

Peter Bußjäger
(Herausgeber)

Vollzug von Bundesrecht durch die Länder



Institut für Föderalismus

Peter Bußjäger
(Herausgeber)

**Vollzug von Bundesrecht
durch die Länder**

Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 85

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

**Vollzug von Bundesrecht
durch die Länder**

von
Peter Bußjäger
(Herausgeber)



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

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Vollzug von Bundesrecht durch die Länder / Peter Bußjäger
(Hrsg) - Wien : Braumüller, 2002

(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus : Bd 85)
ISBN 3-7003-1401-9

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

© 2002 by Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Gesamtherstellung: NOVOGRAPHIC Wien
ISBN: 3-7003-1401-9

Vorwort

Das Verwaltungsreformgesetz 2001 bewirkt eine gewisse Aufwertung des Vollzugsföderalismus in Österreich. Damit wird jedoch die Frage nach den Rahmenbedingungen des Vollzugs von Bundesrecht durch die Länder interessant. Für das Institut für Föderalismus, das sich verstärkt Aspekten einer föderalistisch orientierten Verwaltungsmodernisierung widmen will, lag es daher nahe, das Seminar des Instituts, das am 8. November 2001 in Wien abgehalten wurde, dem Thema „*Vollzug von Bundesrecht durch die Länder – Kontrolle durch Bund, Landesverwaltungsgerichte oder unabhängige Verwaltungssenate*“ zu widmen. Dabei galt es, die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen ebenso aufzuzeigen wie die Vollzugspraxis. Weiters sollte auch ein Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland gezogen sowie ein Ausblick auf die Zukunft gemacht werden.

Den im System der österreichischen Bundesverfassung verankerten Instrumenten der rechtlichen und politischen Kontrolle der Länder und ihrer Organe widmete sich der Beitrag des Institutsdirektors, Univ.Do. Dr. Bußjäger. Die Sicht des Bundes zu Instrumenten, Praxis und Notwendigkeit einer Bundesaufsicht in Österreich legte Generalsekretär Mag. Werner Wutscher, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, dar. Die Praxis der Bundesaufsicht aus Sicht der Länder beleuchtete LAD Dr. Hermann Arnold, Tirol, in seinem Referat. Der rechtliche Rahmen der Bundesaufsicht und seine praktische Anwendung in der Bundesrepublik Deutschland wurde von Univ.Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch, Universität Tübingen, dargelegt. Zukünftige Entwicklungen behandelte Univ.Prof. DDr. Christoph Grabenwarter, Universität Bonn, in seinem Beitrag über Landesverwaltungsgerichte oder Unabhängige Verwaltungssenate als Instrument der Rechtskontrolle der Landesverwaltungen.

Zu den Beiträgen entfaltete sich eine lebendige Diskussion, die im Tagungsband ebenfalls wiedergegeben wird.

Die Tagung lieferte aus Sicht des Föderalismusinstituts die Erkenntnis, dass eine nachhaltige Verwaltungsreform in Österreich eine Reduktion des Übermaßes an Kontrolle und Aufsicht beim Vollzug des Rechts erfordert.

Innsbruck, im März 2002

Peter Bußjäger

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis.....	VII
Vizepräsident des Bundesrates Jürgen WEISS	
Eröffnung.....	1
Univ.Doiz. Dr. Peter BUSSJÄGER	
„Die rechtliche und politische Kontrolle der Länder und ihrer Organe im System der österreichischen Bundesverfassung“	5
Generalsekretär Mag. Werner WUTSCHER	
„Bundesaufsicht in Österreich – Instrumente, Praxis und Notwendigkeit“	23
Landesamtsdirektor Dr. Hermann ARNOLD	
„Die Praxis der Bundesaufsicht aus der Sicht der Länder“	35
Diskussion.....	49
Generalsekretär Mag. Werner Wutscher.....	49
LAD Dr. Hermann Arnold.....	50
Dr. Johannes Müller.....	51
Univ.Prof. Dr. Herbert Haller.....	52
Univ.Ass. Mag. Christian Ranacher.....	53
Mag. Christian Glasel	54
HR Dr. Ludwig Staudigl	54
Bezirkshauptmann Dr. Paul Wöll	56
DI Gerhard Mannsberger.....	56
Univ.Doiz. Dr. Peter Bußjäger	58
Generalsekretär Mag. Werner Wutscher	59
LAD Dr. Hermann Arnold.....	60
Univ.Prof. Dr. Michael RONELLENFITSCH	
„Die Bundesaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland - Instrumente und praktische Erfahrungen“	63

Univ.Prof. Dr. Christoph GRABENWARTER „Landesverwaltungsgerichte oder unabhängige Verwaltungssenate als Instrument der Rechtskontrolle der Landesverwaltungen“	79
Diskussion	105
Präsident des VwGH Dr. Clemens Jabloner	105
Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger	107
Univ.Prof. DDr. Christoph Grabenwarter	107
LAD Dr. Werner Brandtner	108
Dr. Klaus Stühlinger	109
HR Dr. Gottfried Traxler	110
Univ.Prof. DDr. Christoph Grabenwarter	111
Univ.Prof. Dr. Herbert Haller	112
Mag Klaus Hartmann	112
Präsident des VwGH Dr. Clemens Jabloner	113
Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger	113
Univ.Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch	114
Univ.Prof. DDr. Christoph Grabenwarter	115
Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger	116
Verzeichnis der Referenten	117
Verzeichnis der Diskussionsteilnehmer	118

Vollzug von Bundesrecht durch die Länder

Der Nationalrat wird in zwei Wochen mit dem Verwaltungsreformgesetz einen wesentlichen Teil des aktuellen Staatsreformprojektes beschließen. Das heute stattfindende Seminar des Föderalismusinstituts behandelt wichtige Aspekte des Gesetzesbeschlusses im Sinne einer wissenschaftlichen Reflexion. Ein gelernter Österreicher wird nicht erwarten, dass das Ergebnis der Beratungen womöglich noch die eine oder andere Korrektur bewirken könnte. Es wird aber jedenfalls das Bewusstsein dafür schärfen, worauf beim Vollzug besonders zu achten sein wird und welche Zusammenhänge bei der weiteren Entwicklung mitzudenken sein werden.

In unseren Nachbarbundesstaaten Deutschland und Schweiz wird ein wesentlich höherer Anteil an Bundesrecht durch die Gliedstaaten in eigener Verantwortung vollzogen, als dies in Österreich selbst unter Einrechnung der weisungsgebundenen mittelbaren Bundesverwaltung durch den Landeshauptmann der Fall ist. Aus dem bei uns üblichen Betrachtungswinkel möchte man daher meinen, dass dort die Aufsichtsrechte des Bundes besonders stark ausgeprägt und wirksam sein müssten.

Auf den ersten Blick in das Verfassungsrecht scheint das auch so zu sein. Im deutschen Grundgesetz heißt es beispielsweise zur Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder, dass die Bundesregierung die Aufsicht darüber ausübt und zu diesem Zweck auch Beauftragte entsenden kann. In der Bundesauftragsverwaltung unterstehen die Landesbehörden den Weisungen der Bundesbehörden, wobei sich die Bundesaufsicht auch auf die Prüfung der Zweckmäßigkeit erstreckt und das Recht auf Berichte sowie Aktenvorlage einschließt.

Die Schweizer Bundesverfassung beschränkt sich auf die Feststellung, dass der Bund über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone wacht. In der einfachgesetzlichen Ausprägung sind das im Wesentlichen generelle Anweisungen, Pflichten zur Berichterstattung und die Möglichkeit der Inspektion.

Kennzeichnend für beide Staaten ist allerdings, dass diese Befugnisse mit großer Zurückhaltung ausgeübt werden und sie in Diskussionen über das Bund-Länder-Verhältnis keine von außen sichtbare Rolle spielen. In Österreich hingegen ist die Bundesaufsicht ein wiederkehren-

der Tagesordnungspunkt aller Föderalismusdiskussionen und Förderungsprogramme der Länder.

Das Verwaltungsreformgesetz 2001 nimmt beim Abbau von Verwaltungsaufwändigen Aufsichtsrechten durch die Bundesministerien zwar einen begrüßenswerten Anlauf, ist aber von einer grundlegenden Bereinigung noch weit entfernt.

Offenkundig wird in Österreich beim Vollzug von Bundesrecht durch die Länder in der Praxis einem sonst untypischen Perfektionismus gehuldigt. Das Bonmot „in Österreich werde deutsche Gründlichkeit durch Schlamperei erträglich gemacht“ wird sozusagen auf den Kopf gestellt.

Das ist nicht nur eine Frage der noch stark einheitsstaatlich geprägten Verwaltungskultur, sondern auch der Gesetzgebung. Ich habe aus meiner Erfahrung den Eindruck gewonnen, dass sie sich in Deutschland und auch in der Schweiz weniger als bei uns am fachlich Wünschenswerten ausrichtet, sondern sich mehr auf das für die Praxis Notwendigen und Vollziehbaren beschränkt. Das dürfte auch damit zusammenhängen, dass dort bei der Vorbereitung von Gesetzen wesentlich stärker als bei uns auf die Vollziehungserfahrung der Länder und weniger auf aktionistische Überlegungen Rücksicht genommen wird. Bei uns scheinen manche Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren eher als Belästigung bei der Verfolgung bestimmter Ziele denn als praxisorientierte Beratung verstanden zu werden.

Das in Österreich offenkundige Unbehagen mit der Vollziehung von Bundesrecht durch die Länder ist aus meiner Sicht weniger ein rechtliches, sondern eher ein politisch-mentales Problem, das nur vor dem Hintergrund einer außergewöhnlichen Dominanz und einer noch aus der Monarchie stammenden Art Herrschaftsanspruch des Bundes in Gesetzgebung, Vollziehung und Politik zu verstehen ist. Dass er tatsächlich weit über die Verwaltung hinausreicht, wird an folgenden zwei Beispielen deutlich.

Nach Art 98 B-VG kann die Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage Einspruch erheben, wobei das in Angelegenheiten der Finanzverfassung sogar den Charakter eines absoluten Vetos annehmen kann. Eine vergleichbare Bestimmung – die sogenannte Visapflicht – wurde in Italien erst kürzlich abgeschafft. Gesetzesbeschlüsse der regionalen Parlamente können künftig wegen Widerspruch zur Verfassung oder zu internationalen Vereinbarungen nur mehr vor dem Verfassungsgericht bekämpft werden.

Die Staats- und Verwaltungsorganisation der Länder hat einen sehr detailliert ausgearbeiteten bundesverfassungsgesetzlichen Rahmen zu beachten, der dazu führt, dass sogar Änderungen der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen, während beispielsweise die Bundesministerien selbst hier einen großen Spielraum haben.

Das sind ebenfalls Facetten der Bundesaufsicht, die das vorhin erwähnte politische Klima im Verhältnis des Bundes zu den Ländern prägen.

Aus langjähriger Beobachtung von unterschiedlichen Standpunkten aus habe ich den Eindruck gewonnen, dass zwischen Bund und Ländern nicht nur gegeneinander, sondern auch viel aneinander vorbei geredet wird und ein erheblicher Teil von Unverständnis auf Missverständnis des Sachverhaltes und der eigentlichen Anliegen des Anderen beruht. Daher halte ich Veranstaltungen wie das heutige Seminar für außerordentlich wichtig und danke Ihnen allen dafür, dass Sie sich daran beteiligen.

Die rechtliche und politische Kontrolle der Länder und ihrer Organe bei der Vollziehung von Bundesrecht im System der österreichischen Bundesverfassung

A) Einleitung

1. Zur Existenzberechtigung der Bundesaufsicht

Es gehört zu den Strukturmerkmalen vieler Bundesstaaten, dass der Bund den Vollzug von weiten Bereichen des Bundesrechts den Gliedstaaten anvertraut.¹ Dies kann in unterschiedlicher Weise erfolgen, entweder durch autonomen Vollzug des Bundesrechts in selbständiger Landesverwaltung oder in Unterordnung der Landesverwaltung unter Bundesorgane. In den Bundesstaaten sind häufig beide Modelle anzutreffen: So in Österreich in Art 11 B-VG der autonome Vollzug und in Art 102 B-VG der mittelbare Vollzug. In Deutschland gibt es sowohl autonomen Vollzug als auch die sogenannte Bundesauftragsverwaltung durch die Länder. In der Schweiz gibt es gemäß Art 46 der neuen schweizerischen Bundesverfassung nur den autonomen Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone, der auch als sogenannte delegierte Gesetzgebung bezeichnet wurde.² Auch in der Europäischen Union ist der selbständige Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten der Regelfall.

Die Vorteile des Vollzugs von Bundesrecht durch Landesorgane werden in der staatsrechtlichen Literatur wie folgt umschrieben: *"Die Bundesebene kann auf den zeit- und kostenintensiven Auf- und Ausbau eigener Verwaltungsstrukturen verzichten und sich anderen Aufgaben zuwenden. Der administrative Vollzug geschieht bürgernah. Verwaltungsentscheidungen können in vollem Wissen um örtliche Gegebenheiten und Besonderheiten getroffen werden. Akzeptanz ist leichter zu erzielen. Zudem kann bei der Delegation von Vollzugsaufgaben oft an bestehende gliedstaatliche Vollzugsstrukturen angeknüpft und gliedstaatliche Vollzugserfahrung fruchtbar gemacht werden."*³ Diese besondere

1 BIAGGINI, Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat (1996), 1.

2 Dazu näher BIAGGINI, Verwaltungsrecht, 1 ff.

3 BIAGGINI, Verwaltungsrecht, 4.

Situation birgt indessen auch Gefahren: *"Selbst unter optimalen Bedingungen (d.h. Leistungsfähigkeit und Loyalität der vollziehenden Verwaltungen als gegeben vorausgesetzt) ist die bundesweite bzw gemeinschaftsweite Einheit des Verwaltungshandelns erheblich gefährdet – und damit die Einheit des Rechts, denn eine Gesetzgebung ist nur so einheitlich wie ihre Anwendung (...) Unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und –traditionen erhöhen die Wahrscheinlichkeit von Disparitäten im verwaltungsmässigen Vollzug des gemeinsamen Rechts (...) Es kommt hinzu, dass die vollziehenden Verwaltungsorgane erfahrungsgemäß dazu neigen, das übergeordnete Recht im Lichte ihrer eigenen, partikulären (mit)gliedstaatlichen Interessen auszulegen und anzuwenden, unter Vernachlässigung der im übergeordneten Recht verankerten Gemeinwohlinteressen."*⁴

Diese kritischen Bemerkungen aus einer Schweizer Habilitationsschrift jüngerer Datums lassen zum einen eine nähere Auseinandersetzung mit der Problematik des Vollzugs von Bundesrecht durch andere Organe geboten erscheinen, zum anderen begründen sie implizit die Existenzberechtigung einer Bundesaufsicht. Dabei soll gar nicht untersucht werden, ob sich die angesprochenen Probleme bei einem unmittelbaren Bundesvollzug nicht genauso stellen. Es bleibt daher zu fragen, wie die österreichische Bundesverfassung angesichts der offenbar schon prinzipiell prekären Situation, in der sich das Bundesrecht bei der Vollziehung durch Organe von Gliedstaaten befindet, bewältigt.

2. Die Länder zwischen Gleichordnung und Unterordnung

Die Verfassung des Gesamtstaates gilt gleichermaßen sowohl für Bund als auch Länder und im übrigen auch für die Selbstverwaltung der Gemeinden. Ein wichtiges Element darin ist Art 18 Abs 1 B-VG, wonach die gesamte staatliche Verwaltung auf Grund der Gesetze zu erfolgen hat. Die rechtliche Kontrolle der Einhaltung der Gesetze und der auf ihnen beruhenden Verordnungen durch die Länder und ihre Organe wird ua auch durch Organe des Gesamtstaates sichergestellt, wie insbesondere die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts,⁵ aber auch die Unabhängigen Verwaltungssenate. Das Handeln der Länder als Privatrechtsträger wird von den ordentlichen Gerichten kontrolliert. Schließlich unterliegen die Länder der Amts-, ihre Organe der Organhaftung,⁶ die ebenfalls von

4 BIAGGINI, Verwaltungsrecht, 9 ff.

5 Vgl dazu PERNTHALER, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze (2000), 8.

6 Dies ist ebenfalls in der „Gesamtverfassung“, nämlich Art 23 B-VG niedergelegt.

den ordentlichen Gerichten, die im Übrigen Bundesorgane⁷ sind, vollzogen werden. Zu erwähnen ist auch die Kontrolle des Rechnungshofes (hinsichtlich der Gemeinden nur eingeschränkt – vgl Art 127a B-VG) sowie der Volksanwaltschaft(en).

Abseits dieser für Bund, Länder und Gemeinden gleichermaßen geltenden Einflechtung in ein System, das die Vollziehung einer engen Rechtskontrolle und Zweckmäßigkeitsskontrolle unterwirft, gibt es noch die Einrichtungen der politischen und rechtliche Kontrolle durch die parlamentarischen Organe. Bund und Länder unterscheiden sich jedoch darin, dass die Landesorgane in letzter Konsequenz sowohl gegenüber dem Nationalrat und Bundesrat als auch gegenüber den Landtagen verantwortlich sein können.

Parität zwischen Bund und Länder besteht auch hinsichtlich der selbständigen Landesverwaltung (Art 11) und Landesgesetzgebung (Art 12 und 15 Abs 1 B-VG). Hier gibt es – in Anerkennung der Qualität der Länder als unabgeleitete und in ihren Bereich höchste, somit im Gesamtstaat dem Bund prinzipiell gleichgeordnete Hoheitsgewalten – kein System einer selbständigen Bundesaufsicht, das der Bundesverfassung zugrunde liegen würde,⁸ wohl aber einzelne, noch zu behandelnde Instrumente.

Für die sogenannte mittelbare Bundesverwaltung, nämlich den Vollzug von Bundesrecht durch den Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden (Art 103 B-VG), gilt wiederum anderes: Hier besteht eine, worauf nachstehend noch zurück zu kommen ist, rechtliche Unterordnung der Landesorgane unter den Bund. Zu beachten ist dabei freilich, dass die Kontrolle der Länder und ihrer Organe im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung durch den Bund im staatsrechtlichen Sinn keine Bundesaufsicht ist, da es sich eben nicht um Landesvollziehung sondern gerade um Bundesvollziehung handelt. Gerade weil es im internationalen Vergleich Systeme gibt, die der mittelbaren Bundesverwaltung angenähert sind und auf Grund ihres prominenten Rangs in der Organisation des österreichischen Bundesstaates wäre es jedoch verfehlt, diesen Bereich zu vernachlässigen, weshalb im vorliegenden Referat die

⁷ Der Ausschluss der Länder von der Gerichtsbarkeit in Österreich ist für einen Bundesstaat unüblich und entspricht nach PERNTHALER, EU-Mitgliedschaft, Verwaltungsentlastung und Bundesstaatsreform, ZÖR 1998, 4, eher dem Muster der Staatsaufsicht über die Selbstverwaltung als einer echten gliedstaatlichen Selbständigkeit. Vgl dazu auch BUSSJÄGER, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen (1999), 193.

⁸ Vgl dazu PERNTHALER/WEBER, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich (1979), 27.

mittelbare Bundesverwaltung nicht nur zur Sprache kommt, sondern vor-
dringlich behandelt wird.

Insgesamt ist zu beachten, dass Kontrolle der Landesorgane durch
den Bund im System der österreichischen Bundesverfassung über zwei
Schienen erfolgt, nämlich über rechtliche und die politische Kontroll-
instrumente. Dabei ist zu beachten, dass die rechtlichen Instrumente
häufig nicht nur auf eine Rechtskontrolle beschränkt sind, sondern poli-
tische Lenkung beinhalten oder auf eine Zweckmäßigkeitskontrolle
hinauslaufen.

B) Praktische Ausgestaltung der Kontrolle der Länder durch den Bund

1. Rechtliche Instrumente

a) *Kontrollinstrumente in der mittelbaren Bundesverwaltung*

Allgemeine Lenkungsbefugnis

Im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung vollzieht der Landes-
hauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden als organisatori-
sches Landesorgan für den Bund die Gesetze. Er unterliegt bekannter-
maßen der Lenkungs- und Weisungsbefugnis der obersten Organe des
Bundes gemäß Art 20 Abs 1 B-VG.⁹ Die Lenkungs- und Weisungsbefu-
gnis ist umfassend und bezieht sich nicht nur auf eine Rechtskontrolle des
Landesorgans, sondern unterwirft den Landeshauptmann dem politi-
schen Gestaltungswillen der obersten Organe des Bundes, sie ist daher
nicht nur Anweisung im Einzelfall, sondern allgemeine Lenkung.¹⁰ Der
Landeshauptmann ist sogar an rechtswidrige Weisungen gebunden. Er
kann die Befolgung einer Weisung lediglich ablehnen, wenn sie von
einem unzuständigen Organ erteilt würde oder ihre Befolgung gegen
strafgesetzbliche Vorschriften verstoßen würde (vgl Art 20 Abs 2 B-VG).
Eine andere rechtliche Möglichkeit, sich gegen eine Weisung zur Wehr
zu setzen, hat er nicht, es gibt insbesondere keine „Weisungsbe-

9 Die betreffende Bestimmung der Bundesverfassung spricht zunächst davon, dass die
(auf Zeit gewählten oder berufsmäßig ernannten) Organe der Verwaltung diese „unter
der Lenkung“ der obersten Organe (des Bundes und der Länder) führen und
konkretisiert dies anschließend durch den Grundsatz der Weisungsgebundenheit der
Verwaltungsorgane. Lenkungs- und Weisungsbefugnis sind somit keine rechtlich
verschiedenen Instrumente.

10 Siehe dazu näher WEBER, Die mittelbare Bundesverwaltung (1987), 224 ff;
WEBER/PÖSCHL, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung
(2000), 88.

schwerde“. Eine inhaltliche Schranke findet die umfassende Leitungsbefugnis der obersten Organe des Bundes lediglich im organisatorischen Bereich, der vom Landeshauptmann in seiner Funktion als Landesorgan nicht gegenüber dem Bund zu verantworten ist.¹¹ Organisation und Materienvollzug sind jedoch in der Praxis überaus komplex ineinander verwoben, sodass eine trennscharfe Abgrenzung mitunter äußerst schwierig ist.

Die Lenkungs- und Weisungsbefugnis der obersten Organe des Bundes gegenüber dem Landeshauptmann wird in der Praxis durch die sogenannten „Erlässe“ realisiert. Der Erlass ist das wichtigste Instrument der Steuerung der Verwaltung unterhalb der Gesetzesstufe. Er ist, wenn ihm ein normativer, nicht nur auf den Einzelfall bezogener Inhalt zugeordnet ist, eine generelle Weisung¹² und ermöglicht – in den Schranken des Art 20 Abs 2 B-VG – die Durchsetzung des Willens der Oberbehörde gegenüber nachgeordneten Organen.¹³

Mit dem Instrument des Erlasses kann das Verhalten des Weisungsunterworfenen in detailliertester Weise gesteuert werden. Es ist nicht nur möglich, dem Weisungsunterworfenen Anweisungen darüber zu erteilen, wie im laufenden oder erst anhängigen Fällen zu entscheiden ist, sondern beispielsweise auch, dass in einzelnen Fällen oder auch generell Bericht zu erstatten ist, dass Akten zu übersenden sind oder auch dass Evaluierungen (Berichte) vorzunehmen sind. Mit anderen Worten: Das Instrument des Erlasses ermöglicht nicht nur eine Steuerung des weisungsunterworfenen Organs pro futuro, sondern auch eine intensive, evaluierende Kontrolle desselben.¹⁴

Unter diesem Aspekt scheint es auf den ersten Blick nicht recht verständlich, wenn einerseits der Gesetzgeber Berichtspflichten, Aktenvorlagepflichten uä ausdrücklich auch in Angelegenheiten der mittelbaren

11 WEBER, Mittelbare Bundesverwaltung, 225.

12 Der Erlass wird auch als Verwaltungsverordnung bezeichnet (ADAMOVICH/FUNK, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1987), 112 und 247; siehe auch ANTONIOLLI/KOJA, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1996), 159, zu den verschiedenen Bedeutungen des Begriffs „Erlass“.

13 Auf die Problematik von Erlässen, die Rechte und Pflichten des Einzelnen gestalten, also außenwirksam sind, kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Der VfGH hebt solche Erlässe als nicht gehörig kundgemachte Verordnungen auf. Dem Erlass haftet in der von der Reinen Rechtslehre geprägten Verwaltungskultur Österreichs etwas Anrüchiges an: „Dieses aus der älteren Amtssprache stammende Wort hat verschiedene Bedeutungen und ist daher mit Vorsicht zu verwenden, wenn seine Gebrauchsweise nicht überhaupt vermieden werden kann“, schreiben beispielsweise ANTONIOLLI/KOJA, Allgemeines Verwaltungsrecht, 159. Als ob mit der Elimination des Begriffs auch das Problem bereinigt wäre!

14 Siehe auch WEBER/PÖSCHL, Haftung, 91.

Bundesverwaltung in das Gesetz aufnimmt,¹⁵ können doch dieselben Erkenntnisse auch mit dem Instrument des Erlasses gewonnen werden. Offenbar empfindet es der Bundesgesetzgeber als erforderlich, mit der vollen Autorität des Gesetzgebers derartige Verpflichtungen vorzuschreiben.

Amtsbeschwerden

Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof als Gerichte des öffentlichen Rechts dienen ebenso der Rechtskontrolle der Länder und ihrer Organe wie jener des Bundes. Ob sie eine solche Kontrolle ausüben können, hängt von der Existenz beschwerdelegitimierter Parteien und ihrem Interesse an einer Sanktion rechtswidriger Verwaltungsakte ab. Beide Voraussetzungen liegen nicht immer in gleicher Weise vor. Wie in den Verfahren vor Bundesbehörden ist es daher auch im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung denkbar, dass rechtswidrige Verwaltungsakte ungesühnt bleiben, weil keine Partei vorhanden ist, die beschwerdelegitimiert wäre oder ein Interesse an einer Beschwerde hätte. Dem hilft das Institut der Amtsbeschwerde ab, das auf Grund bundesverfassungsgesetzlicher Ermächtigung (Art 131 Abs 2 B-VG),¹⁶ dem zuständigen Gesetzgeber erlaubt, Beschwerdemöglichkeiten gegen Bescheide wegen Rechtswidrigkeit auch abseits der konkreten Verletzung subjektiver Rechte vorzusehen. Auch wenn verschiedentlich bundesrechtliche Vorschriften derartige Amtsbeschwerden gegenüber Entscheidungen von (organisatorischen) Bundesorganen enthalten¹⁷ ebenso wie landesgesetzliche Vorschriften Amtsbeschwerden von Organen der Länder gegenüber Entscheidungen von Landesorganen vorsehen,¹⁸ so ist der Hauptanwendungsfall der Amtsbeschwerde doch die mittelbare Bundesverwaltung. Dieses Ungleichgewicht erstaunt, stellt sich doch bei einem vorurteilslosen Blick die Sachlage für Bundes- und Landesorgane gleichermaßen dar. Beide können prinzipiell in ihren Entscheidungen irren oder jenseits des Rechts stehenden Erwägungen unterworfen sein. Andererseits erstaunen die Amtsbeschwerden auch deshalb, weil dem

15 Folgende Rechtsnormen stellen lediglich eine kleine Auswahl dar: § 34 Abs 6 Biozid-ProdukteG; § 9a BäderhygieneG; § 64 Abs 2 ChemikalienG; § 40a KraftfahrG; § 36 LebensmittelG.

16 Nach dieser Bestimmung wird durch die die einzelnen Gebiete der Verwaltung regelnden Bundes- oder Landesgesetze bestimmt, unter welchen Voraussetzungen auch in anderen als den in Abs 1 angeführten Fällen Beschwerden gegen Bescheide von Verwaltungsbehörden wegen Rechtswidrigkeit zulässig sind.

17 Vgl etwa das Beschwerderecht des Präsidenten der Finanzlandesdirektion gemäß § 169 Abs 2 FinanzstrafG.

18 Vgl etwa das Beschwerderecht von Umweltanwälten nach den naturschutzrechtlichen Vorschriften der Länder (dazu näher BUSSJÄGER, Österreichisches Naturschutzrecht [2001], 152 ff).

Bund die bereits unter a) und b) angeführten Instrumente der Bundesaufsicht zur Verfügung stehen würden. Es handelt sich daher um eine Parallelität der Kontrolle.

Ministeranklage

Gemäß Art 142 Abs 1 lit e B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über die Anklage gegen einen Landeshauptmann, dessen Stellvertreter oder ein Mitglied der Landesregierung wegen Gesetzesverletzung sowie wegen Nichtbefolgung der Verordnung oder sonstigen Anordnungen (Weisungen) des Bundes in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung, wenn es sich um ein Mitglied der Landesregierung handelt, auch der Weisungen des Landeshauptmannes in diesen Angelegenheiten über Beschluss der Bundesregierung. Diese Anklagekaskade gegenüber Landesorganen unterscheidet sich krass von der Kargheit betreffend die Anklagemöglichkeit von Organen des Bundes: So kann gemäß Art 142 Abs 2 lit d lediglich gegen die Mitglieder der Bundesregierung und die ihnen hinsichtlich der Verantwortlichkeit gleichgestellten Organe gegen Gesetzesverletzung¹⁹ eine Anklage erhoben werden. Und auch dies nur durch Beschluss des Nationalrates. Dazu kommt noch die Anklagemöglichkeit gemäß Art 142 Abs 1 lit i gegen die Mitglieder einer Landesregierung wegen Gesetzesverletzung sowie wegen Nichtbefolgung der Verordnungen des Bundes in den Angelegenheiten des Art 11 Abs 1 Z 7 (Umweltverträglichkeitsprüfung) sowie wegen Behinderung der Befugnisse gemäß Art 11 Abs 9 B-VG durch Beschluss des Nationalrates oder der Bundesregierung.

Dass es in der Praxis kaum jemals zu einer Anklage nach Art 142 B-VG kommt, ist im Grunde ein Argument für die Beseitigung dieser geradezu unsachlichen Verfassungsrechtslage.

Rechnungshof, Volksanwaltschaft

Rechnungshof und Volksanwaltschaft treten im Rahmen der Kontrolle des Bundesvollzugs als Organe des Nationalrates (Art 122 Abs 1 B-VG) bzw hinsichtlich der Volksanwaltschaft auch des Bundesrates (Art. 148d Abs 1 B-VG) auf. Dabei handelt es sich nicht nur um Rechtskontrolle, sondern, was beim Rechnungshof schon durch die bekannten Prüfungskriterien Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (Art 126b Abs 5 B-VG) evident ist, auch um eine Effizienzkontrolle. Die Miss-

¹⁹ Besonders auffallend ist die krasse Ungleichbehandlung des Landeshauptmannes gegenüber den Mitgliedern der Bundesregierung hinsichtlich der Verletzung von Verordnungen (siehe auch SCHAMBECK, Regierung und Kontrolle in Österreich [1997], 75).

standskontrolle der Volksanwaltschaft (Art. 148a B-VG) geht ebenfalls über eine Rechtmäßigkeitskontrolle hinaus. Auch in der Kontrolle durch Rechnungshof und Volksanwaltschaft erweist sich im Übrigen die Abgrenzung von dem (der Kontrolle unterliegenden) Materienvollzug und dem (grundsätzlich nicht der Kontrolle im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung unterliegenden) Organisationsbereich als äußerst schwierig.

Für die Volksanwaltschaft kommt hinzu, dass die Kontrolle auf Grund der Konstruktion der mittelbaren Bundesverwaltung besonders umständlich ist. Die Beschwerden, die sich zumeist auf Sachverhalte im Rahmen der Tätigkeit von Landesbehörden beziehen, müssen bei einer Zentralstelle, nämlich der Volksanwaltschaft eingebracht werden. Die Volksanwaltschaft, die die Beschwerde zu bearbeiten hat, ermittelt jedoch nicht vor Ort, sondern ersucht das verantwortliche oberste Organ, den Bundesminister um Stellungnahme. Dieser hat sich an den zuständigen Landeshauptmann zu wenden, der Landeshauptmann wiederum erkundigt sich bei der Bezirkshauptmannschaft über den Sachverhalt.²⁰ Die Stellungnahme der Bezirkshauptmannschaft wird vom Landeshauptmann an den Bundesminister weiter gereicht und geht von dort an die Volksanwaltschaft. Dieses Verfahren ist äußerst ineffizient und langwierig, entspricht aber verfassungsrechtlichen Konstruktion der mittelbaren Bundesverwaltung und stellt im Grunde ein Argument für deren Beseitigung dar.

b) *Kontrollinstrumente in der selbständigen Landesverwaltung*

Durchführungsverordnungen

Etwas anders stellt sich die Rechtslage in der selbständigen Landesverwaltung (Art 11, 12, 15 Abs 1 B-VG) dar. In diesen Fällen agiert die Landesverwaltung, ohne den Weisungen des Bundes unterworfen zu sein. Dies muss für den Bund im Bereich des Art 15 Abs 1 B-VG irrelevant sein, vollzieht die Landesverwaltung doch in diesem Rahmen ausschließlich Gesetze des Landes selbst, was Bundesinteressen von vornherein wenig tangiert. Eine Rechtskontrolle (und nur eine solche kann im Bereich der selbständigen Landesverwaltung von vornherein in Betracht kommen) ist im Bereich der Länder von vornherein durch die verfassungsgerichtliche Kontrolle, insbesondere auch durch das Anfechtungsrecht der Bundesregierung gemäß Art 139 Abs 1 und Art 140 Abs 1 B-VG

²⁰ Eine Ausschaltung des Landeshauptmannes etwa durch eine Weisung der Bundesregierung oder eines Bundesministers, wonach die Bezirkshauptmannschaft unmittelbar an das oberste Organ zu berichten hätte, greift in die Organisationshoheit des Landes ein und überschreitet dadurch die Weisungsbefugnis im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung.

abgesichert. Dieses Anfechtungsrecht steht im Übrigen vice versa auch den Landesregierungen zu. Außer dieser verfassungsgerichtlichen Kontrolle kennt die österreichische Bundesverfassung auch kein Aufsichtsrecht in diesen Angelegenheiten.

Hingegen werden im Rahmen des Art 11 B-VG Bundesgesetze vollzogen sowie nach Art 12 B-VG Ausführungsgesetze der Länder, die auf Grundsatzgesetzen des Bundes beruhen. In diesen Fällen ist ein prinzipiell berechtigtes Interesse des Bundes, die Kontrolle über die Vollziehung von Bundesrecht durch die Landesorgane nicht zu verlieren, vorhanden.²¹ Tatsächlich sind solche Kontrollmechanismen auch im Bereich des Art 11 B-VG in beachtlicher Zahl vorhanden: Das wichtigste Instrument sieht Art 11 Abs 3 B-VG vor, wonach die Durchführungsverordnungen zu den in Abs 1 erlassenen Bundesgesetzen vom Bund zu erlassen sind. Diese eigentlich systemwidrige Vollzugskompetenz von Bundesorganen im Rahmen der selbständigen Landesverwaltung ist offenbar vom Gedanken geprägt, den ausführenden Organen nicht allzu Spielraum beim Vollzug einzuräumen. Der föderale Gehalt des Art 11 B-VG wird dadurch beträchtlich entwertet: Der Bund kann den Entfall des Weisungsrechtes dadurch kompensieren, dass er Rechtsvorschriften, die üblicherweise „nur“ in Erlässen enthalten sind, in Verordnungsform verpackt und dadurch im Übrigen auch noch nach außen rechtsverbindlich macht. Das, was gerade der Sinn des Art 11 B-VG ist, nämlich eine uneinheitliche Vollziehung, könnte somit wieder ausgehebelt werden. Diese Erwägung ist auch für die – gelegentlich wieder aufgewärmte – Diskussion um die Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung²² von Bedeutung. Solange Art 11 Abs 3 B-VG in der bestehenden Form vorhanden ist, besteht für den Bund ein sehr weitreichendes Instrument der Kompensation der in Art 11 B-VG verloren gegangenen Leitungsbefugnis über die Verwaltung in Form der Verordnungserlassung.

21 Kelsen/Frölich/Merkl, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Fünfter Teil (1922), 78, 240: „Immerhin entfällt in diesen Fällen eine wichtige Garantie für die Bundesgesetzsmäßigkeit der Verwaltung. Sie wird ersetzt durch die weitgehenden Bestimmungen über die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit; durch dieses Beschwerderecht soll die Rechtskontrolle über die Gesetzmäßigkeit dieser Vollzugsakte ermöglicht werden, hinsichtlich welcher der Instanzenzug nicht bis zu den Bundesministerien geht und auch ein Weisungsrecht der Bundesregierung nach Art. 103 nicht besteht.“

22 Die Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung war Programm der Bundesstaatsreform entsprechend der Perchtoldsdorfer Vereinbarung. Sie wurde auch im Bericht der Aufgabenreformkommission vom März 2001 zur Aufhebung vorgeschlagen. Für viele Anhänger des Vollzugsföderalismus ist die Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung (und Übertragung in die selbständige Landesverwaltung nach Art 11 B-VG) ist sie die Kompensation für weitgehende oder vollständige Verluste der Gesetzgebungskompetenz der Länder.

„Wahrnehmung der Einhaltung der vom Bund erlassenen Vorschriften“

Art 11 Abs 3 B-VG ist auch insoweit überschießend, als im B-VG eine für die Materien der Art 11 und 12 der Bundesverfassung angepasste, explizite Aufsichtsnorm zugunsten des Bundes existiert, die das oben angesprochene Kontrollbedürfnis hinreichend abdeckt: Gemäß Art 15 Abs 8 B-VG steht nämlich in den Angelegenheiten, die nach Art 11 und 12 der Bundesgesetzgebung vorbehalten sind, dem Bund das Recht zu, die Einhaltung der von ihm erlassenen Vorschriften vorzunehmen.

Offenkundig meint die Bestimmung etwas anderes als bloß der den psychologischen oder auch juristischen Erkenntnisvorgang der „Wahrnehmung“.²³ Aus Art 15 Abs 8 B-VG muss also jedenfalls ein Rechtsverhältnis ableitbar sein, dass den Bund berechtigt und die Länder verpflichtet. *Pernthaler/Weber* haben folgende Kompetenzen des Bundes aus Art 15 Abs 8 B-VG deduziert:

1. Art 15 Abs 8 B-VG durchbricht die Verschwiegenheitspflicht des Art 20 Abs 3 B-VG;
2. Der Bund ist berechtigt, Anfragen an die Länder zu richten, die sich auf die Gesetz- oder Verordnungsmäßigkeit der Landesvollziehung beziehen. Für diese besteht auch eine Beantwortungspflicht. Es können weiters im konkreten Fall über die Art der Vollziehung, Mitteilungen über bestimmte Entscheidungen und auch die Vorlage der Verwaltungsakte nach der Entscheidung verlangt werden.²⁴ *Pernthaler/Weber* schließen jedoch das Recht der Entsendung von Inspektionsorganen auf der Grundlage des Art 15 Abs 8 B-VG aus.²⁵ Weiters wird eine laufende Berichterstattung oder die Kontrolle aller beaufsichtigungs- oder die Vorlage aller beaufsichtigungsfähigen Verwaltungsakte als nicht gemäß Art 15 Abs 8 B-VG zulässig betrachtet.²⁶ Bundesaufsicht gemäß Art 15 Abs 8 B-VG ist somit ihrem Wesen nach auf Einzelfälle beschränkt.

Besondere Aufsicht im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung

Da Art 11 Abs 3 B-VG und 15 Abs 8 B-VG als nicht ausreichend betrachtet wurden, kennt Art 11 Abs 9 B-VG für die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG) noch eine besondere Aufsichtsnorm: Demnach stehen der Bundesregierung und den einzelnen Bundes-

23 PERNTHALER/WEBER, Bundesaufsicht, 48.

24 PERNTHALER/WEBER, Bundesaufsicht, 49.

25 PERNTHALER/WEBER, Bundesaufsicht, 49.

26 PERNTHALER/WEBER, Bundesaufsicht, 50.

ministern die Befugnisse zu, durch Bundesorgane in die Akten der Landesbehörden Einsicht zu nehmen (Z 1), die Übermittlung von Berichten über die Vollziehung der vom Bund erlassenen Gesetze und Verordnungen zu verlangen²⁷ (Z 2), alle für die Vorbereitung der Erlassung von Gesetzen und Verordnungen durch den Bund notwendigen Auskünfte über die Vollziehung zu verlangen (Z 3) sowie die in bestimmten Fällen Auskünfte und die Vorlage von Akten zu verlangen, soweit dies zur Ausübung anderer Befugnisse notwendig ist (Z 4). Abgesichert sind diese Aufsichtsrechte durch ein Anklagerecht des Nationalrates oder der Bundesregierung gegenüber den Mitgliedern der LReg beim VfGH (Art 142 Abs 2 lit. i B-VG).²⁸

Gerade für die selbständige Landesverwaltung ist demnach die Existenz einer Bundesaufsicht zu konstatieren, die weit über das bundesstaatstheoretisch gebotene Ausmaß hinaus geht und die selbständige Landesverwaltung nach Art 11 durchaus in die Nähe der mittelbaren Bundesverwaltung rückt.

Rechnungshof und Volksanwaltschaft

Rechnungshof und Volksanwaltschaft prüfen auch in der selbständigen Landesverwaltung. Die Kontrolle durch den Rechnungshof erfolgt rechtlich in Konkurrenz mit den Landeskontrolleinrichtungen, wie es die Landesrechnungshöfe sind, die in der Praxis durch Koordination gemildert werden kann. Die Volksanwaltschaft prüft dagegen lediglich, wenn das betreffende Land die Volksanwaltschaft zur Kontrolle der Landesverwaltung für zuständig erklärt hat.²⁹ Dort, wo dies nicht der Fall ist, wird die Kontrolle der Landesverwaltungen von den jeweiligen Landesvolksanwaltschaften übernommen. Im Rahmen der selbständigen Landesverwaltung agiert der Rechnungshof (Art. 122 Abs. 1 B-VG) als Organ des Landtages.

c) Kontrolle in der Auftragsverwaltung

Das Pendant zur mittelbaren Bundesverwaltung bildet in der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes die sogenannte Auftragsverwaltung gemäß Art 104 Abs 2 B-VG, mit dem Unterschied freilich, dass – analog zur wesentlich geringeren Formenbindung, die in der Privatwirtschafts-

27 Damit sind auch laufende Berichterstattungen zulässig.

28 Siehe dazu auch die Kritik an der Systemwidrigkeit dieser Vorschriften bei BUSSJÄGER, Die Kompetenzen des Bundes zur Regelung der „Umweltverträglichkeitsprüfung“ und „Bürgerbeteiligung“, JBl 1995, 698 f.

29 Dies ist gegenwärtig in allen Ländern außer Tirol und Vorarlberg der Fall. In diesen beiden Ländern bestehen gesonderte Organe zur Kontrolle der Landesverwaltung.

verwaltung vorherrscht – die Auftragsverwaltung verfassungsrechtlich von einer wesentlich geringeren rechtlichen Durchdringung gekennzeichnet ist. Quasi als Ausgleich, vielleicht auch als Resultat dieser geringeren rechtlichen Durchdringung ist die Auftragsverwaltung von einer mitunter geradezu chaotisch anmutenden Vielfalt wechselseitiger Bindungen, von Freiheit und Gebundenheit, gekennzeichnet. Zahlreiche dieser Bindungen finden sich im Stufenbau der Rechtsordnung unterhalb der Gesetzes-, ja sogar der Verordnungsstufe.

In der Bundesverfassung findet sich demgegenüber lediglich die Anordnung, dass der Landeshauptmann bzw die ihm unterstellten Landesbehörden in den Angelegenheiten der Auftragsverwaltung an die Weisungen des Bundesministers gebunden sind. In der Praxis sind Kontrolle und Aufsicht der Auftragsverwaltung inhärent. Als prägnantes Beispiel mag in diesem Zusammenhang die Verwaltung des öffentlichen Wassergutes gelten: Über dieses wird von Landesdienststellen disponiert, der Bund bindet jedoch das Vorgehen der Landesdienststellen an Überwachungsinstrumentarien. So bedarf die Veräußerung von öffentlichem Wassergut der Genehmigung durch Bundesorgane und zwar in sachlicher Hinsicht durch das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, sowie in finanzieller Hinsicht durch das Bundesministerium für Finanzen. Wir haben hier daher eine typische Doppel- bzw Mehrfachverwaltung vor uns. Überhaupt dürften im Bereich der Auftragsverwaltung solche Konstellationen häufiger vorkommen – ein Umstand, der ihre Effizienz stark beeinträchtigt.

Auch die Auftragsverwaltung unterliegt – selbstverständlich – der Kontrolle des Rechnungshofes und der Volksanwaltschaft.

2. Politische Kontrollinstrumente

a) *Kontrollinstrumente des Nationalrates und des Bundesrates*

Gemäß Art 52 Abs 1 B-VG sind der Nationalrat und der Bundesrat befugt, die Geschäftsführung der Bundesregierung zu überprüfen, deren Mitglieder über alle Gegenstände der Vollziehung zu befragen und alle einschlägigen Auskünfte zu verlangen sowie ihren Wünschen über die Ausübung der Vollziehung in Entschließungen Ausdruck zu geben.

Nach herrschender Meinung fällt sowohl die Interpellation³⁰ als auch das in der Praxis weniger bedeutsame Enqueterrecht³¹ hinsichtlich Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung grundsätzlich (siehe dazu auch unter b)) in die Ingerenz des Nationalrates und des Bundesrates. Diese Organisation mag dem System der Bundesverfassung entsprechen, ist aber in der Praxis äußerst unzweckmäßig, da die politische Kontrolle über ein relativ ortsfernes Organ, nämlich den Nationalrat oder Bundesrat, aktiviert werden muss, ein ebenso orts- und sachfernes Organ befragt wird und sich dieses erst die Information über den Landeshauptmann als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung und diesem Regelfall wiederum von der vollziehenden ersten Instanz besorgen muss.

Auch hier ist anzumerken, dass die Auffassung der mittelbaren Bundesverwaltung und Übertragung dieser Angelegenheiten in die selbständige Landesverwaltung durchaus der Effizienzverbesserung der Kontrolle und der Erleichterung politischer Partizipation dienen würde.

Das Interpellations- und Enqueterrecht bezieht sich nur auf Angelegenheiten der Verwaltung, nicht aber die Gesetzgebung und die Gerichtsbarkeit.³² Weisungsfreie Verwaltungsbehörden wie die UVS zählen nicht zur Gerichtsbarkeit, würden daher grundsätzlich der parlamentarischen Kontrolle unterliegen. Allerdings ist Gegenstand der parlamentarischen Kontrolle von NR und BR nur jener Bereich der Verwaltung des Bundes, der dem Einflussbereich der Bundesregierung, insbesondere ihrer Weisungsgewalt oder einzelner ihrer Mitglieder unterliegt.³³ Dies wäre wohl beim Landeshauptmann und den ihm unterstellten Landesbehörden, nicht aber beim UVS der Fall. Freilich ist überhaup strittig, ob die Tätigkeit der UVS auch bei der Vollziehung von Bundesge-

-
- 30 Siehe dazu PERNTHALER/LUKASSER, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer – Vorarlberg (1995), 230. WEBER, Mittelbare Bundesverwaltung, 357.
- 31 WALTER/MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁹ (2000), 224.
- 32 PERNTHALER/LUKASSER, Vorarlberger Landesverfassung, 230. WALTER/MAYER, Bundesverfassungsrecht, 221; MAYER, B-VG² (1997), 206.
- 33 ÖHLINGER, Verfassungsrecht⁴ (1999), 205.

setzen nicht ausschließlich selbständige Landesverwaltung ist.³⁴ Wenn sich der VfGH in einem derzeit anhängigen Verfahren³⁵ dieser Meinung anschließt, dann unterliegen die Entscheidungen der UVS von vornherein nicht der parlamentarischen Kontrolle des NR oder BR.

b) Kontrolle durch die Landtage

Die Kontrolle der Landesverwaltung durch die Landtage findet in den Angelegenheiten der Art 11, 12 und 15 B-VG statt. Hinsichtlich der mittelbaren Bundesverwaltung gilt synallagmatisch das zu a) Gesagte. Dies bedeutet, dass dem Landtag nach hM in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung kein Interpellationsrecht zukommt. Immerhin kann sich das Interpellationsrecht des Landtages auf organisatorische und dienstrechtliche Fragen der Verwendung von Bediensteten des Landes in der mittelbaren Bundesverwaltung sowie auf die Finanzierung des Personal- und Sachaufwandes dieses Verwaltungsbereiches durch

34 In diesem Sinne THIENEL, Verfassungsrechtliche Probleme der derzeitigen Ausgestaltung der unabhängigen Verwaltungssenate, in: Pernthaler (Hrsg.), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit (1993), 9 ff. Dieser Meinung hat sich mittlerweile auch der VfGH angeschlossen. Mit Beschluss des Verwaltungsgerichtshof vom 06.05.1998, ZI 96/21/0735, wurde hinsichtlich der Kostentragung gemäß § 47 Abs 5 VwGG im Wesentlichen ausgesprochen, dass die Kostenfolgen der fachlichen Tätigkeit der UVS in den Ländern sowohl zu Gunsten als auch zu Lasten der Länder zu gehen hätten. Ebenso trug der Verwaltungsgerichtshof in den Erkenntnissen vom 20.05.1998, ZI 98/03/0016, sowie vom 16.12.1998, ZI 98/03/0250, dem Land (Tirol) den Kostenersatz für Aufwendungen im Sinne des § 47 Abs 5 VwGG in Angelegenheiten auf, in denen der UVS in Verwaltungsstrafverfahren nach dem Tiertransportgesetz – Straße, BGBl Nr 411/1994, sowie dem KFG (und teilweise der StVO 1960) tätig geworden war. Mit Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 16.02.1998, ZI 98/03/0083, wurde der Bundeshauptstadt Wien (iVm Art 108 B-VG: entspricht Land Wien) der Kostenersatz in einer Angelegenheit aufgetragen, in welcher der UVS über den Entzug einer Gewerbeberechtigung zur Ausübung des Güterbeförderungsgewerbes im Rahmen seiner Zuständigkeit nach dem Güterbeförderungsgesetz 1995 als Berufungsbehörde entschieden hat. Dem gegenüber hat sich der Verwaltungsgerichtshof mit Erkenntnis vom 19.11.1997, ZI 97/09/0169, ausdrücklich gegen die neuere Spruchpraxis der Senate 3 und 21 gewendet und ausgeführt, der UVS sei zwar organisatorisch eine Landesbehörde; für welchen Rechtsträger er jeweils handle oder handeln hätte sollen, richte sich aber nach dem Gegenstand des Verfahrens und den in diesem Verfahren zu vollziehenden Rechtsvorschriften. Von einem derartigen Verständnis der Kostentragungspflicht gehe auch der Verfassungsgerichtshof aus (VfSlg 13037/1992). Die Ausführungen von THIENEL würden nicht dazu zwingen, die Tätigkeit des UVS aus dem Blickwinkel des § 47 Abs 5 VwGG, der auf einen funktionellen Aufgabenbegriff abstelle, als Landesverwaltung im funktionellen Sinn zu beurteilen bzw aufgrund fehlender Weisungsbindung aus dem Gesichtspunkt der Kostentragung von Aufwandsersatz vor dem Verwaltungsgerichtshof eine Verschiebung der Verbandkompetenz anzunehmen. Insoweit wurde in diesem Fall, nämlich der Entscheidung des UVS betreffend die Bestrafung nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz, dem Bund die Kostentragungspflicht aufgebürdet.

35 Es geht dabei um eine Klage des Landes Vorarlberg gegen den Bund wegen Nichtentrichtung von Zeugen- und Dolmetschergebühren gemäß § 76 Abs 5 und § 76a AVG, die in Verfahren vor dem UVS des Landes Vorarlberg aufgelaufen sind.

das Land beziehen.³⁶ Die Praxis geht im Übrigen den Weg, dass sie dem Abgeordneten, der in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung interpelliert hat, zumindest inoffiziell eine Antwort gibt. So kommt es in der Praxis zuweilen auch zu einer Duplizierung der Kontrolle in der mittelbaren Bundesverwaltung.

Hinsichtlich der weisungsfreien Verwaltungsführung durch die UVS ist (siehe unter a)) fraglich, ob und welcher parlamentarischen Kontrolle sie unterliegen.

C) Internationaler Vergleich

Der oben getroffene Befund lässt fragen, ob er im internationalen Vergleich singulär ist oder sich in den allgemeinen bundesstaatlichen Kontext einfügt.

1. Deutschland

Diesbezüglich kann auf das grundsätzliche Referat von Prof. Ronellenfitsch verwiesen werden. Es soll daher hier der Hinweis genügen, dass der Vollzug von Bundesrecht durch die Länder in Deutschland als den grundgesetzlichen Regeltypus darstellt.³⁷ Dabei handelt es sich jedoch um originäre Landesverwaltung. Daneben gibt es noch eine Bundesauftragsverwaltung, die zwar ebenfalls als echte Landesverwaltung bezeichnet wird, jedoch unter dem Weisungsrecht des Bundes steht.³⁸

2. Schweiz

Auch in der Schweiz ist der Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone der Regelfall (Art 46). Gemäß Art 49 Abs 2 der neuen schweizerischen Bundesverfassung wacht der „über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone“ Diese Formulierung beinhaltet sowohl Gesetzgebungs- als auch Verwaltungsaufsicht.³⁹ Als Aufsichtsmittel stehen dem Bund zur Verfügung: Die konkrete Beanstandung, das Kreisschreiben,

36 PERNTHALER/LUKASSER, Vorarlberger Landesverfassung, 230.

37 BLÜMEL, Verwaltungszuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts (1990), 869.

38 BLÜMEL, Verwaltungszuständigkeit, 887.

39 FORSTER, Eigenständigkeit der Kantone, Vorrang und Einhaltung des Bundesrechts, Bundesgarantien, in: Fleiner et al (Hrsg), Die neue schweizerische Bundesverfassung (2000), 135.

die Berichterstattung, die Inspektion oder die Genehmigungspflicht. In einer zweiten Stufe verfügt der Bund aber auch über – selten angewendete – Zwangsmittel, wie etwa die Ersatzvornahme.⁴⁰ Als ein wesentlicher Unterschied gegenüber der Verfassungslage in Österreich ist jedoch festzuhalten: In der Schweiz ist die Bundesaufsicht im Prinzip Rechtskontrolle, nicht Zweckmäßigkeitskontrolle und schon gar nicht Lenkung.⁴¹ Die Bundesaufsicht ist mit der „gebotenen föderalistischen Zurückhaltung auszuüben“ und hat „auf die Beseitigung offensichtlicher und grundsätzlicher Unzulänglichkeiten in der kantonalen Rechtsetzungs- und Verwaltungspraxis hinzuwirken.“⁴²

D) Zusammenfassende Bewertung der Aufsichtsinstrumente

Die Vielzahl der bestehenden Kontrollinstrumente der österreichischen Verwaltung insbesondere hinsichtlich der Landesverwaltungen und ihrer Organe erinnert an einen Ausspruch, der einem im Vormärz durch Dalmatien reisenden Engländer zugeschrieben wird: „Der größte Fehler der österreichischen Regierung liegt nicht so sehr in der Willkür seiner Beamten, als vielmehr in der Vervielfältigung der Schranken gegen die Willkür“. ⁴³

Wenn der Vollzug von Bundesrecht durch Landesorgane tatsächlich derartige Kontrollinstrumentarien benötigen würde wie wir sie in Österreich vor uns haben, wäre die Frage nach dem Sinn des Vollzugs von Bundesrecht durch Landesorgane zu stellen. Tatsächlich kann jedoch nach allem, was wir über die durchaus ansprechende Qualität des Rechtsvollzugs wissen, davon ausgegangen werden, dass der investierte Aufwand an Kontrolle nicht gerechtfertigt ist. Eine Verwaltungsreform kann daher, so meine ich, am Abbau dieser Reibungsverluste und Doppelverwaltung erzeugenden Kontroll- und Aufsichts bürokratien nicht vorbei. Das eng verflochtene System der Aufsicht und Verantwortlichkeiten muss gelichtet werden, ohne das aus dem demokratischen Bauprinzip resultierende Interesse des Bundes, den Vollzug von Bundesgesetzen einer **Rechtskontrolle** zu unterwerfen, zu gefährden. Dazu gehört auch, die Intensität der Steuerung der Verwaltung zurück zu drängen.

40 FORSTER, Kantone, 135.

41 BIAGGINI, Verwaltungsrecht, 138.

42 BIAGGINI, Verwaltungsrecht, 138 f.

43 Zitiert nach HEINDL, Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 – 1848 (1991), 143.

E) Ausblick auf die Verschiebungen im System der Aufsichtsinstrumente des Bundes durch die Verwaltungsreform

Die Verwaltungsreform, deren erste Ausbaustufe nunmehr in Form des Verwaltungsreformgesetzes 2001⁴⁴ vorliegt, führt indessen zu durchaus gewichtigen Verschiebungen in dem hier skizzierten System der Kontrolle und Aufsicht. So wird durch die Einschlebung des Unabhängigen Verwaltungssenates als zweite Instanz praktisch die mittelbare Bundesverwaltung in vielen Fällen „gekappt“. Zwar unterliegen die Bezirksverwaltungsbehörden noch immer der Weisungsbefugnis des Landeshauptmannes und dieser wiederum jener der Bundesminister. Damit ist die politische Legitimations- und Verantwortungskette nur in der Theorie gerettet. In der Praxis wird ein beträchtlicher Teil der Entscheidungsmacht auf die unabhängigen Verwaltungssenate übergehen, auf die die Verwaltung keinen Einfluss mehr hat. So wird der Landeshauptmann auf die Beachtung der Erlasse der Bundesminister durch die unabhängigen Verwaltungssenate keine Ingerenz nehmen können und wollen. Es kann der Fall eintreten, dass die Landesbehörden die Befolgung der Erlasse der Bundesministerien mit der Begründung einer entgegen stehenden Spruchpraxis des jeweiligen UVS verweigern, ohne dass der Landeshauptmann hierfür rechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann. Mit anderen Worten: Die alte Länderforderung einer Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung ist zu einem gewissen Teil erfüllt. Aber eben nur zu einem gewissen Teil und ohne dass die verwaltungsreformatischen Potentiale, die in diesem – politisch vorläufig nicht mehr weiter verfolgten Projekt – stecken, voll genutzt werden könnten. Weiterhin wird es Erlasse geben, höchstens mit dem Unterschied, dass ihre Nichtbeachtung unter Umständen sanktionslos ist. Es besteht sogar die Möglichkeit, dass die Zentralstellen des Bundes angesichts drohenden Steuerungsverlustes der Erlasse noch intensiver als bisher in die Produktion von (auch die UVS) bindenden Rechtsvorschriften, also von Verordnungen und womöglich sogar Gesetzen, flüchten. Diese Gefahr ist ebenso real wie die Möglichkeit, dass Berichtspflichten und Informationspflichten wie sie im Bundes-Berichtspflichtgesetz vorgesehen sind, exzessiv gehandhabt werden.

⁴⁴ Das Gesetz war zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Manuskripts (1. Februar 2002) zwar bereits beschlossen, jedoch noch nicht kundgemacht.

So ist der Ausblick zwangsläufig zwiespältig. Man kann die Verwaltungsreform durchaus als einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung betrachten. Der Weg zu einer nachhaltigen Abschlankung von Kontrolle und Aufsicht ist allerdings noch sehr lang und er wird uns wohl nicht immer direkt zum Ziel führen.

Bundesaufsicht in Österreich Instrumente, Praxis und Notwendigkeit

I. Einleitung

Österreich ist ein klassischer Verwaltungsstaat. Dies ist nicht negativ gemeint, sondern letztlich auf die Tatsache zurückzuführen, dass der Staat im Laufe der Geschichte den Anforderungen einer immer komplexer werdenden Gesellschaft gerecht werden musste. Der moderne Gesellschaftsgestaltungs- und Leistungsstaat bewirkte ein Anwachsen der Verwaltungsaufgaben in einem Ausmaß und einer Dynamik, die dem Ordnungsstaat des 19. Jahrhunderts fremd waren. Indessen weisen auch Staaten mit justizstaatlicher Orientierung mitunter hohe Staatsquoten auf.

In Zeiten knapper Budgets ist Verwaltungsreform zum einen Aufgabenreform, da die Verwaltung nur so dem Leitbild eines schlanken und effizient agierenden Staates gerecht werden kann. Zum anderen weist die Verwaltungsorganisation Strukturschwächen auf, die zum Teil durch die Bundesverfassung selbst bedingt sind. Darüber hinaus ist das Verhältnis von Rechtsstaatlichkeit und Föderalismus im Bundesstaat Österreich völlig unbefriedigend ausgestaltet. Eine Tatsache, die – wie noch aufzuzeigen sein wird – bereits bei Entstehung der Bundesverfassung bekannt war.

Österreich weist eine ausgeprägt verwaltungsstaatliche Tradition auf. Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass die österreichische Verwaltung sowohl vor Ort in den Ländern, als auch in den Zentralen beträchtliche Organisationsapparate eingerichtet hat. Die Verwaltung in Österreich ist somit doppelt organisiert. Dies gilt sowohl für die mittelbare wie auch für die unmittelbare Bundesverwaltung, die über eigene Organisationsapparate in den Ländern verfügt,¹ als auch für die Landesverwaltungen, die zum einen in den Ämtern der Landesregierungen Aufgaben besorgen und zum anderen dezentral bei den Bezirksverwaltungsbehörden eine Verwaltung aufgebaut haben.

¹ Im Bereich der Schulverwaltung sind dies die sogenannten Bezirks- und Landeschulräte. In der Sicherheitsverwaltung sind dies die Bundespolizeidirektionen und die Sicherheitsdirektionen auf Landesebene. Auch praktisch die gesamte Finanzverwaltung kommt dem Bund zu und ist dezentral über die Finanzämter und die Finanzlandesdirektion organisiert.

Wenn nun exemplarisch einige Instrumente der Bundesaufsicht betrachtet werden, so soll dies nicht in einer Betonung der Gegensätzlichkeit von zentralistischen und föderalistischen Aspekten geschehen. Wesentlich ist vielmehr die Diskussion an den Maßstäben für eine sinnvolle Verwaltungsform zu orientieren, die Effektivität und Bürgernähe staatlichen Handelns und unter einem Rechtsstaatlichkeit sicherstellen sollte.

II. Mittelbare Bundesverwaltung

Wenn man die Instrumente der Bundesaufsicht in Österreich betrachtet, so stellt sich als ein zentrales Element dieser Bundesaufsicht die „mittelbare Bundesverwaltung“ dar. Nach dem 4. Hauptstück des B-VG (Art 102 Abs 1 B-VG) ist die Vollziehung des Bundes im Bereich der Länder grundsätzlich vom Landeshauptmann und den ihm unterstellten Landesbehörden auszuüben. Die dort vorgesehene mittelbare Bundesverwaltung gehört zu jenen Einrichtungen, die dem österreichischen Verwaltungsaufbau ihre typische Gestalt geben. Die Verfassungsrechtslehre zählt sie seit jeher zu den „staatsrechtlichen Eigentümlichkeiten der österreichischen Bundesverfassung“.²

Die Konstruktion der mittelbaren Bundesverwaltung enthält ein beachtliches politisches Spannungspotential, das bereits in der Vergangenheit in einer Anklage der Bundesregierung gegen den Landeshauptmann von Salzburg wegen der Nichtbefolgung einer Weisung des zuständigen Bundesministers zum Ausdruck gekommen ist (Art 142 Abs 2 lit e B-VG).³ Das Strukturproblem der mittelbaren Bundesverwaltung besteht darin, dass als Chef der politischen Verwaltung in den Ländern an die Stelle des beamteten Landesstatthalters (Landespräsidenten) der Monarchie das durch Wahl legitimierte Organ „Landeshauptmann“ trat. Diese Problematik wurde indessen von Beginn an gesehen und bewusst in Kauf genommen.⁴

Art 103 Abs 1 B-VG, wonach in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung der Landeshauptmann an die Weisungen der Bundesregierung sowie der einzelnen Bundesminister (Artikel 20) gebunden ist, soll als ein Instrument der Bundesaufsicht hier nicht erörtert werden. Auf-

2 FROELICH, Staatsrechtliche Eigentümlichkeiten der österreichischen Bundesverfassung, ZfV 1921, 81 (85).

3 VfSlg 10510/1985.

4 FROELICH, Der Landeshauptmann als Organ der Bundesverwaltung, ZfV 1921, 10.

grund der politischen Realverfassung kommt diesem Instrument – abgesehen von dem oben zitierten Fall – kaum praktische Relevanz zu.

Betrachtet man die Entstehungsgeschichte der mittelbaren Bundesverwaltung,⁵ so ist auf die wirtschaftliche und außenpolitische Lage Österreichs im Jahre 1919 zu verweisen, die neben dem Partikularismus einzelner Länder und der Gefahr des Auseinanderbrechens des noch jungen deutsch-österreichischen Staates die Lösung der Verfassungsfrage als besonders dringlich erscheinen ließ:

Entscheidende Impulse für die Lösung des Verfassungsproblems gingen von den Ländern aus. In den Länderkonferenzen von Salzburg und Linz von 1920 wurde die Verfassungsfrage grundsätzlich behandelt. Nach den Länderkonferenzen war den Ländern jedoch die Initiative zur Ausarbeitung der Verfassung und zur Durchführung der Verwaltungsreform entglitten. Einen nicht geringen Anteil an der Ausgestaltung der Bundesverfassung hatten neben den politischen Parteien die Wiener Ministerialbürokratie und die Zentralstellen, die mit Kelsen, Merkl, Froehlich und Mannlicher über hervorragende Juristen verfügten.

Die Stellung der Verwaltung in den Ländern war in den einzelnen Entwürfen an den Organisationsvorstellungen der Monarchie und dem seit der Gründung der Republik geschaffenen Organisationszustand orientiert. Die mittelbare Bundesverwaltung wird in ihrer Entstehungsgeschichte als Kompromiss zwischen zwei Extremen gedeutet: Zum einen den Vorstellungen der Länder, die in ihrer radikalsten Form dahin gingen, eine föderalistische Staatsorganisation unter weitgehender Abschaffung der Wiener Zentralstellen einzuführen und zum anderen den gegenläufigen, am dezentralisierten Einheitsstaat der Dezember-Verfassung 1867 anknüpfenden Vorstellungen.

So erscheint die mittelbare Bundesverwaltung als noch immer relativ länderfreundliches Surrogat für eine - von den Ländern zunächst angestrebte - weitgehende Übertragung von Bundesaufgaben in den „eigenen Wirkungsbereich“, andererseits aber auch deutlich unter dem Aspekt der Verwaltungsreform „als ein Weg, der unseren Verhältnissen angepasst erscheint“, um eine Äußerung von Froehlich aus der Entstehungszeit des B-VG zu zitieren.⁶ Will man die Praxis und vor allem die Notwendigkeit der mittelbaren Bundesverwaltung bewerten, so erscheint interessant, dass Hans Kelsen bereits in der ersten Hälfte des Jahres 1919 einen Verfassungs-Entwurf vorlegte, der eine Dezentralisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Schaffung einer Landesverwaltungsge-

5 Vgl. WEBER, Die mittelbare Bundesverwaltung (1987), 33, 99 f.

6 FROEHLICH, Bundesverfassung 85.

richtsbarkeit vorsah.⁷ Vor der Verfassungsreform von 1929 trat Hans Kelsen neuerlich mit einem Reformplan an die Öffentlichkeit. Wörtlich führte Kelsen aus:

„Da die Verwaltungsgerichtsbarkeit nach geltender Verfassung dem Bunde vorbehalten ist, sodass die Länder – eine viel zu weitgehende Zentralisation! – derzeit nicht befugt sind, in ihre eigene Verwaltung eine Verwaltungsgerichtsbarkeit einzubauen, müsste die Bundesverfassung [...] alle Länder ermächtigen, Landesverwaltungsgerichte zu errichten, mit der Einschränkung, dass der Instanzenzug vom Landesverwaltungsgericht zum Bundesverwaltungsgericht – dem jetzigen Verwaltungsgerechtshof – offen bleibt.“ „Diesem Landesverwaltungsgericht wären auch die Funktionen zu übertragen, für die der Entwurf (der Verfassungsnovelle 1929) die Verwaltungssenate schaffen will“.⁸

Den „Grad der Zentralisation“ der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit bezeichnet Kelsen als schlechthin „unvereinbar mit der bundesstaatlichen Idee“.⁹ Dementsprechend suchte er mit der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit den gebotenen Ausgleich des rechtsstaatlichen mit dem föderalistischen Prinzip herzustellen.¹⁰

Diese Aussagen Kelsens fanden keine weitere Beachtung.

III. Rechtskontrolle der Verwaltung

Wenn die mittelbare Bundesverwaltung als ein Element der Bundesaufsicht bewertet werden soll, so erscheint wesentlich, auf diese Aussagen von Kelsen zu verweisen. Der Verfassungsgesetzgeber steht heute – wie 1929 – vor einem Grundproblem, das sich nicht in einer Auseinandersetzung zwischen einer föderalistischen und zentralistischen Ausgestaltung des administrativen Instanzenzuges erschöpfen kann. Es geht um eine Integration von Rechtsschutz und Föderalismus. Das rechtsstaatliche Prinzip ist heute – wie es schon Kelsen getan hat – in Beziehung zum föderalistischen Prinzip zu setzen. Dies ist die wesentliche Herausforderung, vor der heute jede Verwaltungsreform steht.

7 ERMACORA (Hrsg.), Die österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen (1982) 428.

8 KELSEN, Die Verfassungsreform, JBI 1929, 454.

9 KELSEN, Die Verfassungsreform, JBI 1929, 454.

10 KOBZINA, Die richterliche Kontrolle und die ausstehende Integration von Rechtsschutz und Föderalismus, JBI 1993, 205 (206).

Seit etwa einem Jahrzehnt weist der Verwaltungsgerichtshof – auf verschiedenen Ebenen – auf die krisenhafte Situation der Rechtskontrolle der Verwaltung in Österreich hin. Von verschiedenen Seiten – so auch vom BKA-VD und von den Ländern – wurden Modelle einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Stufe in den Ländern in die öffentliche Diskussion gebracht. Neben der Föderalisierung und Bürgernähe sind weitere Prämissen ein wirksamer Rechtsschutz im Sinne des Gemeinschaftsrechtes und die Konformität mit der EMRK.

Diesen Grundsätzen wird nur ein Modell einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit gerecht.

Die Instrumente der Bundesaufsicht sollen im Zusammenhang mit der Dringlichkeit einer Verwaltungsreform nicht im Spannungsfeld von zentralistischen und föderalistischen Ansätzen betrachtet werden. Instrumente der Bundesaufsicht haben nämlich zu einem nicht unwesentlichen Teil an der Verwirklichung von Rechtsstaatlichkeit in der täglichen Praxis des Verwaltungsvollzuges beigetragen. In diesem Zusammenhang sei das Institut der Amtsbeschwerde des Bundesministers gegen Rodungsbewilligungen gemäß § 170 Abs 8 Forstgesetz erwähnt. Von diesem Instrument hat der Bundesminister nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofes sparsam, aber mit einer Erfolgsquote von nahezu 100% Gebrauch gemacht.¹¹ Gerade am Beispiel des Forstrechtes wird deutlich, dass die Amtsbeschwerde als Instrument der Bundesaufsicht einen Beitrag zur Verwirklichung von Rechtsstaatlichkeit leisten konnte.¹² Im Wasserrecht wurde von den dortigen Amtsbeschwerdebefugnissen insgesamt lediglich in zwölf Fällen Gebrauch gemacht. Trotzdem wird dieses Instrument im Wasserrecht nicht als überflüssig erachtet. Als „Rute im Fenster“ trägt es letztlich auch ohne direkte Inanspruchnahme durch den Bund zu einem rechtsstaatlichen Vollzug bei.

Für die Zukunft indessen wird der Erfolg einer Verwaltungsreform in Österreich daran zu messen sein, inwieweit es gelingen wird, eine Integration von Rechtsstaatlichkeit und Föderalismus herbeizuführen.

Im nunmehr vorliegenden Entwurf eines Verwaltungsreformgesetzes 2001 erfolgt eine wesentliche Ausweitung der Zuständigkeit des Unabhängigen Verwaltungssenates als Berufungsbehörde im Anlagenverfahren. Dies ist ein Schritt in Richtung der Integration von Rechtsstaat-

11 Begutachtung des Verwaltungsreformgesetzes 2001 durch den Verwaltungsgerichtshof vom 31. August 2001, ZI 1701/16-Präs/2001, 14.

12 Von 1990 bis einschließlich 2000 wurde seitens des Bundesministers nach § 170 Abs 8 ForstG in insgesamt 45 Fällen von seinem Amtsbeschwerderecht Gebrauch gemacht.

lichkeit und Föderalismus. Ungeachtet der Frage der Vereinbarkeit der Konstruktion der Unabhängigen Verwaltungssenate mit den Anforderungen des Art 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention – die in Rechtsprechung und (zum überwiegenden Teil) auch in der Lehre jedenfalls grundsätzlich bejaht wird – genießen die Unabhängigen Verwaltungssenate jedoch nicht die besondere volle Rechtsposition von Gerichten, die sich zur Gewährleistung einer unabhängigen Rechtspflege historisch herausgebildet hat und als bewährt im B-VG verankert wurde.

So haben auch die Länder in ihrem bei Grabenwarter, Auf dem Weg zur Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, JRP 1998, 269, abgedruckten und näher dargestellten Entwurf vom Mai 1998 zur Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten in Aussicht gestellt, deren Mitgliedern ausdrücklich die richterlichen Garantien zu verbürgen (vgl. Art 134 B-VG in der Fassung dieses Entwurfes).

In Ansehung der österreichischen Verfassungstradition ist es nämlich keineswegs lediglich eine „Formsache“, ob weisungsfreie Verwaltungsbehörden oder „echte“ Gerichte tätig werden.

Die österreichische Verwaltung ist von einer legalistischen Rechtskultur geprägt. Der in diesem Zusammenhang erhobene Vorwurf ist, dass die Verwaltung zu stark prozess- und zu wenig ergebnisorientiert sei. Sie sei viel zu wenig gestaltungsfreudig und zu stark an Rechtsvorschriften ausgerichtet. Demgegenüber sollte der Begriff des „Politischen“ oder – in der Terminologie des Verwaltungsrechtes – die Ermessensentscheidung als positiv zu bewertendes Element angesehen werden.¹³

Anlässlich der Diskussion um die Entscheidungsbefugnis des Unabhängigen Verwaltungssenates als Berufungsbehörde in Anlageverfahren – kassatorisch oder reformatorisch – wird eine tiefgreifende Problematik sichtbar: Von Länderseite wird die Wandlung Österreichs vom Verwaltungsstaat zum Justizstaat befürchtet. Diese Problematik ist jedoch nicht eine für Österreich spezifische. Die „gerichtliche Intellektualisierung des Rechtsanwendungsprozesses“ lässt sich anhand der zunehmenden Kontrolldichte der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit darstellen.¹⁴

Die Frage nach der Notwendigkeit der Bundesaufsicht in Österreich ist ohne grundlegende Überlegungen zum Rechtsstaat an sich nicht mehr sinnvoll zu beantworten. Der moderne Leistungsstaat mit einer Fülle von Aufgaben muss im Sinne der Bürgernähe und Effektivität des Rechts-

13 Zu diesem Problem und zum Verhältnis der Staatsfunktionen im allgemeinen: BUSSJÄGER, Der Unbegriff des Politischen (1999).

14 FRANSSEN, 50 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Deutsches Verwaltungsblatt Heft 9 (1998) 413 (417).

schutzes in seiner Struktur der Administration einer grundlegenden Reform unterzogen werden. Diese Reform betrifft jedoch nicht lediglich das Instrument der mittelbaren Bundesverwaltung sondern der Administration an sich, egal, ob Bundes- oder Landesverwaltung. Ausgangspunkt hat dabei die bereits seit Entstehung der Bundesverfassung angedachte, jedoch bis heute ausstehende Integration von Rechtsschutz und Föderalismus zu sein.

Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit ist seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland dreistufig organisiert und wird in der ersten und zweiten Instanz von Landesgerichten wahrgenommen. In der Bundesrepublik Deutschland ist die Teilnahme der Länder auch an der Staatsfunktion Gerichtsbarkeit bundesstaatliche Normalität. An die Stelle von zwei- und dreigliedrigen administrativen Instanzenzügen sollte auch in Österreich die Kontrolle durch Landesverwaltungsgerichte treten. Nur so kann es zu einer dauerhaften Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes kommen. Dabei muss der Grundsatz vorherrschen, dass nur eine Verwaltungsbehörde in erster und letzter Instanz entscheidet.

IV. Verhältnis zum EU-Recht

Verfassungsrechtliche Vorkehrungen zur Sicherstellung der Durchführung von EU-Recht sind bei entsprechender Ausgestaltung und Effektivität positiv zu bewerten. Art 23d Abs 5 B-VG erfüllt diese Aufgabe jedoch nur unvollkommen. Dem Bund wird gegenüber den Ländern die Rolle einer Stelle zugewiesen, die die Einhaltung des Gemeinschaftsrechtes überwachen und sichern soll. Dabei bedient sich der Bund allerdings kaum tauglicher Mittel, indem er den Eintritt der Devolution von Umständen (einem Ausspruch des EuGH oder des EuG) abhängig macht, die seinem Einfluss entzogen sind. Ein Instrument der Bundesaufsicht liegt demnach nicht vor. Die Umsetzung des Gemeinschaftsrechtes durch den die Republik nach außen vertretenden Bund zu dem vom Gemeinschaftsrecht geforderten Zeitpunkt ist damit nicht sichergestellt. Im Hinblick auf die Umsetzungsdefizite könnte mit steigendem Zentralisierungsdruck gerechnet werden. Im wesentlichen geht es um eine Vereinfachung der Zuständigkeitsverteilung und um eine klare Abgrenzung der Kompetenzen. Hier birgt eine großzügige Föderalisierung die Gefahr der Zersplitterung in sich. Zwar können die Länder die auf Gemeinschaftsebene erzielte Angleichung nicht rückgängig machen, doch besteht die Möglichkeit, dass der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten nicht nur auf fünfzehnerlei verschiedene Weise ausgenützt wird, sondern um ein Vielfaches mehr. Die vorliegende Problematik wird

besonders an gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakten deutlich, die als sog. Querschnittsmaterien gleichsam „quer zur innerstaatlichen Kompetenzverteilung“¹⁵ liegen.

Diese Erkenntnisse und die im Laufe der EU-Mitgliedschaft Österreichs gesammelten Erfahrungen sollten dazu führen, die Kompetenzverteilung im Rahmen einer Bundesstaatsreform so abzuändern, dass Österreich seine Interessen gegenüber der EU möglichst wirksam verfolgen und seinen Verpflichtungen effizient nachkommen kann.¹⁶

Der zunehmende Zentralisierungsdruck im Zusammenhang mit gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen zeigt sich in der Regierungsvorlage zum Bundes-Berichtspflichtengesetz als Teil des Verwaltungsreformgesetzes 2001.

Ziel des „Berichtspflichtengesetzes“ ist die Schaffung eines parallelen Instrumentes zum „one-stop-shop“ im Anlagenbereich im Hinblick auf Berichtspflichten. In der Begutachtung wurde der Entwurf von Länderseite in vielen Bereichen kritisiert. Es ist hier nicht der Ort, auf diese Kritik näher einzugehen.

Da das Bundes-Berichtspflichtengesetz ein Element des Verwaltungsreformgesetzes-Verfahren darstellt, handelt es sich dabei um eine Art „Berichtspflichtenadministrationsgesetz“.

Der Bund soll auf diesem Wege seinen gemeinschaftsrechtlichen und internationalen Verpflichtungen im Berichtswesen gerecht werden können. Dies rechtfertigt auch die von den Ländern kritisierte Ermächtigung für den jeweils zuständigen Bundesminister im einzelnen durch Verordnung zu bestimmen, für welche Daten eine Übermittlungspflicht besteht und in welcher Weise die Daten zu übermitteln sind.

Gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen zwingen zu einem solchen einheitlichen, zunehmend zentralisierten Vorgehen.

Ein weiterer Aspekt solcher Aufzeichnungs- und Berichtspflichten ergibt sich aus § 55a des Wasserrechtsgesetzes 1959 (eingefügt durch BGBl I 1997/74), der im Wasserrecht die Aufzeichnungs- und Berichtspflichten im Rahmen der Europäischen Integration regelt. Der Bund muss nicht nur über Daten verfügen, um gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen der Datenübermittlung gerecht zu werden. Vielmehr bedarf der Bund dieser Daten auch, um seiner Planungsverantwortung im Bereich

15 EGGER, Die Durchführung von EU-Recht durch die Bundesländer in Österreich, ZÖR 1998, 443 (502).

16 HOLZINGER, Gravierende verfassungsrechtliche Änderungen im Zusammenhang mit einem österreichischen EG-Beitritt, JBl 1993, 2 (8).

der EU-Wasserrahmenrichtlinie nachzukommen. So werden die Zentralstellen nicht mehr im Vollzug als Instanzen in einzelnen Verwaltungsvorfahren tätig. Die Zentralstellen nehmen nämlich zunehmend Planungsverantwortung wahr, die ihrerseits durch Gemeinschaftsrecht vorgegeben ist. So wird einem modernen Verständnis des Bundesstaates im Verhältnis zur Europäischen Union Rechnung getragen. Nicht mehr die Überwachung des Vollzuges, sondern Planungsaufgaben von gesamtstaatlicher Bedeutung in Erfüllung europarechtlicher Vorgaben bleiben dem Bund vorbehalten.

V. Ausblick

Wenn bisher die Frage der Bundesaufsicht unter dem Blickpunkt der Rechtsstaatlichkeit diskutiert wurde, ist noch auf eine grundsätzliche Frage einzugehen.

Die Bundesaufsicht dient nicht nur dem Rechtsschutz, sondern repräsentiert das Instrument, das die Bundesminister zur Wahrung ihrer politischen Verantwortung einsetzen. Solange die politische Vollzugsverantwortung für zentrale Rechtsmaterien im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung beim Bund liegt, ist eine entsprechende Kontrolle bzw. das Wissen um den Vollzug der Materiengesetze sicherzustellen. Es ist in diesem Zusammenhang auf die jährliche Debatte im Nationalrat über den Vollzug des Forstgesetzes oder des Wasserrechtsgesetzes zu verweisen.

In diesem Zusammenhang ist auf das Urteil des Obersten Gerichtshofes vom 4. Juni 1996, ZI 1 Ob 3/96, zu verweisen, das in einer Amtshaftungssache ausgesprochen hat, dass die unzureichende personelle Ausstattung im Organisationsbereich des Landes in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung dem Bund zuzurechnen ist. Gegenüber einem geschädigten Dritten könnte sich der Bund somit nicht darauf berufen, dass nicht er, sondern das Land für die fehlerhafte Organisation zuständig sei. Die Art der Durchführung bestimmter Aufgaben innerhalb bestehender Organisationseinheiten kann somit nach Ansicht des Obersten Gerichtshofes von der Tätigkeit selbst nicht getrennt werden, sondern steht damit in einem so engen Zusammenhang, dass sie dessen Kompetenzzuweisung teilt.

Durch das im Verwaltungsreformgesetz 2001 vorgesehene Modell wird diese Frage weiter verschärft, da die bisher sachlich zuständigen Berufungsbehörden in den Ministerien, die einen guten Einblick in den Vollzug in den Ländern hatten, in Zukunft wegfallen. Es wird somit dem

Bund für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung ein Kontroll- bzw. Steuerungselement entzogen, obwohl die mittelbare Bundesverwaltung institutionell in der Bundesverfassung bestehen bleibt und der Bund somit aus amtschaftsrechtlicher Sicht auch für den Organisationsbereich des Landes zur Verantwortung gezogen werden kann.

Die Verwaltung muss sich stets neuen Herausforderungen und Problemen stellen.

Ein Instrument zukunftsorientierten Verwaltungshandelns im Bundesstaat ermöglichen die Vereinbarungen nach Art 15a B-VG. In diesem Zusammenhang ist auf die durch Bund-Länder-Vereinbarungen gegründeten Nationalparkverwaltungen in Form von Gesellschaften mit beschränkter Haftung zu verweisen, an denen Bund und Länder Anteile halten.

Damit wird im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung eine sinnvolle Kooperation von Bund und Ländern ermöglicht.

In diesem Zusammenhang stellt sich daher die Frage, ob nicht an die Stelle starrer Kompetenzen eine neue Flexibilität treten sollte. Die Erlassung von aufeinander abgestimmten Regelungen mittels Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern könnte erleichtert werden. Diese Vereinbarungen sollten unmittelbar anwendbar sein und nicht erst komplizierter Umsetzungsschritte bedürfen.

Eine sinnvolle Kooperation von Bund und Ländern ist jedoch auch im hoheitlichen Bereich denkbar. In diesem Zusammenhang ist auf einen Entwurf eines Bundesgesetzes zu verweisen, das am 10. Juli 2001 vom Ministerrat beschlossen wurde. Damit soll ein „Bundesamt für Ernährungssicherheit“ und eine „Österreichische Agentur für Ernährungssicherheit GmbH“ errichtet werden. Die Agentur soll Aufgaben auf dem Gebiet der Ernährungssicherheit wahrnehmen, die nicht dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen sind. Das Bundesamt für Ernährungssicherheit soll zur Vollziehung der dem Bund in unmittelbarer Bundesverwaltung zukommenden hoheitlichen Aufgaben auf dem Gebiet der Ernährungssicherheit zuständig sein. Einem Geschäftsführer der Agentur soll auch die Leitung des Bundesamtes für Ernährungssicherheit obliegen.

Dieses Modell könnte derart erweitert werden, dass hoheitliche Aufgaben von Bund und Ländern – unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Grenzen von Ausgliederungen – gemeinsam über eine Gesellschaft wahrgenommen werden.

In diesem Zusammenhang ist auch von der bestehenden Aufgabensplitterung in der Kompetenzverteilung von Bund und Ländern abzugehen und eine effiziente Verteilung der Staatsaufgaben anzustreben.

Zu beachten bleibt weiter eine konsequente Organisationsreform der Verwaltung unter Einbeziehung von Organisationsprivatisierungen und eine Verbesserung der Verwaltungseffizienz durch Beschleunigung von Verwaltungsverfahren sowie durch verstärkten Einsatz elektronischer Kommunikation („E-Government“).

Im Zusammenhang mit den Instrumenten der Bundesaufsicht tritt die Reformbedürftigkeit nicht nur der Verwaltungsorganisation sondern der Bundesverfassung selbst zutage. Diese Reform kann nicht in der Betonung eines Antagonismus von Bund und Ländern ihren Ausgang nehmen, sondern muss unter dem Aspekt der Bürgernähe und der Effektivität des Rechtsschutzes – letztere wird im besonderen vom Gemeinschaftsrecht gefordert – zu einer Integration von Rechtsschutz und Föderalismus führen. Darüber hinaus muss auch die Frage von politischer Vollzugsverantwortung des Bundes einerseits in Bezug zu einer effektiven Rechtsmäßigkeitkontrolle andererseits einer konsequenten Lösung zugeführt werden. Dies kann nur durch eine Bundesstaatsreform unter Einführung von Verwaltungsgerichten geschehen.

Die Praxis der Bundesaufsicht aus Sicht der Länder

A) Einleitende Bemerkungen

Das B-VG spricht in seinem Art 2 von „selbständigen Ländern“. Mit diesem Begriff verbindet man Unabhängigkeit und Selbstbestimmung. Wer das B-VG dann näher studiert, gewinnt sehr bald die Erkenntnis, dass die Selbständigkeit der Länder stark eingeschränkt ist. Die Länder sind in mehrfacher Hinsicht den Organen des Bundes untergeordnet.

Wenn man aus Sicht der Landesverwaltung die Praxis der Aufsicht des Bundes über die Länder behandelt, wird man zunächst eingestehen müssen, dass eine gewisse Aufsicht durchaus sinnvoll und zweckmäßig ist. Schwierig ist lediglich das richtige Maß der Aufsicht zu bestimmen und darin besteht die Kernaufgabe. Dazu ist es zunächst jedoch erforderlich, das System der Bundesaufsicht näher zu beschreiben.

Die Bundesaufsicht über die Landesverwaltung vollzieht sich in Österreich über zwei Schienen: Sie ist zum einen rechtsförmig, indem ihr Instrumente wie die Amtsbeschwerde, Berichtspflichten und Erlässe zur Verfügung stehen, zum anderen ist sie politischer Natur, indem sie über die politische Leitung der Landesbehörden durch Bundesorgane im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung erfolgt. Beide Aspekte der Bundesaufsicht sollen hier zur Sprache kommen.

Man kann daneben aber auch weitere Typologien vornehmen, nämlich eine Unterscheidung in traditionelle und neue Instrumente der Bundesaufsicht. Zu ersteren zählen gewiss die vom B-VG vorgegebenen Instrumente, zu letzteren jene, die sich seit dem Beitritt Österreichs zur EU heraus kristallisieren, nämlich die Kontrolle der Länder durch Bundesorgane bei der Umsetzung und Vollziehung von Gemeinschaftsrecht.

Im nachfolgenden Referat wird nicht nur eine Typologie der Bundesaufsicht vorgenommen, sondern es werden auch die praktische Bedeutung und die Probleme, die die Handhabung der Bundesaufsicht unter verwaltungsreformatischen Gesichtspunkten aufwirft, beleuchtet.

B) Typologie der Bundesaufsicht

1. Traditionelle Formen der Bundesaufsicht

a) *Amtsbeschwerden*

Gemäß Art 131 Abs 2 B-VG wird in den die einzelnen Gebiete der Verwaltung regelnden Bundes- oder Landesgesetzen bestimmt, unter welchen Voraussetzungen auch in anderen als den in Abs 1 angeführten Fällen Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof gegen Bescheide von Verwaltungsbehörden wegen Rechtswidrigkeit zulässig sind. Auf der Grundlage dieser Regelung hat der Bundesgesetzgeber (bezeichnenderweise hat fast ausschließlich der Bundesgesetzgeber von dieser Regelung bisher Gebrauch gemacht) in mittlerweile über 30 Gesetzen solche Amtsbeschwerdemöglichkeiten (siehe Anhang) verankert.

Es ist offenkundig, dass die Einrichtung der Amtsbeschwerde für die Zentralstelle ein bequemes Instrument ist, die ihr untergeordnete Behörde zu überwachen: Sie kann die Akten anfordern und auf Grund des Akteninhaltes prüfen, ob die Entscheidung der Behörde rechtskonform ist. Hält sie die Entscheidung der Behörde für rechtswidrig, kann sie eine Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof erheben und so die Rechtskonformität sicher stellen. Es steht dabei außer Zweifel, dass die Einrichtung der Amtsbeschwerde auf die Unterbehörden disziplinierend wirkt, indem sie diese zu einer möglichst der Rechtsanschauung der Zentralstelle und des Verwaltungsgerichtshofes Rechnung tragenden Vorgangsweise ermuntert.

Ebenso ist aber auch offenkundig, dass die Amtsbeschwerde Reibungsverluste erzeugt, indem sie in ein sonst abgeschlossenes Verfahren eingreift und indem sie in der Zentralstelle zur Aufrechterhaltung eines Überwachungsapparates beiträgt. Für den Rechtsunterworfenen ist die Amtsbeschwerde noch eine besondere Form der Zumutung, zwingt sie ihn doch, mit der Ausschöpfung der mit dem Bescheid erteilten Berechtigung inne zu halten, bis sicher gestellt ist, dass die Zentralstelle die Beschwerdefrist an den Verwaltungsgerichtshof verstreichen hat lassen. Im unglücklichen Fall, dass eine solche Beschwerde erhoben wurde, kann das Verfahren für Jahre hinaus unterbrochen sein.

Es gibt Amtsbeschwerden in einfacher und verschärfter Form: Die einfache Amtsbeschwerde ist jene, bei der der Zentralstelle lediglich das Recht eingeräumt ist, gegen einen Bescheid einer Verwaltungsbehörde Beschwerde zu führen. Wie die Zentralstelle rechtzeitig zur Information gelangt, dass ein Verwaltungsakt gegen das Recht verstößt, ist ihre Sache. Es ist offenkundig, dass solche Amtsbeschwerden vergleichs-

weise selten erhoben werden und dass sie sowohl für den Rechtsunterworfenen als auch für die untergeordneten Behörden vergleichsweise unproblematisch sind.

Eine Mittelstellung nehmen jene Verfahren ein, in denen eine Behörde selbst Partei eines Verfahrens ist (vornehmlich im Verfahren vor dem Unabhängigen Verwaltungssenat) und eine Beschwerdemöglichkeit gegen den Bescheid der entscheidenden Behörde hat. Diese Amtsbeschwerden dienen im Grunde der Wahrung der Interessen der Verwaltung gegenüber der entscheidenden Behörde. Sie stellen keine eigentlichen Instrumente der Bundesaufsicht dar. Die problematischste Form der Amtsbeschwerde sind jene Fälle, in denen die Landesbehörde der Zentralstelle die Verwaltungsakten zur Prüfung vorzulegen hat, ob eine Amtsbeschwerde erhoben werden soll. Das bekannteste Fallbeispiel ist § 170 Abs 8 Forstgesetz, der nun allerdings im Verwaltungsreformgesetz 2001 aufgehoben wird.

Im Amt der Tiroler Landesregierung wurden die bundesweiten Kosten für die Vorlagepflichten nach § 170 Abs 8 Forstgesetz wie folgt erhoben: Innerhalb eines Jahres (zwischen 1998 und 1999) wurden 2.330 Akten in Österreich dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft vorgelegt. Allein die Portokosten betrugen eine Viertel Million ATS. 2.330 Akten können im Ministerium jedoch nicht nur von einer Einzelperson erledigt werden, sondern müssten, sofern sie tatsächlich „bearbeitet“ werden, von mehreren Personen geprüft werden. Es wird eine enorme Erleichterung bedeuten, wenn dieser Aktentransport in Zukunft unterbleiben kann. Es hat sehr lange gedauert, bis die Überflüssigkeit dieser Bestimmung endlich erkannt wurde. Warum wird aber nicht auch an eine Aufhebung der übrigen Amtsbeschwerden gedacht? Wenn beispielsweise im Altlastensanierungsgesetz oder im Ärztegesetz ebenfalls derartige Amtsbeschwerden verankert sind, wäre auch deren Notwendigkeit zu überprüfen. Dasselbe gilt für die Amtsbeschwerde im Wasserrechtsgesetz. Es stellt sich die Frage, ob der Aufwand, der erforderlich ist, um die strikte Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu garantieren, wirklich durch den erzielten Nutzen gerechtfertigt ist. Es kann ja kein Einwand dagegen bestehen, wenn sich der Bundesminister und seine Beamten in bestimmten Einzelfällen bei der Behörde darüber erkundigen, wie ein bestimmtes Verfahren gehandhabt wird. Was jedoch problematisch ist, das ist die Häufigkeit und das Übermaß an Aufsicht.

Im Übrigen belasten derartige Aufsichtsbefugnisse nicht nur die Verwaltung, sondern auch den Bürger. Eine mögliche Erhebung einer Verwaltungsgerichtshofbeschwerde durch den Bundesminister erzeugt Reibungsverluste, die man vermeiden muss.

b) Berichtspflichten

Jedem Praktiker des Verwaltungsrechts sind die Unzahl von Berichtspflichten bekannt, mit denen er beinahe täglich konfrontiert wird. Vergleichsweise wenige sind in den Gesetzen selbst verankert, wenngleich es auch hier eine stattliche Anzahl gibt. Auch hier hat wiederum der Bundesgesetzgeber eine äußerst rege Aktivität entfaltet.

Bemerkenswerterweise ist eine solche gesetzliche Verankerung von Berichtspflichten sehr häufig gar nicht erforderlich. In den Angelegenheiten der Bundesverwaltung (sowohl der unmittelbaren als auch der mittelbaren) kann das übergeordnete Organ im Rahmen seiner Lenkungsbefugnis (Art 20 Abs 1 B-VG) von den nachgeordneten Organen die Übermittlung von Berichten verlangen, was auch reichlich gerne in Anspruch genommen wird.

Ähnlich wie bei den Amtsbeschwerden gibt es auch bei den Berichtspflichten durchaus gute Gründe, die für deren Existenz sprechen: Es ist ein wichtiges Anliegen, dass die obersten Organe der Vollziehung Kenntnis über die Vollziehung vor Ort erlangen, Rechtsetzung ist ohne solche Informationen praktisch unmöglich. Diese guten Gründe, die für Berichtspflichten sprechen, setzen allerdings voraus, dass die Informationen auch tatsächlich benötigt, verarbeitet und berücksichtigt werden. Ob dies tatsächlich immer der Fall ist, mag bezweifelt werden.

In diesem Fall ist ernsthaft zu fragen, wer im zuständigen Bundesministerium die einlangenden Informationen verarbeitet und ob daraus am Ende nicht nur ein bloßer Datenfriedhof wird.

c) Erlässe

Neben den klassischen Formen der Bundesaufsicht, der Amtsbeschwerde und der Berichtspflicht, dient ein ebenso klassisches Instrument der Verwaltung, der Erlass, der Durchsetzung der Bundesaufsicht. Mittels des Erlasses kann die Zentralstelle allerlei anordnen, um eine bundeseinheitliche Vollziehung zu gewährleisten. Dies wird oft als gutes Argument für ein möglichst enges Korsett gehalten, in das die Vollziehung gezwängt werden soll. Begründet wird dies damit, dass es verständlich sei, wenn eine möglichst einheitliche Vollziehung von Bundesgesetzen durchgesetzt werden soll. Dabei wird verkannt, dass es nicht um eine einheitliche Vollziehung von Gesetzen gehen kann, sondern um eine rechtskonforme, die sach- und bürgerorientiert ist.

Als ein besonders einprägsames Beispiel für Bundesaufsicht mittels Erlassen kann folgender Erlass des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vom 30. Oktober 2000¹ an den Landeshauptmann von Vorarlberg angeführt werden, der wie folgt lautete:

„Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft ersucht in allen Fällen von Anzeigen betreffend Verstöße gegen das (Bundes-)AWG um Bericht über den Ausgang des bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen eingeleiteten Verwaltungsstrafverfahrens.

Der Bericht hat zumindest durch Übermittlung einer Kopie der jeweiligen Strafverfügung bzw. des Straferkenntnisses oder des Aktenvermerkes/der Mitteilung über die Einstellung durch die jeweils zuständige Bezirkshauptmannschaft mittels Telefax (zu, Anm.) erfolgen.

Im Falle von Berufungen wird ersucht, das Berufungserkenntnis zu übermitteln.

Bei den jeweiligen Berichten wäre anzumerken, ob das Verfahren rechtskräftig abgeschlossen ist.“

Abgesehen von den diversen Flüchtigkeitsfehlern, die dem Verfasser des Erlasses unterlaufen sein mögen, zeugt der Erlass von keinem besonders tiefen Einblick in die Verwaltungspraxis. Man vergegenwärtige sich den Aufwand, der dadurch entsteht, dass nicht nur über den Ausgang von Verfahren zu informieren ist, sondern auch noch Aktenteile (und das auch noch mit Telefax, also ob der Postweg oder allenfalls das E-Mail nicht auch gangbare Möglichkeiten wären) zu übersenden sind! Zweifellos ist es ein grundsätzliches legitimes Interesse der Zentralstelle, über die Zahl und den Ausgang von Verwaltungsstrafverfahren Bescheid zu wissen. Ob dies nur durch Übermittlung von Akteninhalten erfolgen kann, ist jedoch sehr in Frage zu stellen. Man stelle sich auch die Beispielswirkung vor: Angesichts der vielen Tausend Verwaltungsstrafverfahren, die jede Bezirksverwaltungsbehörde im Jahr abzuwickeln hat, würde es den Verwaltungsapparat komplett lahmlegen, wenn jedes Ressort denselben Wunsch äußern würde. Zu guter letzt ist auch zu fragen, was die jeweilige Zentralstelle mit den Informationen, die ihr überbracht werden, anfängt. Kann sie diese Informationen in irgendeiner Hinsicht verwerten oder landen sie letztlich auf einem Datenfriedhof?

1 GZ 31 3504/162-III/1 U/00-Au.

d) *Bundesaufsicht in der Privatwirtschaftsverwaltung*

Die Landesverwaltungen führen die Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes im Rahmen der so genannten Auftragsverwaltung durch. Nach dem vorher Gesagten ist es nicht überraschend, dass der Bund natürlich auch nicht die Disposition über seine Vermögenswerte so ohne weitere Aufsicht den Ländern überlässt.

Die Erscheinungsformen der Bundesaufsicht in der Privatwirtschaftsverwaltung sind äußerst vielfältig: Sie reichen von Einvernehmensbindungen in der Förderungsverwaltung, Genehmigungspflichten der Disposition über Bundesvermögen bis zu Nachprüfungsakten vor Ort.

Als besonders plakatives Beispiel kann die Verwaltung des öffentlichen Wassergutes dienen: Die Disposition der mit der Verwaltung des öffentlichen Wassergutes betrauten Landesdienststellen wird von zwei Zentralstellen, nämlich dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie dem Finanzministerium überprüft.

Wenn also beispielsweise an einem öffentlichen Gewässer eine größere Baumaßnahme gesetzt wird, so ist dieses Projekt Gegenstand eines wasserrechtlichen Verfahrens. Die Ausführung des Projektes wird dann nach den Bestimmungen des Wasserrechtsgesetzes überprüft. Dieselbe Maßnahme ist aber auch Gegenstand der Überprüfung durch das zuständige Bundesministerium. Ein anderes Beispiel ist die Unterquerung eines öffentlichen Gewässers durch ein Leitungsrohr. Auch dieses bedarf einer Zustimmung durch die Vertreter des öffentlichen Wassergutes. Ähnliches spielt sich im Bereich der Förderungen ab: Es gibt in Österreich einen Araberzuchtverband, der seinen Sitz in Wien hat. Er erhält auch die einen oder die anderen Förderungen. Beispielsweise einen Bundesbeitrag von 33.000 ATS und eine Landesförderung in der Höhe von 22.000 ATS. Über diese geringfügige Förderung musste jedoch nicht nur ein Verwendungsnachweis erbracht, sondern auch ein Bericht über die geförderten Maßnahmen erstattet werden. Manchmal betragen die Förderungssummen nicht mehr als ein bis zweitausend Schilling und darüber werden detaillierte Aktenvorgänge abgewickelt.

Es ist offenkundig, dass diese Form von Auftragsverwaltung eine Doppelverwaltung darstellt, die äußerst verwaltungs- und damit kostenintensiv ist.

2. Neue Instrumente der Bundesaufsicht

Zu den zuletzt beschriebenen traditionellen Instrumenten der Bundesaufsicht sind insbesondere seit dem EU-Beitritt neue hinzu gekommen. Insbesondere das breite Gebiet der EU-Rechtsumsetzung erweist sich Reservoir für neue Überwachungsaufgaben der Zentralstellen des Bundes.

a) *Überwachung der EU-Rechtsumsetzung*

Das EU-Recht ist bekanntermaßen "bundesstaatsblind". Das bedeutet, dass der Mitgliedstaat gegenüber den Organen der Europäischen Union für die Einhaltung und Umsetzung des EU-Rechts verantwortlich ist, gleichgültig, ob es innerstaatlich Untergliederungen gibt, die, wie in einem Bundesstaat, selbständig für bestimmte Bereiche der Gesetzgebung und für Umsetzungen von EU-Recht zuständig sind. Die Säumigkeit dieser Untergliederungen entlässt den Mitgliedstaat nicht aus seiner Verantwortung. Daraus resultiert ein zunächst verständliches Interesse des Bundes, über den Stand der Richtlinienumsetzungen auf Landesebene unterrichtet zu werden.

In der Praxis werden daher die Länder auch immer wieder aufgefordert, über den Stand bestimmter Richtlinienumsetzungen zu informieren. Dies ist besonders dann von Bedeutung, wenn es um anhängige Vertragsverletzungsverfahren geht, in denen ein besonderer Rechtfertigungszwang gegenüber den Organen der Europäischen Union besteht. Zu beobachten ist jedoch, dass diese Kontaktnahme mit den Ländern, wenn man das Wort „Bundesaufsicht“ in diesem Zusammenhang nicht gebrauchen will, nicht nur durch ein Ressort, also beispielsweise das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, das hier prima vista als am stärksten betroffen erscheint, erfolgt, sondern auch durch weitere Bundesressorts, wie etwa das Bundeskanzleramt und je nach Betroffenheiten auch andere Ministerien, wie etwa das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Daraus resultiert mitunter eine chaotisch erscheinende Informationsgier des Bundes, die zu befriedigen für die Länder nicht immer leicht ist. Besonders augenfällig wird diese Administration von Parallelinformationen dann, wenn sich verschiedene Ministerien gleichzeitig über die Umsetzung ein und derselben Richtlinie sorgen.² Es sei an dieser Stelle hervor gehoben,

2 So jüngst bei der Anti-Diskriminierungs-RL geschehen. Siehe Schreiben Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vom 2.1.2001, GZ 10.102/01-IA 10/01; Bundeskanzleramt vom 21.11.2000, GZ 672.479/22-V/A/8/00.

dass die Praxis der Zentralstellen, die Umsetzung von Richtlinien, die (auch) in die Landeskompetenz fallen, mit der Forderung nach der Begründung einer Bundeskompetenz zu verknüpfen, sehr häufig dazu führt, dass wertvolle Zeit für die Umsetzung in einem fruchtlosen Kompetenzstreit zwischen Bund und Ländern verloren geht.³

Derartige Doppelgleisigkeiten des Informationsbedarfs kommen auch bei der Umsetzung internationaler Abkommen vor, so jüngst im Zusammenhang mit der Alpenkonvention.⁴

Im Übrigen zeigt die Praxis, dass die immer wieder anzutreffende Meinung, wonach schlechte Umsetzungswerte Österreichs auf die Säumigkeit der Länder zurück zu führen wären, unbegründet ist.

So betrafen beispielsweise mit Stand vom 25. Mai 2000 75% der vor dem EuGH anhängigen Vertragsverletzungsverfahren den Bund, 25% die Länder. Dies, obwohl bereits die Säumigkeit eines einzigen Landes ausreicht, eine Klage zu begründen. Bei den Verfahren der zweiten Stufe (begründete Stellungnahme der Kommission) und der ersten Stufe war das Verhältnis nicht viel anders.⁵ Insgesamt steht Österreich bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht mit einem Umsetzungsgrad von 94,4% knapp über dem EU-Schnitt und an 8. Stelle der 15 Mitgliedstaaten.⁶

b) *Bundesaufsicht via gemeinschaftsrechtliche und internationale Berichtspflichten*

Ein weiteres neues Instrument der Bundesaufsicht sind Berichtspflichten, die ihre Wurzeln im Gemeinschaftsrecht haben. Solche gibt es mittlerweile schon recht viele. Sie haben für die Zentralstellen des Bundes die angenehme Konsequenz, dass die Berufung auf sie eine weitere Legitimation des Informationsbedarfs entbehrlich macht. Sie existieren auch in internationalen Abkommen wie der Europäischen Sozialcharta oder auch der Alpenkonvention und ihren Protokollen.

Das Problem dieser wie anderer Berichtspflichten besteht im Übrigen weniger darin, dass der Angefragte unwillig ist, bestimmte, für den Anfrager hoffentlich nützliche Daten weiter zu geben, sondern vor allem

3 So geschehen bei der Umsetzung der DatenschutzRL und der IPPC-RL.

4 Siehe Schreiben Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit vom 15.6.2000, GZ 37.690/20-VII/2/01; Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vom 30.4.2001, GZ 25 5980/6-II/5U/01.

5 Vgl. BUSSJÄGER, Umsetzungszwang und Anpassungsdruck, in: Bußjäger/Kleiser (Hrsg.), Legistik und Gemeinschaftsrecht (2001), 16.

6 Vgl. Informationsblatt des Institutes für Föderalismus, Nr 3/2001.

darin, dass der Angefragte über diese Daten selbst nicht verfügt, sondern sie erst mühevoll erheben muss. Es lässt sich leicht vorstellen, dass dies zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand führt.

Die Praxis der gemeinschaftsrechtlichen Berichtspflichten soll nunmehr durch das Verwaltungsreformgesetz 2001 gesetzlich verankert werden. Man mag eine gewisse Ironie darin erblicken, dass dieses Instrument der Bundesaufsicht ausgerechnet in einem „Verwaltungsreformgesetz“ fixiert werden soll. Das Bundes-Berichtspflichtgesetz, das verfassungskonform so gedeutet werden muss, dass es nur im Bereich der mittelbaren Vollziehung des Bundes Anwendung findet, würde eine generelle Informationspflicht der Bezirksverwaltungsbehörde als zuständige Anlagenbehörde verankern, dem Landeshauptmann jene Daten zu übermitteln, die erforderlich sind, um gemeinschaftsrechtliche oder internationale Aufzeichnungs-, Melde- und Berichtspflichten im Zusammenhang mit Anlagen zu erfüllen. Die näheren Vorschriften würden in einer Berichtsverordnung auf der Grundlage des § 3 des Entwurfs getroffen werden.

Es ist zu befürchten, dass das Bundes-Berichtspflichtgesetz einen nicht unbeträchtlichen Teil von Einsparungen, die durch Optimierungen von Verfahrensabläufen im Zuge der Verwaltungsreform erzielt werden können, wieder zunichte macht.

Unter föderalistischen Aspekten ist offensichtlich, dass die Ansammlung von Datenmengen über Aspekte der Landesvollziehung und die Befugnis des Bundes, eine solche Ansammlung durchzusetzen, sowie qualitativ zu prüfen, dem Bund eine beträchtliche Aufsichtsrolle einräumt. Die Selbständigkeit der Landesvollziehung wird dadurch untergraben.

3. Verwaltungsreformatorische Aspekte der alten und neuen Bundesaufsicht

Die Beurteilung der Instrumente der Bundesaufsicht unter verwaltungsreformatorischen Aspekten fällt nicht minder kritisch aus, als jene unter föderalistischen Gesichtspunkten. Zwar ist zu konzedieren, dass die Bundesaufsicht auf die Landesbehörden auch einen gewissen erzieherischen Effekt aufweist: Eine Behörde, die sich ständig von der Amtsbeschwerde "bedroht" fühlt, wird im Regelfall ihr Verfahren möglichst ordnungsgemäß und penibel durchführen.

Auf der anderen Seite steht, dass die Bundesaufsicht auf beiden Seiten, sowohl auf Seite des Bundes, als auch des Landes, Ressourcen bindet. So kann es kommen, dass zur Wahrnehmung der Aufsicht ganze

Stäbe gebildet werden, während auf der Vollzugsebene Ressourcen dafür abgestellt werden müssen, die geforderten Informationen zu liefern.

Insgesamt wirkt die Praxis der Informationsgewinnung und –sicherung antiquiert: Sie beschränkt sich darauf, Informationen anzufordern. Wie diese Informationen verarbeitet werden, darüber gibt es keine Transparenz. Auf Grund bürokratischer Eigengesetzlichkeiten hat zudem die die Informationen anfordernde Stelle kein Interesse, die Art und Weise der Informationsgewinnung effizienter zu gestalten. Sie ist in erster Linie an der Erhaltung ihres eigenen Stabes interessiert.

Die Informationen laufen zudem häufig einbahnstraßenartig in eine Richtung. Zu einem Informationsaustausch, der gerade auch für die vollziehenden Stellen von großer Bedeutung wäre, zu einer Rückkoppelung, kommt es indessen nicht. Dies wirft für die Vollziehung demgemäß häufig die Frage auf, zu welchen Zwecken die gelieferten Informationen denn verwendet werden. Für die Verbesserung der Vollziehung werden sie in den häufigsten Fällen nicht verwendet.

Die gegenwärtige Struktur der Vertretung der Interessen Österreichs gegenüber der Europäischen Union läuft im Übrigen darauf hinaus, dass sich europäische Fachbruderschaften bilden, die im Interesse der Erhaltung der eigenen Positionen derartige Berichtspflichten sehr gerne auch auf der europäischen Ebene fixieren.

Aus all diesen Gründen fällt die verwaltungsreformatrische Beurteilung der Bundesaufsicht kritisch aus: Sie ist nur beschränkt tauglich, die Qualität der Vollziehung anzuheben, sie arbeitet mit antiquierten Mitteln und bindet Ressourcen, die anderswo effizienter eingesetzt werden könnten, in beachtlichem Maße.

4. Gegenstrategien

Die gemachten Bemerkungen lassen danach fragen, welche Gegenstrategien angedacht werden könnten, um einerseits legitime Informationsbedürfnisse des Bundes zu befriedigen, andererseits die Ressourcenverschwendung einzugrenzen. In Stichworten führe ich dazu einige Gedanken an:

- Informationsmanagement statt Aufsichts- und Kontrollbürokratie. Mitunter lässt sich durch informelle Kontaktnahmen, durch Koordinationsbesprechungen mehr an Informationen gewinnen als durch Übermittlung bloßer Datenmengen. Die Informationen sind zu verarbeiten und nicht nur aktenmäßig zu verwalten. Die Informationsflüsse sollen wechselseitig erfolgen. Ein Informationsmanagement

beruht auf Kooperation und Gleichrangigkeit, nicht aber auf hierarchischer Über- und Unterordnung.

- Das legitime Anliegen, Auskunft über die Vollziehung zu erlangen, wird nicht nur durch flächendeckende Einholung von Informationen befriedigt. In vielen Fällen genügen stichprobenartige Nachfragen, Erkundigungen. Die Effizienz von Rechtsvorschriften kann heute auch durch eine auf Stichproben beruhende Evaluation beurteilt werden. Auch Pilotversuche sind ein gutes Instrument, um bestimmte Wirkungen zu testen.
- Die Vertretung Österreichs gegenüber der EU muss nicht beim Bund monopolisiert werden. Es spricht nichts dagegen, in Angelegenheiten, in denen vorwiegend Landeszuständigkeiten berührt sind bzw. die von den Ländern zu vollziehen sind, die Länder mit der Vertretung Österreichs gegenüber der EU zu betrauen.
- Österreich muss entschieden gegen die Einführung weiterer gemeinschaftsrechtlicher und internationaler Berichtspflichten auftreten.
- Österreich leidet an einem Übermaß an Kontrolle. Aufsichtsmittel wie Amtsbeschwerden udgl sind abzubauen. Zur Kontrolle der Verwaltung sind genügend andere Organe berufen, wie etwa die parlamentarischen Organe und ihre Hilfsorgane (Volksanwaltschaft, Landesvolksanwälte, Rechnungshof, Landes-Rechnungshöfe).
- Die Selbständigkeit der Länder ist stärker zu beachten. Wenn ein Fall in Vorarlberg anders beurteilt wird als in Kärnten, weil die Umstände andere sind, ist es nicht nur keine Katastrophe, sondern ein auf die spezifische Situation angepasstes Vorgehen der Verwaltung.
- Die Kontrolle muss sich auf das Wesentliche zurückziehen. Es ist Aufgabe der Länder und ihrer Organe, sich gegen ein Übermaß an Kontrolle und Aufsicht zur Wehr zu setzen.

Anhang

Amtsbeschwerde-Überblick⁷

Gesetz	§	Eingeführt mit BGBl Nr	Bescheiderlassende Behörde/Organ	Zur Erhebung der Amtsbeschwerde zuständiges Organ	Vorlage der Entscheidungsunterlagen
[Forstgesetz 1975	170 Abs 8 ⁸	440/1975	LH/Bezirksverwaltungsbehörde	BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	zwingend vorgeschrieben]
Altlastensanierungsgesetz	10 Abs 3	I Nr 151/1998	Bezirksverwaltungsbehörde/Abänderung durch BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft möglich.	Hauptzollamt	---
Arbeitsinspektionsgesetz 1993	13	27/1993	LH/BM/UVS	BM für Wirtschaft und Arbeit	---
Ärztegesetz 1998	15 Abs 4 und 22 Abs 3	I Nr 169/1998	LH	BM für Soziale Sicherheit und Generationen	zwingend vorgeschrieben
Asylgesetz 1997	38 Abs 5	I Nr 76/1997	Unabhängiger Bundesasylsenat	BM für Inneres	---

⁷ Die nachfolgende Darstellung bewegt sich auf dem Boden der Rechtslage vom 1. Februar 2002.

⁸ Aufgehoben nunmehr mit Art 4 Z 1 des Verwaltungsreformgesetzes 2001. Das Gesetz ist zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Manuskriptes allerdings noch nicht kundgemacht.

Ausländerbeschäftigungsgesetz	28a Abs 1 (zuvor „28a“)	314/1994	UVS	BM für Wirtschaft und Arbeit	---
Ausländerbeschäftigungsgesetz	30 Abs 1	314/1994	LH	BM für Wirtschaft und Arbeit	---
Ausländerbeschäftigungsgesetz	30a	895/1995	LH	BM für Wirtschaft und Arbeit	---
Biozid-Produktengesetz	45	105/2000	UVS	BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	--
Börsengesetz 1989	64 Abs 3	555/1989	Berufungssenat (beim BM für Finanzen)	BM für Finanzen	---
Chemikaliengesetz 1996	17 Abs 6	I Nr 53/1997	LH	BM für Umwelt, Jugend und Familie	zwingend vorgeschrieben
Dentistengesetz	4 Abs 5	I Nr 45/1999	LH	BM für Soziale Sicherheit und Generationen	zwingend vorgeschrieben
Fremden- gesetz 1997	74	I Nr 75/1997	UVS	Sicherheits- direktion	---
Kraftfahr- liniengesetz	50	I Nr 203/1999	UVS	BM für Verkehr, Innovation und Technologie	---
Güterbe- förde- rungsge- setz 1995	21a	I Nr 17/1998	UVS	BM für Verkehr, Innovation und Technologie	---

Hochleistungsstreckengesetz	5 Abs 5 und 5a Abs 8	I Nr 81/1999	BM für Wissenschaft und Verkehr	BM für Wirtschaft und Arbeit	---
Kraftfahrzeuggesetz 1967	123 Abs 1	I Nr 103/1997	UVS	BM für Verkehr, Innovation und Technologie	---
Militärbefugnisgesetz	56	I Nr 86/2000	UVS/Datenschutzkommission	BM für Landesverteidigung	Beschwerdefrist beginnt mit Zustellung der Entscheidung an die Behörde.
Produktsicherheitsgesetz 1994	14 Abs 2	63/1995	UVS	BM für Soziale Sicherheit und Generationen	---
Sicherheitspolizeigesetz	91	201/1996	UVS/Datenschutzkommission	BM für Inneres	Beschwerdefrist beginnt mit Zustellung der Entscheidung an die Behörde.
Verkehrs-Arbeitsinspektion	16	650/1994	LH/UVS	BM für Verkehr, Innovation und Technologie	---
Wasserrechtsgesetz 1959	54 Abs 3 und 33b Abs 10	I Nr 155/1999	LH/Bezirksverwaltungsbehörde	BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	zwingend vorgeschrieben
Wasserrechtsgesetz 1959	116	I Nr 155/1999	LH/Bezirksverwaltungsbehörde	BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	über Verlangen des BM

Diskussion

Generalsekretär Mag. Werner Wutscher:

Die Frage der Amtsbeschwerde sehe ich pragmatisch. Nach Beseitigung der Amtsbeschwerde im Forstrecht wird sich der Bürger eben an den Verwaltungsgerichtshof wenden. Trotzdem sagen die Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofes in der Begutachtung zum Verwaltungsreformgesetz 2001, wonach der Bundesminister im Forstrecht von der Amtsbeschwerde sehr sparsam aber mit einer Erfolgsquote von nahezu 100% Gebrauch gemacht hat, über die Qualität der im Ministerium geleisteten Arbeit etwas aus. Selbstverständlich sind alle dem Ministerium vorgelegten Bescheide auch gelesen worden. Dies vor allem dann, wenn aus den Ländern der Anruf kam, Bescheide mögen aufgrund ihrer Rechtswidrigkeit beachtet werden. Zur Frage der Berichtspflichten möchte ich folgendes sagen:

Zum einen sollte mit Hilfe eines Datenpools – also mit moderner Informationstechnologie – das Problem gelöst werden. Wir haben zum anderen de lege lata das Problem, dass die Länder im Wege der mittelbaren Bundesverwaltung Daten auf Kosten des Bundes erheben. Dies kann schon bei der Fragestellung zu Koordinationsproblemen führen. Im Zusammenhang mit dem wasserwirtschaftlichen Planungsorgan sind wir dabei die gesamte Wasserversorgung in Österreich zu diskutieren. Derzeit endet das Ganze beim Landeshauptmann. In Zukunft bedarf es indessen der gesamtösterreichischen Betrachtung. Daher benötigt der Bund entsprechende Daten. Eine Möglichkeit wäre, über einen gemeinsamen Datenpool zu verfügen. Hier gibt es viele Vorfragen:

Wie werden Daten erhoben, wie werden sie eingespeichert, sodass man zugreifen und sie gemeinsam nutzen kann? Gerade das versuchen wir mit der anstehenden Novelle zum AWG zu lösen.

Warum die Berichtspflichten im Verwaltungsreformgesetz enthalten sind, habe ich versucht aufzuzeigen. In dem Moment, wo die UVS Berufungsinstanzen sind, fällt in vielen Bereichen das Wissen um den Vollzug weg und somit musste von Seiten des Bundes entsprechend reagiert werden.

Im Zusammenhang mit Fragen zur Tierzuchtförderung ist meiner Meinung das Problem gelöst. Die gesamte Tierzuchtförderung wurde umgestellt. Wir fördern auf Bundesebene nur mehr einen Verband. Die noch im Jahr 2000 bestehenden 16 Viehzuchtverbände existieren somit nicht mehr.

Zur Frage der Kontrolle möchte ich die Ausführungen des Herrn Landesamtsdirektors unterstreichen. Es besteht das Grundprinzip des Misstrauens. Das Problem sollte jedoch auf einer anderen Ebene diskutiert werden. Im Zusammenhang mit den Finanzmitteln sind bei Einsatz von Bundesmitteln bestimmte Kontrollbefugnisse verbunden. Im Agrarbereich besteht die Kritik sicher zurecht. Aufgrund der gesamten Förderungskontrolle der Brüsseler Bürokratie besteht für den Bund ein hoher Kontrollaufwand. Andererseits liegt Österreich bei den Anlastungen – im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten – beim sehr niedrigen Prozentsatz von 0,1% der Gesamtförderungssumme. Insgesamt droht jedoch bei den Kontrollen sicherlich eine überbordende Bürokratie und damit ein grundsätzliches Problem.

Ich selbst war im Verhandlungsteam für den Bund bei der gesamten Verwaltungsreform. Wir haben von den Ländern verlangt, sie mögen ihre Landesmaterien auf das Modell BH-UVS umstellen. Erst in der letzten Verhandlungsrunde haben wir von den Ländern Informationen darüber erhalten. Ich habe in unserem Ministerium analysieren lassen, was der Grundtenor der Stellungnahmen der Bundesländer Tirol, Burgenland, Oberösterreich, Niederösterreich und Vorarlberg ist. Von Länderseite wendet man sich prinzipiell gegen die Verschiebung mit folgenden Begründungen: Der landeseinheitliche Vollzug werde gefährdet. Es bestünde ein Informationsdefizit. Weiters betont man die überörtliche Bedeutung oder Auswirkung. Vorarlberg bildet hier eine Ausnahme. Vorarlberg hat einige Materien auf die Ebene des Modells BH-UVS verschoben. Ich darf in diesem Zusammenhang die Materien des Bundes nennen, die hinkünftig durch das Modell BH-UVS vollzogen werden: Apothekengesetz, Wasserrecht, Forstrecht und Gewerberecht. Nun Beispiele aus dem Land Tirol: Ausnahme vom Verbot, in einem Schutzgebiet Bienenstände aufzustellen, Bewilligung von Zirkusveranstaltungen, Belustigungen im Umherziehen, Mindestabstände bei Bepflanzungen, Bewilligung einer Begräbnisstätte außerhalb eines Friedhofes und Errichtung und Bewilligung von Jugendwohlfahrtseinrichtungen. Das sind also jene Bereiche, in denen die Länder bereit sind, die Kompetenz auf den UVS zu schieben. Ich möchte dies nur zur Klärung der Dimensionen nochmals betont haben.

Landesamtsdirektor Dr. Hermann Arnold:

Danke für die Information. Dazu muss ich folgendes sagen: Es ist so, dass die Länder in dieser Frage selbständig sind. Und ob die Politik der Länder von ihrer Selbständigkeit so oder anders Gebrauch macht, muss die Politik wissen und entscheiden und nicht die Beamten. Wahr ist, und das muss man auch nicht verschweigen, dass Politiker, die wieder

gewählt werden wollen – und das sind nicht wenige – sagen, wir müssen uns für gewisse sensible Bereiche – das ist etwa der Naturschutz – die sonst außerhalb unserer Steuerungsmöglichkeit geraten, bestimmte Einflussmöglichkeiten vorbehalten.

Ich zitiere etwas aus Wallnöfers Zeiten. Ich habe folgenden Fall noch genau in Erinnerung: Die Landespolitik wollte einem Großunternehmer viel Grund – es war landwirtschaftlicher Grund – geben, damit er ein großes Werk baut. Unser Grundverkehrsgesetz hat da ja ganz scharfe Trennungen, wenn man kein Bauer ist, ist man einmal weg vom Fenster. Es war die Frage: Kann der Unternehmer rechtens Grund erwerben? Ein Politiker, der einen gesunden Hausverstand und auch ein bisschen eine Vision gehabt hat, sagte, das darf es nicht geben, dass die Bewilligung nicht erteilt wird. Und dann ist das Ganze in der I. Instanz bewilligt worden und auf Grund irgendeiner Berufung zur II. Instanz, zur Landesgrundverkehrsbehörde, wo er keinen Zugriff mehr hatte, gekommen. Später hat er dann gesagt, das ist ein schönes Gesetz, wenn ich nicht einmal mehr sagen kann, was für das Land Tirol gut ist. Das habe ich in Erinnerung, und ich zitiere das nicht deswegen, weil ich es lächerlich machen will, sondern weil ich davon überzeugt bin, dass es Situationen gibt, wo man sich einem „unabhängigen Forum“ nicht ausliefern will.

Aber die Gefahr, dass man einem Politiker vorwirft „*Mach das*“ und der sagt „*Ich kann leider nichts machen*“, ist natürlich mit diesen Schritten schon gegeben. Und das wird beim Bund nicht viel anders sein. Die Problematik bleibt bei den ganzen neuen Formen der Rechtskontrolle und es wird sich herausstellen, ob es funktioniert oder nicht, das liegt ja nicht an den Beamten. Weil die Beamten haben das zu tun, was letztendlich der Politiker sagt.

Dr. Johannes Müller:

Gerade dieses nette Zwiegespräch der beiden Referenten hat demonstriert, dass die Selbständigkeit der Länder wirklich in Frage gestellt ist: Was geht es letztlich den Bund an, ob eine Landesregierung oder ein Landtag die Zuständigkeiten so oder anders zuordnen will. Was geht das den Bund an, außer wir sind wirklich in einem Einheitsstaat, in dem die Verantwortung des Bundes auch die Länder voll umfasst. Das ist eine erste kritische Bemerkung, die sich eigentlich über das heutige Thema hinaus auf den ganzen Vorgang der Verwaltungsreform der letzten Monate bezieht. Das Referat von Landesamtsdirektor Arnold würde ich in einer Forderung zusammenfassen, die er auch fast wörtlich ausgesprochen hat, nämlich: Nicht so hundertprozentig, Konzentration auf das Wesentliche. Ich glaube, das ist ein Auftrag, den wir in der Verwaltung

ernst nehmen müssen, weit über die Bundesaufsicht hinaus. Wir haben in einer landesrechtlich geregelten Verwaltungsaufgabe festgestellt, dass nur 1,6% der Bewilligungsverfahren zu einer negativen Erledigung führen. Da kann die Lösung nur die sein, diese Bewilligungspflicht aufzuheben. Es gibt die bekannte Pareto-Regel (80:20) und ich finde, Herr Generalsekretär Wutscher hat mit seinen Ausführungen zur Amtsbeschwerde ein geradezu klassisches Beispiel geliefert. Von 1.400 Verfahren, die im Ministerium durchgeführt wurden, führen 17 Fälle zu einer Änderung im nachfolgenden Verwaltungsgerichtshofverfahren. Das ist vom Aufwand her aufs Höchste fragwürdig. Danke.

Univ.Prof. Dr. Herbert Haller:

Ich möchte drei Bemerkungen machen, eine zulasten des Bundes, eine zulasten der Länder und eine zulasten der Universitäten. Die erste zulasten des Bundes. Sie wissen, dass die Bundesverfassung irgendwann einmal versucht hat, einen zweigliedrigen Instanzenzug einzuführen und nur in Ausnahmefällen einen dreigliedrigen. Das ist lange gescheitert und ich habe das Gefühl, diese Aufsichtsrechte des Bundes haben mit einem Grund, so wie damals dieser ganz langsame Abschied vom dreigliedrigen Instanzenzug. Es gibt halt in den Ministerien Abteilungen und da sind hervorragende Leute und man sagt, wir verkürzen den Instanzenzug, wenn der Abteilungsleiter in Pension geht. Aber da sind dann noch Vizeabteilungsleiter da, die auch was werden wollen. Man hat im Personalbereich bisweilen nicht die nötige Härte, weil man ja verdiente Mitarbeiter hat, die es verdienen würden, wenn sie auch noch Abteilungsleiter werden und nun muss man für sie eine Berichtsabteilung haben.

Dieser Gedanke soll allerdings auch in den Ländern nicht so ganz fremd sein. Es wird immer wieder hervorgehoben, jedenfalls ist das mein sicherlich falsches Vorverständnis, dass es in Tirol pro Kopf der Bevölkerung auch viel mehr Hofräte gibt als in Vorarlberg. Es wird immer gesagt, die Vorarlberger Landesverwaltung ist knapp, präzise, hervorragend und in Tirol gibt es halt ein paar Häuptlinge mehr, aber das ist nur eine Nebenbemerkung. Die Bemerkung in Bezug auf die Kontrollen. Es gibt sehr viel Kontrolle und weniger Akteure, auch ich habe bisweilen das Gefühl, ob man vor lauter Kontrolle noch etwas tun kann? Aber es ist halt eine Frage bei diesen Kontrolleinrichtungen. Ich habe von einer Studentin eine Diplomarbeit schreiben lassen, die hervorragend war. Sie hat die Landesrechnungshöfe und die Kontrollämter verglichen und da kam heraus, dass ein Land die wirklich schönste Regelung mit einer vollen Unabhängigkeit des Landeskontrollamtes hat. Ich habe das voller Stolz einem Kenner der Materie in diesem Land gesagt. Dieser hat gemeint, ja

natürlich ist das bei uns so gut geregelt, weil der Präsident des Landesrechnungshofes muss ja vorher beim Landesamtsdirektor fragen gehen, ob er was publizieren darf.

Und das ist jetzt die Frage, die ich mit der Universität verknüpfen will. Ich sehe schon, dass im kleinen Bereich und ich bin wirklich ein Verfechter jeglicher Subsidiarität, manchmal die Dinge halt nicht ganz sachlich bezogen sind. Da gibt es also Gruppen, Lobbys, da gibt's Freundschaften, da gibt es einfach Dinge, die nicht dem reinen Vollzug dienen. Selbstverständlich soll das Gesetz alle diese Unterschiedlichkeiten des Burgenländischen und des Tiroler Klimas als ein bewegliches System ermöglichen und diese Spielräume geben, aber eine gewisse Einheitlichkeit vom Sachbezug her, muss gegeben sein. Und ich habe bemerkt, die Universitäten entscheiden oft ein bisschen ungerecht und wir waren froh, wenn es da eine Aufsicht im Ministerium gab, weil der Ministerialbeamte war nicht sein Assistent. Es waren nicht seine Förderungsmittel, waren nicht seine Räume, sondern er konnte distanziert, sozusagen in Äquidistanz, also halbwegs vernünftig entscheiden. Das heißt, wie kann man Subsidiarität mit dem Rechtsstaat verknüpfen? Indem wir individuelle – und da glaube ich, hat Österreich eine tolle Kultur – Rechtsansprüche, die man durchsetzen kann, haben. Je eher wir einen verkürzten Instanzenzug haben und die Sache schnell geht, desto mehr kann der Bürger es sich auch leisten, Rechtsschutz, etwa bei einem Unabhängigen Verwaltungssenat oder beim Verwaltungsgerichtshof, zu suchen. Das heißt, Subsidiarität mit unserer Kultur des Rechtsstaates verbunden, dann können wir dieses Vertrauen geben, mit dem Hintergrund, zwar nicht den Beamten fürchten lassen, dass wir zum Verwaltungsgerichtshof gehen, aber wenn was passiert, wir es uns auch zeitmäßig und kostenmäßig noch leisten können. Dankeschön.

Univ.Ass. Mag. Christian Ranacher:

Ich darf mir eine kurze Bemerkung erlauben zum Referat von Generalsekretär Wutscher, der – wenn ich das jetzt richtig rekapituliere – gemeint hat, der Art 23d Abs 5 B-VG würde dem Bund eine überwachende Funktion über die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in den Ländern zuweisen. Ich glaube, dass man diesen Norminhalt der Bestimmung nicht unterstellen kann, weil Art 23d Abs 5 B-VG meiner Meinung nach genau das Gegenteil anordnet, indem er zwar die Länder zur Umsetzung und zur Durchführung von Gemeinschaftsrecht verpflichtet, aber ausdrücklich kein Überwachungsrecht von Bundesstellen – im Unterschied zur Parallelbestimmung in Art 16 Abs 5 B-VG – vorsieht. Und er gewährleistet so eine gewisse Umsetzungshoheit oder Umsetzungsautonomie der Länder, was sich auch darin ausdrückt, dass die Gemeinschaftsrechtskonformität

der Landesumsetzung gerade nicht vom Bund beurteilt werden soll, sondern – wie es in Art 23d Abs 5 B-VG vorgesehen ist – vom EuGH. Ich denke also, dass man eine Überwachungsfunktion des Bundes, die es vielleicht in Formen nicht hoheitlicher Bundesaufsicht in der Praxis gibt, aus Art 23d Abs 5 B-VG nicht ableiten kann und ich möchte hier die Frage im Raum stehen lassen, ob es solch einer Überwachung der Umsetzung in den Ländern überhaupt bedarf, da diese ja ohnehin direkt gemeinschaftsrechtlich zur ordnungsgemäßen Umsetzung verpflichtet sind und selbstverständlich wie Bundesstellen auch an den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen gebunden sind. Danke.

Mag. Christian Glasel:

Ich möchte eine kurze Anmerkung machen zum Referat von Herrn Dr. Arnold. Unser Erlass betreffend Bericht über den Ausgang von AWG-Strafverfahren hat damit zu tun, dass wir mit der Vollziehung der EU-Abfallverbringungsverordnung betraut sind. Darin ist vorgesehen, dass von der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen Personen auszuschließen sind, die abfallrechtliche Verstöße begangen haben. Wir haben diese Thematik auch an der vorjährigen Abfallrechtsreferententagung diskutiert und der Vertreter des Amtes der Tiroler Landesregierung hat das zur Kenntnis genommen. Ich möchte auch darauf hinweisen, dass es sich um keinen so großen Aufwand handelt, wie aus dem Referat vielleicht hervorgeleuchtet ist. Die geforderten Berichte über den Ausgang von Verwaltungsstraßverfahren haben nichts zu tun mit der Übersendung von irgendwelchen Aktenteilen, wir wollen nur wissen, ob eine rechtskräftige Bestrafung erfolgt ist bzw als Erleichterung wäre angeboten gewesen eine Kopie des Straferkenntnisses oder der Strafverfügung zu übermitteln. Und so viele Strafverfahren gibt es auch nicht. Wir haben eine Untersuchung über rechtskräftige Bestrafungen der letzten fünf Jahre machen lassen und daraus ist ersichtlich, dass es kein großer Aufwand ist, da es nicht sehr viele Bestrafungen gibt.

HR Dr. Ludwig Staudigl:

Zwei Bemerkungen sind mir ein Anliegen: Zunächst zur sogenannten „Länderliste“. Hier stellt sich die Frage, ob die Länder überhaupt bereit sind, Zuständigkeiten von der Landesregierung auf die BH hinunterzugeben oder dem UVS zu übertragen? Ich kenne die niederösterreichische Liste, wir haben sie gemacht. Wir haben dabei festgestellt, dass in den meisten Fällen bereits die Zuständigkeit bei der Bezirksverwaltungsbehörde liegt. Die Verpflichtung zur Dezentralisierung ist in der NÖ Landesverfassung vorgegeben und ist daher für uns der Regelfall. Das, was eigentlich in Niederösterreich noch übrigbleibt, besteht im

Wesentlichen darin, in den betroffenen Rechtsvorschriften anstelle der Landesregierung den Unabhängigen Verwaltungssenat einzusetzen. Wir gehen davon aus, dass mit dem Verwaltungsreformgesetz ein konzentriertes Bewilligungsverfahren für Anlagen geschaffen werden soll. Und daher ist es vordringlich, jene Landesgesetze – und dabei vor allem jene landesgesetzlichen Bewilligungsverfahren – her zu nehmen, die auch tatsächlich für Anlagen relevant sind, und dort die Regelungen so anzupassen, damit das konzentrierte Verfahren auch die Bewilligung aus dem Landesvollzugsbereich umfassen kann. Ich glaube, das muss man zur Länderliste dazusagen, das ist nämlich die Vorgabe für die Auswahl der Rechtsvorschriften und nur so ist diese Liste zu verstehen.

Und etwas weiteres müsste man noch anmerken, wenn hier fast exotisch anmutende Bewilligungspflichten genannt werden: Das Verwaltungsreformgesetz ist nur ein Pfeiler der Verwaltungsreform. Genauso wesentlich sind für die Erreichung der Ziele die Deregulierung und die Maßnahmen zur Bereinigung der Verwaltungsabläufe. Diese genannten Bewilligungspflichten wären gerade Beispiele, die in dieser Runde eigentlich erst zum zweiten Pfeiler der Verwaltungsreform gehören. Es geht hier dann nicht mehr um die Frage „Soll diese Zuständigkeit von der Landesregierung auf die BH übergehen?“, sondern vielmehr um die Frage „Brauchen wir diesen Bewilligungstatbestand überhaupt noch?“. Diese Information bzw. die Kenntnis dieser Vorgaben ist meines Erachtens unbedingt notwendig für das Verständnis dieser „Länderlisten“.

Und jetzt zum zweiten Punkt: dem Berichtspflichtengesetz. Auch hier glaube ich, darf man dieses Berichtspflichtengesetz nicht isoliert sehen. Was steht meines Erachtens dahinter? Hinter diesem Gesetz steht die Sorge der Länder vor immer neuen Berichtsaufträgen, die nicht vorhersehbar sind und daher in der Landesadministration als neue zusätzliche Aufgabe begonnen werden müssen. Wir erwarten uns als Länder von diesem Gesetz klar definierte Berichtspflichten in der mittelbaren Bundesverwaltung, die bereits beim Vollzug der einzelnen Materien berücksichtigt werden können. Dadurch könnte die Beschaffung der für die Erfüllung der Berichtspflicht notwendigen Informationen bereits in den Verwaltungsablauf eingeplant werden. Die notwendigen Daten würden dann derart aufbereitet vorliegen, dass sie im Berichtszeitpunkt nur mehr weitergeleitet werden müssen. Probleme bereiten uns jene Ersuchen um Berichte, die Daten erfordern, die in dieser Form gar nicht vorliegen. Unvorhersehbare und dadurch gar nicht in den Verwaltungsablauf einplanbare Berichtserfordernisse sollen aufgrund des Berichtspflichtengesetzes nur mehr die Ausnahme darstellen. Ich glaube schließlich, dass auch zum Berichtspflichtengesetz unbedingt noch ein Auftrag zur Durch-

forstung und Deregulierung der bestehenden Berichtspflichten in Bundesgesetzen gehört. Danke.

Bezirkshauptmann Dr. Paul Wöll:

Ich bin Bezirkshauptmann von Lienz und einer von denjenigen, die das Reformgesetz umzusetzen und zu vollziehen haben werden. Mein Vorredner hat mir wesentliche Punkte meiner Wortmeldung schon vorweggenommen. Wir sind sicher bereit und bereiten uns darauf vor, dass die erstinstanzliche Tätigkeit größer werden wird und wir sind auch der Meinung, dass wir das schaffen werden, wobei es natürlich im personellen Bereich einige Ergänzungen werden geben müssen, auch der räumliche Bereich kommt dann dazu.

Wo wir ein bisschen Sorge haben, das ist diese Berichtspflicht, und wenn die so gehandhabt wird, wie wir es jetzt hören, oder wie wir sie jetzt teilweise gewohnt sind, vor allem aus dem Bereich der Generaldirektion für öffentliche Sicherheit, um ein anderes Ministerium als Beispiel zu nehmen. Diese will wissen, wie viele afghanische Staatsangehörige seit 1995 fremdenbehördlich behandelt worden sind und zwar nach einem ganz genauen Raster. Das ist dann überhaupt nur möglich, wenn sich jemand zweieinhalb oder drei Tage hinsetzt und alle Akten aushebt. Das kann so sicher nicht sein, sondern es müsste so sein, wie mein Vorredner gemeint hat, und das wäre auch meine Bitte und mein Wunsch, dass man also Berichtspflichten so versucht zu definieren, dass sie in der täglichen Verwaltungsarbeit schon inkludiert sind und dann als Nebenprodukt – ich will nicht sagen Abfallprodukt – der Tätigkeit eben denen, die sich für diese Dinge interessieren, auch zur Verfügung stehen. Den Bürger interessiert, dass sein Ansuchen schnell, rasch und so wie er es will, erledigt wird, aber es gibt auch offenbar noch andere, die dieses Tun der Behörden der I. Instanz danach noch evaluieren, auswerten, forschen usw. müssen. Danke vielmals.

Sektionschef DI Gerhard Mannsberger:

Nachdem die Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof mehrfach angesprochen und hier prominent immer der Forst genannt wurde, ich fachlich dafür im Ministerium zuständig bin, möchte ich ein paar Sätze dazu sagen. Ob das, was der Herr Generalsekretär gebracht hat, jetzt für oder gegen das Instrument spricht, das will ich überhaupt nicht diskutieren. Ich persönlich glaube, dass es eher dafür spricht als dagegen. Das ist aber nicht das Thema oder das Anliegen. Zu der ganzen Diskussion möchte ich nur sagen, dass sich gerade die Beamten, die dafür zuständig sind, also Bezirksforsttechniker, die Landesforstdirektoren oder auch die

Juristen, die die Bescheide in den I. und II. Instanzen ausstellen, massiv gegen diese Abschaffung ausgesprochen haben. Das möchte ich aber nur am Rande erwähnen. Die Frage ist eigentlich vielmehr, welche Alternativen gibt es, um dasselbe Ergebnis zu erzielen bzw welches Ergebnis wir überhaupt erzielen wollen. Da bin ich also ganz beim Herrn Landesamtsdirektor Arnold, dass man sehr kritisch hinterfragen muss und soll, was man eigentlich mit diesen Instrumentarien erreichen will. Ich glaube, das können wir nur lösen, wenn wir uns gemeinsam – Bund und Länder – zusammensetzen, und das einmal sehr emotionslos ausdiskutieren: was wollen wir eigentlich erreichen, wie weit soll zB der Mut zur Lücke gehen, etc? Da bin ich völlig bei ihnen, Herr Landesamtsdirektor! Diese Diskussion ist meines Erachtens noch nicht wirklich ausreichend geführt worden.

Damit sind wir schon beim zweiten Thema, nämlich der Berichtspflicht. Das ist genau dasselbe Thema: was will ich eigentlich erreichen? Diese Sorge der Länder teile ich, weil wir die selben Sorgen auf Bundesebene mit der EU und überhaupt den ganzen internationalen Prozessen haben, das heißt, auch hier werden wir die Diskussion sehr nüchtern führen müssen: was wollen wir überhaupt erreichen, was geschieht mit den Daten, mit den Berichten, die dann übermittelt werden, welche Ergebnisse werden dann erzielt? Ich glaube, ein ganz wichtiger Punkt – der auch ganz kurz angesprochen wurde – ist hier das Datenmanagement, das Informationsmanagement, das Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung und zwar über alle Bereiche hinweg.

Ein dritter Punkt, der mir auch zu wenig in der ganzen Verwaltungsreform noch andiskutiert oder überhaupt nicht diskutiert wurde, das ist der ganze internationale Bereich, also nicht nur die EU, sondern auch andere internationale Prozesse, die für die nationale Umsetzung relevant sind. Der internationale Bereich, wie ich das aus meinem Fachbereich sehe, gewinnt immer mehr an Bedeutung, nimmt immer mehr Einfluss auf nationale Aktivitäten und daher ist die Frage, wie man sicherstellt, gerade als kleines Land Österreich, dass wir hier unsere Positionen bestmöglich vertreten können. Das ist aber bei der ganzen Verwaltungsreform überhaupt nicht andiskutiert worden. Der Herr Landesamtsdirektor hat gesagt, dass das dann zB beim Naturschutz ein Ländervertreter sei. Da habe ich überhaupt kein Problem, nur derzeit hat der Ländervertreter genau dasselbe Problem wie der Bundesvertreter, er bringt keine halbwegs einheitliche Position zustande – ohne jetzt über den Kamm scheren zu wollen – aber er muss mit einer Position dort auftreten und die stark vertreten können. Dieses Thema haben wir noch nicht wirklich gut gelöst, ich weiß das von den angrenzenden östlichen Nachbarn, zu denen wir gute Kontakte haben, die ihre neuen Strukturen aber genau darauf auslegen.

Die Beitrittskandidaten schauen ganz genau, ob sie mit der gewählten Struktur in den verschiedenen Politikbereichen ihr Land bestmöglich in Brüssel, in New York, oder wo auch immer vertreten können. Diese Diskussion – glaube ich – sollte noch dringend geführt werden.

Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger:

Zu zwei Bemerkungen von Ranacher und Müller. Ich glaube, dass die Selbständigkeit der Länder tatsächlich ganz massiv gefährdet wird, vor allem durch eine mentale Geisteshaltung, die Zuständigkeiten der Länder gleichzeitig als Aufgaben des Bundes wertet. So wird es als Aufgabe des Bundes betrachtet, wie effizient die Landesverwaltung in ihrem Bereich organisiert ist. Ganz typisch ist der Fall des UVS: Was man dem UVS geben soll, das wird von Land zu Land unterschiedlich bewertet. Vom Bund wird danach getrachtet, dass hier eine mehr oder weniger flächendeckende Übertragung an den UVS erfolgt. Auf der anderen Seite steht, dass der Bund selbst – wenn man die riesigen Bereiche der Bundeskompetenzen sich anschaut – bei der Übertragung von Zuständigkeiten auf die UVS auch nur sehr punktuell vorgeht. Bei der Gewerbeordnung haben wir es, beim Wasserrecht haben wir es zum Teil, beim Forstgesetz noch einen kleineren Teil und beim Apothekengesetz wieder mehr. Es ist sehr unterschiedlich und da haben wir – wenn man ganz offen ist – einen Fleckerteppich. Bei den Ländern werden wir einen Fleckerteppich bekommen und beim Bund auch.

Die Bemerkung von Ranacher finde ich sehr gut. Auch hier ist die Frage der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht ganz typisch: Natürlich vertritt der Bund die Republik nach außen, aber es ist die Umsetzung von vornherein ein Bundesthema und kann aus seiner Sicht sowieso nur einheitlich erfolgen.

Vielleicht noch eine kurze Bemerkung zu Berichtspflichten, zu Informationen. Ich glaube, dass sich im Einklang mit den internationalen Entwicklungen, siehe Aarhuskonvention usw, angesichts dessen, dass wir stärkere zivilgesellschaftliche Komponenten bekommen, also eine Kontrolle der Verwaltung durch die Bürger, vor allem die Kontrolle der Landesverwaltung durch den Bund sich eher zurückziehen wird können. Eben weil wir hier durch die Zivilgesellschaft neue Kontrollformen hereinbekommen. Ich darf jetzt den beiden Herren jeweils Gelegenheit geben, gestellte Fragen zu beantworten.

Generalsekretär Mag. Werner Wutscher:

Im Zusammenhang mit den Einwänden, wonach es den Bund nichts angehe, in welchem Ausmaß im autonomen Landesvollzug Materien auf die Ebene BH-UVS verschoben werden, möchte ich festhalten, dass ich meine Erfahrungen aus dem Verhandlungsprozess an dem ich selbst als Verhandler teilgenommen habe, wiedergegeben habe.

Die Länder forderten in diesem Zusammenhang immer wieder aus dem Bereich der Bundesverwaltung Unterlagen. Es hat dies die Zollverwaltung, Gerichtsorganisation und die Buchhaltungsreform betroffen. Von Seiten des Bundes diskutierte und akkordierte man dies dann mit den Ländern. In ihrem Bereich möchten die Länder, obwohl sie beim Bund Mitsprache einfordern, den Bund nicht teilhaben lassen. Dies ist eine politische Bewertung, die ich einleitend klarstellen möchte.

Die Frage der Amtsbeschwerde ist für den Bund erledigt. Der Bürger muss sein Recht vor dem Verwaltungsgerichtshof suchen.

Im Zusammenhang mit den Ausführungen von Prof. Haller möchte ich betonen, dass ich seit einem Jahr im Ministerium bin. Seit letztem Jahr haben wir insgesamt 4 Sektionen, 14 Gruppenleitungen und 23 Abteilungen aufgelöst. Bei Universitätsreformen kann man hier durchaus Anleihen nehmen. Auch sind in unserem Haus an die 2500 Verfahren weggefallen. Anders wäre eine solche Organisationsreform nicht möglich gewesen, wobei wir vom Modell BH-UVS großen Gebrauch gemacht haben.

Ich möchte nochmals in diesem Zusammenhang die Bedeutung eines gemeinsamen Datenmanagements betonen.

Die Deregulierungsliste stellt – da bin ich mit dem Herrn Bezirkshauptmann und mit Herrn Hofrat Staudigl einer Meinung – einen Kernpunkt dar.

Die Grundintention des Modells BH-UVS im Verwaltungsreformgesetz betrifft nicht nur Anlagen. Der Bund hat etwa auch bei Wasserentnahmen, die keine Anlagen darstellen, eine Verlagerung auf dieses Modell vorgenommen. Daher sollten auch die Länder entschlossener für ihre Vollziehung dieses Modell übernehmen. Es sollte – gerade unter dem Aspekt einer allfälligen künftigen Landesverwaltungsgerichtsbarkeit – dieses Modell nicht nur auf die mittelbare Bundesverwaltung beschränkt bleiben.

Die Frage von Herrn Mag. Ranacher stellt ein Missverständnis dar. Ich habe lediglich eine aus Bundessicht unbefriedigende Situation dargestellt. Der Bund kann bei Säumnis der Länder erst nach einer verurteilen.

den Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes handeln. Das sind Fragen die ich grundsätzlich ansprechen wollte, ohne dabei zu behaupten, dass dies unter die Bundesaufsicht fallen würde. Aus Sicht des Bundes ist es einfach unbefriedigend, dass er erst agieren kann, wenn der EuGH bereits seine Verurteilung ausgesprochen hat.

Die Frage der Außenvertretung ist von Sektionschef Mannsberger bereits angesprochen worden. Es ist sicherlich ein zentraler Punkt, in welchem Ausmaß die Länder in der Lage sind mit einer Stimme zu sprechen. Ich glaube, damit im großen und ganzen die hier gestellten Fragen beantwortet zu haben.

LAD Dr. Hermann Arnold:

Wenn jemand noch etwas außer über die Hofräte wissen will. Ich habe inzwischen nachgerechnet, wir haben 700.000 Einwohner und 70 Hofräte. Trifft auf 10.000 einen, das wird es schon vertragen. Der Vergleich hinkt natürlich immer, die Vorarlberger schaffen sie ab, aber nicht die Personen, sondern nur die Titel.

Aber was ich noch zum Herrn Sektionschef sagen wollte wegen der Geschichte, dass die Forstleute dagegen sind. Das ist richtig. Die Forstleute sind eine eigene Lobby. Kollege Brandtner wird mir bestätigen, dass wir in Zusammenhang mit einer Konferenz festgestellt haben, dass die Forstvertreter einzelner Länder – ich weiß jetzt nicht mehr welcher – gesagt haben, sie brauchen die Amtsbeschwerde. Diese brauchen sie aber überhaupt nicht, sondern sie sollen ein ordentliches Gutachten machen und der Fall ist erledigt. Sie haben ja nicht die Aufgabe, den Juristen Arbeit zu beschaffen, sondern sie sollen gewissenhaft die Angelegenheit vor Ort beurteilen.

Und nun zur Geschichte mit dem Abfall: Wenn man also feststellt, ob es Abfall ist oder nicht. Warum stellen das die Länder nicht fest, ob es dem Altlastengesetz unterliegt oder nicht? Können sie das nicht, dann müssen wir es ihnen lernen. Ich sehe keinen Anlass zu sagen, in dieser Materie braucht es eine Amtsbeschwerde oder eine Möglichkeit, dass der Bundesminister – er wird nicht immer Zeit haben – binnen sechs Wochen den Bescheid aufheben kann. Ich will damit nur wiederholend sagen, das Wesentliche ist, dass man den Ländern vertraut, dass sie in der Lage sind, das zu machen. Und bei groben Übergriffen gibt es in der Verfassung mehrere Instrumente.

Und in der Sache, Herr Magister Wutscher, da bin ich Vorarlberger Meinung, der Meinung von Dr. Müller. Direkt formuliert: was geht das den Bund an? Wenn unsere Politiker in den Ländern es anders haben wollen,

dann sollen sie das so machen, wie es das Volk in dem Land will. Da passiert gar nichts. Meiner Meinung nach ist der große Mangel an der derzeitigen Verwaltungsreform, dass man den berühmten Mut zur Lücke haben und einmal sagen sollte, dass nicht jede Kleinigkeit in einem Gesetz geregelt sein muss.

Und jetzt sage ich wieder ein Beispiel dazu, weil es so signifikant ist. Vielleicht hat jemand im Saal einmal eine Verordnung gelesen, wie ein Taxi auszuschauen hat. Da gibt es eine Verordnung, in der alles geregelt ist. Wie man die Schnalle angreifen muss, ob das Taxi gewaschen sein muss, ob man rauchen darf oder nicht, dass „Taxi“ angeschrieben sein muss. Ich habe es durchgelesen und bin vom Lachen nicht mehr herausgekommen, weil ich mir gedacht habe, ich habe noch nie ein Taxi gesehen, das alle diese Voraussetzungen erfüllt. Das sind so Beispiele, die natürlich keinen Menschen interessieren, weil sie ja niemand beachtet.

Aber als Prinzip muss gelten, man sollte es dort regeln, wo es notwendig ist. Wegen einem Einzelfall kann ich nicht immer ein Gesetz erlassen. Derzeit machen wir das ganz krass und die Folge davon ist, dass man sich jeden Tag beschwert, dass wir zuviel Beamte haben. So wie es jetzt stattfindet, ist es nur eine Beleidigung der Leute, weil es die Leute demotiviert. Ich muss ihnen eine vernünftige Aufgabe geben und zu diesen vernünftigen Aufgaben gehört auch ein Verantwortungsbewusstsein, dass der Beamte sagen kann, wenn ich das gemacht habe mit bestem Wissen und Gewissen, dann muss es genug sein. Die Partei kann ja dagegen berufen. Dann genügt das, aber meine Meinung ist wahrscheinlich nicht die österreichweite.

Die Bundesaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland Instrumente und praktische Erfahrungen

I. Zur Praxisrelevanz der Bundesaufsicht

In Lehrdarstellungen zum deutschen Verfassungsrecht findet sich häufig die Behauptung, die Bundesaufsicht sei nicht praxisrelevant.¹ Der Bund mache von seinen Aufsichtsmöglichkeiten nicht Gebrauch, behelfe sich mit formlosen Abstimmungsverfahren, dirigiere die Länder nach dem Prinzip des goldenen Zügels oder flüchte sich in gerichtliche Auseinandersetzungen. Diese Beobachtung beruht auf einer einseitig auf Streitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht fokussierten verzerrten Wahrnehmung der Bundesaufsicht, die damit zusammenhängen dürfte, dass keine klaren Vorstellungen herrschen, welche Rolle die Bundesaufsicht im Bundesstaat zu spielen hat.

II. Grundbegriffe

1. Aufsicht

Bundesaufsicht ist eine Form der Bundesverwaltung.² **Verwaltung** im Sinne der Gewaltenteilung³ umfasst zwei prinzipiell verschiedene Tätigkeiten: die eigene Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten und die Beaufsichtigung fremder Entscheidungseinheiten. Beide Tätigkeiten flossen zusammen im *ius supremae inspectionis*,⁴ aus dem *Heinrich Triepel* die noch heute verbreitete Definition der Aufsicht ableitete als „Hinsehen zu dem besonderen Zweck, das Objekt der Beobachtung mit irgend einem Richtmaß in Übereinstimmung zu bringen oder zu erhalten“.⁵ Das klingt dogmatisch hinreichend anspruchsvoll, besagt aber

1 BLÜMEL, Verwaltungszuständigkeit, in: HStR IV, 1990, § 101 Rn 41.

2 Zum Folgenden bereits RONELLENFITSCH, Die Mischverwaltung I, 1975, 218 ff.

3 Grundlegend noch immer LABAND, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd 1, 1895, 643 („alles dasjenige, was nicht zur Sphäre der Gesetzgebung oder der Gerichtsbarkeit gehört.“).

4 Nachweise bei RONELLENFITSCH, Selbstverantwortung und Deregulierung im Ordnungs- und Umweltrecht, 1995, 15 ff.

5 Die Reichsaufsicht, 1917, 111.

wenig für die Ausgestaltung der Aufsicht des Gesamtstaats über die Gliedstaaten im jeweiligen Bundesstaat. *Triepel* umschrieb nämlich lediglich die **administrative Leitungsgewalt**, ohne die keine Organisation auskommt. Den Besonderheiten der „Bundes“-Aufsicht in den einzelnen bundesstaatlichen Verfassungsordnungen trägt diese Definition nicht Rechnung.

2. Bundesaufsicht

Die Bundesaufsicht des Grundgesetzes ist **nicht** Ausfluss der Leitungsgewalt des Bundes zur Lenkung und Koordination seiner nachrangigen Organe. Während die Bundesverwaltung nach Art 86, 87, 87b, 87d, 87e, 87f Abs 3, 89 Abs 3 GG eigene Verwaltungsgeschäfte betrifft, bezieht sich die abhängige Bundesaufsicht⁶ nach Art 84 Abs 4 und 5, 85 Abs 4 GG auf fremde Verwaltungsgeschäfte, nämlich auf Angelegenheiten der Länder. Sofern man eine zusätzliche selbständige Bundesaufsicht auf der Grundlage des Art 28 Abs 3 GG anerkennt,⁷ gilt das auch für diese Form der Bundesaufsicht. Die Bundesaufsicht dient der Gewährleistung und Erhaltung der bundesstaatlichen Einheitlichkeit. Einfacher gesprochen: Sie trägt dazu bei, dass der deutsche Bundesstaat überhaupt funktioniert. Hintergrund der abhängigen Bundesaufsicht ist die spezifische bundesstaatliche Struktur Deutschlands.⁸

III. Bedeutung und Funktion der Bundesaufsicht

1. Bundesstaatsmodelle

In allen Bundesstaaten ist eine Verklammerung der Hoheitsgewalt von Gesamt- und Gliedstaaten nötig, die das Gebilde vom Staatenbund, Staatenverbund und Einheitsstaat abhebt. Je nach dem jeweiligen historisch bedingten Bundesstaatsmodell ist die Verklammerung unterschiedlich ausgestaltet. Nach dem **Trennungsmodell** vollzieht der Bund seine eigenen Gesetze durch eigene Verwaltungseinheiten („Agenturen“) und Gerichte. Die Gliedstaaten tun es ihm für ihren Hoheitsbereich gleich.

6 Zur Terminologie unten III.3.

7 Vgl unten III.2.

8 Hierzu ARCEVIC, Das Bundesstaatsprinzip: Eine staatsrechtliche Untersuchung zur Dogmatik der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes, 2000.

Das ist das US-Modell in der von *Georg Waitz*⁹ überspitzt beschriebenen Form. Grund für diese rigide föderale Gewaltenteilung¹⁰ waren die Entstehungsbedingungen der Vereinigten Staaten.¹¹ In Mitteleuropa entstand der Bundesstaat aus den Trümmern des mittelalterlichen Heiligen Römischen Reichs, das in souveräne Territorien zerfallen war. In Deutschland existierten in den Territorien, namentlich in Preußen, eine voll ausgebaute Verwaltung und Justiz. Der Gesamtstaat entstand bei der Reichsgründung bzw 1867 organisatorisch von unten nach oben. Dem Reich wurden wichtige, vor allem wirtschaftsrelevante Gesetzgebungsangelegenheiten übertragen, weil das vorrangige politische Ziel die Rechtseinheit war. Die Aufteilung der Staatsgewalt erfolgte im deutschen Bundesstaat nicht nach Materien, sondern nach Funktionen (**Verschänkungsmodell**).¹² Ein Gesetz ist aber nur so gut wie sein Vollzug. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensvorschriften belassen den Vollzugsorganen so weitgehende Entscheidungsspielräume, dass der Wille des Gesetzgebers bis zur Unkenntlichkeit verfremdet werden kann. Das hätte sich bei Reichsgesetzen fatal für die Rechtseinheit auswirken können, da dem Reich keine eigenen steuerbaren Vollzugsorgane zur Verfügung standen. Als **Surrogat** für eine eigene Reichsverwaltung diente die Reichsaufsicht. Reste dieser Surrogatsfunktion haben sich bis in die Gegenwart gehalten. Noch heute ist die Bundesaufsicht bei Vollzug der Bundesgesetze – in unterschiedlicher Intensität bei der landeseigenen Verwaltung nach Art 84 GG oder bei der Bundesauftragsverwaltung nach Art 85 GG – Surrogat für die fehlende eigene Bundesverwaltung. Gemeint ist allerdings nur die Beaufsichtigung des Gesetzesvollzugs. Entgegen der in Deutschland herrschenden Meinung sind damit freilich Bedeutung und Funktion der Bundesaufsicht im Bundesstaat noch nicht völlig ausgeschöpft.¹³

2. Selbständige Bundesaufsicht

Dogmatisch ist der Bundesstaat ein paradoxes Gebilde. Logisch läuft er auf eine unhaltbare Konstruktion hinaus. Nach gängiger Meinung soll er

9 Das Wesen des Bundesstaates, zuerst veröffentlicht in der *Allgemeinen* (Kieler) Wochenschrift für Wirtschaft und Literatur, 1853, 494 ff, dann wiederabgedruckt in: *Grundzüge der Politik*, 1862, 153 ff.

10 Vgl. Supreme Court 521 U.98; 117 Ct. 2365; 138 L., Ed. 2d 914 (1997) – „Pritz v. United States“.

11 Hierzu WAIBEL, *Junges Volk mit alter Verfassung – Entstehung und Inhalt der amerikanischen Verfassung von 1787*, JuS 2001, 1048 ff (1050 ff).

12 Vgl. nur OETER, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*, 1998, 34 ff. Zu den Modellen auch VITZTHUM (Hrsg.), *Europäischer Föderalismus*, 2001.

13 Hierzu 3.

den Bund souveräner Staaten darstellen, der seinerseits souverän ist. Die Verlegenheitslösung, Staat und Souveränität zu trennen, die *Georg Jellinek*¹⁴ vornahm, war durch die Sonderbeziehung Österreich/Ungarn bedingt und auch das Kriterium der „eigenständigen Herrschaftsrechte“ von *Paul Laband*¹⁵ ist nur zeitgeschichtlich verständlich. Durchgesetzt hat sich auf längere Sicht nur die **Teilbarkeit der Souveränität**. Souveränität bedeutet indessen „suprema potestas“. Eine obere Staatsgewalt über der obersten Staatsgewalt kann es nicht geben.¹⁶ Man kann an der Staatsgewalt herumdividieren und herumsubstrahieren wie man will, dennoch bleibt die bundesstaatliche Gretchenfrage des Zusammenhalts. Der Bund ist nur souverän, wenn er seine eigene Existenz sichern und die Sezession seiner Glieder verhindern kann. Die Gliedstaaten sind nur souverän, wenn ihnen eben diese Sezession möglich ist. Ein Bundesstaat ist nicht allein faktisch, sondern auch rechtlich nur lebensfähig, solange die Sezessionsfrage offen bleibt. Das setzt die **Homogenität** der verfassungsrechtlichen Grundstrukturen voraus. Art 28 Abs 1 GG enthält daher nicht nur eine appellative Homogenitätsklausel. Vielmehr hat nach Art 28 Abs 3 GG der Bund zu **gewährleisten**, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Homogenitätsstandards entspricht. Daraus folgt, wie in jedem Bundesstaat, die Notwendigkeit einer selbstständigen justiziablen Verfassungsaufsicht des Bundes als Vorstufe zur Bundesexekution.¹⁷ Die Verfassungsaufsicht ist selbständig, weil sie vom Vollzug der Bundesgesetze unabhängig ist. Die formalistische Kontroverse, ob das Grundgesetz ein Bundesgesetz ist, welches die Länder vollziehen,¹⁸ eröffnet nur einen Nebenkriegsschauplatz und führt an der generellen bündischen Problematik vorbei. Die Beachtung des Grundgesetzes ist Gegenstand der selbstständigen Verfassungsaufsicht.

Sogar die **EU** glaubte sich als Bundesstaat gerieren zu müssen, als sie versuchte, Österreich wegen einer politisch als nicht korrekt empfundenen Regierungsbildung abzustrafen.¹⁹ Homogenität bedeutet „in den Rahmen passen“. Disziplinierungsmaßnahmen gegen jemanden, der

14 Vgl Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882, 36 ff; zur zeitgeschichtlichen Einordnung KERSTEN, Georg Jellinek und die klassische Staatslehre, 2000.

15 Das Staatsrecht des Deutschen Reiches I, 1. Aufl, 1876, 106; 5. Aufl, 105. Die Vorgehensweise machte trotzdem in Deutschland Schule; Vgl nur wieder DENNINGER, Vom Ende nationalstaatlicher Souveränität in Europa, JZ 2000, 1121 ff.

16 Immer noch gültig der Ausspruch von C. CALHOUN, „Sovereignty is an entire thing; - to divide, is - to destroy it.“ Vgl auch RONELLENFITSCH, John C. Calhoun und die Europäische Staatengemeinschaft, in: Festschrift für Thomas Oppermann, 2001, 65 ff.

17 Vgl FROWEIN, Die selbständige Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz, 1961, 63 ff.

18 Ablehnend BVerfGE 6, 309 (329).

19 Hierzu SCHORKOPF, Verletzt Österreich die Homogenität in der Europäischen Union?, DVBl 2000, 1036 ff.

nicht in den Rahmen der „Wertegemeinschaft“²⁰ passt, stellen funktionell Aufsichtsmittel dar. Dabei kann die EU kein Bundesstaat sein, da sie nicht über die Machtmittel verfügt, die ihren Zusammenhalt garantieren, mögen auch EuV (Art 51) und EG (Art 312) auf unbestimmte Zeit geschlossen sein.²¹ Nach überkommenem Verständnis gibt es daher gar keine andere Möglichkeit, als die EU als Staatenverbund zu klassifizieren.²² Als solcher verfügt sie dennoch über Aufsichtsmöglichkeiten (Art 88 KS, Art 226 EG, Art 141 EA),²³ die über das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen (Art 5 Abs 1 EG) hinausgehen und nicht dem Nichtigkeitsgrund der fehlenden Kompetenz²⁴ unterliegen. Auch wenn keine Bundesexekution in Frage kommt, bestehen – wie das Beispiel Österreichs zeigt – durchaus griffige Sanktionsmöglichkeiten, die einer selbständigen Bundesaufsicht in der Wirkung nahe kommen.

Die hM in Deutschland, welche selbst für den ausgebildeten deutschen Bundesstaat die unabhängige Bundesaufsicht ablehnt,²⁵ erscheint nach alledem – bei allen Verdiensten des Bundesverfassungsgerichts um die Wahrung des Homogenitätsprinzips²⁶ – reichlich blauäugig.

20 Vgl KÖCK/HINTERSTEININGER, Zu den Sanktionen der vierzehn EU-Partnerstaaten gegen Österreich, in: Dies, (Hrsg.), Europa als Sicherheits- und Wertegemeinschaft, 2000, 486 ff; SPEER, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, DÖV 2001, 980 ff (987 f). Ferner SCHORKOPF, Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art 6 Abs 1 und Art 7 EVV, 2000.

21 BVerfG, Urteil vom 12.10.1993 – 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, 155 (190: „Deutschland ist einer der ‚Herren der Verträge‘, die ihre Gebundenheit an den ‚auf unbegrenzte Zeit‘ geschlossenen Unions-Vertrag (Art Q EuV) mit dem Willen zur langfristigen Mitgliedschaft begründet haben, diese Zugehörigkeit aber letztlich durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben könnten“. Ähnlich äußerte sich der k.u.k. österreichische Gesandte zu der in Art 5 der Wiener Schlussakte von 1820 vorgesehenen Unauflösbarkeit des Deutschen Bundes: „Die Zeit, die Kultur der Menschheit, kennt keinen absoluten Grenzpunkt; so wollen auch Wir das Gebäude unseres deutschen Bundes für heilig, aber nie für geschlossen und ganz vollendet halten.“, zit nach KLÜBER, Öffentliches Recht des Deutschen Bundes, 1840, 118. Vgl ferner WALTERMATHE, Austritt aus der EU, 2000; unzutreffend zB RÖTTINGER, in: Lenz (Hrsg.), EG-Vertrag, 2. Aufl., 1999, Art 312 Rn 8. Das Austrittsrecht ist die zwingende Folge der Strukturgewährleistungsklausel in Art 23 Abs 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG.

22 BVerfGE 89, 155 LS 3a „Verbund demokratischer Staaten“, zum Staatenverbund 185, 188, 190.

23 Vgl IBÁÑEZ, Commission Tools for the Supervision of EC Law and other than Article 169 EC Treaty: An Attempt at Systematization, Harvard Jean Monnet Working Paper 12/1998, 66 ff. Tendenziell zu weitgehend ZULEEG, Die föderativen Grundsätze der Europäischen Union, NJW 2000, 2846 ff (2850 f).

24 EuGH, Urteil v 5.10.2000 – R C-376/98, Bundesrepublik Deutschland/Europäisches Parlament und Rat, EuZW 2000, 694.

25 BVerfG, Urteil vom 30.7.1958 – 2 BvG 1/58, BVerfGE 8, 122 (131); BLÜMEL, HStR IV, § 101 Rn 42.

26 Vgl nur etwa Urteil vom 8.2.2001, – 2 BvF 1/00, BVerfGE 103, 89; hierzu KERSTEN, Eine „sittenwidrige“ Landtagswahl, DVBl 2001, 768 ff; SCHMIDT, Eine stillschweigende Verfassungsnovellierung, NJW 2001, 1035 ff.

Alle deutschen Bundesinnenminister waren sich im Übrigen ihrer Rolle als Verfassungsminister durchaus bewusst. Wenn es ihnen bislang erspart blieb, zum Mittel der Verfassungsaufsicht greifen zu müssen, so hat dies viele Gründe. Einer davon ist, dass schon die Möglichkeit der Verfassungsaufsicht besteht.

3. Abhängige Bundesaufsicht

Die politischen und rechtlichen Vorgänge auf Landesebene bewegen sich regelmäßig auf dem Boden des Grundgesetzes. Im Vordergrund der Staatspraxis steht daher die Kontrolle der Ausübung von Bundesgesetzen durch den Bund. Die Verwaltungsaufsicht der Länder ist gesetzesakzessorisch. Sie wird daher als abhängige Aufsicht bezeichnet und unterscheidet sich nach den Verwaltungstypen beim Landesvollzug von Bundesgesetzen. Verwaltungstypen sind in Deutschland der landeseigene Vollzug von Bundesgesetzen und der Vollzug von Bundesgesetzen im Auftrag des Bundes. Beide Verwaltungstypen weichen elementar voneinander ab. Das wirkt sich auch auf die Bundesaufsicht aus, so dass eine getrennte Darstellung erforderlich ist.

IV. Abhängige Bundesaufsicht bei der landeseigenen Verwaltung (Art 84 GG)

Werden die Bundesgesetze von den Ländern als eigene Angelegenheiten vollzogen, sind die Einrichtung der Behörden und die Regelung des Verfahrens grundsätzlich Sache der Länder. Die Länder sind dann von Verfassungs wegen gehalten, ihre Verwaltung nach Art, Umfang und Leistungsvermögen entsprechend den Anforderungen sachgerechter Erledigung des sich aus der Bundesgesetzgebung ergebenden Aufgabenbestandes einzurichten.²⁷ Die Ingerenzrechte des Bundes sind gering. Entsprechend bescheiden sind die Möglichkeiten der Verhaltenssteuerung im Wege der Bundesaufsicht.

1. Beteiligte

Nach Art 84 Abs 3 Satz 1 GG übt die Bundesregierung die Aufsicht darüber aus, „dass die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Rechte gemäß ausüben“. Beteiligte am Aufsichtsverhältnis sind bei der landeseigenen Verwaltung folglich der Bund und das jeweilige Land; das Land

27 BVerwG, Beschluss vom 21.7.2000 – 11 BN 3.00, NJW 2000, 3150 (3151).

unterliegt insgesamt der Bundesaufsicht (**Verbandsaufsicht**).²⁸ Ausgeübt wird die Bundesaufsicht von der Bundesregierung als Kollegium (Art 62 GG).

2. Aufsichtsmaßstab, Rechtsaufsicht

Aufsichtsmaßstab sind die Bundesgesetze einschließlich der zu ihrer Ausführung erlassenen Rechtsverordnungen. Ob allgemeine Verwaltungsschriften des Bundes nach Art 84 Abs 2 GG Aufsichtsmittel sind oder den Aufsichtsmaßstab bilden, ist streitig. Richtiger Ansicht nach folgt schon aus ihrer systematischen Stellung, dass sie zum Aufsichtsmaßstab gehören.

3. Aufsichtsmittel

Mittel der **beobachtenden Aufsicht** sind nach Art 84 Abs 3 Satz 2 GG die Entsendung von Bundesbeauftragten grundsätzlich²⁹ an die obersten Landesbehörden und, ohne dass dies ausdrücklich erwähnt wäre a maiore ad minus, Informationsrechte der Bundesregierung. Mittel der **berichtigenden Aufsicht** sind Feststellung und Rügen von Mängeln sowie Abhilfeverlangen. Weiter gehen die Aufsichtsmittel nicht. Eine Ersatzvornahme ist ausgeschlossen.

Die Einzelweisungen nach Art 84 Abs 5 GG sind gesetzessystematisch der Aufsicht entzogen. Sie sind jedenfalls keine Aufsichtsmittel, sondern exzeptionelle Instrumente administrativer Geschäftsleitungsgewalt des Bundes. Da ihre Nichtbeachtung nicht sanktionslos bleiben kann, müssen sie gleichwohl Gegenstand von Aufsichtsmitteln sein. Bei fruchtlosen Aufsichtsmaßnahmen schließt sich ein Beschluss des Bundesrats (Art 84 Abs 4 Satz 1 GG) und hiergegen der Gang zum Bundesverfassungsgericht (Art 84 Abs 4 Satz 2 GG) an. Als ultima ratio bleibt der Bundeszwang.

28 BLÜMEL, in: HStR, § 101 Rn 43.

29 Mit deren Zustimmung oder, falls die Zustimmung versagt wird, mit Zustimmung des Bundesrats auch nach nachgeordneten Behörden.

V. Abhängige Bundesaufsicht bei der Bundesauftragsverwaltung (Art 85 GG)

Bei der Bundesauftragsverwaltung ist die Verwaltungsaufgabe (Sachkompetenz) selbst eine Aufgabe des Bundes, deren Wahrnehmung als fremde Angelegenheit durch die Länder erfolgt.³⁰ Die (organisatorische) Wahrnehmungskompetenz wiederum ist grundsätzlich eigene Angelegenheit der Länder.³¹ Anders als in Österreich³² ist die Bundesauftragsverwaltung in Deutschland keine (reine) mittelbare Bundesverwaltung.

1. Beteiligte

Da bereits nach Art 85 Abs 3 GG „die Landesbehörden“ den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden unterstehen und nach Art 85 Abs 4 Satz 2 GG Aufsichtsmittel an „alle Behörden“ gerichtet werden können, erfolgt die Bundesaufsicht im Durchgriff auf die Vollzugsbehörden. Es besteht ein unmittelbares Aufsichtsverhältnis (**Behördenaufsicht**). Zuständig für die Aufsichtsmaßnahmen sind, von den Aufsichtsmitteln nach Art 85 Abs 4 Satz 2 GG abgesehen,³³ die jeweiligen Fachminister des Bundes.³⁴

2. Aufsichtsmaßstab, Rechts- und Fachaufsicht

Maßstab sind wiederum die Bundesgesetze einschließlich ihrer Konkretisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Maßstab sind aber auch die Vorgaben im Rahmen der administrativen Leitungsgewalt. Es geht also nicht nur um die Rechtmäßigkeit, sondern auch um die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns aus der Sicht des Bundes. Die

30 WOLST, Die Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsform, 1974, 47 ff (54). Vorsichtiger SOMMERMAN, Grundfragen der Bundesauftragsverwaltung, DVBl 2001, 1549 ff (1550).

31 BVerfG, Beschluss vom 12.1.1983 – 2 BvL 23/81, BVerfGE 63,1 (42); Urteil vom 22.5.1990 – 2 BvG 1/88, BVerfGE 81, 310 (332).

32 Vgl. ÖHLINGER, Verfassungsrecht, 3. Aufl, Wien 1997, 132 ff.

33 Vgl. OLDIGES, Die Bundesregierung als Kollegium, 1983, 210 f.

34 BLÜMEL, in: HStR, § 101 Rn 70.

Zweckmäßigkeit erfordert Verhaltenssteuerungen durch allgemeine³⁵ und individuelle Weisungen (Art 85 Abs 3 GG). Hierbei besteht die Gefahr, dass Aufsichtsmaßstab und Aufsichtsmittel durcheinander gebracht werden.³⁶

3. Aufsichtsmittel

Auch bei der Bundesauftragsverwaltung sind die Mittel der beobachtenden und berichtigenden Aufsicht zu unterscheiden. Diese sind im Verhältnis zu den Aufsichtsmitteln bei der landeseigenen Verwaltung erweitert. Die Bundesregierung kann Berichte und Aktenvorlage von allen Landesbehörden verlangen und Beauftragte zu allen Behörden senden. In diesem Zusammenhang werden vielfach die „aufsichtlichen Weisungen“ aufgeführt. Dabei handelt es sich aber nicht um Aufsichtsmittel, sondern um Vorgaben für die Aufsicht. Werden aufsichtliche Weisungen nicht befolgt, stoßen erneute Weisungen ins Leere. Eine Ersatzvornahme ist auch dann ausgeschlossen. Bei einer derartigen „Befehlsverweigerung“ kommt nach der Anrufung des Bundesverfassungsgerichts nur unmittelbarer Bundeszwang in Betracht. Die Zwischenschaltung des Bundesrats ist dann nicht erforderlich, dürfte aber im Vorgriff auf das Zustimmungsverfahren nach Art 37 Abs 1 GG zulässig sein.³⁷

VI. Rechtsschutzmöglichkeiten

In der Praxis wird die Aufsicht als ultima ratio betrachtet. Das hat zur Folge, dass Bund-Länder-Streitigkeiten sich vielfach im Vorfeld der Aufsichtsmaßnahmen abspielen. Kommt es gleichwohl zu Aufsichtsmaß-

35 Der Beschluss des BVerfG vom 2.3.1999 – 2 BvF 1/94, BVerfGE 100, 249 kann nicht gegen die Zulässigkeit genereller Weisungen nach Art 85 Abs 3 GG herangezogen werden. Der Gefahr einer Vermengung von allgemeinen Weisungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften kann man durch differenzierte Anforderungen an den Regelungsgehalt begegnen. Allgemeine Weisungen dienen der Verwaltungsübung, nicht der Normkonkretisierung und der Ermessenssteuerung. Die abweichende hL ist zu theoretisch Vgl aber BULL, in: AK-GG, 3. Aufl, 2001, Art 85 Rn 16; HERMES, in: Dreier (Hrsg), Grundgesetz, Komm, Bd 3, 2000, Art 85 Rn 43; SOMMERMANN, DVBl 2001, 1554.

36 Exemplarisch DANNWITZ, Bundesauftragsverwaltung und Bundesingerenzen nach Art 85 Abs 4 GG, DVBl 1992, 1004 ff (1007 ff); ferner OSSENBUHL, Weisungen des Bundes in der Bundesauftragsverwaltung, Der Staat 1989, 31 ff. PAULY, Anfechtbarkeit und Verbindlichkeit von Weisungen in der Bundesauftragsverwaltung, 1989; TSCHENTENSCHER, Bundesaufsicht in der Bundesauftragsverwaltung, 1992; LOSCHELDER, Die Durchsetzbarkeit von Weisungen in der Bundesauftragsverwaltung, 1998.

37 JARASS/PIEROTH, GG, 5. Aufl, 2000, Art 86 Rn 8.

nahmen, dann ist fraglich, ob eine Aufsichtsmaßnahme überhaupt zulässig ist oder ob die Aufsichtsmaßnahme inhaltlich gerechtfertigt ist. Beides wird häufig durcheinander gebracht.

1. Verfassungsgerichtsbarkeit

Die Streitigkeit, **ob** überhaupt ein Aufsichtsrecht besteht, betrifft den Umfang und die Reichweite von Bundeskompetenzen, ist also verfassungsrechtlicher Natur. Über sie entscheidet das Bundesverfassungsgericht im Bund-Länder-Streitverfahren (Art 93 Nr 3 GG, § 13 Nr 7 BVerfGG). Streitgegenstand sind Meinungsverschiedenheiten über „Mängel bei der Ausführung von Bundesgesetzen“. Solche Mängel liegen bei Gesetzeswidrigkeit des Verwaltungshandelns vor. Es genügt nicht, wenn ein Gesetz konkret falsch angewandt wurde. Maßgeblich ist die aus der Sicht des Bundes abweichende Interpretation des im Bundesgesetz aufgestellten Rechtssatzes durch die Landesverwaltung.

2. Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Frage, ob ein Bundesgesetz richtig angewandt wurde, betrifft das einfache Recht. Entsprechendes gilt für die Frage, ob eine Weisung **inhaltlich** rechtmäßig ist. Solche Streitigkeiten gehören vor das Bundesverwaltungsgericht.³⁸ Der Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 6.6.1997³⁹ zum Bundesverfassungsgericht war nur ausnahmsweise gerechtfertigt, weil der Bundesverkehrsminister mit seiner Weisung über die Anwendung von Bundesrechts hinausgehend in den autonomen Hoheitsbereich des Landes eingegriffen hatte.⁴⁰

VII. Praxis

1. Planungs- und Verkehrsrecht

Bei der Bundesauftragsverwaltung von Bundesfernstraßen nach Art 90 Abs 2 GG sind Weisungen des Bundes nicht selten. In jüngerer Zeit beschäftigte das Bundesverfassungsgericht eine Weisung, die die Abstufung einer Bundesfernstraße betraf. Die Besonderheit des Falles

38 PIETZNER/RONELLENFITSCH, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 10. Aufl, 2000, § 6 Rn 6.

39 NVwZ 1998, 550.

40 Vgl unten VII.1.

bestand darin, dass das Bundesministerium für Verkehr dem Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein die Weisung erteilt hatte, die Bundesstraße 75 zwischen Lübeck und Bad Oldeslohe in eine Straßenklasse nach Landesrecht einzustufen. Das Bundesverfassungsgericht sah darin zutreffend einen Übergriff in die Landeshoheit.⁴¹ Für die Qualifizierung einer Straße als Bundesstraße, dh für die Widmung, steht dem Bund die Sachkompetenz zu. Er kann daher eine „Abstufung“ anweisen. Damit verliert die Straße aber nur die Eigenschaft als Bundesstraße. Zu einer Einstufung als Landesstraße ist der Bund nicht berechtigt. Die Klassifizierung der abgestuften Bundesstraße als Landesstraße ist allein Angelegenheit des betreffenden Landes. Insoweit scheiden auch Maßnahmen der Bundesaufsicht aus.

2. Technisches Sicherheitsrecht

Vor zwanzig Jahren konnte ich mir bei einem Vortrag auf der 21. Tagung der wissenschaftlichen Mitarbeiter der Fachrichtung „Öffentliches Recht“ an der Wirtschaftsuniversität in Wien eine auf die Verhältnisse in Österreich (Stichwort: Zwentendorf) bezogenen Seitenhieb nicht verkneifen. Ich führte aus: „In Deutschland werden Kernkraftwerke immer noch errichtet, um betrieben zu werden“.⁴² Der Satz fällt nunmehr auf mich zurück. Mittlerweile hat Deutschland Österreich, das ebenfalls umwelt- und ressourcenschonenden Atomstrom aus europäischen Drittländern bezieht, an heuchlerischer Energie weit übertroffen. Der deutsche Bundesgesetzgeber ist aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie mit einfacher parlamentarischer Mehrheit ausgestiegen. Eine verfassungsändernde Mehrheit hielt man nicht für nötig. Zur Vermeidung von Entschädigungsansprüchen der Kraftwerksbetreiber (und mangels finanzierbarer Alternativen) wurde jedoch vorgesehen, dass die in Deutschland vorhandenen Kernkraftwerke zwar für längere Restlaufzeiten noch betrieben werden dürfen, eine Erneuerung und damit auch sicherheitstechnische Optimierung aber ausgeschlossen sein soll. Das ändert frei-

⁴¹ Urteil vom 3.7.2000 – 2 BvG 1/96, BVerfGE 102, 167.

⁴² RONELLENFITSCH, Fachplanung – Errichtung von Kernkraftwerken, in: Azizi/Griller (Hrsg), Rechtsstaat und Planung, Wien – New York, 1982, 99 ff (99).

lich nichts an der Verfassungswidrigkeit des Atomausstiegs.⁴³ Dieser Verfassungsbruch war politisch schon lange vorbereitet.⁴⁴ Nachdem bei den deutschen Sozialdemokraten, ursprünglich stärkste Verfechter einer friedlichen Nutzung der Kernenergie, ein durch den Machtverlust auf Bundesebene („Wende“) im Jahr 1983 begünstigter Meinungsumschwung eingetreten war, begannen sozialdemokratische und erst recht „rot-grüne“ Landesregierungen den „ausstiegsorientierten Gesetzesvorschlag“, waren doch die GRÜNEN aus der Anti-Atomkraft-Bewegung entstanden. Zu diesem Zweck wurden atomrechtliche Genehmigungsverfahren durch ständiges Nachfordern von Sicherheitsuntersuchungen und sogar durch schlichte Untätigkeit in die Länge gezogen. Die zuständigen Bundesminister reagierten mit „aufsichtlichen Weisungen“, die von den Ländern vor dem Bundesverfassungsgericht angegriffen wurden. In diesem Zusammenhang sind zwei grundlegende Entscheidungen ergangen. Das Urteil vom 22. Mai 1990⁴⁵ betrifft den in Kalkar seinerzeit fast fertiggestellten Schnellen Brutreaktor SNR 300. Das Bundesverfassungsgericht erklärte die Bundesweisung für zulässig. Bei der Ausübung des Weisungsrechts unterliege der Bund zwar der Pflicht zu „bundesfreundlichem“⁴⁶ Verhalten und dem Gebot der Weisungsklarheit. Das Land könne durch eine Weisung des Bundes nach Art 85 Abs 3 GG aber nur dann in seinen Rechten verletzt sein, wenn gerade die Inanspruchnahme der Weisungsbefugnis gegen die Verfassung verstoße. Ein Land habe gegenüber dem Bund kein einforderbares Recht, dass dieser seine im Einklang mit der Verfassung in Anspruch genommene Weisungsbefugnis inhaltlich rechtmäßig ausübe oder gar einen Verfassungsverstoß unterlasse. Kurz: Bei Weisungen nach Art 85 Abs 3 GG liegt die Sach-

43 Nach Art 74 Nr 11a GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf: „die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen und die Beseitigung radioaktiver Stoffe“. Die Detailvorgaben belegen, dass es sich nicht nur um eine reine Ordnungsvorschrift ohne materiellen Gehalt handeln kann. Die Unterscheidung der Errichtung und des Betriebs von Anlagen, die der Erzeugung und - ausdrücklich - Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken dienen, verliert vielmehr jeden Sinn, wenn dem Gesetzgeber durch Art 74 Nr 11a GG auch die Möglichkeit geschaffen werden sollte, solche Anlagen generell zu verbieten. Zur föderativen Kompetenzverteilung hätte die generelle Bezeichnung der Materie genügt.

44 Die friedliche Nutzung der Kernenergie stieß von Anfang an auf Widerstand, der wuchs, je mehr die Kernenergie sich durchsetzte. Zur nuklearen Kontroverse bis zum Amtsantritt der Regierung Kohl RONELLENFITSCH, Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren, 1983, 83 ff; zur weiteren Entwicklung RONELLENFITSCH, Gewährleistung der Anlagensicherheit durch die Genehmigungsvorschriften im deutschen Recht, in: Lukes/ Narita, Drittes Japanisch-Deutsches Atomrechts-Symposium, 1993, 75 ff (75).

45 - 2 BvG 1/88, BVerfGE 81, 310.

46 Besser „länderfreundlich“.

leitungsgewalt und rechtliche Verantwortlichkeit beim Bund.⁴⁷ Mit Aufsicht haben die Weisungen nichts zu tun. Dennoch führte der damalige Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mir dem Niedersächsischen Umweltministerium fachaufsichtliche Gespräche, als dieses sich weigerte, im Planfeststellungsverfahren für das nukleare Endlager für schwach-radioaktive Abfälle in Salzgitter das Vorhaben bekannt zu machen und die Pläne auszulegen. Als diese Gespräche nichts bewirkten, erteilte der Bundesminister wiederum eine Weisung nach Art 85 Abs 3 GG, welche die niedersächsische Landesregierung vor dem Bundesverwaltungsgericht anfocht. Der Bund wandte sich seinerseits an das Bundesverfassungsgericht, das mit Urteil vom 10. April 1991⁴⁸ seine bisherige Rechtsprechung noch einmal bestätigte, und mit dem Land Niedersachsen sprichwörtlich kurzen Prozess machte.⁴⁹ Die Ohrfeige aus Karlsruhe nahm der Niedersächsische Umweltminister wohl gerne in Kauf, wurde ihm doch wenige Jahre später das Amt des Bundesumweltministers übertragen. Auf die konkrete Fallkonstellation bezogen war die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch berechtigt. Unabhängig vom Einzelfall überzeugt sie jedoch nicht. Die Landesexekutive kann nicht ohne weiteres zum Vollzug inhaltlich rechtswidriger Weisungen gezwungen sein. Auch wenn der Bund letztlich die Verantwortung für den Leistungsvollzug trägt, werden die Landesbeamten dadurch nicht automatisch von ihrer Verantwortung frei. Ein Remonstrationsrecht besteht im Bund-Länder-Verhältnis nicht. Daher muss bei jedenfalls offensichtlicher Rechtswidrigkeit der Weisung der Rechtsweg zum Bundesverwaltungsgericht eröffnet sein.

3. „Organtreue“

Aufschlussreich für die politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland sind die Vorgänge, die dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Januar 2001⁵⁰ zu Grunde liegen. Auf ein Schreiben der Staatsanwaltschaft Kleeve vom 17. April 2000 und nach Prüfung und mit Billigung des zuständigen Generalstaatsanwalts in Düsseldorf und des Justizministers in Nordrhein-Westfalen wurde am 30. April gegen den der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages angehörenden Abge-

47 BVerfGE 81, 335.

48 - 2 BvG 1/91, BVerfGE 84, 25.

49 Entscheidungsformel „Das Land Niedersachsen verstößt dadurch gegen Artikel 85 Absatz 3 des Grundgesetzes, dass das Niedersächsische Umweltministerium sich weigert, die Weisung des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit von 24. Januar 1991 – RS III 1 – 14842/5 – zu folgen.“

50 - 2 BvE 1/00, BVerfGE 103, 81.

ordneten *Pofalla* ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Steuerhinterziehung eingeleitet. Der Bundestag machte von seinem Recht, die Aussetzung des Verfahrens zu verlangen,⁵¹ keinen Gebrauch. Am 4. Mai 2000 ordnete das Amtsgericht Kleve die von der Staatsanwaltschaft beantragten Durchsuchungen und Beschlagnahmen an. Am 5. Mai beantragte die Staatsanwaltschaft Kleve beim Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Bundestages, die Genehmigung zum Vollzug der gerichtlichen Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschlüsse zu erteilen. Die Notwendigkeit der Durchsuchungsmaßnahmen wurde mit der drohenden Verjährung begründet. Der Ausschuss beschloss daraufhin am 11. Mai 2000 einstimmig, dem Bundestag die Genehmigung zu empfehlen. Die Beschlussempfehlung wurde vom Plenum des Bundestages am gleichen Tag ohne Beratung angenommen. Ebenfalls am gleichen Tag erfolgte die Durchsuchung der Wohnräume *Pofallas*, seiner Büroräume in Berlin, seines Wahlkreisbüros, der Wohn- und Büroräume seiner vormaligen Ehefrau und verschiedener Kreditinstitute. Dies alles spielte sich drei Tage vor der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen ab. *Pofalla* war designierter Justizminister im „Schatten-Kabinett“ des CDU-Spitzenkandidaten. Auf seine Beschwerden gegen die amtsgerichtlichen Beschlüsse vom 4. Mai 2000 stellte das Landgericht rechtskräftig deren Rechtswidrigkeit fest. Der Verdacht der Steuerhinterziehung habe nicht bestanden. Die von der Staatsanwaltschaft vorgelegten Ermittlungsergebnisse hätten keine Durchsuchungs- und Beschlagnahmeanordnungen gerechtfertigt. Am 14. August 2000 stellte die Staatsanwaltschaft das Ermittlungsverfahren wegen fehlenden Tatverdachts ein. Am 19. September 2000 entschuldigte sich der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen bei *Pofalla* für das rechtswidrige Vorgehen seiner Behörden und versetzte den zuständigen Generalstaatsanwalt in den einstweiligen Ruhestand. Am 10. Oktober 2000 brachte die CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages den Antrag ein, der Bundestag wolle beschließen, die Bundesregierung aufzufordern, einen Bund-Länder-Streit gegen das Land Nordrhein-Westfalen wegen der Verletzung der verfassungsrechtlichen Pflichten des Landes gegenüber dem Bund im Verfahren der Aufhebung der Immunität des Abgeordneten *Pofalla* zu betreiben. Mit Schreiben vom 12. Oktober 2000 richtete der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU auch an den Bundeskanzler eine entsprechende Bitte. Bundestag und Bundesregierung lehnten das Ansinnen ab. Die CDU/CSU-Fraktion beantragte daraufhin beim Bundesverfassungsgericht, festzustellen, dass die Bundesregierung die Rechte des Deutschen Bundestages und der Antragstellerin aus Art 46 Abs 2 bis 4 GG in Verbindung mit der Bundes-

51 Art 46 Abs 4 GG.

treue und der Verfassungsorgantreue dadurch verletzt habe, dass sie gegen das Land Nordrhein-Westfalen keinen Bund-Länder-Streit eingeleitet habe. Das Bundesverfassungsgericht verwarf den Antrag, da dieser mangels eines zulässigen Angriffsgegenstandes unzulässig sei.⁵² Als Angriffsgegenstand kämen nur rechtserhebliche Maßnahmen und Unterlassungen in Betracht. Das Unterlassen einer Maßnahme sei nur rechtserheblich, wenn eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Vor- nahme der unterlassenden Maßnahme nicht ausgeschlossen werden könne. Das gerügte Unterlassen der Bundesregierung, einen Bund-Länder-Streit gegen das Land Nordrhein-Westfalen zu führen, sei nicht rechtserheblich, weil zwischen beiden keine konkrete Meinungsverschiedenheit über grundgesetzliche Rechte und Pflichten bestünde. Am Schluss der Begründung findet sich die zentrale Aussage: „Dem Bund kommt keine allgemeine Verfassungs- und Rechtsaufsicht zu“.⁵³ Eben dies ist fraglich. Im konkreten Rechtsstreit haben die Betroffenen gewiss nicht sonderlich glücklich agiert, indem sie Organstreit, Bund-Länder-Streit und Bundesaufsicht vermengten. Letztlich ging es nicht darum, dass einem Abgeordneten des Bundestags übel mitgespielt worden war, sondern dass der Wahlkampf in einem Bundesland möglicherweise durch problematische Ermittlungsmaßnahmen beeinflusst worden ist. Die korrekte Durchführung von Wahlen in den Ländern ist für die demokratische Homogenität im Gesamtstaat von fundamentaler Bedeutung. Hier **muss** es eine Verfassungsaufsicht durch den Bund geben. Auch wenn Karlsruhe gesprochen hat, sollte die Angelegenheit insoweit noch nicht erledigt sein. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Gemeinschaftsaufsicht in naher Zukunft der nationalen Bundesaufsicht den Rang abläuft. Auf die Spitze sollte man auch in Deutschland die staatsideologische Unterbilanz nicht treiben.

VII. Schlussbemerkung

Der deutsche Bundesstaat hat für die Republik Österreich keinen Modellcharakter. Schon die Entstehungsbedingungen des im Wege der Dezentralisierung entstandenen österreichischen Bundesstaates weichen grundsätzlich von den deutschen Verhältnissen ab. Auch die Kompetenzverteilung in den Art 10 bis 15 B-VG folgen anderen Einteilungsprinzipien als die Art 30, 70 ff, 83 ff GG. Die Vorschrift über die Bundesaufsicht in Art 15 Abs 9 B-VG mag defizitär sei. Österreich sollte sich gleichwohl nicht um Anleihen in Deutschland bemühen, sondern um

52 BVerfGE 103, 86.

53 BVerfGE 103, 89.

eigenständige Regelungen.⁵⁴ Die Kenntnis der deutschen Beispiele ist gleichwohl nützlich. Auf diese Weise bleiben Österreich leidvolle Erfahrungen erspart, die man in Deutschland deswegen mit der Bundesaufsicht machte, weil dieses Rechtsinstitut immer noch dogmatisch unzulänglich ausgeleuchtet ist.

54 Affinitäten sind gleichwohl für den Rechtsvergleich interessant. Das gilt etwa für die unterschiedlichen Formen der Bundesauftragsverwaltung in beiden Staaten. Für den Norddeutschen Bund erwog der Präsident des Bundeskanzleramtes von DELBRÜCK, Bundesangelegenheiten auftragsweise durch die zuständigen preußischen Ministerien verwalten zu lassen. Er nahm von diesen Vorhaben Abstand, weil er eine Entachtung des Bundes befürchtete. In Österreich führte mittelbare Bundesverwaltung durch den Landeshauptmann keineswegs zu einem Machtverlust der Zentrale. Ende der 20er Jahre griff der frühere Justizminister KOCH-WESER im Zuge der Reichsreform den Gedanken der Auftragsverwaltung wieder auf, wobei er sich ausdrücklich auf die Konstruktion in Österreich bezog (Die Reichsreform. Zwischenlösung oder Endlösung, Juristische Wochenschrift 1929, 2761 ff); vgl auch PETERS, Reichsauftragsangelegenheiten, Reich und Länder 1928/29, 366 ff. Schon der durch die Länderkonferenz eingesetzte Verfassungsausschuss ersetzte das organschaftliche Modell einer Reichsauftragsverwaltung durch ein körperschaftliches Modell. Nicht zuletzt diese länderfreundliche Tendenz der Vorschläge veranlasste die Reichsregierung, das Reformvorhaben nicht weiter zu betreiben. Bei der Ausgestaltung der Bundesauftragsverwaltung nach Art 85 GG wurde der föderative Einschlag noch stärker betont.

Landesverwaltungsgerichte oder unabhängige Verwaltungssenate als Instrumente der Kontrolle der Landesverwaltungen

I. Einleitung

„Den einzigen Ausweg aus dem immer schwerer lastenden Aktenberg sieht der VwGH in der Vorschaltung von Verwaltungsgerichten erster Instanz. Anders als die Unabhängigen Verwaltungssenate der Länder, die seit 1991 als gerichtsähnliche Berufungsinstanz vorwiegend in Verwaltungsstrafsachen fungieren, müssten die Gerichte umfassend für alle Gebiete des Verwaltungsrechts zuständig sein. Also auch für die Gewerbeberechtigung oder das Vereinsrecht.“ Dieses Zitat erscheint aktuell – indes es stammt aus dem Jahr 1996¹ – und es zeigt, wie wenig sich in den letzten fünf Jahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit bewegt hat. In dieser langen Geschichte wurde nun mit dem Verwaltungsreformgesetz ein neues Kapitel aufgeschlagen. Gleichzeitig wurden mit der AVG-Novelle die Rechtsgrundlagen für die öffentliche mündliche Verhandlung vor dem UVS geändert. Der Inhalt dieser Gesetzgebungsakte macht es erforderlich, die unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern gleichrangig mit zu berücksichtigen. Sie haben nun weitergehende Befugnisse erlangt, die eine Neubewertung sinnvoll erscheinen lassen.

Meine Ausführungen gliedern sich in drei Teile. Zunächst sind in einem Rechtsvergleich zwischen Deutschland und Österreich die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu skizzieren. Daran anschließend sollen zweitens die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des österreichischen Rechts für den Einsatz der unabhängigen Verwaltungssenate in der Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit iwS dargelegt werden. Vor diesem Hintergrund ist in einem dritten Teil die konkrete Ausgestaltung der Zuständigkeit der unabhängigen Verwaltungssenate im Verwaltungsreformgesetz nach dem neuen § 67h AVG zu erörtern und auf die Neuregelung des § 67d AVG einzugehen.

¹ KOMMENDA, Verwaltungsgericht: Woran die Entlastung scheitert, Die Presse, 9.2.1996, 3.

II. Landesverwaltungsgerichtsbarkeit im Rechtsvergleich

Vergleicht man für die Zwecke des gewählten Themas die Systeme der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und in Österreich, so zeigen sich bereits im Aufbau ganz erhebliche Unterschiede. Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht von ihrem Grundkonzept her aus zwei Tatsacheninstanzen und einer Revisionsinstanz, wobei erstere, die Verwaltungsgerichte und die Oberverwaltungsgerichte organisatorisch Landesverwaltungsgerichte sind. Dieses Modell besteht im Wesentlichen seit 50 Jahren, mögen auch jüngere Entwicklungen in den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts zu Veränderungen geführt haben.

Zu diesem dreinstanzlichen Modell kontrastiert das System der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, das in seiner heutigen Form im Grunde seit über 125 Jahren besteht und in Gestalt des Verwaltungsgerechtshofes bloß eine Instanz erfasst. Die maßgeblichen Bestimmungen im Sechsten Hauptstück des B-VG erfuhren zwar im Lauf der Zeit manche Änderung im Detail, im Grundsatz blieb das Konzept aber seit 1920 unverändert.

Dementsprechend unterschiedlich sind auch die Gewichte zwischen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeit verteilt. Während im österreichischen System das Verwaltungsverfahren vor überwiegend weisungsgebundenen Organen einen weit höheren Stellenwert genießt und bereits seit 1925 in einem Verfahrensgesetz im Wesentlichen bundeseinheitlich geregelt ist, hat das Verwaltungsverfahren im deutschen Recht nicht jenen Stellenwert. Ein echter verwaltungsinterner Instanzenzug ist nicht vorgesehen. Für den Normalfall eines nicht förmlichen Verwaltungsverfahrens bestehen keine besonderen Vorschriften für die Form des Verfahrens.² Es ist grundsätzlich einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen und vom Grundsatz der Schriftlichkeit geprägt.³ Der verfahrensbeendende Verwaltungsakt kann auch ohne vorangehende mündliche Verhandlung ergehen. Rechtsschutz wird in einem besonderen Verfahren des Widerspruchs gewährt, das bereits als „Vorverfahren“ zum eigentlichen verwaltungsgerichtlichen Verfahren gilt.⁴ Der Widerspruchsbescheid ist zu begründen, mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen und zuzustellen.⁵ Geregelt ist das Widerspruchsverfahren bezeichnenderweise bereits in der Verwaltungsgerichtsordnung.⁶

2 PEINE, Allgemeines Verwaltungsrecht, (⁴1998), Rdnr 184 ff.

3 MAURER, Allgemeines Verwaltungsrecht, (¹²1999), § 19, Rdnr 3.

4 HUFEN, Verwaltungsprozessrecht, (³1998), § 5, Rdnr 5 ff.

5 § 73 Abs 3 VwGO.

6 Vgl §§ 68 ff VwGO.

Ein weiterer Unterschied, der mir mit Blick auf die österreichische Diskussion wesentlich erscheint, besteht im Umfang verfassungsrechtlicher Vorgaben für die Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Hier zeigt sich eine deutlich höhere Aktivität und Detailfreude des österreichischen Verfassungsgesetzgebers. Das Bonner Grundgesetz kennt zunächst eine allgemeine Rechtsweggarantie in Art 19 Abs 4 GG, mit der jedem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg eröffnet wird.⁷ Diese Rechtsweggarantie gewährleistet gerichtlichen Rechtsschutz allgemein und ohne Beschränkung auf die Verwaltung.⁸ In Verbindung mit den Art 92 und 94 ff GG enthält Art 19 Abs 4 GG auch eine institutionelle Garantie der Gerichtsbarkeit, im Besonderen der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Abgesehen von Art 19 Abs 4 bestehen nur noch zwei organisationsrechtliche Vorschriften für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Art 95 GG nennt neben dem Bundesgerichtshof als Höchstgericht für die ordentliche Gerichtsbarkeit, dem Bundesarbeitsgericht als Höchstgericht für die Arbeitsgerichtsbarkeit drei Höchstgerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit: das Bundesverwaltungsgericht für die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit, den Bundesfinanzhof für die Finanzgerichtsbarkeit und das Bundessozialgericht für die Sozialgerichtsbarkeit. Art 96 GG schließlich sieht besondere Bundesgerichte für Angelegenheiten des gewerblichen Rechtsschutzes, für Wehrstrafgerichte der Soldaten sowie für Disziplinarverfahren und Beschwerdeverfahren von Beamten vor. Alle übrigen Entscheidungen über Organisation und Verfahren treffen die nach der allgemeinen Kompetenzverteilung der Art 72 ff GG zuständigen einfachen Gesetzgeber.

Zu dieser Askese des deutschen Verfassungsgesetzgebers kontrastiert die Betriebsamkeit des österreichischen Verfassungsgesetzgebers. Das Sechste Hauptstück des B-VG enthält mit den Art 129 bis 136 B-VG nicht weniger als 11 Artikel, welche die „Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung“ zum Gegenstand haben. Diese Artikel sind teils von konkreten und komplexen Zuständigkeitsregeln, Kompetenzvorschriften bis hin zu dienstrechtlichen Vorgaben geprägt. Allgemeineren Charakter haben allenfalls die Art 129 und 136, gleichsam die beiden Rahmenvorschriften für die Verwaltungsgerichtsbarkeit im doppelten Sinn.

7 Die Widerspruchsbehörde ist selbst „öffentliche Gewalt“ iSd Art 19 Abs 4 GG, HUFEN, FN 4, § 5, Rdnr 2 f.

8 SCHULZE-FIELITZ, in: Dreier (Hrsg), Grundgesetz-Kommentar, Bd 1, (1996), Art 19 IV, Rdnr. 37.

III. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Kontrolle der Landesverwaltung durch die UVS

Überlegungen für die Zulässigkeit der Ausgestaltung der Entscheidungsbefugnisse der UVS nach österreichischem Verfassungsrecht haben ihren Ausgang in der verfassungsrechtlichen Stellung der UVS zu nehmen. Hierfür ist auf die Entstehungsgeschichte der B-VG-Novelle 1988 zurückzugreifen.

Unmittelbar nach Verabschiedung der B-VG-Novelle 1988, und deutlich vor ihrem In-Kraft-Treten im Jahr 1991, entbrannte bekanntlich eine Kontroverse über die Stellung der UVS im Rechtsschutzsystem. Vereinfacht gesprochen standen einander zwei Meinungen gegenüber: Zum einen die zunächst vor allem von *Mayer* vertretene Ansicht, dass die UVS als Berufungsbehörden eingerichtet seien,⁹ zum anderen die zuerst von *Thienel* vertretene Ansicht, dass die UVS eine der Stellung des VwGH angenäherte Position als vom Instanzenzug abgehobene Rechtsschutzeinrichtung einnehmen sollen.¹⁰ Diese Kontroverse entzündete sich vor allem um die Wendung „nach Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges“ im Art 129a Abs 1 B-VG. Nur am Rande wurde dabei auf die Frage der reformatorischen Entscheidungsbefugnis der UVS eingegangen, da – wie *Thienel* zutreffend hervorhebt – zwischen der Entscheidungsbefugnis der UVS und ihre Stellung im Instanzenzug kein zwingender Zusammenhang besteht.¹¹

Dementsprechend blieb die Frage weitgehend unbeachtet, inwieweit bestimmte Entscheidungsbefugnisse verfassungsgesetzlich vorgesehen seien. In problematischer Weise heißt es etwa in den Erläuterungen zur AVG-Novelle 1990, dass sich die Zulässigkeit der Einbindung der UVS in das Verwaltungsverfahren als Berufungsbehörden aus der verfassungsgesetzlich vorgesehenen reformatorischen Entscheidungsbefugnis und daraus abzuleitenden legitimen verwaltungspraktischen Erwägungen ergebe.¹² Diese Einschätzung des einfachen Gesetzgebers ist ebenso unzutreffend wie unmaßgeblich für die Verfassungsinterpretation.

9 MAYER, Die unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern, in: Walter (Hrsg), Verfassungsänderungen 1988 (1989) 95; KÖHLER, Das Verfahren vor den unabhängigen Verwaltungssenaten, JBI 1991, 620 (621).

10 THIENEL, Das Verfahren der Verwaltungssenate, (21992), 23 ff; GRABENWARTER, Zwingt Straßburg zur Änderung des österreichischen Raumplanungs- und Baurechts, ZfV 1992, 605 (616).

11 THIENEL, FN 10, 28.

12 Vgl 1089 BlgNR 17. GP 6 ff.

Entgegen der Ansicht von *Köhler*, der meint, dass die UVS aufgrund der Verfassung „zwingend reformatorisch zu entscheiden“ hätten,¹³ bin ich der Auffassung, dass der Gesetzgeber im Wesentlichen frei ist. *Köhler* beruft sich zum einen auf den Willen des Verfassungsgesetzgebers, eine den Anforderungen des Art 6 EMRK entsprechende Tribunalinstanz einzurichten, zum einen auf eine bestimmte verfassungsrechtliche Einordnung der UVS in das Rechtsschutzsystem.¹⁴ Beide Begründungsansätze schlagen im Ergebnis nicht durch.

Die Berufung auf den Willen des Gesetzgebers, eine EMRK-konforme Behördenorganisation herzustellen, scheint nur auf den ersten Blick durchschlagend zu sein. Immerhin heißt es in den Erläuterungen zur RV zum entsprechenden Teil der B-VG-Novelle 1988, dass mit den unabhängigen Behörden EMRK-konforme Organe geschaffen werden sollen.¹⁵ Zu beachten ist freilich, dass in der Regierungsvorlage die Kompetenz der Z 3 noch gar nicht vorgesehen und nur von besonderen „Verwaltungsstraßbehörden“ die Rede war. Im Bericht des Verfassungsausschusses wurde das organisatorische Konzept dann insoweit verändert, als die Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges als Prozessvoraussetzung vorgesehen wurde, wodurch die Rechtslage ausweislich der Materialien jener für den VwGH vergleichbar gemacht wurde. Zur neu eingefügten Z 3 des Art 129a Abs 1 B-VG wird bemerkt, dass damit „insbesondere die Möglichkeit geschaffen werden [soll], die Zuständigkeit der unabhängigen Verwaltungssenaten in Angelegenheiten zu begründen, bei denen es um die Entscheidungen über ‚civil rights and obligations‘ im Verwaltungswege geht.“¹⁶

Nun argumentiert *Köhler* damit, dass nach dem Stand der Rechtsprechung zum Zeitpunkt der Erlassung der B-VG-Novelle 1988 das Erfordernis reformatorischer Entscheidungsbefugnisse für das kontrollierende Tribunal bestanden habe.¹⁷ Dies mag für den Bereich des Strafrechts („criminal charge“) zutreffen, für den Bereich der „civil rights“ lässt sich die Annahme nicht erhärten. Im Jahr 1988 lag kein Urteil des EGMR vor, mit dem die bloß kassatorische Entscheidungsbefugnis als nicht hinreichend für die Entscheidungsbefugnis eines Tribunals iSd Art 6

13 KÖHLER, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2001), Art 129a Rz 16; ihm folgend THIENEL, Die Verwaltungsverfahrensnovellen 2001 (2002) 45 f.

14 KÖHLER, FN 13, Rz 16 Fn 29.

15 RV 132 BlgNR 17. GP 5.

16 AB 817 BlgNR 17. GP 4.

17 KÖHLER, FN 13, Rz. 16 mit FN 29.

EMRK angesehen wurde.¹⁸ Abgesehen davon sind die Erläuterungen im AB wesentlich vorsichtiger und zurückhaltender, was die Bewertung der EMRK-Konformität betrifft. Aus der erklärten Absicht, eine Zuständigkeit der UVS für civil rights zu schaffen, folgt jedenfalls nicht eine bestimmte Entscheidungsbefugnis.

Dazu kommt ein Weiteres: Die Kompetenz nach Z 3 besteht nicht nur für Angelegenheiten, die civil rights betreffen, sondern auch für Angelegenheiten, die außerhalb des Anwendungsbereichs des Art 6 EMRK liegen. Für diese kann aber auf keinen Fall mit Hilfe von Art 6 EMRK eine reformatorische Entscheidungsbefugnis begründet werden.

Schließlich berührt die Kontroverse um die Stellung im Instanzenzug wiederum die Frage der Entscheidungsbefugnisse streng genommen gar nicht. Selbst wenn man nämlich der (verfassungsrechtlichen) Einstufung der UVS als Berufungsbehörden folgte, wofür die schlechteren Gründe sprechen, ist damit nichts über die Entscheidungsbefugnis gesagt, da auch Berufungsbehörden nur zur Kassation berufen sein können, wie umgekehrt ein Verwaltungsgericht zur reformatorischen Entscheidung zuständig sein kann. Auch dieses Argument vermag daher nicht zu überzeugen, da es Fragen der Entscheidungsbefugnis mit Fragen der Ausgestaltung des Rechtszuges vermengt.

Der einfache Bundesgesetzgeber ist daher in der Wahl zwischen kassatorischer und reformatorischer Entscheidungsbefugnis der UVS im Rahmen der Zuständigkeiten nach Art 129a Abs 1 Z 3 B-VG von Verfassung wegen nicht verpflichtet, ausschließlich oder überwiegend eine reformatorische Entscheidung durch die UVS anzuordnen. Er ist freilich auch nicht daran gehindert: Dem Verfassungsgesetzgeber der B-VG-Novelle 1988 kann nicht unterstellt werden, er habe die UVS in Art 129a B-VG auf kassatorische Entscheidungsbefugnisse festlegen wollen. Für das Verwaltungsstrafrecht muss im Lichte der dargestellten Zusammenhänge im Gegenteil davon ausgegangen werden, dass die reformatorische Entscheidungsbefugnis als Leitvorstellung bestand. Auch aus dem übrigen Verfassungsrecht ergibt sich keine zusätzliche Grenze für die Einräumung reformatorischer Befugnisse oder gar eine Grundlage für die Annahme, Art 129a B-VG könnte baugesetzwidrig sein, mag auch die mittelbare Bundesverwaltung in ihrer Gestalt und ihrem Umfang verän-

18 Nachweise über die Rechtsprechung bei GRABENWARTER, Verfahrensgarantien in der Verwaltungsgerichtsbarkeit (1997) 380.

dert werden¹⁹ und die demokratische Legitimation der Entscheidung anders zu begründen sein.²⁰

Auch Art 6 EMRK gebietet nicht den Grundsatz reformatorischer Entscheidungen in Angelegenheiten der civil rights, wie an anderer Stelle bereits nachgewiesen wurde.²¹ Solange das System geeignet ist, endgültige Entscheidungen in angemessener Frist zu erlangen, ist auch die Kassation eine geeignete Ausgestaltungsvariante des quasi-verwal-

19 Dass der Verfassungsgesetzgeber gerade auch die mittelbare Bundesverwaltung im Blick hatte und sich der Beschränkungen bewusst war, zeigt das Zustimmungserfordernis des Art 129 b Abs 2 2. Satz B-VG bei Zuständigkeit der UVS nach der ersten Instanz. Wenngleich das nicht zwingend die Zulässigkeit reformatorischer Befugnisse impliziert, muss doch bedacht werden, dass die Regelung primär (aber nicht ausschließlich) für das Verwaltungsstrafrecht und dort die Reformation doch den Regelfall bilden sollte. Vgl aber PESENDORFER, Verwaltungsrecht, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Föderalismus, ÖJZ 2001, 521 (526 ff), der sogar eine volksabstimmungspflichtige Gesamtänderung wenigstens erwägt, wenn eine vollumfängliche reformatorische Kognitionsbefugnis ohne Zustimmung der Behörde erster Instanz gegeben ist (aaO 527).

20 PESENDORFER, FN 19, 529 sieht in der Frage möglicher Zuständigkeit von Verwaltungsgerichten einen Gegensatz zwischen demokratisch legitimierten obersten Organen und der „Bürokratie (sprich: BEzVBeh)“ bzw der „Richterschaft“. Nach der hier vertretenen Ansicht besteht hier kein Gegensatz; es kommt vielmehr auf die demokratische Legitimation des Verwaltungs- bzw Gerichtshandelns an. Diese wird gespeist von einer personell- demokratischen Legitimation (vermittelt über eine zu den – gewählten oder Vertretungskörpern verantwortlichen – obersten Organen führende Legitimationskette) und einer inhaltlich-demokratischen Legitimation, die vor allem von der Bindung an das vom demokratisch gewählten Gesetzgeber verabschiedete Gesetz vermittelt wird. Die gerichtliche Entscheidung ist danach nicht von vornherein „demokratisch defizitär“ (vgl GRABENWARTER, Die demokratische Legitimation weisungsfreier Kollegialbehörden in der staatlichen Verwaltung, FS Winkler (1997) 271 [282 ff]; GRABENWARTER/ HOLOUBEK, Demokratie, Rechtsstaat und Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, ZfV 2000, 194 [202 ff]).

21 GRABENWARTER, FN 18, 378 ff; DERS, Auf dem Weg zur Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, JRP 1998, 269 (277 f); JABLONER, Notwendigkeit und Ausgestaltung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, in: Thienel (Hrsg), Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wandel (1999) 14 (24); jüngst auch THIENEL, Mehrpolige Rechtsverhältnisse und Verwaltungsgerichtsbarkeit (2001) 50.

tungsgerichtlichen Rechtsschutzes.²² Dies gilt umso mehr für ein Modell, in dem eine Kombination von kassatorischer und reformatorischer Befugnis stattfindet, wie dies in der letztlich Gesetz gewordenen Variante des § 67h AVG der Fall ist.

An dieser Stelle sei noch einmal der rechtsvergleichende Blick auf die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit gerichtet, genauer auf die wichtigste Verfahrensart der Anfechtungsklage. Zunächst ist festzuhalten, dass das Element der Kassation in Deutschland mitnichten nur eine Randerscheinung bildet,²³ während sie bis dato in Österreich die einzige Entscheidungsform bei Bescheidbeschwerden bildet. Die deutsche Verwaltungsgerichtsordnung sieht für Anfechtungsklagen den Grundsatz kassatorischer Entscheidungsbefugnis des Verwaltungsgerichts vor. Nach § 113 Abs 1 VwGO hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid auf, soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seine Rechte verletzt ist. Das so ergehende Urteil ist ein Gestaltungsurteil, indem die Behörde nicht zur Aufhebung des Verwaltungsakts verurteilt wird, sondern indem mit

22 Die Meinung, Art 6 EMRK fordere jedenfalls eine Aufhebung *ex tunc*, dh dass „kassatorische verwaltungsgerichtliche Entscheidungen unter allen Umständen sofort sämtliche Wirkungen der Verwaltungsentscheidung beseitigen müssen“, die THIENEL für zu apodiktisch hält und glaubt widerlegen zu müssen (FN 21, 50 ff), wird nicht vertreten, jedenfalls nicht von mir. THIENELS gegenteilige Annahme beruht auf einer ungenauen Lektüre meiner Auffassung an einer der beiden von ihm zitierten Stellen (an der anderen Stelle – Auf dem Weg zur Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, JRP 1998, 269 [277] – nehme ich dazu überhaupt nicht Stellung): Tatsächlich habe ich nämlich die Auffassung vertreten, dass Art 6 EMRK gebietet, dass die Entscheidung des kassierenden Tribunals der Entscheidung der Vorinstanz „jede Wirkung nimmt“, und zwar „jedenfalls“ zum Zeitpunkt des Ergehens der kassierenden Tribunalentscheidung (GRABENWARTER, FN 18, 388). Damit verlange ich wenigstens eine *ex nunc*-Wirkung, nicht aber eine *ex tunc*-Wirkung. In der Fußnote führe ich zwar weiter aus, dass nur die *ex tunc*-Wirkung einen Rechtszustand herstelle, der dem „Nicht-ergehen der Entscheidung“ entspreche (aaO FN 118). An dieser Ansicht halte ich fest. An keiner Stelle aber fordere ich, dass Art 6 EMRK die Herstellung dieses Rechtszustands *jedenfalls gebiete*. Vielfach wird das gar nicht möglich sein, eine entsprechende Forderung wäre realitätsfremd oder geriete in Konflikt mit anderen grundrechtlichen Garantien, wie etwa der Unverletzlichkeit des Eigentums oder des Gleichheitssatzes. Ausdrücklich meine ich, dass bei Wirkung *ex nunc* die Gleichwertigkeit der Kassation im Hinblick auf das Kriterium der „Entscheidung“ durch ein Tribunal bloß „in Frage gestellt“ sei, von Verfassungswidrigkeit à conto Art 6 EMRK ist nicht die Rede. Ob die *ex nunc*-Wirkung aber ausreicht oder nicht, wird im Einzelfall in einer Abwägung verschiedener Gesichtspunkte zu ermitteln sein und von einer Reihe von Faktoren abhängen, etwa ob es sich um ein Einparteien- oder Mehrparteienverfahren im Ausgangsverfahren handelte, welche Rechtspositionen involviert sind, welche Nachteile der aufrechterhaltene Rechtszustand für den Grundrechtsträger hatte und insbesondere wie lange der Zeitraum zwischen Kassation und Umsetzung der kassierenden Entscheidung war (vgl auch im selben Zusammenhang meine – differenzierten – Überlegungen zum Zeitpunkt der maßgeblichen Sach- und Rechtslage aaO 390 f, sowie allgemein aaO 700). Die Kontroverse ist daher nur eine scheinbare.

23 Vgl bereits RESS, Die Entscheidungsbefugnis in der Verwaltungsgerichtsbarkeit (1968) 57 f.

Rechtskraft des Urteils die Wirksamkeit des Verwaltungsakts beseitigt wird.²⁴

Ungeachtet dieses Grundsatzes hat das Verwaltungsgericht aber weitere Befugnisse, welche den Grundsatz im Kern nicht antasten. So kann es für den Fall, dass der Verwaltungsakt schon vollzogen ist, aussprechen, dass und wie die Verwaltungsbehörde die Vollziehung rückgängig zu machen hat, dies jedoch nur dann, wenn die Behörde dazu in der Lage und die Frage spruchreif ist.²⁵ Auch bestehen insbesondere im Gefolge des so genannten Beschleunigungsgesetzes aus 1996 und des 6. VwGOÄndG umfangreiche Heilungsmöglichkeiten bzw Möglichkeiten für die Behörde, fehlende Verfahrenshandlungen auch noch während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachzuholen (vgl §§ 45 und 46 VwVfG).²⁶

Für einen bestimmten Fall trifft die VwGO überhaupt eine Ausnahmeregelung zu Gunsten reformatorischer Entscheidungsbefugnis: Begehrt der Kläger nämlich die Änderung eines Verwaltungsakts, der einen *Geldbetrag* festsetzt oder eine darauf bezogene Feststellung trifft, kann das Gericht den Betrag in anderer Höhe festsetzen oder die Feststellung durch eine andere ersetzen. Diese Abänderungsbefugnisse betrifft nur Fälle, in denen die Abänderung des Verwaltungsakts als Alternative zur nur teilweisen Aufhebung in Betracht kommt. Sie setzt voraus, dass der Verwaltung hinsichtlich der zu treffenden Festsetzung kein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum mehr verbleibt oder der Spielraum jedenfalls im konkreten Fall auf Null reduziert ist.²⁷ Ausgeschlossen ist jedenfalls die Festsetzung eines höheren Betrags zum Nachteil des Klägers, auch wenn dies im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt wird.²⁸ Das Verwaltungsgericht soll nämlich im Ergebnis nicht einen Verwaltungsakt

24 HUFEN, FN.4, § 38, Rdnr 29; *Kopp/Schenke*, VwGO, (11998), § 113, Rdnr 8.

25 § 113 Abs 1 Satz 2 VwGO; HUFEN, 4, § 38, Rdnr 33; KOPP/SCHENKE, FN 24, § 113, Rdnr 93.

26 Vgl GRABENWARTER, FN 18, 195 f mwN.

27 § 113 Abs 2 Satz 1 VwGO; KOPP/SCHENKE, FN 24, § 113, Rdnr 152 mit Beispielen.

28 REDEKER/v. OERTZEN, Verwaltungsgerichtsordnung, (132000), § 113, Rdnr 8.

schaffen können, dessen rechtliche Begründung die Behörde selbst im Prozess nicht hätte nachholen können.²⁹

IV. Ausgestaltung der Zuständigkeit der UVS nach dem Verwaltungsreformgesetz

Kernpunkt des Verwaltungsreformgesetzes hinsichtlich der Verwaltungskontrolle ist es, dass die Verwaltungssenate in einer Reihe von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung gemäß Art 129a Abs 1 Z 3 iVm Art 129a Abs 2 B-VG zur Entscheidung über Berufungen gegen erstinstanzliche Bescheide berufen werden sollen.³⁰ Diese gesetzgeberische Maßnahme unterscheidet sich von gleichartigen Initiativen der Vergangenheit allenfalls durch ihren Umfang, nicht in ihrer Qualität. Neu ist allerdings, dass ein § 67h AVG die Entscheidungsbefugnisse der unabhängigen Verwaltungssenate gegenüber dem Standardfall für Berufungsbehörden nach § 66 Abs 2 bis 4 AVG modifiziert. Die Neuregelung

29 KOPP/SCHENKE, FN 24, § 113, Rdnr 153; MÜLLER, Zum Einfluß der Verwaltungsverfahrensgesetze auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren, NJW 1978, 1357. Als Zwischenlösung ist in den Fällen der Festsetzung eines Geldbetrags vorgesehen, dass das Gericht die Änderung des Verwaltungsakts durch Angabe der zu Unrecht berücksichtigten oder nicht berücksichtigten tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse so bestimmen kann, dass die Behörde den Betrag auf Grund der Entscheidung errechnen kann (HUFEN, FN 4, § 38, Rdnr 35; KOPP, Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung zum 1.1.1991, NJW 1991, 525). Dies ist vorgesehen für Fälle, in denen die Ermittlung des festzusetzenden oder festzustellenden Betrages einen nicht unerheblichen Aufwand erfordert (BVerwG, DVBl 1991, 451: das Gericht darf die Berechnung erst dann der Behörde überlassen, wenn die eigene Ermittlung auf ernsthafte Schwierigkeiten stößt und (...) eine entsprechende Entscheidung unter Berücksichtigung der Belange der Beteiligten diesen zumutbar ist – generell verneinend für Erschließungsbeiträge; dazu kritisch REDEKER, § 113 Abs 2 VwGO, DVBl 1991, 972; REDEKER/v. OERTZEN, FN 28, § 113, Rdnr 10). Diesfalls teilt die Behörde den Beteiligten das Ergebnis der Neuberechnung unverzüglich formlos mit. Nach Rechtskraft der Entscheidung ist der Verwaltungsakt mit dem geänderten Inhalt neu bekannt zu geben.

30 ZB § 170 Abs 6 ForstG, § 101a WRG, § 359a GewO.

sieht vor, dass die UVS (nur) dann in der Sache selbst zu entscheiden haben, wenn die Behörde erster Instanz dem nicht widerspricht.³¹

Aus dem Entwurf, der noch im August in Begutachtung ging, hat damit keine der drei Varianten A, B1 und B2 überlebt.³² Zwar findet sich in der Regierungsvorlage eine Weiterentwicklung der so genannten Variante B2.³³ Die im Verfassungsausschuss beschlossene Regelung hat aber einen Inhalt, der auf Vorschläge aus dem Präsidium des Verwaltungsgerichtshofes zurückgeht³⁴ und in modifizierter Form schon im Frühjahr 2000 in Gesprächen unter Federführung des Präsidiums des Verwaltungsgerichtshofes in ähnlicher Form konsensfähig zu sein schien. Die nun gefundene so genannte „Widerspruchslösung“ bindet die Entscheidungsbefugnis des UVS an einen Konsens mit der Behörde erster Instanz.

Ich will im Folgenden auf vier Punkte näher eingehen, nämlich erstens auf die Determinanten und auf den Zeitpunkt der Ausübung des Widerspruchsrechts, zweitens auf die Rechtsfolgen des Widerspruchs, drittens – mit Blick auf die jüngste AVG-Novelle – auf die Durchführung mündlicher Verhandlungen sowie viertens auf das noch offene Problem der (zeitlichen) Modifikation des Eintritts der Entscheidungswirkungen durch den UVS (etwa im Wege einstweiliger Anordnungen).

31 Nach § 82 Abs 11 Z 2 AVG tritt § 67h mit 1. Juli 2002, jedoch nicht vor dem vierten der Kundmachung folgenden Monatsersten in Kraft. Diese Regelung wurde im Hinblick darauf getroffen, dass diese Bestimmung wegen der in den übrigen Artikeln des Verwaltungsreformgesetzes vorgesehenen Möglichkeit der unmittelbaren Anfechtung der Bescheide erster Instanz nur mit Zustimmung der beteiligten Länder kundgemacht werden dürfen. Sofern das Gesetz daher bis 31. März 2002 kundgemacht ist, tritt es am 1. Juli in Kraft. Da die entsprechenden Artikel des Verwaltungsreformgesetzes als Übergangsvorschrift vorsehen, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens noch nicht abgeschlossene Verfahren nach der bisherigen Rechtslage zu Ende zu führen sind, entstehen für die Behörden erster Instanz keine Schwierigkeiten. Noch nicht abgeschlossen sind alle Verfahren, die vor dem 1. Juli eingeleitet wurden und noch nicht rechtskräftig abgeschlossen sind. Erst für Verfahren, die ab dem 1. Juli eingeleitet werden, gilt die neue Rechtslage.

32 Vgl dazu WESSELY, Die Verwaltungsreform – mögliche Rechtsschutzmodelle, in: Schriftenreihe des Österreichischen Wasser- und Abfallwirtschaftsverbandes, Heft 149, Verwaltungsreform und Umweltschutz (2001) 89 (98 ff).

33 RV 772 BlgNR 21. GP.

34 Vgl JABLONER/PESENDORFER, Vorschlag für eine verfassungsrechtliche Regelung der Entscheidungsbefugnisse der Landesverwaltungsgerichte, ZUV 1999, 21; JABLONER, Notwendigkeit und Ausgestaltung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, in: THIENEL, FN 21, 14 (25 f); PESENDORFER, Wenn Richter regieren statt „kassieren“, Die Presse v 25.5.1999; DERS, Verwaltungsrecht, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Föderalismus, ÖJZ 2001, 521 (527).

1. Bedingungen und Zeitpunkt der Erklärung des Widerspruchs

§ 67h AVG umschreibt als Abweichung vom allgemeinen Regime des § 66 AVG die Reichweite der Ausnahme und legt insbesondere fest, unter welchen Voraussetzungen wer wann einen Widerspruch erklären kann.

a) *Der sachliche Anwendungsbereich*

§ 67h AVG ist in allen Fällen anwendbar, in denen der UVS als Berufungsbehörde gem. § 67a Abs 1 Z 1 AVG zuständig ist, gemäß dem ergänzten § 24 VStG nicht jedoch im Verwaltungsstrafverfahren. Das bedeutet, dass das modifizierte Regime nicht nur für die Fälle gilt, in denen durch das Verwaltungsreformgesetz eine Zuständigkeit begründet wurde, sondern auch für all jene Berufungsverfahren vor den UVS, in denen bisher die allgemeinen Regelungen des AVG galten.

b) *Der Widerspruchsberechtigte*

Nach § 67h Abs 1 AVG kann die „belangte Behörde“ der Entscheidung in der Sache widersprechen, wenn die näher genannten Voraussetzungen vorliegen. Der Begriff der „belangten Behörde“ wird hier in einem vom übrigen AVG abweichenden Sinn verwendet. Nach § 67b AVG ist die belangte Behörde nämlich Partei im Verfahren über Beschwerden wegen Akten unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt (Z 2). Diese ist jene Behörde, der ein angefochtener Akt unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt zuzurechnen ist (§ 67c Abs 2 Z 2 AVG). In § 67h AVG aber wird der Begriff in der Terminologie des Bescheidbeschwerdeverfahrens vor dem VwGH gebraucht, dh es ist mit belangter Behörde jene Behörde gemeint, die im Sinn des § 67b Z 1 den angefochtenen Bescheid erlassen hat. Damit wird zwar die Begrifflichkeit des AVG durchbrochen, rechtlich ist die Abweichung in der Bezeichnung jedoch bedeutungslos.

c) *Die Entscheidungsbefugnis nach § 67h im Fall des Unterbleibens eines Widerspruchs*

Fraglich mag erscheinen, ob der UVS im Fall des Unterbleibens eines Widerspruchs jedenfalls in der Sache zu entscheiden hat oder aber ob ihm die Möglichkeiten des § 66 Abs 1 bis 3 AVG offen stehen. Nach dem Wortlaut scheint die Regelung nur als eine abweichende Regelung zu Abs 4, indem die Möglichkeit reformatorischer Entscheidung eingeschränkt wird. Nicht zweifelhaft kann daher sein, dass die Möglichkeit der Zurückweisung in den Fällen verspäteter oder unzulässiger Berufungen

unberührt bleibt. Ferner bestehen keine Zweifel, dass die nicht auf Entscheidungen bezogene Regelung des § 66 Abs. 1 uneingeschränkt auch im UVS-Verfahren anwendbar bleibt. Bedenken müssen jedoch hinsichtlich der Abs 2 und 3 aufkommen. Da Abs 4 ausdrücklich auf Abs 2 Bezug nimmt und Abs 3 regelungstechnisch eine Ausnahme zu Abs 2 bildet, wird man diese drei Absätze als Einheit und § 67h als davon abweichende und gegenüber Abs 2 und 3 speziellere Regelung zu sehen haben. Anders gewendet: Unabhängig vom Umfang allfällig notwendiger Sachverhaltsermittlungsschritte entscheidet der UVS – von den in Abs 4 genannten Fällen einer unzulässigen oder verspäteten Berufung abgesehen – stets in der Sache selbst, sofern kein Widerspruch erhoben wird. Das Kriterium der Unvermeidlichkeit der mündlichen Verhandlung erwies sich ohnehin schon bisher als mit dem übrigen UVS-Verfahren als nicht kompatibel; es hatte daher keinen nennenswerten Anwendungsbe-
reich.³⁵ Nach neuer Rechtslage ist davon auszugehen, dass § 66 Abs 2 AVG im UVS-Verfahren jedenfalls nicht mehr zur Anwendung kommt.³⁶

d) Der Zeitpunkt der Erklärung eines Widerspruchs

Der vom Gesetzgeber gewählte Zeitpunkt ist jener der Vorlage der Berufung (arg „bei“). Er erscheint mir der angemessenste und im Hinblick auf die verfassungsrechtlich gebotene Determinierung auch als wesentlich für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des Tatbestandes. In der Entstehung der Vorschrift wurden soweit ersichtlich als spätester Zeitpunkt entweder die Entscheidung erster Instanz oder die mündliche Verhandlung diskutiert. Beide Zeitpunkte sind keine tauglichen Varianten.

Der erste wäre zu früh: Im Zeitpunkt der Entscheidung erster Instanz ist noch nicht mit letzter Sicherheit klar, ob überhaupt ein Rechtsmittel ergriffen wird. Auch lässt sich erst auf Grund des konkreten Berufungsvorbringens erkennen, ob es verfahrensökonomisch sinnvoll ist, wenn kassatorisch entschieden wird. Für alle Fälle aber, in denen mit Berufungsvorentscheidung abgeholfen wird oder aber in denen überhaupt nicht berufen wird, würde die Erteilung einer Zustimmung oder die Erklärung eines Widerspruchs eine unnötige Fleißaufgabe bilden, die überdies möglicherweise erst zu Rechtsmitteln einladen könnte und auch das Verhältnis Bürger-Behörde nicht gerade entkrampft hätte.

35 Vgl GRABENWARTER, FN 18, 562.

36 In diese Richtung auch der Bericht des VA: „Diesem Modell liegt der Gedanke zu Grunde, das Berufsregime des AVG im Hinblick auf die Anforderungen der gegenständlichen UVS-Zuständigkeiten zu adaptieren.“ AA THIENEL, FN 13, 37, wonach dem UVS alle Entscheidungsmöglichkeiten des § 66 AVG offen stehen.

Der zweite Zeitpunkt (mündliche Verhandlung) ist zu spät: Häufig lässt sich in der mündlichen Verhandlung bereits eine Richtung der Entscheidung erkennen, die behördliche Zustimmung oder ihr Widerspruch wäre möglicherweise mit unsachlichen Überlegungen belastet. Ganz zu schweigen ist von jenen Verfahren, in denen die mündliche Verhandlung unterbleibt. Gewichtiger ist aber ein weiterer Gesichtspunkt: Im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung ist mancher Ermittlungsaufwand beim UVS schon entstanden, der durch die Kassation just vermieden werden hätte sollen.

Der vom Gesetzgeber gewählte Zeitpunkt („bei der Vorlage der Berufung“) liegt hingegen regelmäßig an der Schnittstelle zwischen erstinstanzlichem Verfahren und Verfahren vor der Berufungsbehörde. Er ermöglicht der Behörde eine ausreichende Entscheidungsgrundlage auf Grund der gesetzlichen Determinanten, weil sie neben den Ergebnissen des erstinstanzlichen Verfahrens auch die Berufung(en) und regelmäßig auch Stellungnahmen zur Berufungsmittelung vor sich hat. Mit der Wahl dieses Zeitpunkts wird überflüssiger Aufwand vermieden und die Behörde, die den Bescheid erlassen hat, vor taktischen Überlegungen bewahrt.

e) *Inhaltliche Determinanten der Ausübung des Widerspruchsrechts*

Nach § 67h Abs 1 kann die „belangte“ Behörde der Entscheidung in der Sache „unter Bedachtnahme auf die wesentliche Vereinfachung oder Beschleunigung des Verfahrens“ widersprechen. Mit dieser Formulierung wird die Verfahrensökonomie zum Kriterium gemacht, wobei Tatbestandselemente aufgegriffen werden, die sich in § 29a VStG zur Determinierung einer Delegation wieder finden. Die Erläuterungen verweisen ausdrücklich auf diese Vorschrift, indem sie die dort enthaltene nichtsubstantivierte Formulierung gebrauchen.³⁷

Um die gesetzlichen Vorgaben im vorliegenden Zusammenhang zu erschließen, bedarf es aber noch weiterer Überlegungen. Während nämlich der Beschleunigungs- und Vereinfachungsgewinn im § 29a VStG durch das zusätzliche Kriterium des Wohnsitzes und des Aufenthaltes des Beschuldigten weitgehend auf der Hand liegt, ist dieser für das Widerspruchsrecht des § 67h Abs 1 AVG nicht ohne weiteres ersichtlich. Vor dem Hintergrund der Diskussion um Kassation oder Reformation wird man aber hinter der Formulierung das Anliegen erblicken können, durch eine Kassation und neuerliche Entscheidung der belangten Behörde ein

³⁷ 885 BlgNR 21. GP, 4.

rascheres und einfacheres Verfahren zu erzielen, dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass etwa die Bezirksverwaltungsbehörden in manchen Bereichen jedenfalls heute mit umfassenderen Entscheidungsressourcen ausgestattet sind, als dies die UVS nach derzeitigem Stand sind. Dazu kommt der auch im VStG maßgebliche Entfernungsaspekt, weil davon auszugehen ist, dass wenigstens die Bezirksverwaltungsbehörden regelmäßig näher an den Parteien bzw. dem Gegenstand des Verfahrens sind. Das bedeutet aber nicht, dass die Ausübung des Widerspruchs für Behörden am Sitz eines UVS unzulässig wäre: der örtliche Faktor ist nur einer unter mehreren. Auch zu § 29a VStG, wo dieser Aspekt wesentlich stärker im Vordergrund steht, hat der VwGH in diesem Umstand keine Rechtswidrigkeit einer Delegation erblickt.³⁸

Zu beachten ist weiter, dass für die Rechtmäßigkeit des Widerspruchs nicht erheblich ist, ob tatsächlich eine wesentliche Beschleunigung oder Vereinfachung stattgefunden hat. Maßgeblich ist vielmehr die Prognose der Behörde zum Zeitpunkt der Vorlage der Berufung auf Grund der Aktenlage und des Berufungsvorbringens.³⁹ Die Behörde muss begründet der Auffassung sein können, durch den Widerspruch und seine Rechtsfolgen eine wesentliche Vereinfachung oder Beschleunigung herbeiführen zu können. Diese Aufgabe ist gewiss nicht einfach: Die Behörde muss zunächst fingieren, dass der UVS ihren Bescheid, von dessen Rechtmäßigkeit sie im Regelfall überzeugt sein wird, in wenigstens einem Punkt für rechtswidrig befinden wird.⁴⁰ Immerhin aber bietet das Berufungsvorbringen hierfür möglicherweise brauchbare Anhaltspunkte. Sodann muss sie abschätzen, welchen Verlauf das Verfahren im Fall der reformatorischen Entscheidung durch den UVS bzw. der Kassation nehmen würde. Hierbei ist ihr ein Prognosespielraum eingeräumt, der auch im Begriff der „Bedachtnahme“ zum Ausdruck kommt. Umgekehrt dürfen an das Kriterium der „wesentlichen“ Vereinfachung keine allzu strengen Anforderungen gestellt werden, wie die Rechtsprechung des VwGH zu § 29a VStG zeigt, in der dieser Punkt soweit ersichtlich bisher noch nicht thematisiert wurde.⁴¹ Bloß geringfügige Vereinfachungs- oder Beschleunigungseffekte werden aber für die Erklärung eines Widerspruchs nicht ausreichen.

³⁸ VwGH 17.5.1989, 88/03/254; 30.10.1991, 91/03/0154; 25.1.1993, 92/10/0419.

³⁹ Mutatis mutandis zu § 29a VStG VwGH 28.2.1989, 88/07/0115; 25.1.1993, 92/10/0419.

⁴⁰ Vgl nur die Schwierigkeiten in der Praxis mit § 29a VStG, auf die WIELINGER, Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahren (8. 2001) Rz 313.

⁴¹ Vgl die Judikaturübersichten bei HAUER/LEUKAUF, Handbuch des österreichischen Verwaltungsverfahrens (1996) 903 ff; WALTER/THIENEL, Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze II (2000) 559 ff.

Angesichts dieser recht großen Spielräume der Behörde erscheint die Regelung wegen mangelnder Bestimmtheit verfassungsrechtlich bedenklich.⁴² Für die Beurteilung dieser Frage ist zunächst zu bedenken, dass der Gesetzgeber hier auf Tatbestände zurück greift, die auch bereits in der Judikatur konturiert wurden. Übernommen werden wie gezeigt die Tatbestandselemente, die im verfahrensrechtlichen Kontext die Delegation im Verwaltungsstrafverfahren determinieren. Dadurch soll offenbar ausgeschlossen werden, dass die Behörde aus unsachlichen Gründen einer reformatorischen Entscheidung widerspricht. Die Formulierung schließt es jedenfalls nicht aus, dass die Behörde in verfassungskonformer Interpretation insbesondere auch die Kriterien des Sachlichkeitsgebotes des allgemeinen Gleichheitssatzes einfließen lässt. Für die Verfassungskonformität ließe sich allenfalls auch ins Treffen führen, dass § 67h AVG nicht den *Inhalt* einer behördlichen Entscheidung determiniert, sondern bloß die Arbeitsteilung zweier im Instanzenzug nacheinander entscheidenden Behörden hinsichtlich der Art der Entscheidung, wobei nicht übersehen wird, dass die „belangte“ Behörde mit ihrem Widerspruch auch darüber disponiert, ob der UVS zur Ermessenskontrolle befugt ist.⁴³ Beide Behörden aber sind von einigen Ausnahmen abgesehen denselben Vorschriften für das Ermittlungsverfahren unterworfen. Ferner ist zu bedenken, dass der Widerspruch erst im Berufungsverfahren erfolgt, an dem die belangte Behörde als Amtspartei beteiligt ist (§ 67b Z 1 AVG) und als solche Erklärungen abgibt.

Das Recht auf den gesetzlichen Richter wird durch das Widerspruchsrecht nicht verletzt, da dieses den Gesetzgeber (nur) dazu verpflichtet, die *Zuständigkeit* der Behörde exakt festzulegen.⁴⁴ Durch § 67h AVG wird nur die Art der Entscheidung (kassatorisch oder reformatorisch), nicht aber die Zuständigkeit einer Behörde in die Hand der belangten Behörde gelegt wird. In diesem Zusammenhang ist auch darauf zu verweisen, dass der VfGH gegen die vergleichbar determinierte Veränderung (sogar) der örtlichen Zuständigkeit in § 29a VStG keine verfassungsrechtlichen Bedenken hatte.⁴⁵

42 Vgl die Bedenken zu § 29a VStG von Mayer, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren (1974) 106 Anm 76; WALTER/MAYER, Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts (1999) RZ 834; dagegen VfSlg 7052/1973. Zu § 67f AVG jüngst THIENEL, FN 13, 44 ff.

43 Dazu sogleich 2.

44 WALTER/MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts (⁹2000) Rz 1406 mwN.

45 VfSlg 7052/1973.

Dass aber in § 67h AVG kein Verstoß gegen Art 129a B-VG liegt, ergibt sich aus den unter III. angestellten Überlegungen: Eine Festlegung der UVS in den Ländern auf reformatorische Entscheidungsbefugnisse ist dieser Verfassungsnorm nicht zu entnehmen.

Schließlich trägt auch der auf das Erk des VfGH zu § 18 VwGG gestützte verfassungsrechtliche Einwand nicht. Zwar hat der VfGH dort (mit Blick auf den VwGH) festgestellt, dass das verfassungsmäßige Kontrollsystem, das die Kontrolle der obersten Organe mit einschließt, „keinen wie immer gearteten effektiven Eingriff des kontrollierten Organs in die Funktion des Kontrollierenden“ erlaube.⁴⁶ Diese Aussage bezog sich auf die *Funktion des Organs* insgesamt, genauer auf dienstrechtliche Belange des nichtrichterlichen Personals, nicht aber auf den Umfang der Kontrollbefugnis des Kontrollorgans. Unter diesem Gesichtspunkt ließe sich die Unabhängigkeit mancher UVS gegenüber den Landesregierungen untersuchen, mit der vorliegenden Problematik hat das Zitat nichts zu tun.

f) *Rechtsnatur der Erklärung und Rechtsschutz*

Nach den Erläuterungen im Ausschussbericht soll die Widerspruchserklärung der belangten Behörde eine im öffentlichen Interesse erfolgende nicht in Bescheidform ergehende verfahrensbeschleunigende Verfahrensordnung sein, die nicht selbständig bekämpfbar ist. Dieser aus der Judikatur zu § 29a VStG⁴⁷ übernommenen Einschätzung ist nur teilweise und im Ergebnis zu folgen. Richtig ist, dass der Widerspruch nicht in Bescheidform ergeht. Richtig ist auch, dass er nicht selbständig anfechtbar ist. Verfahrensordnung aber ist er keine.

Die „Verfahrensordnung“ wurde erst mit der AVG-Novelle als Rechtsbegriff in § 63 Abs 2 AVG eingefügt, um Verfügungen im Zuge eines Verfahrens mit normativen Charakter (aber ohne Bescheidqualität) von selbständig anfechtbaren Bescheiden abzugrenzen. Vorausgesetzt ist jedoch, dass sie vom Organ verfügt werden, *das das Verfahren führt*. Das wird besonders deutlich in den Bezeichnungen der Vorbilder bzw Vorgänger der Verfahrensordnung, nämlich des nicht abgesondert anfechtbaren Beschlusses im zivilgerichtlichen Verfahren und der „verfahrensleitenden Verfügung“ in der Rechtsprechung des VwGH aus der Zeit vor Inkrafttreten des AVG.⁴⁸ Im Zeitpunkt der Erklärung des Wider-

46 VfSlg 15762/2000.

47 ZB VwGH 14.2.1984, 83/04/0212; anders THIENEL, *Verwaltungsverfahrenrecht* (2000) 424.

48 Vgl WALTER/THIENEL, *Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze I* (1998) 1152.

spruchs aber hat die „belangte“ Behörde ihr Verfahren bereits beendet, mit dem Einlangen der Berufung bei ihr beginnt das Berufungsverfahren, die Entscheidungsfrist läuft. Abgesehen von der Berufungsvorentscheidung und der Verpflichtung zur Berufungsmitteilung hat die bescheiderlassende erste Instanz als *Behörde* keine Ingerenz auf das Verfahren. Spätestens zum Zeitpunkt der Vorlage der Berufung an den UVS ist sie daher (nur mehr) (Amts)Partei des Berufungsverfahrens (§ 67b Z 1 AVG). Der Widerspruch ist folglich die Erklärung einer Amtspartei. Diese ist vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts nicht bekämpfbar.⁴⁹

2. Rechtsfolgen des Widerspruchs: Kassation und keine Ermessensausübung durch den UVS

Ein nach § 67h Abs. 1 AVG rechtzeitig erklärter Widerspruch zieht zwei Rechtsfolgen nach sich. Zum einen hat der UVS zwingend kassatorisch zu entscheiden (§ 67h Abs 2 AVG), eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Widerspruchs im Hinblick auf die Kriterien der Vereinfachung oder Beschleunigung des Verfahrens steht ihm nicht zu.

Zum anderen aber ist auch die Kontrolle des angefochtenen Bescheids modifiziert. In nahezu wörtlicher Übernahme des Wortlauts von Art. 130 Abs 2 B-VG, aber unter Vermeidung des Begriffs Ermessen wird angeordnet, dass Rechtswidrigkeit nicht vorliegt, soweit die Gesetzgebung von einer bindenden Regelung des Verhaltens der Verwaltungsbehörde absieht, die Bestimmung dieses Verhaltens der Behörde selbst überlässt, die belangte Behörde aber davon im Sinne des Gesetzes Gebrauch macht.

Mit dieser Anordnung soll bewirkt werden, dass der UVS in seiner rechtlichen Kognitionsbefugnis gegenüber dem angefochtenen Bescheid beschränkt wird, und zwar (nur) dann, wenn er kassatorisch entscheidet.⁵⁰ Die Bedeutung dieser Regelung liegt weniger in Unterschieden im Einzelnen, wenn man die Ermessensausübung als eine Form der Rechtsanwendung bei besonders abwägungsabhängigen Tatbeständen sieht.⁵¹ Maßgeblich ist vielmehr, dass die UVS durch diese Festlegung in der Kontrolle des Ermessens dem Verwaltungsgerichtshof gleichgestellt

49 AA THIENEL, FN 13, 38, gestützt auf die Parallele zu § 29a VStG, die hier jedoch abgelehnt wird (oben 1. f).

50 Zum Zusammenhang zwischen Kassation und Ermessen vgl bereits JABLONER, FN 21, 26.

51 RASCHAUER, Allgemeines Verwaltungsrecht (1998) Rz 608 ff; GRABENWARTER, in: Korinek/Holoubek (Hrsg) Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2001), Art 130 Abs 2 B-VG, Rz 12.

werden. Auch die UVS haben im Fall des Widerspruchs – anders als „normale“ Berufungsbehörden – nicht die zur Ermessensentscheidung führende Abwägung zu wiederholen, sondern zu überprüfen, ob die „belangte“ Behörde ihr Ermessen im Sinn des Gesetzes geübt hat, dh ob die Überlegungen, die zum Bescheidergebnis geführt haben, nachvollziehbar und in sich schlüssig sind, ob die ermessensleitenden Ziele berücksichtigt wurden und zu einem vertretbaren Ergebnis geführt haben.⁵² Anders gewendet: Wenn der UVS reformatorisch entscheidet, entspricht seine Entscheidungssituation der einer nach § 66 Abs 4 AVG entscheidenden Berufungsbehörde, im Fall des Widerspruchs jener des Verwaltungsgerichtshofes.

Die Formulierung ist gewiss verbesserungsbedürftig.⁵³ Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Regelung, dahingehend, dass eine Beschränkung der Kontrollbefugnis der UVS und/oder des VwGH erfolge, bestehen aber nicht. Gegenüber dem VwGH sind sie allein schon deshalb nicht gegeben, weil abgesehen von der rechtlich unerheblichen Vermeidung des Ermessensbegriffs in § 67h AVG keine Abweichung zu Art 130 Abs 2 B-VG gegeben ist. Aber auch mit Blick auf die UVS beinhaltet § 67h AVG keine unzulässige Einschränkung. Selbst wenn der Nachweis gelänge, dass Art 129 und Art 129a Abs 1 Z 3 B-VG einer einfachgesetzlichen (die Kontrollbefugnis tangierenden) Modifikation des Prüfungsmaßstabs entgegenstünden, bildete § 67h Abs AVG keine Einschränkung. Wie der VfGH nämlich in seiner Entscheidung zu § 20 AsylG 1991 zutreffend festgehalten hat, muss auch Ermessen gesetzlich determiniert sein und darf es nur im Rahmen der Gesetze ausgeübt werden, Ermessensausübung unterliegt der rechtlichen (will sagen: verwaltungsgerichtlichen) Kontrolle, der Rechtsschutz gegen rechtswidriges Handeln der Behörde geht – anders als im Fall der Beschränkung der Behörde auf die Wahrnehmung offenkundiger Verfahrensmängel – nicht verloren.⁵⁴

52 Vgl RASCHAUER, „Ermessen“ als abwägungsgebundene Rechtsanwendung, FS Winkler (1997) 881 (892); zur Praxis des VfGH GRABENWARTER, FN 18, 331; DERS, Art 130 Abs 2 B-VG Rz 16 ff.

53 Zum Begriff der „belangten“ Behörde siehe oben 1.b). Mit „Verwaltungsbehörde“ ist offensichtlich die „belangte Behörde“, nicht aber der UVS gemeint. Das Wort „davon“ bezieht sich offenbar – siehe Art 130 Abs 2 B-VG – auf das in der Vorschrift nicht genannte (freie) Ermessen.

54 VfSlg 13834/1994.

3. Mündliche Verhandlungen

Die mündliche Verhandlung vor den UVS unterlag im Jahr 2001 ebenfalls einem erheblichen Wandel. Die AVG-Novelle 2001 hat die Bestimmung des § 67d AVG⁵⁵ neu gefasst, wobei alle Absätze mehr oder weniger große Änderungen erfuhren. In einer ersten Charakteristik ist festzuhalten, dass damit das Regime der UVS jenem des § 39 VwGG⁵⁶ angeglichen wurde.

Abs 1 der Neuregelung stellt nunmehr klar, dass eine mündliche Verhandlung von Ausnahmen abgesehen grundsätzlich nur mehr *auf Antrag* zwingend stattzufinden hat. Wird kein Antrag gestellt, ist eine Verhandlung nur dann anzuberaumen, wenn es der UVS „für erforderlich hält.“ Damit begibt sich der Verfahrensgesetzgeber auf jenen Mindeststandard, der nach der Rechtsprechung des EGMR zum Gebot der öffentlichen Verhandlung nach Art 6 EMRK zulässig ist. Danach kann ein unterbliebener Antrag dann als stillschweigender Verzicht gewertet werden, wenn der Betroffene davon ausgehen musste, dass ohne seinen Antrag keine Verhandlung stattfinden würde, wobei die Anforderungen in zivilrechtlichen Angelegenheiten weniger streng sind als im Strafrechtsbereich. Ferner muss die Möglichkeit einer amtswegigen Anordnung ungeachtet eines Parteienantrags bestehen.⁵⁷ Diesen Anforderungen entspricht die Grundregel des Abs 1. Das Unterbleiben eines Antrags kann als stillschweigender Verzicht gewertet werden, die Möglichkeit amtswegiger Verhandlungen besteht.⁵⁸ „Erforderlich“ ist verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass eine Verhandlung anberaumt wird, wenn es nach Art 6 EMRK geboten ist. Konsequenterweise entfiel die Verzichtsmöglichkeit des Abs 5, da nunmehr ohnehin „flächendeckende“ Antragsbedürftigkeit gegeben ist.

Abs 2 enthält nun wie bisher drei Tatbestände, für die der Gesetzgeber das Stattfinden einer Verhandlung für nicht erforderlich hält. Anders als bisher ist aber nicht mehr zwingend das Entfallen angeordnet, sondern dieses in das Ermessen der Behörde gestellt. Das ist sinnvoll: Für einzelne der Tatbestände musste davon ausgegangen werden, dass

55 Zur bisherigen Rechtslage GRABENWARTER, FN 18, 573 ff; SCHNEIDER, Das Mündlichkeitsgebot im Verfahren vor den UVS und Art 6 MRK, ÖJZ 2000, 121 ff.

56 Vgl dazu GRABENWARTER, Die öffentliche mündliche Verhandlung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, in: Thienel (Hrsg) Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wandel (1999) 153 (154 ff).

57 Vgl im Einzelnen GRABENWARTER, FN 18, 514 ff.

58 Im Verwaltungsstrafverfahren aber ist § 67d nicht anzuwenden, es gilt § 51e Abs 1 VStG. Zu seiner Vereinbarkeit mit Art 6 EMRK jüngst EGMR Fall Baischer, Urteil v 20.12.2001, Appl Nr 32381.

Art 6 EMRK (im Fall eines Antrags) die Durchführung einer Verhandlung gebietet.⁵⁹ Zwar führte das – anders als nach den in den Erläuterungen genannten Bedenken⁶⁰ – noch nicht zur Konventionswidrigkeit der Vorschrift, da noch eine „Heilung“ durch das Verfahren vor dem VwGH in Betracht kam.⁶¹ Allerdings entfiel dann jede Entlastungsfunktion der UVS und insbesondere die Möglichkeit der Ablehnung der Behandlung einer Beschwerde nach § 33a VwGG. Nun aber ist es im Ermessen des UVS, eine Verhandlung anzuberaumen („kann“) und damit bereits in diesem Verfahrensstadium der EMRK Rechnung zu tragen. Nachdem die Regelung im Übrigen aber unverändert blieb, ist davon auszugehen, dass sie sowohl für Fälle eines Antrags gilt, als auch das in Abs 1 eingeräumte Ermessen in den Verfahren ohne Antrag näher determiniert. Abs 4 ist dagegen scheinbar auf Fälle eines Parteiantrags zugeschnitten, gilt aber selbstverständlich auch für Fälle, in denen kein Antrag gestellt wurde.

Insgesamt zeigt sich, dass die häufige Novellierung des § 67d AVG in seiner kurzen Geschichte von etwas mehr als zehn Jahren zu einer unglücklichen Systematik geführt hat. Eine klare Scheidung von Regeln für Fälle eines Parteiantrags von jenen ohne einen solchen Antrag fehlt. Einmal wird auf Art 6 EMRK Bezug genommen (Abs 4), das andere Mal nicht (Abs 1, 2), obwohl dieser stets in gleicher Weise zu berücksichtigen ist. Die Tatbestände des Abs 2 und jener des Abs 4 ließen sich problemlos in einen Absatz zusammenführen, die Formulierungen („entfallen“ und „von ... absehen“) könnten vereinheitlicht werden, ohne dass es zu einer Änderung des Bedeutungsgehalts käme. Dies aber wäre bereits eine Aufgabe für die nächste Reform.

Sinnvoll erscheint die Neuerung des Abs 3, welche die Frist für Anträge der Berufungsgegner mit höchstens zwei Wochen beschränkt. Für den Berufungswerber ändert sich wenig, er hat die Verhandlung wie bisher bereits in der Berufung zu beantragen und nicht wie der Beschwerdeführer vor dem VwGH innerhalb der Rechtsmittelfrist.

59 Vgl. WALTER/THIENEL, Die Verwaltungsverfahrensnovellen 1998 (1999), 51 ff; ebenso zu den verwandten Tatbeständen des § 39 Abs 2 VwGG GRABENWARTER, FN 56, 175 f.

60 RV 723 BlgNR 21. GP, 10.

61 GRABENWARTER, FN 18, 575.

4. Die Ermächtigung zur Modifikation der Wirkungen der Entscheidungen

Die Diskussion um Vor- und Nachteile der reformatorischen wie der kassatorischen Entscheidungsbefugnis hat deutlich gemacht, dass die Wirkungen kassierender Berufungsentscheidungen vor allem dort Nachteile erbringen, wo jemand aus welchen Gründen auch immer (Ausschluss der aufschiebenden Wirkung einer Berufung, gesetzliche Ermächtigung zum Betrieb vor Rechtskraft des Bescheides etc) bereits während des Berufungsverfahrens von einer Berechtigung Gebrauch gemacht hat und eine Kassation etwa bloß aus einem Verfahrensfehler heraus erfolgte, der zwar die Aufhebung zur Folge hat, im fortgesetzten Verfahren aber kein gänzlich anderes Ergebnis erbringt. Im Fall der Reformation würde der Mangel von der Berufsbehörde behoben, im Fall der Kassation müsste der Gegner des erfolgreichen Berufungswerbers zB den Betrieb einer Betriebsanlage einstellen. Um diesem Mangel abzuweichen, erscheint es erforderlich, die UVS zu ermächtigen, einstweilige Anordnungen nach Durchführung einer Interessenabwägung zu treffen. Desgleichen sollten auch einstweilige Anordnungen für die Zeit des Berufungsverfahrens ermöglicht werden.

Vorbild könnten die deutschen Vorschriften des § 80a VwGO für so genannte Verwaltungsakte mit Doppelwirkung und § 113 VwGO für einstweilige Regelungen bei mangelnder Spruchreife sein. § 80a VwGO geht davon aus, dass auch bei Verwaltungsakten mit Doppelwirkung Rechtsbehelfe von Drittbetroffenen grundsätzlich aufschiebende Wirkung haben.⁶² Gegen diesen Rechtsbehelf kann sich der durch den drittbelastenden Verwaltungsakt Begünstigte mit einem Antrag auf Anordnung der sofortigen Vollziehung wenden.⁶³ § 80a VwGO selbst enthält keine Anhaltspunkte für Kriterien, nach denen Behörde und Gericht über Aussetzungs- und Vollziehungsantrag zu entscheiden haben. Im Ergebnis wird eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen, anhand derer die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs geprüft werden.⁶⁴

Im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes gegen so genannte drittbelastende Verwaltungsakte kommen zur Sicherung der Rechte des Dritten grundsätzlich alle Regelungen in Betracht, die das Gericht nach § 123 VwGO treffen könnte.⁶⁵ Nach § 113 Abs 3 Satz 2 VwGO kann das Gericht den Verwaltungsakt aufheben und, wenn es eine weitere Sach-

62 KOPP/SCHENKE, FN 24, § 80a, Rdnr 1.

63 Gemäß § 80 Abs 2 Satz 1 Nr 4 VwGO; KOPP/SCHENKE, FN 24, § 80a, Rdnr 5.

64 REDEKER/v. OERTZEN, FN 28, Rdnr 10.

65 KOPP/SCHENKE, FN 24, § 80a, Rdnr 14 mit Beispielen.

aufklärung für notwendig erachtet, neben den ausdrücklich genannten Regelungen wie die Bestimmung einer Sicherheitsleistung, die ganze oder teilweise Aufrechterhaltung einer Leistung oder deren Zurückgewährung auch andere sachdienliche einstweilige Regelungen für den Zeitraum bis zu einer erneuten Entscheidung der Behörde in der Sache treffen. Die Entscheidung steht im Ermessen des Gerichts.⁶⁶ Das Gericht kann nach Ermessen diese Entscheidung aber auch der Behörde überlassen, die uU schon nach allgemeinem Recht die Befugnis zu einstweiligen Regelungen hat.⁶⁷ § 113 Abs 3 Satz 2 VwGO ermächtigt nur zu Regelungen, die entweder ein Weniger im Vergleich zur vollen Aufhebung oder Folgenbeseitigung darstellen oder jedenfalls in unmittelbarem funktionellem Zusammenhang damit stehen. Unzulässig ist eine Vorwegnahme der Rechtsfolge eines neuen Verwaltungsaktes oder dessen Vereitelung.⁶⁸

Die Notwendigkeit scheint mir durch den jüngsten Beschluss des VfGH von Anfang Oktober 2001 zur Einleitung eines Gesetzesprüfungsverfahrens bezüglich § 78 Abs 1 GewO deutlich zu werden.⁶⁹ Ein Handlungsbedarf, der – um den Bogen zur Gerichtsbarkeit zurückzuspannen – auch für VwGH und VfGH, und zwar auch im Hinblick auf das EU-Recht besteht – verwiesen sei nur auf das Gutachten, die Referate und die Schlussfolgerungen der Abteilung Öffentliches Recht am Österreichischen Juristentag im Mai 2000 oder auf die Problematik des Weiterbetriebs von Privatradios nach geschlagener Schlacht um die Verfassungskonformität der weiland Privatrundfunkbehörde.⁷⁰

Es erscheint nicht nur aus europarechtlichen Erwägungen hoch an der Zeit, über rechtspolitische Initiativen in diesem Bereich auch nach der vollzogenen Verwaltungsreform nachzudenken. Das deutsche Recht vermag hier zwar nicht in jeder Hinsicht die Patentlösung zu sein. Gerade das komplexe System an Klagearten schlägt in der VwGO auch auf den einstweiligen Rechtsschutz durch. Auch müsste diskutiert werden, inwieweit eine kursorische Kontrolle der Erfolgsaussichten stattfinden soll. Es dürfte für das österreichische Rechtsschutzsystem zunächst hinreichend sein, für die Bescheidbeschwerden an die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts bzw. für funktionell vergleichbare Berufungen an die UVS ent-

66 KOPP/SCHENKE, FN 24, § 113, Rdnr 170.

67 KOPP/SCHENKE, FN 24, § 113, Rdnr 170; KNACK/CLAUSEN, VwVfG, (61998), § 9, Rdnr 5.1.

68 KOPP/SCHENKE, FN 24, § 113, Rdnr 170.

69 VfGH 2.10.2001, 498/01.

70 Dazu PÖSCHL, Zur Verfassungskonformität der „einstweiligen Zulassungen“ nach § 3 Abs 7 und 8 Privatradiog, ZfV 2001, 164 ff; THIENEL, FN 21, 21 f.

sprechende Instrumente vorzusehen. Für die UVS erschiene überlegenswert, folgenden Absatz 3 an § 67h anzufügen:

„Auf Antrag kann der unabhängige Verwaltungssenat im Fall einer Aufhebung des Bescheides bis zur Erlassung eines neuen Bescheides durch die belangte Behörde mit Bescheid einstweilige Anordnungen treffen, insbesondere bestimmen, dass eine im Bescheid der belangten Behörde eingeräumte Berechtigung vorläufig ausgeübt werden darf, sofern diese bereits während des Berufungsverfahrens ausgeübt werden durfte und mit ihrer Ausübung kein unverhältnismäßiger Nachteil für Dritte verbunden ist. Wenn sich die Voraussetzungen, die für die Entscheidung über einstweilige Anordnungen maßgeblich waren, wesentlich geändert haben, ist auf Antrag einer Partei neu zu entscheiden. Anträge nach dieser Bestimmung können schon vor Erlassung und bis zwei Wochen nach Zustellung des Bescheides bzw. nach Änderung der Voraussetzungen gestellt werden. Die Entscheidungsfrist beträgt vier Wochen.“

Vorschriften dieser Art wären geeignet, (rechtlich unerwünschten) negativen Auswirkungen kassierender Entscheidungen der UVS zu begegnen. Für die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts ist die Situation nicht wesentlich verschieden.⁷¹ Dem UVS oder dem Gericht die Kompetenz einzuräumen, die Wirkung der Kassation hinauszuschieben,⁷² wird sich im Einzelfall als ungenügend erweisen. Als Ergänzung des Instrumentariums einstweiliger Regelungen erscheint sie jedoch sinnvoll, und zwar insbesondere für weisungsfreie Verwaltungsbehörden einschließlich

71 Vgl diesbezüglich THIENEL, FN 21, 132 ff.

72 Vgl THIENEL, FN 21, 140; freilich enthält auch diese Befugnis im Ergebnis die Ermächtigung zur Erteilung einer „vorübergehenden Bewilligung“. Wenn man daher für einstweilige Regelungen zu Recht die wenigstens kursorische Prüfung der materiellen Genehmigungsvoraussetzungen fordert, muss das insoweit auch für das Hinausschieben der Wirkungen der Kassation gelten (der Sache nach ohnehin auch von THIENEL akzeptiert [aaO 140 sowie im Kriterium, dass ein Ergehen eines Bescheid gleichen Inhalts im fortgesetzten Verfahren „nicht ausgeschlossen ist“, aaO 141]). Zu beachten ist auch, dass einstweilige Regelungen oft weniger weitgehend sein können, etwa wenn nur ein (emissionsfreier) Teil einer gewerblichen Betriebsanlage betrieben werden darf (THIENEL schlägt hier die Möglichkeit einer „Einschränkung“ der Ermächtigung durch reformatorische Entscheidung des Gerichts vor, aaO 142, was wohl kaum hinter einer einstweiligen Regelung zurückbleibt).

der UVS.⁷³ In der Diskussion wird für die Höchstgerichte darauf Rücksicht zu nehmen sein, dass solche Befugnisse – in welcher Ausgestaltung immer – zusätzliche Entscheidungsressourcen von Instanzen binden, die über solche derzeit nicht gerade im Übermaß verfügen.

V. Schluss

Unternimmt man den Versuch einer Gesamtwürdigung der Neuerungen im Verwaltungsreformgesetz, so lässt sich festhalten, dass die UVS durch zusätzliche Kompetenzen mit Sicherheit aufgewertet wurden. Dass sie damit erstmals in großem Umfang Kompetenzen im Berufungsverfahren *außerhalb* des Verwaltungsstrafrechts gewonnen haben, wird – so bleibt zu hoffen – auch das Selbstverständnis ihrer Mitglieder in eine positive Richtung lenken. Mit der Vermehrung kassatorischer Entscheidungsbefugnisse und der Beschränkung der Ermessenskontrolle erfolgt eine Annäherung an den VwGH. Auch mit der Neuregelung der mündlichen Verhandlung wird das UVS-Verfahren an den verwaltungsgerichtlichen Standard nicht nur des VwGH, sondern auch der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit angeglichen. Durch die Abkürzung des Instanzenzuges vor weisungsgebundenen Behörden erfolgt ebenfalls eine Annäherung an die Gewichtsverteilung zwischen verwaltungsinterner Kontrolle und gerichtlicher Kontrolle, wie sie in Deutschland gegeben ist.

Die letztlich gefundene Lösung in der Frage der Entscheidungsbefugnis ist freilich nicht das Gelbe vom Ei. Sie bildet die Fortsetzung der Reihe an Kompromissen, welche die UVS seit ihrer Einrichtung begleitet haben. Ein wesentliches Dilemma dabei ist, dass nicht ein eigenes Verfahrensgesetz für das UVS-Verfahren geschaffen wurde, sondern immer aufs Neue vom regulären Berufungsverfahren des AVG abweichende

73 Für diese ist bei begünstigenden Bescheiden im Mehrparteienverfahren mit einer Verwaltungsverfahrensgemeinschaft typisch, dass im Fall einer vom erstinstanzlichen Bescheid abweichenden Entscheidung der Berufungsbehörde unmittelbar nach Zustellung des Berufungsbescheides die in erster Instanz erfolgreiche und im Berufungsverfahren „unterlegene“ Partei von ihren Rechten bis zur Gewährung der aufschiebenden Wirkung durch die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts nicht Gebrauch machen darf; vgl folgendes aktuelles Beispiel: Ein Privatradoveranstalter erlangte mit Bescheid der KommAustria vom 18.6.2001 eine Zulassung nach dem PrRG und setzte seinen seit 1998 bestehenden Sendebetrieb während des Berufungsverfahrens fort. Mit Bescheid vom 30.11.2001 gab der Bundeskommunikationssenat der Berufung eines anderen Mitbewerbers statt und erteilte diesem die Zulassung für das entsprechende Versorgungsgebiet (Z 611.135/003-BKS/2001, www.bka.gv.at/bka/medien/bksentscheidungenprivat.htm). Der unterlegene Berufungsgegner erhob Beschwerde an den VfGH, verbunden mit dem (erfolgreichen) Antrag auf Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung (VfGH 20.12.2001, B 1666/01-5). Rechtlich wäre er verpflichtet gewesen, den Radiobetrieb zwischen Zustellung des Bescheids und Zustellung des VfGH-Beschlusses einzustellen.

Vorschriften getroffen wurden. Dass wir mittlerweile zwischen § 67 AVG (über die Begründung von Berufungsentscheidungen) und § 68 AVG (über Rechtskraftdurchbrechungen) mit dem neuen § 67h AVG nicht weniger als acht (!) teils umfangreiche Paragraphen finden, sagt eigentlich alles. Eine offene Flanke bleiben schließlich fehlende Möglichkeiten einstweiliger Anordnungen, und zwar nicht nur der UVS, sondern auch des Verwaltungsgerichtshofes.

Am Ende gilt es, noch ein *ceterum censeo* anzufügen und an das Regierungsprogramm zu erinnern, in dem die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichte auf der Basis des Ländermodells als Ziel genannt werden. Dieses Ziel darf – auch wenn die für eine Verfassungsänderung notwendigen Mehrheiten im Nationalrat derzeit unerreichbar erscheinen – nicht aus den Augen verloren werden. Die Lösungen, die jetzt in den engeren politischen Handlungsspielräumen gefunden wurden, sollten dabei nicht schlechthin als Basis für ein Verfahrensgesetz für Verwaltungsgerichte in Betracht gezogen werden.

Diskussion

Präsident des VwGH, Univ.Prof. Dr. Clemens Jabloner:

Ich möchte zunächst Herrn Professor Grabenwarter gratulieren und zum Ausdruck bringen, dass wir über den Grad seiner Spezialisierung in dieser Materie froh sein können. Ich habe drei oder vier kleine Bemerkungen:

1. Zunächst teile ich die Ansicht, dass der Gesetzgeber verfassungsrechtlich darin frei ist, die UVS reformatorisch oder kassatorisch auszugestalten. Dies gilt allerdings eben in beide Richtungen hin, ich sehe also auch keinen verfassungsrechtlichen Zwang, die UVS oder auch die Landesverwaltungsgerichte kassatorisch einzurichten. Besonders sehe ich darin keine Gesamtänderung der Bundesverfassung.

2. Professor Grabenwarter hat die „Widerspruchslösung“ nun sehr stark ausdifferenziert. Die ursprüngliche rechtspolitische Idee war recht grob. Es ging darum, auf Verfassungsebene den Gordischen Knoten zu durchhauen. Einerseits hat man zu sehen, dass die Länder Entscheidungsressourcen haben, auf die sie nicht verzichten möchten, andererseits soll man nicht den Bürger vor die Situation stellen, dass er dann, wenn schon alles entschieden ist, doch noch einen Verfahrensgang beschreiten muss. Die Idee war also, der Wahl der Entscheidungsart manifesten Ermessenscharakter zu geben und sie daher auch nicht justiziabel zu machen. Überträgt man dieses Konzept freilich auf die einfachgesetzliche Ebene der UVS, sind einige Probleme damit verbunden. Insbesondere muss die Abgrenzung nun doch in gewisser Weise justiziabel werden, vor allem wenn man Determinanten einführt. Ich glaube aber an die Möglichkeit einer verfassungskonformen Gestaltung. Freilich sind Detailüberlegungen in die Richtung der Ausführungen Grabenwarters anzustellen.

3. Bei der Begutachtung des Verwaltungsreformgesetzes 2001 hat das Präsidium des VwGH gar nicht so sehr das erwähnte Problem, als viel mehr ein anderes im Fokus gehabt: Klar war, dass den UVS beträchtliche neue Aufgaben übertragen werden sollen und dass somit der Bundesminister als sachlich in Betracht kommende Oberbehörde entfallen wird. Nun ist zu befürchten, dass die Länder entweder nicht sehen, was auf sie zukommt oder eben nicht bereit sind, in die Tasche zu greifen und die UVS entsprechend auszustatten. So würden die UVS – die in ihren Tätigkeitsberichten bereits jetzt die Überlastung beklagen – überfordert werden und schließlich könnte im Säumnisweg vieles vor

dem VwGH landen. Dieser ereignet sich aber aus verschiedenen Gründen nicht dafür, laufend in der Sache selbst Verfahren zu führen. Dazu kamen Bedenken der versierten Richter des VwGH in die Richtung chaotischer Verhältnisse im Verwaltungsverfahren insbesondere bei einer Entscheidung zu Gunsten der zuletzt favorisierten Variante B2.

4. Nach wie vor sind wir der Auffassung, dass echte Landesverwaltungsgerichte eingerichtet werden sollen. Nun denke ich, wenn die Bereitschaft besteht, in die UVS zu investieren, dann ist ja der Schritt zu Landesverwaltungsgerichten wirklich nicht mehr weit. Man muss sowohl der Bundesregierung als auch der Opposition vorwerfen, hier keine Verhandlungsbereitschaft zu zeigen. Die Regierung will offensichtlich nicht in Verhandlungen auf Verfassungsebene eintreten und die Opposition tut derzeit so, als ob sie das Ganze nichts angehe und scheint ganz froh zu sein, dass man sie nicht in nähere Diskussionen zieht. Das ist eine Pattstellung, die mir überhaupt nicht gefällt. Nun könnte man einen Einwand erheben, der in die folgende Richtung geht. Was hat man eigentlich von Landesverwaltungsgerichten? In dem Augenblick, wo wir auf der Verfassungsebene operieren, haben wir eine gestaltbare Materie vor uns. Das heißt, wir können ein Landesverwaltungsgericht einrichten, aber so wenig gerichtsähnlich machen, dass es uns auch nicht zufrieden stellt und wir können einen UVS sehr justizförmig gestalten, dann ist letztlich nur mehr die Firma der Unterschied, ob diese Stelle jetzt UVS oder Landesverwaltungsgericht heißt. Ich meine aber, dass es aus bestimmten übergeordneten Gesichtspunkten auf jeden Fall besser wäre, echte Landesverwaltungsgerichte einzurichten. Erstens genießt ein Gericht ein gewisses Prestige, das den Rechtsuchenden befriedet. Es wird länger dauern, bis die UVS im Bewusstsein der Menschen Gerichten gleichgehalten werden. Das ist der erste Gesichtspunkt. Der zweite ist ganz praktisch: Man muss ja die guten Experten aus der Verwaltung in die UVS hineinbringen. Denken wir an das Apothekenwesen. Derzeit braucht man Expertisen beim Amt der Landesregierung und beim Bundesminister; in Zukunft auf der Bezirksebene und beim UVS. Auf der Bezirksebene kann man das Problem vielleicht mit Dienstzuteilungen lösen. Für die UVS ist das schwieriger. Man muss also attraktive Stellen schaffen, nicht nur, in dem entsprechend bezahlt wird, sondern in dem halt auch das Prestige gegeben wird. Man muss den Punkt erreichen, dass das Amt des Landesverwaltungsrichters genau so angesehen ist wie jenes eines Leiters einer Abteilung des Amtes der Landesregierung oder einer Sektion in einem Bundesministerium. Schließlich lassen sich meiner Ansicht nach auch die notwendigen justizartigen Elemente im Rahmen eines Landesverwaltungsgerichtes besser verwirklichen als im Rahmen eines noch so gerichtsähnlichen UVS-Modells.

Univ.Doz. Dr. Peter Bußjäger:

Vielleicht möchte Prof. Grabenwarter darauf replizieren, vielleicht können auch nachher noch Vertreter aus den Ländern zur Frage Stellung nehmen, wie weit die UVS auch organisatorisch aufgewertet werden können. Nur zum Stichwort Apotheken. Da fällt mir auf, dass das eine unglaublich komplizierte Angelegenheit sein muss, weil sie immer wieder genannt wird.

Univ.Prof. Dr. Christoph Grabenwarter:

Ich will zu vier Punkten etwas sagen. Erstens, zur Frage verfassungsrechtliche Vorgabe für die Entscheidungsbefugnis der UVS: Ich stimme der Ansicht zu, dass die UVS auch nicht auf die Kassation festgelegt sind. Es erscheint mir auch sehr wesentlich zu sehen, dass wir mit § 67h AVG nicht mehr auf der Verfassungsebene sind. Es gibt unterschiedliche verfassungsrechtliche Vorgaben, die es einzuhalten gilt. Im Vortrag habe ich vor allem die gesetzliche Bestimmtheit angesprochen, da bewegen wir uns wahrscheinlich im unteren Bereich dessen, wenn bei § 39 Abs 2 AVG oder bei § 29a VStG Anleihen genommen werden. Ich glaube, dass in irgendeiner Form natürlich solche Kriterien auch den Anspruch haben, justiziabel zu sein. Wenn wir uns die Judikatur der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts zu § 39 Abs 2 AVG – Grundsätze des Verwaltungsverfahrens – vor Augen führen –, dann sieht man auch die Zurückhaltung der Rechtsprechung. Zu beachten ist freilich auch, dass diese Erklärung der Behörde – sei es Zustimmung oder Widerspruch – ja nicht selbständig anfechtbar sein wird, sondern dann allenfalls die Sache endgültig erledigende Entscheidung.

Zweiter Punkt, den man hier natürlich ansprechen muss, ist der gesetzliche Richter. Ich glaube, dass das nicht das zentrale verfassungsrechtliche Problem ist, da das Recht auf den gesetzlichen Richter keinen Anspruch auf eine bestimmte Entscheidungsform gibt, solange es klar genug ist, wann eben welche Entscheidung ergeht und ich glaube, es ist auch in dem Vorschlag, der jetzt vorliegt, hinreichend klar, dass die Entscheidung durch den UVS ergeht, es ist nur die Frage, in welcher Form.

Zum dritten Punkt: Volle Zustimmung, vor allem mit Blick auf Artikel 6 MRK und Straßburg, das ist ja auch das Anliegen, man muss diesen Aspekt mit großer Sorgfalt und nicht als bloßes rechtspolitisches Element sehen.

Zum vierten Punkt, der Frage ob man mit einer Verwaltungsgerichtsbarkeit bloß das „Schild tauschen“ könnte. Die Frage ist: Schafft es der Gesetzgeber, dass es wirklich nur mehr notwendig ist, dann, wenn es

wieder eine 2/3-Mehrheit im Nationalrat gibt, dass man nur das Schild tauscht. Ich glaube, bei der Attraktivität der UVS sind sehr komplexe Mechanismen am Werk, die bereits in das Jahr 1991 zurückreichen. Für manche mag es nicht attraktiv erscheinen, Mitglied eines UVS zu sein, solange schwergewichtig Fragen des Verwaltungsstrafrechts zu beurteilen sind. Ich glaube, dass dieser Schritt, der jetzt erfolgt, auch Mitgliedern der UVS, die jetzt tätig sind, eine größere Breite gibt in ihrer Möglichkeit, dass dies eine Aufwertung bedeutet. Wir haben allerdings hier große Unterschiede in den Bundesländern. Da gibt es nach meiner Wahrnehmung – jedenfalls ganz grob gesprochen – ein West-Ost-Gefälle: Die Sache ist etwa im Bereich der Bundeshauptstadt verfahrenere, wo es schwieriger ist, diesen Schildtausch vorzunehmen, als es in Vorarlberg der Fall ist. Das transzendiert jetzt Fragen der Verfassungslegistik. Ich denke aber doch, dass es einen großen Unterschied machen würde, wenn der Verfassungsgesetzgeber hergehen würde und sagen würde, jetzt ab 1.1.2002 sind es Verwaltungsgerichte.

LAD Dr. Werner Brandtner:

Sehr geehrte Damen und Herren! Ich möchte zum Thema Aufwertung der UVS aus der Sicht unseres Landes sagen, dass ich im Mittelbau der Landesverwaltung durchaus Landesbedienstete sehe, die sich für die Tätigkeit im UVS interessieren. Also erwarte ich mir, vor allem auch wegen der Aufwertung der UVS, gute Bewerbungen, wenn es darum geht, in nächster Zukunft den UVS personell aufzustocken. Die Qualität des UVS, so meine ich, können wir durchaus gewährleisten.

Ich möchte noch zu einem anderen Punkt kommen: Es ist schon angesprochen worden, dass die Modelle, die bezüglich der Entscheidungsbefugnisse der UVS im Vordergrund standen, während der Verhandlungen mehrfach gewechselt haben. Am Schluss ist man bei einer Lösung gelandet, die schwerwiegende Probleme bezüglich der Determinierung des Widerspruchs der „belangten“ Behörde gegen die den Regelfall bildende kassatorische Entscheidung des UVS ebenso wie hinsichtlich des Verzichtes auf die öffentlich-mündliche Verhandlung in Anlagenverfahren in sich birgt. Was mir bei diesem Modell wenigstens ebenso problematisch erscheint, ist der Umstand, dass die UVS bei ihren reformatorischen Entscheidungen, die wie gesagt die Regel sein sollen, den § 66 Abs 4 AVG anzuwenden haben. Die Regelung des § 66 Abs 4 AVG umschreibt geradezu klassisch die Entscheidungsbefugnis der im Instanzenzug übergeordneten Verwaltungsbehörde im Berufungsverfahren. Dabei ist wesentlich: Der Bescheidwille der Berufungsbehörde tritt in jedem Falle an die Stelle des Bescheidwillens der Unterinstanz. Ob die unterinstanzliche Entscheidung geändert oder bestätigt wird, immer

leiten sich die weiteren Rechtswirkungen aus der Entscheidung der Berufungsinstanz, in unserem Falle aus der Entscheidung des UVS, ab. Durch die Anwendung des § 66 Abs 4 AVG ist der UVS außerdem ermächtigt, die Entscheidung der Verwaltungsbehörde nach jeder Richtung abzuändern. Nach meiner Auffassung schließt das auch mit ein, dass Zweckmäßigkeitsüberlegungen einfließen dürfen dh, eine Beschränkung auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Unterinstanz ist nicht gegeben. Die so zu skizzierende, durch § 66 Abs 4 AVG vermittelte Entscheidungsbefugnis der UVS ist mit Art 129 B-VG nicht vereinbar. Aus dieser Bestimmung ist nach meinem Dafürhalten zweierlei abzuleiten: Erstens – das wurde auch in der heutigen Diskussion herausgearbeitet –: Die UVS sind nicht Verwaltungsinstanzen wie andere Verwaltungsinstanzen auch, sondern es sind von den administrativen Instanzen abgehobene Kontrollbehörden. Zweitens: Das Ziel des Prüfungsrechtes auch der UVS ist im Art 129 B-VG ausdrücklich mit den Begriffen „Sicherung der Gesetzmäßigkeit“ der Verwaltung umschrieben. Die Einrichtung von UVS, die die Verwaltung nicht kontrollieren, sondern, wie alle anderen Berufsbehörden auch, selbst entscheiden und dabei als Prüfungsmaßstab nicht nur die Rechtmäßigkeit heranziehen, sondern auch ihre eigenen Zweckmäßigkeitserwägungen einfließen lassen können, ist mit Art 129 B-VG nicht vereinbar.

Dr. Klaus Stühlinger:

Ich bin seit Beginn beim UVS-Steiermark tätig und war vorher gleich lang gewerblicher Betriebsanlagenreferent. Als ich 1991 zum UVS gegangen bin, war ich der Überzeugung, dass aus dieser neuen Rechtsschutzeinrichtung etwas werden würde. Die Zeit, die seitdem vergangen ist, ist schon sehr lange und wenn ich jetzt zurückblicke, ist Wesentliches untergegangen: Jenes Modell, von dem wir alle lange Zeit ausgegangen sind, scheint in Vergessenheit geraten zu sein, dass man nämlich im Anlagenverfahren zwei Administrativinstanzen haben soll und dann ein Landesverwaltungsgericht mit kassatorischer Entscheidungsbefugnis eingerichtet wäre. Davon redet heute niemand mehr. Wenn wir jetzt aufgrund der politischen Realität und der bedauerlichen Tatsache, dass die ehemalige größere Regierungspartei sich nicht an das erinnert, was sie selber in einem Übereinkommen unterschrieben hat, damit leben, dass die UVS als Anlagenbehörde II. Instanz in der beschriebenen Art und Weise eingesetzt werden, muss trotzdem überlegt werden, wie dann die Entscheidungskompetenz sein soll.

In diesem Zusammenhang möchte ich in Erinnerung rufen, dass Anfang September in Linz, also genau vor zwei Monaten, bei den 6. Österreichischen Umweltrechtstagen, genau dieses Thema sehr ausführ-

lich und auf hohem Niveau diskutiert worden ist. Unter Federführung von Prof. Raschauer wurde dort einstimmig eine Resolution verfasst, dass unbedingt - wenn diese Lösung schon kommt - die Entscheidungskompetenz der UVS in Anlagenverfahren eine reformatorische sein soll. Diese Resolution wurde an alle Medien geleitet, gelesen oder gehört habe ich nichts davon; ich möchte daher den Inhalt dieser Resolution hier konkret noch einmal betonen.

Eine persönliche Bemerkung noch: Sollte es zu einer kassatorischen Entscheidungsbefugnis der UVS als Anlagenbehörde II. Instanz kommen, wobei ich grundsätzlich in mir einigen Widerstand verspüre, irgendeine Aktivität der belangten Behörde solle Entscheidungsvorgabe dafür sein, wie die Rechtsmittelinstanz zu entscheiden hätte – sollte dies also der Fall sein, ist dennoch zu bedenken, dass der UVS als Rechtsmittelbehörde dafür, um zum Standpunkt zu kommen, er müsse kassatorisch entscheiden, oft praktisch das gleiche Ermittlungsverfahren durchzuführen hat oder hätte, dass dann schon die Grundlage einer reformatorischen Entscheidung sein könnte. De facto ändert sich am Verwaltungsaufwand somit dann vielfach nichts, weil ergänzende Gutachten einzuholen wären bzw der Sachverhalt, wenn er nicht vollständig geklärt ist, entsprechend zu ergänzen wäre.

HR Dr. Gottfried Traxler:

Wenn ich Herrn Landesamtsdirektor Dr. Brandtner richtig verstanden habe, kommt jetzt doch jene Lösung, wonach die UVS meritorisch entscheiden. Ich hätte persönlich große Bedenken gehabt, wenn man mit der bloß kassatorischen Entscheidungsbefugnis der UVS für die Parteien des erstinstanzlichen Verfahrens ein Ping-Pong-Spiel eingeführt hätte. Das würde ich rechtspolitisch für äußerst bedenklich finden. Das ist der eine Punkt.

Der zweite Punkt ist die Frage der Zustimmung der Behörde I. Instanz zum Umfang der Entscheidungsbefugnis der UVS. Ich persönlich hätte gemeint, dass dies unter Umständen ein Problem mit dem Gleichheitsgrundsatz mit sich bringen könnte. Die Behörde I. Instanz ist ja im UVS-Verfahren Partei und wird ihr mit diesem Zustimmungsrecht eine Möglichkeit eingeräumt, die die übrigen Verfahrensparteien – ich denke an den Konsenswerber, ich denke an die Anrainer im Anlagenverfahren – nicht haben. Es schiene mir daher untersuchenswert, ob hier nicht Probleme mit dem Gleichheitsgrundsatz bestehen. Abgesehen davon, dass für uns von den UVS – und das hat Herr Kollege Stühlinger gemeint – die ganze Konstruktion etwas eigenartig erscheint, wenn uns die I. Instanz vorschreibt, in welchem Umfang wir entscheiden dürfen. Danke.

Univ.Prof. DDr. Christoph Grabenwarter:

Ich bin nicht zu allem direkt angesprochen. Nachdenklich macht mich die Bemerkung von Herrn LAD Dr. Brandtner, nämlich dass aus Art 129a B-VG die Beschränkung in Richtung reformatorische Entscheidungsbefugnis abzuleiten sein soll. Ich sehe vor allem die Schwierigkeit einer Differenzierung im Hinblick auf das Verwaltungsstrafrecht, wo – soweit ich sehe – noch niemand gesehen hat, dass im Verwaltungsstrafrecht die reformatorische Entscheidungsbefugnis, die ja jedenfalls hinter § 66 (4) AVG nicht zurückbleibt, dann verfassungswidrig wäre und ich habe mir das noch einmal angesehen. Ich meine, dass in dem Punkt kein Unterschied zwischen Ziffer 1 und Ziffer 3 zu machen ist, mag historisch auch für die Ziffer 1 die reformatorische Befugnis klar gewesen sein – Berufung und VStG. Mir sind jedenfalls die Anhaltspunkte in der Entstehungsgeschichte des 129a B-VG nicht hinreichend für die Annahme einer Beschränkung der Zulässigkeit reformatorischer Befugnisse. Ich glaube, dass hier der Spielraum gegeben ist, durchaus in Richtung Reformation zu gehen. Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit als Kriterien, das sind Begriffe, die so im B-VG, jedenfalls im 129a B-VG als Gegensatz nicht enthalten sind, dass sie mir als Argument ausreichen würden hier. *(Zwischenruf von LAD Dr. Brandtner: Ich meine nicht den Art 129a, sondern den Art 129 B-VG).* Art 129 B-VG selbst, ja, aber auch hier gibt es sicher keine Differenz zwischen Verwaltungsstrafrecht und den übrigen UVS-Zuständigkeiten. Man müsste in Ihrer Position konsequent sagen, dass auch das insoweit verfassungswidrig wäre. Ich meine, dass da schon mit guten Gründen gesagt werden kann, dass der Art 129a B-VG dies selbst unter Berücksichtigung der Programmnorm des Art 129 B-VG zulässt.

Herr Dr. Stühlinger hat auf die bekannte Resolution verwiesen. Ich will an dem Punkt erwähnen, dass das überwiegend eine rechtspolitische Frage ist, solange es eben nicht zu Fragen des Artikel 6 EMRK oder des 129a B-VG kommt. Nun zum Argument Gleichheitsgrundsatz. Im Grunde ist es ja auch beim Unterbrechungsbeschluss zu § 78 Abs 1 Gewerbeordnung ein Thema, wo es darum geht, ob der Arbeitsinspektor eine Partei wie jede andere ist. Noch haben wir das Erkenntnis nicht. Es ist jedenfalls eine Passage im Unterbrechungsbeschluss, die ganz interessant ist, wo differenziert wird. Ein Punkt scheint mir aber wesentlich: Im Verfahren vor dem UVS hat die Behörde ja nur die Aufgabe, ihren eigenen Bescheid, der unter Bindung an das Legalitätsprinzip ergangen ist, zu verteidigen. Er hat im Verfahren also im wesentlichen die gleiche Rolle wie eine belangte Behörde vor dem Verwaltungsgerichtshof. Und da würde ich meinen, es gibt ja auch im Verwaltungsgerichtshofgesetz Dinge, wo man sagen könnte, das ist gleichheitswidrig, etwa wenn die

belangte Behörde das letzte Wort hat, wenn sie einen Informationsvorsprung hat, weil sie den gesamten Akt kennt. Die beschwerdeführende Partei kennt bestimmte Dinge aus dem Akt nicht, möglicherweise schon aus Gründen der Amtsverschwiegenheit. Also ich würde das nicht so schematisch sehen, ich könnte mir vorstellen, dass es sachliche Gründe gibt zur Rechtfertigung, meine aber nicht, dass alle verfassungsrechtlichen Probleme damit aus der Welt sind. Man muss sicher sehr behutsam sein bei der Ausgestaltung der Entscheidungsbefugnis, weil wir uns – wie Präsident Jabloner hervorgehoben hat – eben nicht auf Verfassungsebene befinden.

Univ.Prof. Dr. Herbert Haller:

Die Unabhängigen Verwaltungssenaten werden offensichtlich, weil es im Moment keine Verfassungsmehrheit gibt oder man sich nicht um eine solche bemüht hat, nicht Landesverwaltungsgerichte werden. Aber Präsident Jabloner hat zutreffend darauf hingewiesen, dass man die UVS ja in einer Weise gerichtlich ausgestalten kann, dass es fast nur mehr der Name ist. Vielleicht sollte man das unternehmen, einschließlich der Bezahlung. Ich stelle allerdings ein bisschen in Zweifel, ob es wirklich gut ist oder ob es richtig ist, dass man sagt, der Name „Richter“ ist so positiv. Ich glaube nämlich, dass die ordentliche Gerichtsbarkeit in weiten Teilen schlechter funktioniert als die Verwaltung. Ich sehe sehr lange Zeiträume, ich sehe mangelhafte Verhandlungsführungen, ich glaube, wenn die UVS unter Anwendung des wesentlich beweglicheren und für die Bevölkerung angenehmeren AVG gegenüber der ZPO arbeiten und nicht kassatorisch, sondern reformatorisch, können sich die UVS einen Ruf aufbauen, der wesentlich besser ist als der der ordentlichen Gerichte. Und das könnte dann letztlich dazu führen, dass sie dann auch wirklich Landesverwaltungsgerichte werden.

Mag. Klaus Hartmann:

Ich möchte in dieser Richtung etwas nachstoßen. So sehr Herrn Präsidenten Jabloner zuzustimmen ist, dass Landesverwaltungsgerichte eingeführt werden sollen, so muss man natürlich die realpolitischen Determinanten berücksichtigen, die derzeit bestehen. Es gab ja schon Versuche, die Landesverwaltungsgerichte in einem einzigen Schritt ins Leben zu rufen; das ist bekanntlich nicht gelungen. Ich glaube, dass der jetzt erfolgende Schritt einer ist, der nicht mehr rückführbar sein wird und damit eine Ausgangslage schafft, um echte Landesverwaltungsgerichte in einem mehrstufigen politischen Entscheidungsprozess dann doch ins Leben zu rufen. Was vielleicht immer wieder zu wenig beachtet wird, ist der verwaltungsreformatorische Aspekt, der durch die Übertragung von

nicht unbeachtlichen Zuständigkeiten auf die UVS zum Tragen kommt, weil eine Entscheidung durch den UVS die Effektivität des § 33a VwGG auslöst, durch den dem Verwaltungsgerichtshof ein Ablehnungsrecht hinsichtlich von Berufungen gegen UVS-Bescheide eingeräumt wird und somit tatsächlich die Dauer von Verwaltungsverfahren deutlich verkürzt werden kann. Das wird eigentlich zu wenig beachtet und ist sicherlich kein unwesentlicher Punkt in diesem Zusammenhang.

Präsident des VwGH, Dr. Clemens Jabloner:

Zum letzten Punkt, dem Ablehnungsrecht: Es ist auch nicht das, was es zu sein scheint. Zwar kommt der Aufwand in der Entscheidung nicht zum Ausdruck, aber es muss doch oft genauso judiziert werden wie sonst. Erst wenn sich eine gewisse Routine einspielt, wie jetzt langsam beim UBAS und auch im Verwaltungsstrafrecht, dann beginnt das Ablehnungsrecht zu greifen.

Ich möchte noch auf Folgendes hinweisen: Es gibt verfassungsrechtliche Bedenken gegen die künftige Rolle der Bezirksverwaltungsbehörde bei der Bestimmung der Entscheidungsart. Nun hat sie zuzustimmen, aber eigentlich überbringt sie ja nur die Botschaft. Hinter ihr steht der Bundesminister oder allenfalls die Landesregierung und die Konstruktion ist eben sozusagen Ausdruck der bei diesen Organen verbleibenden Entscheidungskomponenten. Darum sehe ich die Konstruktion auch nicht als gleichheitswidrig an. Man kann ja von folgendem Konzept ausgehen: Durch die Übertragung der Zuständigkeiten auf die UVS und die bloße Möglichkeit, dass diese reformatorisch entscheiden, werden den verantwortlichen Organen Kompetenzen weggenommen. Wenn man dieses Zustimmungs- oder Widerspruchsverfahren feiner regelt, muss man das immer vor dem Hintergrund einer Grundannahme sehen, dass man ja das Verfahren der UVS ausnahmslos kassatorisch gestalten könnte.

Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger:

Ich möchte aus meiner Sicht noch zu dem, was Herr Dr. Stühlinger aus dem UVS Steiermark gesagt hat, folgendes bemerken. Also erstens glaube ich, dass aus den UVS schon etwas geworden ist. Es hat jetzt zehn Jahre lang gebraucht, bis es zu einer größeren Weiterentwicklung kommt, aber in den zehn Jahren haben sie sich – glaube ich doch – als Rechtsschutzeinrichtung, und sei es auch „nur“ in Verwaltungsstrafsachen etabliert. Nunmehr steht also in zwei Wochen, so es so kommt, ein größerer Schritt der UVS in die Richtung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit heran. Wenn es zu diesem Schritt nicht kommt, dann würde ich wirklich meinen, dann würden die UVS auf dem Stand, auf dem sie

jetzt sind, verharren fast bis in die Ewigkeit. Das Verwaltungsreformgesetz 2001 ist, glaube ich die einzige und letzte Chance, die sie haben, dass aus ihnen was wird, wie Sie gesagt haben.

Ich würde dann noch eine Bemerkung anschließen, ganz abseits vom UVS: nämlich zum Referat von Prof. Ronellenfitsch. Sein Referat ist natürlich auf Grund der Aktualität, mit der wir hier in Österreich momentan zu debattieren haben, in der Diskussion zu kurz gekommen. Ich habe den Eindruck gehabt, dass aus all dem, was der Herr Professor aus Deutschland erzählt hat, dass die Strukturen nicht so unverwandt voneinander sind. Es gibt schon Parallelitäten in den rechtlichen Strukturen, was aber ein himmelweiter Unterschied ist, scheint die Staatspraxis in Deutschland und die Staatspraxis in Österreich zu sein.

Ja, ich würde den Referenten noch Gelegenheit geben, aus ihrer Sicht Bemerkungen anzuschließen.

Univ.Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch:

Ich bin auf gar keinen Fall irgendwie frustriert, dass mein Referat nicht diskutiert worden ist. Eine Diskussion war ja nicht zu erwarten, das Referat war nur informativ gehalten und stellte die Lage in Deutschland aus einer subjektiven Sicht dar. Ich möchte aber einen Punkt hinzufügen. Wir haben in Deutschland Jahrhunderte lange Erfahrungen mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die bei ihrer Einführung aus der Verwaltung erwachsen ist; genau wie Ihre UVS. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hatte ursprünglich nur wenige Kompetenzen und war immer dem Vorurteil ausgesetzt: "Die entscheiden in die eigene Tasche; das ist bloß Placebo, um die Bevölkerung ruhig zu stellen". Das hat dann dazu geführt, dass im Gefolge der 1848er Revolution die Frankfurter Reichsverfassung einen Art 182 enthielt, der lautete „Die Verwaltungsrechtspflege hört auf“. In Verwaltungsrechtsstreitigkeiten suchte man also das ganze Heil bei der Justiz, bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit, die gar nicht dazu geeignet ist. Herr Haller hat ganz Recht. Die ordentlichen Gerichte sind nicht dafür geeignet, Verwaltungsstreitigkeiten zu schlichten. Deswegen hat man in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, teilweise schon in der "preußischen Phase" in der Britischen Besatzungszone, vollends dann nach dem süddeutschen Modell den großen Schnitt gewagt und gesagt: Wir errichten eigenständige Verwaltungsgerichte mit wirklich umfassenden Kompetenzen, mit nicht nur kassatorischem, sondern wirklich reformatorischem und administrativem Sachverstand, werben sie auf und separieren sie voll von der Justiz. In Anlehnung an die Zivilgerichtsbarkeit wurde ein kontradiktorisches Verfahren vorgesehen, in Anlehnung an die Strafgerichtsbarkeit der Amtsermittlungsgrundsatz. Angreifbar wurden

sämtliche administrativen Hoheitsakte. Das hat in der Bundesrepublik nicht dazu geführt, dass die Verwaltungspraxis zusammenbrach, sondern vielmehr dazu, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Verwaltungsgerichtsbarkeit eminent gewachsen ist, dass die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen zunahm und dass der Verwaltungsalltag extrem erleichtert worden ist. Es gab freilich Widerstandsphasen, in den 60er, 70er Jahren, wo praktisch jede behördliche Genehmigung einer gerichtlichen Bestätigung bedurfte. Das hat zu langen Verzögerungen bis in der Übergangszeit nach der Wiedervereinigung geführt, das ist mittlerweile aber alles abgeklungen. Die Verwaltungsgerichte entscheiden im Schnitt innerhalb von sechs Monaten. Bis zum Bundesverwaltungsgericht gelangt man recht schnell. Nach dessen Entscheidung herrscht Ruhe in der Sache. Dann ist Befriedung eingetreten, dann ist erstaunlicherweise Akzeptanz erzielt. Man muss auch sagen, dass die Qualität der Verwaltungsentscheidungen durch die gerichtliche Kontrolle verbessert worden ist. Die Gerichte haben sich zwar nicht an die Stelle der Verwaltung gesetzt, aber die Verwaltung schielt immer mit einem Auge auf die gerichtliche Entscheidung: Mache ich eine bestandskräftige Entscheidung oder nicht, mache ich die Entscheidung gerichtsfest oder nicht, bin ich gehalten, aufzupassen. Deswegen habe ich die – möglicherweise besserwisserische Anregung: Wenn Sie in Österreich schon die Stellung der UVS erweitern, dann machen sie doch Nägel mit Köpfen. Sie müssen die UVS nicht Verwaltungsgerichte nennen. Aber die UVS müssen wenigstens ihren Namen verdienen und Entscheidungsbefugnisse im Interesse derjenigen haben, um die es letztlich geht, dh im Interesse der Rechtsschutz suchenden Bürger. Sie tun – glauben sie das auf Grund der Erfahrungen von Deutschland – der Verwaltung einen großen Gefallen, wenn sie auf diese Art und Weise Akzeptanz erzeugen. Das war eigentlich ein Beitrag zum zweiten Referat, das mich eigentlich nichts angeht, aber ich wollte doch noch einmal die deutschen Erfahrungen eingebracht haben. Danke.

Univ.Prof. Dr. Christoph Grabenwarter:

Danke, ich habe zum Österreichischen nur ganz wenig zu sagen. Bei der Replik von Präsident Jabloner ist mir bewusst geworden, dass natürlich UVS-Mitglieder, die nun gefundene § 67h-Lösung immer in der Frontstellung zur Behörde erster Instanz sehen könnten, wenn diese bestimmt, ob der UVS reformatorisch entscheiden dürfen soll. Es macht in der Tat einen Unterschied, ob ich das vom Widerspruchsmodell oder vom Zustimmungsmodell her sehe. Beim Widerspruchsmodell geht man eben davon aus, dass volle Reformatorik gegeben ist und die Behörde erster Instanz dem UVS etwas wegnimmt. Im anderen Fall ist die Erklärung der

Behörde ein Hinzufügen an Entscheidungskompetenz. Wenn man das bedenkt, ist klar, dass die Widerspruchslösung nicht das non plus ultra an Möglichkeiten ist. Das ist – glaube ich – allen Beteiligten bewusst, es ist ja von Beginn an ein Kompromissvorschlag gewesen, der versucht hat, die Versperrungen aufzulösen.

Univ.Doz. Dr. Peter Bußjäger:

Ja, Nägel mit Köpfen machen, das könnten wir als Leitmotto des heutigen Tages mitnehmen. Ich bedanke mich bei den Referenten, bei den Teilnehmern für die Aufmerksamkeit, für die Diskussionsbereitschaft. Ich hoffe, Sie haben einen interessanten Tag erlebt, bedanke mich und schließe unsere Tagung, auf Wiedersehen.

Verzeichnis der Referenten

Dr. Hermann ARNOLD
Landesamtsdirektor
Landhaus
6010 Innsbruck

Univ.Doiz.Dr. Peter BUSSJÄGER
Institut für Föderalismus
Maria-Theresien-Straße 38b
6020 Innsbruck

Univ.Prof.DDr. Christoph GRABENWARTER
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
Universität Bonn
Adenauerallee 24 - 42
D-53113 Bonn

Univ.Prof.Dr. Michael RONELLENFITSCH
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
Universität Tübingen
Wilhelmstraße 7
D-72074 Tübingen

Jürgen WEISS
Vizepräsident des Bundesrates
Froschauerstraße 4
6900 Bregenz

Generalsekretär Mag. Werner WUTSCHER
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft
Stubenring 1
1012 Wien

Verzeichnis der Diskussionsteilnehmer

Dr. Werner BRANDTNER
Landesamtsdirektor
Römerstraße 15
6900 Bregenz

MinRat Mag. Christian GLASEL
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft – Abt III/1 U
Stubenbastei 5
1010 Wien

Univ.Prof. Dr. Herbert HALLER
Wirtschaftsuniversität Wien
Althanstraße 39 - 45
1090 Wien

Mag. Klaus HARTMANN
Bundesministerium für
Öffentliche Leistung und Sport
Wollzeile 1 - 3
1010 Wien

Dr. Clemens JABLONER
Präsident des VwGH
Judenplatz 11
1010 Wien

Sektionschef DI Gerhard MANNSBERGER
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft - Forstsektion
Marxergasse 2
1030 Wien

Dr. Johannes MÜLLER
Amt der Vorarlberger Landesregierung
Römerstraße 15
6900 Bregenz

V.Ass. Dr. Christian RANACHER
Institut für Öffentliches Recht
Universität Innsbruck
Innrain 80
6020 Innsbruck

HR Dr. Ludwig STAUDIGL
Amt der NÖ Landesregierung
Landhausplatz 1
3109 St. Pölten

Dr. Klaus STÜHLINGER
UVS Steiermark
Salzamtsgasse 3
8010 Graz

HR Dr. Gottfried TRAXLER
Vorsitzender des UVS Burgenland
Neusiedlerstraße 35 - 37
7000 Eisenstadt

HR Dr. Paul WÖLL
Bezirkshauptmann
Dolomitenstraße 3
9900 Lienz

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

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

- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980.
ISBN 3-7003-0247-9 (ATS 280,--, vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980.
ISBN 3-7003-0250-9 (ATS 280,--, vergriffen)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980.
ISBN 3-7003-0251-7 (ATS 480,-- vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (ATS 390,--)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (ATS 280,--)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (ATS 188,--)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (ATS 148,-- vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982.
ISBN 3-7003-0308-4 (ATS 333,--)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (ATS 185,--)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik - Bund - Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (ATS 198,--)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler - Irmgard Kathrein - Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (ATS 680,-- vergriffen)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (ATS 160,--)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (ATS 280,--)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des **Bundesrates** der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (ATS 200,--)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell - Karl Fink - Werner Plunger - Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983.
ISBN 3-7003-0524-9 (ATS 480,--)

- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (ATS 280,--)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (ATS 371,-- vergriffen)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (ATS 455,--)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (ATS 270,--)
- Bd. 35 **Christian Smekal - Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (ATS 720,-- vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 - 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (ATS 660,--)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (ATS 520,--)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (ATS 195,--)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (ATS 320,--)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (ATS 180,--)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (ATS 820,--)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (ATS 280,--)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (ATS 280,-- vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (ATS 160,-- vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (ATS 250,--)

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

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

- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (ATS 298,--).
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (ATS 560,--).
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (ATS 280,--)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (ATS 280,--).
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (ATS 260,--).
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (ATS 248,--).
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (ATS 289,--).
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (ATS 278,--).
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9.

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

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

SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus - Bundesstaat - Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (ATS 148,-).
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (ATS 148,-).

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

Maria-Theresien-Str. 38 b
A-6020 Innsbruck

Tel. +43/512/574594 Fax +43/512/574594-4
www.foederalismus.at e-mail: institut@foederalismus.at

Direktor:
Univ.-Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Heinrich Christian MARCKHGOTT, Salzburg
Hofrat Dr. Eduard PAULUS, Salzburg
Hofrat Dr. Ferdinand FABER, Salzburg
Dr. Barbara LEITNER, Salzburg
Landesamtsdirektor Dr. Hermann ARNOLD, Tirol
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol
Hofrat Univ.Do. Dr. Eberhard LANG, Tirol
Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol
Landesamtsdirektor Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg
Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg
Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg
Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

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

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.