Hand liegende und von der seinerzeit im Bundeskanzleramt eingerichteten Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform vorgeschlagene und sogar bereits in Form eines ausformulierten Begutachtungsentwurfs vorbereitete⁶⁰ Eingliederung der Schulbehörden des Bundes in die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern nicht gelungen ist. Statt die bisher von den Schulbehörden des Bundes und der Länder besorgten Angelegenheiten in einer im Amt der Landesregierung einzurichtenden Bildungsdirektion zusammenzuführen, wo diese – soweit Vollzugsaufgaben des Bundes betroffen sind – in mittelbarer Bundesverwaltung unter Wahrung der Leitungsbefugnis und der Steuerungsrechte des zuständigen Bundesministers vollzogen werden hätten können, ging man mit dem Bildungsreformgesetz 2017⁶¹ bekanntlich einen deutlich komplizierteren, nur aus der Dynamik der (in diesem Punkt lange Zeit festgefahrenen) politischen Verhandlungen heraus erklärbaren Weg: Weil anders eine politische Einigung zwischen Bund und Ländern bzw zwischen den damaligen Regierungsparteien nicht erreichbar schien, einigte man sich in Durchbrechung des bundesstaatlichen Trennungsprinzips, das der Errichtung gemeinsamer Bund-Länder-Organen an sich entgegenstände,⁶² letztlich auf die Schaffung einer neuen hybriden Sonderbehörde⁶³ außerhalb der allgemei-

59 Regierungsprogramm 2017 – 2022, 18.

60 Vgl den am 12. März 2008 versandten Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein zweites Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen werden, 168/ME 23. GP. Dazu Lienbacher, Staatsreform. Die Ergebnisse der Expertengruppe im Jahr 2008, in: Lienbacher/Wielinger (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2009 (2009) 9 (31 f.).

61 BGBl I 138/2017.

62 Vgl nur Kahl/Weber, Verwaltungsrecht Rz 114, und Pernthaler, Bundesstaatsrecht 371 f und 510 f.

63 Nach Art 113 Abs 3 B-VG wird für jedes Land eine als Bildungsdirektion zu bezeichnende „gemeinsame Behörde des Bundes und des Landes“ eingerichtet.

nen staatlichen Verwaltung in den Ländern.⁶⁴ Der gegenwärtig in allen Ländern laufende Prozess der Vorbereitung der Einrichtung dieser neuen Bildungsdirektionen, die in ihrer auf Grundlage des neuen Art 113 Abs 10 B-VG bundesgesetzlich vorgegebenen Organisation⁶⁵ stark an die bisherigen Landesschulräte erinnern, samt Schaffung der notwendigen gesetzlichen und administrativen Begleitregelungen⁶⁶ erweist sich dabei, wie der Autor aus eigener Anschauung weiß, als außerordentlich komplex. Und er macht bereits deutlich, dass in der neuen Hybridorganisation Synergien und Effizienzvorteile keinesfalls in einem Ausmaß generiert werden dürften, wie das bei einer Zusammenführung der betreffenden Angelegenheiten im Amt der Landesregierung und damit in der allgemeinen staatlichen Verwaltung der Fall gewesen wäre. Im Ergebnis bleibt abzuwarten, wie die neuen Bildungsdirektionen in der Praxis tatsächlich funktionieren und inwieweit zu erwartende Reibungsverluste zwischen den beiden Vollzugssträngen und dem in der Bildungsdirektion nach verschiedenen Dienstrechten unter einem einheitlichen „innerdienstlichen Dach“ zusammenwirkenden Bundes- und Landespersonal⁶⁷ nachhaltig reduziert bzw vermieden werden können.

b) Sonderbehörden der Länder

Die Frage der Integration von Sonderbehörden in die allgemeine staatliche Verwaltung stellt sich naturgemäß auch im Bereich der Vollziehung der Länder. Dass hier deutliche Strukturbereinigungen erzielbar sind, zeigt nicht zuletzt das Beispiel Tirol, wo im Rahmen einer anlässlich der Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit durchgeführten umfassenden Verwaltungsstrukturreform nahezu alle Aufgaben der hoheitlichen Landesverwaltung „in die Linie“ der allgemeinen staatlichen Verwaltung zurückgeführt wurden, sodass es heute auch in der ersten Instanz praktisch keine landesgesetzlich eingerichteten Sonderbehörden oder Zuständigkeiten des Amtes der Landesregierung als Behörde mehr gibt, weder im Grundverkehrs-, Raumordnungs-, Höfe-

64 Vgl dazu die Beiträge in: *Bußjäger/Schramek* (Hg), Die Neuorganisation der Bundesverwaltung in Österreich (im Erscheinen).

65 Bildungsdirektions-Einrichtungsgesetz – BD-EG (BGBl I 138/2017).

66 Neben der allgemeinen Rechtsanpassung betrifft das etwa auch die konkreten gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen für die Zuweisung von Personal oder den inneren Dienstbetrieb.

67 Art 113 Abs 9 B-VG (neu); §§ 7 und 21 ff BD-EG.

oder Agrarrecht noch im Abgaben- oder Dienstrecht.⁶⁸ Da zudem in landesgesetzlich geregelten Angelegenheiten der Instanzenzug im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde generell ausgeschlossen wurde, ist im Ergebnis eine radikale Vereinfachung des Verwaltungsaufbaus in Angelegenheiten der Landesvollziehung gelungen. Es gibt in Tirol – von der nichtterritorialen Selbstverwaltung einmal abgesehen – nur mehr drei in erster Instanz zuständige Behörden: den Bürgermeister im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde,⁶⁹ die Bezirksverwaltungsbehörde oder die Landesregierung. Darüber steht das Landesverwaltungsgericht als einheitliche Rechtsmittelinstanz.⁷⁰ So kommen die strukturbereinigenden Effekte der Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform ebenso wie die zuvor eingehend beschriebenen Strukturvorteile der allgemeinen staatlichen Verwaltung voll zur Geltung.⁷¹ In Vorarlberg erfolg(t)en mit dem Gesetz über die Auflösung der Agrarbezirksbehörde für das Land Vorarlberg⁷² und mit der derzeit in parlamentarischer Behandlung stehenden Regierungsvorlage eines Gesetzes zur Änderung des Gemeinderechts,⁷³ die den generellen Ausschluss des gemeindeinternen Instanzenzugs vorsieht, Verwaltungsreformaßnahmen mit ganz ähnlicher Zielsetzung.

In einem weiteren Schritt wurden in Tirol vor kurzem auch in der Privatwirtschaftsverwaltung des Landes vergleichbare Maßnahmen gesetzt, indem etwa durch das Tiroler Verwaltungsreformgesetz 2017⁷⁴ zahlreiche im Rahmen der Förderungsverwaltung des Landes eingerichtete Fonds in den allgemeinen Landeshaushalt eingegliedert⁷⁵ und damit die Verwaltung der betreffenden Mittel wieder bei den im Amt der Landesregierung zuständigen Dienststellen (bei gleichzeitigem Entfall

68 Sonderbehördliche Rechtsmittelinstanzen, an deren Stelle mit 1. Jänner 2014 ohnehin das Landesverwaltungsgericht getreten ist, wurden teilweise schon vorher aufgelöst, wie etwa die Landes-Grundverkehrskommission.

69 Bzw in der Statutarstadt Innsbruck den Stadtmagistrat (vgl § 37 Abs 2 Innsbrucker Stadtrecht 1975).

70 Was auch dadurch erreicht wurde, dass zahlreiche vormalig bestehende sukzessive Zuständigkeiten ordentlicher Gerichte zugunsten einer einheitlichen Zuständigkeit des Landesverwaltungsgerichts aufgegeben wurden.

71 Eingehend dazu *Ranacher*, Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform als Verwaltungsstrukturreform und legistische Herausforderung, ZfV 2013, 359 (366 ff).

72 LGBl 2/2017.

73 Blg 27/2018 VIbg LT 30. GP.

74 LGBl 26/2017.

75 Mit Wirksamkeit vom 1. Juli 2017 der Wissenschaftsfonds, Mindestsicherungsfonds, Landes-Unterstützungsfonds, Naturschutzfonds und Kriegsopfer- und Behindertenfonds sowie mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2022 der Wirtschaftsförderungsfonds. Bereits im Jahr 2014 war der Tiroler Arbeitnehmerförderungsfonds durch die Novelle des Tiroler Arbeitnehmerförderungsgesetzes, LGBl 191/2014, aufgelöst worden.

der für die Fondsverwaltung eingerichteten besonderen Organisationsstrukturen⁷⁶⁾ gebündelt wurde.

2. Reduktion erstinstanzlicher Ministerialzuständigkeiten

Ein zweiter Ansatzpunkt für eine Stärkung der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern und die bessere Nutzung ihrer Strukturvorteile wäre die konsequente Beseitigung der zahlreichen – atypischen und verfassungsrechtlich nur ausnahmsweise zulässigen⁷⁷ – erstinstanzlichen Ministerialzuständigkeiten in der mittelbaren Bundesverwaltung überall dort, wo diese nicht aus besonderen Gründen gerechtfertigt scheinen, und deren Überführung in erstinstanzliche Zuständigkeiten des Landeshauptmannes bzw der Bezirksverwaltungsbehörde, wie es dem verfassungsrechtlichen Konzept der mittelbaren Bundesverwaltung entspricht. Eine Vollziehung durch die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern eröffnete hier zahlreiche Synergiepotentiale und Möglichkeiten der Verfahrensverbinding,⁷⁸ wäre mit einem echten Abbau von Doppelgleisigkeiten verbunden und würde gleichzeitig zu einem effizienteren und sparsameren, weil „Distanzkosten“⁷⁹ für Akte ministerieller Organe vor Ort in den Ländern von vornherein vermeidenden Vollzug führen. Für eine umfassende Zuständigkeitsverlagerung auf die Ebene der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern spricht auch, dass seit der Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit die Rechtsmittelzuständigkeit in der mittelbaren Bundesverwaltung beim zuständigen Landesverwaltungs-

76 Geschäftsführer, Kuratorien, Beiräte, etc.

77 Aus der Rechtsprechung des VfGH vgl insbesondere VfSlg 11.403/1987 und zuletzt VfGH 10.10.2017, G 419/2016. Wie insbesondere im Beitrag von *Gamper* in diesem Band eingehend dargelegt wird, scheint die vom VfGH in diesem Zusammenhang entwickelte Judikatur mit Blick auf das Gesamtsystem des Art 102 B-VG, insbesondere in ihrer tendenziellen Großzügigkeit gegenüber dem Bundesgesetzgeber, nicht wirklich kohärent. MWN vgl auch *Bußjäger*, Art 102 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (14. Lfg 2014) Rz 9 ff.

78 Vgl insbesondere §§ 39 Abs 2a, 40 Abs 1 und 58a AVG. Eingehend dazu *Köhler*, Das konzentrierte Verfahren nach dem Verwaltungsreformgesetz 2001, ZfV 2003, 138. Vgl auch den Beitrag von *Pürgy* in diesem Band.

79 *Weber*, Die Auswirkungen der Bundesstaatsreform auf die Verwaltungsreform, in: Pernthaler (Hg), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus (1997) 68 (78). Auf beamteter Seite insbesondere Reisezeit- und Reisekosten sowie die damit verbundene häufige Abwesenheit von der Dienststelle, auf Seiten der Verfahrensparteien vor allem die schwere Erreichbarkeit der Behörde (was auch persönliche Vorsprachen und die Wahrnehmung zentraler Parteirechte, wie etwa der Akteneinsicht, erheblich erschwert), Fahrtkosten, höhere Kommissionsgebühren, etc.

gericht konzentriert ist, was auch für den Fall atypischer erstinstanzlicher Zuständigkeiten von Bundesministern gilt.⁸⁰

Ein instruktives Beispiel hierfür ist das Seilbahnrecht, wo weitreichende erstinstanzliche Zuständigkeiten des BMVIT für Seilbahnanlagen bestehen.⁸¹ Da sämtliche Seilbahnen heutzutage mit zertifizierten Bauteilen errichtet werden, scheinen zwingende (verfahrens-) technische Gründe hierfür nicht ersichtlich. Auch wenn in der Praxis nicht selten von der Möglichkeit der Delegation an den Landeshauptmann Gebrauch gemacht werden dürfte,⁸² wird der Großteil dieser Verfahren von Wien aus abgewickelt. Aber auch in anderen seilbahnrechtlichen Angelegenheiten wie überhaupt in zahlreichen anderen in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogenen Verwaltungsbereichen, insbesondere dem Wasserrecht, dem Forstrecht, dem Gewerberecht, dem Abfallwirtschaftsrecht oder dem Schifffahrtsrecht,⁸³ würden sich Zuständigkeitsverlagerungen vom jeweiligen Bundesminister „in die Linie“ der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern mehr als anbieten, was auch zu entsprechenden Empfehlungen der Aufgabenreform- und Regulierungskommission der Bundesregierung geführt hat.⁸⁴ Ob diese Verlagerungen zum Landeshauptmann oder zur Bezirksverwaltungsbehörde erfolgen, wäre naturgemäß je nach Angelegenheit und Verfahrensart zu beurteilen. Sie könnten jedenfalls auch dazu beitragen, das Verhältnis zwischen Ober- und Unterbehörde in der mittelbaren Bundesverwaltung den aktuellen Anforderungen entsprechend neu auszustarieren.⁸⁵

Auch an dieser Stelle abschließend ein Blick ins aktuelle Regierungsprogramm, wo im Kapitel Verwaltungsreform und Verfassung unter dem Schlagwort Vereinheitlichung der Organisationsstrukturen die

⁸⁰ Art 131 Abs 1 und 2 B-VG. Vgl auch die explizite diesbezügliche Klarstellung in den ErlRV 1618 BlgNR 24. GP, 15.

⁸¹ Dieser ist Behörde für alle Standseilbahnen, Pendelseilbahnen, Kabinenseilbahnen, Kombibahnen und hinsichtlich des Konzessions- und Baugenehmigungsverfahrens auch für Sesselbahnen (vgl § 14 Seilbahngesetz, BGBl I 103/2003 idF BGBl I 40/2012). Da heute kaum mehr nicht kuppelbare Sessellifte und Schlepplifte errichtet werden, dürften demnach mehr als 95% aller seilbahnrechtlichen Baugenehmigungen in die Zuständigkeit des BMVIT fallen.

⁸² § 14 Abs 4 Seilbahngesetz.

⁸³ Vgl – nur beispielhaft und ohne Anspruch auf Vollständigkeit – die erstinstanzlichen Ministerialzuständigkeiten nach § 100 WRG, §§ 106 und 109 ForstG, § 349 GewO, § 20 GüterbeförderungG, §§ 6, 7 und 29 AWG sowie §§ 86, 113 und 132 SchifffahrtsG.

⁸⁴ Abschlussbericht der ADK vom Juni 2015, 52 (Vorschlag 19: Weitestmögliche Beseitigung der erstinstanzlichen Ministerialzuständigkeiten) und konkret etwa 207 (Vorschlag 183: Verlagerung der Zuständigkeiten für Baugenehmigungen und Konzessionen für Sesselbahnen vom BMVIT zum Landeshauptmann)

⁸⁵ Näher dazu auch unten.

verstärkte Einrichtung von „one stop shops“ für Bürger und Unternehmen (insbesondere durch Gebietskörperschaften übergreifende Verfahrens- und Aufgabenkonzentration) als allgemeines Ziel formuliert⁸⁶ und konkret bei Betriebsanlagengenehmigungen und im Wasserrecht weitere Verfahrenskonzentrationen im Rahmen des Vollzugs durch die Bezirksverwaltungsbehörde⁸⁷ angestrebt werden.⁸⁸ Ganz ähnliche Vorschläge hatte auch schon die Aufgabenreform- und Deregulierungskommission der Bundesregierung gemacht.⁸⁹ Auch die im Regierungsprogramm intendierte Klärung der Zweckmäßigkeit von Behördenstrukturen und ihre Festlegung anhand von Kriterien wie Bedarf, Qualität der Leistungserbringung, flächendeckende Versorgung, Zweckmäßigkeit, Steuerbarkeit und Kosten⁹⁰ sollte hinsichtlich bestehender erstinstanzlicher Ministerialzuständigkeiten eigentlich ein Momentum in Richtung ihrer verstärkten Verlagerung auf unterbehördliche Ebenen auslösen.

3. Übernahme von Aufgaben aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden

Ein dritter Ansatz für eine Stärkung der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern wäre die Übernahme von bestimmten im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden vollzogenen hoheitlichen Aufgaben, insbesondere, sofern und soweit diese mit anderen dort bereits angesiedelten Angelegenheiten in Zusammenhang stehen.⁹¹ Für die Bezirkshauptmannschaften hätte dies zur Folge, dass die bereits derzeit in den Statutarstädten bei der integrierten Besorgung von Aufgaben der Gemeinde- und Bezirksverwaltung⁹² erzielbaren Synergieeffekte und Effizienzvorteile auch in der sonstigen Bezirksverwaltung und insbeson-

86 Regierungsprogramm 2017 – 2022, 15.

87 Regierungsprogramm 2017 – 2022, 17.

88 Hinsichtlich des ausdrücklichen Ziels eines „one stop shops“ für Unterstützungen für Menschen mit Behinderungen siehe schon oben bei FN 52.

89 Abschlussbericht der ADK vom Juni 2015, 120 (Vorschlag 90: Konzentration der Behördenkontakte bzw Einheitliche Eingangsstelle) und 157 (Vorschlag 130: Verfahrenskonzentration in Angelegenheiten des Anlagenrechts (zB des Baurechts, des Naturschutzes, Gewerberechts und Wasserrechts) bei der Bezirkshauptmannschaft für Vorhaben, für die mehrere Bewilligungen notwendig sind iS eines „one stop shop“).

90 Siehe oben bei FN 59.

91 Für in diese Richtung gehende Überlegungen in erster Linie auf der Grundlage des Art 118 Abs 7 B-VG vgl schon *Bußjäger*, Die Übertragung von Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches auf staatliche Behörden als Instrument der Verwaltungsmodernisierung, ÖGZ 8/2000, 12.

92 Art 116 Abs 3 vierter Satz B-VG.

dere dort genutzt werden könnten, wo eine freiwillige Übertragung von Aufgaben der Gemeindeverwaltung auf eine staatliche Behörde nach Art 118 Abs 7 B-VG entweder von vornherein nicht in Betracht kommt⁹³ oder nicht erfolgt ist. Zu denken ist hier insbesondere an die dann bei der Bezirkshauptmannschaft entstehenden Möglichkeiten der Verfahrensverbinding,⁹⁴ deren Forcierung ja auch ganz wesentlich das Ziel bestehender freiwilliger Aufgabenübertragungen, namentlich auf dem Gebiet des Baurechts und der Baupolizei, ist.⁹⁵ Daraus könnten weitere Vorteile resultieren, insbesondere durch die Vermeidung von Vollzugsdefiziten, die sich mitunter aus der (zu) großen Ortsnähe der Gemeindebehörden ergeben können, weil die Bezirkshauptmannschaft trotz notwendiger Distanz auch ausreichende örtliche Nähe hat.⁹⁶

Um die Aufgaben- bzw Verfahrenskonzentration bei den Bezirkshauptmannschaften (Stichwort: „one stop shop“) in Bezug auf derzeit von den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich vollzogene Angelegenheiten auszubauen, kommen regelungstechnisch verschiedene Ansatzpunkte in Frage:

- Ein ganz grundlegender Ansatzpunkt läge in einer Modifikation des seit nahezu sechs Jahrzehnten unveränderten⁹⁷ Katalogs der Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde in den Art 118 Abs 2 und 3 B-VG durch den Bundesverfassungsgeber auf Grundlage einer umfassenden Aufgabenkritik.
- Jedenfalls wäre mE aber eine Flexibilisierung dieser relativ starren Zuweisung von Angelegenheiten in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde dahingehend zweckmäßig, den einfachen Gesetzgeber unter bestimmten Kautelen bundesverfassungsgesetzlich zu ermächtigen, die Besorgung solcher Angelegenheiten aufgrund ihres sachlichen Zusammenhangs mit sonstigen, in der

93 Zu den spezifischen aus Art 118 Abs 7 B-VG abzuleitenden Voraussetzungen, wie insbesondere Beschränkung auf einzelne Angelegenheiten und Vorliegen eines sachlichen Grundes mit Verwaltungsentlastungseffekt in Bezug auf die antragstellende Gemeinde vgl. *Stolzlechner*, Art 118 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (3. Lfg 2004) Rz 36 und 38 und *Weber*, Art 118/1-7 B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hg), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht Kommentar* (1. Lfg 1999, 13. Lfg 2017) Rz 47 f.

94 Vgl insbesondere §§ 39 Abs 2a, 40 Abs 1 und 58a AVG. Eingehend dazu *Köhler*, Das konzentrierte Verfahren nach dem Verwaltungsreformgesetz 2001, *ZfV* 2003, 138. Vgl auch den Beitrag von *Pürgy* in diesem Band.

95 Vgl dazu den Beitrag von *Leitl-Staudinger* in diesem Band; vgl auch den instruktiven Überblick bei *Bußjäger*, *ÖGZ* 8/2000, 13 f.

96 Zutreffend *Pürgy* in diesem Band.

97 Vgl nur *Weber*, Art 118/1-7 B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hg), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht Kommentar* (1. Lfg 1999, 13. Lfg 2017) Rz 2.

allgemeinen staatlichen Verwaltung vollzogenen Angelegenheiten oder aus Gründen ihrer zweckmäßigeren und effizienteren Besorgung (zur Gänze oder zum Teil) auf staatliche Behörden zu übertragen, und zwar mit genereller Wirkung für alle Gemeinden des betreffenden Landes oder – im Fall einer bundesgesetzlichen Regelung – im gesamten Bundesgebiet.⁹⁸ In Betracht kämen hier in erster Linie solche Angelegenheiten, die gegenwärtig typischer Weise Gegenstand von Übertragungen nach Art 118 Abs 7 B-VG sind, wie die örtliche Bau- und Feuerpolizei oder die örtliche Straßenpolizei, aber darüber hinaus etwa auch die örtliche Veranstaltungspolizei oder die örtliche Gesundheitspolizei.

Um hier nur ein Beispiel zu nennen: Im Jahr 2011 empfahl der Rechnungshof anlässlich der Prüfung eines Tiroler Sanitätssprengels, die Erledigung der sprengelärztlichen Aufgaben nach dem Gemeindesaniättsdienstgesetz durch die Gesundheitsämter (Amtsärzte) auf Bezirksebene zu erwägen.⁹⁹ Im Zuge der verfassungsrechtlichen Prüfung dieser Anregung stellte sich freilich rasch heraus, dass ihrer Umsetzung die auch den Landesgesetzgeber bindende Zuweisung der örtlichen Gesundheitspolizei in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde entgegensteht. Für das seit Jahren virulente Problem der Gewährleistung einer ausreichenden sprengelärztlichen Versorgung mussten daher alternative gesetzliche Lösungen gesucht¹⁰⁰ und von einer in der Sache durchaus zweckmäßigen Unterstützung der Gemeinden in diesen Angelegenheiten durch in der allgemeinen staatlichen Verwaltung tätige Amtsärzte abgesehen werden.

- Als weiterer Ansatzpunkt wäre schließlich die bundesverfassungsgesetzlich gedeckte Anordnung von auch Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde umfassenden Verfahrenskonzentrationen zu nennen¹⁰¹ wie wir sie etwa aufgrund einer eigenen bundesverfassungsgesetzlichen Kompetenzgrundlage¹⁰² aus dem UVP-Recht (bei der Landesregierung) oder kraft Sonderverfassungsrecht¹⁰³ aus dem Abfallrecht (beim

98 Eine solche generelle Aufgabenübertragung von der Gemeinde- auf die Bezirksebene ist in Anwendung der Einzelermächtigungen des Art 118 Abs 7 B-VG derzeit von vornherein nicht möglich.

99 Bericht des Rechnungshofes vom Februar 2011, betreffend den Gemeindeverband des Sanitätssprengels Landeck, GZ 001.507/202-181/11.

100 Vgl zuletzt die Novelle des Gemeindesaniättsdienstgesetzes LGBl 13/2018.

101 Vgl dazu auch die Beiträge von *Leitl-Staudinger* und *Pürgy* in diesem Band.

102 Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG.

103 § 38 Abs 1, 2 und 4 AWG 2002.

Landeshauptmann) kennen und wie sie in Bezug auf das Baurecht (regelungstechnisch äußerst verunglückt, weil nur auf „bautechnische Bestimmungen“ Bezug nehmend und schwierige Abgrenzungsfragen bei gemischt genutzten Bauwerken aufwerfend¹⁰⁴) jüngst Gegenstand einer letztlich in diesem Punkt wegen Nichterreichens der erforderlichen Verfassungsmehrheit nicht Gesetz gewordenen Regierungsvorlage¹⁰⁵ für eine Novelle der Gewerbeordnung¹⁰⁶ war. Die vorstehend bereits genannten Zielsetzungen im aktuellen Regierungsprogramm¹⁰⁷ dürften in erster Linie in diese Richtung gehen.¹⁰⁸

Im Ergebnis scheint es jedenfalls mehr als überlegenswert, eine Aufgaben- und Verfahrenskonzentration bei den Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung unter Einschluss auch von derzeit zwingend im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden zu besorgenden Angelegenheiten zu forcieren, wobei – wie das Beispiel der Gewerberechtsnovelle 2017 zeigt¹⁰⁹ – die Ausgestaltung diesbezüglicher (verfassungs)gesetzlicher Regelungen im Detail wohlüberlegt sein sollte. Im Interesse der sachgerechten Ausgestaltung und Einpassung derartiger Regelungen in den Rechtsbestand und zur Vermeidung von Vollzugsproblemen wären mE ohnedies – im Sinn des zweiten hier vorgeschlagenen Ansatzpunktes – Lösungen zu bevorzugen, die den zuständigen Gesetzgeber mit einem entsprechenden Gestaltungsspielraum ausstatten und diesem die Letztentscheidung überantworten.

B) Optimierung von Struktur und Zusammenwirken

1. Reform (zu) kleinräumiger oder ungünstiger Territorialstrukturen?

Wie einleitend bereits dargestellt, haben sich die bestehende Organisation und Struktur der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern grundsätzlich bewährt. Das gilt prinzipiell auch für die bestehende Territorialstruktur der politischen Bezirke und der Bezirkshauptmann-

¹⁰⁴ Zum Problemkreis und zur berechtigten Kritik an diesem Regelungskonzept vgl. nur Fuchs, Konzept der Verfahrenskonzentration gewerbliches Betriebsanlagenrecht und Baurecht – Problemfelder, bau aktuell 2017, 214.

¹⁰⁵ RV 1475 BlgNR 25. GP.

¹⁰⁶ BGBl I 94/2017.

¹⁰⁷ Siehe oben bei FN 86 und 87.

¹⁰⁸ Ähnliches gilt für die oben bei FN 89 ebenfalls bereits genannten Empfehlungen der Aufgabenreform- und Deregulierungskommission der Bundesregierung.

¹⁰⁹ Siehe vorstehend bei FN 104 ff.

schaften sowie der Statutarstädte, was nicht zuletzt auch durch die diesbezügliche jahrzehntelange Stabilität¹¹⁰ und einen Vergleich mit der Gerichtsorganisation¹¹¹ indiziert wird. Tatsächlich scheinen, wie gerade auch die Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit zeigen,¹¹² Straffungen dieser maßgeblich historisch gewachsenen Territorialstruktur allenfalls nur in geringfügigem Ausmaß und tendenziell eher in den Flächenländern angezeigt bzw erforderlich. So wären beispielsweise in Tirol – trotz der relativ großen Unterschiede in der Größe der einzelnen politischen Bezirke¹¹³ – schon aus topographischen Gründen Zusammenlegungen der vier kleineren politischen Bezirke Imst, Lienz, Landeck und Reutte mit Nachbarbezirken nicht zweckmäßig, weil ihre gegenwärtige Konfiguration einerseits durch ihre isolierte Randlage,¹¹⁴ andererseits durch die Lage großer Bezirksteile im (Hoch)Gebirge¹¹⁵ (woraus gerade im Hinblick auf Witterung und Naturgefahren eine – ungeachtet gesteigerter Mobilität der Bevölkerung – nicht zu große räumliche Ausdehnung und ein hohes Maß an Kenntnis der jeweiligen örtlichen Verhältnisse als besondere Voraussetzungen für eine effiziente Aufgabenerfüllung resultieren) vorgegeben ist. Auch würde ein solches Ansinnen kaum die notwendige Akzeptanz bei Gemeinden und Bevölkerung finden. Aus diesem Beispiel wird letztlich auch deutlich, dass eine flächendeckende Konfiguration der Bezirksstruktur „am Reißbrett“ nach Maßgabe einer nach relativ abstrakten Kriterien (wie Einwohnerzahl, Fläche, Anzahl der Gemeinden, etc) bestimmten „optimalen Bezirksgröße“¹¹⁶ kaum durchführbar scheint.

Vielmehr dürften die aktuelle Struktur und jeweilige Größe der politischen Bezirke einschließlich der örtlichen Verteilung der Standorte der Bezirkshauptmannschaften über das Bundesgebiet den Erfordernissen einer leicht erreichbaren, bürgernahen und mit den jeweiligen regionalen und örtlichen Gegebenheiten und Besonderheiten vertrauten Bezirksverwaltung sehr gut entsprechen. Dazu kommt, dass heute die Dezentralisierung von Verwaltungseinrichtungen zunehmend als

110 Siehe den Beitrag von *Bußjäger* in diesem Band.

111 Aktuell 79 Bezirkshauptmannschaften und 14 Statutarstädte (ohne Wien) versus 104 Bezirksgerichte außerhalb Wiens (12 in Wien).

112 In der Stmk die Neubildung des Bezirkes Murtal im Jahr 2012 und der Bezirke Bruck-Mürzzuschlag Hartberg-Fürstenfeld und Südoststeiermark im Jahr 2013, in NÖ die Auflösung der Bezirkshauptmannschaft Wien-Umgebung im Jahr 2017; siehe dazu mwN auch die Beiträge von *Mühlböck* und *Poier* in diesem Band.

113 In Tirol gibt es neben dem – bezogen auf die Einwohnerzahl – österreichweit größten politischen Bezirk (Innsbruck-Land) eine Reihe sehr kleiner Bezirke.

114 Lienz, Reutte.

115 Das trifft auf alle vier genannten Bezirke zu.

116 Für einen solchen Ansatz zB *Wirth*, Strukturreformen 645 f.

wichtiges Element einer wirksamen regionalen Standort-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel einer nachhaltigen Stärkung des ländlichen Raumes gesehen wird.¹¹⁷ Und schließlich können die mit einer Reduktion der Anzahl und der Anpassung der Größenstrukturen von Verwaltungseinrichtungen üblicher Weise verbundenen Erwartungen an Effizienzgewinne, bessere Auslastung und Kostenvorteile¹¹⁸ – wie zahlreiche in diesem Sammelband hervorgehobene Beispiele belegen – auch im Rahmen der bestehenden Struktur der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern lukriert werden, insbesondere durch eine kooperative Aufgabenerfüllung auf der Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden in Form von Schwerpunktbildungen, der Einrichtung von Kompetenzzentren und sprengelübergreifender Zusammenarbeit.¹¹⁹

2. Horizontale und vertikale Flexibilisierung der Aufgabenerfüllung

Diese Formen kooperativer Aufgabenerfüllung, die außer der Nutzung von Synergien innerhalb des Gesamtsystems der allgemeinen staatlichen Verwaltung im jeweiligen Land auch eine materienspezifische Aufgabenteilung unter adäquater Spezialisierung ermöglichen, könnten durch eine weitere Flexibilisierung der diesbezüglich nach wie vor bestehenden bundesverfassungsgesetzlichen Schranken weiter forciert werden.

So sollte anlässlich einer Änderung des Art 15 Abs 10 B-VG zwecks Beseitigung des Zustimmungsvorbehalts der Bundesregierung für Änderungen der (äußeren) Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern¹²⁰ auch überlegt werden, die bestehenden, in ihrer Tragweite ohnehin teils unklaren¹²¹ einschränken-

117 Vgl dazu in Bezug auf Österreich aktuell den Masterplan Ländlicher Raum des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus, der konkret die Verlagerung von 10% der Bundesdienststellen (ca 3.500 Dienstposten) in den Ländlichen Raum vorsieht, um Kompetenzen und qualifizierte Arbeitsplätze in die Bundesländer (zurück-)zubringen und in Verbindung mit einem Standortkonzept für Verwaltungseinrichtungen die Entstehung von Kompetenzregionen zu fördern (im Internet abrufbar unter <www.bmnt.gv.at/land/laendl_entwicklung/zukunftsraum_land_masterplan/masterplan-laendlicher-raum/masterplan-verwaltung/s-1-dezentrale-verwaltung.html> (15.3.18); vgl auch die dem zugrunde liegende Studie von Bußjäger et al, Dezentralisierungspotenziale in der Bundesverwaltung (2017) 7 ff mit internationalen Beispielen.

118 Vgl zB Wirth, Strukturreformen 645 f.

119 Vgl zu all dem auch die Beiträge von Bertel, Dorner/Steiner, Enzinger und Marktler in diesem Band.

120 Eingehend dazu Hacksteiner/Ranacher, Art 15 Abs 10 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Rz 7 ff (18. Lfg 2017); siehe auch den Beitrag von Marktler in diesem Band.

121 Ibidem Rz 15 ff.

den Voraussetzungen für die gesetzliche Regelung einer sprengelübergreifenden Zusammenarbeit von Bezirksverwaltungsbehörden aufzugeben, womit die Realisierung horizontaler Kooperationsmodelle deutlich erleichtert und somit auch ein entsprechender Anreiz in diese Richtung geschaffen würde.

Aber auch in vertikaler Hinsicht könnte eine Flexibilisierung des bestehenden Systems – insbesondere zur (punktuellen) Optimierung der Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen der allgemeinen staatlichen Verwaltung im jeweiligen Land von Nutzen sein. In diese Richtung gehende Vorschläge der Länder, die auf eine Initiative Vorarlbergs zurückgehen,¹²² scheinen jedenfalls überlegenswert: Danach soll den Ländern ein Spielraum dahingehend eingeräumt werden, selbst entscheiden zu können, Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung entweder vom Landeshauptmann oder von den Bezirksverwaltungsbehörden besorgen zu lassen, wobei diesbezüglich nicht nur Delegationsmodelle,¹²³ sondern uU auch Arrogationsmodelle in Betracht kämen.¹²⁴ Für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung bedürfte es dafür jedenfalls einer bundesverfassungsgesetzlichen Grundlage, die – unter bestimmten Kautelen, wie etwa Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Raschheit – entweder eine entsprechende (generelle) Ermächtigung an die betreffenden Verwaltungsbehörden zur Verschiebung der Zuständigkeit für einzelne (Arten von) Verfahren oder auch – in Anlehnung an Art 15 Abs 10 zweiter Satz B-VG – eine Ermächtigung des Landesgesetzgebers als Organisationsgesetzgeber für die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung zur (vom betreffenden Bundesgesetz) abweichenden Regelung der betreffenden behördlichen Zuständigkeiten im Bereich des jeweiligen Landes zum Gegenstand haben könnte.

122 Und zwar als ein Ergebnis des zuvor bereits angesprochenen Verwaltungsentwicklungsprozesses „Zukunft der Verwaltung“ (siehe FN 30).

123 Wie sie bundesgesetzlich mitunter bestehen.

124 Gemeinsam Perspektiven schaffen – aktuelle Länderpositionen, 6 (Beschluss der LHK vom 10. November 2017, VSt-56/971 vom 10. November 2017); vgl zuvor schon die Gemeinsame Position (insbesondere zur Neuordnung der Grundsatzgesetzgebung des Art 12 B-VG) der Landeshauptleutekonferenz vom 12. Mai 2017, Punkt 3 (Beschluss der LHK vom 12. Mai 2017, VSt-7681/7 vom 23. Mai 2017).

Für den Bereich der Landesverwaltung sind derartige Anpassungen der vertikalen Zuständigkeitsverteilung zwischen den Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung ohnehin landesgesetzlich möglich.¹²⁵

C. *Neuausrichtung des Verhältnisses zwischen Ober- und Unterbehörden*

Es wurde einleitend bereits darauf hingewiesen, dass sich seit der Einführung der neuen zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit durch den Wegfall des administrativen Instanzenzugs und den generellen Übergang der Rechtsmittelzuständigkeit auf die Landesverwaltungsgerichte das überkommene Verhältnis von Ober- und Unterbehörde in der allgemeinen staatlichen Verwaltung völlig gewandelt hat.¹²⁶ Damit wurde eine Entwicklung verstärkt, die mit der schrittweisen Verlagerung von erstinstanzlichen behördlichen Zuständigkeiten auf die Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden durch den Bundes- und die Landesgesetzgeber bereits vor knapp zwei Jahrzehnten begonnen hatte¹²⁷ und noch nicht abgeschlossen sein dürfte.¹²⁸

Im Ergebnis bedeutet die nunmehr weitgehende Konzentration (erstinstanzlicher) behördlicher Zuständigkeiten auf der Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden, dass bei den Ämtern der Landesregierungen und den Bundesministerien als Geschäftsapparaten der Oberbehörden zwangsläufig die neu auszurichtende Wahrnehmung der den obersten Organen der Landes- bzw Bundesverwaltung bundesverfassungsgesetzlich zugewiesenen Leitungsbefugnisse¹²⁹ in den Vordergrund rückt: Neben wichtigen Aufgaben der strategischen Steuerung und Planung (gerade auch hinsichtlich Organisation, EDV und Personal) betrifft dies konkret etwa die Beobachtung der Gesetzesanwendung durch Erstbehörden und Landesverwaltungsgerichte, ihre Analyse und ausgehend davon die Sicherstellung eines geordneten Vollzugs durch die Erstbehörden, die Gewährleistung einer von einem funktionierenden Erfahrungs- und Wissensaustausch getragenen effizienten Koope-

125 Vgl. aktuell die diversen Zuständigkeitsverschiebungen zwischen Bezirksverwaltungsbehörden und Landesregierung in Vorarlberg durch das Gesetz zur Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung 2017 (LGBl 78/2017), die auf Ergebnisse des vorhin bereits erwähnten Verwaltungsentwicklungsprozesses zurückgehen (siehe FN 30).

126 Siehe oben bei FN 40.

127 Siehe oben bei FN 48.

128 Siehe etwa oben bei FN 86 ff.

129 Art 20 Abs 1 B-VG.

ration und Koordination zwischen den jeweiligen Verwaltungsebenen (auch im Sinn einer Beratungs- und Servicefunktion der Oberbehörden für die Unterinstanzen) sowie die Vorbereitung der Weiterentwicklung des Regelungsbestandes in den einzelnen Verwaltungsbereichen im Zusammenwirken mit den Verantwortlichen auf der politischen Ebene.¹³⁰

Auf diese grundlegend geänderten Verhältnisse ist naturgemäß auch die Ressourcen- und Personalausstattung der verschiedenen Verwaltungsebenen auszurichten, wobei auf Landesebene tendenziell eine schrittweise Verlagerung von personellen Ressourcen (gerade auch im Bereich des rechtskundigen Verwaltungsdienstes) vom Amt der Landesregierung auf die Bezirkshauptmannschaften indiziert sein wird; dies auch ausgehend von einem neuen Verständnis der jeweiligen Rolle und der Einsicht, dass es den alten, meist auch mit einer gewissen bürokratischen Distanz unterlegten Gegensatz zwischen Unter- und Oberbehörde so einfach nicht mehr gibt: Die besten Leute für den hoheitlichen Vollzug braucht es heute nicht (mehr) bei der Oberbehörde, um die Entscheidungen der Unterinstanzen im Berufungsweg angemessen kontrollieren und allfällige Unzulänglichkeiten noch verwaltungsintern beheben zu können, sondern (bereits) in der ersten Instanz, also idR bei den Bezirksverwaltungsbehörden, um sicherzustellen, dass nach der ordnungsgemäßen Durchführung des Verfahrens administrative Entscheidungen so gut vorbereitet und begründet sind, dass sie im Anfechtungsfall auch vor den Landesverwaltungsgerichten Bestand haben. Das stellt alle Beteiligten vor neue Herausforderungen¹³¹ und verlangt neue Zugänge in der Personalentwicklung und in der Ausgestaltung des Dienstrechts, um etwa die Tätigkeit auf einer Bezirkshauptmannschaft im Vergleich zu jener im Amt der Landesregierung entsprechend attraktiv zu machen. Beispielsweise wurden in Tirol im Zug der Einführung des neuen, funktionsbezogenen Besoldungssystems mit einer Leistungsbeurteilungskomponente im Jahr 2007¹³² die Verwendungen im

130 Für das Amt der Landesregierung vgl wiederum *Pesendorfer/Steiner/Weilguni*, Das Amt der Landesregierung und seine (neue) Rolle, in: Bußjäger et al (Hg), Die neuen Landesverwaltungsgerichte Grundlagen – Organisation – Verfahren (2013) 109 (111 ff), und *Soder*, Auswirkungen 276.

131 Vgl für Beispiele aus der Praxis etwa *Maaß*, Verwaltungsgerichtsbarkeit – Erfahrungsbericht aus der Sicht einer Bezirkshauptmannschaft, in: Bußjäger/Sonntag (Hg), Verwaltungsgerichtsbarkeit: Erfahrungen und Praxisberichte in Tirol (2016) 9, und *Walser*, Verwaltungsgerichtsbarkeit – Erfahrungen und Praxisberichte aus dem Amt der Landesregierung, *ibidem*, 13. Vgl auch den Beitrag von *Schramek* in diesem Band und die Hinweise in FN 42.

132 Zur Besoldungsreform in Tirol vgl *Ranacher*, Dienstrechtliche Implikationen der Besoldungsreform im Tiroler Landesdienst, in: Bußjäger (Hg), Dienstrechtsreformen im Bundesstaat (2007) 47.

Amt der Landesregierung und auf den Bezirkshauptmannschaften nach denselben Parametern eingestuft, was nunmehr von vornherein eine gewisse Ausgewogenheit der Entlohnung quer durch alle Modellfunktionen unabhängig von der jeweiligen Dienststelle gewährleistet und insbesondere auch dazu geführt hat, dass die Entlohnung von Referatsleitern auf einer Bezirkshauptmannschaft an Funktionen mit vergleichbaren Anforderungen im Amt der Landesregierung herangeführt wurde. Bei der Rekrutierung von Personal für den rechtskundigen Verwaltungsdienst stellt die Bereitschaft der Bewerberinnen und Bewerber zu örtlicher und funktioneller Mobilität innerhalb des Landesdienstes eine wesentliche Aufnahmevoraussetzung dar, und auch im Rahmen der Grundausbildung ist eine gewisse Rotation zwischen verschiedenen Dienststellen mit verpflichtender Praxis auf einer Bezirkshauptmannschaft vorgesehen.¹³³

Diese Anpassungsprozesse auf personeller Ebene sind gegenwärtig in allen Ländern im Gange und wohl noch für einige Jahre nicht abgeschlossen, zumal derartige Nachjustierungen in aller Regel schrittweise und auch aus dienstrechtlichen Gründen unter angemessener Berücksichtigung der legitimen Interessen der davon betroffenen Bediensteten erfolgen (müssen).

Damit eine adäquate Neuausrichtung zwischen Ober- und Unterbehörde (gerade auch im Hinblick auf die Verteilung der personellen Ressourcen) gelingen kann, scheint mir im gegebenen Zusammenhang ein Letztes nicht minder wichtig: Wesentliche Voraussetzung dafür ist nämlich, dass bei der Oberbehörde wegfallende Aufgaben (erstinstanzliche ebenso wie – seit der Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit – solche als Rechtsmittelbehörde) nicht durch den Ausbau oder die Schaffung neuer Aufsichtsbürokratien kompensiert werden, die im

¹³³ Vgl § 34 des Landesbedienstetengesetzes (LGBl 2/2001 idF 33/2018) iVm der Grundausbildungsverordnung (LGBl 114/2006), die bei Juristen im Rahmen der Grundausbildung jeweils für die Dauer von zumindest sechs Monaten die Zuweisung zu einer Organisationseinheit des Amtes der Landesregierung und zwei verschiedenen Referaten einer Bezirkshauptmannschaft in einer Verwendung im rechtskundigen Verwaltungsdienst zur Dienstleistung vorsieht.

Ergebnis das durch Freiwerden von Ressourcen entstehende Rationalisierungspotential auf derselben Ebene gleich wieder absorbieren.¹³⁴

Deshalb haben wir in Tirol im Zuge der Anpassung der Landesrechtsordnung an die neue zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit etwa konsequent darauf verzichtet, von den Ermächtigungen zur landesgesetzlichen Einräumung von Amtsbeschwerde- und Amtsrevisionsrechten der Landesregierung¹³⁵ sowie von Eintrittsrechten der Landesregierung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren¹³⁶ Gebrauch zu machen.¹³⁷ Dadurch konnten Anreize für das Entstehen neuer Aufsichts bürokratien im Amt der Landesregierung von vornherein vermieden werden, sodass im Ergebnis auch die durch den Entfall der betreffenden Aufgaben angezeigte Reduktion von Planstellen realisiert werden konnte. Tatsächlich wäre insbesondere eine (allenfalls nur in ausgewählten Materien) erfolgende generelle Durchsicht bzw Prüfung von erstinstanzlichen Bescheiden von Unterbehörden sowie von Entscheidungen des Landesverwaltungsgerichts durch das Amt der Landesregierung mit dem Ziel, jene (wenigen) Fälle herauszufiltern, in denen die Erhebung einer Amtsbeschwerde bzw Amtsrevision durch die Landesregierung angezeigt scheint, mit einem auch im Interesse der Gewährleistung der objektiven Rechtmäßigkeit kaum zu rechtfertigenden Personal- und Sachaufwand verbunden.

Dies belegt nicht zuletzt auch eine erste Bilanz der (im Ergebnis äußerst geringen) Nutzung der seinerzeit in allen Bereichen des Bundesrechts expansiv ausgebauten Amtsbeschwerde- und Amtsrevisionsrechte von Bundesministern,¹³⁸ die mitunter explizit als Ersatz für die an die Verwaltungsgerichte verloren gegangenen oberst- und aufsichtsbe-

134 Vgl im angesprochenen Zusammenhang zutreffend Weber, Auswirkungen 77 f. Instrukktiv zum Widersinn derart überbordender Aufsichts bürokratien, die seinerzeit etwa als Ergebnis der parlamentarischen Behandlung über die letztlich gescheiterte großen Bundesstaatsreform zur Kompensation der generellen Überführung der mittelbaren Bundesverwaltung in die autonome Landesverwaltung angedacht waren, Brandtner, Bundesstaatsreform aus Sicht der Länder, in: Pernthaler (Hg), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus (1997) 55 (64 ff).

135 Art 132 Abs 5 und Art 133 Abs 8 B-VG.

136 § 19 VwGVG.

137 Vgl dazu Ranacher, ZfV 2013, 362 f.

138 Vgl Art 132 Abs 1 Z 2 und Art 133 Abs 6 Z 3 B-VG (jeweils für die Angelegenheiten der Art 11, 12, 14 Abs 2 und 3 und 14a Abs 3 und 4) sowie die kaum zu überblickende Zahl der darüber hinaus in Angelegenheiten des Art 10 B-VG einfachgesetzlich eingeräumten Amtsbeschwerde- und Amtsrevisionsrechte von Bundesministern, die vielfach erst im Zuge der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz geschaffen wurden (vgl insbesondere den Überblick bei Lechner-Hartlieb/Urban, Verwaltungsgerichtsbarkeit neu – Besondere Bestimmungen in den Materiengesetzen, in: Baumgartner [Hg], Jahrbuch Öffentliches Recht 2014 [2014] 117 [126 ff]).

hördlichen Rechtsmittelzuständigkeiten verstanden werden und in Verbindung mit entsprechenden Berichts- und Übermittlungspflichten der erstinstanzlichen Behörden und der Verwaltungsgerichte einen exorbitanten Verwaltungsaufwand verursachen.¹³⁹ Um das hier nur an einem Beispiel festzumachen: Nach geltender Rechtslage sind in Angelegenheiten der Straßenpolizei jeder Bescheid und jede Entscheidung eines LVwG *ex constitutione*¹⁴⁰ einer Amtsbeschwerde bzw Amtsrevision des BMVIT unterworfen. Das führt in der Praxis dazu, dass zwecks Auslösung der Amtsbeschwerdefrist¹⁴¹ österreichweit nicht nur zehntausende wegen Übertretungen der StVO erlassene Verwaltungsstraßbescheide, sondern auch alle anderen auf Grundlage der StVO erlassenen Bescheide¹⁴² dem BMVIT zugestellt werden müssen, weil sie andernfalls nie rechtskräftig (iS ihrer Unanfechtbarkeit durch Beschwerde) werden.¹⁴³ Entsprechende Zustellverpflichtungen treffen auch die Landesverwaltungsgerichte.¹⁴⁴ Allein die kanzleimäßige Registratur dieser Zustellungen muss beim BMVIT einen enormen Verwaltungsaufwand auslösen, von der systematischen Sichtung der einlangenden Bescheide, Erkenntnisse und Beschlüsse gar nicht zu reden. Diesem Aufwand stehen in diesen Angelegenheiten seit dem Jahr 2014 keine einzige Amtsbeschwerde und eine einzige Amtsrevision des BMVIT gegenüber.¹⁴⁵ Die Aufgabenreform- und Deregulierungskommission der Bundesregierung hat jedenfalls – entsprechenden Anregungen der Länder folgend – empfohlen, alle Amtsbeschwerde- und Amtsrevisionsrechte zu evaluieren und diese deutlich zu reduzieren.¹⁴⁶ Auch die Länder haben den Bund bereits wiederholt aufgefordert, die Notwendigkeit der bestehenden Amtsbeschwerde- und Amtsrevisionsrechte von Bundesministern zu prüfen und diese auf jene wenigen Bereiche zu reduzieren, in denen diese tatsächlich aus besonderen Gründen gerechtfertigt scheinen.¹⁴⁷ Dies sollte im Interesse der künftigen Vermeidung

139 Näher dazu Eberhard/Ranacher/Weinhandl, Rsp-Bereicht, ZfV 2018 Heft 2 (in Druck). Vgl auch die Nachweise bei Ranacher, ZfV 2013, 363.

140 Art 132 Abs 1 Z 2 und Art 133 Abs 6 Z 3 B-VG.

141 § 7 Abs 4 Z 2 VwGVG.

142 Wie zB Bewilligungen für Arbeiten auf oder neben der Straße gemäß § 90 StVO.

143 Dazu auch Wessely, Das Verfahrensrecht aus Sicht der UVS, ZVR 2013, 428 (429).

144 § 26 Abs 1 Z 3 VwGG.

145 Vgl wiederum Eberhard/Ranacher/Weinhandl, Rsp-Bericht, ZfV 2018 Heft 2 (in Druck).

146 Abschlussbericht der ADK vom Juni 2015, 61 (Vorschlag 28: Deutliche Reduzierung der Amtsbeschwerden und Amtsrevisionen).

147 Zuletzt durch Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 26. April 2018, VSt-5798/30 vom 26. April 2018. Vgl in diesem Sinn schon den Beschluss der Landeshauptleuterkonferenz vom 16. Mai 2013, VSt-1125/101 vom 17. Mai 2013, sowie den Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 17. April 2015, VSt-5798/21 vom 17. April 2015.

des damit verbundenen erheblichen Verwaltungs(mehr)aufwandes auf Ebene des Bundes und der Länder sowie verfahrensrechtlicher Probleme¹⁴⁸ im Zuge der im aktuellen Regierungsprogramm angekündigten Gesamtevaluierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit¹⁴⁹ möglichst rasch und umfassend erfolgen.

Dabei soll hier weder übersehen werden, dass Amtsbeschwerde- und Amtsrevisionsrechte der Zentralstellen des Bundes in bestimmten sensiblen Angelegenheiten als Aufsichtsinstrumente zur Wahrung der objektiven Rechtmäßigkeit durchaus sinnvoll und notwendig sein können (wie zB im Glücksspielrecht), noch soll verkannt werden, dass einem bundesstaatlichen System, das in weiten Bereichen den Vollzug von Bundesrecht den Verwaltungen der Länder überantwortet, Aufsichtsbefugnisse des Bundes bis zu einem gewissen Ausmaß wesensimmanent sind.¹⁵⁰ Allerdings macht auch hier die Dosis das Gift. So ist im ohnehin schon sehr zentrallastigen bundesstaatlichen System Österreichs die Dichte und Vielfalt allgemeiner und besonderer Instrumente der Bundesaufsicht an sich schon besonders groß¹⁵¹ und kann deren zum Teil extensive und nicht durchdachte Ausübung durch die obersten Organe für die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern zu einer wichtigen Ressourcen bindenden administrativen Belastung (mitunter auch zum Ärgernis) werden.¹⁵² Wenn dazu dann nahezu flächendeckend eingeräumte Amtsbeschwerderechte zur Rechtskontrolle des Vollzugs von Bundesrecht durch die Behörden der

148 Wie etwa im Staatsbürgerschaftsrecht, wo Verleihungsbescheide wegen des Amtsbeschwerderechts des BMI erst nach Ablauf der Beschwerdefrist oder nach einem Rechtsmittelverzicht des BMI in Rechtskraft erwachsen. Um zu vermeiden dass Verleihungswerber wegen des bereits eingetretenen Verlusts seiner bisherigen Staatsbürgerschaft vorübergehend staatenlos wird (§ 10 Abs 3 StbG), werden Verleihungsbescheide etwa von den Tiroler Staatsbürgerschaftsbehörden zunächst nur dem BMI zugestellt und erst nach Verstreichen der Beschwerdefrist (Rechtsmittelverzicht) werden vom BMI nur in ganz seltenen Ausnahmefällen abgegeben) den Verleihungswerbern gegenüber erlassen.

149 Regierungsprogramm 2017 – 2022, 18.)

150 *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 483 ff.

151 Spezifisch zu den Kontrollinstrumenten in der mittelbaren Bundesverwaltung vgl *Bußjäger*, Die rechtliche und politische Kontrolle der Länder und ihrer Organe bei der Vollziehung von Bundesrecht im System der österreichischen Bundesverfassung, in: derselbe (Hg), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder (2002) 5 (8 ff); zur Bundesaufsicht über die Landesverwaltung vgl den Überblick bei *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 510 ff.

152 Vgl mit Beispielen *Arnold*, Die Praxis der Bundesaufsicht aus Sicht der Länder, in: *Bußjäger* (Hg), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder (2002) 35.

Länder in praktisch jedem Einzelfall kommen¹⁵³ und sich daran noch entsprechend weitreichende Befugnisse zu einer systemfremden „oberstbehördlichen“ Kontrolle der Rechtsprechung der Landesverwaltungsgerichte im Weg von Amtsrevisionen knüpfen, so stellt sich dann doch die Frage, ob sich hier das System nicht primär selbst verwaltet statt unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Effizienzprinzips, namentlich der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit,¹⁵⁴ seine ihm eigentlich zukommenden Vollzugsaufgaben im Interesse der Rechtsunterworfenen möglichst effektiv zu erfüllen. Um nicht missverstanden zu werden: Instrumente der Bundesaufsicht haben in einem sachlich gerechtfertigtem Ausmaß ihren berechtigten Platz in jedem bundesstaatlichen System, sie sollten aber – gerade in einer Zeit knapper finanzieller und personeller Ressourcen – nicht zum Selbstzweck der ausreichenden Auslastung der Aufsichtsapparate in den Zentralstellen werden.

III. Schlussbemerkung

Es ist keine neue Einsicht, dass sich die Verwaltung laufend organisatorisch, personell und strukturell an ein sich wandelndes politisch-gesellschaftliches Umfeld, neue Entwicklungen und Aufgaben sowie Änderungen in den von ihr zu vollziehenden Rechtsvorschriften anpassen muss.¹⁵⁵ Gerade die Bezirkshauptmannschaften haben sich dabei – trotz aller geschichtlichen, wirtschaftlichen und politischen Umbrüche der vergangenen 150 Jahre – als institutionell bemerkenswert stabil und gleichzeitig doch stets ausreichend anpassungsfähig für die erfolgreiche Bewältigung neuer Herausforderungen erwiesen. Was für die Bezirkshauptmannschaften im Besonderen gilt, trifft im Allgemeinen aber auch – wie die letzten knapp hundert Jahre unterstreichen – auf die Struktur und die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern zu. Diese stellt auch im 21. Jahrhundert ein festes Fundament für eine bürgernahe und effiziente Verwaltung in Österreich dar. Damit sie ihre Aufgaben weiterhin so erfolgreich erfüllen kann, sollten ihre Vorzüge künftig wieder breiter und besser genutzt werden und ih-

153 Neben den *ex constitutione* in allen Angelegenheiten der Art 11, 12, 14 Abs 2 und 3 und 14a Abs 3 und 4 B-VG eingeräumten Amtsbeschwerderechten von Bundesministern wurden solche zusätzlich in einer großen Zahl in in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogenen Bundesgesetzen einfachgesetzlich begründet (siehe die Hinweise in FN 139).

154 Dazu nur Kahl/Weber, Verwaltungsrecht Rz 184 ff.

155 Vgl dazu schon die Hinweise bei FN 7 ff.

re Position im Gesamtsystem der österreichischen Verwaltung weiter gestärkt werden. Zu zeigen, welche Reformschritte innerhalb des bestehenden Systems – einzeln oder in Kombination – dazu wirksam beitragen könnten, war das Anliegen dieses Beitrags.

Die Organisation der Bezirkshauptmannschaften im Wandel – Sprengelübergreifende Zusammenarbeit und Alternativen

I. Einleitung

Versuche, die Verwaltung schlanker zu gestalten, sind alt.¹ Auch die Bezirkshauptmannschaften sind vor solchen Überlegungen nicht gefeit. So überrascht es nicht, dass in den entsprechenden Landesgesetzen, welche die Organisation der Bezirkshauptmannschaften zum Inhalt haben, Bezugnahmen auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und/oder Zweckmäßigkeit erfolgen.² Auch die Zusammenarbeit über die Grenzen der Sprengel hinweg zeichnet sich – wie nicht zuletzt Art 15 Abs 10 B-VG zeigt – durch solche Überlegungen aus.

Offensichtlich ist auch, dass sich das Bild der Verwaltung wandelt. Wenngleich Vorgaben wie eine freundliche Behandlung schon sehr früh eine Vorgabe für die Verwaltung darstellten,³ ist in den letzten Jahren doch verstärkt ein Trend dahingehend zu konstatieren, dass die Rechtsunterworfenen zu Serviceempfängern werden, was sich in Bezeichnungen wie zB „Kunde“⁴ ausdrückt. Ziel ist vielfach die Verwaltung besser an den „Kunden“ auszurichten.⁵ Solche Bemühungen kön-

1 Vgl hiezu *Raschauer*, Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung im materiellen Verwaltungsrecht, in: Lienbacher/Pürgy (Hg), Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung (2012) 79 (83), der die Verbindung zwischen aktuellen Überlegungen zu Verwaltungsreformen und den Reformen, die im Zuge der sogenannten Völkerbundanleihe 1922 von Österreich angestrengt wurde. Dies belegt, dass Reformdruck kein neues Phänomen ist.

2 § 2 Abs 4 Bgld Bezirkshauptmannschaften-Gesetz (LGBl 26/2003).

3 So sah die Amstinsturktion für die gemischten und politischen Bezirks- und Stuhlrichterämter (RGBl 52/1855) in § 35 S 1 Folgendes vor: „Im dienstlichen Verkehre mit den Parteien ist Freundlichkeit und Hilfsbeflissenheit mit Anstand und würdigem Ernste zu verbinden.“

4 § 2 Z 8 Geschäftsordnung für die Bezirkshauptmannschaften im Burgenland (LGBl 69/2005) definiert als Kunde bzw Kundin „Personen, die das Verwaltungshandeln der Bezirkshauptmannschaft betrifft“.

5 *Bußjäger*, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen (1999) 324 f.

nen sich auch darin, die organisatorische Struktur der Bezirksverwaltung zu optimieren, widerspiegeln.⁶

Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Überlegungen zur Verbesserung der Organisation der Bezirkshauptmannschaften zu sehen. Die sprengelübergreifende Zusammenarbeit soll dabei den Ausgangspunkt der Untersuchung darstellen.

Basierend auf einer kurzen Darstellung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen (II.), werden die Formen der sprengelübergreifenden Zusammenarbeit nachgezeichnet (III.) und von anderen ausgewählten Möglichkeiten der Optimierung der Organisation (IV.), nämlich der politischen Expositur, der Außenstelle, des Zwei-Standorte Modells sowie der Möglichkeit der Verlegung von Referaten abgegrenzt.

II. Grundlagen

Die Bezirkshauptmannschaften⁷ sind nach § 8 Abs 5 lit b Satz 1 ÜG 1920 dem Landeshauptmann unterstellt.⁸ Es handelt sich dabei organisatorisch um Landesbehörden, die im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung jedoch auch Angelegenheiten, welche in Gesetzgebung Bundessache sind, vollziehen.⁹ Die organisationsrechtliche Regelung der Bezirkshauptmannschaften obliegt (mit Ausnahme der Errichtung von Gebietsgemeinden nach Art 120 B-VG) dem Landesgesetzgeber.¹⁰ Dies ergibt sich aus dem „Komplementärtatbestand“¹¹ des Art 15 Abs 1 B-VG zu Art 10 Abs 1 Z 16 B-VG. Demnach ist grundsätzlich der Landesgesetzgeber organisationsrechtlich zuständig, Änderungen „durch die die bestehende Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Ver-

6 Kombiniert wird dies vielfach mit dem Wirtschaftlichkeitsziel. Dies ergibt sich vielfach schon aus der Landesverfassung, siehe zB Art 4 NÖ Landesverfassung 1979 (LGBl 0001-0, zuletzt geändert durch LGBl 10/2018), wo als Staatszielbestimmungen ua die Gesetzmäßigkeit, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltungsführung (Z 6) und die Bürgernähe (Z 7) normiert sind.

7 Für einen Überblick zur Geschichte der Organisation der Bezirkshauptmannschaften, siehe *Stolzlechner*, Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, ZfV 1976, 121 (121 ff).

8 *Raschauer*, Art 102 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (4. Lfg 2001) Rz 38.

9 *Pürgy*, Bezirksverwaltungsbehörden, in: *Pürgy* (Hg), Das Recht der Länder, Bd I (2012) 443 (445 f).

10 *Pürgy*, Bezirksverwaltungsbehörden 448. Vgl hiezu schon *Bußjäger*, Organisationshoheit 21, der darauf verweist, dass „Fragen der ‚inneren‘ Organisation von Behörden nicht selten nicht einmal auf gesetzlicher Stufe geregelt“ sind.

11 *Raschauer*, Art 102 B-VG Rz 41.

waltung in den Ländern geändert oder neu geregelt wird“,¹² vorzunehmen. Die Neuregelung bzw Neuschaffung von Landesbehörden bedarf jedoch der Zustimmung auch der Bundesregierung.¹³ Die Einrichtung einer Art „Parallel“-Bezirksverwaltung ist somit alleine durch den Landesgesetzgeber nicht möglich.¹⁴

Das Zustimmungserfordernis der Bundesregierung gilt jedoch nur für jene Fälle, die „die organisatorische Einrichtung der Behörden“ betrifft.¹⁵ Als nicht vom Zustimmungserfordernis umfasst erachtet wird hingegen „die *innere Organisation der Bezirksverwaltungsbehörden in Landesangelegenheiten* [, weil diese] *schon vor der B-VG-Novelle 1974 als freie Kompetenz gemäß Art 15 Abs 1 B-VG*“ den Ländern zustand.¹⁶

Unbenommen bleibt es dem Landesgesetzgeber also, die (innere) Organisation der Bezirkshauptmannschaften zu adaptieren.¹⁷ Organisationsänderungen wie die Errichtung einer politischen Expositur, die Einrichtung von Außenstellen, die Verlegung von Referaten an andere Orte sowie die Errichtung von Kompetenzzentren¹⁸ fallen somit in die Kompetenz des Landesgesetzgebers¹⁹ und bedürfen keiner Zustimmung der Bundesregierung. Ausgenommen davon ist die Änderung von Sprengeln. Eine solche ist gemäß § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 durch Verord-

12 Art 15 Abs 10 B-VG.

13 *Abbiederis/Pürgy, Gesetzgebung der Länder*, in: Pürgy (Hg), *Das Recht der Länder*, Bd I (2012) 231 (Rz 54). Zur Frage, ob die Bundesregierung die Zustimmung verweigern kann, siehe *Bußjäger, Organisationshoheit* 137.

14 *Pürgy, Bezirksverwaltungsbehörden* 449.

15 *Pürgy, Bezirksverwaltungsbehörden* 449.

16 *Pürgy, Bezirksverwaltungsbehörden* 449 mwN.

17 *Pürgy, Bezirksverwaltungsbehörden* 449.

18 Siehe zum Begriff und zu den Arten noch unten.

19 Sofern das entsprechende Landesgesetz dies vorsieht, können solche Änderungen auch mittels Verordnung erfolgen. Vgl dazu zB § 1 Abs 3 Stmk Bezirkshauptmannschaftengesetz (LGBl 60/1997 idF LGBl 87/2013), der festlegt, dass „Bezeichnung und Sitz der Bezirkshauptmannschaften durch Verordnung der Landesregierung festgelegt“ werden und § 3 der Bezirkshauptmannschaftenverordnung (LGBl 99/2012 idF LGBl 99/2014). Einleitend verweist die Landesregierung als Verordnungsgeberin darauf, welche Paragraphen der Verordnung mit Zustimmung der Bundesregierung kundgemacht werden. § 3 scheint in dieser Auflistung nicht auf.

nung der Landesregierung²⁰ mit Zustimmung der Bundesregierung zu verfügen.²¹

III. Sprengelübergreifende Zusammenarbeit

A) Grundlegendes

Eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit bedeutet, dass über die Sprengelgrenzen hinweg zwei (oder gegebenenfalls mehrere) Bezirksverwaltungsbehörden kooperieren. Die beteiligten Bezirksverwaltungsbehörden können dabei entweder zwei (oder gegebenenfalls mehrere) Bezirkshauptmannschaften, eine Bezirkshauptmannschaft und eine Statutarstadt oder, in den Bundesländern, in denen mehr als eine Statutarstadt eingerichtet ist, auch zwischen zwei Statutarstädten bestehen.

Inhaltlich können Formen der sprengelübergreifenden Zusammenarbeit in zwei Arten eingeteilt werden: Zum einen kann man Fälle unterscheiden, in denen eine Zuständigkeitsübertragung mit der sprengelübergreifenden Zusammenarbeit einhergeht, und zum anderen gibt es jene Fälle, in denen kein Zuständigkeitsübergang eintritt.

Dass sprengelübergreifend bedeutet, dass die Zusammenarbeit primär zwischen zwei angrenzenden Sprengeln vorgesehen ist, scheint naheliegend; eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit zwischen Sprengeln, die nicht unmittelbar aneinander grenzen, ist – wenn die jeweiligen Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit vorliegen – me nicht ausgeschlossen.

B) Sprengelübergreifende Zusammenarbeit mit Zuständigkeitsübergang

Art 15 Abs 10 B-VG normiert zum einen, dass „Landesgesetze, durch die die bestehende Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern geändert oder neu geregelt wird, [...] nur

20 *Bußjäger*, Organisationshoheit 137 weist darauf hin, dass „[d]er Sinn dieser Vorschrift, die die Sprengelfestschreibung durch einen auf dem Stufenbau der Rechtsordnung niedrigeren Rechtsakt festschreibt, [...] nicht erkennbar“ ist.

21 *Freiberger/Krenn-Mayer*, Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung, in: *Poier/Wieser* (Hg), *Steiermärkisches Landesrecht*, Bd 2 (2016) 1 (37).

mit Zustimmung der Bundesregierung kundgemacht werden“ dürfen. Daran anschließend bestimmt Art 15 Abs 10 B-VG zum andern, dass „[i]n solchen Landesgesetzen [...] eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit von Bezirksverwaltungsbehörden einschließlich der Städte mit eigenem Statut (Art. 116 Abs. 3), insbesondere auch die Übertragung behördlicher Zuständigkeiten, vorgesehen werden [kann], 1. wenn es sich um Verfahren geringer Häufigkeit handelt, die ein hohes Ausmaß an Sachverstand voraussetzen, oder 2. um die Wahrnehmung von Zuständigkeiten außerhalb der für den Parteienverkehr bestimmten Zeiten zu erleichtern.“

Es geht also zunächst um Fälle der sprengelübergreifenden Zusammenarbeit, die mit einer Änderung der Zuständigkeit einhergehen. Aus Art 15 Abs 10 B-VG ergibt sich, dass solche Änderungen durch Landesgesetz zu erfolgen haben.

Während das Zustimmungserfordernis des Bundes für gravierende landesgesetzliche Änderungen der äußeren Organisation der Bezirksverwaltungsbehörden in der Literatur grundsätzlich nicht in Frage gestellt wird,²² so ist dies für die Möglichkeit der sprengelübergreifenden Zusammenarbeit nach Art 15 Abs 10 S 2 B-VG noch nicht eindeutig geklärt.²³ Hacksteiner/Ranacher zufolge spricht die *„einleitende Wendung des zweiten Satzes des Art 15 Abs 10 B-VG [für das Vorliegen des Zustimmungserfordernisses...], sofern man diese nicht nur als bloße Bezugnahme auf die betreffenden Organisationsgesetze im Sinn eines [...] Inkorporationsgebots deutet, sondern gleichsam auch als Übernahme des – für diese Gesetze an sich geltenden – Zustimmungserfordernisses.“*²⁴ Hinzu komme noch, dass es sich *„in gewisser Weise um Sonderregelungen der äußeren Organisation“*²⁵ handle. Allerdings gäbe es *„gerade im Hinblick auf Ziel und Zweck der Bestimmung, Gründe, kein Zustimmungserfordernis anzunehmen“*.²⁶ Diese Gründe lägen dabei insbesondere darin, dass Effizienzsteigerungen nicht *„vom - nicht näher determinierten – politischen Ermessen der BReg abhängig“* zu machen seien sowie darin, *„dass ein Zustimmungsrecht des Bundes [...] auch zur*

22 Siehe dazu Pürgy, Bezirksverwaltungsbehörden 449, der ausführt, dass „[a]llgemein [...] gesagt werden [kann], dass die Errichtung und Auflassung von Bezirkshauptmannschaften durch den Landesgesetzgeber der Zustimmung der BReg [be]darf“. Siehe mit einer Auflistung Hacksteiner/Ranacher, Art 15 Abs 10 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (18. Lfg 2017) Rz 12.

23 Pürgy, Bezirksverwaltungsbehörden 449.

24 Hacksteiner/Ranacher, Art 15 Abs 10 Rz 20.

25 Hacksteiner/Ranacher, Art 15 Abs 10 Rz 20.

26 Hacksteiner/Ranacher, Art 15 Abs 10 Rz 20.

Wahrung von Bundesinteressen nicht unbedingt erforderlich scheint“, was sich insbesondere aus der nur „punktuell und in einzelnen Angelegenheiten und in engen Grenzen möglich[en]“ „Flexibilisierung der Amtssprengel der Bezirksverwaltungsbehörden“ ergebe.²⁷

Ein weiteres Argument, das nach *Hacksteiner/Ranacher* für das Nichtvorliegen eines Zustimmungserfordernisses spricht, ist der Umstand, dass Organisationsänderungen betreffend Statutarstädte gemäß Art 116 Abs 3 B-VG nicht zustimmungspflichtig sind. Eine übergreifende Zusammenarbeit von Bezirkshauptmannschaft und Statutarstadt würde, wenn man davon ausgeht, dass die Zustimmungspflicht ausgelöst wird, letztlich zu einer Zustimmungspflicht für die Organisationsänderung der Statutarstadt führen würde.²⁸

Jedoch gibt es auch Gründe, ein Zustimmungsrecht des Bundes anzunehmen. So könnten bei Zustimmungsfreiheit – wenngleich in nach Art 15 Abs 10 S 2 Z 1 und 2 relativ kleinem Umfang – Umgehungen von Sprengeln erfolgen, indem die Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe durch eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit an die Bezirkshauptmannschaft im anderen Sprengel übertragen wird.

Auch das Argument, dass bei Einbeziehung einer Statutarstadt diese entgegen Art 116 Abs 3 B-VG einer Zustimmungspflicht unterliegt, kann mE als Beleg für die gegenteilige Meinung herangezogen werden. Die Zustimmungspflicht würde nämlich aufgrund der Beteiligung der Bezirkshauptmannschaft ausgelöst; eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit zwischen zwei Statutarstädten wäre nicht zustimmungspflichtig.²⁹

Schließlich kann noch ein weiteres Argument in Betracht gezogen werden. Der Wortlaut des zweiten Satzes von Art 15 Abs 10 B-VG benennt zunächst generell die Möglichkeit, eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit vorzusehen. Es ist dabei davon auszugehen, dass davon nicht nur solche Formen der sprengelübergreifenden Zusammenarbeit erfasst sind, die eine Zuständigkeitsübertragung beinhalten, sondern alle Formen der Zusammenarbeit. Analog zu den Organisationsänderungen der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung, die nach der hL nur dann zustimmungspflichtig sein sollen, wenn diese die

27 *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 Rz 20.

28 *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 Rz 21.

29 Dies kann für jene Bundesländer, in denen mindestens zwei Statutarstädte bestehen, eine Rolle spielen, somit für das Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und Oberösterreich; zur Zahl der Bezirkshauptmannschaften und der Statutarstädte, siehe *Pürgy*, Bezirksverwaltungsbehörden 446.

äußere Organisation betreffen,³⁰ ist auch für die sprengelübergreifende Zusammenarbeit jedenfalls dann keine Zustimmungspflicht anzunehmen, wenn es sich dabei um die interne Organisation handelt. Es ist davon auszugehen, dass eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit in den Fällen, in denen keine Zuständigkeiten verschoben werden (dh keine sprengelfremde Bezirkshauptmannschaft zuständig gemacht wird), weder nur durch Landesgesetz (bzw über den Weg einer landesgesetzlichen Verordnungsermächtigung) vorgenommen werden können noch zustimmungspflichtig sind. Sprengelübergreifende Zusammenarbeiten, die keine Zuständigkeitsverschiebungen mit sich bringen und nur die innere Organisation betreffen, fallen somit nicht unter das Zustimmungsregime des Art 15 Abs 10 B-VG.

ME scheinen letztlich beide Positionen argumentativ vertretbar.

C) Kompetenzzentren

Mit Kompetenzzentren wird idR eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit zwischen Bezirksverwaltungsbehörden bezeichnet. Dabei ist jedoch näher zu unterscheiden, ob mit der Zusammenarbeit eine Zuständigkeitsverschiebung einhergeht oder nicht. Auswirkungen hat dies ua auf die Frage, ob eine solche Zusammenarbeit mit Landesgesetz vorzusehen ist, oder, ob ein Erlass des Landeshauptmanns (dem die Bezirkshauptmannschaften gemäß Art 8 Abs 5 lit b ÜG 1920 unterstellt sind) als Grundlage dient.

1. Kompetenzzentren mit Zuständigkeitsverschiebung

Das B-VG bietet mit Art 15 Abs 10 S 2 eine Grundlage für die Bildung von „Kompetenzzentr[en]“³¹, wobei der Begriff „Kompetenzzentrum“ kein Verfassungsbegriff, sondern ein rechtswissenschaftlicher Begriff ist.³² Das Modell des Art 15 Abs 10 S 2 B-VG kann dabei jedoch nicht mit den noch darzustellenden, einfachgesetzlich durch den Landesgesetzgeber eingeführten Regelungen verglichen werden. Art 15 Abs 10 S 2 B-VG ist – ausweislich der Materialien³³ – die Grundlage für sprengelübergreifende Formen der Zusammenarbeit von Bezirksverwaltungsbehörden,

30 Hacksteiner/Ranacher, Art 15 Abs 10 Rz 10.

31 Hacksteiner/Ranacher, Art 15 Abs 10 Rz 14.

32 Dazu Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) 12 f.

33 Gesetzesantrag des BR mit Erläuterungen, 185/A-BR/2011, zusammengefasst auch bei Hacksteiner/Ranacher, Art 15 Abs 10 Rz 14.

wobei mit der Zusammenarbeit (idR) auch die Zuständigkeit übertragen wird. Eine solche auf Art 15 Abs 10 S 2 B-VG fußende Zusammenarbeit soll nur durch Landesgesetze realisiert werden können (nicht also durch Verordnung oder gar Verwaltungsverordnung). Art 15 Abs 10 S 2 B-VG sieht zwei Fälle vor, in denen eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit von zwei oder auch mehreren Behörden möglich sein soll.³⁴ Einerseits ist dies möglich, wenn eine „*Konzentration im Sinn eines Kompetenzzentrums für Angelegenheiten, die sprengelübergreifend effektiver oder effizienter wahrgenommen werden können*“ wünschenswert ist. Andererseits hat der Gesetzgeber dabei auch an Fälle gedacht, in denen „*allgemein vorhersehbare[] besondere[] Fälle[]*“ von einer anderen Bezirksverwaltungsbehörde erledigt werden, um zB „*für auch außerhalb der für den Parteienverkehr bestimmten Zeiten notwendige Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung*“ zur Verfügung zu stellen.³⁵

Für den ersten Fall ist auffällig, dass der Verfassungsgesetzgeber auf Verfahren geringer Häufigkeit abstellt sowie auf Aufgaben, die ein hohes Maß an Sachverstand voraussetzen. Für die Zulässigkeit der Einrichtung solcher Kompetenzzentren ist die Beurteilung entscheidend, wann „ein hohes Maß an Sachverstand“ als gegeben erachtet wird. So könnte zB darauf abgestellt werden, dass eine Tätigkeit juristische Fachkenntnisse verlangt, die von Bediensteten ohne juristische Ausbildung nicht erwartet werden können. Das gesetzgeberische Abstellen auf Verfahren geringer Häufigkeit läuft darauf hinaus, dass nicht der Regelbetrieb einer Bezirksverwaltungsbehörde über eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit verlagert wird, und soll auf diese Weise wohl verhindern, dass Bestimmungen zur Änderung von Sprengeln zumindest teilweise umgangen werden. Nimmt man mit *Hacksteiner/Ranacher* keine Zustimmungspflicht für die Einrichtung von Kompetenzzentren auf der Grundlage von Art 15 Abs 10 S 2 B-VG an, wäre nämlich eine Umgehung der zustimmungspflichtigen Sprengeländerung durch die Errichtung von Kompetenzzentren denkbar.

Im zweiten Fall (Art 15 Abs 10 S 2 Z 2) will der Gesetzgeber die Wahrnehmung von Zuständigkeiten außerhalb der für den Parteienverkehr bestimmten Zeiten erleichtern. Eine oder mehrere Bezirksverwaltungsbehörden können zB vereinbaren, dass an bestimmten Tagen oder Tagesrandzeiten eine bestimmte Bezirksverwaltungsbehörde für Anliegen zuständig ist. Es ist fraglich, ob der Gesetzgeber auch für diese Fälle

34 *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 Rz 14.

35 Alle Zitate *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 Rz 14.

eine Zuständigkeitsverschiebung vorsehen wollte, oder ob es lediglich um die Möglichkeit, Anliegen persönlich zu deponieren oder eine Rechtsauskunft zu erlangen, geht. Die Zuständigkeitsübertragung würde nämlich bedeuten, dass je nach Zeitpunkt der Kontaktierung der Bezirksverwaltungsbehörde eine andere örtliche Zuständigkeit entstehen würde. Im Grunde gleichartig gelagerte Fälle könnten so unterschiedliche örtliche Zuständigkeiten auslösen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist freilich fraglich, ob solche changierenden Zuständigkeiten problematisch sind, handelt es sich doch um eine verfassungsrechtlich vorgesehene Möglichkeit von Zuständigkeitsverschiebungen. Aus Sicht der Rechtsunterworfenen scheint eine von Öffnungszeiten abhängige Zuständigkeitsregelung jedenfalls nicht unbedingt rechtsschutzfreundlich, da dies zu Unklarheiten führen könnte, welche Behörde letztlich zuständig ist.

Der Vorarlberger Landesgesetzgeber hat landesgesetzlich die Grundlage für eine sprengelübergreifende Zusammenarbeit mit Zuständigkeitsübergang geschaffen. § 2a Vbg Bezirksverwaltungsgesetz sieht für bestimmte (analog zu Art 15 Abs 10 S 2 Z 1 und 2 B-VG) Fälle vor, dass „[w]enn es im Interesse der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Raschheit gelegen ist, [...] die Landesregierung eine Bezirkshauptmannschaft allgemein oder fallweise ermächtigen [kann], über bestimmte Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit einer anderen Bezirkshauptmannschaft fallen, an deren Stelle zu entscheiden“. Mit der Wortfolge „an deren Stelle zu entscheiden“ in Kombination mit der Bezeichnung „Zuständigkeitsübertragung“ des Artikels ist klar, dass damit der Übergang der Zuständigkeit verbunden ist.

Geht man von einer Zustimmungspflicht nach Art 15 Abs 10 B-VG aus, so bedürfte sowohl die allgemeine wie auch die fallweise Ermächtigung zur Entscheidung über eine bestimmte Angelegenheit der Zustimmung der Bundesregierung. Diese wurde für § 2a Vbg Bezirksverwaltungsgesetz eingeholt.³⁶

Auffällig ist weiters, dass nicht der Landeshauptmann, sondern die Landesregierung zur Erteilung einer solchen Ermächtigung befugt sein

36 Siehe dazu *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 (in FN 137) mit Verweis auf die Erläuterungen (EBRV 64 Blg VlbglT XXIV. GP 60). *Hacksteiner/Ranacher* verweisen auch auf die bislang einzige Verordnung, die auf der Grundlage ergangen ist. Es handelt sich dabei um die Verordnung der Landesregierung über die Konzentration von Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörden bei einer Bezirkshauptmannschaft, LGBI 2/2016. § 1 ermächtigt die „Bezirkshauptmannschaft Feldkirch [...], in Angelegenheiten der Obsorge für unbegleitete minderjährige Fremde an Stelle der Bezirkshauptmannschaften Bludenz, Bregenz und Dornbirn zu entscheiden.“

soll. Dies bedeutet eine Abweichung von in anderen Bundesländern getroffenen Regelungen.³⁷

2) *Kompetenzzentren ohne Zuständigkeitsübergang*

Anders gestaltet sich die Lage bei sogenannten Kompetenzzentren, die nicht mit einem Zuständigkeitsübergang und daher ohne Änderung der äußeren Organisation einhergehen.

Obwohl Kompetenzzentren bei den Bezirkshauptmannschaften bislang nur in Niederösterreich eingerichtet scheinen, ergeben sich doch aus verschiedenen Landesgesetzen (jedoch nicht aus dem entsprechenden niederösterreichischen Bezirkshauptmannschaften-Gesetz) über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften Grundlagen für solche Kompetenzzentren.

So etwa sieht das Burgenländische Bezirkshauptmannschaften-Gesetz in § 2 Abs 4 zweiter Satz vor, dass „[a]us Gründen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit [...] der Landeshauptmann [...] nach Anhörung der betroffenen Bezirkshauptmänner/Bezirkshauptfrauen festlegen [kann], dass bei bestimmten Bezirkshauptmannschaften Bereiche eingerichtet werden, in denen auch einzeln zu bezeichnende Aufgaben in anderen politischen Bezirken besorgt werden.“ Dies bedeutet, dass bestimmte Aufgaben nicht mehr von Mitarbeitern der an sich zuständigen Bezirkshauptmannschaft erledigt werden, sondern von Mitarbeitern einer anderen Bezirkshauptmannschaft bzw gegebenenfalls einer anderen Bezirksverwaltungsbehörde (zB der Magistrat bei Statutarstädten). Nur so kann die Wendung „in anderen politischen Bezirken besorgt“ verstanden werden.

Eine ganz ähnliche Formulierung hat auch der Kärntner Landesgesetzgeber gewählt. Demnach kann „[a]us denselben Gründen [der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit] der Landeshauptmann nach Anhören der jeweiligen Bezirkshauptmänner festlegen, daß bei bestimmten Bezirkshauptmannschaften Bereiche eingerichtet werden, in denen auch die Aufgaben in angrenzenden politischen Bezirken oder Teilen davon besorgt werden.“³⁸ Im Unterschied zur burgenländischen Formulierung nimmt der Kärntner Landesgesetzgeber ausdrücklich nur auf Bezirkshauptmannschaften (und nicht auch auf die Bezirks-

37 Siehe zB nachfolgend 2.

38 § 2 Abs 3 Ktn Bezirkshauptmannschaften-Gesetz (LGBl 19/1982 idF LGBl 128/1997).

verwaltungsbehörden insgesamt) Bezug. Somit ist der Magistrat der Stadt Klagenfurt sowie der Stadt Villach von der Regelung nicht erfasst.

Bestimmungen dieser Art ermöglichen eine sprengelübergreifende Kooperation. Damit ist jedoch kein Zuständigkeitsübergang verbunden, wie aus den Bestimmungen sowohl von Kärnten wie auch des Burgenlandes klar hervorgeht: „Die in solchen Bereichen tätigen Bediensteten unterstehen in fachlicher Hinsicht jener Bezirkshauptmannschaft, auf deren Zuständigkeitsbereich sich ihre jeweilige Tätigkeit bezieht.“³⁹ Damit kann ein und derselbe Bedienstete für mehrere Bezirkshauptmannschaften tätig werden.

Hierfür ist – da es sich lediglich um Maßnahmen der inneren Organisation handelt – keine Zustimmung der Bundesregierung notwendig. Als Kompetenzzentrum wird diese Form der Zusammenarbeit weder im Burgenland noch in Kärnten bezeichnet.

Niederösterreich wiederum hat sogenannte Kompetenzzentren eingerichtet.⁴⁰ Die Wahrnehmung von Aufgaben wurde hier jedoch ausschließlich über eine Reorganisation des inneren Dienstes vorgenommen, sodass auch hier – ähnlich wie im Fall des Burgenlands und Kärntens – keine Änderungen der Zuständigkeit mit der geänderten Organisation einhergehen.⁴¹

IV. Andere Formen von Organisationsverbesserungen

A) *Hintergründe*

Optimierungsversuche können einerseits dahingehend zielen, die Bezirkshauptmannschaften so zu gestalten, dass sie kostensparender und damit auch wirtschaftlicher geführt werden können. Dies zeigen beispielsweise die relevanten Bestimmungen in Kärnten, Niederösterreich und der Steiermark.⁴² Andererseits kann jedoch – abgesehen von wirtschaftlichen Überlegungen – auch eine bessere Erfüllung (und damit

39 § 2 Abs 3 Ktn Bezirkshauptmannschaften-Gesetz. Beinahe ident § 2 Abs 4 Bgld Bezirkshauptmannschaften-Gesetz: „Die in solchen Bereichen verwendeten Bediensteten unterstehen in fachlicher Hinsicht jener Bezirkshauptmannschaft, auf deren Zuständigkeitsbereich sich ihre jeweilige Tätigkeit bezieht.“

40 Siehe dazu den Beitrag von *Enzinger* unter II.

41 Siehe dazu den Beitrag von *Enzinger* unter II.

42 § 2 Abs 3 Ktn Bezirkshauptmannschaften-Gesetz, § 2 Nö Bezirkshauptmannschaften-Gesetz (LGBl 96/2015), § 4 Abs 3 Stmk Bezirkshauptmannschaften-Gesetz.

Qualitätssteigerung) der zu leistenden Aufgabe oder die bessere Erreichbarkeit der Leistung für die Rechtsunterworfenen⁴³ als Ziel dienen. Schließlich kann auch die Natur der zu erledigenden Aufgabe hinter Bestimmungen stecken, die eine Optimierung der Struktur der Aufgabenerfüllung ermöglichen. Auch eine Kombination der verschiedenen Ziele ist denkbar und teilweise auch gesetzlich verankert.⁴⁴

Die im Nachfolgenden untersuchten Optimierungsversuche bestehen in der Bündelung von Kompetenzen oder zumindest in Abweichungen vom Standardfall der Erledigung von Aufgaben durch ein bestimmtes Referat einer Bezirkshauptmannschaft vor Ort.

B) Politische Expositur

Die politische Expositur ist eine relativ traditionsreiche Form einer Abweichung von der Standard-Organisation einer Bezirkshauptmannschaft. Sie kann als eine Alternative zur Einrichtung eines weiteren Sprengels erachtet werden. Noch immer gilt, dass „[d]ie *politische Expositur* [...] *ein im Organisationsaufbau der österreichischen Behörden selten vorkommendes Gebilde*“⁴⁵ ist. Die seltene Einrichtung von politischen Exposituren lässt sich „*einerseits aus der eigenartigen Zwischenstellung der pE [politischen Expositur] zwischen einer selbständigen Behörde und einer unselbständigen Amtsstelle, andererseits aus der daraus resultierenden Unsicherheit hinsichtlich ihrer rechtlichen Einstufung in die nach der österreichischen Rechtsordnung möglichen organisatorischen Gestaltungen*“⁴⁶ erklären. Historische Argumente sprechen dafür,⁴⁷ dass die Auffassung, dass die politischen Exposituren zwar für alle in ihrem Bereich liegenden Angelegenheiten – wie gewissermaßen eine „*Mini-Bezirkshauptmannschaft*“⁴⁸ – zuständig sind, jedoch diese Festlegung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit nicht außenwirksam ist, zutrifft.⁴⁹ Die politischen Exposituren unterstehen dem Bezirks-

43 § 2 Nö Bezirkshauptmannschaften-Gesetz.

44 § 2 Nö Bezirkshauptmannschaften-Gesetz kombiniert wirtschaftliche Überlegungen mit der besseren Erreichbarkeit für die Bürgerinnen und Bürger.

45 Stolzlechner, ZfV 1976, 125.

46 Stolzlechner, ZfV 1976, 125.

47 Stolzlechner, ZfV 1976, 126.

48 Freiberger/Krenn, Organisation 43.

49 Freiberger/Krenn, Organisation 43.

hauptmann;⁵⁰ sie sind daher weisungsgebunden.⁵¹ Die Einrichtung von politischen Exposituren ist in der Steiermark schon durch das Bezirkshauptmannschaften-Gesetz geregelt. Demnach sind politische Exposituren durch Dienstanweisung des Landeshauptmanns unter Benachrichtigung der Landesregierung zu errichten.⁵²

Waren politische Exposituren vormalig in Kärnten und der Steiermark vorgesehen,⁵³ besteht mittlerweile lediglich die politische Expositur Gröbming in der Steiermark fort.⁵⁴ Allerdings ist der politischen Expositur Gröbming nach *Freiberger/Krenn* ein „im Vergleich zu vor 2013 deutlich kleiner gewordenen Ausschnitt aus der sachlichen Zuständigkeit der BH“⁵⁵ übertragen, sodass bei der politischen Expositur nicht von einer umfassenden Zuständigkeit ausgegangen werden kann.

Auch wenn jüngst in Niederösterreich der Ruf nach Einrichtung einer politischen Expositur laut wurde,⁵⁶ so ist eine weitere Ausdehnung des Modells der politischen Expositur wohl nicht zu erwarten. Dies scheint nicht zuletzt in deren Zwischenstellung begründet zu sein.

C) Außenstellen

Im Gegensatz zu den politischen Exposituren, denen grundsätzlich eine Zuständigkeit zur Erledigung aller der Bezirkshauptmannschaft übertragenen Verwaltungsaufgaben zukommen kann, ist Außenstellen lediglich die Erledigung von bestimmten Aufgaben, ohne Übertragung einer Zuständigkeit zugewiesen. Außenstellen kommt daher keine eigene sachliche und örtliche Zuständigkeit zu.

Außenstellen können Teil eines Referates sein. Beispielhaft kann hier die Steiermark angeführt werden.⁵⁷

Ähnlich wie in der Steiermark gestaltet sich auch die Rechtslage im Burgenland: Auch hier kann „[a]us Gründen der Zweckmäßigkeit, Wirt-

50 § 4 Abs 3 Stmk Bezirkshauptmannschaftengesetz.

51 *Stolzlechner*, ZfV 1976, 126.

52 § 4 Abs 3 Stmk Bezirkshauptmannschaftengesetz.

53 *Stolzlechner*, ZfV 1976, 125 (FN 38).

54 *Freiberger/Krenn*, Organisation 37.

55 *Freiberger/Krenn*, Organisation 43.

56 <www.noen.at/klosterneuburg/eigenes-kennzeichen-taferlstreit-in-klosterneuburg-jetzt-wird-spoer-aktiv-stefan-schmuckenschlager-autokennzeichentafeln-norbert-hofer-karl-schmid/78.048.089#> (27.2.2018).

57 *Freiberger/Krenn*, Organisation 43.

schaftlichkeit und Sparsamkeit [...] der Landeshauptmann nach Anhörung der betroffenen Bezirkshauptmänner/Bezirkshauptfrauen für Referate oder Teile von Referaten von Bezirkshauptmannschaften unter Festlegung eines Tätigkeitssprengels einen Amtssitz außerhalb des Sitzes der Bezirkshauptmannschaft festlegen.“⁵⁸

Auch das niederösterreichische Gesetz über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften sieht Außenstellen vor (§ 2). Diese können durch den Landeshauptmann bzw die Landeshauptfrau „im Interesse einer ökonomischen Führung der Verwaltung und zur Gewährleistung der besseren Erreichbarkeit der Bezirkshauptmannschaft für die Bewohner und Bewohnerinnen abgelegener Gebietsteile eines Verwaltungsbezirkes“ verfügt werden.⁵⁹ Sie können entweder ständige Außenstellen sein oder über überhaupt keinen ständigen Amtsbetrieb verfügen. Die Aufgaben ergeben sich aus der vom Landeshauptmann oder der Landeshauptfrau stammenden Verfügung (Weisung). Diese Aufgaben werden „unter der Leitung und Aufsicht des Bezirkshauptmannes oder der Bezirkshauptfrau“⁶⁰ besorgt. Die niederösterreichischen Außenstellen sind dabei, anders als in der Steiermark, nicht unbedingt Teil eines Referates.

Im Unterschied zur politischen Expositur kommen einer Außenstelle in der Regel nicht alle Aufgaben, die auch von der Bezirksverwaltungsbehörde zu erledigen wären, zu.

D) *Zwei-Standorte-Modell*⁶¹ als besondere Ausprägung von Außenstellen

In der Steiermark hat sich im Zuge der Umstrukturierungen der vergangenen Jahre ein eigenes Modell herausgebildet, das jedoch letztlich eine Form der Einrichtung einer Bezirkshauptmannschaft mit Außenstelle entspricht.⁶² Dabei teilt sich eine Bezirkshauptmannschaft auf zwei Standorte auf. Hintergrund dafür ist die in der Steiermark erfolgte

58 § 2 Abs 4 Bgld Bezirkshauptmannschaften-Gesetz.

59 § 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz.

60 § 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz.

61 Zum Begriff siehe *Freiberger/Krenn, Organisation* 43. Vgl zB den nunmehrigen Bezirk Hartberg-Fürstenfeld, der aus den zwei vormaligen Bezirken Hartberg und Fürstenfeld besteht. Sitz der Bezirkshauptmannschaft ist nunmehr in Hartberg, in Fürstenfeld befindet sich eine (von mehreren) Außenstellen, siehe <www.bh-hartberg-fuerstenfeld.steiermark.at/cms/ziel/59835626/DE/> (27.2.2018).

62 *Freiberger/Krenn, Organisation* 43 f.

Zusammenlegung von Bezirken. Die Standorte der (neuen) Bezirkshauptmannschaft teilen sich dabei auf die Standorte der früheren, dh vor der Zusammenlegung bestanden Standorte, auf. Formal betrachtet fungiert ein Standort dabei aber als Hauptstandort, während der zweite Standort lediglich eine Außenstelle darstellt.

Im Gegensatz zu anderen Landesgesetzen, die die Frage, wie Außenstellen einzurichten sind, explizit regeln,⁶³ trifft das Stmk Bezirkshauptmannschaftengesetz keine Regelung darüber, sondern lediglich über die politische Expositur. Öffentlich bekannt wird die Aufteilung auf zwei Standorte lediglich über die entsprechenden Informationen, die man auf der jeweiligen Homepage der Bezirkshauptmannschaft abrufen kann.⁶⁴

E) Referatsverlegung

Die Tiroler Regelung der Organisation der Bezirkshauptmannschaften weist ein besonderes Spezifikum auf: Gemäß § 3 Abs 4 kann der Bezirkshauptmann „sofern es die Eigenart und der Umfang der Aufgaben erfordert, mit Zustimmung des Landeshauptmannes Referate an einen außerhalb des Sitzes der Bezirkshauptmannschaft gelegenen Ort verlegen.“ Dies bedeutet jedoch keine sprengelübergreifende Kooperationsmöglichkeit. Es geht vielmehr darum, zu ermöglichen, bestimmte Referate aus der Überlegung der besseren Aufgabenwahrnehmung heraus, an einen anderen Ort, wie den der Bezirkshauptmannschaft zu verlegen – dieser andere Ort muss dabei aber noch immer im Sprengel der das Referat ausgliedernden Bezirkshauptmannschaft liegen.

V. Rechtssicherheit und Transparenz

Der Versuch, die Effizienz der Bezirksverwaltungsbehörden durch Organisationsmaßnahmen zu steigern, war – zumindest bezüglich der Länder Niederösterreich und Steiermark – auch Gegenstand einer Untersuchung des Rechnungshofs.⁶⁵ Ein Kritikpunkt des Rechnungshofs bezog sich darauf, dass die Änderung der inneren Organisation aus Sicht

63 Siehe zB § 2 Abs 3 Ktn Bezirkshauptmannschaften-Gesetz.

64 <www.bh-hartberg-fuerstenfeld.steiermark.at/cms/ziel/59835708/DE/> (27.2.2018).

65 Bericht des Rechnungshofs, Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz (Mai 2014).

der Bürgerinnen und Bürger das Risiko der Intransparenz von Abläufen berge.⁶⁶

ME ist dieses Risiko tatsächlich vorhanden und sollte auch ernst genommen werden. Mangelnde Transparenz kann nämlich auch dazu führen, dass Effizienzsteigerungen von der Bevölkerung nicht oder erschwert wahrgenommen werden. Diesem Risiko könnte jedoch mit der Veröffentlichung der die innere Organisation ändernden Verwaltungsverordnungen begegnet werden.

VI. Ausblick

Die geschilderten Entwicklungen zeigen, dass die Landesgesetzgeber durchaus erfindungsreich sind, wenn es um neue Modelle der Organisation der Bezirkshauptmannschaften geht. Diese Neuerungen sind dabei nicht nur von Sparzwängen geleitet, sondern haben vielfach auch eine bessere Erreichbarkeit der Behörden und eine Qualitätssteigerung für die Bürgerinnen und Bürger zum Ziel.

66 Bericht des Rechnungshofs, Bezirkshauptmannschaften 44.

Demokratisierung der Bezirksverwaltung

I. Einleitung

Die Bezirksverwaltung wird in Österreich seit 150 Jahren ganz überwiegend von den Bezirkshauptmannschaften wahrgenommen. Dabei handelt es sich bekanntlich um monokratisch organisierte Landesbehörden, denen eine subsidiäre Allzuständigkeit zur Führung der mittelbaren Bundesverwaltung sowie der Landesverwaltung zukommt.¹ An deren Spitze steht mit dem Bezirkshauptmann ein von der Landesregierung ernannter² Verwaltungsbeamter, der für die gesamte Geschäftsführung verantwortlich und entscheidungsbefugt ist.³ Aufgrund ihrer „autokratischen“ Ausgestaltung stellen die Bezirkshauptmannschaften nach einer Formulierung in der Lehre „eine Durchbrechung des demokratischen Konzepts der Bundesverfassung dar“.⁴

Zwar sind auch sie insofern in den demokratischen Legitimationszusammenhang der Bundesverfassung⁵ eingebunden, als sie den Weisungen übergeordneter Verwaltungsorgane unterworfen sind, die von demokratisch gewählten Vertretungskörpern bestellt oder ihnen gegenüber zumindest verantwortlich sind.⁶ Die Bezirkshauptmänner sind je-

1 ZB Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) Rz 832, 834; Pürgy, Bezirksverwaltungsbehörden, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd I (2012) Rz 1.

2 Siehe zB B. Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ (2017) Rz 312.

3 Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht Rz 832; Bescheide werden vom Bezirkshauptmann selbst oder in dessen Auftrag erlassen. Siehe VwGH 17.11.2008, 2008/17/0190, unter Berufung auf Antoniolli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1996) 434.

4 So Kahl/Weber, Allgemeines Verwaltungsrecht⁶ (2017) Rz 308; ebenso Pürgy, Bezirksverwaltungsbehörden Rz 4.

5 Vgl allgemein Eberhard, Demokratische Verwaltung und „Demokratisierung aller Lebensbereiche“, ZfV 2015, 158 (159 f).

6 Organisatorisch sind die Bezirkshauptmänner – freilich nur bezogen auf Angelegenheiten des „inneren Dienstes“ – dem Landeshauptmann unterstellt. Dazu näher Adamovic et al, Österreichisches Staatsrecht, Bd 2: Staatliche Organisation³ (2013) Rz 31.017; in inhaltlicher Hinsicht ist der Bezirkshauptmann im Rahmen der Landesverwaltung an die Weisungen der Landesregierung bzw ihrer zuständigen Mitglieder, im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung an die Weisungen des Landeshauptmannes sowie im Rahmen der Sicherheitsverwaltung an die Weisungen der Landespolizeidirektionen gebunden. ZB B Raschauer, Verwaltungsrecht Rz 311, 282; vgl auch Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht. System (1972) 600.

doch nicht durch Wahlen legitimiert. Lediglich in Städten mit eigenem Statut (Statutarstädte) iSd Art 116 Abs 3 B-VG obliegt dem vom Gemeinderat oder von den Wahlberechtigten direkt gewählten⁷ Bürgermeister (neben der gemeindlichen Selbstverwaltung) die Führung der Agenden der Bezirksverwaltung; nur in Statutarstädten sind demnach – wenn gleich selbstverständlich unter Weisungsbindung – gewählte Verwaltungsorgane Träger der Bezirksverwaltung.

Freilich wird in Österreich seit dem Ende der Monarchie immer wieder eine „Demokratisierung der Bezirksverwaltung“, iSd Führung der Bezirksverwaltung durch gewählte Vertreter, gefordert.⁸ Das B-VG enthält in seiner geltenden Fassung in Art 120 B-VG eine verfassungsprogrammatische Bestimmung, durch deren „Aktivierung“ die Erfüllung dieses Reformvorhabens möglich wäre.⁹ Diese Bestimmung steht allerdings auch unter einem „Verfassungsvorbehalt“, weil eine Demokratisierung der Bezirksverwaltungsbehörden danach ein Tätigwerden des Verfassungsgesetzgebers voraussetzt. Ist doch gemäß Art 120 B-VG die „Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden, deren Einrichtung nach dem Muster der Selbstverwaltung sowie die Festsetzung weiterer Grundsätze für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern [...] Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung“; die Ausführungsgesetzgebung obliegt demgegenüber den Ländern. Während in den letzten Jahrzehnten bereits mehrmals in Regierungsvorlagen die Streichung von Art 120 B-VG vorgeschlagen wurde,¹⁰ wurde in jüngerer Zeit insbesondere vom Österreichischen Städtebund angesichts der angespannten finanziellen Situation der Gemeinden die Schaffung von Gebietsgemeinden im Zusammenhang mit einer groß angelegten Kommunalreform ins Spiel gebracht.¹¹

7 Vgl Art 117 Abs 6 B-VG.

8 ZB *Demmelbauer/Pesendorfer*, Demokratisierung der Bezirksverwaltung² (1980) 7; dazu noch näher unten II.A.

9 Dazu bereits eingehend und mwN *Holoubek/Potacs/Scholz*, Gebietsgemeinden – eine verfassungspolitische Alternative?, JRP 2013, 118 (130 ff); *dieselben*, Art 120 B-VG als Instrument der Gemeindekooperation?, in: Kommunalwissenschaftliche Gesellschaft (Hg), Gemeindekooperationen – vom Kirchturmdenken zur vernetzten Region (2013) 45 (60 f).

10 Vgl *Wieser*, Zur Demokratisierung der Bezirksverwaltung in Österreich, *International and Comparative Law Review* 2008/20-21, 69 (69, 72).

11 Siehe insbesondere *Schmid*, Ein Ausblick – Gebietsgemeinden als Zukunftsmodell? oder das „Monster von Loch Ness“ der Bundesverfassung als Retter der Kommunalreform, in: Kahl (Hg), Offen in eine gemeinsame Zukunft. FS 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle (2012) 265; vgl auch *Holoubek/Potacs*, Verwaltungsreform durch Gebietsgemeinden, ÖGZ 2013, 54 sowie die in FN 9 zitierten Beiträge von *Holoubek/Potacs/Scholz*.

Ziel dieses Beitrages ist es, aufbauend auf bereits an anderer Stelle angestellten Überlegungen¹² das Reformpotenzial des Art 120 B-VG aufzuzeigen. Dazu ist zunächst einmal das in dieser Bestimmung enthaltene Verfassungsprogramm (einschließlich der vorangegangenen Rechtsentwicklung) zu skizzieren, wobei auch auf die aus Art 120 B-VG resultierenden Grenzen für die Schaffung von neuen Statutarstädten auf einfachgesetzlicher Basis eingegangen wird (II.). Im Anschluss daran werden die aus verfassungswissenschaftlicher Sicht für die Einrichtung von Gebietsgemeinden sprechenden Argumente und dabei insbesondere auch die Vorteile gegenüber anderen gemeindeübergreifenden Organisationformen herausgearbeitet (III.). Darauf folgt eine Auseinandersetzung mit den zentralen demokratietheoretischen Einwänden gegen eine „Demokratisierung der Bezirksverwaltung“ (IV.), bevor auf die Elemente einer möglichen verfassungsrechtlichen Regelung der Gebietsgemeinden eingegangen wird (V.). Ein kurzes Resümee schließt sodann den Beitrag ab (VI.).

II. Das Verfassungsprogramm des Art 120 B-VG

A) *Rechtsentwicklung*

Als Vorbild für die im B-VG bislang nur programmatisch erwähnten Gebietsgemeinden gelten die im provisorischen Gemeindegesetz 1849¹³ ebenfalls programmatisch verankerten Bezirksgemeinden.¹⁴ Danach war ein stufenweiser Aufbau der Gemeindeselbstverwaltung geplant, dem zufolge es zu einer Zusammenfassung von Orts- zu Bezirksgemeinden und deren Zusammenfassung zu Kreisgemeinden kommen sollte; dieses Programm wurde jedoch nicht umgesetzt.¹⁵ Stattdessen wurden durch das Staatsgrundgesetz über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden¹⁶ die Bezirkshauptmannschaften als monokratische Verwaltungsbehörden mit dem Bezirkshauptmann an der Spitze geschaffen.¹⁷ In manchen Kronländern bestanden allerdings neben den Bezirkshauptmannschaften sogenannte Bezirksvertretungen.

12 *Holoubek/Potacs/Scholz*, JRP 2013, 118 ff; *dieselben*, Instrument 45 ff.

13 RGBI 170/1849.

14 *Kahl*, Art 120 B-VG, in: *Kneih/Lienbacher* (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (4. Lfg 2006) Rz 1.

15 *Ebenda*.

16 RGBI 44/1868.

17 *ZB Miehsler*, *Demokratisierung der Bezirksverwaltung in Österreich*, in: *FS Kelsen* (1971) 141 (142).

Bei ihnen handelte es sich um Selbstverwaltungskörper mit eigener Rechtspersönlichkeit, deren Mitglieder in der Ausübung ihres Amtes frei waren und durch Volkswahl bestellt wurden.¹⁸ Ihnen war freilich nur ein beschränkter Aufgabenkreis zugewiesen.¹⁹

Eine weitgehende „Demokratisierung der Bezirksverwaltung“ wurde Anfang des 20. Jahrhunderts vehement von der österreichischen Sozialdemokratie, insbesondere von *Karl Renner*, gefordert.²⁰ Von den Sozialdemokraten wurde das sogenannte „große Selbstverwaltungsprogramm“ propagiert, wonach die Bevölkerung durch gewählte Vertreter auf allen Ebenen der staatlichen Verwaltung mitwirken sollte.²¹ Dieses Vorhaben wurde dann dem Grundsatz nach auch im B-VG 1920 verankert.²² Nach den detaillierten programmatischen Bestimmungen des Art 115 bis 120 B-VG 1920 sollte es sich bei Gebietsgemeinden um mehrere Ortsgemeinden zusammenfassende Gebietskörperschaften handeln, „die sich aus hierarchischer Sicht zwischen Ortsgemeinde und Land schieben sollten“. ²³ Aufgrund des Widerstandes von christlich-sozialer Seite kam es freilich zu keiner Verwirklichung des großen ²⁴ Selbstverwaltungsprogramms. ²⁵ Angesichts der in der zweiten Republik zwischen SPÖ und ÖVP prolongierten Auffassungsunterschiede zur „Demokratisierung der Bezirksverwaltung“ konnte auch im Rahmen der Gemeindeverfassungs-Novelle 1962 ²⁶ keine Einigung über die Schaffung von Gebietsgemeinden erzielt werden. ²⁷ Mit dieser Verfassungsnovelle wurde das Selbstverwaltungsprogramm auf Gemeindeebene umgesetzt, ²⁸ während die Bezirksebene diesbezüglich außen vor ge-

18 Ebenda.

19 *Kahl*, Art 120 B-VG Rz 1.

20 Siehe *Olechowski*, Von der „Ideologie“ zur „Realität“ der Demokratie, in: Ehs (Hg), *Hans Kelsen. Eine politikwissenschaftliche Einführung* (2009) 113 (123); vgl ferner *Demmelbauer/Pesendorfer*, „Demokratisierung“ 8 f; *Kahl*, Art 120 B-VG Rz 1; *Miehsler*, Demokratisierung 144 ff.

21 Dazu etwa *Miehsler*, Demokratisierung 144 f; *Demmelbauer/Pesendorfer*, „Demokratisierung“ 8 f.

22 *Wieser*, Demokratisierung 71.

23 *Kahl*, Art 120 B-VG Rz 1; näher zum Verfassungsprogramm der Art 115 bis 120 B-VG 1920 bereits *Holoubek/Potacs/Scholz*, JRP 2013, 130.

24 Ebenso wenig wurde das als Übergangslösung verfassungsrechtlich verankerte „kleine Selbstverwaltungsprogramm“ verwirklicht. Dazu nur *Miehsler*, Demokratisierung 146 f.

25 Siehe nur *Olechowski*, „Ideologie“ 123.

26 BGBl 205/1962.

27 Siehe insbesondere *Miehsler*, Demokratisierung 157 ff; ferner zB *Kahl*, Art 120 B-VG Rz 1.

28 Etwa *Demmelbauer/Pesendorfer*, „Demokratisierung“ 8; *Storr*, Die verfassungsrechtliche Garantie der Gemeindeautonomie. Überlegungen zu Gefährdungen der gemeindlichen Selbstverwaltung, ZfV 2017, 271 (272).

lassen und das auf die Gebietsgemeinden bezogene Verfassungsprogramm auf den heute noch geltenden Art 120 B-VG reduziert wurde.²⁹

B) Das heutige Verfassungsprogramm

Das heutige Verfassungsprogramm des Art 120 B-VG ist im Vergleich zu den ausführlichen programmatischen Vorschriften der Art 115 bis 120 B-VG 1920 deutlich „geschmälert“.³⁰ Dennoch sind auch dieser Bestimmung gewisse grundsätzliche Aussagen zur Vorstellung des Bundesverfassungsgesetzgebers hinsichtlich allfälliger Gebietsgemeinden zu entnehmen.³¹ Art 120 B-VG behält mit den Worten von *Arno Kahl* „die grundsätzliche Ausgestaltung einer demokratisch organisierten Bezirksverwaltung nach dem Muster der Selbstverwaltung“ dem Bundesverfassungsgesetzgeber vor,³² der freilich auch Änderungen des dem Art 120 B-VG zugrundeliegenden Konzepts vornehmen kann.³³ Wie der VfGH bereits 1972 festgehalten hat,³⁴ sollen nach dem Konzept von Art 120 B-VG die Ortsgemeinden „trotz des Zusammenschlusses zu einer Gebietsgemeinde“ bestehen bleiben.³⁵ Durch diesen Weiterbestand der zur Gebietsgemeinde zusammengefassten Ortsgemeinden unterscheidet sich das Konzept der Gebietsgemeinden grundlegend von Gemeindefusionen.³⁶ Sowohl von der interkommunalen Kooperation als auch von der bloßen Vereinigung von Ortsgemeinden heben sich Gebietsgemeinden iSd Art 120 B-VG dadurch ab, dass in ihrem Rahmen zusätzlich zur kommunalen Verwaltung auch Agenden der Bezirksverwaltung besorgt werden sollen.³⁷ Der Umfang der Besorgung von Bezirksverwaltungsaufgaben durch Gebietsgemeinden, die Abgrenzung ihres Aufgabenbereiches gegenüber jenem der Ortsgemeinden etc, ist von der Ausgestaltung durch den Bundesverfassungsgesetzgeber abhängig. Dieser ist dabei zwar letztlich durch Art 120 B-VG inhaltlich nicht gebunden, weil er diesen auch abschaffen oder zumindest abändern könnte. Nach der geltenden Verfassungsprogrammatisierung sollte sich die

29 *Demmelbauer/Pesendorfer*, „Demokratisierung“ 9 f; *Kahl*, Art 120 B-VG Rz 1.

30 *Kahl*, Art 120 B-VG Rz 1.

31 Siehe bereits *Holoubek/Potacs/Scholz*, JRP 2013, 131.

32 *Kahl*, Art 120 B-VG Rz 1.

33 Siehe bereits *Holoubek/Potacs/Scholz*, JRP 2013, 131; soweit dabei freilich die Ausführungskompetenz der Länder beseitigt würde, wäre eine Zustimmung des Bundesrates nach Art 44 Abs 2 B-VG erforderlich.

34 VfSlg 6.697/1972.

35 Vgl auch *Ringhofer*, Die österreichische Bundesverfassung (1977) 379.

36 *Holoubek/Potacs/Scholz*, Instrument 60.

37 *Holoubek/Potacs/Scholz*, JRP 2013, 131.

Bundesverfassungsgesetzgebung aber auf die Aufstellung von Grundsätzen beschränken, während die Ausführungsgesetzgebung der Landesgesetzgebung obliegen würde.³⁸

C) Aus Art 120 B-VG resultierende Schranken für neue Statutarstädte

Ungeachtet seiner fehlenden unmittelbaren Anwendbarkeit kommt Art 120 B-VG (im Rahmen einer systematischen Interpretation) eine gewisse normative Bedeutung bei der Interpretation anderer Verfassungsbestimmungen zu. So wird nach herrschender Lehre die Befugnis des Landesgesetzgebers zur Gliederung des Landesgebietes in Gemeinden durch die in Art 120 B-VG normierte Kompetenz des Bundesverfassungsgesetzgebers zur Schaffung von Gebietsgemeinden begrenzt.³⁹ Die Gefahr einer Umgehung des Art 120 B-VG besteht demnach insbesondere bei Städten mit eigenem Statut iSd Art 116 Abs 3 B-VG, die ebenfalls neben der Gemeindeverwaltung die Bezirksverwaltung zu besorgen haben.⁴⁰ Eine verfassungswidrige Umgehung des Art 120 B-VG und des dort normierten „Verfassungsvorbehaltes“ könnte vor allem in zwei Konstellationen vorliegen:⁴¹

Zum einen wäre es wohl verfassungswidrig, wenn mehrere räumlich weit auseinanderliegende Gemeinden fusioniert würden und diese neue Großgemeinde in weiterer Folge zur Statutarstadt erhoben würde; dies wäre etwa bei der einfachgesetzlichen Zusammenlegung aller Gemeinden Osttirols zu einer Gemeinde „Lienz“ der Fall, der im Anschluss daran gemäß Art 116 Abs 3 B-VG das Stadtrecht verliehen würde. Zum anderen wäre aber auch dann eine Verfassungsverletzung anzunehmen, wenn einer bereits zur Statutarstadt erhobenen Gemeinde einfachgesetzlich räumlich relativ weit entfernte Umlandgemeinden eingegliedert werden würden. In beiden Konstellationen würden die betreffenden Großgemeinden wohl den Charakter von Gebietsgemeinden annehmen, deren Schaffung jedoch nach Art 120 B-VG dem Bundesverfassungsgesetzgeber vorbehalten ist.⁴²

38 *Holoubek/Potacs/Scholz*, Instrument 60.

39 *MwN Holoubek/Potacs/Scholz*, JRP 2013, 127.

40 So schon *Holoubek/Potacs/Scholz*, Instrument 57; *dieselben*, JRP 2013, 127; zustimmend *Storr*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Gemeindegebietsreform, JBl 2016, 137 (146).

41 Siehe bereits *Holoubek/Potacs/Scholz*, Instrument 57; *dieselben*, JRP 2013, 127; dem folgend *Storr*, JBl 2016, 146.

42 *Holoubek/Potacs/Scholz*, JRP 2013, 127.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass Art 116 Abs 3 B-VG auf „Städte“ abstellt. Es ist daher fraglich, ob Gemeinden ohne einen „Stadtcharakter“ überhaupt von dieser Verfassungsvorschrift erfasst sind. Aber selbst, wenn eine der von einer großflächigen Fusion betroffenen Gemeinden einen „Stadtcharakter“ besäße, wären derartigen Vorhaben aufgrund der dargestellten Gefahr der Umgehung von Art 120 B-VG verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt.⁴³

III. Das Reformpotential des Art 120 B-VG aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht

Wie bereits an anderer Stelle eingehend herausgearbeitet, weisen sämtliche gemeindeübergreifende Organisationsformen (Gemeindekooperationen, Gemeindevereinigungen, Gebietsgemeinden) Vorteile auf, die sich mit den Schlagworten Kostenersparnis, Effizienz und politisches Gewicht umschreiben lassen.⁴⁴ Eine vergleichende Bewertung der verschiedenen gemeindeübergreifenden Organisationsformen anhand der Kriterien Identität, optimaler Ressourceneinsatz und finanzieller Vorteil ergibt in aller Kürze zusammengefasst⁴⁵ folgendes Bild:

- Die Aspekte eines optimalen Ressourceneinsatzes und der damit verbundenen finanziellen Einsparungen sprechen eindeutig für Gebietsgemeinden und Gemeindefusionen und gegen bloße interkommunale Zusammenarbeit.
- Demgegenüber ist die möglichst weitgehende Erhaltung der Gemeindeidentität zugunsten von Gemeindekooperationen ins Treffen zu führen.
- Allerdings wiegt das Argument der Gemeindeidentität zugunsten von Kooperationen bei näherer Betrachtung nicht allzu schwer, da ein allfälliger Identitätsabbau im Zusammenhang mit Fusionen bzw der Schaffung von Gebietsgemeinden durch organisatorische Maßnahmen abgefedert werden kann.
- Insgesamt sind aufgrund des effizienteren Ressourceneinsatzes, den damit einhergehenden finanziellen Einsparungen sowie der Möglichkeit, einen allfälligen Identitätsabbau mit organisatorischen Maßnahmen zu kompensieren, die Zusammenlegung von Gemeinden

⁴³ Holoubek/Potacs/Scholz, JRP 2013, 135.

⁴⁴ Holoubek/Potacs/Scholz, JRP 2013, 132; *dieselben*, Instrument 62 f.

⁴⁵ Eingehend Holoubek/Potacs/Scholz, JRP 2013, 132 ff; *dieselben*, Instrument 63 ff.

sowie die Schaffung von Gebietsgemeinden der bloßen interkommunalen Kooperation vorzuziehen.

- Gebietsgemeinden weisen gegenüber Gemeindezusammenlegungen im Wesentlichen folgende Vorteile auf: Zum ersten ist für sie der Aspekt einer höheren Identitätswahrung ins Treffen zu führen. Zum zweiten spricht für sie ein höheres Optimierungspotential (insbesondere durch die Besorgung von Gemeinde- und Bezirksverwaltungsagenden). Und schließlich geht mit der Schaffung von Gebietsgemeinden auf verfassungsrechtlicher Basis im Hinblick auf die nicht ganz scharfen verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsbedingungen für Gemeindefusionen eine höhere Rechtssicherheit einher.
- Insgesamt sprechen daher auf Grundlage einer abwägenden Gesamtbetrachtung zumindest gute Gründe dafür, von der verfassungsrechtlichen Ermächtigung des Art 120 B-VG Gebrauch zu machen.

IV. Gebietsgemeinden aus demokratietheoretischer Sicht

Den herausgearbeiteten Vorzügen von Gebietsgemeinden – insbesondere im Hinblick auf effizienten Ressourceneinsatz und finanzielle Vorteile – könnten aber möglicherweise gewisse demokratietheoretische Einwände entgegengehalten werden. Die prominentesten Kritiker der Demokratisierung der Bezirksverwaltung in Österreich waren *Hans Kelsen* und *Adolf Julius Merkl*.⁴⁶ *Kelsen* stand der Idee einer „Demokratisierung der Bezirksverwaltung“ zunächst positiv gegenüber.⁴⁷ Später relativierte er diese Position jedoch zusehends⁴⁸ und sprach sich genauso wie *Merkl*⁴⁹ fortan für eine autokratisch organisierte Bezirksverwaltung aus.

Besonders wesentlich erscheinen dabei zwei Gedanken *Kelsens*.⁵⁰ Einerseits macht ihm zufolge eine demokratisch ausgerichtete Organ-
kreation von Vornherein nur dann Sinn, wenn es nicht um die klassisch
konditional-determinierte Vollziehung von Gesetzen geht, also den zu-
ständigen Organen freies Ermessen eingeräumt ist. Andererseits sei

46 Siehe dazu und zum Folgenden insbesondere *Olechowski*, „Ideologie“ 124 ff mwN.

47 Dazu mwN *Olechowski*, „Ideologie“ 124.

48 Siehe insbesondere *Kelsen*, Demokratisierung der Verwaltung, ZfV 1921, 5 (11 ff); *Olechowski*, „Ideologie“ 124.

49 MwN *Olechowski*, „Ideologie“ 124 f.

50 Vgl auch *Olechowski*, „Ideologie“ 125.

aber gerade eine weitgehende Ermessensübung durch demokratisch legitimierte Organe demokratiepolitisch nicht wünschenswert; wörtlich führt Kelsen dazu aus: „Nur bei weitgehender Ermessensfreiheit ist eine ersprießliche Funktion demokratischer Verwaltung zu erwarten. Das bedeutet aber, daß die Verwaltungsdemokratie eine starke Tendenz zur Dezentralisation in sich birgt. Dem Willen der Glieder kann nur auf Kosten des Willens des Ganzen Spielraum gewährt werden“.⁵¹

Bernd Wieser hat freilich treffend festgehalten, dass „das streng legalitätsgläubige Verwaltungsmodell Kelsen/Merkl'scher Prägung⁵² zunehmend differenzierter gesehen und damit relativiert“ wird.⁵³ Als Beispiele für die teilweise Wegentwicklung von der klassisch konditional-determinierten Hoheitsverwaltung werden in der Lehre insbesondere⁵⁴ die Privatwirtschaftsverwaltung sowie die Planungsverwaltung genannt.⁵⁵ Während das Legalitätsprinzip für die Privatwirtschaftsverwaltung nach herrschender Auffassung nicht gilt⁵⁶ und es nach der jüngeren Rechtsprechung des VfGH⁵⁷ zwar prinzipiell keine Determinierung des nicht-hoheitlichen Bereichs verlangt, aber sehr wohl im Falle einer gesetzlichen Regelung greift,⁵⁸ gilt heute herrschender Lehre und Rechtsprechung für den Bereich der Hoheitsverwaltung ein „differenziertes Lega-

51 Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie² (1929) 74.

52 Der Begriff wurde von Öhlinger, Der Stufenbau der Rechtsordnung. Rechtstheoretische und ideologische Aspekte (1975) 34, geprägt; vgl. Olechowski, „Ideologie“ 126, Fn 74.

53 Wieser, Demokratisierung 74.

54 Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass anders als zu Zeiten von Kelsen und Merkl in beträchtlichem Umfang weisungsfreie Verwaltung verfassungsrechtlich zulässig ist. Siehe die verfassungsrechtliche Ermächtigung in Art 20 Abs 2 B-VG; insbesondere das EU-Recht führte und führt in erheblichem Ausmaß zu unabhängigen Verwaltungseinheiten. Dazu Merli, Einwirkungen des Unionsrechts auf die Verwaltungsorganisation, in: Griller et al (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015) 475 (477 ff); vgl. insbesondere auch Art 20 Abs 2 Z 8 B-VG betreffend die Weisungsfreistellung von, „soweit dies nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union geboten ist“.

55 Siehe insbesondere Demmelbauer/Pesendorfer, „Demokratisierung“ 41 ff; ferner etwa Wieser, Demokratisierung 74.

56 Grundlegend Rill, Gliedstaatsverträge (1972) 298 f; derselbe, Demokratie, Rechtsstaat und staatliche Privatwirtschaftsverwaltung, in: FS Wenger (1983) 57 (63 ff); weiters zB Korinek/Holoubek, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung (1993) 69; dieselben, Privatwirtschaftsverwaltung – der gebändigte Leviathan?, in: FS Aicher (2012) 307 (317).

57 VfSlg 15.059/1997 und dazu Potacs, Entscheidungsbesprechung zu VfGH 11.12.1997, G 347-355/97, ÖZW 1998, 116 (118 ff); siehe ferner VfSlg 19.509/2011; Korinek/Holoubek, Leviathan 317 f.

58 Es gilt insoweit eine „Wenn-dann-Formel“. Potacs, ÖZW 1998, 119; derselbe, Staatliches Legalitätsprinzip und Gemeinschaftsrecht, in: FS Rill (2010) 161 (164); Scholz, Marktzugang im ambulanten Gesundheitswesen (2014) 195.

litätsprinzip“.⁵⁹ Demnach ist abhängig von der jeweiligen Regelung eine gegenstandsadäquate Determinierung erforderlich, wobei insbesondere im Bereich des Planungsrechts regelmäßig eine finale Determinierung (kompensiert durch eine „Legitimation durch Verfahren“) als dem Legalitätsprinzip genügend erachtet wird.⁶⁰ Nach Wieser lässt sich in den loser determinierten Bereichen eine „*eigenständige Verwaltungsmacht feststellen, deren Ausübung in demokratischen Formen durchaus überlegt werden kann*“.⁶¹

Davon ist insbesondere auch deshalb auszugehen, weil die Bundesverfassung die Einräumung von Ermessen an die Verwaltung in Art 130 Abs 3 und Art 133 Abs 3 B-VG ausdrücklich für zulässig erklärt. Fraglich kann daher nur sein, inwieweit der Gesetzgeber von Verfassungen wegen dem Ermessen der Verwaltung Platz einräumen darf, was sich nur unter Berücksichtigung eines „differenzierten Legalitätsprinzips“ beantworten lässt. Wird aber der Verwaltung in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise Ermessen eingeräumt, dann spricht auch unter dem Aspekt des Legalitätsprinzips kaum etwas gegen eine Ermessensübung durch demokratisch bestellte Verwaltungsorgane.

Bedenken werden in der Lehre hingegen insbesondere bezüglich jener Bereiche der Hoheitsverwaltung vorgebracht, die durch eine klassische konditionale Determinierung geprägt sind.⁶² Hier wird zum Teil angenommen, dass „*der Berufsbeamte dem gewählten Organ an Gesetzestreue, Unparteilichkeit und Sachgerechtigkeit überlegen*“ sei.⁶³ Demgegenüber erscheint jedoch eine differenziertere Sichtweise angebracht. Zunächst ist zu bedenken, dass eine Vollziehung von Gesetzen durch gewählte Organe in Österreich schon derzeit flächendeckend auf Gemeindeebene erfolgt und in Städten mit eigenem Statut durch diese auch Aufgaben der Bezirksverwaltung besorgt werden.⁶⁴ Aber auch in „gewöhnlichen“ Gemeinden haben deren Organe bei entsprechender Zuweisung im Rahmen ihres übertragenen Wirkungsbereiches – unter

59 ZB Novak, Das „differenzierte Legalitätsprinzip“ in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, in: FS Adamovic (1992) 491; Rill, Art 18 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (1. Lfg 2001) Rz 56; Potacs, Auslegung und Legalitätsprinzip, ZfV 2015, 230 (233); siehe auch jüngst Kröll, Durchführungsverordnung und differenziertes Legalitätsprinzip, ZfV 2017, 280 (insb 282 f).

60 Eingehend und mwN Eberhard, Die Bedeutung des Legalitätsprinzips im Wirtschaftsrecht, ZfV 2013, 727 (729 f); weiters zB Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹¹ (2016) Rz 588 f; Scholz, Marktzugang 131 ff.

61 Wieser, Demokratisierung 74.

62 Siehe insb Demmelbauer/Pesendorfer, „Demokratisierung“ 44 ff.

63 Wieser, Demokratisierung 74.

64 Holoubek/Potacs/Scholz, JRP 2013, 135; dieselben, Instrument 68.

Weisungsbindung – bereits jetzt Aufgaben der Bundes- oder Landesverwaltung zu besorgen.⁶⁵

Ganz generell erscheint wesentlich, dass auch die Entscheidungen von nicht gewählten Verwaltungsorganen in erheblichem Umfang der gerichtlichen Kontrolle unterliegen.⁶⁶ Das gilt seit der flächendeckenden Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz zum 1.1.2014⁶⁷ ganz besonders. Zwar sind die Verwaltungsgerichte nach ständiger Rechtsprechung des VwGH bei Parteibeschwerden iSd Art132 Abs 1 Z 1 B-VG nur insoweit zur Prüfung befugt, *„als die Frage einer Verletzung [...] subjektiv-öffentlicher Rechte Gegenstand ist“*.⁶⁸ Dennoch kommt ihnen eine durchaus weitgehende Kognitionsbefugnis zu. So haben sie nach Meinung des VwGH *„grundsätzlich in der Sache selbst zu entscheiden und somit nicht nur die gegen den verwaltungsbehördlichen Bescheid eingebrachte Beschwerde, sondern auch die Angelegenheit zu erledigen, die von der Verwaltungsbehörde zu entscheiden war“*.⁶⁹ Für das vorliegende Thema von besonderer Relevanz ist, dass die Entscheidung in der Sache dem VwGH zufolge auch bezüglich Ermessensentscheidungen den Regelfall darstellt. Nach Ansicht des Gerichtshofs sind nämlich die Verwaltungsgerichte *„nicht bereits deshalb, weil eine Ermessensentscheidung zu treffen ist, gehalten, den Bescheid aufzuheben und eine Zurückverweisung vorzunehmen“*. Ganz im Gegenteil habe *„grundsätzlich (beim Vorliegen der Voraussetzungen für eine Sachentscheidung nach § 28 Abs. 2 VwGVG 2014) das VwG auch in Ermessensfällen in der Sache zu entscheiden und gegebenenfalls nach Ergänzung des Ermittlungsverfahrens dabei selbst das Ermessen zu üben“*.⁷⁰ Diese Entwicklungen sind ein besonders deutlicher Beleg dafür, dass der Gesetzesvollzug sowie die Ausfüllung von Ermessensspielräumen auch im Rahmen der Hoheitsverwaltung weit weniger als früher

65 Siehe nur Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht Rz 893.

66 Ebenda.

67 BGBl I 51/2012.

68 ZB VwSlg 18.912 A/2014; VwGH 30.9.2015, Ra 2015/06/0068; 30.3.2017, Ro 2015/03/0036.

69 ZB VwSlg 19.189 A/2015; VwGH 22.6.2016, Ra 2016/03/0027; 2.3.2017, Ra 2015/08/0175.

70 VwGH 22.11.2017, Ra 2017/05/0054; zuvor etwa VwGH 15.12.2016, Ra 2015/11/0059; anlässlich des viel diskutierten Erkenntnisses des BVwG zur sog „3. Piste“ des Flughafens Wien zur Ermessensübung durch Verwaltungsgerichte Vašek, Die Kognitionsbefugnis der Verwaltungsgerichte bei behördlichen Ermessensentscheidungen, JAP 2017, 19 (insb 21 ff); vgl zudem Merli, Ein seltsamer Fall von Willkür: Die VfGH-Entscheidung zur dritten Piste des Flughafens Wien, wbl 2017, 682 (685).

weisungsgebundenen ernannten Verwaltungsorganen vorbehalten ist.⁷¹

Alles in allem sprechen daher prinzipiell auch keine demokratietheoretischen Erwägungen gegen die verfassungsrechtliche Schaffung von Gebietsgemeinden. Darüber hinaus ist zu beachten, dass mit der Einführung von Gebietsgemeinden auch nicht zwingend die Abschaffung bestehender Bezirkshauptmannschaften verbunden sein müsste. So erscheint es verfassungspolitisch durchaus überlegenswert, dass Bezirkshauptmannschaften neben den Gebietsgemeinden weiter bestehen und gewisse Bezirksagenden wahrnehmen.⁷²

V. Elemente einer verfassungsrechtlichen Regelung der Gebietsgemeinden

Abschließend soll noch in der gebotenen Kürze skizziert werden, welche Elemente eine Regelung der Gebietsgemeinden auf verfassungsrechtlicher Ebene beinhalten sollte.⁷³ Dabei ist vorweg nochmals daran zu erinnern, dass Art 120 B-VG unter „Verfassungsvorbehalt“ steht. Mit Bundesverfassungsgesetz hat demzufolge die Einrichtung von Gebietsgemeinden „nach dem Muster der Selbstverwaltung“ zu erfolgen. Eine solche verfassungsrechtliche Regelung hätte demnach die Einrichtung, die Organisation einschließlich des jeweiligen Zuständigkeitsbereiches von Organen der Gebietsgemeinde und jenen ihrer Ortsgemeinden sowie Grundsätze für Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern anlässlich⁷⁴ der Einrichtung von Gebietsgemeinden zu beinhalten.

Eine solche verfassungsrechtliche Regelung könnte freilich auch Anforderungen einer kommunalen Verwaltungsreform unter den Aspekten von Effizienz, Kostenersparnis und Verwaltungsvereinfachung Rechnung tragen. Was das Abstraktionsniveau einer verfassungsrechtlichen Regelung der Gebietsgemeinde betrifft, empfiehlt sich wohl schon aus verfassungssystematischer Perspektive eine Orientierung an

71 In diesem Sinne auch *Olechowski*, im Rahmen eines Eröffnungsvortrages 8. Tagung der österreichischen Assistentinnen und Assistenten des öffentlichen Recht am 21.9.2017 an der Universität Linz.

72 Siehe *Biwald/Wirth*, Zusammenarbeit in Form einer Gebietsgemeinde. Grundlagenstudie am Beispiel der Region Leoben – Trofaiach (2012) 18; *Holoubek/Potacs/Scholz*, JRP 2013, 135.

73 Siehe – wesentlich ausführlicher – bereits *Holoubek/Potacs/Scholz*, JRP 2013, 135; *dieselben*, Instrument 69 ff.

74 *Kahl*, Art 120 B-VG Rz 2.

den Regelungen der Ortsgemeinde in den Art 115 ff B-VG. Eine solche Orientierung erscheint überdies auch in regelungstechnischer Hinsicht empfehlenswert, weil sie Verweise auf diese Bestimmungen erleichtert, die in legistisch-ökonomischer Hinsicht sinnvoll sein könnten. Das ist vor allem auch deshalb mit zu bedenken, weil sich die Einrichtung in mancher Hinsicht an bereits bestehende Vorschriften für Gemeinden im B-VG anlehnen könnte. Davon ausgehend, wären folgende Elemente als Inhalte einer verfassungsrechtlichen Regelung von Gebietsgemeinden zu überlegen:

- So könnte sich die Einrichtung von Gebietsgemeinden an der Regelung über Gemeindeverbände in Art 116a B-VG orientieren. Eine Gebietsgemeinde könnte demnach (nach Maßgabe weiterer landesgesetzlicher Regelungen) sowohl durch freiwilligen Zusammenschluss als auch durch zwangsweise Einrichtung (entweder direkt per Gesetz oder durch eine auf gesetzlicher Grundlage erlassene Verordnung) gebildet werden. Zu bedenken ist freilich, dass im Interesse der Verwaltungsökonomie und im Hinblick auf einen optimalen Ressourceneinsatz eine möglichst flächendeckende Einrichtung von Gebietsgemeinden überlegenswert erscheint.
- Einem allfälligen freiwilligen Zusammenschluss hätte wohl eine Vereinbarung der beteiligten Ortsgemeinden voranzugehen, die insbesondere auch die finanziellen Aspekte wie die Aufteilung des Vermögens und einen allfälligen „schrittweisen“ Übergang der Schulden zu beinhalten hätte. Ebenso wie bei freiwilligen Gemeindeverbänden käme dann auch hier eine aufsichtsbehördliche Genehmigung mit Verordnung in Betracht. Da Gebietsgemeinden auch Aufgaben der Bezirksverwaltung wahrnehmen, wäre verfassungsrechtlich wohl die Landesregierung als Genehmigungsbehörde festzusetzen. Ebenso wie zwangsweise Gemeindeverbände könnten auch Gebietsgemeinden sowohl durch Gesetz wie auch durch Verordnung zwangsweise eingerichtet werden. Bei einer Einrichtung durch Verordnung wäre wohl auch hier die Zuständigkeit der Landesregierung verfassungsrechtlich festzuschreiben. Wegen ihrer Aufgabenwahrnehmung im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung als Bezirksverwaltungsbehörde wäre wohl zu ihrer Einrichtung (so wie in Art 116 Abs 3 B-VG bei Städten mit eigenem Statut) auch eine verfassungsrechtliche Verankerung der Zustimmung der Bundesregierung zumindest zu überlegen.⁷⁵

⁷⁵ Zu weiteren möglichen Organisationsmaßnahmen eingehend *Holoubek/Potacs/Scholz*, JRP 2013, 137; *dieselben*, Instrument 71.

- Die Schaffung von Gebietsgemeinden würde in mehrfacher Hinsicht Kompetenzabgrenzungen erforderlich machen, für die in der Verfassung zumindest die Ansätze vorgezeichnet sein sollten; zum einen wären die Kompetenzen der Gebietsgemeinden von jenen der Ortsgemeinden abzugrenzen. Zum anderen wäre im Falle der grundsätzlichen Beibehaltung von (demokratisch nicht legitimierten) Bezirkshauptmannschaften auch eine Kompetenzabgrenzung zwischen Gebietsgemeinden und Bezirkshauptmannschaften verfassungsrechtlich zu regeln.⁷⁶

VI. Schlussbemerkung

Zusammenfassend lässt sich in aller Kürze Folgendes festhalten: Eine Aktivierung der in Art 120 B-VG enthaltenen programmatischen Bestimmungen birgt erhebliches Potential für eine Gemeindestruktureform in sich. Ein abwägender Vergleich mit der Gemeindezusammenarbeit einerseits und Gemeindefusionen andererseits nach den Kriterien Identität, optimaler Ressourceneinsatz und finanzieller Vorteil hat gezeigt, dass die Gebietsgemeinde diesbezüglich gesamthaft betrachtet Vorteile gegenüber anderen Formen gemeindeübergreifender Organisation aufweist.

Auch konnte herausgearbeitet werden, dass keine prinzipiellen demokratiethoretische Bedenken gegen die Schaffung von Gebietsgemeinden sprechen. Abgesehen davon, dass das klassische Bild der strikt-konditionalen Determinierung der Verwaltung und des Gesetzesvollzugs durch weisungsbefugte Beamte in dieser Allgemeinheit nicht mehr der Verfassungsrealität entspricht, überzeugt auch die Ablehnung der Wahrnehmung der traditionellen Hoheitsverwaltung durch gewählte Organe letztlich nicht. Zum einen werden schon heute Agenden der Bezirksverwaltung in Statutarstädten durch gewählte Gemeindeorgane besorgt und werden in sonstigen Gemeinden gewählte Organe im Rahmen des übertragenen Wirkungsbereichs funktionell für Bund oder Land tätig. Zum anderen unterliegt die gesamte Verwaltungstätigkeit einer weitreichenden Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte erster Instanz; der Umstand, dass diese nach der Rechtsprechung des VwGH auch in Ermessensfragen grundsätzlich in der Sache zu entscheiden haben, ist zudem ein weiterer Beleg dafür, dass der Gesetzesvollzug einschließlich der Übung freien Ermessens nach der österreichischen Ver-

76 Eingehend zur möglichen Ausgestaltung *Holoubek/Potacs/Scholz*, JRP 2013, 137; *dieselben*, Instrument 71 ff.

fassung weit weniger als früher weisungsgebundenen Verwaltungsorganen vorbehalten ist.

Aus verfassungspolitischer Sicht spricht viel dafür, sich bei einer verfassungsrechtlichen Regelung der grundsätzlichen Bestimmungen über Gebietsgemeinden an den bestehenden Bestimmungen über Ortsgemeinden zu orientieren. Neben der Einrichtung wären jedenfalls die Grundzüge der Organisation sowie die Grundstrukturen der Kompetenzabgrenzung zu Ortsgemeinden zu regeln.

Mit der Schaffung von Gebietsgemeinden muss keineswegs zwingend eine Abschaffung der Bezirkshauptmannschaften einhergehen. Entscheidet man sich zu deren Beibehaltung und der weiteren Wahrnehmung gewisser Verwaltungssachen durch diese, so wären freilich auch verfassungsrechtliche Regelungen zur Kompetenzabgrenzung zwischen Gebietsgemeinden und Bezirkshauptmannschaften auf Ebene der Bezirksverwaltung zu treffen.⁷⁷

⁷⁷ Vgl. bereits *Holoubek/Potacs/Scholz*, JRP 2013, 138 f; *dieselben*, Instrument 73.

Zur Reform der territorialen Bezirksgliederung in der Steiermark*

I. Einleitung

Seit 1. Jänner 2013 bestehen in der Steiermark auf Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden 13 territoriale Einheiten: zwölf Bezirkshauptmannschaften¹ sowie die Landeshauptstadt Graz als Stadt mit eigenem Statut.² Blickt man in die 150-jährige Geschichte der Bezirkshauptmannschaften in der Steiermark, ergibt sich damit eine interessante Parallele: Es wurde nämlich 1868 bei der erstmaligen Einrichtung der Bezirkshauptmannschaften in Österreich³ dieselbe Anzahl an Bezirken in der Steiermark (bezogen auf das heutige Landesgebiet⁴) eingerichtet, die sich nunmehr auch nach der jüngsten Reform wieder ergibt.

Im Laufe der Zeit waren, wie in Kapitel II. näher skizziert, zusätzliche Bezirkshauptmannschaften bis zum zuletzt bestehenden Höchststand

* Der Dank des Autors gilt Landesamtsdirektor Mag. *Helmut Hirt*, Landesamtsdirektor-Stellvertreterin Mag.^a *Brigitte Scherz-Schaar*, Dr.ⁱⁿ *Andrea Marko-Perschler* sowie Dr.ⁱⁿ *Renate Krenn-Mayer* vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung für die Übermittlung von Unterlagen sowie anregende Gespräche. Für die Unterstützung bei der Materialrecherche sowie die redaktionelle Mithilfe dankt der Autor Mag.^a *Anna Wohlmuth*, *Katharina Gruber*, *Lena Pirzl* und Mag.^a *Sandra Saywald-Wedl*.

1 Steiermärkische Bezirkshauptmannschaftenverordnung (BH-VO 2012, LGBl 99/2012 idF LGBl 99/2014).

2 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 (LGBl 130/1967 idF LGBl 45/2016).

3 Gesetz über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden (RGBl 44/1868) sowie die zugehörige Durchführungs-VO (RGBl 101/1868).

4 Von den damals für das „Herzogthum Steiermark“ eingerichteten 18 Bezirkshauptmannschaften befanden sich zwölf auf dem heutigen Gebiet des Landes Steiermark, während sich sechs Bezirkshauptmannschaften auf dem heute zu Slowenien gehörenden Teil des Gebietes befanden (siehe dazu näher unter II.).

von 17 Bezirken sowie zwei Politischen Exposituren⁵ in der Steiermark errichtet worden. Mit Wirkung vom 1. Jänner 2012 bzw 1. Jänner 2013 kam es nun in der XVI. Gesetzgebungsperiode zu einer deutlichen Reduktion, nämlich zur „Fusion“ von acht Bezirken zu vier neuen Bezirken, sodass nun eben neben Graz als Stadt mit eigenem Statut nur mehr zwölf Bezirkshauptmannschaften sowie eine Politische Expositur in der Steiermark bestehen.

Diese Bezirksfusionen waren Teil einer grundlegenden (Verfassungs-⁶ und) Verwaltungsreform in der Steiermark,⁷ die ebenso eine Neugliederung und zahlenmäßige Reduktion der Abteilungen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung – die früheren 50 „Top-Führungsfunktionen“ in Abteilungen und Fachabteilungen wurden auf nunmehr 25 reduziert⁸ – sowie vor allem auch eine tiefgehende Strukturreform auf Gemeindeebene⁹ – aus 542 Gemeinden in der Steiermark wurden nunmehr 287 – umfasste. Diese Reformen stießen österreichweit und auch international auf große Beachtung und können politisch durchaus als das „Herzstück“ der sogenannten „Reformpartnerschaft Steiermark“ bezeichnet werden.¹⁰

Der vorliegende Beitrag geht nach einer Skizzierung der historischen Entwicklung der Bezirksgliederung in der Steiermark den Moti-

5 Politische Exposituren werden in der Praxis nur selten eingerichtet, sind allerdings gerade in der Organisation der Bezirksverwaltung der Steiermark seit über 100 Jahren fast durchgehend anzutreffen, wenn allerdings auch hier nur als Einzelfälle. *Stolzlechner*, Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, ZfV 1976, 121 (125 f) mwN, beschreibt die „eigenartige Zwischenstellung“ der Politischen Exposituren „zwischen einer selbständigen Behörde und einer unselbständigen Amtsstelle“. Politische Exposituren, so *Stolzlechner*, sind „Organisationseinheiten des Behördenapparates ‚Bezirkshauptmannschaft‘, deren Leiter unter der Gesamtverantwortung eines BH [Bezirkshauptmanns] zur relativ selbständigen Erledigung grundsätzlich aller in die Zuständigkeit einer Bezirkshauptmannschaft fallenden Aufgaben für einen Teil des Verwaltungsbezirkes zuständig ist.“

Einrichtung und Auflassung Politischer Exposituren sind Maßnahmen der inneren Organisation einer Bezirkshauptmannschaft, die gemäß § 8 Abs 5 lit b ÜG 1920 dem Landeshauptmann obliegen. In der Steiermark ist die Einrichtung Politischer Exposituren nunmehr explizit in § 4 Abs 2 Steiermärkisches Bezirkshauptmannschaftengesetz (LGBl 60/1997 idF LGBl 87/2013) geregelt.

6 Die Maßnahmen der Verfassungsreform (LGBl 8/2012) umfassten insbesondere die Abschaffung des Proporz in der Landesregierung, die Verkleinerung der Landesregierung und des Landtages sowie – als materielle Verfassungsänderungen – die Verkleinerung des Stadtsenates und des Gemeinderates der Stadt Graz.

7 Vgl etwa die einschlägigen Beiträge im Schwerpunkt-Heft politicum 114 (2012) zum Thema „Reformpartnerschaft Steiermark: Strukturreformen“.

8 Vgl *Kraker*, Reformpartnerschaft Steiermark – Organisationsreform 2012, politicum 114 (2012), 13 (14).

9 Vgl umfassend *Wlatnig/Kindermann/Hörmann*, Steiermärkische Gemeindestrukturreform 2015 (2016).

10 Vgl etwa *Poier*, 2005-2015: das janusköpfige Dezennium, politicum 118 (2015), 96.

ven der jüngsten Bezirkszusammenführungen und der konkreten rechtlichen Umsetzung nach. Abschließend werden erste Evaluierungsergebnisse sowie aktuelle Diskussionen dargelegt.

II. Zur historischen Entwicklung der Bezirksgliederung in der Steiermark

Die Durchführungsverordnung vom 10. Juli 1868¹¹ zum Gesetz vom 19. Mai 1868¹², mit dem die Bezirkshauptmannschaften in Österreich eingerichtet wurden, sah für das „Herzogthum Steiermark“ insgesamt 18 Bezirkshauptmannschaften vor.¹³ Zwölf Bezirkshauptmannschaften befanden sich davon auf dem heutigen Gebiet des Landes Steiermark, nämlich die Bezirkshauptmannschaften Liezen, Murau, Judenburg, Leoben, Bruck¹⁴, Weiz, Hartberg, Feldbach, Deutsch-Landsberg¹⁵, Leibnitz, Radkersburg sowie die Bezirkshauptmannschaft Graz, die allerdings nicht das Gebiet der Stadt Graz umfasste¹⁶ und daher folgerichtig später in Graz-Umgebung umbenannt wurde.¹⁷ Weitere sechs Bezirkshauptmannschaften befanden sich auf dem heute zu Slowenien gehörenden Teil des „Herzogthums Steiermark“, nämlich Luttenberg, Pettau, Marburg, Windischgraz, Cilli und Rann.

1873 wurde eine neue Bezirkshauptmannschaft Gröbming von der Bezirkshauptmannschaft Liezen abgetrennt.¹⁸ 1906 wurde zusätzlich eine Politische Expositur Aussee der Bezirkshauptmannschaft Gröb-

11 RGBI 101/1868.

12 RGBI 44/1868.

13 Zur Geschichte der Bezirkshauptmannschaften in der Steiermark vgl insbesondere *Obersteiner*, Die steirischen Bezirkshauptmannschaften 1868 bis 1918, *Mitteilungen des Steiermärkischen Landesarchivs* 42/43 (1992/93), 77; *Obersteiner*, Inventar der steirischen Bezirkshauptmannschaftsakt 1868 bis 1925, *Mitteilungen des Steiermärkischen Landesarchivs* 42/43 (1992/93), 99; *Posch*, Steiermark, in: FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich (1970) 61; *Wielinger*, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaften: Zur Geschichte einer Institution, die sich bewährt hat, *Mitteilungen des Steiermärkischen Landesarchivs* 42/43 (1992/93), 65.

14 Später als „Bruck an der Mur“ bezeichnet.

15 Später als „Deutschlandsberg“ bezeichnet.

16 Graz war bereits seit 1850 Statutarstadt, siehe RGBI 58/1850.

17 Vgl *Obersteiner*, Inventar 105.

18 RGBI 84/1873.

ming eingerichtet.¹⁹ In der Zeit des Nationalsozialismus²⁰ wurde 1938 die Bezirkshauptmannschaft Gröbming wieder aufgelassen, jedoch eine Politische Expositur Gröbming innerhalb der Bezirkshauptmannschaft Liezen errichtet.²¹ Nach Ende des Krieges wurde 1946 anstatt einer Politischen Expositur in Gröbming ein „ständiger Amtstag“ eingerichtet.²² 1948 wurde zudem für die während der Zeit des Nationalsozialismus zu Oberösterreich gehörenden Gebiete eine Politische Expositur Bad Aussee innerhalb der Bezirkshauptmannschaft Liezen geschaffen.²³ Mit 1. Jänner 1962 wurden dann sowohl eine Politische Expositur Gröbming als auch eine Politische Expositur Bad Aussee der Bezirkshauptmannschaft Liezen eingerichtet.²⁴

1891 wurde die Bezirkshauptmannschaft Voitsberg durch Abtrennung vom Bezirk Graz errichtet.²⁵ 1902 wurde vom Bezirk Bruck der Bezirk Mürzzuschlag abgetrennt und damit eine weitere Bezirkshauptmannschaft geschaffen.²⁶ Zwischenzeitlich wurden diese Bezirkshauptmannschaften 1932 in Politische Exposituren der Bezirkshauptmannschaften Graz bzw Bruck umgewandelt,²⁷ 1937 jedoch wieder als eigenständige Bezirkshauptmannschaften errichtet.²⁸ 1932 wurde ebenso die Bezirkshauptmannschaft Radkersburg aufgelöst und als Politische Expositur der Bezirkshauptmannschaft Leibnitz eingerichtet.²⁹

1907 wurde die Politische Expositur Knittelfeld der Bezirkshauptmannschaft Judenburg errichtet, 1932 allerdings wieder aufgelassen.³⁰ 1945 wurde nach dem Krieg eine provisorische Bezirkshauptmannschaft Knittelfeld eingerichtet, diese jedoch nach nur einem Monat wieder durch eine Politische Expositur Knittelfeld im Bezirk Judenburg er-

19 Vgl *Obersteiner*, Inventar 99.

20 Während der Zeit des Nationalsozialismus waren die Bezirkshauptmannschaften aufgelöst und durch Landkreise ersetzt. Nach Wiedererrichtung der Republik Österreich wurden die Bezirkshauptmannschaften wiedereingerichtet. Vgl dazu etwa *Wielinger*, 125 Jahre 72.

21 Vgl *Obersteiner*, Inventar 106.

22 Ebenda.

23 Vgl *Posch*, Steiermark 71.

24 Ebenda.

25 RGBI 126/1891.

26 RGBI 215/1902.

27 Vgl *Posch*, Steiermark 70.

28 LGBl 10/1937.

29 Vgl *Posch*, Steiermark 70.

30 Vgl *Obersteiner*, Inventar 110.

setzt.³¹ 1946 wurde Knittelfeld zu einem eigenen Bezirk durch die Einrichtung der Bezirkshauptmannschaft Knittelfeld.³²

1945 wurde eine Bezirkshauptmannschaft Fürstenfeld als Abtrennung vom Bezirk Feldbach eingerichtet und ebenso die Bezirkshauptmannschaft Radkersburg wiedererrichtet.³³

Jahrzehntelang blieb in weiterer Folge diese Bezirksstruktur unverändert. Zu Beginn der XVI. Legislaturperiode im Jahr 2010 bestanden in der Steiermark daher neben der Landeshauptstadt Graz als Stadt mit eigenem Statut 16 Bezirkshauptmannschaften sowie zwei Politische Exposituren. Der erste Schritt der jüngsten Reformen erfolgte mit Wirkung vom 1. Jänner 2012 und beinhaltete die Zusammenlegung der Bezirkshauptmannschaften Judenburg und Knittelfeld zum neuen Bezirk „Mur-tal“.³⁴ Gleichzeitig wurde die Politische Expositur Bad Aussee im Bezirk Liezen aufgelassen.³⁵ Im zweiten Schritt wurden dann mit Wirkung vom 1. Jänner 2013 durch Zusammenlegungen drei weitere neue Bezirke geschaffen:³⁶ die Bezirke Bruck an der Mur und Mürzzuschlag wurden vereint und die Bezirkshauptmannschaft „Bruck-Mürzzuschlag“ eingerichtet; die Bezirke Feldbach und Radkersburg wurden vereint und die Bezirkshauptmannschaft „Südoststeiermark“ eingerichtet; sowie die Bezirke Hartberg und Fürstenfeld wurden vereint und die Bezirkshauptmannschaft „Hartberg-Fürstenfeld“ eingerichtet.

Seither bestehen damit in der Steiermark neben der Landeshauptstadt Graz als Stadt mit eigenem Statut, wie bereits ausgeführt, zwölf Bezirkshauptmannschaften sowie weiterhin die Politische Expositur Gröbming.³⁷

31 Vgl Posch, Steiermark 70.

32 LGBl 3/1946.

33 Vgl Posch, Steiermark 70.

34 BH-VO 2011 (LGBl 103/2011).

35 Dienstanweisung des Landeshauptmannes über die Auflösung der Politischen Expositur Bad Aussee, kundgemacht in der Grazer Zeitung, Nr. 261/Stück 43 vom 28. Oktober 2011.

36 BH-VO 2012 (LGBl 99/2012).

37 Die Politische Expositur Gröbming ist damit derzeit die einzige Politische Expositur in Österreich. Vgl Pürgy, Bezirksverwaltungsbehörden, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd I (2012) 443 (458 FN 105).

III. Zur Motivation der Reform der Bezirksgliederung in der Steiermark

Aus dem Regierungsübereinkommen zwischen SPÖ und ÖVP für die XVI. Gesetzgebungsperiode von 2010 bis 2015 – schon programmatisch bezeichnet als „Reformpartnerschaft für die Steiermark“³⁸ – war noch nicht erkennbar, wie weit- und tiefgreifend die territorialen Strukturreformen in der Steiermark sein würden. Im Kapitel „*Demokratie, Verwaltung, Gemeinden*“ wurden in zwei kurzen Absätzen des Regierungsübereinkommens eine „*umfassende Aufgabenkritik*“ in der Landesverwaltung als Grundlage einer „*Verwaltungsreform*“ sowie „*Überlegungen für Strukturbereinigungen, insbesondere zur Abschaffung von Doppelgleisigkeiten auf allen Ebenen sowie zu Verwaltungskooperationen*“ angekündigt.³⁹

Am 16. Dezember 2010 wurde in der Steiermärkischen Landesregierung – noch relativ vage gehalten – die Durchführung einer Verwaltungsreform und die Einsetzung einer Gemeindereformgruppe beschlossen.⁴⁰ Am 30. Juni 2011 wurde dann von der Landesregierung eine „Reformagenda“ vorgelegt, die nun ein umfassendes Reformpaket enthielt, darunter – neben den oben schon angesprochenen Maßnahmen der Verfassungsreform⁴¹ – die Neuorganisation und Verschlinkung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, eine Gemeindestrukturreform mit einer deutlichen Reduktion der Zahl der Gemeinden sowie – hier eben besonders relevant – die Neuorganisation der Bezirkshauptmannschaften.⁴² Mit Hinweis darauf, dass die Positionen des Bezirkshauptmanns von Knittelfeld und des Leiters der Politischen Expositur Bad Aussee mit 1. Juli 2011 vakant waren, wurden als erste konkrete Maßnahmen die Auflassung der Politischen Expositur Bad Aussee und die Zusammenlegung der Bezirkshauptmannschaft Knittelfeld mit der Bezirkshauptmannschaft Judenburg angekündigt. Eine Steuerungsgruppe wurde zudem beauftragt, „*einen Vorschlag zur weiteren Re-*

38 Regierungsübereinkommen von SPÖ und ÖVP für die XVI. Gesetzgebungsperiode 2010 bis 2015, abrufbar unter <www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11853969_106888175/a5a93b00/Regierungsuebereinkommen2010Land.pdf> (5.7.2018).

39 Regierungsübereinkommen 17.

40 Pressemitteilung zur Sitzung der steirischen Landesregierung am 16. Dezember 2010, abrufbar unter: <www.kommunikation.steiermark.at/cms/beitrag/11697074/29771102/> (5.7.2018).

41 Siehe FN 6.

42 Pressemitteilung der steirischen Landesregierung vom 30. Juni 2011, abrufbar unter <www.kommunikation.steiermark.at/cms/beitrag/11697403/29771102/> (5.7.2018).

form/Zusammenlegung von Bezirkshauptmannschaften“ auszuarbeiten.⁴³

In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage betreffend das Steiermärkische Bezirksbehörden-Reorganisationsgesetz 2012,⁴⁴ das die gesetzliche Basis für die Zusammenlegung der Bezirkshauptmannschaften Judenburg und Knittelfeld bildete,⁴⁵ wurde als übergeordnetes Ziel der gesamten Verwaltungsreform „[i]n Zeiten sinkender Einnahmen für öffentliche Haushalte [...] eine funktionierende, kostengünstige Verwaltung, die wirksame Leistungen anbietet“, genannt.⁴⁶ In der Kostenfolgenabschätzung wurde darauf hingewiesen, dass das Land durch die Zusammenführung der beiden Bezirkshauptmannschaften „einen einmaligen Umstellungsaufwand zu tragen“ habe, dass jedoch „mittel- und langfristig ein deutlicher Einsparungseffekt zu erwarten“ sei.⁴⁷ Hinsichtlich der damals vorliegenden Anzahl und unterschiedlichen Größe der steirischen Bezirke wurde als weitere Motivation für die Reform argumentiert, dass sich über die Jahrzehnte die „Erreichbarkeit [der Bezirkshauptmannschaften] wesentlich verbessert“ und „der technologische Wandel [...] viele Amtswege verändert bzw. diese nicht mehr notwendig gemacht“ habe.⁴⁸ Weiters wurde angesprochen, dass sich „vor allem aus der Größe der Bezirke“ ein „markante[r] Unterschied der relativen Kosten der Bezirkshauptmannschaften von bis zu 90%“ ergebe und dieser sich angesichts der zu erwartenden demographischen Entwicklungen „weiter vergrößern und die Kosteneffizienz [sich] verschlechtern“ würde.⁴⁹ Bezüglich der beiden betroffenen Bezirke wurde konkret – neben der schon angesprochenen Vakanz der Leitungen – auf deren historische starke Verbundenheit,⁵⁰ gute Verkehrsverbindungen, eine enge wirtschaftliche Vernetzung sowie die enge regionale Zusammengehörigkeit hingewiesen.⁵¹

43 Ebenda.

44 BB ReorgG 2012 (LGBl 102/2011).

45 Näher zur konkreten Vorgangsweise aus rechtlicher Sicht siehe nachfolgend IV.

46 ErIRV EZ 762/1 LT 16. GP, Vorblatt.

47 Ebenda.

48 ErIRV EZ 762/1 LT 16. GP, 1.

49 Ebenda.

50 Siehe dazu auch oben die Darstellung der Entwicklung der Bezirksgliederung in der Steiermark unter II., aus der die – insbesondere bis 1946 bestehende – enge historische Verbindung von Judenburg und Knittelfeld sichtbar wird.

51 ErIRV EZ 762/1 LT 16. GP, 1 f.

In den Erläuterungen zum Entwurf einer Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung,⁵² die in weiterer Folge die rechtliche Basis für die folgenden Zusammenlegungen der sechs oben schon genannten Bezirkshauptmannschaften zu den neuen Bezirken Bruck-Mürzzuschlag, Hartberg-Fürstenfeld und Südoststeiermark war, werden im Wesentlichen dieselben Motive für die Reformschritte wie schon bei der Einrichtung des Bezirks Murtal genannt.⁵³ Zusätzlich wird auf Empfehlungen des Rechnungshofes hingewiesen, „wonach auf der Ebene der Bezirkshauptmannschaften sehr kleinteilige Strukturen bestehen, die eine effiziente und effektive Leistungserbringung erschweren und behindern“.⁵⁴ Der Rechnungshof stellte in dieser Analyse fest, dass gerade in Bezirken zwischen 25.000 und 50.000 Einwohnern das Problem bestehe, dass Leistungen in der Regel nur *„entweder effizient (im Sinne des Personaleinsatzes), jedoch mit Qualitätsabstrichen, oder in der erforderlichen Qualität, jedoch nur eingeschränkt effizient (weil zu hoher Personaleinsatz für eine ausreichende Auslastung) erbracht werden können“*.⁵⁵ In der Steiermark fielen vor der Bezirksreform sechs Bezirke in diese vom Rechnungshof angesprochene Größenkategorie, nämlich die Bezirke Fürstenfeld, Judenburg, Knittelfeld, Mürzzuschlag und Radkersburg, nach der Reform nur mehr der Bezirk Murau.⁵⁶ Durch die Reform und die damit angestrebte „Zusammenführung zu größeren Einheiten“ sollten daher „mittel- und langfristige Einsparungen ermöglicht, der Vollzug vereinheitlicht und das Dienstleistungsangebot [...] durch Spezialisierung in verschiedenen Aufgabenbereichen verbessert“ werden.⁵⁷ Diesbezüglich wurde in den Erläuterungen auch konkret ein langfristiges Einsparungspotenzial für das Land Steiermark durch diese Zusammenlegungen in der Höhe von bis zu 6,8 Millionen Euro jährlich

52 Erläuterungen zum Entwurf der BH-VO 2012, abrufbar unter <www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/11706518/74835225> (5.7.2018).

53 Interessant ist mit Blick auf die Entwicklung der Bezirksgliederung in der Steiermark, dass es zwar enge historische Verbindungen zwischen Bruck und Mürzzuschlag gab, dass allerdings der Bezirk Fürstenfeld ursprünglich Teil des Bezirkes Feldbach und Radkersburg zwischenzeitig einmal Teil des Bezirkes Leibnitz war (siehe dazu die Darstellung unter II.).

54 Erläuterungen zum Entwurf der BH-VO 2012, 2.

55 Rechnungshof, Aufgabenreform und Strukturbereinigung, 24. August 2000, 29, abrufbar unter <www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2010/beratung/verwaltungsreform/Aufgabenreform/Problemanalyse_Aufgabenreform.pdf> (15.6.2018).

56 In den Erläuterungen zu den Entwürfen der BH-VO 2011, abrufbar unter <www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/11685155/74835225/> (5.7.2018), bzw der BH-VO 2012 werden folgende Einwohnerzahlen der bisherigen Bezirke genannt: Judenburg (45.270), Knittelfeld (29.215); Bruck an der Mur (62.500), Mürzzuschlag (40.207); Hartberg (66.730), Fürstenfeld (22.797); Feldbach (67.046), Radkersburg (22.911).

57 Erläuterungen zum Entwurf der BH-VO 2012, 2.

genannt.⁵⁸ Schließlich wurde in den Erläuterungen auch argumentiert, dass die – allerdings erst kurz zuvor erfolgte – Zusammenlegung der Bezirke Judenburg und Knittelfeld „sowohl von der Bevölkerung als auch von den betroffenen Bediensteten gut angenommen“ worden sei.⁵⁹

In der Öffentlichkeit gab es auch kritische Stimmen gegen die Bezirkszusammenlegungen, insbesondere seitens Lokal- und Regionalpolitiker.⁶⁰ Interessant ist dabei, dass in der öffentlichen Diskussion besonders die – am Ende erfolglosen – Proteste⁶¹ gegen das Ersetzen des bisherigen KFZ-Kennzeichens „BA“ in der Politischen Expositur Bad Aussee durch „LI“ für den Bezirk Liezen wahrnehmbar waren.⁶² Während im Zusammenhang mit der Gemeindestruktureform in der Steiermark in etwa 150 Fällen Instrumente der direkten Demokratie – in der Regel förmliche Volksbefragungen oder informelle Bürgerbefragungen – in Anspruch genommen wurden,⁶³ gab es, soweit vom Autor überblickbar, keine derartigen Verfahren, die sich explizit gegen die Bezirksfusionen wandten. In einem Fall wurde allerdings die örtliche Bevölkerung darüber befragt, mit welchen Gemeinden unterschiedlicher Bezirkszugehörigkeit fusioniert werden solle.⁶⁴ In manchen anderen Gemeinden gab es Unterschriftensammlungen für einen Wechsel der Gemeinde bzw von Gemeindeteilen in einen anderen als den von der Landesregierung geplanten Bezirk.⁶⁵

Umstritten war im Zuge der Bezirkszusammenführungen zum Teil auch die Wahl des Namens der neuen Bezirke. Vermieden wurde jedenfalls, den neuen Bezirk nur nach einem – wenn auch dem größeren – der bisherigen Bezirke zu benennen. In zwei Fällen wurden Doppelnä-

58 Erläuterungen zum Entwurf der BH-VO 2012, 1.

59 Erläuterungen zum Entwurf der BH-VO 2012, 2.

60 Vgl etwa den Medienbericht auf ORF Steiermark vom 15. Mai 2012, abrufbar unter <steiermark.orf.at/news/stories/2533054/> (5.7.2018).

61 Vgl den Artikel in Die Presse vom 13. November 2011, abrufbar unter <diepresse.com/home/panorama/oesterreich/708125/KennzeichenKuerzel_Taferlstreit-im-Ausseerland> (5.7.2018).

62 Gemäß § 48 Abs 4 Kraftfahrgesetz 1967 muss das Kennzeichen mit einem oder zwei Buchstaben als Bezeichnung der Behörde beginnen, in deren örtlichen Wirkungsbereich das Fahrzeug zugelassen ist. Die konkrete Bezeichnung der Behörden ist in Anlage 5d zur Kraftfahrgesetz-Durchführungsverordnung 1967 (BGBl 399/1967 idF BGBl II 287/2016) festgelegt.

63 *Poier*, BürgerInnenpartizipation durch direkte Demokratie, in: Pabel (Hg), 50 Jahre JKU (2018) 165 (173).

64 Kundmachung der Gemeinde Mureck über die Anordnung einer Volksbefragung vom 11. Oktober 2012.

65 Siehe etwa zu einer Unterschriftensammlung in Sankt Peter am Ottersbach den Artikel in Kleine Zeitung vom 18. April 2012, abrufbar unter <www.kleinezeitung.at/steiermark/suedsuedwest/3940973/Volksbefragung-zu-Bezirksreform> (5.7.2018).

men gewählt, in denen – wie bei manchen Ehepaaren – der Name aus den beiden bisherigen Namen zusammengesetzt wurde: Bruck-Mürz-zuschlag und Hartberg-Fürstenfeld – somit nicht in alphabetischer Reihenfolge, sondern der jeweils größere frühere Bezirk wird zuerst genannt. Ein solcher Doppelname war auch für den aus Judenburg und Knittelfeld zusammengesetzten neuen Bezirk geplant,⁶⁶ nach einer Initiative aus Wirtschafts- bzw Tourismuskreisen wurde der Bezirk schließlich „Murtal“ genannt, wobei es allerdings auch Kritik an dieser letztlich unpräzisen Regionsbezeichnung gab.⁶⁷ Der aus den Bezirken Feldbach und Bad Radkersburg zusammengesetzte Bezirk sollte hingegen in Anlehnung an den im Tourismusmarketing verwendeten Begriff zuerst „Vulkanland“ heißen,⁶⁸ nach Protesten seitens der Bevölkerung – die in „Mr. Spock“-Karikaturen gipfelten – wurde der Bezirk schließlich Südoststeiermark genannt.⁶⁹

Abbildung 1: Bezirkszusammenführungen in der Steiermark mit Wirkung ab 2012 bzw 2013



Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung

66 Erläuterungen zum Entwurf der BH-VO 2011, 3.

67 Vgl Kleine Zeitung (Ausgabe Murtal), 12. Oktober 2011, 24 f.

68 Pressemitteilung der steirischen Landesregierung vom 19. April 2012, abrufbar unter <www.kommunikation.steiermark.at/cms/beitrag/11697791/29767960>(5.7.2018).

69 Vgl etwa den Artikel in Die Presse vom 21. April 2012, abrufbar unter <diepresse.com/home/politik/innenpolitik/751314/Steiermark_Diskussion-um-Vulkanland?direct=751859&_vl_backlink=/home/politik/innenpolitik/751859/index.do&selChann el=>> (5.7.2018).

Tabelle 1: Die neue Bezirksstruktur der Steiermark

Bezirke	Sitz der BH	Anzahl der Gemeinden	Einwohnerzahl
Bruck-Mürzzuschlag	Bruck an der Mur	19	99.437
Deutschlandsberg	Deutschlandsberg	15	60.734
Graz (Stadt)	Graz	1	286.292
Graz-Umgebung	Graz	36	152.944
Hartberg-Fürstenfeld	Hartberg	36	90.452
Leibnitz	Leibnitz	29	82.036
Leoben	Leoben	16	60.451
Liezen	Liezen	29	80.082
Murau	Murau	14	27.919
Murtal	Judenburg	20	72.471
Südoststeiermark	Feldbach	26	85.991
Voitsberg	Voitsberg	15	51.330
Weiz	Weiz	31	90.075
Steiermark gesamt		287	1.240.214

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Daten auf der Homepage des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung (Stand 1. Jänner 2018)

IV. Zur rechtlichen Umsetzung

Die 1868 aus den „gemischten Bezirksämtern“ als Verwaltungsbehörden des Reiches hervorgegangenen Bezirkshauptmannschaften sind seit einer Änderung des Übergangsgesetzes 1920 (ÜG 1920)⁷⁰ im Jahr 1925⁷¹ Landesbehörden. Zu Beginn der Republik Österreich kam es allerdings nicht nur zu dieser mehrjährigen Klärungsphase, sondern ebenso – offenbar mit dem Ziel, „checks and balances“ zwischen Bund und Ländern in diesem sensiblen Bereich der grundsätzlichen Verwaltungsorganisation zu schaffen – zu Kompetenzüberlagerungen bzw. -verschränkungen, die in weiterer Folge Reformen abträglich waren und eine Reihe von Rechtsfragen mit sich brachten.⁷² Eine wesentliche Klärung und Flexibilisierung der Situation brachte erst die B-VG-Novelle 1974,⁷³ mit der den Ländern die Kompetenz zur gesetzlichen Regelung der Organisation der Verwaltung in den Ländern übertragen wurde.⁷⁴ Gemäß Art 15 Abs 10 B-VG bedürfen solche Gesetze allerdings der Zustimmung der Bundesregierung.

Hinsichtlich der Errichtung und Auffassung von Bezirkshauptmannschaften blieb in der Lehre allerdings weiterhin umstritten, ob eine solche durch ein gemäß Art 15 Abs 10 B-VG zu erlassendes Landesgesetz oder durch eine auf § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 gestützte Verordnung der Landesregierung zu erfolgen hat.⁷⁵ Letztere Bestimmung sieht vor, dass „Änderungen in den Sprengeln der politischen Bezirke“ durch eine – verfassungsunmittelbare – Verordnung der Landesregierung mit Zustimmung der Bundesregierung verfügt werden. Der VfGH hat diese Bestimmung – allerdings vor der B-VG-Novelle 1974 mit der Einführung des Art 15 Abs 10 B-VG – weit interpretiert und festgehalten, dass unter

70 BGBl 2/1920.

71 § 3 des BVG vom 30. Juli 1925 (BGBl 269/1925).

72 Art 12 B-VG sah die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes und die Ausführungsgesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich der Organisation der Verwaltung in den Ländern vor. Allerdings bestimmte § 3 Abs 2 ÜG 1920, dass die bisherigen gesetzlichen Bestimmungen solange bestehen bleiben sollten, bis die in Art 120 B-VG vorgesehene „Demokratisierung der Bezirksverwaltung“ durch Bundesverfassungsgesetz erfolgt. Da ein solches Bundesverfassungsgesetz allerdings nicht erlassen wurde, wurde daraus die „Versteinerung“ der Gesetzeslage gefolgert, die auch durch Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung nicht verändert werden könnte. Vgl zu dieser Diskussion *Stolzlechner*, Organisation 122 mwN.

73 BGBl 444/1974.

74 Die Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich der Verwaltungsorganisation ergibt sich nach Aufhebung des früheren Art 12 Abs 1 Z 1 aus Art 15 Abs 1 B-VG; vgl *Bußjäger*, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen (1999) 68.

75 Vgl *Pürgy*, Bezirksverwaltungsbehörden 450 mwN.

„Änderung in den Sprengeln“ auch „Errichtung, Auflassung und Zusammenlegung“ zu verstehen sind.⁷⁶

Nach der B-VG-Novelle 1974 blieb das Gesetz von 1868 als Landesgesetz jedes einzelnen Bundeslandes weiter in Geltung.⁷⁷ In der Steiermark erfolgte die Gliederung in Bezirke bzw die Einrichtung von Bezirkshauptmannschaften auch danach bis 1997 allein auf Verordnungsweg, insbesondere auch in der 1976 erlassenen Verordnung über Sitz und Sprengel der Bezirkshauptmannschaften in der Steiermark.⁷⁸ 1997 wurde allerdings das Gesetz von 1868 ersetzt und ein Steiermärkisches Bezirkshauptmannschaftengesetz neu erlassen.⁷⁹ Während in der Regierungsvorlage noch vorgesehen war, dass Bezeichnung und Sitz der Bezirkshauptmannschaften durch eine Durchführungsverordnung der Landesregierung festzulegen sind,⁸⁰ wurden dann letztlich in § 1 Abs 3 leg cit Bezeichnung und Sitz der bestehenden Bezirkshauptmannschaften im Gesetz selbst angeführt. In § 1 Abs 2 leg cit wurde weiters ausdrücklich auf § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 verwiesen und festgehalten, dass Änderungen der Sprengel der politischen Bezirke durch Verordnung der Landesregierung mit Zustimmung der Bundesregierung verfügt werden. Gleichzeitig blieb allerdings auch die schon bestehende Verordnung über Sitz und Sprengel der Bezirkshauptmannschaften in der Steiermark aus dem Jahr 1976 in Kraft. In den Erläuterungen wurde festgehalten, dass lediglich Änderungen der Sprengel gemäß § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 durch verfassungsunmittelbare Verordnung zu erfolgen haben, während die Regelung betreffend Festlegung der Bezeichnung und des Sitzes der Bezirkshauptmannschaften dem Landesgesetzgeber zustehe.⁸¹ 2007 wurde dann schließlich eine neue Verordnung gemäß § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 über die Sprengel der Bezirkshauptmannschaften in der Steiermark erlassen, in der tatsächlich nur mehr die Sprengel, aber nicht mehr der Sitz der Bezirkshauptmannschaften verfügt wurden.⁸²

Im Zusammenhang mit der Schaffung des Bezirks Murtal wurde von dieser Rechtskonstruktion dann allerdings wieder abgegangen. Seit der Novelle des Bezirkshauptmannschaftengesetzes 1997⁸³ durch das Be-

76 VfSlg 5866/1968; VfSlg 5977/1969.

77 Art XI Abs 1 der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 (BGBl 444/1974).

78 LGBl 66/1976. Diese Verordnung ersetzte die Verordnung LGBl 57/1955.

79 Stmk Bezirkshauptmannschaftengesetz (LGBl 60/1997).

80 § 1 Abs 3 RV EZ 139/1 LT 13. GP.

81 Erläuterungen zum Entwurf der BH-VO 2011, 2.

82 BH-VO 2007 (LGBl 97/2007).

83 Art 1 BB ReorgG 2012 (LGBl 102/2011).

zirksbehörden-Reorganisationsgesetz 2012⁸⁴ sieht § 1 Abs 3 nun vor, dass Bezeichnung und Sitz der Bezirkshauptmannschaften durch Verordnung der Landesregierung festzulegen sind. Die bestehenden Bezirke werden hingegen nicht mehr namentlich im Gesetz angeführt. In den Erläuterungen⁸⁵ werden mögliche Missverständnisse hinsichtlich des normativen Gehalts der zuvor im Gesetz – bloß deklarativ? – vorgenommenen Aufzählung von Bezeichnung und Sitz der Bezirkshauptmannschaften angesprochen.⁸⁶ Deswegen und da mit Bezirkszusammenführungen eine – jedenfalls durch Verordnung vorzunehmende – Änderung der Sprengel ohnedies „untrennbar“ mit einer Änderung von Bezeichnung und Sitz der Bezirkshauptmannschaften verbunden sei, solle dies in Zukunft wieder gemeinsam auf Verordnungsweg erfolgen.

Auf der Grundlage dieses neu gefassten § 1 Abs 3 Bezirkshauptmannschaftengesetz und § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 wurde in weiterer Folge – mit Zustimmung der Bundesregierung, soweit es die Sprengeländerung betrifft – die Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 20. Oktober 2011 über Sprengel, Bezeichnung und Sitz der Bezirkshauptmannschaften in der Steiermark erlassen.⁸⁷ Mit dieser Verordnung wurde die Fusion der Bezirke Judenburg und Knittelfeld zum Bezirk Murtal vollzogen. Die Sprengel der Bezirke wurden in der Verordnung durch Aufzählung der jeweils dazugehörenden Bezirksgerichts-sprengel definiert.

Erwähnt sei noch, dass im Entwurf für das Bezirksbehörden-Reorganisationsgesetz 2012 eine Bestimmung vorgesehen war, die sich eigens

84 Neben dem Steiermärkischen Bezirkshauptmannschaftengesetz wurden durch das BB ReorgG 2012 weiters das Landesfeuerwehrgesetz 1979, das Steiermärkische Sozialhilfegesetz, das Landwirtschaftskammergesetz, das Steiermärkische Berg- und Naturwachtgesetz 1977, das Steiermärkische Schulaufsichts-Ausführungsgesetz 2000, das Steiermärkische Jagdgesetz 1986, das Steiermärkische Agrarbezirksbehörden-gesetz 2003 und das Landespersonalvertretungsgesetz 1999 in Hinblick auf die Reform der Bezirksgliederung angepasst. Ebenso kam es in weiterer Folge indirekt zu einem Anpassungsbedarf in anderen Landes- und Bundesgesetzen, beispielhaft etwa die Wahlkreisgliederung betreffend. Auf diese Änderungen kann hier im Detail allerdings nicht eingegangen werden. Vgl einen guten Überblick bietend *Pichler, Die Reform der Bezirksverwaltungsbehörden in der Steiermark*, Rechtswissenschaftliche Diplomarbeit, Graz (2013).

85 ErlRV EZ 762/1 LT 16. GP, 5.

86 Eine Interpretation, wonach das Gesetz bloß deklaratorisch, die Verordnung hingegen konstitutiv gewesen sei, wäre allerdings ein Auf-den-Kopf-Stellen des Stufenbaus der Rechtsordnung und verbietet sich daher in einer – hier jedenfalls möglichen und auch nicht vom Wortlaut oder den Materialien ausgeschlossenen – verfassungskonformen Interpretation. Den Erläuterungen ist aber jedenfalls dahingehend zu folgen, dass der Wortlaut der damaligen Bestimmung vor dem Hintergrund seiner Entstehungsgeschichte nicht unmissverständlich formuliert war.

87 BH-VO 2011 (LGBI 103/2011).

mit den Rechtsfolgen von Veränderungen in der Zahl und im Sprengel der Bezirkshauptmannschaften befassen sollte.⁸⁸ Die vorgesehene Bestimmung enthielt die Anordnungen, dass alle zuvor bestandenen Zuständigkeiten auf die nach einer Veränderung örtlich zuständige Bezirkshauptmannschaft übergehen, dass anhängige Verfahren von diesen fortzusetzen und Rechtsakte der bisherigen Behörde der neuen Bezirkshauptmannschaft zuzurechnen sind, dass zuvor eingelangte Anbringen als an die neu zuständige Bezirkshauptmannschaft gerichtet gelten und dass Rechtsmittelfristen auch dann gewahrt sind, wenn das Rechtsmittel an die im Zeitpunkt der Entscheidung zuständige Bezirkshauptmannschaft adressiert zur Post gegeben wurde. In den Erläuterungen zu diesem Entwurf wurde darauf hingewiesen, dass diese Bestimmung Veränderungsprozesse unterstützen und Rechtsfolgen aufgrund der „überragenden Bedeutung der Bezirkshauptmannschaften und der großen Zahl ihrer Verfahren im Interesse der Rechtssicherheit ausdrücklich“ anordnen sollte, die sich allerdings ohnedies aus verfahrensrechtlichen Bestimmungen bzw nach herrschender Lehre und Judikatur ergeben.⁸⁹ Nach dem Begutachtungsverfahren wurde dann allerdings aufgrund der in diesem vorgebrachten kompetenzrechtlichen Bedenken von dieser Regelung wieder Abstand genommen und darauf hingewiesen, dass die – dann bloß in den Erläuterungen ausgeführten – Rechtsfolgen in diesem Gesetz nur deklarativ geregelt werden hätten können.⁹⁰

Im Zuge der Bezirkszusammenlegungen wurde immer wieder auch darauf hingewiesen, dass trotz aller budgetinduzierter Reorganisationsmaßnahmen jeweils eine Service- und Informationsstelle am Sitz bisheriger Bezirkshauptmannschaften bestehen bleiben sollte, um durch dieses „Zwei-Standorte-Modell“ sicherzustellen, „dass die Qualität des Service und der Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort aufrecht“ bleibt.⁹¹ Diese „Außenstellen“ sind jedoch weder gesetzlich noch durch Verordnung der Landesregierung festgelegt, sondern werden in der Steiermark allein durch interne Dienstanweisungen des

88 § 7a des Entwurfes des BB ReorgG 2012, abrufbar unter <pallast2.stmk.gv.at/pallast-16-p/pub/document?dswid=6487&ref=3ABCFC6C16206BA2E0530B16010A0287> (4.7.2018).

89 Erläuterungen zum Entwurf des BB ReorgG 2012, 5.

90 ErlRV 762 BlgLT 16. GP, 5.

91 Erläuterungen zum Entwurf der BH-VO 2012, 4.

jeweiligen Bezirkshauptmannes eingerichtet und allenfalls auch aufgegeben.⁹²

Der nächste – dann größere – Schritt der Bezirksneugliederung in der Steiermark mit Wirkung ab 1. Jänner 2013, der wie angesprochen die Zusammenführung von sechs weiteren Bezirken zu drei neuen Bezirken (Bruck-Mürzzuschlag, Hartberg-Fürstenfeld sowie Südoststeiermark) umfasste, konnte aufgrund der schon zuvor grundsätzlich geänderten Rechtslage dann ohne eine weitere Änderung des Gesetzes erfolgen und wurde allein durch eine neue Verordnung vom 20. September 2012 über Sprengel, Bezeichnung und Sitz der Bezirkshauptmannschaften in der Steiermark vorgenommen.⁹³

Eine systematische Änderung brachte dann schließlich noch die Änderung der Steiermärkischen Bezirkshauptmannschaftenverordnung mit Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 10. Juli 2014.⁹⁴ Im Zuge der Gemeindestrukturreform waren auch – fallweise freiwillige, fallweise durch Gesetz herbeigeführte – Zusammenlegungen von Gemeinden bislang unterschiedlicher Bezirke bzw. Bezirksgerichtssprengel geplant.⁹⁵ Da es unklar war, ob alle erforderlichen Rechtsakte – insbesondere die Novelle der Verordnung der Bezirksgerichtssprengel durch die Bundesregierung – rechtzeitig vorliegen würden, definierte man die Sprengel der Bezirkshauptmannschaften nunmehr durch die Aufzählung der jeweils umfassten Gemeinden anstatt der Bezirksgerichtssprengel. Letztlich wurden allerdings – insbesondere nach der Änderung des § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 durch den Bundesverfassungsgesetzgeber, mit der das bis dahin bestehende Gebot, dass sich die Sprengel der Bezirke und die Sprengel der Bezirksgerichte nicht

92 Gemäß § 5 der gemäß § 4 Abs 2 Bezirkshauptmannschaftengesetz angeordneten Dienstanweisung des Landeshauptmanns über die Grundsätze für die Einrichtung von Referaten (GZ A2-28.00-13/03-2, 13.10.2013) können aus Gründen der Zweckmäßigkeit Referate oder Referatsteile als Außenstellen eingerichtet werden.

93 Eine Neufassung der Verordnung war – abgesehen von den Bezirkszusammenführungen – auch deshalb notwendig, da die Bundesregierung die Sprengel der Bezirksgerichte neu geregelt hatte (BGBl II 243/2012) und die Bezirksgliederung der Steiermark – damals noch – entsprechend der Bezirksgerichtssprengel erfolgte. Vgl dazu auch Erläuterungen zum Entwurf der BH-VO 2012, 1 f.

94 LGBl 99/2014.

95 Vgl dazu und zum Folgenden ausführlich *Wlattnig/Kindermann/Hörmann*, Gemeindestrukturreform 131 ff.

schneiden dürfen, beseitigt wurde⁹⁶ – dann ohnedies alle erforderlichen Novellen rechtzeitig beschlossen, sodass die in Hinblick auf Gemeindefusionen nochmals veränderte Bezirksgliederung mit der neuen Gemeindestruktur mit 1. Jänner 2015 in Kraft treten konnte.

V. Resümee: erste Evaluierungen und neue Diskussionen

Die in diesem Beitrag behandelte Reform der territorialen Bezirksgliederung in der Steiermark liegt mittlerweile mehr als fünf bzw sechs Jahre zurück. Das Land Steiermark konnte daher bereits (Zwischen-)Evaluierungen vorlegen, nach denen die als Ziel der Reform angekündigten Einsparungen auch tatsächlich realisiert werden konnten. Bezüglich der – zuerst erfolgten – Zusammenführung der Bezirke Judenburg und Knittelfeld zum neuen Bezirk „Murtal“ wurde etwa beispielhaft in den Medien dargelegt, dass es zu einer Personaleinsparung um etwa zehn Prozent aufgrund nicht erfolgter Nachbesetzungen sowie einer Reduktion der Leitungsfunktionen von 15 auf sieben durch die Zusammenführung der „Systemfunktionen“ gekommen sei. Einsparungen in vergleichbarer Größenordnung seien ebenso bei den weiteren Bezirkszusammenführungen erzielt worden, die zum Teil auch auf nun aufgrund der größeren Einheiten vermehrt möglichen Spezialisierungen beruhten.⁹⁷

Im März 2018 wurden vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung Kennzahlen über alle steirischen Bezirke hinweg errechnet, die ebenso die angezielten Einsparungen bestätigen.⁹⁸ So konnten nach diesen Berechnungen etwa beim Personal Stellen im Ausmaß von rund 100 Vollzeitäquivalenten und insgesamt für das Jahr 2017 im valorisierungsbereinigten Vergleich zu 2011 Kosten in der Höhe von 4,4 Millio-

96 Probleme bereitete insbesondere die Tatsache, dass damals gleichzeitig die Bezirksgerichte-Verordnung (BG-VO) betreffend Oberösterreich beim VfGH bekämpft wurde und dann auch tatsächlich wegen Verstoßes gegen das „Schneideverbot“ des § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 im März 2014 vom VfGH aufgehoben wurde (VfSlg 19.864/2014). Auch die BG-VO betreffend die Steiermark sah ein solches „Schneiden“ der Sprengel vor (die Sprengel der Bezirksgerichte Graz-Ost und Graz-West umfassten bzw umfassen neben Grazer Stadtgebieten jeweils auch Teile des Bezirkes Graz-Umgebung). Angesichts des VfGH-Verfahrens war eine Novellierung der BG-VO betreffend Steiermark rechtlich und politisch offen, erst die Änderung des § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920 löste dann den „Gordischen Knoten“. Vgl dazu nochmals *Wlattnig/Kindermann/Hörmann*, Gemeindestrukturreform 141 ff.

97 Vgl den Medienbericht auf ORF Steiermark vom 27. Dezember 2016, abrufbar unter <steiermark.orf.at/news/stories/2816748/> (6.7.2018).

98 Die folgenden Daten beruhen auf einem dem Autor von der Landesamtsdirektion zur Verfügung gestellten internen Dokument des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung mit einer Aufstellung der im März 2018 berechneten Kennzahlen.

nen Euro eingespart werden. Weiters konnte der Gebäudeaufwand durch Reduktion der Flächen jährlich um 850.000 Euro verringert werden. Die Personalkosten aller Bezirkshauptmannschaften pro Einwohner sanken damit steiermarkweit (ohne Graz) von 79,2 Euro (2011, valorisiert) auf 74,6 Euro (2017). Es wurde neuerlich darauf hingewiesen, dass die Einsparungen allein durch „*natürliche Abgänge und organisatorische Änderungen*“ erreicht worden seien und alle Ebenen der Verwaltung betrafen. „*Zur Vermeidung von spürbaren Qualitätsverlusten für die Bevölkerung*“ seien bestimmte Bedienstetengruppen wie etwa im amtsärztlichen und tieramtsärztlichen Dienst sowie im Bereich der Sozialarbeit von Einsparungen ausgenommen worden. Interessant sind auch Vergleiche zwischen den zusammengeführten und den unverändert gebliebenen Bezirken. Bei den zusammengeführten Bezirken zeigen die Berechnungen durchwegs Personaleinsparungen, die sich zwischen 6,5 und 10,2 Euro pro Einwohner bewegen. Nicht zuletzt aufgrund der Auflassung einer Politischen Expositur gab es im Bezirk Liezen sogar Einsparungen in der Höhe von 14,4 Euro pro Einwohner. Bei den nicht zusammengeführten Bezirken gab es in vier Fällen einen Zuwachs an Personalkosten, in drei Fällen konnten allerdings ebenso Einsparungen in durchaus vergleichbarer Höhe wie in den zusammengeführten Bezirken erzielt werden.

Da nach diesen Berechnungen ein wesentlicher Teil der angestrebten langfristigen Einsparungen⁹⁹ bereits realisiert werden konnte, ist die Reform der territorialen Bezirksgliederung in der Steiermark kostenseitig daher offenbar durchaus erfolgreich. Ohne auf detaillierte empirische Untersuchungen zurückgreifen zu können, lässt sich auch feststellen, dass die zum Teil vor der Reform geäußerten Bedenken¹⁰⁰ hinsichtlich eines allfälligen Identitätsverlustes bzw einer Reduktion der Qualität bzw der Servicefunktion der öffentlichen Verwaltung auf Bezirksebene in der aktuellen öffentlichen Diskussion nicht mehr thematisiert werden. Dies kann zumindest als Indiz dafür angesehen werden, dass sich diese Bedenken nicht in der befürchteten Weise realisiert haben. In wenigen Fällen gab es jüngst allerdings wieder Diskussionen hinsichtlich der Zuordnung einzelner Gemeinden zum jeweiligen Bezirk. Diesbezüglich kam es auf Gemeindeebene auch zu neuerlichen Volks-

99 Wie oben dargelegt, wurden für die Zusammenführung der sechs früheren zu den drei neuen Bezirken mit Wirkung vom 1. Jänner 2013 angestrebte Einsparungen für das Land Steiermark in der Höhe von jährlich 6,8 Millionen Euro genannt. Vgl. nochmals Erläuterungen zum Entwurf der BH-VO 2012, 1.

100 zB Medienbericht auf ORF Steiermark vom 18. Oktober 2011, abrufbar unter <<https://steiermark.orf.at/news/stories/2506024/>> (9.7.2018).

befragungen.¹⁰¹ Seitens der Steiermärkischen Landesregierung wird allerdings die Position vertreten, dass eine Änderung der Bezirkszugehörigkeit nur bei einer Fusion einer Gemeinde mit einer Gemeinde eines anderen Bezirkes möglich sei.¹⁰² Im Übrigen wird seitens der Landespolitik betont, dass auf absehbare Zeit keine weiteren Bezirkszusammenführungen geplant seien.¹⁰³

Alles in allem kann die Reform der territorialen Bezirksgliederung in der Steiermark daher nach den ersten Evaluierungen und in Anbetracht der öffentlichen Diskussion sowohl finanziell als auch, was die Akzeptanz seitens der Bevölkerung betrifft, als politischer Erfolg angesehen werden. Auch wenn diese Reform sowohl innerhalb wie außerhalb der Steiermark weniger Aufsehen als die Gemeindestrukturereform erregt hat, kann sie aus heutiger Sicht als durchaus „mutiger“, sachlich argumentierter und geplanter wie auch konsequent umgesetzter Schritt der Modernisierung der steirischen Landesverwaltung beschrieben werden. Es gibt derzeit kein Indiz, dass sich diese Einschätzung nicht auch aus langfristiger Perspektive bestätigen wird.

101 Kundmachung der Gemeinde Murfeld über die Anordnung einer Volksbefragung vom 5. Februar 2018 und Kundmachung der Gemeinde Mureck über die Anordnung einer Volksbefragung vom 21. März 2018.

102 Vgl den Artikel in Kleine Zeitung vom 10. Juni 2018, abrufbar unter <www.kleinezeitung.at/steiermark/landespolitik/5443353/Volksbefragung_So-haben-die-Murecker-abgestimmt> (10.7.2018).

103 Vgl den Artikel in Kleine Zeitung vom 27. Jänner 2018, abrufbar unter <www.kleinezeitung.at/service/newsticker/5361488/Steirische-Bezirksfusionen-sparen-derzeit-52-Millionen-Euro> (10.7.2018).

Zur verfassungsrechtlichen Systemrelevanz der Bezirksverwaltungsbehörden in der mittelbaren Bundesverwaltung

I. Ausgangspunkt: Art 102 Abs 1, 2 und 4 B-VG

Art 102 Abs 1 S 1 B-VG bestimmt, dass der Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden im Bereich der Länder die Vollziehung des Bundes ausüben (mittelbare Bundesverwaltung), soweit nicht eigene Bundesbehörden bestehen (unmittelbare Bundesverwaltung).¹ Innerhalb des Art 102 B-VG gibt es zwei explizite Abweichungen von diesem Grundsatz:

Erstens enthält Art 102 Abs 2 B-VG eine taxative Liste von Angelegenheiten, die im Rahmen des verfassungsmäßig festgestellten Wirkungsbereiches unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden können.² In diesen Angelegenheiten steht es dem Bundesgesetzgeber zu, die unmittelbare Bundesverwaltung vorzusehen, ein Zwang dazu besteht freilich nicht.³

Zweitens bestimmt Art 102 Abs 4 B-VG, dass die Errichtung von eigenen Bundesbehörden für andere als die im Art 102 Abs 2 B-VG bezeichneten Angelegenheiten nur mit Zustimmung der beteiligten Länder erfolgen kann.

Diese drei Tatbestände bilden zusammen ein Gesamtsystem: Der – seit seinem Inkrafttreten nie veränderte – Art 102 Abs 1 S 1 B-VG legt die mittelbare Bundesverwaltung als Grundsatz „im Bereich der Länder“ fest. Die Bestimmung enthält weiters zwei Legaldefinitionen, wonach unmittelbare Bundesverwaltung die Vollziehung des Bundes durch eigene Bundesbehörden, mittelbare Bundesverwaltung die Verwaltung

* Herzlicher Dank ergeht an Frau Univ.-Ass. Mag. Linda Rupprechter für die redaktionelle Unterstützung.

1 Vgl allgemein Raschauer, Art 102 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (4. Lfg 2001) Rz 19 ff; Bußjäger, Art 102 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (14. Lfg 2014) Rz 2.

2 Dazu näher Raschauer, Art 102 B-VG Rz 72 ff; Bußjäger, Art 102 B-VG Rz 22.

3 Raschauer, Art 102 B-VG Rz 89; Bußjäger, Art 102 B-VG Rz 24.

des Bundes durch den Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden im Bereich der Länder sei. Ausnahmen von diesem Grundsatz verankern Art 102 Abs 2 B-VG und, wiederum anknüpfend an Art 102 Abs 2 B-VG, Art 102 Abs 4 B-VG, und zwar in prinzipiell lückenloser Weise. Festzuhalten ist daher zunächst, dass „im Bereich der Länder“ keine unmittelbare Bundesverwaltung zulässig ist, sofern sie nicht ihre Grundlage in Art 102 Abs 2 oder Art 102 Abs 4 B-VG oder einer verfassungsrangigen Bestimmung außerhalb des Art 102 B-VG⁴ findet. In welchen Varianten die mittelbare Bundesverwaltung ausgeübt wird, ob durch den Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden (Art 102 Abs 1 S 1 B-VG), ob durch Bundesbehörden in Unterstellung unter und Weisungsbindung gegenüber dem Landeshauptmann (Art 102 Abs 1 S 2 und S 3 B-VG), ob durch den Landeshauptmann allein (Art 102 Abs 3 B-VG), ob durch Mitglieder der Landesregierung im Namen des Landeshauptmanns (Art 103 Abs 2 B-VG) oder durch Verwaltungsgerichte (Art 131 Abs 2, 3 und 4 B-VG), ist eine davon zu unterscheidende Frage. Im Folgenden soll jedoch nur untersucht werden, welche Systemrelevanz die Bundesverfassung den Bezirksverwaltungsbehörden in der mittelbaren Bundesverwaltung zuweist. Ausgehend von einer jüngst wieder bestätigten Rechtsprechung des VfGH zur Ministerialzuständigkeit erster Instanz im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung soll dabei der Frage nachgegangen werden, inwiefern diese die Zuständigkeit des Landeshauptmanns und der ihm unterstellten Landesbehörden einzuschränken vermag. Zu diskutieren ist weiters, welche Landesbehörden als dem Landeshauptmann „unterstellt“ anzusehen sind und welche Bedeutung insgesamt den Bezirksverwaltungsbehörden

4 Vgl. *Raschauer*, 102 B-VG Rz 35 ff; vgl. – mit teilweiser Nachziehung in Art 102 Abs 2 B-VG – zB § 1 AMA-Gesetz 1992 (BGBl 376/1992 idF BGBl I 46/2014); Art I Abs 2 8. BEinstGNov (BGBl 721/1988 idF BGBl I 51/2012); § 1 Akkreditierungsgesetz 2012 (BGBl I 28/2012 idF BGBl I 40/2014); § 1 Anmeldegesetz Irak (BGBl 310/1992 idF BGBl 26/1993); Art I Bauarbeitenkoordinationsgesetz (BGBl I 37/1999 idF BGBl I 72/2016); § 1 Bauproduktennotifizierungsgesetz 2013 (BGBl I 113/2013); § 49 Abs 1 und § 62 Abs 5 BMSVG (BGBl I 100/2002 idF BGBl I 107/2017); § 1 Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010 (BGBl I 110/2010 idF BGBl I 108/2017); Art I Abs 1 Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 (BGBl 789/1996 idF BGBl I 113/2016); § 1 Marktordnungsgesetz 2007 (BGBl I 55/2007 idF BGBl I 89/2015); Art I Abs 1 Mühlenstrukturverbesserungsgesetz (BGBl 206/1981 idF BGBl 299/1995); Art I Abs 1 Preisgesetz 1992 (BGBl 145/1992 idF BGBl I 50/2012); Art I Abs 1 Preistransparenzgesetz (BGBl 761/1992 idF BGBl I 107/2011); Art I Abs 1 Sicherheitskontrollgesetz 2013 (BGBl I 42/2013 idF BGBl I 163/2015); § 29b Abs 1a Straßenverkehrsordnung 1960 (BGBl 159/1960 idF BGBl I 68/2017); Art I Zivildienstgesetz 1986 (BGBl 679/1986 idF BGBl I 146/2015) sowie unten IV.A. Vgl. als eine Zustimmungspflicht der Länder statuierende Sondertatbestände auch Art 94 Abs 2, Art 130 Abs 2 sowie Art 131 Abs 4 Z 2 lit b B-VG.

den im einigermaßen zersetzten System der mittelbaren Bundesverwaltung verbleibt.

II. Mittelbare Bundesverwaltung und Ministerialzuständigkeit erster Instanz

A) Die Rechtsprechung des VfGH

In den Erkenntnissen VfSlg 8813/1980 und 9600/1983 brachte der VfGH lapidar zum Ausdruck, dass es *„keine Verfassungsbestimmung verbiete, mit bestimmten Entscheidungen einen Bundesminister als erste und daher einzige Instanz zu betrauen, zumal dessen Entscheidungen der Rechtskontrolle durch beide Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes unterliegen“*.⁵ Im Erkenntnis VfSlg 8434/1978 war der VfGH der Ansicht, dass dies für *„bestimmte [...] – vor allem grundsätzliche [...] – Entscheidungen“* gelte. In diesen Erkenntnissen thematisierte er die von ihm vertretene Ansicht jedoch nicht im Zusammenhang des Art 102 B-VG. Anders verhielt es sich im Erkenntnis VfSlg 11.403/1987, in dem der VfGH ua zunächst festhielt, dass *„es verfassungsrechtlich an sich nicht ausgeschlossen ist, im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung in einem bestimmten Ausmaß und unter Einhaltung sonstiger verfassungsrechtlicher Grenzen dem Bundesminister auch Agenden zur Besorgung in erster Instanz zu übertragen“*, auch wenn das System der mittelbaren Bundesverwaltung als Wesenselement des bundesstaatlichen Bauprinzips darob – wegen Ausschaltung des Landeshauptmanns als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung – nicht ausgehöhlt werden dürfe.⁶ In weiterer Folge hielt der VfGH es jedoch für unzulässig, dem Bundesminister *„Verwaltungsaufgaben, die nach dem Verfassungskonzept in mittelbarer Bundesverwaltung wahrzunehmen wären“*, zu übertragen, weil ihm damit *„unmittelbar wichtige Verwaltungsaufgaben übertragen“* werden, *„die – sofern er sie nicht in erster Instanz zu vollziehen hat – in mittelbarer Bundesverwaltung zu besorgen wären“*.⁷ Bei der erstinstanzlichen Vollziehung durch den Bundesminister handelt es sich dem VfGH zufolge daher offenbar nicht um mittelbare Bundesverwaltung, sondern un-

5 In VfSlg 2264/1952 und 2978/1956 hatte der VfGH diesbezüglich nichts erwähnt, sondern sich auf Art 102 Abs 1 S 2, Abs 2 und Abs 4 B-VG bezogen; was nicht unter Art 102 Abs 2 und 4 B-VG fiele, müsse in mittelbarer Bundesverwaltung geführt werden (VfSlg 2264/1952).

6 VfSlg 11.403/1987.

7 VfSlg 11.403/1987.

mittelbare Bundesverwaltung.⁸ Fraglich ist aber – worauf noch einzugehen sein wird –⁹, warum der VfGH zunächst die (innerhalb gewisser Grenzen gegebene) Zulässigkeit einer Ministerialzuständigkeit erster Instanz im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung erwähnt, dann aber die gegenständliche Betrauung des Bundesministers als verfassungswidrig ansieht, weil die Angelegenheit in mittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehen wäre, „sofern er sie nicht in erster Instanz zu vollziehen hat“.¹⁰ Es handelt sich dabei ja wohl um kein *tertium genus*, sondern eben jene – nach Ansicht des VfGH in gewissen Grenzen zulässige – Betrauung des Bundesministers in erster Instanz.¹¹

Da das System der mittelbaren Bundesverwaltung, von Art 102 Abs 2 und 4 B-VG sowie verschiedenen verfassungsrangigen Sondervarianten¹² abgesehen, als lückenlos zu verstehen ist, kann die Ministerialzuständigkeit erster Instanz nur als *complementum* zu dem in Art 102 Abs 1 S 1 B-VG normierten Tatbestandselement „im Bereich der Länder“ zulässig sein, was der VfGH allerdings in seiner Argumentation nicht ausdrücklich offenlegt. Dass eine Ministerialzuständigkeit in erster Instanz hingegen selbst „im Bereich der Länder“ in Durchbrechung von Art 102 Abs 1 S 1 B-VG zulässig wäre, erschiene nur bei Erfüllung der Voraussetzungen des Art 102 Abs 2 oder Abs 4 B-VG oder einer anderen verfassungsrechtlichen Grundlage als *lex specialis* zu Art 102 Abs 1 S 1 B-VG zulässig.

Eine Bestätigung der älteren Judikatur zur Frage der Ministerialzuständigkeit erster Instanz stellt die kürzlich ergangene Entscheidung des VfGH über die Verfassungskonformität einiger Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften¹³ dar.¹⁴ Die Bestimmungen dieses Gesetzes, die eine Ministerialzuständigkeit erster Instanz begründeten, seien aus zwei Gründen nicht verfassungswidrig: Zum einen seien unter dem Kompetenztatbestand „Kultus“ des Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG die „Rechtsstellung der einzelnen Kirchen- und Religionsgesellschaften überhaupt, sowie

8 So auch Mayer, Lebensmittelüberwachung und mittelbare Bundesverwaltung, ÖZW 1997, 97 (98); derselbe/Muzak, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkomentar⁵ (2015) 374; Kelsen/Froehlich/Merkel, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (Neudruck 2003) 217; Jabloner, Bundesminister und mittelbare Bundesverwaltung, in FS Walter (1991) 293 (310); anders Bußjäger, Art 102 B-VG Rz 10; Adamovich et al, Österreichisches Staatsrecht³ (2014), Bd 2, 188.

9 Vgl dazu noch unten IV.B.

10 VfSlg 11.403/1987.

11 Vgl auch noch unten IV.B.

12 Vgl dazu schon oben FN 4 und noch unten IV.A.

13 BGBl I 19/1998 idF BGBl I 75/2013.

14 VfGH 10.10.2017, G 419/2016.

die äußeren Rechtsverhältnisse derselben“ zu verstehen.¹⁵ Es ergebe ein „Blick auf die Rechtslage zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des B-VG insgesamt wie der Bestimmung des Art 102 B-VG [...], dass bereits im Jahr 1920 wesentliche Teile des Anerkennungsrechts von der Ministerialinstanz besorgt wurden.“¹⁶ Der VfGH gehe daher davon aus, „dass der Verfassungsgesetzgeber bei der Erlassung des Art 102 B-VG ohne Nennung der Angelegenheiten des Kultus in Kauf nahm, dass Entscheidungen über die Anerkennung von Kirchen und Religionsgesellschaften und vergleichbare Entscheidungen (weiterhin) von der Ministerialinstanz besorgt werden dürfen“.¹⁷

Zum anderen (arg „darüber hinaus“) sei es „verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen, im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung in einem bestimmten Ausmaß und unter Einhaltung sonstiger verfassungsrechtlicher Vorgaben dem Bundesminister Agenden zur Besorgung in erster Instanz zu übertragen.“¹⁸

Die Entscheidung erscheint in mehrfacher Hinsicht fragwürdig: Das erste Argument des VfGH könnte in die Richtung weisen, dass „Kultus“ kein in Art 102 Abs 2 B-VG angeführter Tatbestand ist (arg „ohne Nennung der Angelegenheiten des Kultus“¹⁹), wobei es nicht zur Klarheit beiträgt, dass sich der VfGH in diesem Zusammenhang undifferenziert auf Art 102 B-VG bezieht und keinen Absatz benennt. Konsequenz ist zwar, die in Art 102 Abs 2 B-VG enumerierten Angelegenheiten, die in der Formulierung und Aufzählungssystematik an die in Art 10, 14, 14a und 14b B-VG verankerten Kompetenztatbestände des Bundes angelehnt sind, methodisch gleichartig auszulegen wie die jeweiligen Kompetenztatbestände, was die Anwendung der Versteinerungstheorie und intrasystematischen Fortentwicklung nahelegt.²⁰ Dass nun aber eine Versteinerung der zwar in Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG, nicht aber in Art 102 Abs 2 B-VG angeführten Angelegenheiten des „Kultus“ nicht nur in Bezug auf die Frage, was unter diesen Angelegenheiten zu verstehen ist, sondern auch in Bezug auf die Frage, ob die Angelegenheit in mittelbarer oder unmittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehen ist, durchgeführt wird, ist abzulehnen. Versteinert werden nicht Zuständigkeiten, die ja durch die Kompetenzverteilung des B-VG gerade neu geregelt

15 VfGH 10.10.2017, G 419/2016.

16 VfGH 10.10.2017, G 419/2016.

17 VfGH 10.10.2017, G 419/2016.

18 VfGH 10.10.2017, G 419/2016.

19 VfGH 10.10.2017, G 419/2016.

20 Vgl etwa auch VfSlg 13.299/1992. Zu Unterschieden beim Versteinerungszeitpunkt Raschauer, Art 102 B-VG Rz 77.

werden sollten, sondern Regelungsgegenstände von Kompetenztatbeständen.²¹ Art 102 B-VG legt in seiner dargestellten Systematik an sich lückenlos fest, unter welchen Voraussetzungen Angelegenheiten in mittelbarer oder unmittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehen sind. Dieses System lässt keinen Platz dafür, weitere Zuständigkeiten daraus zu gewinnen, dass den in Art 102 Abs 2 B-VG verankerten Tatbeständen weitere per Versteinerung hinzugezählt werden, weil sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Art 102 B-VG in unmittelbarer Bundesverwaltung wahrgenommen wurden.

Anders wäre es, würde – wie auch zumindest von einem Teil der Lehre –²² damit argumentiert, dass es von der Auslegung der Wortfolge „im Bereich der Länder“ abhängt, ob und wo Ministerialzuständigkeiten erster Instanz zulässig sind. Der VfGH zieht dieses Argument aber nicht erkennbar heran. Es ist auch nicht verständlich, warum er stattdessen darauf verweist, dass der „Verfassungsgesetzgeber bei der Erlassung des Art 102 B-VG ohne Nennung der Angelegenheiten des Kultus in Kauf nahm, dass Entscheidungen über die Anerkennung von Kirchen und Religionsgesellschaften und vergleichbare Entscheidungen (weiterhin) von der Ministerialinstanz besorgt werden dürfen“.²³ Weder geht es darum, immanente versteinerte Ausnahmetatbestände in Art 102 Abs 1 noch Abs 2 oder Abs 4 B-VG „hineinzulesen“. Die Frage ist lediglich, ob die – nach welcher Methode auch immer vorgenommene – Auslegung der Wortfolge „im Bereich der Länder“ ergibt, dass davon Ministerialzuständigkeiten erster Instanz ausgenommen sein sollten.

Nach dem zweiten vorgebrachten Argument des VfGH sei es „verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen, im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung in einem bestimmten Ausmaß und unter Einhaltung sonstiger verfassungsrechtlicher Vorgaben dem Bundesminister Agenten zur Besorgung in erster Instanz zu übertragen.“²⁴ Die Aussage entspricht fast wortgleich der älteren Judikatur²⁵, ist aber um nichts aussagekräftiger. Ob sich die vertretene Ansicht auf die Wortfolge „im Be-

21 Vgl auch paradigmatisch *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 333.

22 Vgl *Raschauer*, Art 102 B-VG Rz 62 ff; *derselbe*, Die obersten Organe der Landesverwaltung, in: FS Antonioli (1979) 375 (387); *Bußjäger*, Art 102 B-VG Rz 9 ff; *Groiss/Schantl/Welan*, Betrachtungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit, ÖJZ 1975, 365; *Potacs*, Die Rechtsstellung der Österreichischen Nationalbank als Devisenbehörde im Lichte der jüngsten Judikatur des VfGH zur mittelbaren Bundesverwaltung, ZfV 1989, 109 (110); *Öhlinger*, Verfassungsrechtliche Probleme der Nationalbank, in: FS Wenger, Beiträge zum Wirtschaftsrecht (1983) 679 (688 ff); *Jablonek*, Bundesminister 311.

23 VfGH 10.10.2017, G 419/2016.

24 VfGH 10.10.2017, G 419/2016.

25 Vgl dazu oben II.A.

reich der Länder“ stützt oder vielmehr annimmt, Art 102 Abs 1, 2 und 4 BVG ließen Raum für weitere, implizite Abweichungen vom Grundsatz der mittelbaren Bundesverwaltung, was das „bestimmte Ausmaß“ und die „sonstigen verfassungsrechtlichen Vorgaben“ sein sollen, bleibt dunkel. Auch aus einer Verknüpfung beider Argumente ist nichts zu gewinnen, weil das erste Argument eher auf ein Fehlen des „Kultus“ in der Liste des Art 102 Abs 2 B-VG, das zweite Argument eher auf eine immanente Ausnahme zu Art 102 Abs 1 S 1 B-VG hinzudeuten scheint.

B) Lehre

Was die von der hL²⁶ angenommene Zulässigkeit einer Ministerialzuständigkeit erster Instanz anbelangt, so kann diese mE entweder nur auf den Umstand, dass sie nicht den „Bereich der Länder“ betrifft, Art 102 Abs 2 oder Abs 4 B-VG oder eine verfassungsrangige Bestimmung außerhalb des Art 102 B-VG²⁷ gestützt werden. Dabei muss von vornherein festgehalten werden, dass Art 102 B-VG ebenso wie das punktuell abweichende Sonderverfassungsrecht ein organisationsrechtlich so detailliertes Regel-Ausnahme-System begründen, dass allgemeine Prinzipien der Bundesverfassung, wie das aus dem Gleichheitssatz abgeleitete Sachlichkeitsprinzip oder das Effizienzprinzip, jedenfalls nicht als *lex specialis* im Sinne einer Durchbrechung dieses Systems herangezogen werden können.

Hinsichtlich dessen, was unter dem „Bereich der Länder“ verstanden werden kann, scheint weitgehend Übereinstimmung dahingehend zu bestehen – und so könnte auch die diesbezüglich kryptische Rechtsprechung des VfGH zu deuten sein –, dass eine Ministerialzuständigkeit erster Instanz zwar unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sei, jedoch nicht beliebig begründet werden könne, da die vom VfGH sogar als Wesenselement des bundesstaatlichen Bauprinzipts²⁸ verstandene, zumindest föderalistisch intendierte²⁹ mittelbare Bundesverwaltung andernfalls sinnentleert würde. Die Schranken dafür müssen mE jedoch aus der Auslegung des Begriffs „im Bereich der Länder“ und nicht einer beliebigen Unterstellung immanenter Schranken des Art 102 Abs 1 S 1

26 Vgl dazu sogleich.

27 Vgl dazu schon oben FN 4 und noch unten IV.A.

28 Dazu auch Raschauer, Art 102 B-VG Rz 7; Bußjäger, Art 102 B-VG Rz 7; Schäffer, Wein-
aufsicht und mittelbare Bundesverwaltung, ZfV 1988, 361 (369 ff).

29 Allerdings wohl nur in der Kompensationsfunktion gegenüber der schwachen Stellung der Länder in der Kompetenzverteilung. Vgl zuletzt auch wieder ausführlich Bußjäger, Art 102 B-VG Rz 7.

B-VG gewonnen werden. Je nachdem, was die Auslegung von „im Bereich der Länder“ ergibt, ist die Ministerialzuständigkeit erster Instanz mehr oder weniger breit.³⁰ Dass sie *per se* nur „*ausnahmsweise*“³¹, nicht „*schlechthin*“³², nicht die mittelbare Bundesverwaltung aushöhlend³³, nur in sachlichen Grenzen³⁴, nur fall- oder teilweise³⁵, nicht in „*einem ganzen Verwaltungszweig*“³⁶, in nicht gewichtiger Weise,³⁷ nur „*in einem bestimmten Ausmaß und unter Einhaltung sonstiger verfassungsrechtlicher Grenzen*“³⁸ vorgesehen sein, „*nicht zu einer Umgehung*“ der mittelbaren Bundesverwaltung „*mißbraucht werden*“³⁹ oder nicht das „*Rechtsinstitut der mittelbaren Bundesverwaltung als solches in seinem Bestand in Frage*“⁴⁰ stellen darf, ergibt sich daraus *a priori* noch nicht notwendigerweise.

Versuche der Auslegung der Wortfolge „im Bereich der Länder“ sind über Jahrzehnte in verschiedener Weise vorgenommen worden.⁴¹ Hier soll dazu nur Folgendes festgehalten werden: Rein grammatikalisch handelt es sich dabei weder um die Wortfolge „im Bereich jedes Landes“ noch auch um die Wortfolge „in den Bereichen der Länder“. Die Formulierung ist insofern ungewöhnlich, als das B-VG den Begriff „Bereich“ üblicherweise auf Organe oder Staatsfunktionen (Verwaltung, Vollziehung, Gesetzgebung), nicht aber auf Gebietskörperschaften bezieht.⁴² Auch eine rein territoriale Deutung des Begriffs erscheint nicht naheliegend, weil es kein Territorium des Bundes gibt, das nicht gleich-

30 So wohl auch Öhlinger, Probleme 689.

31 Raschauer, Organe 387; Weber, Die mittelbare Bundesverwaltung (1987) 221; wohl auch Pesendorfer, Der Landeshauptmann (1986) 201; Mayer, ÖZW 1977, 98; Bußjäger, Art 102 B-VG Rz 10; Potacs, ZfV 1989, 111.

32 Öhlinger, Probleme 689; Raschauer, Organe 387; Mayer/Muzak, Bundes-Verfassungsrecht 373; VfSlg 11.403/1987 mwN.

33 Raschauer, Organe 387; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹¹ (2016) 148; VfSlg 11.403/1987.

34 Öhlinger, Probleme 689; Raschauer, Organe 387; Bußjäger, Art 102 B-VG Rz 10, für den allerdings zusätzlich noch der Ausnahmecharakter Bedingung ist.

35 VfSlg 11.403/1987.

36 So der Einleitungsbeschluss zu VfSlg 11.403/1987 mwN.

37 VfSlg 11.403/1987. Vorsichtig für „Bedeutung“ als Kriterium Öhlinger, Probleme 689.

38 VfSlg 11.403/1987; VfGH 10.10.2017, G 419/2016.

39 Rill, Bundes-Verfassungsgesetz, in: Svoboda/Dyens (Hg), Handbuch für Umweltschutz und Raumordnung (11. Lfg 1977) Ö-11-0-01 (73).

40 Adamovich et al, Staatsrecht 184.

41 Vgl zusammenfassend etwa Schäffer, ZfV 1988, 365 f; Bußjäger, Art 102 B-VG Rz 10; Raschauer, Art 102 B-VG Rz 12.

42 Art 81a Abs 2 B-VG (in Kraft bis 31.12.2018, aufgehoben durch die B-VG-Novelle BGBl I 138/2017) spricht dagegen vom „Bereich jedes Landes“.

zeitig Territorium der Länder (eines Landes) wäre.⁴³ Für *Pernthaler* – und ihm folgend *Bußjäger*⁴⁴ – kann der Begriff nur organisatorisch dahingehend verstanden werden, dass damit jede Verwaltungseinrichtung außer- und unterhalb der Spitzenorgane des Bundes und ihrer verfassungsmäßigen Hilfsapparate gemeint sei.⁴⁵ *Potacs*⁴⁶ und *Raschauer*⁴⁷ vertreten dagegen einen territorial-funktional kombinierten Ansatz. Zutreffend erscheint mE eine systematische Auslegung der Bundesverfassung, die den Begriff mit anderen organisationsrechtlichen Bestimmungen kontextualisiert: Wenn etwa in Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG von „äußeren Angelegenheiten mit Einschluss der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland, insbesondere Abschluss von Staatsverträgen, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder nach Art. 16 Abs. 1“ die Rede ist,⁴⁸ in verschiedensten Bestimmungen der Bundesverfassung Aufgaben der Bundesregierung oder ihrer Mitglieder normiert sind⁴⁹ oder wenn den Selbstverwaltungskörpern ein eigener Wirkungsbereich und eigene Organe eingeräumt werden,⁵⁰ sind das Bereiche, die nicht als in den „Bereich der Länder“ fallend interpretiert werden können. Dass es eine Ministerialzuständigkeit erster Instanz zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Art 102 B-VG auch schon gegeben habe, lässt sich historisch sicherlich nachweisen.⁵¹ Dass jedwede damalige Ministerialzuständigkeit aber auch den „Bereich der Länder“ immanent restringiert, setzt eine – sofern man der historischen Auslegung überhaupt Vorrang gibt – zweifelsfreie Auslegung dahingehend voraus, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber mit der Verwendung der Wortfolge „im Bereich der Länder“ auch die Versteinerung einer Zuständigkeitsverteilung insinuiert, was mE zu einem ähnlichen Problem wie die Versteinerung der Kompetenzverteilung (nicht: der Kompetenztatbestände des Bundes) führen und eben die Neuerungen, die Art 102 B-VG mit sich brachte, unterlaufen würde. Mit anderen Worten: Die histori-

43 Vgl schon *Pernthaler*, *Raumordnung und Verfassung*, Bd 2 (1978) 133. Für eine territoriale Deutung hingegen *Öhlinger*, *Probleme* 689 f.

44 *Bußjäger*, Art 102 B-VG Rz 11.

45 *Pernthaler*, *Raumordnung* 133. Anders *Bammer*, *Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme des Bundestheatersicherheitsgesetzes*, ZfV 1989, 450 (458), dem zufolge der Begriff nicht nur „formell-organisatorisch, sondern auch inhaltlich-aufgabenbezogen zu verstehen“ sei.

46 *Potacs*, ZfV 1989, 113 f.

47 *Raschauer*, Art 102 B-VG Rz 12, der auch noch zwischen der „instantiellen“ und „funktionell-territorialen“ Bedeutung der Wortfolge „im Bereich der Länder“ differenziert.

48 *Bußjäger*, Art 102 B-VG Rz 9.

49 Vgl auch *Raschauer*, Art 102 B-VG Rz 12.

50 Vgl dazu noch unten FN 84.

51 Vgl nur *Jablöner*, *Bundesminister* 310.

sche Auslegung von Ministerialzuständigkeiten ist nicht dasselbe wie die historische Auslegung der Wortfolge „im Bereich der Länder“. Dass es zu einem bestimmten Zeitpunkt Ministerialzuständigkeiten gab, heißt noch nicht zwingend, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber mit der Wortfolge „im Bereich der Länder“ auch beabsichtigte, diese Ministerialzuständigkeiten als ständige Ausnahme aus diesem Bereich zu verewigen.⁵²

Methodisch inkonsistent ist es mE, wenn der VfGH einerseits die Versteinerung von Zuständigkeiten in der Konsequenz mit einer solchen zwingenden Schmälerung des „Bereichs der Länder“ verbindet, andererseits aber – ohne nähere historische Nachweise – annimmt, dass dies nur in quantitativ oder qualitativ eingeschränkter Weise passieren dürfe. Wenn die Versteinerung von Zuständigkeiten überhaupt als richtig angesehen wird, gibt es keinen Grund – jedenfalls nicht aus einer historischen Auslegung heraus –, von dieser wiederum abzugehen, weil dies nur punktuell so sein dürfe.

In teleologischer Hinsicht ist Folgendes zu bemerken: Wenn der Bundesverfassungsgesetzgeber – worauf schon *Kelsen/Froehlich/Merkel* hinweisen –⁵³ mit dieser Bestimmung föderalistischen Forderungen entgegenkam, ist nicht gleichzeitig anzunehmen, dass es im Belieben des Bundes steht, Angelegenheiten, die eigentlich in die mittelbare Bundesverwaltung fielen, einer Ministerialzuständigkeit erster Instanz zu übertragen oder sich dabei von einer Zuständigkeitsverteilung leiten zu lassen, die aus der Zeit vor Einrichtung des Bundesstaats, seiner Kompetenzverteilung wie auch des Art 102 B-VG stammt. Auch wäre dann nicht einsichtig, warum Art 102 Abs 2 B-VG eine ohnehin umfangreiche Liste von Angelegenheiten umfasst, die der unmittelbaren Bundesverwaltung je nach Belieben des Bundesgesetzgebers freigestellt sind, und darüber hinaus weitere unmittelbare Bundesverwaltung zulässt, sofern die Länder ihre Zustimmung gemäß Art 102 Abs 4 B-VG dazu geben.⁵⁴ Diesen an sich schon umfangreichen Möglichkeiten auch noch „immanente“ Ministerialzuständigkeiten aus Art 102 Abs 1 S 1 B-VG hinzuzufügen, stellt das System des Art 102 Abs 1 S 1 in Verbindung mit Abs 2 und Abs 4 B-VG an sich in Frage. Der Bundesverfassungsgesetzgeber wies in der B-VG Novelle 1974⁵⁵ selbst darauf hin, dass es keinem Zweifel unterliegen könne, dass die Betrauung von Bundesbehörden in ers-

52 Ähnlich *Bußjäger*, Art 102 B-VG Rz 10; anders offenbar *Öhlinger*, Probleme 689.

53 *Kelsen/Froehlich/Merkel*, Bundesverfassung 217.

54 Nach heutiger Rechtslage ist außerdem auf das Sonderverfassungsrecht in diesem Bereich (vgl dazu oben FN 4 und noch unten IV.A. zu verweisen.

55 BGBl 444/1974.

ter Instanz mit der Vollziehung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung Ausnahmecharakter haben solle.⁵⁶ Diesem Ausnahmecharakter solle dadurch Rechnung getragen werden, dass eine solche Betrauung von Bundesbehörden mit der Vollziehung in mittelbarer Bundesverwaltung an die Zustimmung der beteiligten Länder gebunden werde.⁵⁷ Damit begründete der Bundesverfassungsgesetzgeber aber nicht die Ministerialzuständigkeit erster Instanz, sondern die durch die Novelle herbeigeführte Änderung in Art 102 Abs 1 S 2 B-VG. Schon lange vor dieser Novelle hatte der VfGH angenommen, dass „nach dem Aufbau und nach der Entstehungsgeschichte des Art. 102 Abs. 1“ B-VG selbst von der Möglichkeit, dem Landeshauptmann Bundesbehörden gemäß Art 102 Abs 1 S 2 B-VG (!) zu unterstellen, nur „in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden soll“.⁵⁸ Von der Zulässigkeit einer Ministerialzuständigkeit erster Instanz als weiterer Ausnahme war in dieser Judikatur überhaupt noch nicht die Rede.

III. Die dem Landeshauptmann „unterstellten Landesbehörden“

Art 102 Abs 1 S 1 B-VG definiert die mittelbare Bundesverwaltung als eine Vollziehung des Bundes durch den Landeshauptmann „und die ihm unterstellten Landesbehörden“.⁵⁹ Art 102 Abs 1 S 2 B-VG ermächtigt – unter Aufrechterhaltung des Systems der mittelbaren Bundesverwaltung – außerdem den Bundesgesetzgeber, Bundesbehörden mit der Vollziehung des Bundes zu betrauen, die in den betreffenden Angelegenheiten dem Landeshauptmann unterstehen und an dessen Weisungen gebunden sind.⁶⁰ Sofern es sich dabei nicht um in Art 102 Abs 2 B-VG angeführte Angelegenheiten handelt, dürfen diese Bundesgesetze nur mit Zustimmung der beteiligten Länder kundgemacht werden.

56 ErIRV 182 BlgNR 13. GP, 22.

57 ErIRV 182 BlgNR 13. GP, 22.

58 VfSlg 2264/1952; ähnlich VfSlg 2978/1956.

59 Vgl auch die im Wortlaut nicht identische, insgesamt aber wohl synonyme Formulierung „dem Landeshauptmann und den ihm unterstellten Behörden im Land“ in Art 104 Abs 2 B-VG (vgl auch *Raschauer*, Art 104 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al [Hg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht [4. Lfg 2001] Rz 26).

60 Vgl näher *Raschauer*, Art 102 B-VG Rz 50 ff; *Weber*, Bundesverwaltung 216 f mwN auf die Literatur; mE ist für diesen Typus aus Art 102 Abs 1 B-VG selbst keine immanente Schranke (so noch – allerdings vor der B-VG-Novelle BGBl 444/1974 – VfSlg 2264/1952 und 2978/1956) ableitbar, da den Ländern ohnedies ein Zustimmungsrecht eingeräumt wurde.

Art 102 Abs 3 B-VG zufolge bleibt es dem Bund vorbehalten, auch in den im Art 102 Abs 2 B-VG aufgezählten Angelegenheiten den Landeshauptmann mit der Vollziehung des Bundes zu beauftragen.

§ 8 Abs 5 lit b Übergangsgesetz⁶¹ unterstellt dem Landeshauptmann „als Vorstand des Amtes der Landesregierung [...] auch die Bezirkshauptmannschaften im Land“,⁶² die nach den näheren Bestimmungen der Bundes- und Landesgesetze ua die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung zu führen hätten. Ob dem Landeshauptmann andere Landesbehörden als die Bezirkshauptmannschaften unterstellt werden dürfen, ist mE schon insofern zu bejahen, als § 8 Abs 5 lit b Übergangsgesetz davon spricht, dass dem Landeshauptmann „auch die Bezirkshauptmannschaften im Land unterstellt“⁶³ sind. Dies legt nahe, dass die Bezirkshauptmannschaften nicht notwendigerweise die einzigen dem Landeshauptmann unterstellten Landesbehörden sind.

Der Landeshauptmann ist außerdem gemäß § 8 Abs 5 lit a Übergangsgesetz Vorstand des Amtes der Landesregierung, dessen Abteilungen gemäß § 3 Abs 1 BVG ÄmterLReg⁶⁴ auch für die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung zuständig sind. Fraglich ist, ob es sich beim Amt der Landesregierung um eine „unterstellte Landesbehörde“ handelt, worauf allerdings § 3 Abs 1 BVG ÄmterLReg („unter der Leitung des Landeshauptmannes“) sowie § 8 Abs 5 lit a und b Übergangsgesetz, wonach dem Landeshauptmann „als Vorstand des Amtes der Landesregierung [...] auch die Bezirkshauptmannschaften im Land unterstellt“ sind, hindeuten scheinen. „Dem Landeshauptmann unterstellt“ dürfte letztlich dasselbe wie „unter der Leitung des Landeshauptmannes“ (§ 3 Abs 1 BVG ÄmterLReg) aussagen, zumal letztere Bestimmung sogar explizit auf Art 102 Abs 1 B-VG verweist, was nicht nur die „Unterstellung“, sondern auch den Charakter einer „unterstellten Landesbehörde“ suggeriert.

Für Kelsen/Froehlich/Merkl sind die „unterstellten Landesbehörden“ der „Apparat der Landesverwaltung“⁶⁵, zu dem die Landesregierung nicht, das Amt der Landesregierung jedoch schon gehöre.⁶⁶ Für den Landesamtsdirektor bestimmt allerdings Art 106 B-VG, dass er „auch in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung“ das Hilfsor-

61 BGBl 368/1925 idF BGBl I 77/2014.

62 Raschauer, Art 102 B-VG Rz 38.

63 Hervorhebung der Verfasserin.

64 BGBl 289/1925 idF BGBl I 2/2008.

65 Kelsen/Froehlich/Merkl, Bundesverfassung 216.

66 Kelsen/Froehlich/Merkl, Bundesverfassung 217.

gan des Landeshauptmanns sei. *Raschauer*⁶⁷ zufolge hat aber auch das Amt der Landesregierung in der mittelbaren Bundesverwaltung gemäß § 3 Abs 1 BVG ÄmterLReg für den Bundesgesetzgeber nur die Funktion eines Hilfsorgans des Landeshauptmanns, was auch *Weber*⁶⁸ annimmt, für den das Amt der Landesregierung gleichwohl zu den dem Landeshauptmann unterstellten Landesbehörden zählt;⁶⁹ auch für *Bußjäger*⁷⁰ stellt das Amt der Landesregierung eine „unterstellte Landesbehörde“ dar.

Zu nennen sind weiters die Städte mit eigenem Statut, die gemäß Art 116 Abs 3 B-VG neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung auch die der Bezirksverwaltung zu besorgen haben und insoweit auch funktional als dem Landeshauptmann unterstellte Landesbehörden in der mittelbaren Bundesverwaltung dienen.⁷¹ Bereits § 8 Abs 5 lit b Übergangsgesetz nennt – neben den Bezirkshauptmannschaften – die Städte mit eigenem Statut, darüber hinaus aber auch noch die „übrigen Ortsgemeinden“, welche die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung zu führen hätten.⁷²

Einen zusätzlichen Hinweis auf die Bezirksverwaltungsbehörden als dem Landeshauptmann „unterstellte Landesbehörden“ gibt Art 109 B-VG: Demzufolge gilt Art 102 Abs 1 B-VG „für die Bundeshauptstadt Wien mit der Maßgabe, dass die Vollziehung des Bundes, soweit nicht eigene Bundesbehörden bestehen (unmittelbare Bundesverwaltung), der Bürgermeister als Landeshauptmann und der ihm unterstellte Magistrat als Bezirksverwaltungsbehörde ausüben (mittelbare Bundesverwaltung).“ Der Zusatz des dem Landeshauptmann „unterstellten“ Magistrats „als Bezirksverwaltungsbehörde“ parallelisiert offenkundig die „unterstellten Landesbehörden“ gemäß Art 102 Abs 1 S 1 B-VG.⁷³

67 *Raschauer*, Art 102 B-VG Rz 40.

68 *Weber*, Bundesverwaltung 161.

69 *Weber*, Bundesverwaltung 155 und 178.

70 *Bußjäger*, Art 102 B-VG Rz 12.

71 Vgl auch *Raschauer*, Art 102 B-VG Rz 39; *Weber*, Bundesverwaltung 201 ff.

72 Diese wurden allerdings, was zum Zeitpunkt der Erlassung des BVG ÄmterLReg nicht absehbar war, noch nicht zu Gebietsgemeinden im Sinne von Art 120 B-VG zusammengelegt; vgl zur Frage, ob die Gemeinden – und wenn, nur im übertragenen Wirkungsbereich – mittelbare Bundesverwaltung zu führen hätten, die in FN 84 angeführte Literatur.

73 Zur Unterscheidung von anderen Statutarstädten, in denen dafür der Bürgermeister zuständig wäre, *Koprivnikar*, Art 109 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (11. Lfg 2013) Rz 5.

Fraglich ist, ob darüber hinaus noch weitere „unterstellte Landesbehörden“ im Sinne des Art 102 Abs 1 S 1 B-VG eingerichtet werden dürfen.

§ 8 Abs 5 lit b Übergangsgesetz bestimmt, dass die Bezirkshauptmannschaften, die Städte mit eigenem Statut und die „übrigen Ortsgemeinden“ die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung „nach den näheren Bestimmungen der Bundes- und Landesgesetze“ zu führen haben. Diese Ermächtigung des Bundes- bzw Landesgesetzgebers bezieht sich aber nicht darauf, weitere „unterstellte Landesbehörden“ zu schaffen, sondern lediglich darauf, die „Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung“ inhaltlich zu determinieren und daran Zuständigkeiten anzuknüpfen.

Allerdings normiert Art 15 Abs 10 S 1 B-VG, dass Landesgesetze, durch die die bestehende Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern geändert oder neu geregelt wird, der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen.⁷⁴ Wesentlich daran ist vor allem die Klarstellung, dass es der Landesgesetzgebung obliegt, die bestehende Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern zu regeln;⁷⁵ der Bundesregierung kommt lediglich ein Zustimmungsgesetz zu diesen Landesgesetzen zu. Mit *Raschauer* ist allerdings davon auszugehen, dass die bundesverfassungsrechtliche Vorgegestaltung der Landesorganisation dem Landesgesetzgeber enge Schranken auferlegt.⁷⁶ Zwar könnte der Wortlaut des Art 15 Abs 10 B-VG so gedeutet werden, dass es dem Landesgesetzgeber obliegt, die „bestehende Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern“, wie sie sich aus der Bundesverfassung selbst ergibt, zu ändern oder neu zu regeln, doch spricht schon eine historische

74 Auf Art 15 Abs 10 S 2 B-VG soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden, weil es hier nicht um die Beseitigung, Schaffung oder Änderung von Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern im engen Sinn, sondern die sprengübergreifende Zusammenarbeit von Bezirksverwaltungsbehörden einschließlich der Städte mit eigenem Statut geht; vgl dazu näher *Hacksteiner/Ranacher*, Art 15 Abs 10 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (18. Lfg 2017) Rz 14 ff.

75 Vgl komplementär auch Art 10 Abs 1 Z 16 B-VG, wonach die Einrichtung der Bundesbehörden und sonstigen Bundesämter eine ausschließliche Bundeskompetenz darstellt. Für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern – unbeschadet von sonstigen, jedenfalls kompetenzrechtlich unter Art 15 Abs 1 B-VG fallenden Landesbehörden (dazu sogleich) – ist Art 15 Abs 1 B-VG als kompetenzrechtliche Grundlage anzunehmen (so auch *Weber*, Bundesverwaltung 179), doch bestätigt Art 15 Abs 10 B-VG gewissermaßen konkret das aus der Residualkompetenz gewonnene Ergebnis.

76 *Raschauer*, Art 102 B-VG Rz 41 f.

Auslegung gegen diese Deutungsvariante:⁷⁷ Eingefügt wurde Art 15 Abs 10 B-VG ja durch die B-VG-Novelle BGBl 444/1974, deren Erläuterungen einerseits klarstellen, dass die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern zum damaligen Zeitpunkt „zum Teil“ durch das Gesetz vom 19. Mai 1868 über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden geregelt sei, das zunächst als Landesgesetz in jedem Land weitergelten werde;⁷⁸ andererseits stehe die kompetenzrechtliche Neuregelung nicht in einem derogatorischen Verhältnis zu Art 120 B-VG.⁷⁹ Da keinerlei Hinweis darauf gegeben wird, dass die kompetenzrechtliche Neuregelung anderen Bestimmungen der Bundesverfassung über die Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern, beispielsweise im Hinblick auf die Landesregierung und den Landeshauptmann, derogiere, ist anzunehmen, dass diese Bestimmungen als immanenter kompetenzrechtlicher Rahmen des Art 15 Abs 10 B-VG erhalten bleiben. Mit der Lehre⁸⁰ ist daher davon auszugehen, dass sich die Kompetenz des Art 15 Abs 10 B-VG im Wesentlichen auf die Organisation der Bezirkshauptmannschaften bezieht, ohne dass daraus ableitbar wäre, dass die in § 8 Abs 5 lit a und b Übergangsgesetz genannten „unterstellten Behörden“ ebenso wie die im B-VG näher determinierten obersten Organe der Landesvollziehung geändert oder beseitigt werden dürften. Allerdings bezieht sich Art 15 Abs 10 B-VG auf die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern. Dass die Regelung von Behörden in den Ländern, außerhalb der allgemeinen staatlichen Verwaltung, Landessache ist,⁸¹ ergibt sich schon aus Art 15 Abs 1 iVm Art 10 Abs 1 Z 16 B-VG.⁸² Insofern könnten auch zusätzliche „unterstellte“ Landesbehörden landesgesetzlich – und zwar ohne Zustimmung der Bundesregierung – vorgesehen werden. Dass diese dem Landeshauptmann, sollen sie Aufgaben in der mittelbaren Bundesverwaltung erledigen, unterstellt sein müssen, ergibt sich mE aus Art 102 Abs 1 B-VG,⁸³ während Art 15 Abs 1 B-VG den Ländern bloß die Zuständigkeit zur Einrichtung dieser Landesbehörden zuweist.

77 Ein weiteres Argument dagegen kann im Sinne einer systematischen Auslegung auch aus Art 120 B-VG abgeleitet werden.

78 ErIRV 182 BlgNR 13. GP, 17.

79 ErIRV 182 BlgNR 13. GP, 17.

80 Hacksteiner/Ranacher, Art 15 Abs 10 B-VG Rz 7.

81 Hacksteiner/Ranacher, Art 15 Abs 10 B-VG Rz 7; Raschauer, Art 102 B-VG Rz 42; Weber, Bundesverwaltung 178 ff; Bußjäger, Art 102 B-VG Rz 12.

82 Vgl auch Raschauer, Art 102 B-VG Rz 41; Weber, Bundesverwaltung 155.

83 Ähnlich Raschauer, Art 102 B-VG Rz 43.

Sonderfälle ergeben sich schließlich im Fall der Selbstverwaltung und Beleihung, die, soweit ihre Betrauung mit mittelbarer Bundesverwaltung überhaupt zulässig ist, ebenfalls einer funktionalen Unterstellung (Aufsicht bzw Weisungsbindung) unter den Landeshauptmann zugänglich sind.⁸⁴

IV. Die Bezirksverwaltungsbehörden in der mittelbaren Bundesverwaltung

A) Allgemeines

Eine Einschränkung der Betrauung der Bezirksverwaltungsbehörden als dem Landeshauptmann in der mittelbaren Bundesverwaltung unterstellte Landesbehörden ergibt sich bereits durch Art 102 Abs 1 S 2 B-VG. Die Länder haben demzufolge zwar ein Zustimmungsrecht zu Bundesgesetzen, die dem Landeshauptmann in der mittelbaren Bundesverwaltung Bundes- statt Landesbehörden unterstellen, soweit nicht Angelegenheiten des Art 102 Abs 2 B-VG betroffen sind. Dem Bundesgesetzgeber steht es aber zu, in den Angelegenheiten des Art 102 Abs 2 B-VG ohne Zustimmung der Länder zu bestimmen, dass die betreffende Angelegenheit in mittelbarer Bundesverwaltung, jedoch unter Betrauung von Bundesbehörden statt der Bezirksverwaltungsbehörden, vollzogen wird. Ähnliche Spezialfälle werden durch die Verfassungsbestimmungen des § 1 S 2 Energielenkungsgesetz 2012⁸⁵ und Art I S 2 Versorgungssicherungsgesetz⁸⁶ normiert.⁸⁷ Darüber hinaus behält Art 102 Abs 3 B-VG es dem Bund vor, auch in den im Art 102 Abs 2 B-VG aufgezählten Angelegenheiten den Landeshauptmann mit der Vollziehung des Bun-

84 Dazu, einschließlich der Differenzierung des für mittelbare Bundesverwaltung in Frage kommenden Wirkungsbereichs territorialer und nicht-territorialer Selbstverwaltungskörper, näher *Raschauer*, Art 102 B-VG Rz 45 ff; *Weber*, Bundesverwaltung 185 ff; *Bußjäger*, Art 102 B-VG Rz 18 f; *Öhlinger*, Probleme 688.

85 § 1 S 2 Energielenkungsgesetz (BGBl I 41/2013) lautet: „Die in diesen Vorschriften geregelten Angelegenheiten können – unbeschadet der Stellung des Landeshauptmannes gemäß Art. 102 Abs. 1 des B-VG – nach Maßgabe des § 7 Abs. 6 von Einrichtungen der gesetzlichen Interessenvertretungen im übertragenen Wirkungsbereich sowie von der E-Control, den Regelzonenführern, den Marktgebietsmanagern und den Verteilergebietsmanagern unmittelbar versehen werden.“

86 Art I S 2 Versorgungssicherungsgesetz (BGBl 380/1992) lautet: „Die in diesen Vorschriften geregelten Angelegenheiten können – unbeschadet der Stellung des Landeshauptmannes gemäß Art. 102 Abs. 1 B-VG – nach Maßgabe des § 4 Abs. 3 von Einrichtungen der gesetzlichen Interessenvertretungen und nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 von juristischen Personen im übertragenen Wirkungsbereich als Bundesbehörden unmittelbar besorgt werden.“

87 Vgl auch *Raschauer*, Art 102 B-VG Rz 60.

des zu beauftragen. Soll damit ein über Art 102 Abs 1 S 2 und Art 102 Abs 2 B-VG hinausgehender Inhalt verbunden sein, kann die Bestimmung nur so verstanden werden, dass es dem Bund freisteht, in den Angelegenheiten des Art 102 Abs 2 B-VG nicht nur Wahlfreiheit zwischen mittelbarer und unmittelbarer Bundesverwaltung zu haben, ohne dass die Länder Zustimmungsrechte hätten, sondern auch – ohne Zustimmung der Länder – darüber entscheiden zu können, dass ausschließlich der Landeshauptmann – also ohne ihm unterstellte Landesbehörden (Art 102 Abs 1 S 1 B-VG) und ohne ihm unterstellte Bundesbehörden (Art 102 Abs 1 S 2 B-VG) – für die mittelbare Bundesverwaltung verantwortlich ist. Weniger aus dem Wortlaut des Art 102 Abs 3 B-VG als aus den Erläuterungen⁸⁸ geht hervor, dass davon auch die Möglichkeit umfasst sein soll, dass dem Landeshauptmann in diesem Fall – ohne Zustimmung der Länder – Bundesbehörden unterstellt werden.⁸⁹

Der umgekehrte Fall, dass lediglich die Bezirksverwaltungsbehörden für die mittelbare Bundesverwaltung zuständig sind, ohne dass der Landeshauptmann als Instanz (unbeschadet seines Weisungsrechts gegenüber den Bezirksverwaltungsbehörden) zuständig wäre, wird von Art 102 Abs 1 bis 3 B-VG nicht vorgesehen.⁹⁰ Allerdings wurde durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012⁹¹ in individuellen Verwaltungsangelegenheiten ein System ermöglicht, in dem Bezirksverwaltungsbehörden und – als Rechtsschutzinstanz – Verwaltungsgerichte, nicht aber der Landeshauptmann (als Instanz) funktional für die mittelbare Bundesverwaltung zuständig sind. Darüber hinaus sind besondere Zuständigkeiten der Bezirksverwaltungsbehörden in Angelegenheiten der Bundesverwaltung explizit in Art 78a Abs 1 B-VG oder in Art 3 Abs 5 BVG über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden⁹² vorgesehen; dabei handelt es sich aber um Spezialfälle, wobei Art 3 Abs 5 BVG über die Unterbringung und Aufteilung von

88 ErlRV 182 BlgNR 13. GP, 22.

89 Raschauer, Art 102 B-VG Rz 91.

90 Vgl auch Raschauer, Art 102 B-VG Rz 92.

91 BGBl I 51/2012.

92 BGBl I 120/2015. Dazu auch – mit jeweils unterschiedlichen Ansichten zur Weisungsbefugnis des Bundesministers respektive Landeshauptmanns gegenüber der Bezirksverwaltungsbehörde – Bußjäger, Das Verfahren zur Nutzung von Grundstücken für die Unterbringung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden aufgrund des Durchgriffsrechts, *migraLex* 2016, 67 (71) und Stolzlechner/Stoll, Zur ersatzweisen Unterbringung und Aufteilung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder durch den Bund, *bbl* 2016, 77 (87).

hilfs- und schutzbedürftigen Fremden mit 31.12.2018 ohnehin wieder außer Kraft treten soll.⁹³

B) Ausnahmen und Aushöhlung

Für die Funktion der Bezirksverwaltungsbehörden in der mittelbaren Bundesverwaltung scheint das Erkenntnis des VfGH G 419/2016 vom 10.10. 2017⁹⁴ keine direkten Aussagen zu treffen. Indirekt ergibt sich daraus freilich auch für die Bezirksverwaltungsbehörden eine Relativierung, da die Zulässigkeit einer Ministerialzuständigkeit erster Instanz im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung ebenso wie die Zulässigkeit dessen, dass sich der Bundesminister zur Besorgung solcher Aufgaben ihm direkt zugeordneter Hilfsorgane bedient, vom VfGH grundsätzlich bejaht wird. Ähnlich äußerte sich der VfGH schon im bereits erwähnten⁹⁵ Erkenntnis VfSlg 11.403/1987. Dort hielt er es allerdings im konkreten Fall für eine verfassungswidrige Aushöhlung des Prinzips der mittelbaren Bundesverwaltung, dass einerseits dem Bundesminister unmittelbar wichtige Verwaltungsaufgaben übertragen würden, die – sofern er sie nicht in erster Instanz zu vollziehen habe – in mittelbarer Bundesverwaltung zu besorgen wären; andererseits würden *„im Effekt dem Bundesminister unmittelbar unterstellte Verwaltungseinrichtungen ‚im Bereich der Länder‘ zur dekonzentrierten Besorgung dieser Aufgaben berufen“*. Unklar erscheint daran Mehrfaches: Zunächst spricht der VfGH nämlich davon, dass es im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung – innerhalb gewisser Grenzen – zulässig sei, dem Bundesminister Agenden zur Besorgung in erster Instanz zu übertragen. Danach sieht er diese Grenzen deshalb als überschritten an, weil dem Bundesminister wichtige Verwaltungsaufgaben übertragen wurden, die in mittelbarer Bundesverwaltung zu besorgen wären, sofern er sie nicht in erster Instanz zu vollziehen hat. Allerdings geht es ja, wie erwähnt,⁹⁶ gerade um die Frage, ob es zulässig ist, dass er sie in erster Instanz zu vollziehen hat. Stattdessen hätte die Begründung daher wohl eher lauten müssen, dass es um „wichtige Verwaltungsaufgaben“ ginge, deren Übertragung an den Bundesminister besagte Grenzen auch im Fall überschritte, dass es sich um eine Ministerialzuständigkeit erster Instanz handelte. Außerdem erscheint inkonsistent, dass der VfGH einerseits der Bundesregierung darin zustimmt, dass die Bundeskellereiinspektoren nur als Teil

93 Art 6 BVG Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden.

94 Vgl dazu oben II.A.

95 Vgl dazu oben II.A.

96 Vgl dazu oben II.A.

des dem Bundesminister zugeordneten Hilfsapparats „Bundesministerium“ handelten. Andererseits wird dieser Umstand als so gravierend erachtet, dass dies – neben der Betrauung des Bundesministers an sich – zur verfassungswidrigen Aushöhlung des Prinzips der mittelbaren Bundesverwaltung führen soll, weil dem Bundesminister unmittelbar unterstellte Verwaltungsreinrichtungen „im Bereich der Länder“ zur dezentrierten Besorgung dieser Aufgaben berufen würden. Diese Verwaltungsreinrichtungen seien, wie der VfGH ausführt, *„relativ selbständige, dezentrierte, im Bereich der Länder lokalisierte Einrichtungen“* und sie seien *„nicht dem Landeshauptmann, sondern dem Bundesminister direkt untergeordnet.“*⁹⁷

Zwar spricht der VfGH insgesamt davon, dass dadurch der Landeshauptmann als Träger dieser Art der Besorgung von Verwaltungsaufgaben des Bundes ausgeschaltet werde, doch scheint letztlich nur erstgenannter Vorwurf direkt die Ausschaltung des Landeshauptmanns zu betreffen. Der zweitgenannte Vorwurf betrifft dagegen die Frage, dass es sich um Einrichtungen handelt, die nicht dem Landeshauptmann untergeordnet sind. Dies kann wiederum dahingehend verstanden werden, dass statt der dem Landeshauptmann unterstellten Landesbehörden Bundesbehörden zum Zug kamen; aber auch, dass die Bundesbehörden nicht ihm selbst gemäß Art 102 Abs 1 S 2 B-VG unterstellt wurden. Dessen ungeachtet scheint der VfGH, wie auch im Erkenntnis G 419/2016 vom 10.10.2017, davon auszugehen, dass – innerhalb gewisser Grenzen, die in diesem Fall offenbar wegen der Wichtigkeit der Sache⁹⁸ überschritten wurden – auch eine Unterstellung von Bundesbehörden unmittelbar unter den Bundesminister in erster Instanz zulässig sei.

Gleichzeitig betont der VfGH aber, dass das System der mittelbaren Bundesverwaltung zu den *„wesentlichen Elementen der Realisierung des bundesstaatlichen Baugesetzes der österreichischen Bundesverfassung zählt“*, und spricht dabei von der *„gebotenen baugesetzkonformen Auslegung der Verfassung“* (hier: offenbar des Art 102 B-VG, der im Sinne des bundesstaatlichen Bauprinzipis auszulegen sei).⁹⁹ Folgt man dieser Ansicht, so hätte auch die Funktion der dem Landeshauptmann unterstellten Landesbehörden – und damit vor allem der Bezirksverwal-

97 VfSlg 11.403/1987. Kritisch dazu auch schon *Holzer*, Weinaufsicht und bundesstaatliches Prinzip, ZfV 1988, 126 (130) sowie *Schäffer*, ZfV 1988, 367. Im Einleitungsbeschluss zu VfSlg 11.403/1987 hatte der VfGH die in Frage stehenden Bundeskellereinspektoren noch als selbständige Bundesbehörden angesehen.

98 Zur Frage, ob damit auf quantitative und/oder qualitative Kriterien abgestellt wird (eher quantitativ wertend der Einleitungsbeschluss zu VfSlg 11.403/1987), schon *Holzer*, ZfV 1988, 129 f; *Bammer*, ZfV 1989, 458; *Bußjäger*, Art 102 B-VG Rz 11.

99 VfSlg 11.403/1987.

tungsbehörden – für die mittelbare Bundesverwaltung einen gewissen Anteil an diesem bundesstaatlichen Wesenselement; freilich nicht die „unterstellten Landesbehörden“ als solche, aber die Gesamtkonstruktion, in der sie unterhalb des Landeshauptmanns in der mittelbaren Bundesverwaltung agieren.

Gleichzeitig ist die Ansicht des VfGH verwunderlich, akzeptiert er doch sowohl mit der Ministerialzuständigkeit erster Instanz als auch der Möglichkeit dem Bundesminister unmittelbar unterstellter Hilfsorgane eine Ausnahme zu diesem von ihm so erkannten Wesenselement eines Bauprinzips. Dass diese bloß in gewissen, von ihm nur vage angedeuteten Schranken zulässig sein soll, wäre dann hinnehmbar, wenn es sich dabei um die einzige Ausnahme zum System der mittelbaren Bundesverwaltung handelte. In Wahrheit stellt sich jedoch vielmehr die Frage, ob, entgegen dem unmittelbaren Anschein der Grundsätzlichkeit, den Art 102 Abs 1 S 1 B-VG erweckt, von einem Regel-Ausnahme-System überhaupt noch gesprochen werden kann.¹⁰⁰ Allein im Rahmen der Art 102 Abs 1 bis 4 B-VG finden sich nämlich zahlreiche Ausnahmemöglichkeiten vom Grundsatz der durch den Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden getragenen mittelbaren Bundesverwaltung, wie die unmittelbare Bundesverwaltung gemäß Art 102 Abs 2 und 4 B-VG, die mittelbare Bundesverwaltung mit unterstellten Bundesbehörden gemäß Art 102 Abs 1 S 2 B-VG oder die mittelbare Bundesverwaltung ohne dem Landeshauptmann unterstellte Behörden gemäß Art 102 Abs 3 B-VG. Dazu treten noch verschiedene verfassungsrangige Sondervarianten, die im einen Fall zwar die Bezirksverwaltungsbehörden, nicht jedoch (instanziell) den Landeshauptmann, im anderen Fall zwar den Landeshauptmann, nicht jedoch die Bezirksverwaltungsbehörden mit Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung betrauen. Wenn dann noch eine in Art 102 B-VG nicht einmal explizit erwähnte Ministerialzuständigkeit erster Instanz samt dieser Instanz unmittelbar unterstellten Hilfsorganen zulässig sein soll, seitens des VfGH nicht einmal dargetan wird, ob er diese durch Auslegung des Begriffs „im Bereich der Länder“ gewinnt oder nicht, und er die Schranken dieser „Ausnahme“ an höchst unklaren Maßstäben festmachen will, darf nicht nur der Wesenselementscharakter, sondern auch das Wesen der mittelbaren Bundesverwaltung selbst hinterfragt werden. Aber auch dem Bundesverfassungsgesetzgeber kann der Vorwurf nicht erspart werden, durch eine sowohl zeitlich als auch rechtsquellenmäßig fragmentierte Rechtslage, mehrdeutige Begriffe wie „im Bereich der Län-

100 Eine auf Grund zahlreicher Ausnahmen erfolgte Relativierung des Prinzips der mittelbaren Bundesverwaltung konstatiert *Bußjäger*, Art 102 B-VG Rz 2.

der“ und ein überkompliziertes Geflecht an Ausnahmen inner- wie außerhalb des Art 102 B-VG zu dieser Unklarheit beigetragen zu haben. Die Gewinnung versteinerter Begriffsbilder von Kompetenztatbeständen trägt zu einer Klärung dieses Problems freilich wenig bei.

Die Kompetenzzentren an den Bezirkshauptmannschaften – ein weiterer Schritt der Verwaltungsreform in der NÖ Landesverwaltung

Bezirkshauptmannschaften zählen zu den ältesten Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung in Österreich und zugleich zu den modernsten. Sie waren in den 150 Jahren ihres Bestehens im Hinblick auf die regionale Situation,¹ aber auch hinsichtlich des Leistungsangebotes, der inneren Organisationsform und letztlich vor allem in Bezug auf ihr Selbstverständnis einem starken Wandel unterworfen. Der Weg führte dabei in einem ständigen Entwicklungsprozess von rein hoheitlichen Behörden mit überwiegenden Ordnungsfunktionen zu modernen Verwaltungseinheiten, die sich gleichermaßen als ordnende Institutionen und als Bürgerserviceeinrichtungen verstehen, ein „Wandel der Verwaltung vom aufgabenerledigenden Verwaltungsapparat zum wirkungs- und bürgerorientierten Dienstleistungsunternehmen“.²

Im Folgenden soll kurz der Weg der NÖ Landesverwaltung aus dem Blickwinkel der Verwaltungsreform und des Ausbaues moderner Verwaltungsmanagementansätze skizziert werden, um dann den aktuell letzten und logischen Schritt näher darzustellen: die Bündelung von Aufgaben und Schaffung von Kompetenzzentren an den NÖ Bezirkshauptmannschaften.

I. Verwaltungsreform in Niederösterreich

Der Ruf nach Reformen der öffentlichen Verwaltung ist sehr alt,³ er besteht eigentlich, seit es Verwaltung im weiteren Sinne gibt⁴ und ist

1 Vgl. *Stundner*, Niederösterreich, in: FS 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich (1970) 33 ff.

2 *Pesendorfer*, Vorhaben zur Reform der Verwaltung, in: ÖWAV (Hg), Verwaltungsreform und Umweltschutz (2001) 47.

3 Schon *Stubenrauch*, Handbuch der Österreichischen Verwaltungs-Gesetzeskunde² (1856) Vorwort III, beschreibt die „rastlose Tätigkeit, mit welcher die österreichische Staatsverwaltung das große Werk der Reformen in dem gesamten Organismus der Justiz und Administration verfolgte“.

zugleich ungemein aktuell. Schlanker Staat, Deregulierung, Rückzug des Staates, etc sind sehr geläufige, im Allgemeinen verstärkt im Zusammenhang mit jeweils aktuellen Finanzkrisen wiederholte Forderungen. Wann und wo auch immer erhoben, stoßen sie in der öffentlichen Diskussion auf meist uneingeschränkte Zustimmung,⁵ reflektiert oder auch bloß reflexhaft nach der Devise: „Schnell, billig und schlank“.⁶

Große, komplex strukturierte Verwaltungsorganisationen vermitteln sowohl für den äußeren Betrachter als auch zumindest teilweise für die in diesen Organisationen handelnden Akteure einen besonders statischen Eindruck. Diese Statik kann je nach Sichtweise sowohl als Beständigkeit im Sinne von Vorhersehbarkeit als auch als Behäbigkeit im Hinblick auf Veränderungen aufgefasst werden. Dieser Eindruck wird allerdings auch aufgrund eines rein rechtswissenschaftlichen Blickwinkels verstärkt. Aus der Sicht der Soziologie oder Verwaltungswissenschaften stellen solche Organisationen aber durchaus höchst lebendige Systeme dar.⁷

Bezeichnend für die in Niederösterreich traditionell herrschende Öffnung gegenüber verwaltungsreformatischen Ansätzen sind in der NÖ Landesverfassung 1979 Bürgernähe und Deregulierung in Form einer Staatszielbestimmung eindrucksvoll festgeschrieben:⁸ „Der Zugang der Bürger zum Recht ist zu gewährleisten und der Weg für den Bürger so leicht wie möglich zu gestalten. Im Hinblick darauf kommt einer Beschränkung von Rechtsvorschriften auf das unbedingt erforderliche Ausmaß, der Verständlichkeit der Gesetzes- und Behördensprache und der Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung besondere Bedeutung zu“.⁹

4 Demmelbauer, Die Bezirkshauptmannschaft heute, in: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (Hg), Die Bezirkshauptmannschaft gestern und heute (1994) 29 (40), bezeichnet sie treffend als „unendliche Geschichte“; nach Björnberg, Verwaltungsreformatik in Schweden, ZfV 1990, 421 (422), ist sie ein „Perpetuum Mobile“.

5 Vgl Raschauer, Gewährleisten statt Leisten, Verwaltung Heute 41 (2001), 3.

6 Pinczolis, „Von 25 Abteilungen auf 10“; reicht dies wirklich aus um eine Verwaltung zu reformieren?, in: Fellmann (Hg), New Public Management – Fallbeispiele aus Österreich (2000) 89.

7 Vgl Bußjäger, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltung (1999) 17.

8 Vgl Kleiser, Deregulierung und Gemeinschaftsrecht, in: Kleiser/Lengheimer (Hg), Deregulierung (2002) 19.

9 Art 4 Z 7 NÖ Landesverfassung 1979 (LGBl 0001-10).

Punktuelle Ansätze zur Verwaltungsreform waren in Niederösterreich bereits vor Jahrzehnten feststellbar.¹⁰ Die Rechtsbereinigung zB wurde in Niederösterreich unabhängig vom Bund ab 1969 vorangetrieben.¹¹ Das NÖ Landesgesetzblatt wurde ab 1972 nicht mehr in herkömmlicher chronologischer sondern, entgegen massivem Widerstand der Bundesregierung, nach rein systematischen Ordnungsprinzipien in Loseblattform herausgegeben.¹² Schon Mitte der 70er Jahre setzte sich die NÖ Landesverwaltung mit den Grundgedanken des modernen Verwaltungsmanagements auseinander,¹³ 1979 startete eine Kooperation der NÖ Landesverwaltung mit dem Institut für Sprachwissenschaften der Universität Wien, um den „Gesamtkomplex Behördensprache“ zu untersuchen und zu verbessern¹⁴ und bereits früh waren Begriffe wie Bürgernähe und Verwaltungsvereinfachung fix im Selbstverständnis der NÖ Bezirkshauptmannschaften verankert.¹⁵

Auch die Aspekte Prozesssteuerung und Wirkungsorientierung wurden in den letzten Jahrzehnten in Niederösterreich stark weiterentwickelt. Ein internes Monitoring-Verfahren für Betriebsanlagengenehmigungen unter dem Namen „Verfahrensexpress“¹⁶ wurde beispielsweise ab dem Jahr 1996 ebenso etabliert wie ab dem Jahr 2000 Instrumente zur laufenden Messung der Mitarbeiter- bzw. Kundenzufriedenheit an verschiedenen Bezirkshauptmannschaften.

Ein weiterer wesentlicher Veränderungsprozess, das „Organisationskonzept BH neu“, wurde auf der Grundlage von Vorprojekten im Frühjahr 2001 durch ein Koordinierungsteam und den Landesamtsdirektor konzipiert und nach Abklärung mit Vertretern der NÖ Bezirkshauptleute, der Personalabteilung des Amtes der NÖ Landesregierung sowie der Zentralpersonalvertretung gestartet.

10 *Glasl*, Österreichische Bundesverwaltung, in: Glasl (Hg), Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung (1983) 153, sah bereits einen auffälligen Kontrast zwischen den breiten Reformbestrebungen unter anderem in NÖ und der Reformtätigkeit des Bundes.

11 Vgl. *Berchtold/Liehr*, Die Rechtsbereinigung in Niederösterreich (1972) 27.

12 Vgl. *Berchtold/Liehr*, Rechtsbereinigung 28 ff.

13 Vgl. *Hürbe*, Die Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich (1974) 18.

14 Vgl. *Ott*, Einleitung, in: Amt der NÖ Landesregierung (Hg), Bürgernahe Gesetzestexte in Niederösterreich (1983) 11 (13 f.).

15 Vgl. *Demmelbauer*, Bezirkshauptmannschaft 30 und 40.

16 Der Verfahrensexpress ist ein internes Controlling-Instrument in der Form eines IT-unterstützten Monitoringsystemes, der Rollout auf allen NÖ Bezirkshauptmannschaften erfolgte nach einer Pilotphase 1998. Ziel ist die Beschleunigung der Betriebsanlagen-Verfahren bei optimalem Ressourceneinsatz. Als Zielvorgabe sollen 80% aller Verfahren in maximal 13 Wochen abgewickelt werden, es erfolgt landesweit eine jährliche Gesamtanalyse.

Dabei wurde die bestehende, nach Rechtsmaterien geordnete Aufbauorganisation der NÖ Bezirkshauptmannschaften mit bisher 15 Abteilungen nicht nur auf fünf Bereiche zusammengebündelt, es wurden auch die Aufgaben dieser Bereiche und der in diesen Bereichen tätigen Teams nach Lebenssachverhalten thematisch zusammengestellt. Auf diese Weise können nach der Idee des „One Stop Shop“¹⁷ zB seit Dezember 2001 in Bürgerbüros an jeder NÖ Bezirkshauptmannschaft alle gängigen, kurzfristigen Erledigungen wie beispielsweise bei den Leistungen: Reisepässe, Personalausweise, Handysignaturen, Jagdkarten, Lenkberechtigungen, Religionsaustritte uvm optimiert angeboten werden. Weiters wurden alle Rechtsmaterien¹⁸, die einen Zusammenhang mit der Errichtung oder dem Betrieb von Anlagen aller Art in „Anlagenabteilungen“ zusammengefasst. Das ermöglicht eine optimale Verfahrenskonzentration für Vorhaben, für die mehrere Genehmigungen oder Bewilligungen erforderlich sind.

Durch diese mit Anfang 2004 flächendeckend in ganz Niederösterreich fertig umgesetzte Aufbauorganisation in den Bezirkshauptmannschaften¹⁹ wurde sichergestellt, dass Bürgerinnen und Bürger möglichst einen „Single Point of Contact“²⁰ also einen einzigen Ansprechpartner für möglichst viele Anliegen haben. Intern wurde auch durch eine Bündelung der Führungsebenen ein Schritt in Richtung Steigerung der Effizienz und Effektivität gesetzt.

17 Ganz ähnliche Strategien im Zusammenhang mit der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt beschreibt Reuer, Die EU-Dienstleistungsrichtlinie (2011) 14, zur „Einführung eines Einheitlichen Ansprechpartners (EA) als sogenannte ‚One-Stop-Shops‘. Er soll eine einheitliche Behördenschnittstelle, ein Single Point of Contact, zur Erledigung aller notwendigen Verwaltungsverfahren und Formalitäten [...] sein“.

18 Betriebsanlagen, Wasserrecht, Naturschutz, Mineralrohstoffgesetz, Abfallwirtschaftsrecht, Bauangelegenheiten, Luftfahrtanlagenrecht, Schifffahrtsanlagen, Eisenbahnanlagen, Verfahren nach dem NÖ Straßengesetz und Strahlenschutzgesetz.

19 Vgl Geschäftsordnung für die Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich; Dienstanweisung, LAD1-VD-10223/004 vom 12. Februar 2004.

20 Vgl FN 17.

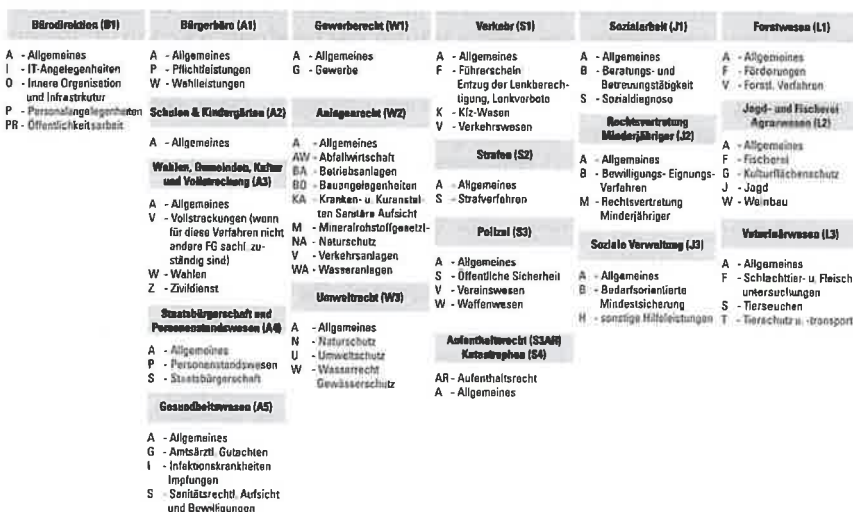


Abbildung 1: Modell der neuen Organisation der Bezirkshauptmannschaften in NÖ in fünf Bereiche und die dazugehörigen Leistungsbündel, Ergebnis eines internen Projektes „BH Neu“, Amt der NÖ Landesregierung, Endbericht vom Februar 2001, Quelle: Bezirkshauptmannschaft Mödling, Näher zum Bürger – schneller zur Sache (2011).

Die Vorreiterrolle Niederösterreichs unter den Bundesländern bestätigte auch der Rechnungshof. Er stellte im Jahr 2002 in einer vergleichswisen Beurteilung der Verwaltungsreform in den Bundesländern fest, dass die Umsetzung von „New Public Management“ in Niederösterreich sehr weit gediehen ist.²¹

II. Kompetenzzentren an den NÖ Bezirkshauptmannschaften

Als aktuellster Schritt der Organisationsentwicklung im Sinne einer Verwaltungsmodernisierung an den NÖ Bezirkshauptmannschaften

²¹ Vgl Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes, New Public Management in den Ländern, Reihe Niederösterreich 2002/7, 27.

wurden sogenannte Kompetenzzentren eingerichtet. Anstoß war eine sowohl in Reorganisationsprojekten als auch durch innovative Führungskräfte in der NÖ Landesverwaltung artikulierte Wahrnehmung. Bei der Vielzahl von zu erbringenden Arten von Leistungen an einer Bezirkshauptmannschaft, einer Behörde mit relativer Allzuständigkeit,²² steht der Ressourceneinsatz für das notwendige Wissensmanagement bei Leistungen, die wenig häufig nachgefragt werden, in einem Missverhältnis zu den damit erzielten Wirkungen. Nunmehr sollte eine Bündelung von Expertenwissen derart erfolgen, dass bestimmte Bezirkshauptmannschaften als Kompetenzzentrum bestimmte Aufgabenbereiche für andere Bezirkshauptmannschaften mitwahrnehmen, eine Mischform zwischen Territorial- und Ressortsystem durch fachliche Spezialisierung.²³ So können die Vorteile des für Bezirkshauptmannschaften grundsätzlich geltenden Territorialsystems, wie etwa der bessere Überblick über die Zusammenhänge im Bezirk und die Bedürfnisse der Bevölkerung, in bestimmten Themenstellungen mit den Vorteilen des spezielleren Fachwissens in einem Ressortsystem kombiniert werden.²⁴ Die sachliche und örtliche Zuständigkeit sollte grundsätzlich unberührt bleiben, die gewollten Effekte wurden ausschließlich durch Regelungen im Rahmen des inneren Dienstes, dessen Leitung aufgrund ausdrücklicher verfassungsgesetzlicher Normierung dem Landesamtsdirektor selbst²⁵ unter der unmittelbaren Aufsicht des Landeshauptmannes obliegt,²⁶ mittels genereller Weisung²⁷ des Landesamtsdirektors²⁸ umgesetzt. Die Abläufe wurden adaptiert, die Aufbauorganisation blieb nach außen unverändert. Der Grundgedanke war, dass der Kontakt der Bürgerinnen und Bürger zu ihrer jeweils örtlichen zuständigen Standort-Bezirkshauptmannschaften weiterhin aufrecht bleibt, die Führung der Verfahren und rechtlichen Entscheidungen jedoch von Expertinnen und Experten an der sogenannten

22 Vgl. Antoniolli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht² (1986) 403.

23 Vgl. Holzinger, Die Organisation der Verwaltung, in: Holzinger/Oberndorfer/Raschauer (Hg), Österreichische Verwaltungslehre (2001) 102 f.

24 Vgl. Hürbe, Die Bezirkshauptmannschaften in Niederösterreich (1974) 15.

25 Pesendorfer, Der innere Dienst im Amt der Landesregierung (1981) 69, spricht rechtsformunabhängig von „umfänglich und verfassungsfest“ in Bezug auf die Befugnisse des Landesamtsdirektors zur Regelung des inneren Dienstes.

26 Vgl. § 1 Abs 3 BVG ÄmterLReg (BGBl. 289/1925 idF BGBl. I 2/2008) und Pesendorfer, Dienst 70.

27 Vgl. Adamovich/Funk, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1987) 343 f.

28 In der Literatur gibt es unterschiedliche Ansichten zur Abgrenzung der Befugnisse des Landeshauptmannes bzw. des Landesamtsdirektors in Bezug auf die Bezirkshauptmannschaften: Vgl. Stolzlechner, Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, ZfV 1976, 128 ff.; Traxler, Bemerkungen zu „Stolzlechner, Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften“, ZfV 1977, 272 f. und Reinberg, Bemerkungen zu „Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften“, ZfV, 404.

Kompetenz-Bezirkshauptmannschaft erledigt werden. Diese handeln für die örtlich zuständige Standort-Bezirkshauptmannschaft. Ein weiterer Ansatz war, dass durch die Bündelung von Leistungen in zT struktur- und einwohnerschwächeren Bezirken die betroffenen Regionen im Sinne einer Dezentralisierung gestärkt werden können.

Für das Konzept zur Einrichtung von Kompetenzzentren wurden zuerst mögliche Rechtsmaterien identifiziert, die sich für eine Erledigung an Kompetenz-Bezirkshauptmannschaften eignen. Dabei wurden folgende Eignungskriterien geprüft:

- Geringe Fallzahlen
- Komplexe Verfahrensabläufe
- hohes Spezialwissen erforderlich
- keine besondere Ortskenntnis erforderlich
- keine Verzögerung im Verfahrensablauf zu erwarten
- nur mit geringem oder keinem Parteienverkehr verbunden
- Abläufe vorwiegend elektronisch abwickelbar

Als geeignete Rechtsbereiche wurde in der Folge identifiziert:

- Überprüfung der Geldwäsche
- Überprüfung von Fahrschulen
- Eisenbahn-, Seilbahn- und Luftfahrtsrecht-Verfahren
- Apotheken-Verfahren
- Verrechnung von Organmandaten
- Eintragungen in das EDM²⁹
- Sanitäre Aufsicht über Kranken- und Kuranstalten
- Überprüfung der Arbeitskräfteüberlasser
- Eingetragene Partnerschaften – mittlerweile obsolet³⁰
- Grundverkehrsverfahren³¹

Die für die jeweiligen Rechtsmaterien verantwortlichen Bereichssprecher³² unter den Bezirkshauptleuten wurden beauftragt, gemein-

29 „Elektronisches Datenmanagement – Umwelt“ des nunmehrigen Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus.

30 Die Begründung eingetragener Partnerschaften nach dem Eingetragene Partnerschaft-Gesetz (EPG, BGBl I 59/2017) erfolgt seit 1. April 2017 nicht wie bisher vor den Bezirksverwaltungsbehörden sondern vor den im Personenstandsgesetz (BGBl 162/1987) als sachlich zuständig bezeichneten Behörden (Standesämter).

31 Im Jahre 2014 wurden in fünf NÖ Bezirken mit Landesgesetz eigene Grundverkehrsbehörden eingerichtet, deren Sprengel jeweils die Sprengel mehrerer Bezirksverwaltungsbehörden umfasst, § 7 NÖ Grundverkehrsgesetz 2007 (NÖ GVG 2007, LGBl 6800-5). Diese Sonderbehörden sind eine organisatorisch abweichende Art von Kompetenzzentren.

sam mit Arbeitsgruppen, bestehend aus erfahrenen Praktikern von Bezirkshauptmannschaften aus allen Vierteln des Landes und des Amtes der NÖ Landesregierung die erforderlichen Prozesse, Schnittstellen und Rahmenbedingungen projektmäßig auszuarbeiten. Dabei wurden folgende organisatorische Festlegungen im Erlasswege getroffen:

„Aktenführung

Die Aktenführung erfolgt grundsätzlich bei der Standort-Bezirkshauptmannschaft. Diese muss den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im jeweiligen Kompetenzzentrum Lese- und Bearbeitungsrechte einräumen.

Einheitliche Unterschriftenregelungen

Die Fachgebietsleitung des Kompetenzzentrums unterschreibt im Auftrag des Standort-Bezirkshauptmannes bzw der Standort-Bezirkshauptfrau. In besonders sensiblen Fällen ist für den Standort-Bezirkshauptmann bzw der Standort-Bezirkshauptfrau mittels Prozess ein Einsichtsersuchen vor Unterschrift vorzusehen.

Dienstreisen

Notwendige Dienstreiseaufträge sind von dem Kompetenzzentrum zu erteilen, Reisegebührenabrechnungen erfolgen ebenfalls über die Kompetenzzentren.

Dienstzuteilung

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kompetenzzentren sind den Standort-Bezirkshauptmannschaften im Wege der Abteilung Personalangelegenheiten A zur Dienstverrichtung zuzuteilen. Laufende Änderungen bei Dienstzuteilungen sind Angelegenheit der jeweiligen Bezirkshauptmannschaft und von dieser im Anlassfall an die Abteilung Personalangelegenheiten A zu melden.“³³

32 Die NÖ Bezirkshauptleute organisieren sich seit vielen Jahrzehnten in der Arbeitsgemeinschaft der Bezirkshauptleute Niederösterreichs. Hier findet die gegenseitige Koordination und Sicherstellung einer einheitlichen Vollzugspraxis statt. In regelmäßigen Bezirkshauptleute-Konferenzen werden Fachthemen erörtert und zur wechselseitigen Abstimmung diskutiert. Innerhalb dieser Arbeitsgemeinschaft hat jedes Mitglied als Bereichssprecher zu einem konkreten Themenfeld besondere Expertise entwickelt und serviert mit Unterstützung einer eigenen Arbeitsgruppe die anderen Bezirkshauptmannschaften.

33 Kompetenzzentren an den Bezirkshauptmannschaften; Dienstanweisung, Amt der NÖ Landesregierung, 29.10.2014 idFv 30.11.2016, LAD1-VB-4/025-2016.

Schließlich wurden Ende 2014 folgende Kompetenzzentren festgelegt³⁴ und in der Folge umgesetzt:

Rechtsmaterien	Kompetenzzentren
Überprüfung der Geldwäsche	BH Bruck/Leitha
	BH Hollabrunn
	BH Lilienfeld
	BH Waidhofen/Thaya
Überprüfung der Fahrschulen	BH Baden
	BH Gmünd
	BH Melk
	BH Mistelbach
	BH Bruck/Leitha
Eisenbahn-Verfahren	BH Horn
	BH Neunkirchen
	BH Lilienfeld
Seilbahn-Verfahren	BH Neunkirchen
	BH Scheibbs
Luftfahrt-Verfahren	BH Baden
	BH Melk
	BH Mistelbach
	BH Bruck/Leitha
	BH Zwettl
Apotheken-Verfahren	BH Amstetten
	BH Horn
	BH Korneuburg
	BH Mödling
Verrechnung von Organmandaten	BH Gmünd
Eintragungen in das EDM	BH Gänserndorf

34 Vgl. Beilage zu: Kompetenzzentren an den Bezirkshauptmannschaften; Dienstabweisung, Amt der NÖ Landesregierung, 29.10.2014 idFv 30.11.2016, LAD1-VB-4/025-2016 mit Berücksichtigung der Auflösung der Bezirkshauptmannschaft Wien-Umgebung.

Sanitäre Aufsicht über Kranken- und Kuranstalten	BH Mistelbach
	BH Mödling
	BH Neunkirchen
	BH Scheibbs
	BH Zwettl
Überprüfung der Arbeitskräfte-überlasser	BH Gänserndorf
	BH Bruck/Leitha
	BH Krems
	BH St. Pölten
	BH Wr. Neustadt
Eingetragene Partnerschaften	BH Baden
	BH Horn
	BH Korneuburg
	BH Tulln

Abbildung 2: Auflistung der Kompetenzzentren.

Bemerkenswert ist dabei, dass das Land Niederösterreich bei der Schaffung von Kompetenzzentren den Weg des inneren Dienstes und nicht eine im NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz vorhandene Verordnungsermächtigung³⁵ gewählt hat. Eine solche Verordnung hätte einen außenwirksamen Zuständigkeitsübergang und damit Veränderungen im Behördenkontakt für die Bürgerinnen und Bürger mit sich gebracht.

III. Resümee und Ausblick

Die Einrichtung der Kompetenzzentren an den ausgewählten NÖ Bezirkshauptmannschaften wurde Anfang 2015 in die Realität umgesetzt und bewährt sich seither in der Praxis. Eine wirkungs- oder kundenorientierte Betrachtungsweise führt zwangsläufig zur Bündelung einzelner, geeigneter Leistungen im Interesse der Bürger. Je nach Häufigkeit der angebotenen Leistung oder nach spezifischen Kundenmerkmalen „fasst man die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben [...] zusammen und bedient den Bürger aus einer Hand“.³⁶ Ein mit der Privatwirt-

35 Vgl § 3 Abs 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz (LGBl 96/2015).

36 Eichhorn, Verwaltung im Umbruch, Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Klagenfurt, Reihe BWL aktuell Nr 5 (1999) 6.

schaft vergleichbares Effizienzniveau wird wohl letztlich durch die spezifischen Zielsetzungen staatlichen Handelns, orientiert am Gemeinwohl und am Grundprinzip der Rechtsstaatlichkeit, nicht vollständig erreicht werden,³⁷ aber doch bestmöglich optimiert werden können.

Entscheidend für diese Organisationsform waren die Grundüberlegungen der Spezialisierung und Bündelung von Expertenwissen sowie eine Stärkung der Regionen unter der Voraussetzung, dass nicht die Bürger pendeln, sondern die Daten,³⁸ was durch den seit Jahren durchgängig bestehenden elektronischen Akt an den NÖ Bezirkshauptmannschaften technisch problemlos sichergestellt werden kann. Im Laufe des Jahres 2018 werden die NÖ Kompetenzzentren einer strukturierten Evaluierung unterzogen und der Bedarf nach allfälligen Ausweitungen oder Adaptierungen der dort angebotenen Leistungen wird geprüft werden. Dieser und andere Wege der Verwaltungskooperation werden auch in Zukunft wichtige Fragestellungen der Verwaltungsentwicklung bleiben.

37 Vgl *Friedrichsmeier*, New Public Management (2000) 17.

38 Vgl Niederösterreichische Landesregierung in OTS0191, 14. März 2013, 12:38.

**Regionale Verwaltungsstrukturen im
internationalen Vergleich**

Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen den Regierungsebenen in Italien*

I. Pluralismus der Institutionen und Autonomien in der italienischen Rechtsordnung

Der Grundsatz des Pluralismus der Institutionen und Selbstverwaltungen [„*principio del pluralismo istituzionale e autonomistico*“, AdÜ] ist ein Grundprinzip der italienischen Rechtsordnung. An der Wiege des italienischen Einheitsstaates hatte es die Notwendigkeit der Wahrung der politischen und wirtschaftlichen Einheit des Staates allerdings noch nicht erlaubt, den lokalen Gebietskörperschaften eigene Wirkungsbereiche für die alleinige Verfolgung der Interessen der örtlichen Bevölkerung zuzuweisen: Lange Zeit waren diese Körperschaften im Verhältnis zum Staat in einer untergeordneten Position, da ihr Handeln der Verwirklichung des öffentlichen Interesses diene, das dem Staat als Rechtsperson [„*Stato-persona*“, AdÜ] oblag.¹

So gelangte man erst mit der Verfassung von 1948 – begünstigt auch durch den Impuls des katholischen und volksparteilichen Elements innerhalb der Verfassungsgebenden Versammlung – zur vollständigen Verankerung des Grundsatzes des institutionellen Pluralismus in der italienischen Rechtsordnung und zur klaren Anerkennung der Autonomie der lokalen Gebietskörperschaften gegenüber dem Zentralstaat. Insbesondere bestimmt Art 5 der italienischen Verfassung (in der Folge als „itVerf“ abgekürzt): „Die eine, unteilbare Republik anerkennt und fördert die lokalen Selbstverwaltungen; sie verwirklicht in den Dienstbereichen, die vom Staat abhängen, die weitestgehende Dezentralisierung der Verwaltung; sie passt die Grundsätze und Formen ihrer Ge-

* Der Beitrag wurde in italienischer Sprache verfasst und von Matthias Haller und Anna Masoner in die deutsche Sprache übersetzt. Als notwendig erachtete Anmerkungen der Übersetzer wurden in eckige Klammern gesetzt und mit „AdÜ“ gekennzeichnet.

1 Für die Unterscheidung zwischen Autonomie und Autarkie in der Geschichte der italienischen Rechtsordnung vgl. Romano, Il decentramento amministrativo, in: Zanobini (Hg), Santi Romano: Scritti minori, Bd 2 (1990) 7; derselbe, Il Comune, in: Orlando (Hg), Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo (1908) 497 (542 ff); Cianferotti, Storia della letteratura amministrativistica italiana. I. Dall'Unità alla fine dell'ottocento: autonomie locali, amministrazione e costituzione (1998).

setzung den Erfordernissen der Selbstverwaltung und Dezentralisierung an.“ Zudem normiert Art 114 itVerf, der den die Beziehungen der verschiedenen Gebietskörperschaften betreffenden Titel V einleitet, dass sich diese Republik aus mehreren auf dem Staatsgebiet verteilten Regierungsebenen zusammensetzt. Während die ursprüngliche Fassung des Art 114 itVerf lediglich normierte, dass sich „[d]ie Republik [...] in Regionen, Provinzen und Gemeinden [gliedert]“,² hebt die seit der Verfassungsreform von 2001 geltende Fassung noch klarer hervor, dass sich „[d]ie Republik [...] aus den Gemeinden, den Provinzen, den Metropolitanstädten, den Regionen und dem Staat [zusammensetzt].“³

Im Lichte dieser zwei Verfassungsbestimmungen ist es also eindeutig, dass die Republik Italien aus einer Reihe von Gebietskörperschaften mit allgemeinem Zweck besteht, die allesamt Träger von politischen Aufgaben und Regierungsfunktionen gegenüber der lokalen Bevölkerung sind und sich somit untereinander nicht in einem durch Unterordnung gekennzeichneten Verhältnis befinden: Insbesondere mit der Reform von 2001 nahm der Staat im Verhältnis zu den anderen Gebietskörperschaften eine von formeller Gleichordnung geprägte Stellung ein. Doch schon die Gründerväter der Verfassung bezweckten die Anerkennung einer originären und nicht nur vom Staat abgeleiteten Autonomie der lokalen Gebietskörperschaften: Wie aus Art 5 und 114 itVerf hervorgeht, bestehen die Gebietskörperschaften bereits vor dem Staat und werden diese von der Republik nur noch „anerkannt“. Besonders im Hinblick auf Art 5 itVerf wurde behauptet, dass durch diese Bestimmung *„die Autonomie Ausdruck eines Wesenszugs der Republik wurde, beinahe das innere Gesicht der Souveränität des Staates. In dieser Formulierung liegt ein beachtlicher Schritt nach vorne und vielleicht die größte Vowegnahme der gesamten Verfassung: die Verwandlung des zentralisierten Rechtsstaates in einen sozialen Staat der Autonomien“*.⁴

Die Autonomie der Gebietskörperschaften wird durch eine Vielzahl von Verfassungsbestimmungen garantiert: Gemäß Art 114 Abs 2 itVerf sind die Gebietskörperschaften „autonome Körperschaften“, die mit „eigenen Statuten“ und mit „Befugnissen und Aufgaben gemäß den in

2 Art 114 Abs 1 itVerf idF 1948.

3 Art 114 Abs 1 itVerf idF VerfG Nr 3 vom 18.10.2001.

4 So Berti, Art. 5, in: Branca (Hg), Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12 (1975) 277 (286) [im italienischen Original: „In particolare, con specifico riguardo all'art. 5, è stato sostenuto che attraverso tale norma, l'autonomia diventa espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello stato. Vi è un notevole passo in avanti in questa formula e forse la più grossa anticipazione di tutta la costituzione: la trasformazione dello stato di diritto accentrato in stato sociale delle autonomie“, AdÜ].

der Verfassung verankerten Grundsätzen“ ausgestattet sind. Die Autonomie soll den Körperschaften Freiräume und vor allem das Recht auf Selbstbestimmung hinsichtlich der sie selbst betreffenden grundlegenden Fragen zusichern.⁵ In dieser Hinsicht ist es die Verfassung selbst, die den Regionen und den lokalen Gebietskörperschaften den allgemeinen Charakter der Autonomie zusichert, der somit auch nicht mit einem einfachen Staatsgesetz aufgehoben werden kann. Die konkreten Spielräume für eine wirksame Ausübung der Autonomie wurden jedoch lange Zeit von der fehlenden Umsetzungsgesetzgebung negativ beeinflusst: Tatsächlich wurden die Regionen erst mehr als zwanzig Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung errichtet,⁶ während die erste umfassende gesetzliche Regelung der Ordnung der lokalen Gebietskörperschaften in der neuen Verfassungsordnung auf das Jahr 1990 zurückgeht.⁷

II. Regionen, Provinzen, Metropolitanstädte und Gemeinden: Aufbau und grundlegende Merkmale

Vor der Analyse der genauen Verteilung der Verwaltungsbefugnisse zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften sollen zunächst kurz Aufbau und grundlegende Aspekte der der staatlichen Ebene nachgeordneten Körperschaften – Region, Provinz, Metropolitanstadt und Gemeinde – behandelt werden. Nicht eingegangen wird an dieser Stelle dagegen auf den grundlegenden Aufbau des Zentralstaates, der sich auf Verwaltungsebene grundsätzlich in Ministerien, Agenturen und unabhängige Behörden aufteilt: Diese Behördenkategorien sind durch ein unterschiedliches Näheverhältnis zur Regierung gekennzeichnet, das bei den Ministerien sehr eng ist (unbeschadet des Grundsatzes der Abgrenzung von Politik und Verwaltung), während es bei den unabhängigen Verwaltungsbehörden, die in keiner Weise von der ausführenden Gewalt abhängig sind, kaum bis gar nicht vorhanden ist.⁸

Bei den der staatlichen Ebene nachgeordneten Körperschaften wird der Fokus zunächst auf die Ebene mit der größten Ausdehnung gelegt:

5 *Rescigno*, Corso di diritto pubblico¹⁵ (2014) 565 ff.

6 G Nr 281 vom 16.5.1970 betreffend „Finanzielle Maßnahmen zur Umsetzung der Regionen mit Normalstatut“.

7 G Nr 142 vom 8.6.1990, das mehrfach geändert wurde, bevor es im Einheitstext der örtlichen Körperschaften (GvD Nr 267 vom 18.8.2000) aufging.

8 Diesbezüglich – und allgemein zum Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung – siehe *D’Alberty*, Lezioni di diritto amministrativo³ (2017) 76 ff.

die Region. Gemäß Art 131 itVerf besteht die Republik aus zwanzig Regionen, von denen sechs Träger „besondere[r] Formen und Arten der Autonomie“ sind (Art 116 itVerf: sogenannte „Regionen mit Sonderstatut“), während die anderen einem „gewöhnlichen“ Statut unterliegen. Jedenfalls wird für alle Regionen bestimmt, dass die jeweilige Verwaltungsstruktur unmittelbar durch das Statut geregelt wird, das „die Regierungsform und die wesentlichen Grundsätze ihres Aufbaus und ihrer Arbeitsweise festlegt“ (Art 123 itVerf). Die grundlegenden Organe der Region sind der Regionalrat, die Regionalregierung und der Präsident der Regionalregierung (Art 121 Abs 1 itVerf). Regionalrat und Präsident werden direkt vom Wahlkörper für eine fünfjährige Amtszeit gewählt. Der Präsident der Regionalregierung „vertritt die Region; er leitet die Politik der Regierung und ist für diese verantwortlich; er beurkundet die Gesetze und erlässt die Verordnungen der Region; er leitet die Ausübung der vom Staat an die Region delegierten Verwaltungsbefugnisse, wobei er sich an die Weisungen der Zentralregierung hält“ (Art 121 Abs 4 itVerf). Die Regionalregierung unterstützt den Präsidenten bei den Regierungsaufgaben und setzt sich aus Assessoren zusammen, die ihrerseits an der Spitze von Strukturen stehen, deren Verwaltungsbefugnisse nach Materien gegliedert sind (Assessorate). Im Unterschied zu den anderen Gebietskörperschaften sind die Regionen die einzigen Körperschaften, die sich mit dem Staat die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt auf der Grundlage der Kompetenzverteilung gemäß Art 117 itVerf und unter der Kontrolle des Verfassungsgerichtshofes teilen: Diese Befugnis ist eine der Hauptaufgaben des Regionalrates.

Die am nächsten beim Bürger liegende territoriale Ebene ist dagegen die Gemeinde, die auch die zahlenmäßig häufigste Gebietskörperschaft in Italien ist (etwa 8.000). Die Gemeinde verfügt über die Verordnungsgewalt zur Regelung der Organisation und Abwicklung der ihr durch das Gesetz zuerkannten Befugnisse (Art 117 Abs 6 itVerf). Gemäß Art 36 Abs 1 und 2 GvD Nr 267 vom 18. August 2000 (TUEL) [*Testo Unico degli Enti Locali*, Einheitstext der örtlichen Körperschaften, AdÜ] besteht eine Gemeinde aus drei Organen: Gemeinderat, Gemeindeausschuss und Bürgermeister. Wie bei den Organen der Regionen werden auch der Gemeinderat und der Bürgermeister direkt vom Wahlkörper für eine fünfjährige Amtsdauer gewählt. Der Gemeinderat ist dabei das „Organ für die politisch-administrative Ausrichtung und Kontrolle“ (Art 42 Abs 1 TUEL) und Inhaber von sehr bedeutenden Funktionen in den Bereichen Statut, Finanzen und Haushalt, Organisation öffentlicher Dienstleistungen und Raumordnung (Art 42 Abs 2 TUEL). Dagegen ist der Bürgermeister das Organ, das „für die Verwaltung der Gemeinde verantwortlich“ ist (Art 50 Abs 1 TUEL), die Gemeinde vertritt und der Tätigkeit

der Dienste und Ämter vorsteht: Zu den gesetzlich zuerkannten spezifischen Befugnissen des Bürgermeisters gehört die Erlassung von „Dringlichkeitsmaßnahmen“ [„*ordinanze contingibili e urgenti*“, AdÜ] im Falle örtlich begrenzter gesundheitlicher oder hygienischer Notstände (Abs 4 und 5) und die ihm durch Staatsgesetze verliehenen Befugnisse als „Amtswalter der Regierung“ [„*ufficiale del Governo*“, AdÜ] im Bereich Öffentliche Ordnung und Sicherheit (Art 54 TUEL). Der Bürgermeister steht auch dem Gemeindevorstand vor, welcher sich aus von ihm ernannten Assessoren zusammensetzt (Art 47 Abs 1): Der Ausschuss ist ein Organ mit Residualkompetenz, da ihm die Annahme all jener Akte „im Kompetenzbereich der Führungsorgane [zusteht], die das Gesetz nicht dem Gemeinderat vorbehält und die nicht in die mit Gesetz oder im Statut dem Bürgermeister zugewiesenen Befugnisse fallen“ (Art 48 Abs 2).

Die Regierungsebene zwischen Region und Gemeinde wird schließlich von den Provinzen und den Metropolitanstädten gebildet. Mit Ausnahme des Aostatal sind nämlich alle italienischen Regionen in Gebietskörperschaften unterteilt, die sich durch ein ausgedehntes Gebiet kennzeichnen [„*enti territoriali di area vasta*“, AdÜ] und die heute im Sinne des Gesetzes Nr 56 vom 7. April 2014 in zwei Arten unterschieden werden können, die Provinzen und die Metropolitanstädte: Letztere sind übergemeindliche Körperschaften, welche in den Gebieten rund um die größten Städte (zB Rom, Neapel, Mailand, Turin) errichtet wurden. Hervorzuheben ist, dass diese „zwischengeschaltete“ Regierungsebene in einigen jüngeren Reformversuchen der Ordnung der Selbstverwaltungen – vor allem aus Gründen der Senkung der Kosten der Politik – stark infrage gestellt wurde.⁹ Allerdings lehnte das Wahlvolk den Verfassungsreformentwurf, der ua die Abschaffung der Provinzen im Verfassungstext vorgesehen hatte, im Dezember 2016 ab:¹⁰ Dem folgend ist diese Regierungsebene heute vollständig aktiv, wenngleich ih-

9 Siehe dazu Bin, *Il nodo delle Province, Le Regioni* 2012, 899 ff; Pizzetti, *La nuova normativa in materia di enti territoriali: una grande riforma*, in: derselbe/Rughetti (Hg), *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme* (2012) 17 (25).

10 Der Verfassungsreformentwurf wurde nach langer, 2014 eingeleiteter parlamentarischer Behandlung am 12.4.2016 mit absoluter Mehrheit vom italienischen Parlament genehmigt (und im GA Nr 88 vom 15.4.2016 veröffentlicht). Allerdings sieht die italienische Verfassung vor, dass Verfassungsänderungen, die in zweiter Lesung nicht von beiden Kammern mit Zweidrittelmehrheit ihrer Mitglieder genehmigt wurden, einer Volksabstimmung unterzogen werden können (Art 138 Abs 3 itVerf). Bei der am 4.12.2016 abgehaltenen Volksabstimmung lehnten 59,1 Prozent der Wähler die Reform ab.

re Struktur und ihre Funktionen eingeschränkt wurden.¹¹ Insbesondere wurde die Direktwahl der Organe dieser Körperschaften durch die Bürgerinnen und Bürger abgeschafft und ihre Zusammensetzung – nach einem komplexen Mechanismus – einer indirekten Wahl von Bürgermeister*innen und Gemeinderäten der Provinz oder Metropolitanstadt überantwortet.¹²

Der spezifische Aufbau der Provinzen wurde durch die Abschaffung des Organs des Ausschusses geändert, dem traditionell eine zentrale Rolle in der Verwaltungs- und Regierungstätigkeit zur Unterstützung des Präsidenten der Provinz zukam. Heute sind es dagegen drei Hauptorgane: der Präsident der Provinz (der unter den Bürgermeister*innen der zugehörigen Gemeinden gewählt wird); der Provinzialrat, als Ausrichtungs- und Kontrollorgan; und schließlich eine „Versammlung der Bürgermeister*innen“ (Art 1 Abs 54), die „aus den Bürgermeister*innen der zur Provinz gehörenden Gemeinden besteht“ (Abs 56) und im Wesentlichen beratende Aufgaben wahrnimmt.

In den Gebieten rund um die größten Städte wurde die Provinz dagegen vor kurzem durch die Metropolitanstädte ersetzt, die sowohl im Bereich der Dienstleistungen als auch der Infrastruktur über Versor-

11 Bereits mit Art 23 Abs 14 GD Nr 201 vom 6.12.2011 (mit Änderungen umgewandelt durch G Nr 214 vom 22.12.2011) erfolgten zwei substantielle Änderungen: 1. Aushöhlung der traditionell von den Provinzen ausgeübten Befugnisse und ihre gleichzeitige Übertragung an die Gemeinden; 2. Abschaffung der Direktwahl der Abgeordneten, welche von den Vertretungskörpern der in das Gebiet der Provinz fallenden Gemeinden ernannt werden sollten. Allerdings wurde diese Norm vom Verfassungsgerichtshof mit Urteil Nr 220 vom 3.7.2013 aufgrund der Unzulässigkeit des Rückgriffs auf das Instrument des Gesetzesdekrets, das laut italienischer Verfassung nur in Fällen von Dringlichkeit angewandt werden kann, für verfassungswidrig erklärt. Diese Bestimmungen wurden dann aber im bereits genannten G Nr 56/2014, das in Art 1 Abs 51 ff die Organe und Befugnisse der Provinzen regelt, inhaltlich bestätigt. Diese Regelung aus dem Jahr 2014 war ursprünglich nur als Übergangsregime bis zur formellen Abschaffung der Provinzen im Verfassungstext gedacht (Abs 51 lautete: „In Erwartung der Reform des Titels V des zweiten Teils der Verfassung und der entsprechenden Durchführungsbestimmungen werden die Provinzen durch das vorliegende Gesetz geregelt“). Aufgrund des Scheiterns des Verfassungsreferendums wurde das im G Nr 56/2014 vorgesehene institutionelle Gefüge jedoch endgültig.

12 Siehe dazu *Bassanini*, Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province, *Astrid Rassegna* Nr 19/2013, 4; *Caretti*, Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale, *Astrid Rassegna* Nr 19/2013, 2 f.

gungs- und Planungsaufgaben für das Großstadtgebiet verfügt.¹³ Die wesentlichen Organe dieser Körperschaft sind der Metropolitanbürgermeister, der Metropolitanrat und die Metropolitankonferenz (Abs 7). Der Metropolitanbürgermeister – das „ist von Rechts wegen der Bürgermeister der Hauptstadtgemeinde“ (Abs 19) – verfügt über die Befugnisse zur Vertretung und der Kontrolle der Tätigkeit der Körperschaft; der Metropolitanrat ist dagegen das „Ausrichtungs- und Kontrollorgan“ mit Kompetenzen ua in den Bereichen Haushalt und Statut; die Konferenz besteht schließlich aus dem Metropolitanbürgermeister und den Bürgermeistern der zur Metropolitanstadt gehörenden Gemeinden und verfügt hauptsächlich über Vorschlagsrechte und beratende Funktionen.

Sowohl die Region als auch die Provinz bzw Metropolitanstadt als auch die Gemeinde spielen vor allem bei der konkreten Ausübung der Verwaltungsbefugnisse, die zwischen diesen Körperschaften und dem Staat auf der Grundlage der in der Verfassung festgelegten Kriterien und Grundsätze verteilt werden,¹⁴ eine entscheidende Rolle. Vor diesem Hintergrund ist es gerade die Verwaltungsebene, auf der die zentrale Bedeutung des Grundsatzes der Selbstverwaltung bei der Gliederung der öffentlichen Gewalt in Italien besonders nachdrücklich und erkennbar hervortritt. In Bezug auf die anderen Staatsgewalten lässt sich hingegen keine vergleichbare Beteiligung der diversen Regierungsebenen feststellen: Während für die Judikative eine ausschließliche Zuständigkeit des Staates besteht, wurde die Legislative nur dem Staat und den Regionen gemeinsam überantwortet.

13 Bereits Art 18 GD Nr 95 vom 6.7.2012 (mit Änderungen umgewandelt durch G Nr 135 vom 7.8.2012) hatte im Rahmen eines Eingriffs zur Rationalisierung der öffentlichen Ausgaben die Auflösung einiger Provinzen (Rom, Turin, Mailand, Venedig, Genua, Bologna, Florenz, Bari, Neapel und Reggio Calabria) und die gleichzeitige Einrichtung von entsprechenden Metropolitanstädten zum 1.1.2014 verfügt. Die Norm wurde dann in Art 1 Abs 5 G Nr 56/2014 bestätigt.

14 Siehe dazu nachstehend in Kapitel III.

III. Verfassungsrechtliche Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen den Regierungsebenen

A) *Das abstrakte Kriterium zur Zuteilung von Verwaltungskompetenzen: der Grundsatz der vertikalen Subsidiarität*

In der ursprünglichen Ordnung des Titels V der Verfassung war die Verwaltungsbefugnis zwischen den Gebietskörperschaften nach dem Prinzip der „Parallelität“ mit der Gesetzgebungsbefugnis verteilt. Die Gesetzgebungskompetenz war so zwischen Staat und Regionen verteilt, dass jene der Regionen auf die abschließend in Art 117 iVf aufgezählten Materien beschränkt war und eine Residual- und Generalkompetenz des Staates für alle anderen Bereiche bestand. Aufgrund des Grundsatzes der „Parallelität“ konnten Staat und Regionen somit in jenen Bereichen Verwaltungsbefugnisse ausüben, in denen sie auch über eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz verfügten.¹⁵ Allerdings wurden auch einige Flexibilitätsklauseln eingebaut, indem der Staat einerseits die Ausübung weiterer Verwaltungsbefugnisse an die Region delegieren konnte (Art 118 Abs 2 iVf); und andererseits war vorgesehen, dass „die Region [...] in der Regel ihre Verwaltungsbefugnisse in der Weise ausübt, dass sie diese den Provinzen, Gemeinden oder anderen örtlichen Körperschaften überträgt oder sich deren Ämter bedient“ (Art 118 Abs 3 iVf). Im Wesentlichen sollten die Regionen nach Absicht der Mitglieder der Verfassungsgebenden Versammlung eine Strategie- und Ausrichtungsfunktion einnehmen und die konkrete, einzelfallbezogene Verwaltungstätigkeit den bürgernahen Gebietskörperschaften überlassen. Dies wurde allerdings nicht so umgesetzt und auch nach der im Jahr 1970 erfolgten Einrichtung der Regionen und der Übertragung vieler Befugnisse durch den Staat blieb der Großteil der Verwaltungskompetenzen bei den Regionen, welche *de facto* ein neues zen-

15 Art 118 Abs 1 iVf idF 1948: „Der Region stehen die Verwaltungsbefugnisse in den im vorhergehenden Artikel genannten Sachbereichen zu, vorbehaltlich jener von ausschließlich örtlichem Interesse, welche durch Gesetze der Republik den Provinzen, Gemeinden oder anderen örtlichen Körperschaften zuerkannt werden können.“

tralistisches Modell nach Art einer Ministerialbürokratie auf regionaler Ebene nachbildeten.¹⁶

Zur Überwindung dieser Probleme wurde in den 1990er Jahren – zunächst in einer Reihe von einfachen Gesetzen – mit einer klareren Zuteilung von Verwaltungsbefugnissen an die lokalen Gebietskörperschaften begonnen. Vor allem das Gesetz Nr 59 vom 15. März 1997 bestimmte – bei unveränderter Verfassung und in Umsetzung des europäischen Grundsatzes der vertikalen Subsidiarität – die Übertragung der Ausübung von Verwaltungsbefugnissen vom Staat an die lokalen Gebietskörperschaften. Zu diesem Zweck erwies sich allerdings die Annahme einer Verfassungsreform als unerlässlich, welche 2001 erfolgte.¹⁷ Mit der verfükten Änderung des Titels V der Verfassung griff diese Reform radikal in die Logik der Kompetenzverteilungskriterien zwischen Zentralgewalt und Gebietskörperschaften ein, und zwar sowohl in Bezug auf die gesetzgebende als auch auf die ausführende Gewalt.¹⁸ So wurde nun im Hinblick auf die Gesetzgebungsgewalt eine Residual- und Generalkompetenz der Regionen normiert, vorbehaltlich der ausdrücklich dem Staat (Art 117 Abs 2 itVerf) oder der geteilten Gesetzgebungsbefugnis von Staat und Regionen zugewiesenen Materien (Art 117 Abs 3 itVerf). Dieses Verteilungskriterium bestimmt aber auch die Zuteilung der Verordnungsgewalt, die nunmehr von den Verwaltungsbefugnissen im engeren Sinn getrennt wurde.¹⁹

In Bezug auf die Verwaltungskompetenz im engeren Sinn wurde dagegen das bisherige Kriterium der „Parallelität“ von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen aufgehoben. Gemäß des neuen Art 118

16 In diesem Sinne *Clemente di San Luca*, *Organizzazione amministrativa*. 3. *Regioni ed enti locali*, in: *Enciclopedia Treccani Diritto on line* (2015), nach dem die Regionen heute „im Widerspruch zum Modell, das die Verfassungsgebende Versammlung vorgezeichnet hatte, einen neuen Zentralismus bilden, der die Verwaltungsbefugnisse auf seine eigenen bürokratischen Strukturen konzentriert, anstatt diesen durch die Ausübung der Autonomie gewissermaßen ‚aufzulösen‘“ [im italienischen Original: „tradendo così il disegno dei Costituenti, le Regioni hanno finito per costruire un nuovo centralismo, concentrando il potere amministrativo sulle proprie strutture burocratiche, anziché ‘scioglierlo’, a dir così, nell’esercizio delle autonomie“, AdÜ].

17 VerfG Nr 3 vom 18.10.2001 („Änderungen des Titels V des zweiten Teils der Verfassung“).

18 *Cerulli Irelli/Pinelli* (Hg), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione* (2004).

19 Art 117 Abs 6 itVerf idgF: „Die Verordnungsgewalt steht dem Staat in allen Sachbereichen zu, in denen er über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz verfügt, soweit er diese nicht an die Regionen delegiert. In allen weiteren Sachbereichen steht die Verordnungsgewalt den Regionen zu. Gemeinden, Provinzen und Metropolitanstädte verfügen über Verordnungsgewalt zur Regelung ihrer Organisation und zur Wahrnehmung der ihnen zuerkannten Befugnisse.“

Abs 1 Verf sind „[d]ie Verwaltungsbefugnisse [nämlich] den Gemeinden zuerkannt, sofern sie nicht zur Gewährleistung einer einheitlichen Ausübung nach den Grundsätzen der Subsidiarität, Differenzierung und Angemessenheit den Provinzen, Metropolitanstädten, Regionen und dem Staat zugewiesen werden.“ Somit bezweckt die Verfassungsreform eine grundsätzliche Zuweisung der Verwaltungsbefugnisse an die Gemeinden, welche als vorrangige Ebene für die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse konzipiert sind. Nur wenn es zur Gewährleistung einer „einheitlichen Ausübung“ erforderlich ist, kann die Verwaltungsbefugnis – „nach den jeweiligen Zuständigkeiten mit Staats- oder Regionalgesetz“ (Abs 2) und auf der Grundlage der „Grundsätze der Subsidiarität, Differenzierung und Angemessenheit“ – auf eine größere Gebietsebene (Provinz, Metropolitanstadt, Region oder Staat) verschoben werden.

Im Wesentlichen müssen die Verwaltungsbefugnisse in der Regel der bürgernächsten Gebietskörperschaft zugeteilt werden, welche die Gemeinde ist; dies gilt, sofern es nicht notwendig ist, die Ausübung auf einer größeren Regierungsebene zu gewährleisten. Die Grundsätze der Differenzierung und der Angemessenheit erfordern somit die Prüfung, ob das verfolgte Interesse von lokalem, regionalem oder nationalem Ausmaß ist, um eine bestimmte Kompetenz – auch unter Berücksichtigung der tatsächlichen Führungsfähigkeiten der einzelnen Körperschaften im jeweiligen Kontext – der am besten geeigneten Regierungsebene zuordnen zu können. Jedenfalls sollte diese Bewertung des Ausmaßes der Interessen in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen die bürgernächste Verwaltungsebene bevorzugen.²⁰

Wie hervorgehoben wurde, scheint das Subsidiaritätsprinzip in der italienischen Rechtsordnung also vor allem in seiner „negativen Bedeutung [zu wirken]: In Ausübung ihrer Gesetzgebungskompetenz müssen der Staat und die Region die Verwaltungsbefugnisse in den Bereichen ihrer Zuständigkeit vorschriftsmäßig nicht an von ihnen eingesetzte und in ihre Organisation eingegliederte Organe und Ämter übertragen, sondern eben an lokale Gebietskörperschaften und besonders an die Gemeinden“.²¹ Demgegenüber wirkt die Subsidiarität auf europäischer

20 Bin, La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione, Le Regioni 2002, 365 (373).

21 Cerulli Irelli, Sussidiarietà (dir. amm.), in: Enciclopedia Giuridica Treccani (2004) [im Original: „Come è stato sottolineato, quindi, nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà sembra operare soprattutto nella sua accezione negativa: lo Stato e la regione nell'esercizio della loro potestà legislativa devono conferire per regola le funzioni amministrative nelle materie di loro competenza, non ad organi e uffici di loro emanazione inseriti nella loro propria organizzazione, ma agli enti locali appunto e segnatamente ai comuni“], AdU].

Ebene bekanntlich auch und vor allem aus positiver Sicht, indem sie jeder höheren Regierungsebene gestattet, mit dem eigenen Handeln in die Befugnisse und Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der niedrigeren Ebene einzugreifen, wenn diese Ebene nicht über ausreichende Stärke und Fähigkeiten – auch in finanzieller Hinsicht – verfügt.²²

Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht automatisch die Verschiebung der Ausübung der Verwaltungsbefugnisse im technischen Sinn gestattet, da die Verwaltungsbefugnisse nur auf der Grundlage und innerhalb der Grenzen einer ausdrücklichen gesetzlichen Vorschrift ausgeübt werden dürfen.²³ Anders ist es im Falle von Sachmaßnahmen, des Handelns bei der Erbringung von Dienstleistungen, der Privatwirtschaftsverwaltung [„attività negoziale“, AdÜ], der Tätigkeit im Bereich finanzieller Maßnahmen sowie der politischen Initiative zum Schutz der Interessen der eigenen Gemeinschaft: In diesen Fällen „greift [nämlich] das Subsidiaritätsprinzip und gestattet eine beachtliche Elastizität bei der Ausübung der Verwaltung und eine Überlagerung verschiedener Regierungsebenen bei der konkreten Wahrnehmung von kollektiven Bedürfnissen, sofern diese bestehen“.²⁴

Mit Blick auf die Verwaltungsbefugnisse im technischen Sinn wirkt das Subsidiaritätsprinzip dagegen als Auslegungsmaßstab, das den staatlichen und den regionalen Gesetzgeber bei der gesetzlichen Zuordnung von bestimmten Aufgaben und Befugnissen dazu verpflichtet,

22 Cassese, L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea, Foro italiano 1995, 373; Vandelli, Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3B del Trattato sull'Unione Europea, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario 1993, 379.

23 Cerulli Irelli, Sussidiarietà.

24 Cerulli Irelli, Sussidiarietà [im Original: „in tali casi, infatti, il principio di sussidiarietà diviene operante e consente una notevole elasticità nell'esercizio dell'amministrazione e il sovrapporsi dei diversi livelli di governo nella cura concreta di esigenze collettive laddove queste si presentano“, AdÜ].

der bürgernächsten Ebene den Vorzug zu geben.²⁵ Da die Gesetzgebungskompetenz nun nicht nur dem Staat, sondern auch den Regionen zusteht, kann die Verschiebung der Verwaltungskompetenzen von beiden Gesetzgebern innerhalb der jeweiligen Befugnisse vorgenommen werden: Somit müsste der Staat, der etwa über die Gesetzgebungskompetenz im Bereich Umwelt verfügt, die Möglichkeit prüfen, einige Verwaltungsbefugnisse in diesem Bereich an Regierungsebenen kleinerer Dimension zu übertragen; ebenso müsste die Region, die ua die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Fremdenverkehrs inne hat, die Möglichkeit prüfen, die Ausübung der entsprechenden Verwaltungsbefugnisse an niedrigere Regierungsebenen zu übertragen – und widrigenfalls selbst auszuüben. Neben diesen Kriterien hat der Verfassungsgerichtshof ein weiteres Flexibilitätselement eingeführt, mit dem sogar eine Veränderung des Zuteilungskriteriums der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Staat und Regionen mit dem Ziel ermöglicht wurde, die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse auf der für die zu schützenden Interessen am besten geeigneten Regierungsebene zu ermöglichen („*chiamata in sussidiarietà*“): Konkret erlaubte es der Verfassungsgerichtshof dem Staat in einem grundlegenden Urteil aus dem Jahr 2003,²⁶ ein Gesetz im Bereich des Baus von strategischen Infrastrukturen zu erlassen, obwohl das Gesetz in einige regionale Gesetzgebungskompetenzen einwirkte, da es für den Staat notwendig war, die entsprechenden Verwaltungsbefugnisse mit eindeutiger Auswirkung auf das gesamte Staatsgebiet direkt auszuüben. Dieser Flexibilitätsmechanismus wurde jedoch an die Einhaltung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit zwischen Staat und Regionen gebunden, woraus sich die Verpflichtung des Staates ergibt, sowohl bei der Festlegung der gesetzlichen Re-

25 So betont erneut Cerulli Irelli, *Sussidiarietà*: „Der von der Verfassungsnorm vorgesehene Maßstab dient auch – und vor allem – als Auslegungsmaßstab. Bei mehreren möglichen Ausgestaltungen eines bestimmten Interesses in Bezug auf die betreffende Verwaltungsbefugnis ist jene Lösung zu bevorzugen, die einen lokalen Bezug sicherstellt. Auch die Pflege eines Interesses mit größerer Bedeutung und größeren Ausmaßes kann aber aus Sicht der Nutzer eine örtliche Dimension aufweisen und dementsprechend die Zuweisung und Ausübung der betreffenden Kompetenz zur lokalen Ebene gebieten“ (im italienischen Original: „Il criterio stabilito dalla norma costituzionale funziona anche, e si direbbe soprattutto, come criterio di interpretazione. Tra più configurazioni possibili di un determinato interesse con riferimento alla relativa funzione amministrativa, deve essere privilegiata la soluzione che ne assicuri il riferimento locale. Anche la cura di un interesse che abbia un rilievo e una dimensione più ampie, può rappresentare, ciò non di meno, una dimensione locale dal punto di vista degli utenti, e in tal caso imporre la collocazione a livello locale della titolarità della relativa funzione e del suo esercizio“, AdÜ).

26 It VfGH Urteil Nr 303/2003.

gelung als auch bei der konkreten Ausübung der Verwaltungsbefugnis ein Einvernehmen mit den Regionen herzustellen.²⁷

In jedem Fall müssen sowohl der Staat als auch die Regionen bei der Zuweisung der Verwaltungsbefugnisse an die verschiedenen Regierungsebenen zwei weitere durch die Verfassung festgelegte Verpflichtungen beachten, die das in Art 118 Abs 1 itVerf festgelegte Subsidiaritätsprinzip ergänzen.

Erstens unterscheidet Art 118 Abs 2 itVerf zwischen „eigenen“ und „je nach Zuständigkeit mit Staats- oder Regionalgesetz zugewiesenen“ Befugnissen der Gemeinden.²⁸ Vor diesem Hintergrund sind somit sowohl der staatliche als auch der regionale Gesetzgeber jedenfalls dazu angehalten, jenes Mindestmaß an Selbstverwaltung der lokalen Gebietskörperschaften, das sich im Laufe der Zeit vor allem auf Gemeindeebene entwickelt hat, zu beachten: Im Unterschied zu den anderen („zugewiesenen“) Befugnissen müssen die „eigenen“ Befugnisse der lokalen Gebietskörperschaften in jedem Fall gewahrt werden, um nicht diesen Körperschaften ihre Autonomie und Existenz überhaupt zu verweigern.²⁹

Zweitens bestimmt die Kompetenzordnung, dass nur der Staat in der Materie der „grundlegenden Befugnisse der Gemeinden, Provinzen und Metropolitanstädte“ gesetzgeberisch tätig werden darf.³⁰ Der staatliche Gesetzgeber hat in der Folge klargestellt, dass „grundlegende Befugnisse“ jene sind, die „für die Tätigkeit der Gemeinden, Provinzen und Metropolitanstädte sowie für die Erfüllung der Grundbedürfnisse der örtlichen Bevölkerung notwendig sind“.³¹ Somit ist nach dieser Verfassungsbestimmung nur der Staat befugt, die „grundlegenden Befugnisse“ festzulegen, die in jeder Gemeinde, in jeder Provinz und in jeder Metropolitanstadt bestehen müssen: Dies ist eine Garantie der lokalen Gebietskörperschaften im Verhältnis zu ihren jeweiligen Regionen, welche in keinsten Weise in diese Befugnisse eingreifen können.

27 *D'Atena*, L'allocation delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale. Nota a sentenza 303/2003, *Giurisprudenza costituzionale* 2003, 2782; *Bartole*, Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale, *Le Regioni* 2004, 578.

28 Art 118 Abs 2 itVerf: „Gemeinden, Provinzen und Metropolitanstädte verfügen über eigene sowie über die ihnen je nach Zuständigkeit mit Staats- oder Regionalgesetz übertragenen Verwaltungsbefugnisse.“

29 *Cerulli Irelli*, Lineamenti del diritto amministrativo⁴ (2014) 56.

30 Art 117 Abs 2 lit p itVerf.

31 Art 2 Abs 1 G Nr 131 vom 5.6.2003 („Bestimmungen für die Anpassung der Rechtsordnung der Republik an das Verfassungsgesetz vom 18. Oktober 2001, Nr 3“).

B) Die konkrete Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen den Regierungsebenen

Die Ausführungen des vorstehenden Kapitels zeigen, dass die Kompetenzverteilung in der italienischen Rechtsordnung von großer Flexibilität und Elastizität bestimmt wird: Diese Grundordnung kann aber in Abhängigkeit der konkret getroffenen Entscheidungen der einzelnen regionalen Gesetzgeber in ihren Kompetenzbereichen variieren. Dennoch scheint es aufgrund der Vorgaben der Verfassung und vor allem aufgrund der letztthin erfolgten Maßnahmen des staatlichen Gesetzgebers zur Festlegung der „grundlegenden Befugnisse“ von Gemeinden, Provinzen und Metropolitanstädten – wenn auch nur annäherungsweise – möglich, ein Bild der konkreten Ordnung der Verwaltungsbefugnisse auf den verschiedenen Regierungsebenen zu zeichnen.

In Bezug auf die Gemeinden definiert GD Nr 95/2012 folgende grundlegenden Befugnisse, die jeder Gemeinde auf dem gesamten Staatsgebiet zukommen müssen:³² a) allgemeine Organisation der Verwaltung, Finanz- und Rechnungsführung und Kontrolle; b) Organisation der öffentlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Gemeindebereich einschließlich der gemeindlichen öffentlichen Nahverkehrsdienste; c) Kataster, mit Ausnahme der laut geltenden Bestimmungen dem Staat vorbehaltenen Befugnisse; d) Raum- und Bauplanung im Gemeindebereich sowie Beteiligung an der übergemeindlichen Raumplanung; e) Organisation des Zivilschutzes und Koordinierung der Rettungsdienste auf Gemeindeebene; f) Organisation und Führung der Dienste der Sammlung, Weitertransport und Entsorgung sowie Wiederverwertung der Siedlungsabfälle und Erhebung der entsprechenden Gebühren; g) Planung und Führung der örtlichen Sozialdienste und Auszahlung der betreffenden Leistungen an die Bürgerinnen und Bürger im Sinne des Art 118 Abs 4 itVerf; h) Schulbau, Organisation und Führung der Dienstleistungen im Schulsektor; i) Gemeindepolizei und örtliche Verwaltungspolizei; l) Führung der Personenstands- und Bevölkerungsregister sowie Aufgaben in den Bereichen Meldewesen und Wahlen in Ausübung staatlicher Kompetenzen. Zusätzlich zu diesen Befugnissen verfügt der Bürgermeister als Einzelorgan – wie bereits erwähnt – in seiner Funktion als Amtswalter der Regierung über weitere durch das Staatsgesetz vorgesehene Befugnisse im Bereich der Öffent-

32 Art 19 Abs 1 GD Nr 95/2012 („Grundlegende Befugnisse der Gemeinden und Modalitäten für die gemeinsame Ausübung von Befugnissen und Diensten der Gemeinden“).

lichen Sicherheit und Ordnung. Schließlich ist aber hervorzuheben, dass den Regionen in den Bereichen, in denen sie über eine Gesetzgebungskompetenz verfügen, gemäß Art 19 Abs 27 GD Nr 95/2012 „Planungs- und Koordinierungsbefugnisse“ im Hinblick auf die grundlegenden Befugnisse der Gemeinden verbleiben.

Die Provinzen besaßen traditionell Planungs-, Verwaltungs- und Führungsbefugnisse und waren eine Verbindungs- und Vermittlungsstelle zwischen der regionalen Planung und den Anliegen der Gemeinden. Wie schon erwähnt, wurden Aufbau und Befugnisse der Provinzen jedoch jüngst durch das Gesetz Nr 56/2014 geändert, mit welchem der strukturelle Aufbau der Provinz radikal verändert wurde und auch die Metropolitanstädte eingerichtet wurden.

Nach dieser Regelung verbleiben den Provinzen vorwiegend Koordinierungs- und Ausrichtungsbefugnisse in den Bereichen Raumordnungsplan der Provinz, Schutz und Aufwertung der Umwelt, Planung der Verkehrsdienste und des Schulnetzes der Provinz. Zudem sind einige begrenzte Führungsaufgaben vorgesehen, etwa im Bereich des Schulbaus; dagegen können die Provinzen einige konkrete Verwaltungsbefugnisse – wie jene der Ausarbeitung von Ausschreibungsunterlagen, der Tätigkeit als Vergabestelle, der Überwachung von Dienstverträgen und der Organisation von Wettbewerben und Auswahlverfahren – im Einvernehmen mit den Gemeinden ausüben.³³ Konkret sind allen Provinzen folgende grundlegende Befugnisse zugeordnet:³⁴ a) Raumordnungsplan der Provinz sowie Schutz und Aufwertung der Umwelt in ihrem Kompetenzbereich; b) Planung der Verkehrsdienste im Gebiet der Provinz, Ermächtigung und Kontrolle im Bereich des Privatverkehrs im Einklang mit der regionalen Planung sowie Bau und Führung der Provinzstraßen und Regelung des entsprechenden Straßenverkehrs; c) Planung des Schulnetzes auf Provinzebene unter Beachtung der regionalen Planung; d) Sammlung und Verarbeitung von Daten, technische und administrative Unterstützung der lokalen Gebietskörperschaften; e) Führung des Schulbaus; f) Überwachung von Diskriminierungsphänomenen in der Arbeitswelt und Förderung der Chancengleichheit auf dem Gebiet der Provinz. Zudem verfügen die Bergprovinzen [„*Province montane*“, AdÜ] über einige spezifische Befugnisse vor allem im Bereich der strategischen Entwicklung des Gebiets und der ge-

33 Art 1 Abs 88 G Nr 56/2014.

34 Art 1 Abs 85 G Nr 56/2014.

meinsamen Führung von typischen Dienstleistungen von Berggebieten.³⁵

Zusätzlich zu diesen grundlegenden Befugnissen entscheiden – je nach Zuständigkeit – Staat und Regionen unter Rücksichtnahme auf die für eine wirksame Kompetenzausübung am besten geeignete Ebene darüber, ob sie die übrigen Befugnisse bei sich behalten oder ebenso den Provinzen zuordnen.³⁶ Im Hinblick auf diese Befugnisse, die in Abgrenzung zu den grundlegenden Befugnissen als „nicht grundlegend“ bezeichnet werden können, lassen sich aus konkreten Entscheidungen regionaler Gesetzgeber einige Tendenzen herauslesen. So haben etwa die Region Toskana und die Region Umbrien viele Befugnisse im Umweltbereich auf regionaler Ebene belassen (zB: Abfallbewirtschaftung, Schutz des Bodens und der Küstengebiete, Umweltgenehmigungen, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Luftqualität und Lärmbelästigung). In Kampanien wurden die Befugnisse in den Bereichen Landwirtschaft, Jagd und Fischerei, Industrie, Handel und Handwerk, Fremdenverkehr sowie Kulturgüter wieder der Region zugewiesen. In Ligurien behielt die Region die Bereiche Schutz des Bodens und Fremdenverkehr bei sich. In den Marken wurden der Region die Befugnisse in den Bereichen Fremdenverkehr, Kulturgüter und -tätigkeit, Schutz des Bodens, Landwirtschaft und öffentliche Bauten zugesprochen. In Apulien wurden der Region die Befugnisse in den Bereichen Umwelt, Schutz des Bodens und der Küsten, Sozialdienste, Kulturtätigkeit, Arbeit, Berufsausbildung, Landwirtschaft, Zivilschutz, Produzierendes Gewerbe, Fremdenverkehr, Sport und Jugendpolitik zugewiesen. In den Abruzzen wurden schließlich auch die Befugnisse in den Bereichen Enteignungen aus Gründen der Gemeinnützigkeit, Überwachung der Bautätigkeit sowie Öffentlicher Wohnbau der regionalen Ebene vorbehalten.

Zuletzt sollen die grundlegenden Befugnisse der Metropolitanstädte gezeigt werden, die – aufgrund der Notwendigkeit, eine starke wirtschaftliche, soziale und umweltbezogene Vernetzung von Stadt- und angrenzendem Gebiet sicherzustellen – zusätzlich zu den Befugnissen der Provinzen auch über einige Befugnisse zur strategischen Koordinie-

35 Gemäß Art 1 Abs 86 G Nr 56/2014 sind dies folgende Befugnisse: „a) Pflege der strategischen Entwicklung des Gebiets und gemeinsame Führung von Diensten auf der Grundlage der Besonderheiten ebendieses Gebiets; b) Pflege der institutionellen Beziehungen zu Provinzen, Autonomen Provinzen, Regionen, Regionen mit Sonderstatut und Gebietskörperschaften anderer Staaten, die an diese [Berggebiete, AdÜ] angrenzen und deren Gebiet eine gebirgige Beschaffenheit aufweist, auch durch Abschluss von Abkommen und Vereinbarungen mit den vorgenannten Körperschaften.“

36 Art 1 Abs 89 G Nr 56/2014.

nung verfügen. Freilich können Staat und Regionen im Rahmen der eigenen Kompetenzen auch diesen Körperschaften „weitere Befugnisse“³⁷ zuweisen. Grundlegende Befugnisse sind:³⁸ a) Annahme und jährliche Aktualisierung eines dreijährigen Strategieplanes des Metropolangebietes; b) allgemeine Raumplanung; c) Einrichtung koordinierter Systeme zur Führung der öffentlichen Dienste und Organisation der öffentlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Einzugsgebiet der Metropolitanstadt; d) öffentlicher Verkehr und Straßennetz, auch zur Gewährleistung der Kompatibilität und Kohärenz der Raumordnung der Gemeinden im Einzugsgebiet der Metropolitanstadt; e) Förderung und Koordinierung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Somit zeigt sich, dass die Metropolitanstadt als eine Körperschaft mit Regierungsfunktion konzipiert ist, die nicht – wie die Provinzen – auf die Ausübung reiner Koordinierungsbefugnisse beschränkt ist, sondern – mit der Zuweisung von Aufgaben zur Förderung und integrierten Führung von Diensten, Infrastrukturen und Verkehrsnetzen in der gesamten Metropole – auch für die strategische Entwicklung der Metropolitanstadt verantwortlich ist.³⁹

C) *Die Schließung des Systems: der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und die Ersatzbefugnisse des Staates*

Die Verteilung der Kompetenzen zwischen mehreren Körperschaften mit Regierungsfunktion erfordert das Vorhandensein von Verbindungsmechanismen, die – vor allem bei einer Überlagerung oder bei nahestehenden Kompetenzen – einen reibungslosen Ablauf der Tätigkeit der verschiedenen Behörden sicherstellen können. Dies gilt umso mehr, als das Verhältnis zwischen dem Staat und den anderen Gebietskörperschaften nicht mehr von Hierarchie geprägt ist und die Erfordernisse einer „loyalen Zusammenarbeit“ zwischen den Regierungsebenen verstärkt wurden.⁴⁰ Gerade in Anwendung dieses Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit erlangt das System der Konferenzen, in dem Vertreter der verschiedenen Gebietskörperschaften teilnehmen und in einen Dialog treten, eine entscheidende Rolle: Der Verfassungsgerichtshof

37 Art 1 Abs 46 G Nr 56/2014.

38 Art 1 Abs 44 G Nr 56/2014.

39 Romano M., Enti locali. Provincia e Città metropolitana (dir. amm.), in: Enciclopedia Treccani Diritto on line (2014).

40 Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit wurde übrigens zum ersten Mal im Urteil des Verfassungsgerichtshofes Nr 219/1948 erwähnt.

hat nämlich klargestellt, dass „der Weg zur Konkretisierung des Parameters der loyalen Zusammenarbeit, der über Abkommen in der Konferenz Staat-Regionen führt, auch am besten mit dem System der Verfassungsautonomien in Einklang ist, da er mehr einem horizontal-kollegialen Verständnis der wechselseitigen Beziehungen denn einer vertikal-hierarchischen Auffassung derselben folgt“.⁴¹

In Bezug auf die Beziehungen zwischen Staat und Regionen wurde im Jahr 1983 die „Konferenz Staat-Regionen“ zur Koordinierung der jeweiligen Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit eingerichtet.⁴² Die Konferenz ist ein aus den Präsidenten der Regionen [und der Autonomen Provinzen Bozen und Trient, AdÜ] und dem Präsidenten des Ministerrates zusammengesetztes Organ, das sich ua zu Vorlagen für Gesetzesentwürfe der Regionen äußert, die Kriterien zur Verteilung der Finanzmittel auf regionaler Ebene bestimmt und sich in den gesetzlich vorgesehenen Fällen zu Einvernehmen zwischen Staat und Regionen äußert. Für die Einbindung der lokalen Ebene in die Arbeit der anderen Regierungsebenen wurde dagegen die „Konferenz Staat-Städte und lokale Autonomien“ eingerichtet, die eine bessere Verbindung und einen wirksameren Dialog zwischen Staat und lokalen Gebietskörperschaften ermöglicht. Die Beziehungen zwischen lokalen Gebietskörperschaften und Regionen werden schließlich im Rahmen des „Rates der Lokalautonomien“ gepflegt, den jede Region gemäß Art 123 itVerf einrichten muss. Im Falle von Fragen, die alle Gebietskörperschaften betreffen – also Staat, Regionen, Provinzen und Gemeinden – vereinen sich die „Konferenz Staat-Regionen“ und die „Konferenz Staat-Städte und lokale Autonomien“ schließlich zur „Vereinigten Konferenz“.

Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass die Schließung des Kompetenzverteilungssystems durch die Zuweisung von Ersatzbefugnissen sichergestellt wird, falls dies zur Gewährleistung der Einheit der Rechtsordnung notwendig ist. In diesem Zusammenhang weist Art 120 itVerf der Zentralregierung eine allgemeine Ersatzbefugnis zu, die in den von

41 ItVfGH Urteil Nr 31/2006 [im Original: „La via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che passa attraverso gli accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi“, AdÜ].

42 Im Jahr 1983 wurde die Konferenz Staat-Regionen mit Dekret des Präsidenten des Ministerrates eingerichtet (Dekret des Präsidenten des Ministerrates vom 12.10.83); in der Folge wurde sie im G Nr 400 vom 23.8.1988 umfassend geregelt (Art 12 betreffend „Ständige Konferenz für die Beziehungen zwischen dem Staat, den Regionen und den Autonomen Provinzen“); mit GvD Nr 281 vom 28.8.1997 wurden ihre Kompetenzen schließlich noch erweitert.

der Verfassung festgelegten und durch den ordentlichen Gesetzgeber ergänzten Fällen und Grenzen ausgeübt werden kann:⁴³ Es sind dies insbesondere Nichterfüllungen der anderen Gebietskörperschaften, und zwar in Bezug auf einige Rechtsbereiche (Völkerrecht und Unionsrecht), in Bezug auf besonders dringende öffentliche Bedürfnisse im Bereich der Unversehrtheit und Sicherheit sowie in Bezug auf Erfordernisse des Schutzes der rechtlichen und wirtschaftlichen Einheit des Staates bzw der Gewährleistung der wesentlichen Leistungen im Bereich bürgerlicher und sozialer Rechte.⁴⁴ In dieser Hinsicht ist Art 120 itVerf eine Art Auffangnorm und Generalklausel, die der Regierung zur Sicherung der Beachtung dieser Bedürfnisse wohl auch den Einsatz atypischer Mittel erlaubt.⁴⁵ Die Ersatzbefugnisse der Regierung müssen jedenfalls auf Grundlage einer gesetzlichen Regelung und „unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit“ ausgeübt werden.⁴⁶

Zur Vermeidung einer Beschränkung der Autonomie der anderen Gebietskörperschaften durch die Ausübung der Ersatzbefugnis wurde ihre Inanspruchnahme per Gesetz an eine Reihe von verfahrensrechtlichen Vorgaben und Grenzen geknüpft: So ist die Regierung bei einer nachgewiesenen Nichterfüllung insbesondere dazu verpflichtet, der untätigen Körperschaft „eine angemessene Frist für die Ergreifung der verpflichtenden oder notwendigen Maßnahmen“ einzuräumen;⁴⁷ nach Ablauf dieser Frist ergreift die Regierung unter Beteiligung des Präsidenten der betreffenden Region die von dieser zu ergreifenden, aber nicht ergriffenen Maßnahmen. Anstelle der direkten Erlassung der Maßnahmen durch die Regierung kann aber auch ein außerordentliches Organ ernannt werden – ein „*commissarius ad acta*“ –, der im Auftrag der Regierung in Vertretung der untätigen Gebietskörperschaft handelt.

43 Siehe Art 8 G Nr 131/2003.

44 Art 120 Abs 2 itVerf: „Bei Missachtung von völkerrechtlichen Bestimmungen und Verträgen bzw von Unionsrecht, bei großer Gefahr für die öffentliche Unversehrtheit und Sicherheit oder wenn es der Schutz der rechtlichen oder wirtschaftlichen Einheit und insbesondere der Schutz der wesentlichen Standards der Leistungen im Bereich der bürgerlichen und sozialen Rechte erfordert, kann die Regierung die Organe der Regionen, Metropolitanstädte, Provinzen und Gemeinden lokalen Regierungen ohne Rücksicht auf die Gebietsgrenzen der lokalen Regierungen ersetzen.“

45 In diesem Sinne Cerulli Irelli, Sussidiarietà.

46 Art 120 Abs 2 letzter Satz itVerf: „Das Gesetz bestimmt die Verfahren, um zu gewährleisten, dass die Ersatzgewalt unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit ausgeübt wird.“

47 So Art 8 G Nr 131/2003.

IV. Die Wirtschaftskrise und die jüngsten Entwicklungen hin zu Rationalisierung und Zentralisierung der Verwaltungsbefugnisse der lokalen Gebietskörperschaften: abschließende Erwägungen

Zum Abschluss dieser kurzen Einordnung der wichtigsten Dynamiken, die die Mechanismen zur Verteilung der Verwaltungsbefugnisse zwischen den verschiedenen Regierungsebenen kennzeichnen, muss auch hervorgehoben werden, dass die Thematik der Lokalautonomien im letzten Jahrzehnt einer feindseligen und misstrauischen Haltung von Politik und öffentlicher Meinung ausgesetzt war, vor allem unter dem Aspekt der „*spending review*“.⁴⁸ Die Finanz- und Staatsschuldenkrise hat nämlich mit dem Ziel der Senkung der Kosten des öffentlichen Sektors zu einem Umdenken in Bezug auf das Verhältnis von Zentrum und Peripherie geführt.⁴⁹ Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang ein Brief des Präsidenten der Europäischen Zentralbank aus dem Jahr 2011, in dem dieser Italien u.a. aufforderte, die öffentlichen Ausgaben – auch durch Abschaffung der Provinzen – zu senken.⁵⁰

Vor diesem politischen und kulturellen Hintergrund entwickelte sich der jüngste Prozess zur Rationalisierung der Befugnisse der lokalen Körperschaften und zur Reduzierung ihrer Autonomie in mehrere Richtungen.

Erstens wurde – wie erwähnt – versucht, die Provinzen als Regierungsebene zwischen Regionen und Gemeinden abzuschaffen, und zwar zunächst mit einem gesetzlichen Eingriff zur Förderung einer Kompetenzverschiebung auf die lokale oder regionale Ebene und schließlich mit der geplanten Abschaffung der Provinzen in der Verfassung selbst. Auch diese Verfassungsänderung wurde jedoch vom Wahlkörper im Verfassungsreferendum vom 4. Dezember 2016 abgewiesen. Wenngleich die Provinzen also weiterhin bestehen, so wurden sie trotz-

48 Bezeichnend ist die Tatsache, dass eine der wichtigsten Rationalisierungsmaßnahmen der Regierungsfunktionen der örtlichen Körperschaften mit GD Nr 95/2012 erfolgte, das den Titel „Dringende Bestimmungen für die Überprüfung der öffentlichen Ausgaben unter Beibehaltung der Dienste für die Bürger sowie Maßnahmen zur Stärkung des Vermögens der Unternehmen des Bankensektors“ trägt.

49 Für diese rezenten Entwicklungen siehe insbesondere *Falcon*, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, *Le Regioni* 2012, 9; *Vandelli*, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, *Le Regioni* 2012, 845.

50 Brief von *Jean-Claude Trichet* und *Mario Draghi* an die italienische Regierung vom 5.8.2011: „Starkes Engagement ist erforderlich, um einige intermediäre Verwaltungsebenen (wie die Provinzen) abzuschaffen oder zusammenzulegen. Auf die Nutzung von Skaleneffekten bei lokalen öffentlichen Dienstleistungen gerichtete Maßnahmen sollten verstärkt werden.“

dem in Körperschaften mit Regierungsfunktion umgewandelt, deren Organe nicht direkt vom Volk gewählt, sondern unter den Vertretern der Gemeinden des Provinzgebiets ausgewählt werden. Obwohl diese abweichende Art der Bestellung der Organe dem Erfordernis der Senkung der öffentlichen Ausgaben geschuldet ist, trägt sie doch auch zu einer Änderung der dieser Körperschaft zugrundeliegenden Logik bei, indem der Zweck einer Koordinierungsinstanz zwischen den Gemeinden gegenüber dem traditionellen Verständnis der Provinz als eine Körperschaft mit allgemeinem Zweck, die den Gemeinden übergeordnete politische Entscheidungen trifft, verstärkt wird.

Eine zweite Entwicklung war die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, um die gemeinsame Ausübung von öffentlichen Tätigkeiten und Befugnissen zu gewährleisten. Dabei handelt es sich gewiss nicht um ein neues Phänomen, sondern um eines, das auch in der älteren Gesetzgebung im Bereich der lokalen Gebietskörperschaften schon vorhanden war.⁵¹ Andererseits erlaubt die Logik der Zusammenarbeit auch eine Anpassung der tatsächlichen Verteilung der Befugnisse in Abhängigkeit der Größe und Fähigkeit der einzelnen Gebietskörperschaften.⁵² Dies schafft auch Abhilfe in Bezug auf die Schwierigkeiten, die ein einheitliches Modell einer Gemeinde – gerade in Anbetracht der großen Heterogenität der etwa 8.000 italienischen Gemeinden, von denen über 60 Prozent kleinsten Ausmaßes sind – mit sich bringt.⁵³ Dennoch lässt sich zuletzt – im Unterschied zur älteren Gesetzgebung – eine Art staatsgesetzliche Verpflichtung zu einigen spezifischen Formen der Zusammenarbeit unter dem Gesichtspunkt der Reduzierung der öffent-

51 Wie von *Clemente di San Luca, Regioni*, hervorgehoben, kann das Phänomen des Zusammenschlusses traditionell auf drei Modelle zurückgeführt werden: a) Gemeindevereinigungen (definiert als „von zwei oder mehr Gemeinden für die gemeinsame Ausübung von Befugnissen oder Diensten der Gemeinden gebildete örtliche Körperschaften“: Art 1 Abs 4 G Nr 56/2014); b) Berggemeinschaften (geregelt in Art 27 GvD Nr 267/2000); c) Konsortium von örtlichen Körperschaften (welche keine neuen Körperschaften darstellen, aber zur zeitweiligen „gemeinsamen Ausübung eines oder mehrerer Dienste“ von gemeinsamen Interesse der beteiligten Körperschaften oder für die „gemeinsame Ausübung von Befugnissen“ errichtet werden können: Art 31 Abs 1 GvD Nr 267/2000). Im Lichte der neuesten gesetzlichen Maßnahmen hat der Gesetzgeber im Wesentlichen zwei Referenzmodelle im Blick: Gemeindevereinigungen und Vereinbarungen, die zeitweilig und flexibler sind, da sie nicht nur von einzelnen Gemeinden, sondern auch von bereits bestehenden Gemeindevereinigungen für die gemeinsame Ausübung einiger Befugnisse geschlossen werden kann (vgl Art 14 Abs 28 GD Nr 78 vom 31.5.2010, mit Änderungen umgewandelt durch G Nr 122 vom 30.7.2010).

52 Wie *Romano M., Enti locali. Comune (dir. amm.)*, in: *Enciclopedia Treccani Diritto on line* (2014), hervorhebt.

53 Man bedenke nur, dass 5.536 der etwa 8.000 Gemeinden Italiens weniger als 5.000 Einwohner haben: Sie stellen 69,59 Prozent aller italienischen Gemeinden dar (Daten des Nationalen Institutes für Statistik ISTAT vom 1.1.2017).

lichen Ausgaben beobachten,⁵⁴ was die Logik der Flexibilität, der Abstufung und der Freiwilligkeit, auf die die Zusammenarbeit von Gemeinden gründen sollte, entstellt.⁵⁵

Drittens ist hervorzuheben, dass in vielen Sektorengesetzen – stets mit dem Ziel der Steigerung der Effizienz durch die Erzielung von Skaleneffekten – bestimmt wurde, dass die Regierungsebene für bestimmte Befugnisse oder Dienste nicht jene der Gemeinden sein darf. Gerade in diesem Zusammenhang wurden beispielsweise – vor allem im Bereich der lokalen öffentlichen Dienstleistungen – „*Autorità d'ambito*“ [in etwa: Bereichsbehörden, AdÜ] geschaffen, welche die Aufgabe haben, Befugnisse zur Regelung und Führung bestimmter öffentlicher Dienste anstelle der einzelnen Gemeinden auszuüben (speziell in den Bereichen Wasserversorgung und Abfälle).⁵⁶ Es handelt sich hierbei also um eine Verwaltungsebene, die oberhalb der Gemeinde angesiedelt ist, die aber weder mit der Ebene der Provinzen noch mit der regionalen Ebene zusammenfällt: Es handelt sich also nicht um eine neue Körperschaft mit allgemeinem Zweck – hierfür fehlt eine direkte politisch-demokratische Legitimation –, sondern schlichtweg um eine öffentliche Körperschaft, die die Interessen der Gemeinden eines bestimmten Einzugsgebiets vertritt und für das eigene Handeln und die eigenen Entscheidungen nur diesen Rechenschaft schuldet.

54 Das System obligatorischer Vereinigungen wurde mit Art 14 GD Nr 78/2010 (betreffend „Dringende Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzen und zur wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit“) geregelt. Das nachfolgende GD Nr 138 vom 13.8.2011 (mit Änderungen umgewandelt durch G Nr 148 vom 14.9.2011) normierte dann eine obligatorische Gründung von Gemeindevereinigungen zwischen Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern; später wurde diese Bestimmung allerdings aufgehoben. Derzeit sieht Art 14 Abs 28 GD Nr 78/2010 vor, dass „Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern bzw bis zu 3.000 Einwohnern, wenn sie Berggemeinschaften angehören oder angehört, ausgenommen jene Gemeinden, deren Gebiet vollständig mit dem Gebiet einer oder mehrerer Inseln übereinstimmt und der Gemeinde Campione d'Italia, die grundlegenden Befugnisse der Gemeinden gemäß Abs 27 obligatorisch gemeinsam, mittels Gemeindevereinigung oder Vereinbarung, ausüben“ (mit Ausnahme der Befugnisse im Bereich des Katasters).

55 Dazu *Bilancia*, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, *Federalismi.it* Nr 16/2012.

56 Das sog. Optimale Einzugsgebiet (OEG) [italienisch: *Ambito territoriale ottimale* (ATO), AdÜ] für die Ausübung der Dienste war bereits in der Umweltgesetzgebung für den integrierten Wasserversorgungsdienst und die Bewirtschaftung der Hausabfälle vorgesehen (Art 147 und 196 Abs 1 lit g GvD Nr 152 vom 3.4.2006). Dieses Modell wurde in der Folge mit Art 3-bis GD Nr 138/2011 auf alle örtlichen öffentlichen Dienste ausgedehnt, indem die Regionen und die Autonomen Provinzen Bozen und Trient zur Förderung der Schaffung wettbewerbsfähiger Märkte dazu verpflichtet wurden, die Abwicklung der örtlichen öffentlichen vernetzten Dienste von wirtschaftlicher Relevanz [im Original: „*servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica*“, AdÜ] in optimale und homogene Einzugsgebiete oder Bereiche zu organisieren, um die Effizienz des Dienstes zu maximieren.

Eine ähnliche Tendenz ist auch im Bereich der öffentlichen Verträge zu verzeichnen, wo schon seit einigen Jahren vor allem die kleinen Gemeinden dazu verpflichtet wurden, bei der Beschaffung von Dienstleistungen und Lieferungen auf einheitliche gesamtstaatliche Vergabestellen zurückzugreifen. Diesbezüglich sieht der neue Kodex über die öffentlichen Verträge vor, dass nicht alle Verwaltungsbehörden Vergabeverfahren durchführen und öffentliche Verträge zur Vergabe von Arbeiten, Dienstleistungen und Lieferungen abschließen dürfen: Nur die größten Verwaltungseinheiten – und somit jene, die im Hinblick auf Mittel und Personal am besten ausgestattet sind – können von der gesamtstaatlichen Behörde für öffentliche Verträge (ANAC) die Qualifikation als „Vergabestelle“ erlangen, um sich direkt an den Markt wenden zu können.⁵⁷ Die übrigen Verwaltungsbehörden müssen sich dagegen an die zentralen Beschaffungsstellen wenden, die in jeder Region errichtet werden, oder aber an andere Vergabestellen mit der Qualifikation zum Abschluss von Verträgen.⁵⁸ Grundsätzlich zeigt sich somit eine klare Tendenz zur Einschränkung der Verhandlungsautonomie der kleinsten Einheiten, und zwar sowohl aus Gründen der Senkung der Kosten bei der Führung der Verfahren als auch zur Erzielung von vorteilhafteren Ergebnissen im Bereich der vertraglichen Leistungen.⁵⁹

Zusammenfassend ist es somit offensichtlich, dass die Zeit des großen autonomistischen Aufschwungs, der in Italien Ende der 1990er Jahre stattfand, letztthin auf politischer, aber auch auf kultureller Ebene einen Rückschlag erlitten hat.⁶⁰ Es kann nicht geleugnet werden, dass eine solche Tendenz auch durch einige schlechte Erfahrungen mit lokaler Verwaltung, die sich in der italienischen Rechtsordnung ergeben haben, begünstigt wurde. Dennoch ist es gerade in diesem Kontext von grundlegender Bedeutung, die Debatte über die Lokalautonomien von jeglichem ideologischen oder populistischen Vorurteil und vor allem vom zentralistischen Gedanken der „*spending review*“ zu befreien, in dem sie in den letzten Jahren gefangen war.⁶¹ Aus diesem Blickwinkel

57 Art 38 GvD Nr 50 vom 18.4.2016.

58 Art 37 GvD Nr 50/2016.

59 Zu den zahlreichen gesetzlichen Grenzen der Nutzung des Privatrechts durch die öffentliche Verwaltung siehe *Moliterni*, *Amministrazione consensuale e diritto privato* (2016) 114 ff.

60 *Falcon*, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, *Istituzioni del Federalismo* 2014, 11.

61 *De Martin*, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, *Istituzioni del Federalismo* 2014, 21 (29), beklagt den „*grassierenden Neozentralismus der ‚Krisengesetzgebung‘*“ [im italienischen Original: „*dilagante neocentralismo della ‚legislazione della crisi‘*“, AdÜ].

müsste jede weitere Reform der Ordnung der Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie notwendigerweise nicht von der Sorge über die Senkung der öffentlichen Ausgaben ausgehen, sondern vom unumgänglichen Bedürfnis, den Bürgerinnen und Bürgern jene Regierungsebene zuzusichern, die den spezifischen Interessen angemessen und zugleich auch wirksam und effizient ist. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die optimale Ebene bei der Verteilung der Verwaltungsbefugnisse vor allem durch die Auswertung konkreter Daten zu ermitteln und dabei sorgfältig die einzelnen Regierungserfahrungen in jedem Gebiet zu bewerten, ohne dabei zu versuchen, das Problem mit dirigistischen und auf dem gesamten Staatsgebiet einheitlichen Ansätzen zu lösen.⁶² Natürlich muss der Staat weiterhin einen Mindeststandard an Zweckmäßigkeit im Regierungsaufbau der lokalen Körperschaften sicherstellen, indem er die Rationalisierung und Zusammenlegung der Befugnisse fördert: Dies sollte dann aber auf der Grundlage einer bewussten Entscheidung der lokalen Körperschaft erfolgen, auch unter Einbeziehung der jeweiligen Bevölkerung. Allerdings kann ein solch offener und flexibler Ansatz der Verteilung der Verwaltungskompetenzen nur dann wirklich funktionieren, wenn es tatsächlich gelingt, jeder Regierungsebene auch finanzielle Verantwortung zu übertragen: Deshalb ist es notwendig, jeden Prozess der Neuverteilung und Rationalisierung der Verwaltungsbefugnisse mit einer klareren Umsetzung der Grundsätze des „Steuerföderalismus“⁶³ zu begleiten, vorbehaltlich natürlich der Ausgleichsverpflichtungen und der unumgänglichen Solidaritätspflichten, die auf dem gesamten Staatsgebiet gewährleistet werden müssen.

62 Für Bin, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, *Istituzioni del Federalismo* 2014, 47 (49), sind „die Diversität, die Differenzierung die unauslöschliche Voraussetzung der Autonomie“ [im italienischen Original: „La diversità, la differenziazione sono il presupposto ineliminabile dell'autonomia“, AdÜ].

63 Festgeschrieben in Art 119 Abs 1 itVerf: „Gemeinden, Provinzen, Metropolitanstädte und Regionen verfügen über Finanzautonomie für ihre Einnahmen und Ausgaben unter Beachtung der Ausgeglichenheit ihrer Haushalte und tragen zur Gewährleistung der Einhaltung der aus der Rechtsordnung der Europäischen Union erwachsenen wirtschaftlichen und finanziellen Verpflichtungen bei.“

Regionale Verwaltungsstrukturen – Deutschland

I. Überblick über regionale Verwaltungsstrukturen

Unter regionaler Verwaltungsstruktur wird in diesem Beitrag die Verwaltungsebene zwischen Gemeinde und Land verstanden. Insbesondere die Länder gelten in Deutschland als Staaten¹ und sind somit keine regionalen Verwaltungseinrichtungen, wenngleich den Landesregierungen Verwaltungsaufgaben zukommen können. Es geht so gesehen um die „mittlere“ Gliederungsebene, die der politischen Bezirke in Österreich am ehesten entspricht.

Die Organisationskompetenz zur Errichtung und Einrichtung der regionalen Verwaltungsbehörden liegt in Deutschland überwiegend bei den Ländern. Demzufolge gibt es verschiedene mittlere Verwaltungsgliederungen. In größeren Ländern gibt es eine zweigliedrige Regionalebene, zB in Bayern die Landkreise und die Bezirke und in Nordrhein-Westfalen² die Kreise und die Bezirke, die dort aber lediglich den räumlichen Zuständigkeitsbereich der Bezirksregierung beschreiben.³ Kleinere Länder haben nur Landkreise bzw Kreise (die Begriffe werden synonym verstanden) und keine Bezirksstruktur, die das Landesgebiet untergliedert (zB Thüringen). In einzelnen Ländern hat es politische Bemühungen um die Bildung von „Regionalkreisen“⁴ gegeben, der Schwerpunkt der folgenden Überlegungen soll aber auf den Landkreisen liegen. Auf andere Verwaltungsstrukturen wird Bezug genommen.

Alle deutschen Flächenländer kennen Landkreise als kommunale Verwaltungsträger. Lediglich in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg sowie in Bremen gibt es keine Landkreise. In Deutschland gibt es 294 Landkreise, die rund 96% der Fläche abdecken und mit 55 Mio. Einwoh-

* Ein Dank ergeht an Frau Stud. Ass. *Anna Sophie Kollment* für die Unterstützung bei der Vorbereitung.

1 Storr, Verfassungsgebung in den Ländern (1995) 66.

2 § 1 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW), idF d Bek vom 14. Juli 1994, GV NRW S 646; § 10 Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (LOG NRW) vom 10. Juli 1962, GV NW S 421.

3 Siehe IV. in diesem Beitrag.

4 Vgl Meyer, Regionalkreisbildung: Länder zu Landkreisen, DÖV 2006, 929 ff.

nern 68% der Bevölkerung Deutschlands betreffen.⁵ Ein wesentlicher Unterschied zu den politischen Bezirken in Österreich liegt darin, dass diese Einrichtungen der regionalen Verwaltung idR regionale Gebietskörperschaften und Selbstverwaltungseinrichtungen sind. Als solche können sie eigene Aufgaben und vom Staat übertragene Aufgaben wahrnehmen. Außerdem sind die Landratsämter als Einrichtungen des Landkreises in einigen Ländern auch die unteren staatlichen Verwaltungsstellen.

Die den Landratsämtern entsprechenden Behörden auf Bezirksebene sind in Hessen das Regierungspräsidium⁶, in Bayern die Regierung⁷ und in Nordrhein-Westfalen die Bezirksregierung.⁸ Diese Behörden sind Landesmittelbehörden zwischen den oberen und obersten Landesbehörden und dem Landrat als unterer Verwaltungsbehörde.

II. Die Landkreise

A) Die Landkreise als Gemeindeverbände iSv Art 28 Abs 2 S 2 GG

Art 28 Abs 2 S 1 GG enthält die verfassungsgesetzliche Garantie der Selbstverwaltung der Gemeinden. Ähnlich wie Art 118 B-VG garantiert das deutsche Grundgesetz, dass den Gemeinden ein Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Für die nächst höhere Gliederungsebene, also die Landkreisebene, bestimmt Art 28 Abs 2 S 2 GG: „Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.“ Damit erstreckt sich die kommunale Selbstverwaltungsgarantie auf die Landkreise. Die Landkreise erscheinen in ihrer gesamten Ausgestaltung als „wirkliche Gemeinden höherer Ordnung“.⁹

Die Bezeichnung der Landkreise als „Gemeindeverbände“ gilt als verfehlt.¹⁰ Obgleich Art 28 Abs 2 S 2 GG die Landkreise als „Gemeindeverbände“ bezeichnet, sind diese insofern keine Verbände der Gemein-

5 Siehe <landkreistag.de/ueber-den-dlt.html> (abgerufen am 2.12.2017).

6 Gesetz über die Regierungspräsidien und Regierungsbezirke des Landes Hessen vom 16. September 2011, GVBl I S 420.

7 Art 35 Bezirksordnung für den Freistaat Bayern (BayBezO) idF d Bek vom 22. August 1998, GVBl S 850.

8 § 8 LOG NRW.

9 Bereits Preuss, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften (1889) 371.

10 Lange, Kommunalrecht (2013) 1214.

den, als die kreisangehörigen Gemeinden keine Mitglieder der Landkreise sind. Legitimationssubjekte eines Landkreises sind vielmehr die Kreiseinwohner, die den Kreistag wählen (Art 28 Abs 1 S 2 GG).

Daher sind die Landkreise von kommunalen Zweckverbänden (in Bayern auch „Freiverbände“) zu unterscheiden. Diese sind, ähnlich den österreichischen Gemeindeverbänden, Körperschaften des öffentlichen Rechts, denen einzelne Aufgaben oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben übertragen sind. Ihre Mitglieder sind je nach landesgesetzlicher Ausgestaltung Gemeinden, Landkreise und/oder Bezirke. Aber auch andere Gebietskörperschaften, andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts können Mitglieder sein.¹¹ Zweckverbände können freiwillig durch die Mitglieder oder durch Gesetz gebildet werden.

B) Die verfassungsrechtliche Garantie der Landkreise

Die verfassungsrechtliche Garantie der Landkreise wird durch das Grundgesetz (Art 28 Abs 2 S 2 GG) und durch einzelne Landesverfassungen gewährleistet. Wegen Art 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) kommt der grundgesetzlichen Gewährleistung Maßstabswirkung zu. Deshalb ist im Folgenden auf diese Bestimmung einzugehen. Art 28 Abs 2 GG ist eine institutionelle Garantie, aus der grundlegend drei verfassungsrechtliche Gewährleistungen hergeleitet werden:

Erstens die institutionelle Rechtssubjektsgarantie, die die Institution der Landkreise garantiert. Das heißt, dass es Gemeindeverbände, also Landkreise, geben muss, die überörtliche Aufgaben der Selbstverwaltung wahrnehmen können. Diese institutionelle Garantie bezieht sich auf den Typus Landkreis, so wie es ihn in Deutschland gibt. Die Landkreise sind aber nur institutionell, nicht individuell garantiert, dh das Grundgesetz gewährleistet nicht den Bestand des einzelnen Landkreises. Allerdings geht der Gewährleistungsgehalt über die bloß institutionelle Garantie nach Rechtsprechung des BVerfG insoweit hinaus, als die Aufhebung von Landkreisen nur nach bestimmten sachlichen Gründen und unter vorheriger Anhörung erfolgen darf (beschränkt individuelle Garantie des einzelnen Rechtssubjekts¹²).

11 ZB Art 17 Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (Bay KommZG) idF d Bek vom 20. Juni 1994, GVBl S 555.

12 Röhl, Kommunalrecht, in: Schoch (Hg), Besonderes Verwaltungsrecht¹⁵ (2013) 9 (23 zur Gemeinde).

Zweitens kommt den Landkreisen eine objektive Rechtsinstitutionsgarantie zu. Insofern unterscheidet sich der verfassungsrechtliche Gewährleistungsgehalt für Landkreise von denen für Gemeinden wesentlich. Während der Aufgabenkreis der Gemeinden „*alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft*“ umfasst, wird den Landkreisen gerade keine (überörtliche) Allzuständigkeit gewährt. Der Aufgabenbereich der Landkreise ist vielmehr durch Gesetz bestimmt und besteht nur, soweit er durch das Gesetz bestimmt ist. Auch wenn Landkreisen kraft Landesrechts umfassende Zuständigkeiten zugewiesen sind, haben sie gleichwohl keine Allzuständigkeit;¹³ ihnen ist kein *universeller*, sondern ein *spezieller* Aufgabenkanon zugewiesen.¹⁴ Insofern ist ihr verfassungsrechtlicher Schutz im Vergleich zu dem der Gemeinden schwächer.¹⁵

Soweit den Landkreisen aber Aufgaben zur Wahrnehmung im eigenen Wirkungsbereich übertragen sind, haben sie diese eigenverantwortlich zu erfüllen, also als nicht weisungsgebundene Verwaltungseinrichtungen. Zur verfassungsrechtlichen Garantie gehören deshalb die Organisationshoheit, die Personalhoheit und die Finanzhoheit (siehe auch Art 28 Abs 2 S 3 GG) als „Existenzaufgaben“.¹⁶

Die schwächere verfassungsrechtliche Aufgabengarantie hat zur Folge, dass den Landkreisen kommunale Aufgaben leichter als den Gemeinden aufgegeben und entzogen werden können. Insbesondere haben die Landkreise keine eigene Befugnis, neue, noch nicht besetzte Aufgaben von sich aus aufzugreifen, anders als die Gemeinden im Bereich ihrer örtlichen Allzuständigkeit oder die Länder aufgrund ihrer Gliedstaatlichkeit.

Jedoch müssen Landkreise über einen Mindestbestand an Aufgaben verfügen, die sie im Rahmen ihrer Autonomie wahrnehmen können. Nach BVerfG¹⁷ kommt dem Landesgesetzgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum bei der Regelung des Aufgabenbereichs der Landkreise zu und findet erst dort Grenzen, „*wo verfassungsrechtliche Gewährleistungen des Selbstverwaltungsrechts der Kreise entwertet würden*“. Der Gesetzgeber darf diese verfassungsrechtliche Gewährleistung nicht dadurch unterlaufen, indem er den Landkreisen keine Aufgaben zuweist, „*die in der von der Verfassung selbst gewährten Eigenverantwortlichkeit*“

13 BVerfGE 79, 127, 150 f (Rastede).

14 Pielow, Die deutschen Landkreise, JuS 2014, 794 (796).

15 Tettinger/Schwarz, Art 28 Abs 2, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg), Kommentar zum Grundgesetz, Bd II⁶ (2010) Rn 237.

16 Lange, Kommunalrecht (2013) 1240.

17 BVerfGE 119, 331 Rn 117 (Hartz-IV-Arbeitsgemeinschaften).

wahrgenommen werden könnten“, dh im sog eigenen Wirkungskreis. Außerdem überschreitet der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum, wenn er den Landkreisen „neben einem Schwergewicht an Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis nur ganz randständige, in Bedeutung und Umfang nebensächliche Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises“ zuweist.

Drittens kommt den Landkreisen eine subjektive Rechtsstellungsgarantie zu. Diese ermöglicht den Landkreisen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, wenn die institutionelle Rechtssubjektsgarantie oder die objektive Rechtsinstitutionsgarantie, wie sie durch das Grundgesetz gewährleistet werden, verletzt werden. Nach Maßgabe des § 42 Abs 2 VwGO steht den Landkreisen bei entsprechender Beschwerde die Möglichkeit einer Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht offen. Außerdem können sie nach Erschöpfung des Rechtswegs vom Rechtsbehelf der kommunalen Verfassungsbeschwerde nach Art 93 Abs 1 Nr 4b GG zum BVerfG Gebrauch machen.

Daneben sehen die meisten Landesverfassungen vergleichbare Garantien für Landkreise und Rechtsbehelfe an die Landesverfassungsgerichte vor.

C) Die Aufgaben

1. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Art 28 Abs 2 S 2 GG regelt den Aufgabenbestand der Landkreise nicht. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zur gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie des Art 28 Abs 2 S 1 GG, die alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft als zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden gehörend umfasst. Vielmehr müssen den Landkreisen Aufgaben durch die Länder zugewiesen werden. Dabei ist es Art 28 Abs 2 GG selbst, der dem Landesgesetzgeber Grenzen setzt, eben weil dieser dabei die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie zu berücksichtigen hat.

Das BVerfG¹⁸ hat wegweisend im sogenannten Rastede-Beschluss (1988) ausgeführt, dass das Grundgesetz zwischen einer möglichst bürgernahen Verwaltung, wie sie durch Gemeinden wahrgenommen wird, auf der einen Seite und Verwaltungseffizienz durch „Hochkonzentration“ von Aufgaben auf Verwaltungseinrichtungen, die diese einfacher bewerkstelligen können, andererseits ein „Regel-Ausnahme-Verhältnis“ zu-

18 BVerfGE 79, 127, 149 (Rastede).

gunsten der Gemeinden vorsieht. Mit dieser Stärkung der dezentralen Verwaltungsebene wollte sich der Verfassungsgeber gegen die zentralistischen Tendenzen während des nationalsozialistischen Regimes wenden. Treibender Gedanke dieses Konzepts war, dass die Gemeinden, im Sinne eines *„Aufbaues der Demokratie von unten nach oben [...]"* Keimzelle der Demokratie und am ehesten diktaturresistent sind.

Andererseits sind es aber gerade auch die Landkreise als Selbstverwaltungseinrichtungen, in denen die bürgerschaftlich-demokratische Dimension der kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommen muss. Instruktiv hat das Verfassungsgericht von Mecklenburg-Vorpommern das Gesetz zur Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes aus dem Jahr 2006, mit dem die bisherigen zwölf Landkreise aufgelöst und fünf Kreise gebildet werden sollten, als verfassungswidrig aufgehoben und als die zwei „Komponenten“ einer Kreisbildung die „rationelle Aufgabenerfüllung“ und die „bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung“ hervorgehoben: Deshalb müssen Kreise so gestaltet sein, dass es *„ihren Bürgern typisch möglich ist, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und seinen Ausschüssen zu entfalten“*.¹⁹

Für den gesetzlich zuzuweisenden Aufgabenzuschnitt eines Landkreises bedeutet das, dass das verfassungsgesetzlich gewährte Selbstverwaltungsrecht eines Landkreises verletzt ist, wenn diesem kein Mindestbestand an Aufgaben zugewiesen ist, die er in Eigenverantwortung erfüllen kann (siehe oben).

Einem Landkreis dürfen aber auch nicht zu viele Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis zugewiesen sein, so dass seine Verwaltungskapazitäten so sehr in Anspruch genommen sind, dass sie nicht mehr ausreichen, – so das BVerfG – *„um einen Mindestbestand an zugewiesenen Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises wahrzunehmen“*. Dieser Mindestbestand muss für sich genommen und im Vergleich zu zugewiesenen staatlichen Aufgaben ein Gewicht aufweisen, *„das der institutionellen Garantie der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaften gerecht wird.“*²⁰

19 MVVerfG, LKV 2007, 457, 463.

20 BVerfGE 119, 331, Rn 120 (Hartz-IV-Arbeitsgemeinschaften).

2. Kreisverwaltung als Einheitsverwaltung - Aufgabendualismus und Aufgabenmonismus

Ein prägendes Charakteristikum der Landkreise ist ihre Doppelfunktion als Selbstverwaltungs- und Staatsverwaltungseinrichtung. Das Leitbild ist die „Einheit der Verwaltung in der Kreisinstanz“.²¹ Staatliche Sonderbehörden soll es nicht geben, sondern zentralisierte untere (staatliche) Behörden mit einem breiten Aufgabenzuschnitt. Jedoch sollen diese Verwaltungseinrichtungen, die staatliche bzw übertragene Aufgaben wahrnehmen, von der Kreisverwaltung nicht völlig unabhängig sein. Vielmehr soll auf Landkreisebene eine Verwaltungsstruktur bestehen, die eine Gesamtverantwortung für den Wirtschafts- und Lebensraum eines Gebiets übernehmen kann und die entsprechend leistungsfähig ist, um initiiierend, planend und fördernd tätig zu werden. Diese Vorstellung freilich lässt eine Vielzahl von Alternativen zu und entsprechend unterschiedlich sind auch die Ausgestaltungen in den Ländern. Das Leitbild der „Einheit der Verwaltung in der Kreisinstanz“ aber hat sich durchgesetzt und bewährt.

Was die Aufgabenstruktur eines Landkreises betrifft, wird in Deutschland grundlegend zwischen dem Aufgabendualismus und dem Aufgabenmonismus unterschieden. In den Ländern, die dem Modell des Aufgabendualismus folgen, wie zB Bayern, wird zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungskreis unterschieden: Der eigene Wirkungskreis der Landkreise umfasst die Angelegenheiten der durch das Kreisgebiet begrenzten überörtlichen Gemeinschaft. Die Landkreise handeln dann nach eigenem Ermessen und sind nur an die gesetzlichen Vorschriften gebunden.²² Im eigenen Wirkungskreis sind die Landkreise zB die örtlichen Träger der Sozialhilfe²³ und für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr zuständig, außerdem sind sie regelmäßig Träger für weiterführende Schulen und übernehmen Aufgaben der Abfallentsorgung und der Krankenhausversorgung.²⁴

21 Schmidt-Aßmann, Stellung und Aufgaben der Landkreise im Spiegel älterer kommunalwissenschaftlicher Literatur – Rechtshistorische Reflektionen, DVBl 2016, 1001 (1005).

22 Art 5 Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Bay LKrO) idF d Bek vom 22. August 1998, GVBl S 826.

23 § 3 Abs 2 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) vom 27. Dezember 2003, BGBl I S 3022; zB Art 80 Bayerisches Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze (BayAGSG) vom 8. Dezember 2006, GVBl S 942.

24 Beispielhafte Aufzählung in BVerfGE 119, 331 Rn 123 (Hartz-IV-Arbeitsgemeinschaften).

Der übertragene Wirkungskreis umfasst hingegen die staatlichen Aufgaben, die das Gesetz den Landkreisen zur Besorgung im Auftrag des Staates zuweist. Für die Erledigung dieser Angelegenheiten können die zuständigen Staatsbehörden den Landkreisen Weisungen erteilen, allerdings können den Landkreisen Angelegenheiten auch zur selbständigen Besorgung übertragen werden.²⁵

Außerdem können den Landkreisbehörden (Landratsamt oder Landrat) als untere staatliche Verwaltungsbehörden Aufgaben zugewiesen sein.

Andere Länder folgen dem Modell des Aufgabenmonismus. Dieses Modell geht auf das Jahr 1948 zurück, als sich einige Innenminister deutscher Länder im Zuge des Wiederaufbaus der Kommunalverwaltung auf den sogenannten Weinheimer Entwurf verständigten; sie wollten den Dualismus von Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten explizit überwinden. In Nordrhein-Westfalen zB sind die Kreise grundsätzlich ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung zur Wahrnehmung der auf ihr Gebiet begrenzten überörtlichen Angelegenheiten.²⁶ Jedoch kennen auch die Länder, die dem Aufgabenmonismus folgen, die Möglichkeit, den Kreisen aufgrund gesetzlicher Vorschriften Aufgaben zu übertragen. Diese sogenannten Pflichtaufgaben können den Kreisen zur Erfüllung nach Weisung zugewiesen werden.²⁷

3. *Art der Aufgaben*

Was die Art der Aufgaben betrifft, kann einerseits zwischen „substanziell überörtlichen Aufgaben“²⁸ der Landkreise, also kreiseigenen Aufgaben, die den Landkreisen von vornherein zugewiesen sind, einerseits und Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben andererseits unterschieden werden.

Überörtliche Aufgaben der Landkreise sind zB der Bau und die Erhaltung von Kreisstraßen, die regionale Wirtschaftsförderung, die Unterstützung regionalen Fremdenverkehrs, die Erhaltung großflächiger Naturparks oder der überörtliche öffentliche Personennahverkehr.²⁹

25 Art 6 BayLkrO.

26 § 2 Abs 1 KrO NRW.

27 § 2 Abs 2 KrO NRW.

28 *Tettinger/Schwarz*, Art 28 Abs 2, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg), Kommentar zum Grundgesetz, Bd II⁶ (2010) Rn 237.

29 *Lange*, Kommunalrecht (2013) 1239.

Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben sind eigentlich Aufgaben der Gemeinden, die aber vom Landkreis wahrgenommen werden müssen, um die Einwohner im Kreisgebiet gleichmäßig zu versorgen.³⁰

Eine Ergänzungsaufgabe liegt vor, wenn ein Landkreis an Stelle einer Gemeinde eine Aufgabe erfüllt. Das kann zB die Beteiligung an der kommunalen Energieversorgung, an Krankenhäusern, Sport- und Freizeitstätten oder ein Bereich der Volksbildung sein.³¹ Von einer Ausgleichsaufgabe wird gesprochen, wenn der Landkreis den kreisangehörigen Gemeinden zum Ausgleich ihrer unterschiedlichen Verwaltungs- oder Finanzkraft Hilfe (verwaltungsmäßige oder finanzielle) zukommen lässt. Die Aufgabe selbst, für die der Landkreis Ausgleichsunterstützung leistet, wird aber von der Gemeinde wahrgenommen.

Ein Landkreis darf eine gemeindliche Aufgabe als Ergänzungs- oder Ausgleichsaufgabe nur wahrnehmen, wenn die Gemeinden nicht hinreichend leistungsfähig sind, um diese selbst wahrzunehmen, zB weil ihre Verwaltungs- und Finanzkraft nicht ausreicht. In der Kommunalverfassung Brandenburg ist zB geregelt, dass der Landkreis die kreisangehörigen Gemeinden und Ämter (Ämter sind in Brandenburg Körperschaften des öffentlichen Rechts, die aus aneinandergrenzenden Gemeinden desselben Landkreises bestehen³²) bei der Erfüllung ihrer Aufgaben fördert, durch sein Wirken die Selbstverwaltung der Gemeinden und Ämter ergänzt und zu einem gerechten Ausgleich der unterschiedlichen Belastungen der Gemeinden und Ämter beiträgt. Insbesondere soll er die wirtschaftliche, ökologische, soziale und kulturelle Entwicklung seines Gebietes zum Wohle der Einwohner fördern.³³

In Umsetzung der Rastede-Entscheidung des BVerfG bestimmt § 2 Abs 1 LKrO Baden-Württemberg beispielsweise, dass der Landkreis „in seinem Gebiet unter eigener Verantwortung alle die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigenden öffentlichen Aufgaben“ verwaltet. Und: „Er hat sich auf die Aufgaben zu beschränken, die der einheitlichen Versorgung und Betreuung der Einwohner des ganzen Landkreises oder eines größeren Teils desselben dienen.“

Verschiedene Landkreisordnungen erlauben den Landkreisen, diese Aufgabe auch als eine ausschließliche des Landkreises zu definieren:

30 BVerwG NVwZ 1996, 1222, 1223.

31 § 143 Kommunalselfstverwaltungsgesetz des Saarlands (Saar KSVG) idF d Bek vom 27. Juni 1997, Amtsbl S 682; siehe auch *Lange*, Kommunalrecht 1241.

32 § 133 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007, GVBl I S 286.

33 § 122 Abs 2 S 2 BbgKVerf.

§ 2 Abs 2 LKrO Baden-Württemberg legt beispielsweise fest, dass der Landkreis, wenn er für die Erfüllung einer Aufgabe ausreichende Einrichtungen geschaffen oder übernommen hat, mit Wirkung gegenüber den Gemeinden beschließen kann, „daß diese Aufgabe für die durch die Einrichtung versorgten Teile des Landkreises zu seiner ausschließlichen Zuständigkeit gehört“.

Die Landkreisordnungen der Länder sind im Detail sehr unterschiedlich, doch enthalten alle Schutzmechanismen zugunsten der Gemeinden, um deren Zuständigkeitsvorrang³⁴ und damit die Subsidiarität der Wahrnehmung von Ergänzungsaufgaben durch einen Landkreis sicherzustellen.

In Bayern können Landkreise die Aufgaben kreisangehöriger Gemeinden des eigenen Wirkungskreises übernehmen, wenn und solange diese das Leistungsvermögen der beteiligten Gemeinden übersteigen. Außerdem muss die kreisangehörige Gemeinde die Übernahme beantragen.³⁵

In Hessen kann der Landkreis Einrichtungen kreisangehöriger Gemeinden oder Zweckverbände in seine Zuständigkeit übernehmen, wenn dies für eine wirtschaftlich zweckmäßige Durchführung seiner Aufgaben erforderlich ist. Die Bedingungen der Übernahme werden durch einen Vertrag zwischen Landkreis und Gemeinde festgesetzt. Kommt ein Vertrag nicht zustande, so werden sie von der Aufsichtsbehörde des Landkreises bestimmt.³⁶

In Rheinland-Pfalz können die Landkreise Aufgaben nur übernehmen, die „im dringenden öffentlichen Interesse“ liegen und die „über den örtlichen Rahmen oder die finanzielle Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden hinausgehen“.³⁷ Außerdem besteht eine Verpflichtung zur Rückübertragung, wenn das von der betreffenden Gemeinde beantragt wird, der Landkreis zustimmt und Gründe des Gemeinwohls nicht entgegenstehen.³⁸

34 Mehde, Art 28 Abs 2, in: Maunz/Dürig (Hg), Grundgesetz-Kommentar (80. EL Juni 2017) Rn 135.

35 Art 52 BayLKrO.

36 § 19 Hessische Landkreisordnung (HKO) idF vom 1. April 2005, GVBl I S 183; Die Übernahme ist ein rechtserheblicher Verwaltungsakt gegen den die Gemeinde mit Widerspruch und Anfechtungsklage vorgehen kann: Sommer, § 19, in: Dietlein/Ogorek (Hg), Beck Online-Kommentar Kommunalrecht Hessen² (Stand 20.8.2017) Rn 23.

37 § 2 Abs 3 Landkreisordnung des Landes Rheinland-Pfalz (RP LKO) idF vom 31. Januar 1994, GVBl 1994 S 188.

38 § 2 Abs 4 RP LKO.

Im Saarland ist geregelt, dass die Landkreise ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion „nur in Zusammenarbeit mit einzelnen oder mehreren kreisangehörigen Gemeinden wahrnehmen“ können, allerdings ist auch eine Unterstützung durch andere Personen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts zulässig. Die Landkreise haben bei der Aufgabenerfüllung die gebotene Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden zu nehmen.³⁹

In Brandenburg darf ein Landkreis grundsätzlich nur die öffentlichen Aufgaben wahrnehmen, die die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter übersteigen, und nur dann, wenn diese Aufgaben nicht durch kommunale Zusammenarbeit erfüllt werden. Zudem kann der Landkreis Einrichtungen und Aufgaben, die die kreisangehörigen Gemeinden freiwillig übernommen haben, von diesen entweder nur mit Zustimmung der Gemeindevertretung übernehmen, oder nur, wenn eine Übernahme notwendig ist, um einem Bedürfnis der Kreiseinwohner in einer dem öffentlichen Wohl entsprechenden Weise zu genügen. Die Bedingungen der Übernahme sind von den Beteiligten zu vereinbaren, andernfalls setzt das Ministerium für Inneres die Bedingungen der Übernahme fest.⁴⁰

D) Die Organe der Landkreise

Landkreise haben mehrere Organe, die von Land zu Land unterschiedlich geregelt sind. Durch das Grundgesetz ist jedenfalls vorgesehen, dass das Volk in den Kreisen eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Art 28 Abs 1 S 2 GG). Diese Vertretung ist der Kreistag. Er besteht in Bayern zB aus dem Landrat und den Kreisträten.⁴¹ Wahlberechtigt und wählbar sind deutsche Staatsbürger sowie Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Union.⁴²

Der Kreistag ist kein „Kreisparlament“, weil er eine Einrichtung der Selbstverwaltung ist. In Bayern entscheidet er zB über alle „wichtigen Angelegenheiten“ der Kreisverwaltung, dh soweit Ausschüsse oder der Landrat nicht selbständig entscheiden. Außerdem überwacht der Kreis-

39 § 142 Saar KSVG.

40 § 122 Abs 2 S 1 und Abs 3 BbgKVerf.

41 Art 24 BayLKrO.

42 Art 28 Abs 1 S 3 GG.

tag die Kreisverwaltung.⁴³ Die Zahl der Kreisräte als Mitglieder eines Kreistags beträgt in Landkreisen mit bis zu 75 000 Einwohnern 50, mit mehr als 75 000 bis 150 000 Einwohnern 60 und mit mehr als 150 000 Einwohnern 70.⁴⁴

In Nordrhein-Westfalen beschließt der Kreistag über die Angelegenheiten des Kreises, „die ihrer Bedeutung nach einer solchen Entscheidung bedürfen oder die er sich vorbehält“. Er ist ausschließlich zuständig zB für die Aufstellung allgemeiner Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll, den Erlass, die Änderung, die Aufhebung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen, die Festsetzung allgemein geltender öffentlicher Abgaben und privatrechtlicher Entgelte sowie der Kreisumlage oder den Erwerb von Vermögensgegenständen, soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt.⁴⁵

Der Kreisausschuss ist ein vom Kreistag bestellter ständiger Ausschuss mit in Bayern zwischen 10 bis 14 Mitgliedern⁴⁶ und in Nordrhein-Westfalen zwischen 8 und 16 Mitgliedern.⁴⁷ Er bereitet die Verhandlungen des Kreistags vor und erledigt an seiner Stelle die ihm vom Kreistag übertragenen Angelegenheiten.

Der Landrat wird vom Volk (zB Bayern⁴⁸) oder vom Kreistag (zB Baden-Württemberg⁴⁹) gewählt. Er ist ein Beamter des Landkreises auf Zeit (kommunaler Wahlbeamter).⁵⁰ In den meisten Ländern kann der Landrat von den Bürgern auch abgewählt werden.⁵¹

In Bayern führt der Landrat den Vorsitz im Kreistag, im Kreisausschuss und in den weiteren Ausschüssen und vollzieht die gefassten Beschlüsse. In eigener Zuständigkeit erledigt er die laufenden Angelegenheiten, die für den Landkreis keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen sowie bestimmte geheimhaltungspflichtige Angelegenheiten sind. Außerdem kann der Kreistag dem Landrat weitere Angelegenheiten zur selbständigen Erledigung übertragen. Der Landrat vertritt den Landkreis nach

43 Art 22 und 23 BayLKrO.

44 Art 24 BayLKrO.

45 Näher vgl § 26 KrO NRW.

46 Art 27 BayLKrO.

47 § 51 KrO NRW.

48 Art 12 BayLKrO.

49 Art 39 Abs 3 Landkreisordnung für Baden-Württemberg idF vom 19. Juni 1987, GBl S 289.

50 Art 12 und 31 BayLKrO.

51 § 45 KrO NRW.

außen.⁵² Ihm kommt eine Doppelstellung insofern zu, als er Kreisaufgaben und Staatsaufgaben wahrnimmt.

Auch dem Landratsamt kommt eine Doppelfunktion zu. Es ist einerseits Kreisbehörde und – soweit es rein staatliche Aufgaben wahrnimmt – Staatsbehörde. Solche staatlichen Aufgaben sind zB die staatliche Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden und über sonstige Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts. Die aufgabendualistische Differenzierung setzt sich bei den Beamtenstellen fort. Die Mitarbeiter eines bayerischen Landratsamts sind entweder Kreisbedienstete oder Staatsbedienstete. Im Fall einer Amtshaftung haftet bei Staatsaufgaben der Freistaat Bayern, sonst der Landkreis.⁵³

In Ländern mit Aufgabenmonismus kommt dem Landratsamt keine Doppelstellung zu; dort ist das Landratsamt ausschließlich eine Behörde des Kreises. Auch soweit Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahrzunehmen sind, ist der Landrat (und gegebenenfalls der Kreisausschuss) als Kreisorgan zuständig. Allerdings ist er in allen Angelegenheiten der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde ausschließlich den ihm übergeordneten staatlichen Behörden verantwortlich.⁵⁴

Je nach Land können oder müssen Beigeordnete bestellt werden, die hauptamtlich oder ehrenamtlich tätig werden können. Ihnen obliegt die Leitung bestimmter Geschäftsbereiche und sie können insoweit auch Vertreter des Landrats sein.⁵⁵

E) Das Kreisrecht

Weil die Landkreise Gebietskörperschaften sind, umfasst die Hoheitsgewalt des Landkreises das Kreisgebiet und seine gesamte Bevölkerung.⁵⁶ Insbesondere können Landkreise Satzungen erlassen, entweder zur Regelung ihrer Angelegenheiten oder zur Regelung übertragener Angelegenheiten. Satzungen sind abstrakt-generelle Rechtsnormen, die für die Mitglieder einer Selbstverwaltungseinrichtung gelten. Bei Gebietskörperschaften richtet sich die Satzungsgewalt nach der Ho-

52 Art 31 bis 35 BayLKrO.

53 Art 35 Abs 3 BayLKrO.

54 §§ 56, 60 KrO NRW.

55 ZB § 44 Abs 3 RP LKO.

56 Art 16 BayLKrO.

heitsgewalt, dh sie betrifft alle Personen, die sich im Landkreis aufhalten.

In Bayern können die Landkreise außerdem Verordnungen erlassen.⁵⁷ Die Unterscheidung von kommunalen Satzungen und Verordnungen hat historische Gründe und gilt heute als fraglich. Die Landkreise können Satzungen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs unmittelbar auf der Grundlage einer Generalklausel erlassen.⁵⁸ Einer besonderen Rechtsgrundlage bedarf es nur, wenn in Freiheit und Eigentum eingegriffen werden soll (zB bei Anschluss- und Benutzungszwang). Satzungen zur Regelung übertragener Angelegenheiten, bewehrte Satzungen und Verordnungen sind hingegen nur in den gesetzlich bestimmten Fällen zulässig.⁵⁹

F) Die Finanzhoheit

Mit Art 28 Abs 2 S 3 1. Hs GG, der 1994 in das Grundgesetz eingeführt wurde, umfasst die verfassungsgesetzliche Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Daraus folgt, dass den Landkreisen ein Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung zukommt, dh die Landkreise sind so auszustatten, dass sie ihre Aufgaben erfüllen können.⁶⁰

Das Grundgesetz ermöglicht eine Beteiligung der Kreise an dem Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern nach Maßgabe der Landesgesetze, außerdem werden die Landkreise im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleichs und nach Maßgabe der Landesgesetze am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern und an den Landessteuern beteiligt.⁶¹

Die Verfassungen der Länder enthalten bisweilen weitergehende Vorschriften. Den Landkreisen wird zB nicht nur eine finanzielle Mindestfinanzierung versprochen, sondern ihnen wird auch die Erhebung eigener Steuern ermöglicht. Außerdem sollen die Länder einen angemessenen finanziellen Ausgleich schaffen, wenn die Übertragung staat-

57 ZB Art 42 Bayerisches Gesetz über das Landesstrafrecht und das Ordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (BayLStVG) idF d Bek vom 13. Dezember 1982, BayRS II S. 241.

58 ZB Art 17 Abs 1 S 1 BayLKrO.

59 Art 17 Abs 1 S 2 BayLKrO.

60 Huber/Storr, Der kommunale Finanzausgleich als Verfassungsproblem (1999) 34.

61 Art 106 Abs 6 und 7 GG.

licher Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Landkreise führt (sogenanntes Konnexitätsprinzip⁶²).⁶³

Die Landkreise werden ferner an Finanzleistungen des Bundes für besondere Leistungen, die der Bund den Landkreisen auferlegt hat, zB für bestimmte Sozialleistungen sowie an Zuweisungen und projektgebundene Fördermittel, beteiligt.⁶⁴ Ferner werden die Landkreise am kommunalen Finanzausgleich in Ergänzung ihrer eigenen Einnahmekraft zur angemessenen Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben beteiligt. Außerdem ermächtigen die Länder die Landkreise, ihren nicht gedeckten Finanzbedarf auf die kreisangehörigen Gemeinden umzulegen (sogenannte Kreisumlage).⁶⁵

G) Die Aufsicht über die Landkreise

Anders als in Österreich gibt es in Deutschland keine Kommunalaufsicht durch Bundesbehörden. Das Recht der Landkreise gehört zur Gesetzgebungskompetenz der Länder (Art 70 Abs 1 GG). Die Kommunalaufsicht über die Landkreise erfolgt ausschließlich durch Behörden der Länder, also regelmäßig der Landesregierung oder – soweit eingerichtet – der Bezirke.

Es muss zwischen der Aufsicht über die Landkreise bei Wahrnehmung von Aufgaben im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis unterschieden werden. Für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises unterliegt der Landkreis regelmäßig nur einer Rechtsaufsicht, dh der Überwachung hinsichtlich der gesetzlich festgelegten und übernommenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Verpflichtungen und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit. Die Rechtsaufsicht über die Landkreise obliegt in Bayern der Regierung, also dem Regierungspräsidium auf Bezirksebene. Die obere Rechtsaufsichtsbehörde der Landkreise ist in Bayern das Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr.⁶⁶ In Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereichs kommt der Aufsichtsbehörde die Fachaufsicht zu, dh sie schließt die Handhabung des Verwaltungsermessens ein. Fachaufsichtsbehörde ist grundsätzlich die

62 Näher *Huber/Storr*, Finanzausgleich 92; ferner: *Schoch*, Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip im Wandel der Rechtsprechung, DVBl 2016, 1007 ff.

63 ZB Art 93 Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993, GVBl S 625.

64 ZB § 2 Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) vom 31. Januar 2013, GVBl S 10.

65 ZB § 25 ThürFAG.

66 Art 96 BayLKrO.

Rechtsaufsichtsbehörde, sofern gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.⁶⁷

Die Aufsichtsbehörden sollen die Landkreise bei der Erfüllung ihrer Aufgaben „verständnisvoll beraten, fördern und schützen sowie die Entschlusskraft und die Selbstverantwortung der Kreisorgane stärken“.⁶⁸ Dafür kommen ihnen Informationsrechte, Beanstandungsrechte, das Recht der Ersatzvornahme und das Recht der Bestellung eines Beauftragten zu. Die Fachaufsichtsbehörden können den Landkreisen zudem Weisungen erteilen.

III. Kreisfreiheit und Große Kreisstädte

Die Landesgesetze sehen für bestimmte Gemeinden bzw Städte die Möglichkeit der Kreisfreiheit vor (in Baden-Württemberg: Stadtkreis⁶⁹). Kreisfreie Städte sind mit österreichischen Statutarstädten insofern vergleichbar, als sie Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörde wahrnehmen. Kreisfreie Städte gehören keinem Landkreis an und nehmen neben den Aufgaben einer Gemeinde im eigenen und denen im übertragenen Wirkungskreis die eines Landkreises im eigenen und übertragenen Wirkungskreis wahr. In Bayern sind die Aufgaben der Landratsämter als untere staatliche Verwaltungsbehörde den kreisfreien Städten als übertragene Aufgaben zugewiesen. Insoweit sind sie Kreisverwaltungsbehörde.⁷⁰

Maßgebliche Kriterien in verwaltungswissenschaftlicher Hinsicht, um eine Stadt kreisfrei zu stellen, sind zB die betroffene Einwohnerzahl, demokratische Aspekte wie Bürgernähe der Verwaltung, Identität der Bevölkerung zwischen Stadt und Umland, soziale und ökonomische Verflechtungen der Stadt mit ihrem Umland sowie planerische Festlegungen, geographische Gegebenheiten aber auch historische Gründe.⁷¹

67 Ähnlich in Nordrhein-Westfalen: Soweit die Kreise ihre Aufgaben nach Weisung erfüllen, richtet sich die Aufsicht nach besonderen Gesetzen (Sonderaufsicht). Im Übrigen verweist die Kreisordnung für die Aufsicht über die Kreise auf die Gemeindeordnung.

68 Art 96 BayLKrO; siehe auch § 10 KrO NRW: „Die Aufsicht des Landes schützt die Kreise in ihren Rechten und sichert die Erfüllung ihrer Pflichten“.

69 § 3 Abs 1 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (BaWü GemO) idF vom 24. Juli 2000, GBl S 581.

70 ZB Art 9 Abs 1 S 1 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (BayGO) idF d Bek vom 22. August 1998, GVBl S 796.

71 Schmidt, Kreisfreiheit – Fluch oder Segen?, LKV 2016, 145, 146.

Ob aber die Kreisfreiheit von Gemeinden dazu beitragen kann, die Stadt-Umland-Problematik aufzulösen, darf mit Fug bezweifelt werden. Die Bildung von Regionalkreisen wird als eine Alternative diskutiert (zB Region Hannover⁷²).⁷³

Große Kreisstädte sind in Bayern Gemeinden, die nur einzelne Aufgaben, die sonst Landratsämtern als untere staatliche Verwaltungsbehörde zugewiesen sind, wahrnehmen.⁷⁴

IV. Regionale Verwaltung über den Landkreisen

Das Grundgesetz fordert von den Landesgesetzgebern nicht die Bildung einer dritten Gliederungsebene über den Landkreisen. Gleichwohl gibt es einige Länder, die eine dritte Gliederungsebene gebildet haben. In Bayern beispielsweise gibt es sieben Regierungsbezirke,⁷⁵ deren Teilgliederungen die Landkreise sind. Bemerkenswert ist, dass die Verfassung des Freistaats Bayern, die vor dem Grundgesetz in Kraft getreten ist, eine andere (umgekehrte) Bezeichnung kennt. In Art 9 Bayerischer Verfassung werden aus historischen Gründen die Landkreise auf der zweiten Gliederungsebene (über den Gemeinden) als „Bezirke“ bezeichnet, während für die Bezirke als dritte Gliederungsebene die Bezeichnung „Kreise“ gewählt wurde.⁷⁶ Durchgesetzt haben sich aber die Begriffe der Bayerischen Landkreisordnung und der Bayerischen Bezirksordnung.

In Bayern sind die Bezirke Selbstverwaltungseinrichtungen und Gebietskörperschaften mit dem Recht, überörtliche Angelegenheiten wahrzunehmen. Das sind die Aufgaben, die einerseits über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Landkreise und kreisfreien Gemeinden hinausgehen, deren Bedeutung aber andererseits nicht über

72 § 3 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17. Dezember 2010, Nds GVBl S 576.

73 Mehde, Art. 28 Abs 2 Rn 132; Hesse, Regierungs- und Verwaltungsreformen im Ländervergleich, Der Landkreis (2004), 306 (311).

74 ZB Art 9 Abs 2 BayGO.

75 Niederbayern, Oberbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken Unterfranken, Schwaben.

76 Wolff, Art 9, in: Lindner/Möstl/Wolff (Hg), Verfassung des Freistaats Bayern² (2017) Rn 3.

das Gebiet des Bezirks hinausreicht.⁷⁷ Die Aufgaben der Bezirke sind entweder eigene oder übertragene Angelegenheiten.⁷⁸

In Rheinland-Pfalz gibt es keine Bezirke, aber einen Bezirksverband (Bezirksverband Pfalz). Das ist eine Gebietskörperschaft und ein Gemeindeverband, dem das Recht auf Selbstverwaltung zukommt. Das Verbandsgebiet umfasst mehrere kreisfreie Städte und Landkreise.⁷⁹ Er hat im Rahmen der Verfassung und der Gesetze das Recht auf Selbstverwaltung.⁸⁰

In Nordrhein-Westfalen sind die Bezirke der räumliche Zuständigkeitsbereich der Landesmittelbehörden (der Bezirksregierungen). Die Bezirke sind aber keine Selbstverwaltungskörperschaften. Die Bezirksregierung ist die allgemeine Vertretung der Landesregierung im Bezirk. Sie ist eine „Bündelungsbehörde“ und zuständig für alle Aufgaben der Landesverwaltung, die nicht ausdrücklich anderen Behörden übertragen sind.⁸¹

Allerdings gibt es in Nordrhein-Westfalen zwei Landschaftsverbände. Den Landschaftsverband Rheinland bilden die Kreise und kreisfreien Städte der früheren Rheinprovinz, den Landschaftsverband Westfalen-Lippe bilden die Kreise und kreisfreien Städte der früheren Provinz Westfalen und des früheren Landes Lippe.⁸² Die Landschaftsverbände sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung. Die Landschaftsverbände nehmen zB soziale Aufgaben (sie sind überörtliche Träger der Sozialhilfe), der Jugendhilfe und Gesundheitsangelegenheiten wahr, ferner der landschaftlichen Kulturpflege und sie können sich an Versorgungs- und Verkehrsunternehmen mit regionaler Bedeutung beteiligen.⁸³

Insbesondere in kleineren Ländern ist eine mittlere Landesbehörde zwischen den Kreisen und den Ministerien als allgemeine Staatsbehörde eingerichtet. Diese Landesbehörden sind streng genommen keine regionalen Verwaltungsbehörden, weil sie jeweils für das gesamte Lan-

77 ZB Art 1 BayBezO.

78 Art 4 BayBezO.

79 Kreisfreie Städte Frankenthal (Pfalz), Kaiserslautern, Landau in der Pfalz, Ludwigshafen am Rhein, Neustadt an der Weinstraße, Pirmasens, Speyer und Zweibrücken und Landkreise Bad Dürkheim, Donnersbergkreis, Germersheim, Kaiserslautern, Kusel, Rhein-Pfalz-Kreis, Südliche Weinstraße und Südwestpfalz.

80 § 1 Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz idF vom 13. Oktober 1994, GVBl 1994 S 146.

81 § 8 Abs 2 und 3 LOG NRW.

82 § 1 Landschaftsverbandsordnung Nordrhein-Westfalen (LVerbO NRW) vom 14. Juli 1994, GV NRW S 657.

83 Vgl weitergehend: § 5 LVerbO NRW.

desgebiet zuständig sind. Sie sind Landesmittelbehörden, soweit sie den Kreisen übergeordnet sind. Sie sind Landesoberbehörden, soweit sie in einer Angelegenheit erstinstanzlich entscheiden.⁸⁴ In Thüringen⁸⁵ und dem Saarland⁸⁶ ist das das Landesverwaltungsamt, in Sachsen die Landesdirektion Sachsen. Die Landesdirektion Sachsen beispielsweise nimmt Aufgaben aus mehreren Staatsministerien wahr und koordiniert die staatliche Verwaltungstätigkeit im gesamten Freistaat Sachsen.⁸⁷

V. Zusammenfassung

Die Verwaltungsorganisation der Regionen in Deutschland liegt in der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Das Grundgesetz enthält eine verfassungsgesetzliche Garantie der Gemeindeverbände, also der Landkreise als Selbstverwaltungseinrichtungen. Trotz dieser bundesrechtlichen institutionellen Garantie der Landkreise gibt es je nach Land unterschiedliche Ausgestaltungen in der Organisation der Regionalverwaltung. Die Landkreise jedenfalls sind ähnlich wie Gemeinden einzurichten, dh mit einer Volksvertretung auf Kreisebene, zu der die Bürgerinnen und Bürger wählen. So gesehen erscheint der Landkreis in Deutschland als eine Einrichtung, die der österreichischen Gebietsgemeinde iSv Art 120 B-VG ähnlich ist, eine Option⁸⁸, die in Österreich aber bisher nicht gewählt wurde.

84 Zum Begriff der Oberbehörde: Storr, Staats- und Verfassungsrecht (1998) 296.

85 Storr, Staats- und Verfassungsrecht 296.

86 Gesetz über die Errichtung eines Landesverwaltungsamtes vom 21. November 2007, Amtsbl S 2393.

87 § 6 Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Freistaates Sachsen vom 25. November 2003, SächsGVBl S 899.

88 Näher: Holoubek/Potacs/Scholz, Art 120 B-VG als Instrument der Gemeindekooperation?, in: Kommunalwissenschaftliche Gesellschaft (Hg), Gemeindekooperationen – vom Kirchturmdenken zur vernetzten Region (2013) 45 ff.

Bezirksstrukturen in der Schweiz – Versuch einer Annäherung*

I. Lehre vom „dreistufigen“ Schweizer Staatsaufbau

Die Schweiz zeichnet sich im internationalen Vergleich durch ein Höchstmaß an kleinräumiger Gliederung der politisch-administrativen Institutionen aus. Das Gebiet ist mit rund 41.000 Quadratkilometern – von denen aufgrund der Topographie lediglich die Hälfte bewohnbar ist – nur etwa halb so groß wie Österreich und flächenmäßig vergleichbar mit dem deutschen Bundesland Baden-Württemberg. Dennoch ist die Schweiz untergliedert in 26 Kantone mit einer ausgesprochen starken Eigenständigkeit – der Text der Bundesverfassung (BV) spricht gar von „Souveränität“ (Art 3 BV). Hierin kommt zum Ausdruck, dass die meisten Kantone vor der Gründung des Bundesstaats im Jahr 1848 eigenständige Staatswesen waren. Der Begriff „Staat“ bezeichnet daher bis heute in der Schweiz in erster Linie die kantonale Ebene und nicht den Bund und seine Organe. Neben Bund und Kantone treten sodann als weitere Gliederungsebene die politischen Gemeinden hinzu. Die Gemeinden sind indes mehr als bloße Organe kommunaler „Selbstverwaltung“. Vielmehr sind sie dank ihrer großen Autonomie – insbesondere auch in finanzieller Hinsicht (eigene Steuerkompetenzen) – „eine Spielart der politischen Selbstregierung“¹ und damit Bestandteil eines mehrfach geschichteten „Gemeinwesens“.² Es ist diese in der Geschichte der Schweiz stark verankerte kleinräumige Kammerung politisch-administrativer Strukturen, welche dazu führt, dass die Institutionen von Politik und Verwaltung extrem verschachtelt und unübersichtlich sind.³ In Anbetracht dieser Komplexität beschränkt sich die schweizerische Li-

* Dieser Beitrag ist in einer stark erweiterten Version in der Mai (2018) Ausgabe des Schweizerischen Zentralblatts für Staats- und Verwaltungsrecht erschienen (Schindler/Stähli, Bezirksstrukturen in den Kantonen – Annäherungsversuch an ein staats- und verwaltungsrechtliches Mauerblümchen, ZBl 5 [2018], 219 ff).

1 Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht (1923) 19.

2 Dieser Begriff wird nachfolgend anstelle des für die Schweiz nur begrenzt zielführenden Staatsbegriffs verwendet: Bäumlin, Der schweizerische Rechtsstaatsgedanke, ZBJV 1965, 81 (88).

3 De Rougemont, L'attitude fédéraliste, Revue économique et sociale: bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales 1947, 228 (234).

teratur zum Verfassungs- und Verwaltungsrecht traditionell darauf, den Bundesstaat als „dreistufig“ darzustellen und konzentriert sich auf die Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden.⁴ Die „Dreistufigkeit“ des Gemeinwesens ist im Text der Bundesverfassung angelegt, da diese nicht nur das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen regelt (insbesondere Art 3 und 42 ff), sondern im „Gemeindeartikel“ (Art 50) auch die Gemeindeautonomie „nach Maßgabe des kantonalen Rechts gewährleistet“. Hinzu kommt die offensichtliche Anziehungskraft einer verfassungsrechtlichen „Trinitätslehre“,⁵ welche das Gemeinwesen zugleich als Einheit (Schweiz) und Dreiheit (Bund, Kantone, Gemeinden) begreift. Das horizontale Gewaltenteilungsmodell (Legislative, Exekutive, Judikative) wird so durch eine vertikale Dreigliederung ergänzt.

II. Kantonale Binnenvielfalt des positiven Rechts

A) Bezirke in Heraldik und Statistik

Die Gefahr jeder Dogmatisierung und Systematisierung, wie sie in der Lehre vom dreistufigen Gemeinwesen zum Ausdruck kommt, besteht darin, dass sie die Realität in ein vereinfachendes Schema zwingt und der föderalistischen Vielfalt nicht gerecht wird.⁶ Es bedarf der „Liebe zur Komplexität“,⁷ um in den heterogenen Institutionen auch eine Bereicherung durch Vielfalt zu erblicken. Dass zwischen Kanton und Gemeinden noch eine oder gar mehrere zusätzliche Ebenen des Gemeinwesens bestehen und diese für das Selbstverständnis der Kantone teilweise bis heute prägend sind, kommt bildhaft in den Kantonswappen zum Ausdruck. Das Wappen Graubündens vereinigt in sich die Wappen

4 Klassisch *Fleiner*, Bundesstaatsrecht 19 („In drei Stufen steigt die politische Organisation auf: Gemeinde, Kanton, Bund.“). Aus der neueren Literatur *Auer/Malinverni/Hottelier*, Droit constitutionnel suisse³, Vol I (2016) 19 ff; *Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht⁹ (2016) Rn 930 ff; *Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft⁴ (2016) 239 ff; siehe indes die Hinweise in *Jaag*, in: *Biaggini/Gächter/Kiener* (Hg), Staatsrecht² (2015) § 11, Rn 33. Hinzuweisen gilt es aber auf Studien, die sich mit der rechtlichen Ausgestaltung der Gemeindeautonomie (*Fiechter*, Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz [2010]; *Giacometti*, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone [1941]) oder der fiskalischen Dezentralisierung (*Freitag/Vatter*, Decentralization and Fiscal Discipline in Sub-national Governments [2008]; *Rühli*, Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität [2012]) der Kantone befassen.

5 Hierzu *Imboden*, Die Staatsformen (1959) 71.

6 Vgl *de Rougemont*, Revue économique et sociale: bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales 1947, 233.

7 *De Rougemont*, Revue économique et sociale: bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales 1947, 234: „Le fédéralisme repose sur l'amour de la complexité“.

der ehemaligen „Drei Bünde“ – des Grauen Bundes, des Zehngerichtebundes und des Gotteshausbundes. Die dreizehn Sterne im Walliser Wappen repräsentieren die dreizehn Bezirke des Kantons, welche 1848 die „Zenden“ ablösten.⁸ Das Rutenbündel mit Beil im Wappen des Kantons St. Gallen umfasst acht Stäbe (von denen jedoch lediglich fünf sichtbar sind), welche die früheren Bezirke des Kantons symbolisieren. Die sieben Streifen auf der rechten Seite des jurassischen Kantonswappens schließlich erinnern an die sieben Amtsbezirke auf dem historischen Gebiet des Fürstbistums Basel im damaligen Kanton Bern. Sie wurden mit der Gründung des Kanton Jura im Jahr 1979 in das Kantonswappen überführt, obwohl der Kanton lediglich aus drei Bezirken besteht. Während die Kantonswappen mehrheitlich historische Strukturen reflektieren, versucht der statistische Atlas der Schweiz ein möglichst aktuelles und präzise in Zahlen ausgedrücktes Bild der institutionellen Strukturen der Schweiz wiederzugeben. Dieses vom Bund herausgegebene und fortlaufend aktualisierte Nachschlagewerk weist für den 1. Januar 2018 neben den 26 Kantonen und 2.222 Gemeinden auch 143 „Bezirke der Schweiz“ aus.

Heraldik und Statistik machen somit deutlich, dass Bezirksstrukturen in Vergangenheit und Gegenwart ein bestimmender Faktor im schweizerischen Institutionengefüge waren und sind. Indes liefern beide Disziplinen aus rechtswissenschaftlicher Sicht keine präzisen Erkenntnisse über die Existenz und Stellung der Bezirke in der Schweiz. Insbesondere die Zergliederung des gesamten Territoriums der Eidgenossenschaft in 143 Bezirke ist im höchsten Maße irreführend, wird hier doch eine einheitliche Struktur vorgetäuscht, welche es so nicht gibt.⁹

B) Phänomen des kantonalen Rechts

Bezirksstrukturen sind in der Schweiz ein Phänomen des kantonalen Rechts. Der Bund und seine Behörden sind weitgehend zentral organisiert, da der Vollzug des Bundesrechts auf dem gesamten Bundesgebiet grundsätzlich durch die kantonalen Behörden erfolgt (sogenannter Vollzugs- oder Umsetzungsföderalismus: Art 46 BV). Lediglich in den wenigen Bereichen, in denen der Bund Aufgaben durch eigene Voll-

⁸ *Siggen-Bruttin*, Zenden, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd 13, 682 f.

⁹ Die Logik der Bezirkseinteilung durch das Bundesamt für Statistik erschließt sich dem Juristen nicht. Während bei einzelnen Kantonen aufgelöste Bezirke weitergeführt werden (Appenzell Außerrhoden), scheint das Amt bei anderen Kantonen bemüht, die erfolgten Bezirksreformen auch statistisch nachzuführen (Graubünden und Neuenburg).

zugsorgane erfüllt – etwa beim Grenzschutz oder Zoll – erfolgt eine Aufteilung der Schweiz in verschiedene Grenzwachregionen oder Zollkreise. Auch auf kommunaler Ebene ist eine weitere Untergliederung des Gemeindegebiets weitgehend unbekannt. Ausnahme bildet die Stadt Zürich, die seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert ihr Gemeindegebiet in zwölf Kreise untergliederte. Die Kreise reflektieren teilweise die mit der Stadt vereinigten früheren Vorortsgemeinden.¹⁰

Die Kantone verfügen über ein sehr hohes Maß an organisatorischer Eigenständigkeit. Ihre Organisationsautonomie ist in der Bundesverfassung ausdrücklich festgeschrieben (Art 47 Abs 2 BV) und umfasst insbesondere das Recht, selbstständig über die territoriale Organisation zu entscheiden. Kantone können daher nicht nur Gemeinden gründen, zusammenschließen, auflösen oder ganz auf eine Gemeindeebene verzichten, sondern auch zusätzliche Ebenen der politischen oder administrativen Gliederung – wie beispielsweise Bezirke – einführen.¹¹ Viele Kantone kannten eine solche Ebene bereits bei der Gründung des modernen Bundesstaates im Jahre 1848; die heute noch bestehenden Strukturen gehen großmehrheitlich auf diese Zeit zurück. Diese organisch gewachsenen Strukturen schlagen sich nicht nur in einer uneinheitlichen Begrifflichkeit nieder – der Begriff „Bezirk“ steht neben Begriffen wie „district“, „distretti“, „Amteien“, „Regionen“ und „Kreise“. Auch von ihrem Gehalt her unterscheiden sich die Bezirksstrukturen erheblich.

C) Untersuchungsgegenstand

Nachfolgend soll versucht werden, sich dieser großen Vielfalt anzunähern. Da die Bezirksstrukturen in den Kantonen historisch gewachsen sind, können sie nur verstanden werden, wenn ihre historischen Wurzeln in der gebotenen Kürze dargestellt werden. Der Fokus liegt dabei auf regional gegliederten Behördenstrukturen, welche gemeindeübergreifend und gestützt auf kantonales Recht mit Aufgabenkompetenzen von einer gewissen Breite ausgestattet sind. Der Einfachheit halber wird hierfür der Begriff „Bezirksstrukturen“ verwendet, auch wenn die Kantone zum Teil abweichende Begriffe verwenden. Nur am Rande be-

10 Während es 1891 noch fünf Kreise waren, sind es seit 1970 zwölf Kreise. Vgl. Behrens, Zürich (Gemeinde), in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd 13, 832.

11 Vgl. Egli, Art 47, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hg), Die schweizerische Bundesverfassung³ (2014) Rn 20; Tschannen, Staatsrecht § 16, Rn 4; Rhinow/Schefer/Uebersax, Schweizerisches Verfassungsrecht³ (2016) Rn 799; Schweizer, Homogenität und Vielfalt (2001) 163.

leuchtet werden hingegen Gebietseinteilungen für ganz spezifische Einzelaufgaben, wie beispielsweise reine Wahlkreise, Notariatskreise, Zivilstandskreise sowie die in vielen Kantonen bestehende regional gegliederte Justizorganisation (Gerichtskreise, Untersuchungsämter der Staatsanwaltschaften oder Friedensrichterkreise).¹² Ebenfalls nicht dargestellt werden die verschiedenen Formen institutionalisierter Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Gemeinwesen in Form von Zweckverbänden, Gemeindeverbänden oder Agglomerationen.¹³ Dies wohl wissend, dass sich gerade mit Blick auf Institutionen der interkommunalen Kooperation eine scharfe Grenze nicht ziehen lässt, wie die Regionen im Kanton Graubünden deutlich machen. Ausgeklammert werden schließlich rein „terminologische Bezirke“, dh „Bezirke“, welche lediglich politische Gemeinden bezeichnen (so Appenzell Innerrhoden und bis 1965 auch Nidwalden).

III. Historische Wurzeln

A) *Ancien Régime (bis 1798)*

Die „Alte Eidgenossenschaft“, – auch *Ancien Régime* genannt – welche 1798 nach dem Einmarsch französischer Truppen unterging, war ein komplexes Netzwerk verschiedener „Orte“ (Kantone) mit teilweise sehr unterschiedlichen Rechtsstellungen. Vom 14. bis zum 16. Jahrhundert entstanden zahlreiche Territorialherrschaften der eidgenössischen Orte über ländliche Untertanengebiete sowie über die Gebiete, die von mehreren Orten gemeinsam verwaltet wurden (sogenannte „Gemeine Herrschaften“). Die sich so ausbildenden Territorien wurden nach habsburgischem und savoyischem Vorbild in Vogteien gegliedert, welche von einem Vogt (auch Landvogt, Obervogt, Kastlan, Gubernator, capitano reggente etc) monokratisch verwaltet wurden. Dieser entstammte regelmäßig der herrschenden („regimentsfähigen“) Oberschicht eines dominierenden Ortes und vereinigte Funktionen von Regierung, Verwaltung und Justiz in einer Person. Dem Vogt als strengem Regenten und salomonisch urteilendem Richter hat *Gottfried Keller* (1819-1890) in seiner Novelle vom „Landvogt von Greifensee“ (1878) ein literarisches Denkmal gesetzt. So beherrschten städtische Orte wie Zürich, Bern

12 Vgl hierzu *Schollenberger*, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der Schweizerischen Kantone (1900) 17.

13 Hierzu *Tanquerel*, Le cadre institutionnel des agglomérations en Suisse, in: *Tanquerel/Bellanger* (Hg), Les agglomérations (2015) 9 ff.

oder Luzern ihre „Landschaft“. Aber auch Länderorte verfügten über Untertanengebiete: In Schwyz dominierte das „Alte Land“ die „Angehörigen Landschaften“ und Glarus verwaltete die Grafschaft Werdenberg als Landvogtei. Der zur Verwaltung eingesetzte Vogt seinerseits ernannte anschließend untere Verwaltungsbeamte aus der lokalen Oberschicht.¹⁴ Der Vogt wurde so zum Inbegriff der „Fremdherrschaft“. Auch dieses Rollenbild hat in der deutschen Literatur bleibende Spuren hinterlassen: Der tyrannische Landvogt Geßler in *Friedrich Schillers* (1759-1805) „Wilhelm Tell“ von 1804 war vermutlich eher durch Vorbilder der jüngeren Vergangenheit inspiriert als durch eine reale Figur in der grauen Frühzeit der Eidgenossenschaft.

Neben zahlreichen „Orten“, die sich ein bestimmtes Territorium als Untertanengebiet aneigneten, glichen einzelne Orte eher föderativ aufgebauten Republiken. In Graubünden waren die einzelnen Gerichtsgemeinden selbständige, praktisch unabhängige Freistaaten, welche sich zu drei Bünden zusammengeschlossen hatten (Grauer Bund, Gotteshausbund, Zehngerichtenbund), die sich ihrerseits mit dem Bundesbrief von 1524 eine gemeinsame Verfassung gaben.¹⁵ Dieser Bund war aber schwach und eine eigentliche Zentralgewalt gab es nicht. Grund hierfür war auch die sprachliche, konfessionelle und kulturelle Heterogenität Graubündens; es handelte sich quasi um eine Eidgenossenschaft „en miniature“. Die Bündner Gerichtsgemeinden lebten nach 1851 als Kreise weiter und wurden erst 2015 aufgelöst.¹⁶ Ähnlich wie in Graubünden war die Situation in der Republik Wallis, welche aus Landsgemeinden in den zwölf (später 13) „Zenden“ als selbständige Kleinstrepubliken und einem gemeinsamen Landrat unter dem Landeshauptmann bestand.¹⁷ Auch im Kanton Uri waren die Bezirke aus „Konglomeraten von autonomen Genossenschaften“ herausgewachsen.¹⁸ Die regionale Gliederung des Territoriums war in diesen Kantonen somit nicht Ausdruck einer hierarchischen „top down“-Verwaltungsgliederung durch

14 *Im Hof*, Ancien Régime (1980) 758.

15 *Hitz*, Die Bündner Gerichtsgemeinden, in: Institut für Kulturforschung Graubünden/Verband Bündnerischer Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten (Hg), *Kreise ade, Circuls adia, Circuli addio*, Chur (2016) 128 ff.

16 *Rathgeb/Scandella*, Die staatspolitische Bedeutung der Kreise – eine Würdigung, in: Institut für Kulturforschung Graubünden/Verband Bündnerischer Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten (Hg), *Kreise ade, Circuls adia, Circuli addio*, Chur (2016) 102 ff.

17 *Im Hof*, Régime 751.

18 *Stadler*, Die Ausscheidung der Bezirke Uri und Ursern aus dem Staatsverbande anlässlich der KV-Revision 1887/88, in: *Der Geschichtsfreund: Mitteilungen des Historischen Vereins Zentralschweiz* (1971) 358 (359); *Stadler-Pfanzner*, Geschichte des Landes Uri (2015) 176; *Kölz*, Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte (2004) 234 f; *His*, Staatsrecht (1938) 942.

eine zentrale Obrigkeit, sondern vielmehr das Ergebnis eines „bottom up“-Zusammenwachsens eigenständiger Gemeinweisen.

B) Helvetische Republik (1798-1803)

Nach der gewaltsamen Umformung der Eidgenossenschaft in die Helvetische Republik (1798-1803) wurde das Gebiet der Schweiz in neu gebildete Kantone gegliedert, welche allerdings bloße Verwaltungseinheiten in einem weitgehend zentralistisch organisierten Einheitsstaat waren. Die Kantone wurden sodann nach französischem Vorbild einheitlich in insgesamt rund 150 Distrikte gegliedert und diese wiederum in Gemeinden unterteilt.¹⁹ Der zentralistische Charakter der neuen Republik kam auch darin zum Ausdruck, dass die Kantone durch einen Regierungsstatthalter (*préfet national*) und die Distrikte durch Unter- oder Distriktstatthalter (*sous-préfets*) monokratisch verwaltet wurden.

C) Mediation (1803-1813)

Mit Beginn der Mediationszeit (1803) traten die helvetischen Präfekten zwar vielfach ab,²⁰ doch das Amt des Statthalters als Vertreter der Kantonsregierung in der Landschaft blieb in vielen Kantonen erhalten.²¹ Während in der lateinischen Schweiz die Begriffe „districts“ bzw „distretti“ auch nach 1803 erhalten blieben, ersetzten die meisten Kantone der deutschsprachigen Schweiz den französisch geprägten Begriff „Distrikt“ mit der vertrauten Bezeichnung wie „Amt(-ei)“ oder „Bezirk“, wo-

19 *Pahud de Mortanges*, Schweizerische Rechtsgeschichte² (2017) Rn 236; *Walter*, Échec à la départementailisation, Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 1990, 67 (71).

20 Teilweise wirkten die Amtsträger aber auch noch nach Ende der Helvetik in neuer Funktion weiter: *Fankhauser*, Die Regierungsstatthalter der Helvetischen Republik 1798-1803. Studien und Quellen (1994) 219 (278).

21 In Zürich hiess der Repräsentant der Kantonsregierung „Bezirksstatthalter“, in Solothurn „Oberamtmann“, im Thurgau „Distriktspräsident“, in Luzern „Amtmann“, in Fribourg „Regierungsstatthalter“, in der Waadt „Lieutenant du Petit Conseil“ (*Altenburger*, Der Oberamtmann im Kanton Solothurn [1988] passim; *Fankhauser*, Regierungsstatthalter 277).

bei die Bezeichnungen bis heute vielfältig bleiben.²² Mehrere Kantone orientierten sich bei der Einteilung in Bezirke an den alten Vogteien, wie auch das Amt des Statthalters mit dem früheren Amt des Landvogts teilweise verschmolz und dieser seine Funktion wieder am alten Amtssitz (Landvogteischloss) wahrnahm.²³

D) Entwicklung nach 1813

Insbesondere in der Phase der Restauration (1814-1830) gelang es der vor-helvetischen Führungsschicht, die Statthalterämter auch personell wieder zu dominieren.²⁴ Nach den liberalen Umwälzungen von 1830/31 („Regeneration“) wurden die richterlichen Funktionen der Regierungsstatthalter zunehmend von den Verwaltungsfunktionen getrennt und es bildete sich eine eigenständige Gerichtsorganisation.²⁵ Das aus dem *Ancien Régime* und der Helvetik stammende Modell einer monokratisch ausgestalteten Fremdverwaltung erfuhr teilweise bereits nach 1830 und verstärkt unter dem Einfluss der demokratischen Bewegung seit den 1860er-Jahren eine Umformung. Im Kanton Zürich wurde der Regierungsstatthalter seit 1831 in einen Bezirksrat als Kollegialorgan eingebunden und damit das monokratische Element abgeschwächt.²⁶ Der bisher von der Kantonsregierung eingesetzte Statthalter wurde neu von der Bevölkerung des Bezirks gewählt (Zürich 1865, Solothurn 1867, Aargau 1869, Bern 1893, Freiburg erst 1972).²⁷ Nur in den Kantonen Waadt und Wallis werden die Präfekten bis heute vom Staatsrat (Kantonsregierung) eingesetzt.²⁸ Die Institution des Regierungsstatthalters hat sich damit im Verlauf des 19. Jahrhunderts grundlegend gewandelt: Aus dem „verlängerten Arm“ der Kantonsregierung ist eine von der lokalen Be-

22 1803 entschieden sich Luzern für „Amt“, Solothurn für „Amtei“, Bern für „Amtsbezirk“ (bis 1831 auch als „Oberamt“ bezeichnet), die Kantone Zürich (in der Restaurationszeit 1814-31 „Oberämter“), Schwyz, Basel, Schaffhausen, St. Gallen (2003 durch Regionen bzw Wahlkreise ersetzt), Aargau und Thurgau für „Bezirk“. Vorrevolutionäre Bezeichnungen wurden wieder eingeführt bzw hielten sich im Wallis („Zenden“ bzw „dizains“ 1815-1848), in Neuenburg („Mairie“ bis 1848), in Graubünden („Hochgericht“ bis 1854) sowie in den französischsprachigen Gebieten des Kantons Bern („bailliages“ 1815-1831). Vgl *Dubler*, Bezirk [Amt, Amtsbezirk], in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, Bd 2, 377.

23 Vgl für Zürich *Altenburger*, Oberamtmann 183 f.

24 Vgl für Solothurn und Bern *Altenburger*, Oberamtmann 27 f, 74 ff.

25 *Altenburger*, Oberamtmann 183 ff.

26 *Altenburger*, Oberamtmann 183 ff.

27 *Fankhauser*, Regierungsstatthalter 278.

28 Art 159 Abs 1 KV-VD; Art 59 Abs 1 KV-VS.

völkerung gewählte Mittelinstanz zwischen den Gemeinden und Kanton geworden.²⁹

E) Sonderfall Schwyz

Historisch ein Sonderfall sind die Bezirke im Kanton Schwyz. Ihre starke Stellung als eigene Ebene des Gemeinwesens ist nicht aus einer ursprünglich föderalen Grundstruktur wie in den Kantonen Graubünden oder Wallis hervorgegangen, sondern hat seine Ursprünge weitgehend in den Verfassungskämpfen des 19. Jahrhunderts. Bis 1798 bestand das beschriebene Machtgefälle zwischen dem „Alten Land“ und den „Angehörigen Landschaften“. Die in Helvetik und Mediation zu gleichberechtigten Bezirken gewordenen Untertanengebiete wehrten sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vehement gegen den Versuch des Hauptorts, seine alte Vormachtstellung zurück zu erlangen. Der Konflikt gipfelte 1831 in einer Sezession der ehemaligen Untertanengebiete und der Gründung eines eigenen Kantons Außerschwyz. Während die vergleichbare Sezession in Basel zu einer dauerhaften Kantonsspaltung führte, schlossen sich die beiden Schwyzer Kantone unter militärischem Druck der Eidgenossenschaft 1833 wieder zusammen. Möglich wurde dies aber nur, weil die neue Kantonsverfassung die Stellung des Kantons schwächte und die Autonomie und Gleichheit der sieben Bezirke gewährleistete; das Ergebnis war ein „siebenfach zerstückelter“ Kanton.³⁰

IV. Heutige Verbreitung von Bezirksstrukturen und Versuch einer Typologie

Die Kantone, welche heute über Bezirksstrukturen verfügen, kennzeichnet entweder ihr (vergleichsweise) großes Territorium mit teilweise zerklüfteter Topographie (flächenmäßig größte Kantone sind Graubünden, Bern und Wallis), ihre hohe Bevölkerungszahl (am bevölkerungsstärksten sind Zürich, Bern und Waadt) oder ihre Mehrsprachigkeit (mehrsprachig sind Graubünden mit drei Amtssprachen sowie Bern, Freiburg und Wallis mit deren zwei). Flächen- oder bevölkerungsmäßig kleinere und sprachlich wie kulturell homogenere Kantone ken-

29 Fankhauser, Regierungstatthalter 278.

30 Suter, Die Staatsgeschichte 1798-2008 im Überblick, in: Historischer Verein des Kantons Schwyz (Hg), Geschichte des Kantons Schwyz, Bd 4: Politik und Verfassung 1712-2010 (2012) 67 (78, 80); Kennel, Die Autonomie der Gemeinden und Bezirke im Kanton Schwyz (1989) 69 f; Kölz, Verfassungsgeschichte (2004) 243 ff.

nen keine Bezirksstrukturen oder haben diese – teilweise erst in jüngster Vergangenheit – aufgelöst oder in ihrer Bedeutung weitgehend ausgehöhlt. Eine Ausnahme bildet der oben erwähnte Kanton Schwyz: Die besondere Stellung der Bezirke ist hier alleine historisch begründet.

Trotz der klar umschreibbaren Gruppe der Kantone mit Bezirksstrukturen unterscheiden sich diese in ihrer konkreten Ausgestaltung erheblich. Eine eindeutige Kategorisierung – etwa die strikte Unterteilung in Bezirke als Selbstverwaltungskörperschaften einerseits und dekonzentrierte Verwaltungseinheiten des Kantons andererseits – ist ohne starke Vereinfachungen nicht möglich. Es soll daher versucht werden, mit Hilfe einer Typologie den institutionellen Reichtum abzubilden und dennoch einen orientierenden Überblick zu verschaffen:

Typus 1 (Fehlende Bezirksstrukturen): Auch wenn der statistische Atlas der Schweiz ein anderes Bild vermitteln will, verzichtet die Mehrzahl der Schweizer Kantone auf Bezirksstrukturen. Während in gewissen Kantonen solche Strukturen traditionell nie vorhanden waren (Typus 1a: Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt, Genf, Glarus, Obwalden, Nidwalden, Zug)³¹, haben zahlreiche Kantone eine einmal bestehende Bezirksebene förmlich aufgehoben (Typus 1b: Uri [1888], Appenzell Auerroden [1995], Schaffhausen [1999], St. Gallen [2003], Luzern [2007], Neuenburg [voraussichtlich 2021]) oder sie ihrer Funktionen weitgehend entleert, so dass sie – trotz teilweise ausdrücklicher Nennung in der Kantonsverfassung³² – nur noch sehr begrenzte Funktionen erfüllen, zB als Wahlkreise, Notariats- oder Gerichtskreise (Typus 1c: Aargau, Basel-Landschaft, Jura, Solothurn, Tessin, Thurgau).

Typus 2 (Verlängerter Arm der Kantonsregierung): Geprägt durch Vorbilder des *Ancien Régime* und der Helvetik erfüllen die Bezirksbehörden die Funktion eines verlängerten Arms der Kantonsregierung, welcher in der „Peripherie“ die Interessen des Kantons wahrnimmt. Die Bezirksbehörden sind dann Teil einer örtlich dekonzentrierten, aber hierarchisch gegliederten Kantonsverwaltung (ohne eigene Rechtspersönlichkeit) und unterstehen einer monokratischen Leitung. Der Regierungsstatthalter bzw. Präfekt wird von der Kantonsregierung eingesetzt. Während dieser Typus bis in die 1830er-Jahre in vielen Kantonen anzutreffen war, findet er sich in dieser (Rein-)Form heute nur noch im Kanton Waadt.

31 Schollenberger, Grundriss 17.

32 § 103 KV-AG, § 41 Abs 2 KV-BL, Art 109 Abs 1 KV-JU, Art 43 Abs 1 KV-SO, Art 21 KV-TI, § 56 KV-TG.

Typus 3 (Regionale Selbstverwaltung): Ähnlich den Gemeinden erfüllen Bezirke regionale Aufgaben der Selbstverwaltung und sind wie diese als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit organisiert. Sie bilden in diesem Fall eine eigenständige Ebene des Gemeinwesens zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Die Bezirke verfügen aus diesem Grund über „vollständige“ und gewaltenteilig gegliederte Institutionen: Gesetzgebende Organe, eine kollegial organisierte Exekutive sowie eigene Gerichte. Dieser Typus findet sich heute in Reinform nur noch im Kanton Schwyz.

Typus 4 (Mischform von Typus 2 und 3): Die meisten Kantone, welche heute noch Bezirksstrukturen kennen, sind Mischformen der Typen 2 und 3. Während im Kanton Wallis ursprünglich das Modell der Selbstverwaltung (Typus 3) vorherrschte und die Zenden bzw Bezirke alleine von einem kollegialen Rat geleitet wurden, trat seit dem 19. Jahrhundert ein von der Kantonsregierung eingesetzter Regierungsstatthalter (Typus 2) hinzu. Umgekehrt verlief die Entwicklung in den Kantonen Zürich, Bern und Freiburg. Das ursprüngliche Modell des Statthalters als Vertreter der städtischen Obrigkeit (Typus 2) wurde im Verlauf des 19. Jahrhunderts demokratisiert und im Sinne der regionalen Selbstverwaltung (Typus 3) teilweise umgestaltet. In allen drei Kantonen wird der monokratische Amtsträger (Regierungsstatthalter, Oberamtmann) heute vom Bezirksvolk gewählt und im Kanton Zürich wurde 1831 zusätzlich ein kollegialer Bezirksrat geschaffen.

Typus 5 (Gemischter Aufgabenträger von Kanton und Gemeinden): Ein Sonderfall sind schließlich die Regionen im Kanton Graubünden. Während die bis Ende 2015 bestehenden Kreise eigene Körperschaften mit starker Identität waren (Typus 3), fehlt den 2016 neu geschaffenen Regionen ein originärer eigener Aufgabenkreis. Vielmehr sind es Institutionen des kantonalen Rechts, welche sowohl die vom Kanton wie auch von den Gemeinden übertragenen Aufgaben wahrnehmen. Die Organisation der Regionen ist stark geprägt von den Mitwirkungsrechten der in der Region vereinigten Gemeinden. Erhalten hat sich aber (wie bei den früheren Kreisen) der Status der Regionen als Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit.

V. Ausgestaltung der heute bestehenden Bezirksstrukturen

Aufgrund ihrer historischen Wurzeln und geschichtlichen Entwicklungen sind Bezirke heute äußerst heterogen ausgestaltete Institutionen des Gemeinwesens, die sich in Bezug auf ihre Bezeichnung, Rechtspersönlichkeit, Rechtsgrundlagen, Kompetenzen und organisatorische Ausgestaltung stark unterscheiden. Im Folgenden werden diese Punkte, ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, in einem kurzen Überblick dargestellt.

A) Bezeichnungen

Dezentrale, kantonale Verwaltungseinheiten werden in der deutschsprachigen Schweiz überwiegend als Bezirke bezeichnet. So besteht beispielsweise der Kanton Zürich³³ aus zwölf, der Kanton Aargau³⁴ aus elf, der Kanton Schwyz³⁵ aus sechs und die Kantone Basel-Landschaft³⁶ und Thurgau³⁷ aus jeweils fünf Bezirken. Die helvetischen Distrikte des Kantons Solothurn sind Grundlage für die heutigen fünf Amteien im Kanton, wobei jede Amtei in zwei Bezirke unterteilt ist.³⁸ Das Äquivalent der Bezirke existiert auch in der lateinischen Schweiz: Der italienischsprachige Kanton Tessin³⁹ ist in acht *distretti* unterteilt; in der französischsprachigen Schweiz besteht der Kanton Waadt⁴⁰ aus zehn, der Kanton Neuenburg⁴¹ (noch) aus sechs und der Kanton Jura⁴² aus drei *districts*.

Der dreisprachige Kanton Graubünden⁴³ besteht aus elf Regionen (italienisch: *regioni*, rätoromanisch: *regiuns*) und auch der bilinguale Kanton Bern kennt diese Bezeichnung. Das Berner Kantonsgebiet besteht aus fünf Verwaltungsregionen (französisch *régions administratives*), die ihrerseits in insgesamt zehn *Verwaltungskreise* (französisch *arrondissements administratifs*) und 26 *Amtsbezirke* (französisch *districts*)

33 Art 96 Abs 1 KV-ZH; § 1 BezVG-ZH.

34 § 103 KV-AG.

35 § 3 Abs 1 GOG-SZ.

36 § 41 Abs 2 KV-BL, § 35 GG-BL.

37 § 56 KV-TG.

38 Art 43 Abs 1 KV-SO.

39 Art 21 KV-TI.

40 Art 1 Abs 5 KV-VD.

41 Art 87-88 KV-NE; Art 2 GG-NE.

42 Art 109 Abs 1 KV-JU.

43 Art 68 KV-GR.

unterteilt sind⁴⁴, wobei lediglich Regionen und Kreise als ordentliche dezentrale Verwaltungseinheiten bezeichnet werden⁴⁵. Die beiden anderen zweisprachigen Kantone bestehen aus Bezirken respektive *districts*: der Kanton Wallis⁴⁶ aus dreizehn und der Kanton Fribourg⁴⁷ aus sieben.

B) Rechtspersönlichkeit

Dass dezentrale Verwaltungseinheiten als selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts konstituiert werden, ist eine Seltenheit. Explizit festgehalten ist dies lediglich in den Kantonen Schwyz⁴⁸ und Graubünden⁴⁹.

C) Rechtsgrundlagen

Rechtsgrundlagen zur verwaltungsrechtlichen Dezentralisierung finden sich zumeist in den Kantonsverfassungen,⁵⁰ wobei bezüglich Ausführlichkeit der Normen große Unterschiede bestehen. Bestimmungen, wie jene in Art 80 Abs 3 KV-ZH – wonach die Bezirksbehörden die Aufgaben zu erfüllen haben, die ihnen das Gesetz überträgt – sind häufig. Ein Teil der Kantonsverfassungen nennt die Zahl der Bezirke oder listet diese namentlich auf,⁵¹ wobei diese ausdrückliche Nennung noch kein Hinweis auf die rechtliche Bedeutung der Bezirke darstellen muss. Die übrigen Kantone überlassen die Bestimmung der Zahl der Bezirke und ihre Benennung dem Gesetzgeber. In den meisten Kantonen werden die Kompetenzen der dezentralen Verwaltungseinheiten durch kantonale Gesetze konkretisiert. Dies kann durch das Gemeindegesetz geschehen (zB Graubünden) oder durch ein besonderes Gesetz über die Bezirksverwaltung (zB Zürich). Zahlreiche Aufgaben der Bezirke erge-

44 Art 3 Abs 3 KV-BE; Art 38-39a Abs 3 OrG-BE, Anhang 1 OrG-BE.

45 Art 93 Abs 1 KV-BE.

46 Art 26 Abs 1 KV-VS.

47 Art 136 Abs 1 KV-FR; Art 1 Gesetz über die Verwaltungsbezirke.

48 § 69 Abs 2 KV-SZ.

49 Art 71 Abs 1 Satz 1 KV-GR.

50 Beispielsweise § 70 Abs 2 KV-SZ; Art 71 Abs 1 Satz 1 KV-GR; Art 26 Abs 1 KV-VS; Art 3 Abs 3 KV-BE; Art 96 Abs 1 KV-ZH; Art 136 Abs 1 KV-FR; Art 43 KV-SO; § 41 KV-BL; § 103 KV-AG; Art 158 KV-VD; Art 1 Abs 4 KV-NE; Art 108 f KV-JU; Art 26 und 52 KV-VS.

51 § 103 Abs 1 KV-AG; § 41 Abs 2 KV-BL; Art 68 Abs 1 KV-GR; Art 109 KV-JU; Art 43 KV-SO, Art 21 KV-TI; § 56 KV-TG; Art 52 Abs 2 KV-VS.

ben sich sodann aus unterschiedlichsten Sachgesetzen des besonderen Verwaltungsrechts.

D) Kompetenzen

Das Spektrum der Kompetenzen dezentraler Verwaltungseinheiten ist äußerst breit und lässt sich an dieser Stelle nicht erschöpfend darstellen.

In mehreren Kantonen sind die Bezirksbehörden – entsprechend der Funktionsbezeichnung „Regierungsstatthalter“ – die Vertretung der Kantonsregierung und damit die Aufsicht über die Gemeinden. Solche Bestimmungen finden sich etwa im Kanton Bern, wo die Regierungsstatthalter unter anderem die Vertretung des Regierungsrates in den jeweiligen Verwaltungskreisen⁵² sowie die Aufsicht und Beratung der Gemeinden⁵³ wahrzunehmen haben.⁵⁴ Dieser Aufsichtspflicht unterstehen nicht nur die politischen Gemeinden, sondern auch Kirchgemeinden und Schulgemeinden.⁵⁵ Auch die Walliser Regierungsstatthalter sind für den Vollzug von Gesetzen, Dekreten und Beschlüssen sowie für die Aufsicht über die Gemeindeverwaltung und Staatsangestellte zuständig.⁵⁶ Ähnliche Bestimmungen finden sich über die Bezirksräte im Kanton Zürich.⁵⁷

Ein weiterer wichtiger Aufgabenbereich der Vögte und Statthalter war die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern. Historisch betrachtet waren diese Kompetenzen sehr umfangreich: So hatten Regierungsstatthalter mancherorts eine Verhaftungsbefugnis und personifizierten die Sitten-, Presse-, Vereins-, Versammlungs-, Fremden- und Armenpolizei.⁵⁸ Noch heute werden durch (Regierungs-)Statthalter wichtige Aufgaben im Bereich der öffentlichen Sicherheit wahrgenommen. Am eindrücklichsten widerspiegelt sich dies im Kanton Wallis. Dem dortigen, heute noch gültigen „Gesetz über die Amtsbefugnisse

52 Art 9 lit a RStG-BE.

53 Art 9 lit b RStG-BE iVm. Art 12 Abs 3, Art 81 Abs 2 lit b, Art 82, Art 87 GG-BE; Art 45 Abs 1 und Art 71a Abs 4 BauG-BE.

54 Im Kanton Bern bedurften die Gemeinde-Reglemente unter der alten Kantonsverfassung noch der formellen regierungsrätlichen Genehmigung. Vgl Weyermann, Der Regierungsstatthalter als Administrativ- und Administrativjustizorgan der bernischen Staatsverwaltung (1924) 120.

55 Vgl Altenburger, Oberamtmann 80 f zur geschichtlichen Entwicklung.

56 Art 3 Abs 1 lit a-d Gesetz über die Amtsbefugnisse der Regierungsstatthalter-VS.

57 §§ 141-147 GG-ZH.

58 Vgl Weyermann, Regierungsstatthalter 145 ff; Altenburger, Oberamtmann 70, 102 f.

der Regierungsstatthalter“ vom 24. Mai 1850 (!) ist zu entnehmen, dass Regierungsstatthalter die „Anwendung der bewaffneten Macht zur Hemmung frevelhafter Unternehmungen gegen die öffentliche Ordnung“⁵⁹ anordnen dürfen oder „die nachbarliche[n] und polizeilichen Verhältnisse mit den Grenzstaaten“⁶⁰ [sic] koordinieren müssen. Zeitgemässere Bestimmungen finden sich im Kanton Bern. Die dortigen Regierungsstatthalter wirken als Polizeibehörde⁶¹ sowie Führungs- und Koordinationsstelle im Bereich des Bevölkerungsschutzes⁶² und übernehmen Aufgaben im Bereich der Bekämpfung der häuslichen Gewalt.⁶³ Diese Aufgaben werden im kantonalen Polizeigesetz konkretisiert, wo vorgesehen ist, dass Regierungsstatthalter über die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Verwaltungskreis wachen und nötige Massnahmen treffen müssen, um störende oder gefährdende Zustände zu verhindern oder zu beseitigen.⁶⁴ In diesem Zusammenhang kann der Regierungsstatthalter die Unterstützung der Polizeiorgane, die Feuerwehr oder den Zivilschutz aufbieten.⁶⁵ Den Zürcher Statthalterämtern obliegen ebenfalls die Aufsichtspflichten über die Ortspolizei und das Feuerwehrwesen sowie die Handhabung des Übertretungsstrafrechts. Dazu kann sich das Statthalteramt der Hilfe der Polizei und der Gemeindebehörden bedienen.⁶⁶

Den Landvögten und Regierungsstatthaltern kamen insbesondere bis in die 1830er-Jahre wichtige richterliche Aufgaben zu.⁶⁷ Solche finden sich heute nur noch ansatzweise, wie beispielsweise im Kanton Bern, wo Regierungsstatthalter Aufsichts-⁶⁸, Bewilligungs-⁶⁹, Genehmigungs-⁷⁰, Verwaltungsjustiz⁷¹- und Vollzugsbehörde⁷² in den vom Gesetz bezeichneten Fällen⁷³ sind. Ebenfalls müssen sie bei der Vollstreck-

59 Art 3 Abs 1 lit g Gesetz über die Amtsbefugnisse der Regierungsstatthalter-VS.

60 Art 3 Abs 1 lit j Gesetz über die Amtsbefugnisse der Regierungsstatthalter-VS.

61 Art 9 lit d RStG-BE.

62 Art 20-21 KBZG-BE.

63 Art 9 lit f RStG-BE.

64 Art 20 und 42 Abs 2 PolG-BE.

65 Art 11 RStG.

66 § 12 Abs 2 BezVG-ZH.

67 Vgl *Altenburger*, Oberamtmann 71, 103.

68 Art 4 EG BewG-BE; Art 43 Abs 2 FFG-BE.

69 Art 6 Abs 1 lit b BPG-BE; Art 1 Abs 1 EG BewG-BE; Art 33 Abs 1 BauG-BE; Art 15 Abs 2 HGV-BE; Art 31 Abs 1 GGG-BE.

70 Art 30 Abs 2 Gesetz über die Enteignung-BE.

71 Beschwerdeinstanz gemäss Art 63 VRPG-BE; Beurteilung von Klagen gemäss Art 88 VRPG-BE.

72 Art 6 BPG-BE.

73 Art 9 lit c RStG-BE; Art 7 EG ZGB-BE.

ung von gerichtlichen Urteilen sowie Entscheiden und Verfügungen der Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden mitwirken und auf deren Ersuchen Amts- und Rechtshilfe leisten.⁷⁴ Richterliche Funktionen nehmen die Zürcher Regierungsstatthalter im Bereich des Übertretungsstrafrechts und die Bezirksräte in Kindes- und Erwachsenenschutzangelegenheiten wahr.⁷⁵ In den meisten Kantonen sind die richterlichen Aufgaben im Zuge einer funktionalen Ausdifferenzierung der Gewalten nach 1830 aber an die Bezirks-, Amts- oder Regionalgerichte übertragen worden. In einzelnen Kantonen existieren die Bezirks- oder Kreisstrukturen nur noch auf dieser gerichtlichen Ebene und die administrativen Bezirksstrukturen wurden weitgehend entleert oder förmlich aufgehoben (zB St. Gallen und Thurgau).

Bezirke dienen sodann zu verschiedenen Zwecken als Wahlkreise. Einige Bezirke konstituieren sich selber und müssen daher für die Bestellung ihrer Organe besorgt sein. Die Schwyzer Bezirksgemeinden beispielsweise sind für die Wahl des Bezirksrates sowie der Bezirks- und dem Bezirk zugeteilten Kantonsrichter zuständig.⁷⁶ In vielen Kantonen dienen die Bezirke ferner als Wahlkreise für das Kantonsparlament. Dies ist beispielsweise in den Kantonen Jura,⁷⁷ Thurgau,⁷⁸ und Zürich⁷⁹ der Fall. Schließlich können die Bezirke auch für die Wahl der kantonalen Exekutive wichtige Rollen spielen. Im Kanton Wallis beispielsweise müssen drei Staatsräte zwingend aus bestimmten Bezirken gewählt werden, während die anderen zwei von sämtlichen Wählern des Kantons gewählt werden.⁸⁰ Auch im Kanton Bern muss zwingend einer von sieben Regierungsräten aus dem Berner Jura stammen, der sich aus drei französischsprachigen Amtsbezirken zusammensetzt.⁸¹ Die Wahlkreise nach Bezirken übernehmen damit die Funktion, eine ausgewogene „Vertretung“ der Regionen in den Kantonsbehörden sicherzustellen.

Bezirken mit einer starken Selbstverwaltungstradition kommt ferner eine eigene Finanzautonomie zu. Aufgabe des Walliser Bezirksrates ist es, die Rechnung des Bezirkes abzuschließen und die Lasten unter den

74 Art 12 RStG; Art 115 VRPG-BE.

75 Nach der (nicht unwidersprochen gebliebenen) Ansicht des Bundesgerichts erfüllen die Bezirksräte die Anforderungen an ein unabhängiges Gericht im Sinne von Art 1 Z 1 EMRK: BGE 139 III 98.

76 § 7a Abs 2 GOG-SZ.

77 Art 86 Abs 1 KV-JU.

78 § 20 Abs 3 Z 1 KV-TG.

79 Art 51 Abs 2 KV-ZH.

80 Art 52 Abs 2 und 3 KV-VS.

81 Art 84 Abs 2 KV-BE.

Gemeinden zu verteilen.⁸² Überdies nimmt er Kenntnis vom Bericht über die Finanzverwaltung⁸³ und wacht über die ökonomische Entwicklung des Bezirkes.⁸⁴ Noch ausgeprägter ist die Situation im Kanton Schwyz, wo Bezirke im Gegensatz zu allen anderen Kantonen über eine eigene Steuerhoheit verfügen⁸⁵ und eine entsprechende Tätigkeits- und Finanzplanung zu erstellen haben.⁸⁶ Hierzu haben die Bezirksgemeinden den Voranschlag, die Nachkredite und den Steuerfuß festzulegen, die Rechnung zu genehmigen, Verpflichtungs- und Zusatzkredite zu bewilligen und Kenntnis vom Finanzplan zu nehmen.⁸⁷

Weitere spezifische Sachaufgaben fallen den dezentralen Verwaltungsbehörden durch die Übertragung von Kantons- und Gemeindeaufgaben zu. Fast alle Bezirke nehmen „top-down“ Aufgaben des Kantons wahr, so in Basel-Landschaft, Fribourg, Graubünden, Solothurn, Schwyz, Wallis und Zürich. Umgekehrt nehmen in den Kantonen Graubünden und Wallis die Bezirke bzw Regionen „bottom-up“ auch kommunale Aufgaben wahr.⁸⁸ Die Übertragung von Aufgaben durch die Gemeinden an Bezirke bzw Regionen kann mittels Leistungsvereinbarung erfolgen, wie dies beispielsweise im Kanton Graubünden der Fall ist.⁸⁹ In diesem Rahmen haben Bündner Regionen Kompetenzen in den Bereichen Regional- und Richtplanung,⁹⁰ der Förderung des regionalen und überregionalen Verkehrs,⁹¹ der Führung der Betreibungs- und Konkursämter,⁹² der Sozialdienste sowie der Abfallentsorgung; nicht jedoch bezüglich Rechtsprechung oder Steuern.⁹³

Spezifische Sachaufgaben ergeben sich aber nicht nur „top-down“ oder „bottom-up“, sondern auch zur Erfüllung der Bezirks-internen Angelegenheiten. Im Kanton Schwyz beispielsweise treffen Bezirke Entscheidungen in den Bereichen der Volksschule,⁹⁴ des öffentlichen Ver-

82 Art 67 Abs 1 KV-VS.

83 Art 67 Abs 2 KV-VS.

84 Art 67 Abs 3 KV-VS.

85 § 77 Abs 1 KV-SZ.

86 § 79 Abs 1 KV-SZ.

87 § 7 Abs 2 lit c-e und h GOG-SZ. Vgl *Kenel*, Autonomie 274 ff für detaillierte Ausführungen zur Finanzautonomie der Schwyzer Bezirke.

88 *Rühli*, Gemeindeautonomie 37.

89 Art 62b Abs 1 GG-GR.

90 Vgl Art 14 und 17-18 KRG-GR.

91 Art 32 Abs 2 GöV-GR.

92 Art 3 Abs 2 EGzSchKG-GR.

93 NZZ, Graubünden wird „schlanker“, 1.12.2014 (11).

94 § 60 VSG-SZ.

kehrs,⁹⁵ des Baurechts,⁹⁶ der Bezirksstraßen,⁹⁷ der Notariatsgebühren⁹⁸ sowie des Konkurswesens.⁹⁹ Im Kanton Appenzell Außerrhoden gibt es keine eigentlichen Bezirke mehr, trotzdem werden durch deren ehemalige Gebiete spezifische örtliche Aufteilungsfragen geregelt. Heute finden sich die ehemalige Bezirkseinteilung etwa in der Organisation der Zivilstandeskreise,¹⁰⁰ die Unterteilung der Jagdbezirke¹⁰¹ oder der Verteilung der Feuerwehr-Stützpunkte.¹⁰²

E) Organisatorische Ausgestaltung

Zur Bewältigung ihrer vielfältigen Aufgaben verfügen die Bezirke über unterschiedliche Organe. Die Ausgestaltung der Organe hängt dabei stark davon ab, ob die Bezirke eher verlängerter Arm der Kantonsregierung sind (Typus 2) oder aber Selbstverwaltungsfunktionen wahrnehmen (Typus 3). Monokratische Strukturen bestehen noch in den Kantonen Bern, Zürich, Waadt, Wallis und Fribourg. In den Kantonen Waadt und Wallis wird der Regierungsstatthalter und dessen Stellvertreter bis zum heutigen Tag durch die Regierung ernannt.¹⁰³ Im Kanton Bern wurden die Regierungsstatthalter unter der Verfassung von 1831 ebenfalls noch durch den Regierungsrat (Exekutive) ernannt.¹⁰⁴ Unter der Kantonsverfassung von 1846 wurde der Große Rat (Legislative)¹⁰⁵ und unter der Kantonsverfassung von 1893 (sowie anhaltend unter der Kantonsverfassung von 1993¹⁰⁶) das Volk zum Wahlorgan der Regierungsstatthalter.¹⁰⁷ Diese an sich systemfremde demokratische Legitimation der Statthalter führt zu einem anhaltenden Spannungsverhältnis zur hierarchischen Weisungsgebundenheit, die von der kantonalen Exeku-

95 § 4 Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs.

96 § 6 Planungs- und Baugesetz-SZ.

97 § 7 EGzNSG-SZ.

98 § 2 Gebührentarif für Notare und Grundbuchverwalter sowie freiberufliche Urkundspersonen-SZ.

99 § 1 ff EGzSchKG-SZ.

100 Art 18 EG ZGB-AR.

101 Art 12 Jagdverordnung-AR.

102 Art 2 Feuerwehrkonzept-AR.

103 Art 59 Abs 1 KV-VS; Art 159 Abs 1 KV-VD.

104 *Junker*, Geschichte des Kantons Bern, Bd II (1990) 53.

105 *Junker*, Geschichte 163.

106 Art 93 Abs 2 KV-BE.

107 *Junker*, Geschichte des Kantons Bern, Bd III (1996) 160; *Altenburger*, Oberamtmann 86.

tive ausgeht.¹⁰⁸ Im Kanton Zürich wählen die Stimmberechtigten eines Bezirkes den Statthalter als Präsident des Bezirksrates, zwei bis vier weitere Mitglieder sowie zwei Ersatzmitglieder. Der Bezirksrat stellt den Ratsschreiber an, welcher die Kanzlei leitet.¹⁰⁹ Ein Zürcher Bezirk besteht somit aus einem Statthalter, einem Bezirksrat und gerichtlichen Instanzen.¹¹⁰ Bezirksvorsteher gibt es auch im Kanton Fribourg, wo die Stimmbevölkerung eine Oberamtsperson wählt.¹¹¹

In den Schwyzer Bezirken bilden die stimmberechtigten Einwohner die Bezirksgemeinden, welche die Befugnis haben, eine Bezirksordnung sowie Rechtssätze im Rahmen ihrer Kompetenzbereiche zu erlassen.¹¹² Die Bezirksgemeinde wählt den als Kollegialorgan eingesetzten Bezirksrat, der sich aus dem Bezirksammann, den Bezirksstatthalter, den Bezirkssäckelmeister sowie den übrigen zwei bis sechs Mitgliedern zusammensetzt. Überdies wählt die Bezirksgemeinde den Rats- oder Landschreiber sowie die Rechnungsprüfer; den Präsidenten, die Richter und Ersatzrichter des Bezirksgerichts; sowie die dem Bezirk zugeteilten Kantonsrichter.¹¹³ Bezirksräte gibt es auch im Kanton Wallis¹¹⁴ und im Kanton Zürich.¹¹⁵

Im Kanton Graubünden verfügt jede „Region“ über vier Organe: Oberstes Organ bildet die Gesamtheit der stimmberechtigten Regionseinwohner, welche über die Statuten, Vorlagen, Initiativen und Ausgaben entscheiden kann.¹¹⁶ Die Präsidentenkonferenz setzt sich aus Vertretern der Gemeindevorstände zusammen und ist verantwortlich für die Wahl der Geschäftsprüfungskommission, den Erlass von Vollzugsvorschriften, die Genehmigung des Budgets, der Jahresrechnung und der Verpflichtungskredite sowie frei bestimmbarer Ausgaben.¹¹⁷ Die Präsidentenkonferenz wählt aus ihrer Mitte einen Regionalausschuss.¹¹⁸ Dieser besteht aus Mitgliedern der Präsidentenkonferenz und vertritt die Region nach außen, wählt die Geschäftsstelle und bereitet die Geschäfte zuhanden der Präsidentenkonferenz mit entsprechen-

108 Kölz, Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte (1992) 119 f, 365 f.

109 § 9 BezVG-ZH.

110 Art 80 Abs 1 KV-ZH; § 2 BezVG-ZH.

111 Art 40, 136 Abs 2 KV-FR.

112 § 7 Abs 2 lit a-b GOG-SZ.

113 § 6a Abs 2 und 7a Abs 2 GOG-SZ.

114 Art 60 KV-VS; Art 1 des Gesetzes betreffend die Organisation und die Befugnisse der Bezirksräte vom 20.11.1855.

115 § 9 BezVG-ZH.

116 Art 62e Abs 2 GG-GR.

117 Art 62f-62g GG-GR.

118 Art 62i GG-GR.

den Anträgen vor.¹¹⁹ Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus drei Mitgliedern und prüft die Rechnungs- und Geschäftsführung der Region.¹²⁰

In den Kantonen, in denen die Bezirke formal bestehen, ihrer Bedeutung aber stark entleert wurden (Typus 1c), gibt es heute kaum mehr eigenständige Organe. So wurden beispielsweise im Kanton Thurgau die Bezirksräte, welche mit der Kantonsverfassung von 1849 entstanden,¹²¹ mit der Kantonsverfassung von 1987 wieder aufgelöst.¹²²

IV. Zukunft: Zwischen Auflösung, Reform und Festhalten am Status quo

Mit Blick auf die Zukunft stellt sich die Frage, ob und inwiefern Bezirksstrukturen im Zeitalter immer größerer Mobilität und einfacherer Kommunikation noch zu rechtfertigen sind. Größe und Grenzen der Bezirke waren nicht zuletzt durch Verkehrs- und Kommunikationswege bestimmt. Dezentrale Verwaltungsstrukturen wurden in der Eidgenossenschaft geschaffen, als sich das Gebiet der eidgenössischen „Orte“ zusehends ausdehnte und eine Herrschaftsausübung auf Distanz nötig wurde. Bezeichnend ist, dass in Frankreich die *Départements* 1790 so festgelegt wurden, dass jeder Bürger den Hauptort in einem Tagesritt („*journée de cheval*“) erreichen konnte. Schloss Kyburg, der Verwaltungssitz der größten Zürcher Landvogtei, war im 18. Jahrhundert mit dem Pferd in vier Stunden von Zürich aus zu erreichen. Der Landvogt verbrachte zudem einen erheblichen Teil seiner Zeit mit Dienstreisen innerhalb des von ihm verwalteten Gebiets.¹²³ Hieran änderte sich auch für die Regierungsstatthalter bis weit ins 19. Jahrhundert nichts Grundlegendes. Mit dem Ausbau des Eisenbahnnetzes (seit Ende des 19. Jahrhunderts) und der individuellen Motorisierung breiter Bevölkerungskreise (seit den 1950er-Jahren) nahm die Mobilität deutlich zu und erlebte in der Region Zürich mit dem Ausbau des S-Bahn-Netzes (seit den 1990er-Jahren) nochmals einen Entwicklungsschub. Heute erreichen mehr als die Hälfte der Kantonsbevölkerung die Kantonshauptstadt Zürich mit öffentlichen Verkehrsmitteln (Bahn und Bus) in weniger als 13 Minuten,

119 Art 62i-62k GG-GR.

120 Art 62m GG-GR.

121 Schoop, Geschichte des Kantons Thurgau, Bd 3 (1994) 21.

122 Vgl aber § 98 Abs 1 KV-TG; Schoop, Geschichte des Kantons Thurgau, Bd 1 (1987) 434.

123 Hürlimann, Zuerst nahm der Landvogt ein „morgensüpli“... Einige Bemerkungen zur Amtstätigkeit eines Landvogts zu Kyburg im 18. Jahrhundert, Jahresbericht Verein Museum Schloss Kyburg (2000) 1 ff.

90% der Bevölkerung gelangen in weniger als 28 Minuten ins Zentrum, und selbst von der entlegensten Gemeinde des Kantons reist man in weniger als einer Stunde nach Zürich.¹²⁴

Nicht nur die Mobilität, sondern auch die Kommunikation über weite Distanzen veränderte sich grundlegend durch die breite Einführung der Telefonie (seit Ende 19. Jahrhundert), des Telefaxes (seit Ende 1980er-Jahre) und des Internets (seit Ende 1990er-Jahre). Ein Bedürfnis nach dezentralen kantonalen Verwaltungsstrukturen vor Ort ist in Anbetracht dieser verkehrs- und kommunikationstechnischen Entwicklungen kaum mehr ausgewiesen. Hinzu trat seit den 1980er-Jahren die Forderung, die öffentliche Verwaltung im Sinne des „New Public Management“ effizienter zu organisieren. Schließlich hat die Mobilität der Bevölkerung in den urban geprägten Kantonen dazu geführt, dass die Identifikation der Bevölkerung mit regionalen Strukturen geschwunden ist. All diese Veränderungen haben bewirkt, dass zahlreiche Kantone ihre Bezirksstrukturen seit Mitte der 1990er-Jahre aufgelöst, gestrafft oder inhaltlich weitgehend entleert haben. Parallel zu dieser Entwicklung verlief die Reform der Gemeindestrukturen in der Schweiz. Während die Zahl der Gemeinden zwischen 1850 und 1990 im europäischen Vergleich ausgesprochen stabil blieb, nahm die Zahl der Gemeindezusammenschlüsse seit den 1990er-Jahren deutlich zu.¹²⁵

Das extremste Beispiel – die Auflösung der Bezirke – findet sich im Kanton Appenzell Außerrhoden. Mit der Verfassung von 1995 wurden die traditionellen Bezirke (Vorder-, Mittel- und Hinterland) nach fast 120 Jahren abgeschafft.¹²⁶ Der Kanton Schaffhausen löste die 1803 entstandenen Bezirke im Jahre 1999 auf.¹²⁷ Auch im Kanton St. Gallen wurden die 14 Bezirke per 1. Januar 2003 aufgehoben und durch acht Wahlkreise ersetzt, welche weiterhin eine regional ausgewogene Vertretung im Kantonsparlament gewährleisten sollen.¹²⁸ Der Kanton Luzern reformierte mit der neuen Kantonsverfassung von 2007 seine Organisationsstrukturen. Anstelle der alten Bezirke traten Wahl-, Gerichts- und Verwaltungskreise.¹²⁹ Der Kanton Aargau löste die Bezirksämter im Jahr 2012 auf und übertrug deren Aufgaben anderen Justiz- und Verwal-

124 Kanton Zürich, Statistisches Amt, statistik.info 2017/05, 8, abrufbar unter <statistik.zh.ch/statistikinfo> (18.1.2018).

125 Steiner, Gemeindezusammenschluss, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd 5, 200.

126 Niederer, Die Renaissance der Bezirke, St Galler Tagblatt vom 12.2.2011, 5.

127 Joos, Schaffhausen (Kanton), in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd 10, 868.

128 Niederer, St Galler Tagblatt vom 12.2.2011, 5.

129 Bossard-Borner, Luzern (Kanton), in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd 8, 171.

tungsstellen.¹³⁰ Im Kanton Neuenburg hat die Stimmbevölkerung 2017 beschlossen, die sechs *districts* ab dem Jahr 2021 vollständig aufzulösen. Dabei wurden die Bezirke auch als Wahlbezirke mit dem Argument aufgelöst, die mentalen „Bezirks-Mauern“ müssten abgebrochen werden und der Zusammenhalt des Kantons sei zu stärken: „*Tous unis, tous Neuchâtelois!*“¹³¹

Veränderte Rahmenbedingung haben in der jüngeren Vergangenheit in verschiedenen Kantonen zu einer Reduktion der Bezirke geführt. Hoffnungen auf eine optimalere Allokation der Ressourcen führten dazu, dass der Kanton Bern im Jahr 2010 seine dezentrale Verwaltung straffte. Die Anzahl der Regierungsstatthalter wurde von 27 auf zehn reduziert und die Steuerverwaltung, Grundbuchämter sowie Betriebs- und Konkursämter neu organisiert.¹³² Folge dieser tief einschneidenden Bezirksreform war unter anderem, dass zahlreiche Schlösser und Herrschaftshäuser, die seit dem *Ancien Régime* als Verwaltungssitze gedient hatten, veräußert werden mussten. Parteiübergreifend wurde vor dem „Ausverkauf des kulturellen Erbes“ gewarnt.¹³³ Auch der benachbarte Kanton Waadt reduzierte die Anzahl seiner Bezirke im Jahr 2008 von 19 auf zehn¹³⁴ und im Kanton Thurgau kam es im Jahr 2011 ebenfalls zu einer Bezirksreduktion von acht auf fünf.¹³⁵ Der Kanton Graubünden löste in einer umfassenden Strukturreform die 2015 bestehenden elf Bezirke, 14 Regionalverbände und 39 Kreise auf und ersetzte sie durch elf Regionen.¹³⁶ Die Kreise – Nachfolger der ursprünglichen souveränen Gerichtsgemeinden im Freistaat der Drei Bünde¹³⁷ – blieben immerhin noch als Wahlkreise für den Großen Rat (Kantonsparlament) erhalten.¹³⁸ Parallel dazu strebt der Kanton an, die Zahl der Gemeinden im

130 Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau, „Abschied von einer 210-jährigen Einrichtung“, Medienmitteilung vom 18.12.2012.

131 Monay, Neuchâtel se rêve en région unie, mais les tensions Haut-Bas perdurent, 24heures du 24.9.2017, 5; Kucera, Die Neuenburger Regierung will revolutionäre Änderungen, NZZ vom 20.9.2017, 15.

132 Kiefer, Berner Bezirksreform auf der Zielgeraden, NZZ vom 19.1.2006, 17.

133 Nuspliger, Nicht mehr Herr im eigenen Schloss, NZZ vom 30.8.2007, 17.

134 Russier, Découpage territorial: une réforme vaudoise bâclée, Le Temps du 16.5.2006, 4.

135 Krummenacher, Fünf statt acht Bezirke im Thurgau, NZZ vom 30.11.2009, 10.

136 Vgl. hierzu das Gesetz über die Einteilung des Kantons Graubünden in Regionen vom 23.4.2014; ausführlich Beschreibung in *Bundi*, Entwicklung der Regionen in Graubünden und in der Schweiz (Regionalisierung) (2014).

137 Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone (2016) Rn 325.

138 Jankovsky, Die Angst, dass Chur zu mächtig wird, NZZ vom 22.4.2014, 12.

Kanton zu senken.¹³⁹ In anderen Kantonen, wie beispielsweise in Solothurn, erfolgte die Bezirksreform weniger grundlegend. So wurden 2005 im Kanton Solothurn die Amtschreibereien (Grundbuch-, Erbschafts-, Betreibungsämter) der Bezirke teilweise zusammengefasst.

Obwohl die Abschaffung und Reduktion von Bezirksstrukturen auf einen zunehmenden Bedeutungsverlust hindeutet, erfasst diese Entwicklung nicht alle Kantone. Von der Stimmbevölkerung klar verworfen wurde 2006 eine Verfassungsreform im Kanton Schwyz, welche die Abschaffung der Bezirke bedeutet hätte. Die Ängste vor einem Demokratieverlust der für die regionale Selbstregierung und Identität nach wie vor bedeutsamen Bezirke überwog die in erster Linie verwaltungsökonomischen Argumente.¹⁴⁰ Auch im Kanton Wallis konnten sich Territorialreformen im Jahre 2012, welche die Bezirke als verfassungsmäßig verankerte Ebene abschaffen wollten, nicht durchsetzen.¹⁴¹ Im Kanton Zürich waren die Bezirksstrukturen beim Erlass der neuen Kantonsverfassung im Jahr 2005 Gegenstand eingehender Diskussionen im Verfassungsrat. Dabei standen sich das Modell gestärkter Bezirke nach dem Vorbild des Kantons Schwyz (Typus 3) und ein Modell ohne Bezirksstrukturen (Typus 1) gegenüber. Das Ergebnis war die Festhaltung am Status quo, dh einem Mischmodell von kantonalen Verwaltungsstrukturen mit Elementen regionaler Selbstverwaltung. Auch im Kanton Freiburg verwarf der Staatsrat (Exekutive) in einem Bericht aus dem Jahre 2010 ein Projekt, welches die Anzahl der Bezirke von sieben auf drei reduziert hätte. Stattdessen wurden die Stellung und Funktion des Oberamtmanns neu definiert.¹⁴²

Welche Rolle können Bezirksstrukturen in Anbetracht dieser Entwicklung im 21. Jahrhundert noch spielen? Als „verlängerter Arm“ der Kantonsverwaltung in der Peripherie sind sie wohl nur noch dort zu rechtfertigen, wo eine zerklüftete Topographie, lange Verkehrswege oder die Mehrsprachigkeit eine kantonale „Vertretung“ vor Ort rechtfertigen. Es erstaunt vor diesem Hintergrund nicht, dass in den mehrsprachigen und teilweise sehr gebirgigen Kantonen Graubünden, Bern, Wallis und Freiburg die Bezirksstrukturen beibehalten wurden. Die Kantone Graubünden und Bern zeigen zudem, dass trotz der Bereit-

139 2013 (152); 2014 (146); 2015 (125); 2016 (114); 2017 (112); 2018 (108). Langfristiges Ziel ist es, die Schwelle von 50 Gemeinden zu unterschreiten. Vgl Jankovsky, NZZ vom 22.4.2014, 12.

140 Merki, Schwyz behält Bezirke: Weiterhin drei statt zwei Staatsebenen, NZZ vom 27.11.2006, 13.

141 Theler, Das Wallis plant seine Zukunft, NZZ vom 3.9.2013, 9.

142 Vgl Bericht Nr 225 des Staatsrats an den Grossen Rat über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg vom 16.11.2010.

schaft zu grundlegenden Reformen die regionalen Strukturen nicht grundsätzlich hinterfragt wurden. Als beständig erweisen sich die Bezirksstrukturen auch dort, wo sie Ausdruck regionaler Selbstverwaltung und Identität der lokalen Bevölkerung sind. Besonders ausgeprägt ist dies in den Kantonen Schwyz und Wallis. Aber auch im Kanton Zürich scheint das Bedürfnis nach regionaler Selbstbestimmung vorhanden; die Statthalter und Bezirksräte haben den Charakter als „fremden Vögte“ längst verloren und übernehmen eine Mittlerrolle zwischen Gemeinden und Kanton. Für die Aufrechterhaltung und Stärkung der existierenden Bezirksstrukturen kann schließlich auch der anhaltende Autonomieverlust¹⁴³ und der Fusionsdruck auf der Gemeindeebene sprechen. Solchen Herausforderungen kann zwar mittels verschiedener Formen der Gemeindekooperation (insbesondere Zweckverbände oder interkommunale Unternehmungen) begegnet werden, doch leiden diese Instrumente meist an einem Demokratiedefizit. Den Bezirken mit ihren demokratisch regelmäßig stärker legitimierten Organen kann hier eine Ventil-Funktion zukommen; sie bieten eine Alternative zu Zweckverbänden einerseits oder der Kantonalisierung andererseits. Die Regionen im Kanton Graubünden erfüllen denn auch die Aufgabe, Klein- und Kleinstgemeinden bei ihrer Aufgabenerfüllung zu entlasten.

Zusammenfassend ergibt sich das Bild einer vielfältigen und über Jahrhunderte gewachsenen Bezirkslandschaft in den Schweizer Kantonen. Diese Landschaft hat sich seit den 1990er-Jahren stark gewandelt – ausgelöst durch fundamentale Veränderungen in den Bereichen Verkehr und Kommunikation sowie dem verstärkten Ruf nach effizienten Verwaltungsstrukturen. In zahlreichen Kantonen haben die Bezirke daher ihre Bedeutung verloren oder sind ganz von der politisch-administrativen Landkarte verschwunden. Eine langfristige Zukunft haben Bezirke voraussichtlich nur dort, wo die geographische und sprachliche Situation dezentrale Verwaltungsstrukturen zu rechtfertigen vermag oder wo Bezirke Ausdruck einer eigenen politischen Kultur der regionalen Selbstregierung und -verwaltung sind.

143 Vgl. *Fiechter*, Gemeinden passim.

Verzeichnis der Autoren und Herausgeber

Dr. Maria Bertel, Elise-Richter-Stelleninhaberin (FWF; V482), Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

Mag. Herbert Burtscher, Bezirkshauptmann von Feldkirch

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

Dr. Julia Dorner, Direktion Verfassungsdienst, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Linz

Dr. Philipp Enzinger, Bezirkshauptmann von Mödling

Univ.-Prof. Dr. Gamper Anna, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

Dr. Matthias Germann, Vorstand der Abteilung Gesetzgebung, Amt der Vorarlberger Landesregierung, Bregenz

Univ.-Prof. Dr. Andreas Hauer, Institut für Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre, Johannes Kepler Universität Linz; Mitglied des Verfassungsgerichtshofes

Univ.-Prof. Dr. Arno Kahl, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

Univ.-Prof. Dr. Barbara Leitl-Staudinger, Institut für Multimediales Öffentliches Recht, Johannes Kepler Universität Linz; Ersatzmitglied des Verfassungsgerichtshofes

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

Mag. Sebastian Mauernböck, Bezirkshauptmannschaft Linz-Land, Linz

Alfredo Moliterni, Postdoktorand in Verwaltungsrecht an der „Università degli Studi Roma Tre“

Dr. Armin Mühlböck, Fachbereich Politikwissenschaft und Soziologie, Universität Salzburg

Dr. Helmut-Theobald Müller, Bezirkshauptmann von Deutschlandsberg

Univ.-Prof. Dr. Thomas Müller, Fachbereich Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Universität Salzburg

Mag. Dr. Heinz Pansi, Bezirkshauptmann von Hermagor

Ass.-Prof. Dr. Klaus Poier, Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft, Karl-Franzens-Universität Graz

Univ.-Prof. DDr. Michael Potacs, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Wien

Hofrat Priv.-Doz. Ing. Dr. Erich Pürgy, Hofrat des Verwaltungsgerichtshofes, Wien

Dr. Christian Ranacher, MAS, Vorstand der Abteilung Verfassungsdienst, Amt der Tiroler Landesregierung, Innsbruck

Mag. Martina Rödl, Abteilung NÖ Landesarchiv – Referat Zeitgeschichte, Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, St. Pölten

Prof. Dr. Benjamin Schindler, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität St. Gallen.

Univ.-Ass. Dr. Sebastian Scholz, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Wien

Dr. Christoph Schramek, Institut für Föderalismus, Innsbruck

Armin Stähli, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Universität St. Gallen

Mag. Dr. Kamila Staudigl-Ciechowicz LL.M., Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte, Forschungsstelle für Rechtsquellenerschließung, Universität Wien.

Mag. Dr. Daniel Staudigl BA, Magistratisches Bezirksamt für den 12. Bezirk, Magistrat der Stadt Wien

Dr. Wolfgang Steiner, Landtagsdirektor des Oberösterreichischen Landtags; Leiter der Direktion Verfassungsdienst, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Linz

Univ.-Prof. Dr. Stefan Storr, Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft, Karl-Franzens-Universität Graz

Mag. Ute Streitt, Oberösterreichisches Landesmuseum, Leitung Sammlung Technikgeschichte & Wehrkunde, Leonding

Dr. Beate Sündhofer, Verfassungsrechtliche Mitarbeiterin des Verfassungsgerichtshofes

Mag.phil./dott. Harald Toniatti, Staatsarchiv Bozen/Archivio di Stato di Bolzano

Dr. Klaus Wallnöfer LL.M., Vorstand der Abteilung Landwirtschaftliches Schulwesen, Jagd und Fischerei, Amt der Tiroler Landesregierung, Innsbruck

Dr. Johanna Weilguni, Direktion Verfassungsdienst, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Linz

Univ.-Prof. Dr. Ewald Wiederin, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Wien

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

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

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

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

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

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

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

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

- Bd. 123 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher** (Herausgeber), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit: Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich. 2017. ISBN 978-3-7003-2050-0 (€ 25,00)
- Bd. 124 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum. 2017. ISBN 978-3-7003-2059-3 (€ 31,00)
- Bd. 125 **Peter Bußjäger/Matthias Germann/Christian Ranacher/Christoph Schramek/Wolfgang Steiner** (Herausgeber), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften. 2018. ISBN 978-3-7003-2093-7

SCHRIFTENREIHE

VERWALTUNGSRECHT

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

SCHRIFTENREIHE

POLITISCHE BILDUNG

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

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Adamgasse 17

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

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Erich WATZL, Oberösterreich

Landtagsdirektor Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Rudolf Ferdinand WATSCHINGER,
Oberösterreich

Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Dietmar SCHENNACH, Tirol

Dr. Christian RANACHER, Tirol

Landtagsdirektor Dr. Thomas HOFBAUER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Günther EBERLE, Vorarlberg

Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

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

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

