

Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler

Die
Zuständigkeitsverteilung zwischen
Bund und Ländern
auf dem Gebiet
der Verwaltungsorganisation

Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung
Band 1

WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
A-1092 Wien

Peter Pernthaler

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern
auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 1

Die
Zuständigkeitsverteilung zwischen
Bund und Ländern
auf dem Gebiet
der
Verwaltungsorganisation

von

Univ.-Prof.
Dr. Peter Pernthaler
Innsbruck



WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
A-1092 Wien

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

©1976 by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Vlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1092 Wien
Druck: Rauchdruck Dr. Rudolf Erhard, 6064 Rum, Kugelfangweg 15
ISBN: 3 7003 0129 4

INHALTSVERZEICHNIS

I	Die Regelung der B-VG Novelle 1974 über die Zuständigkeitsverteilung im Rahmen der Verwaltungsorganisation	7
II	Die Verfassungslage vor der B-VG-Novelle 1974	8
III	Die geltende Verfassungslage	10
	1. Das Prinzip der selbständigen Organisationshoheit von Bund und Ländern	10
	2. Sonderbestimmungen für die „allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern“	11
	3. Die Organisationshoheit über Selbstverwaltung und mittelbare Staatsverwaltung	16
	4. Die Organisationshoheit über die Wachkörper	19
	5. Die Organisationshoheit in der Privatwirtschaftsverwaltung	32
	6. Die Unterscheidung zwischen Organisation und Zuständigkeit der Verwaltungsorgane	34
IV	Die Auswirkung der B-VG-Novelle 1974 auf die einfachgesetzliche Lage	38
	1. Das Prinzip der unmittelbaren Transformation	38
	2. Wichtigere Beispiele von Veränderungen in geltenden Bundesgesetzen	39
	3. Gesetzentwürfe ohne Berücksichtigung der neuen Verfassungslage	49
V	Zusammenfassung in Leitsätzen	53

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

aaO	= am angeführten Ort	NR	= Nationalrat
Abs	= Absatz	ÖGZ	= „Österreichische Gemeinde-Zeitung“
Art	= Artikel	ÖJZ	= „Österreichische Juristenzeitung“
BehÜG	= Behörden-Überleitungsgesetz	RG	= Reichsgesetz
BG	= Bundesgesetz	RGBI	= Reichsgesetzblatt
BGBI	= Bundesgesetzblatt	RV	= Regierungsvorlage
KA	= Bundeskanzleramt	Slg	= Sammlung
KA-VD	= Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst	Sten Prot	= Stenographische Protokolle
Blg(n)	= Beilage(n)	StGBI	= Strafgesetzblatt
BM	= Bundesministerium	StVO	= Straßenverkehrsordnung
BR	= Bundesrat	VerwGH	= Verwaltungsgerichtshof
BVG	= Bundesverfassungsgesetz	VfGH	= Verfassungsgerichtshof
B-VG	= Bundes-Verfassungsgesetz 1920, in der Fassung von 1929	VO	= Verordnung
EB	= Erläuternde Bemerkungen	VÜG	= Verfassungs-Übergangsgesetz
Erk	= Erkenntnis	VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
FN	= Fußnote	VwSlg	= Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofes
FS	= Festschrift	Z	= Ziffer
G	= Gesetz(e)	ZAS	= „Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht“
GendGes	= Gendarmerie Gesetz	Zl	= Zahl
GP	= Gesetzgebungsperiode	ZVR	= „Zeitschrift für Verkehrsrecht“
H	= Heft		
idF	= in der Fassung		
idgF	= in der geltenden Fassung		
JBl	= „Juristische Blätter“		
LH	= Landeshauptmann		
lit	= litera		
LT	= Landtag		
NF	= Neue Folge		

I.

Die Regelung der B-VG-Novelle 1974 über die Zuständigkeitsverteilung im Rahmen der Ver- waltungsorganisation

Durch die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974, BGBl Nr. 44¹⁾, wurden die Zuständigkeit des Bundes und der Länder auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation in grundlegender Weise neu geordnet. Der bisherige Art. 12 Abs. 1 B-VG („Organisation der Verwaltung in den Ländern“) und die Sperrvorschrift des § 3 Abs. 2, letzter Satz, VUG 1920 wurden ersatzlos aufgehoben. An ihre Stelle trat eine sachlich begrenzte Zustimmungskompetenz der Bundesregierung (Art. 15 Abs. 10 B-VG) „für Landesgesetze, durch die die bestehende Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern abgeändert oder neu geregelt wird“. Eine allgemeine Überleitungsbestimmung (Art. XI der B-VG-Novelle 1974) soll verhindern, daß der bestehende Rechtszustand auf einfachgesetzlicher Ebene entgegen der neuen Verfassungslage in Kraft bleibt²⁾. Angesichts dieser schon durch das Verfassungsgesetz selbst bewirkten Transformation einer Reihe von einfachgesetzlichen Rechtsvorschriften sind der Auslegung besonders wichtige Aufgaben gestellt, denen die folgende Untersuchung gewidmet ist. Sie sucht zunächst die Unterschiede zwischen der ehemaligen und nunmehrigen Verfassungslage klar herauszuarbeiten und auf dieser Grundlage sodann die wichtigsten einfachgesetzlichen Vorschriften auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation in den Ländern nach der neuen Rechtslage zu beurteilen.

1) Vgl. zur Vorgeschichte und zu den Auswirkungen der B-VG-Novelle 1974: Das Forderungsprogramm der Bundesländer, hrsg. im Auftrag der Landeshauptmännerkonferenz von der Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der NÖ Landesregierung, o. J. (1970); ALTENSTETTER, Der Föderalismus in Österreich, 1969, insb. S. 93 ff; ESTERBAUER, Aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Der Staat, 12. Bd. 1973, S. 499 ff; BERCHTOLD, Tendenzen und Aspekte einer Reform des Bundesstaates, Die Evolution des öffentlichen Rechts, FS Felix Ermacora, 1974, S. 21 ff; ERMACORA, Bundesverfassungsgesetznovelle 1974, JBl 1975, S. 22 ff; NOVAK, Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 und Verwaltungsorganisation, ÖJZ 1975, S. 281 ff; GATTERBAUER, Die Änderung des Verfassungsgesetzes, Der Staatsbürger, 1974, F 24, S. 1 f.

2) Vgl. dazu das rechtliche Schicksal des zweiten Verstaatlichungsgesetzes BGBl Nr. 81/ 1947, dargestellt bei PERNTHALER, Über Geltung und Anwendbarkeit des zweiten Verstaatlichungsgesetzes, FS Ernst Kolb, 1971, S. 297 ff.

II.

Die Verfassungslage vor der B-VG-Novelle 1974

Zur Verdeutlichung der Neuerungen, welche die Bundes-Verfassungsgesetz-novelle 1974 hinsichtlich der Verwaltungsorganisation gebracht hat, sei kurz der bis dahin geltende Rechtszustand – so wie er von Rechtsprechung und Lehre ausgelegt wurde – dargestellt.

1. Damals galt – zumindest formell³⁾ – neben der Bundeskompetenz des Art. 10 Abs. 1 Z. 16 B-VG („Einrichtung der Bundesbehörden und sonstigen Bundesämter“) für die „Organisation der Verwaltung in den Ländern“ zunächst die umfassende Zuständigkeit des Bundes zur Grundsatzgesetzgebung in Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG. Dieser Kompetenztatbestand wurde von der Rechtsprechung⁴⁾ und Lehre⁵⁾ restriktiv in der Weise ausgelegt, daß darunter weder die Schaffung neuer Verwaltungsorgane noch die Übertragung von Zuständigkeiten an die Behörden der „allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern“ im selbständigen Wirkungsbereich der Länder gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG zu verstehen sei. Insofern nahm man bereits damals reine Landeskompetenzen in Gesetzgebung und Vollziehung an, so daß der Anwendungsbereich des Art. 12 Abs. 1 B-VG beschränkt blieb auf die Fälle

- a) der „inneren Organisation“ der Bezirkshauptmannschaften (VfGH Erk. Slg. 2832/1955) – Beispiel: „Jugendamt“ gemäß § 3 Abs. 2 Jugendwohlfahrtsgesetz, BGBl Nr. 99/1954;
- b) der Schaffung von Sonderbehörden im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung (Art. 10 und 102 B-VG) – Beispiel: „Staatsprüfungskommission für den Försterdienst“ gem. § 47 Abs. 3 ForstrechtsvereinigungsgG, BGBl Nr. 222/1962 (idF vor der Novelle BGBl Nr. 372/1971);
- c) der Schaffung von Sonderbehörden im Rahmen der Landesvollziehung von Bundesgesetzen (Art. 11 B-VG) – Beispiel: „Wohnbauförderungsbeirat“ gem. § 28 WohnbauförderungsG 1954 bzw. § 24 WohnbauförderungsG 1968, BGBl Nr. 280/1967, idF 232/1972;

2. Überlagert wurde diese relativ eindeutige Kompetenzabgrenzung durch die verfassungsrechtlichen Sperrbestimmungen des § 3 Abs. 2, letzter Satz,

3) Über die Auffassung der materiellen Derogation vgl. ZLUWA, Gilt Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG? Eine Untersuchung der „Allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern“ und der Errichtung von Verwaltungsbehörden im Landesbereich, ÖJZ 1971, S. 34 ff und S. 63 ff.

4) Vgl. VfGH Erk. Slg. 2072/1950; 2332/1952; 2832/1955

5) Vgl. KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer 1967, S. 339 ff.

und § 8 Abs. 5, Einleitungssatz, VÜG 1920 sowie Art. 120 B-VG. Aus der Verbindung dieser Verfassungsnormen leitete die Rechtsprechung⁶⁾ und Lehre⁷⁾ folgende Grundsätze ab:

- a) Das ehemalige RG über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden, RGBl Nr. 44/1868, sei verfassungsrechtlich versteinert;
- b) dieses Gesetz beziehe sich aber nicht auf die sog. „innere Einrichtung“ der Bezirksverwaltungsbehörden, die demnach gemäß Art. 12 B-VG frei abänderbar sei;
- c) dies gelte allerdings nicht im Hinblick auf die Einführung einer „autonomen Bezirksverwaltung“ bzw. das grundsätzliche System der allgemeinen politischen (bzw. „staatlichen“) Verwaltung in den Ländern – beides sei der Bundesverfassungsgesetzgebung vorbehalten.

3. Im Ergebnis waren daher die Befugnisse der Länder und des Bundes auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation in den Ländern davon abhängig, ob es sich um die Abänderung der verfassungsrechtlich unmittelbar geregelten oder versteinerten Organisation (und nicht den Zuständigkeitsbereich!) der „allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern“ (Amt der Landesregierung, Bezirkshauptmannschaften) handelte oder nicht. Im erstgenannten Falle war die Grundsatzgesetzkompetenz gemäß Art. 12 Abs. 1 B-VG unwirksam, soweit es sich nicht ausschließlich um die sog. „innere Organisation“ der Bezirkshauptmannschaften handelte⁸⁾. Traf das letztere zu, hing die Kompetenz zur Errichtung von Sonderbehörden davon ab, ob diese im Bereich des Art. 15 Abs. 1 oder in den Angelegenheiten der Art. 10, 11, 12 B-VG tätig waren: In einem Falle nahm man freie Landeskompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung, im anderen Falle Grundsatzgesetzgebungs-Kompetenz des Bundes gem. Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG an.

6) Vgl. VfGH Erk. Slg. 2332/1952; 2832/1955

7) Siehe insb. ZLUWA, ÖJZ 1971, S. 34 ff

8) Vgl. dazu auch PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, Bd 1 1975, S. 117 f; KORINEK, Könnte das zweite Verstaatlichungsgesetz heute noch durch ein einfaches Gesetz abgeändert werden? JBl 1970, S. 544 ff; NOVAK, ÖJZ 1975, S. 281 ff.

III.

Die geltende Verfassungslage

Dieser Rechtszustand hat durch die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 grundlegende Änderungen erfahren, die im folgenden unter systematischen Gesichtspunkten dargelegt seien.

1. Das Prinzip der selbständigen Organisationshoheit von Bund und Ländern

Das Grundprinzip der Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Verwaltungsorganisation ist nunmehr klar und eindeutig dem bundesstaatlichen Grundsatz unserer Verfassung (Art. 2 Abs. 1 B-VG) angepaßt: Bund und Länder sind prinzipiell zuständig, ihre Verwaltungsorganisation jeweils selbständig und ausschließlich in eigener Gesetzgebung und Vollziehung zu regeln (Art. 10 Abs. 1 Z. 16 B-VG; Art. 15 Abs. 1 B-VG). Dies entspricht in zweifacher Hinsicht der „Idee des Bundesstaates, die den Geist der Verfassung bestimmt, von der der Gesetzgeber ausgegangen ist und die daher die allgemeine Voraussetzung der von ihm gesetzten Normen bildet, die ohne diese Voraussetzung nicht richtig verstanden werden können“⁹⁾:

- a) Einerseits entspricht es der Idee des Bundesstaates im Sinne unserer Verfassung, daß die Gesetzgebung und Vollziehung zwischen Bund und Ländern geteilt werden und daß der Bund ebenso wie die Länder die ihnen übertragenen Funktionen durch ihre eigenen Organe besorgen¹⁰⁾. Da nur so sichergestellt ist, daß die Bundesverwaltung durch Organe, die letztlich dem Bundesvolk oder von von ihm berufenen Organen, die Landesverwaltung durch Organe, die dem Volk des Landes und den von ihm berufenen Organen verantwortlich sind, geführt wird¹¹⁾, entspricht dieses Prinzip auch allein dem von der Bundesverfassung verwirklichten Modell des demokratischen Bundesstaates bzw. der von ihr intendierten föderalistisch gegliederten Demokratie¹²⁾.

9) VfGH Erk. Slg. 1030/1928; 1882/1949; 2092/1951; 2455/1953; 4413/1963; 5676/1968

10) Zum verfassungsrechtlichen TRENNUNGSPRINZIP zwischen Bundes- und Landesverwaltung vgl. die ständige Rechtsprechung des VfGH, insbes. Erk. Slg. 1030/1928, 2420/1953; 2555/1953; 3362/1958; 4413/1963; 4671/1964; 5651/1968; 5672/1968; sowie PERNTHALER, Umfassende Landesverteidigung 1970, S. 31.

11) So VfGH Erk. Slg. 1030/1928

12) Vgl. PERNTHALER-ESTERBAUER, Die Entstehung des österreichischen Bundesstaates als geschichtlicher Vorgang und als staats-theoretisches Problem, Monfort

- b) Andererseits gehört es zum Wesensmerkmal eines Staates schlechthin, daß er die Organisation seiner Verwaltung selbst regeln kann¹³⁾. Da die Bundesländer nach der österreichischen Verfassung Staaten sind¹⁴⁾, „kann zu Recht gesagt werden, es sei ein Merkmal der Selbständigkeit der Länder, daß sie die Zuständigkeit zur Regelung der Organisation ihrer eigenen Verwaltung haben“¹⁵⁾.
- c) Ausnahmen vom Prinzip der selbständigen Organisationshoheit der Gebietskörperschaften müssen also verfassungsrechtlich ausdrücklich angeordnet sein und sind im Sinne des föderalistischen Prinzips und der dargestellten fundamentalen Bedeutung der selbständigen Organisationsgewalt restriktiv auszulegen¹⁶⁾.

2. Sonderbestimmungen für die „allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern“

Die bedeutendste Ausnahme vom Prinzip der selbständigen Organisationshoheit der Landesverwaltung stellt noch immer die rechtliche Sonderstellung der „allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern“ dar¹⁷⁾. Sie gilt im Hinblick auf die Einrichtung der mittelbaren Bundesverwaltung als eine Art „gemeinsame“ Verwaltungseinrichtung von Bund und Ländern und ist seit 1925¹⁸⁾ von verfassungsrechtlichen Sonderbestimmungen zugunsten des Bundes belastet, die zwar schrittweise seit 1962 abgebaut wurden, in wesentlichen Teilen aber noch immer bestehen.

1973, S. 128 ff, insbes. S. 140 und 148 f; PERNTHALER, Die Konstituierung des Bundesstaates „Republik Österreich“ aus der Sicht der selbständigen Länder Tirol und Vorarlberg, FS Nikolaus Grass 1974/75, Bd I, S. 725 ff, insb. S. 732; insofern nicht anders KOJA, Verfassungsrecht, S. 42 FN 13.

13) Vgl. ERMACORA, Die Organisationsgewalt, VVDStRL 1958, H 16, S. 191 ff insb. S. 205

14) So VfGH Erk. Slg. 1453/1932; 2092/1951; 2455/1952; 5676/1968; 6783/1972 u. a.

15) E.B. zur RV der B-VG-Novelle 1974, 182 d. Blg. zu den sten. Prot. des NR XIII. GP, S. 16.

16) Vgl. VfGH Erk. Slg. 2977/1956; weiters ERMACORA, Der Verfassungsgerichtshof 1956, S. 148; SCHÄFFER, Verfassungsinterpretation in Österreich 1971, S. 85 f.

17) Zum Begriff der „Allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern“ siehe die Legaldefinition des § 8 VUG 1920, i.d.F. BGBl 368/1925, weiters besonders ZLUWA, ÖJZ 1971, S. 34 ff, sowie ADAMOVICH, Handbuch des österr. Verfassungsrechts 1971, S. 233 ff; ANTONIOLLI, Allgemeines Verwaltungsrecht 1954, S. 171 f; KOJA, Verfassungsrecht, S. 339 f; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht 1972, S. 577 ff.

18) durch die B-VG-Novelle 1925 BGBl 268/1925 und das BVG v. 30.7.1925 betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierung außer Wien, BGBl 289/1925 und durch die Übergangsnovelle 1925, BGBl 269/1925 wurde die „Doppelgleisigkeit“ der Verwaltung in den Ländern abgebaut, dazu ZLUWA, ÖJZ 1971, S. 4 f.

- a) Eine eingehende verfassungsrechtliche Sonderregelung gilt für das „Amt der Landesregierung“¹⁹⁾, wodurch die Organisationshoheit des Landesgesetzgebers besonders weitgehend eingeschränkt wurde²⁰⁾. Die B-VG-Novelle 1974 hat an dieser verfassungsrechtlichen Sondernorm weder ausdrücklich noch dem Sinne nach eine Änderung vorgenommen, auch eine materielle Derogation durch Art. 15 Abs. 10 B-VG ist nicht anzunehmen, da die ausdrückliche Sperrvorschrift des § 8 Abs. 5 lit. a VÜG 1920 – im Gegensatz zu § 3 Abs. 2 VÜG 1920 – nicht beseitigt wurde. Im Sinne der Aufgabenstellung der vorliegenden Untersuchung soll daher auf die verfassungsrechtliche Sonderstellung des Amtes der Landesregierung nicht näher eingegangen werden²¹⁾.

Festzuhalten ist allerdings, daß Art. 15 Abs. 10 B-VG sich prinzipiell auch auf das Amt der Landesregierung bezieht²²⁾, so daß insofern nunmehr grundsätzlich ebenfalls selbständiger Wirkungsbereich der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG anzunehmen ist, soweit dem nicht die verfassungsrechtlichen Sonderbestimmungen des erwähnten BVG entgegenstehen. Praktisch ist der Spielraum der selbständigen Organisationsgewalt der Länder allerdings durch die eingehenden Verfassungsvorschriften und die weitgehenden Verordnungsermächtigungen (§ 2 Abs. 5 und § 3 Abs. 2 des angeführten BVG) außerordentlich beschränkt.

- b) Eine weitere verfassungsrechtliche Sonderregelung für die „allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern“ ist der durch die B-VG-Novelle 1974 neu geschaffene Art. 15 Abs. 10 B-VG, der einen speziellen Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung für (Landes-)Organisationsgesetze in diesem Bereich anordnet. Nach den vorstehenden Ausführungen bezieht sich dieser Vorbehalt praktisch vor allem auf die Organisation der Bezirkshauptmannschaften, deren gegenwärtige Rechtslage durch das oben angeführte RG RGBI Nr. 44/1868 geprägt wird. Durch die gleichzeitige Aufhebung des ehemaligen Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG und der verfassungsrechtlichen Sperrvorschrift des § 3 Abs. 2, letzter Satz, VÜG 1920 nimmt Art. 15 Abs. 10 B-VG auch die Funktion einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Bestätigung

19) BVG v. 30.7.1925 BGBl Nr. 289/1925 betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierung außer Wien.

20) Vgl. § 8 Abs. 5 lit. a VÜG 1920 und dazu VfGH Erk. Slg. 2832/1955.

21) Vgl. dazu u. a. KOJA, Verfassungsrecht, S. 317 ff; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht 1972, S. 587 ff; ZLUWA, Über die Qualität des Amtes der Landesregierung als Behörde, JBl 1972, S. 178 ff.

22) Dies folgt zwingend aus der verfassungsrechtlichen Begriffsbestimmung der „allgemeinen staatlichen Verwaltung“ in § 8 VÜG 1920.

der nunmehr gegebenen Landeskompetenz gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern an. Denn der Zustimmungsvorbehalt des Bundes baut auf dieser grundsätzlichen Landeskompetenz auf und wäre ohne sie unverständlich. Im übrigen enthält Art. 15 Abs. 10 B-VG keinerlei inhaltliche Bindung der Organisationsgewalt der Länder (wohl aber andere Verfassungsnormen, siehe dazu die folgenden Ausführungen), insbesondere hat das in den Erl. Bem. der RV (182 d. Blg XIII GP, 17) angeführte „Interesse des Bundes an einer gewissen Einheitlichkeit der Verwaltungsstruktur der Länder“ in der Verfassungsbestimmung keinen normativen Ausdruck gefunden.

Im Sinne einer historischen und systematischen Interpretation wird man annehmen müssen, daß der Zustimmungsvorbehalt sich nicht auf die Übertragung von Zuständigkeiten an die Bezirksverwaltungsbehörde durch den Landesgesetzgeber bezieht. Dies folgt aus dem Begriff „Organisation der Behörden“, der in Art. 15 Abs. 10 B-VG – ebenso wie im seinerzeitigen Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG – restriktiv in dem Sinne auszulegen ist, daß darunter nicht die Übertragung von Funktionen, sondern eben nur die „organisatorische“ Einrichtung der Behörden verstanden werden kann²³⁾.

Vertritt man darüber hinaus die Auffassung, daß den Ländern die innere Organisation der Bezirksverwaltungsbehörde in Landesangelegenheiten vor der Bundes-Verfassungsnovelle 1974 als freie Kompetenz gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG zustand²⁴⁾, so muß dies auch für die heutige Rechtslage gelten.

Nach der ganzen Konstruktion und Zielrichtung des Art. 15 Abs. 10 B-VG kann nämlich nicht angenommen werden, daß er eine Beschränkung jenes bescheidenen Restes an selbständiger Organisationsgewalt der Länder, der bis zur Bundes-Verfassungsnovelle 1974 galt, angeordnet habe. Für diese Auffassung spricht auch, daß sich im Zustimmungsvorbehalt des Art. 15 Abs. 10 B-VG ein „Bundesinteresse“ an der Organisation der Landesverwaltung ausdrückt, das im selbständigen Wir-

23) VfGH Erk. Slg. 4609/1963; WALTER, Verfassungsrechtliche Probleme um den Schülerlotsen, ZVR 1972, S. 257 ff, bes. S. 259; ÖHLINGER, Die rechtlichen Handlungsformen der Straßenpolizei, ZVR 1974, S. 289 ff, bes. S. 298.

24) So vor allem ZLUWA, ÖJZ 1971, S. 38 f, S. 64 f; derselbe, JBl 1972, S. 257: „... wie ja überhaupt dem Bundesgesetzgeber jeder Eingriff in die Landesbehördenorganisation, auch in die der allgemeinen staatlichen Verwaltung, verwehrt ist“; anders KOJA, Verfassungsrecht, S. 341 ff und VfGH Erk. Slg. 2832/1955.

kungsbereich gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG kaum ein Zustimmungsgewalt begründen kann²⁵⁾.

Eine derartige restriktive Interpretation des Zustimmungsvorbehaltes in Art. 15 Abs. 10 B-VG erscheint auch deshalb angebracht, weil es sich dabei offenkundig nicht um eine gesetzlich gebundene, sondern um eine „freie politische Entscheidung“ der Bundesregierung – ähnlich der des Art. 97 Abs. 2 B-VG – handelt und nicht angenommen werden kann, daß eine reine Landeskompentenz gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG durch die B-VG-Novelle 1974 einer derartigen (unanfechtbaren) freien Dispositionsgewalt der Bundes-Exekutive unterworfen werden sollte²⁶⁾.

Das Gegenteil ist richtig: Art. 15 Abs. 10 B-VG hat in Verbindung mit den oben genannten übrigen Bestimmungen der B-VG-Novelle eine Kompetenzerweiterung der Organisationsgewalt der Länder über die schon bisher bestehende Einrichtungshoheit der reinen Landesvollziehung hinaus angeordnet und damit – wie die Erl. Bem. der RV²⁷⁾ richtig darlegen – eine „länderfreundlichere“ Lösung als die bisherige Verfassungslage getroffen. Eine Einschränkung der bestehenden organisatorischen Landeskompentenzen hat die B-VG-Novelle 1974 weder beabsichtigt noch bewirkt.

- c) Eine weitere verfassungsrechtliche Bindung des Landesgesetzgebers im Hinblick auf die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern liegt in den durch die Bundes-Verfassungsnovelle 1974 unberührt gebliebenen Normen des § 8 Abs. 5 VUG 1920. Diese ordnen die Grundzüge einer Verwaltungsorganisation in den Ländern an, von

25) Siehe E.B. zur RV der B-VG-Novelle 1974, 182 d. Blg. zu den sten. Prot. d. NR XIII. GP, S. 16: „Diese Regelung – wie auch andere, die sich im Verfassungsübergangsgesetz 1920 und im Bundesverfassungsgesetz über die Einrichtung der Ämter der Landesregierungen außer Wien finden – hat ihren rechtspolitischen Grund darin, daß die Verwaltung des Bundes in den Ländern grundsätzlich in der Form der sogenannten mittelbaren Bundesverwaltung zu führen ist.“

26) Vgl. zu dieser Problematik: PERNTHALER, Ist die landesgesetzliche Festlegung eines Wirkungskreises der Zivil- und Straferichte gemäß Art. 15 Abs. 9 B-VG eine „Mitwirkung von Bundesorganen“ im Sinne des Art. 97 Abs. 2 B-VG?, JBl 1972, S. 68 ff.

27) E.B. zur RV der B-VG-Novelle 1974, 182 d. Blg. zu den sten. Prot. d. NR XIII. GP, S. 17: „Wenn sich auch die bisherige Rechtslage aus diesen Erwägungen erklären läßt, heißt dies keineswegs, daß sich eine derartige Einschränkung der Organisationsgewalt der Länder auch rechtfertigen läßt. Es kann vielmehr gesagt werden, daß das unbestreitbare Interesse des Bundes auch auf andere, länderfreundlichere Weise gesichert werden kann.“

denen der einfache Gesetzgeber nicht abweichen darf²⁸⁾). Dazu gehört vor allem das Prinzip der „gemeinsamen“ Verwaltungsorganisation von Bund und Ländern, das an die Stelle der „Doppelgeleisigkeit der Verwaltung“ getreten ist, sowie das Prinzip der umfassenden Allgemeinzuständigkeit der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern. Auch die Einheitlichkeit der beiden Instanzen (Amt der Landesregierung, Bezirkshauptmannschaften) anstelle der bisher vorherrschenden Zersplitterung in zahlreiche Verwaltungsdienste und -behörden gehört zum Wesen dieser Verwaltungsorganisation²⁹⁾, wenngleich die Schaffung von Sonderbehörden und -verwaltungen daneben prinzipiell zulässig bleibt³⁰⁾.

Die wichtigsten Grundsätze der inneren Organisation des Amtes der Landesregierung sind teils in § 8 Abs. 5 VÜG, teils im o.a. BVG BGBl Nr. 289/1925 ebenfalls verfassungsrechtlich festgelegt und insofern der Disposition des einfachen Gesetzgebers entzogen³¹⁾.

Schließlich enthält § 8 Abs. 5 lit. d VÜG 1920 eingehende Sondervorschriften über die territoriale Abgrenzung der Verwaltungs- und Gerichtsbezirke, wodurch nicht nur Sprengeländerungen, sondern auch die Neuerrichtung von Bezirksverwaltungsbehörden an die Zustimmung der Bundesregierung gebunden werden³²⁾. Auch darin liegt eine verfassungsrechtliche Beschränkung der Organisationsgewalt des Landesgesetzgebers, weil der territoriale Wirkungsbereich einer Behörde sonst vom zuständigen Gesetzgeber festzulegen wäre³³⁾.

- d) Für die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern sind schließlich auch die Sperrbestimmungen des Art. 120 B-VG und des damit zusammenhängenden § 8 Abs. 5 lit. f VÜG 1920 in Kraft geblieben. Nach diesen Bestimmungen ist die Neueinführung einer autonomen Bezirksverwaltung bzw. die Änderung der Rechtslage einer allenfalls bestehen-

28) Vgl. VfGH Erk. Slg. 3685/1960; 2332/1952; 4413/1963; 5866/1968; 5977/1969.

29) § 8 Abs. 1, 4 und 5 lit. a VÜG 1920; Vgl. im Gegensatz dazu etwa das Schweizer oder italienische (Department, Assessorat) System. Siehe etwa MORSCHER, Südtirols Verwaltung 1975, 1975, bes. S. 27 ff.

30) VfGH Erk. Slg. 2070/1950; 2332/1952; für den Bund, nicht für die Länder, gibt es jetzt die verfassungsrechtliche Beschränkung des Art. 102 Abs. 1 B-VG.

31) Vgl. zu diesen Grundsätzen im einzelnen: ZLUWA, ÖJZ 1971, S. 37, sowie die reichhaltige Rechtsprechung des VfGH, insbes. VfGH Erk. Slg. 1704/1948; 1727/1948; 3619/1959; 3681/1960; 4572/1963; 5171/1965; 5846/1968; 5978/1969; 6096/1969, sowie G 20, 26 – 32/75 – 12 vom 17.10.1975. Bemerkenswert sind die großen Vorbehalte zugunsten der Verordnungsgewalt (entsprechend der alten Vorstellung der Organisationsgewalt als Domäne der Verwaltung – vgl. ERMACORA, VVDStRL 1958, S. 191 ff), worin ebenfalls eine Beschränkung des Landesgesetzgebers liegt.

32) So VfGH Erk. Slg. 5866/1968

33) Vgl. VfGH Erk. Slg. 2425/1952; 2650/1954; 2709/1954 u. a.

den dem Bundesverfassungsgesetzgeber vorbehalten³⁴⁾. Durch die B-VG-Novelle 1974 wurde authentisch klargestellt, daß die nicht ganz eindeutige Formulierung des Art. 120 B-VG („die Festsetzung der weiteren Grundsätze für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern“) sich nur auf den Fall der Errichtung autonomer Bezirksverwaltungen bezieht³⁵⁾. Dies ergibt sich aus der gleichzeitigen Festlegung des Zustimmungsvorbehaltes der Bundesregierung für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern (Art. 15 Abs. 10 B-VG) und der allgemeinen Organisationshoheit des Landesgesetzgebers gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG in diesem Bereich.³⁶⁾

3. Die Organisationshoheit über Selbstverwaltung und mittelbare Staatsverwaltung

- a) In der allgemeinen Organisationshoheit des Landesgesetzgebers für die Landesverwaltung ist nach herrschender Auffassung der Lehre und der Rechtsprechung des VfGH auch die Befugnis der Errichtung von (nicht-territorialen) Selbstverwaltungskörpern und die Einrichtung von mittelbarer Staatsverwaltung sonstiger Art eingeschlossen³⁷⁾. Für die Einrichtung der Selbstverwaltung bzw. mittelbaren Staatsverwaltung gelten zwar die allgemeinen verfassungsrechtlichen Organisationsgrundsätze der Verwaltung (z.B. Verantwortlichkeit und Unabhängigkeit der obersten Staatsorgane, Trennung von Bundes- und Landesverwaltung, mittelbare Bundesverwaltung, Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden, „Wesen der Bezirksverwaltung“ u.a.), innerhalb dersel-

34) Vgl. zu diesem Problemkreis: MIEHSLER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung, FS Kelsen 1971; KOJA, Die Träger der öffentlichen Fürsorge, ZAS 1967, S. 161 ff.

35) Vgl. dagegen die Auslegung des seinerzeitigen Art. 120 B-VG (i.d.F. vor der B-VG-Novelle 1974) durch ZLUWA, ÖJZ 1971, S. 34 ff.

36) So auch die E.B. der RV, 182 d. Blg. zu den sten. Prot. des NR XIII. GP, S. 17: „Im vorliegenden Entwurf ist daher vorgesehen, daß die Regelung der Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern der Landesgesetzgebung überlassen bleibt, die entsprechenden Landesgesetze aber der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen (Art. 15 Abs. 10 B-VG). Dadurch wird eine Berücksichtigung sowohl der Landesinteressen als auch der Bundesinteressen gewährleistet.“

37) Vgl. dazu die Lit.-Hinweise bei PERNTHALER, Die verfassungsrechtlichen Schranken der Selbstverwaltung, 1967, S. 18 ff; ADAMOVICH, Verwaltungsrecht, Bd I, 1954, S. 60 ff; ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht, S. 186; FUNK, Beeidete Jagdaufsichtsorgane – eine Erscheinungsform dezentralisierter Verwaltung, JBl 1972, S. 455 ff; VfGH Erk. Slg. 1455/1932; 2072/1950; 2500/1952; 2332/1953; 3685/1960; 4413/1963 u. a.

ben ist der Landesgesetzgeber aber frei in der Gestaltung dieser Organisationsformen³⁸⁾. Einer neueren Rechtsprechung des VfGH ist lediglich zu entnehmen, daß die Einrichtung der Selbstverwaltung im Hinblick auf Art. 20, 69 und 101 B-VG auf die Besorgung von Angelegenheiten der im Selbstverwaltungskörper zusammengeschlossenen Personen und ihrer Interessensbereiche beschränkt sein muß³⁹⁾.

- b) Die Verwendung von Landes-Selbstverwaltungskörpern oder sonstigen vom Land eingerichteten juristischen Personen in der Bundesvollziehung, also insbesondere im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung, ist nach dem Grundsatz der organisatorischen Trennung von Bundes- und Landesverwaltung und dem Wesen der mittelbaren Bundesverwaltung gemäß Art. 102 Abs. 1 B-VG unzulässig⁴⁰⁾.

Andererseits hält es die ständige Rechtsprechung des VfGH für zulässig, daß im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung in erster Instanz vom Bund organisierte juristische Personen (z.B. Kammern, Fonds) gemäß Art. 102 Abs. 1, zweiter Satz, B-VG eingeschaltet werden.⁴¹⁾ Dies kann – wiederum nach dem Wesen der mittelbaren Bundesverwaltung gemäß Art. 102 Abs. 1 B-VG – bei Selbstverwaltungskörpern allerdings nur für den Bereich des übertragenen Wirkungskreises gelten⁴²⁾.

Seit der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 ist die Verwendung von Bundesbehörden im allgemeinen und von juristischen Personen des Bundes im besonderen im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung nur mit Zustimmung der beteiligten Länder zulässig (Art. 102 Abs. 1, letzter Satz B-VG). Da eine besondere Überleitungsbestimmung für seinerzeitige Regelungen, die ohne Zustimmung der Länder ergangen sind, fehlt und auch unmittelbare Derogation nicht anzunehmen ist, dürften diese Regelungen als im Sinne der seinerzeitigen Rechtslage verfassungsmäßig zustande gekommen, unverändert und nicht verfassungswidrig weitergelten⁴³⁾.

38) VfGH Erk. Slg. 3685/1960; 4413/1963

39) So VfGH Erk. Slg. 6495/1971; damit wird von der Rechtsprechung ein bestimmter inhaltlicher Selbstverwaltungsbegriff verfassungsrechtlich vorausgesetzt und als Begrenzung der Art. 20, 69 und 101 B-VG anerkannt. Die herrschende, ausschließlich formal-organisatorische Selbstverwaltungs-Dogmatik (siehe Hinweise in Anm 37) ist damit unvereinbar.

40) Vgl. dazu VfGH Erk. Slg. 4413/1963 und 3362/1958.

41) VfGH Erk. Slg. 2264/1952; 2500/1953; 2670/1954; 2978/1956; 4413/1963; 4592/1963 u. a.

42) VfGH Erk. Slg. 2192/1951; 2351/1952; 2784/1955.

43) So die ständige Judikatur des VfGH, siehe dazu: PERNTHALER, Kolb-FS, S. 303 und – für die vorliegende Rechtsfrage – 182 d. Blg. Sten. Prot. NR XIII. GP, S. 22

Ob dies auch für die im Marktordnungsgesetz in der derzeit geltenden Fassung vorgesehene Behördenorganisation (Fonds) gilt, erscheint zweifelhaft. Zwar wurde die letzte Verlängerung durch die Marktordnungsgesetznovelle 1974, BGBl Nr. 808/1974, noch vor dem Inkrafttreten der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 beschlossen, aber erst zum selben Zeitpunkt in Kraft gesetzt (1. Jänner 1975) wie die Bundes-Verfassungsgesetznovelle. Da das Marktordnungsgesetz keine von Art. 102 Abs. 1 B-VG abweichende Verfassungsbestimmung enthält⁴⁴⁾, war dieses Bundesgesetz zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens der Vorschrift des Art. 102 Abs. 1 B-VG (idF B-VG-Novelle 1974) unterworfen und konnte daher nur mit Zustimmung der betroffenen Länder kundgemacht werden. Ist eine solche Zustimmung nicht erfolgt, erscheint das Marktordnungsgesetz in den Bestimmungen über die Behördenorganisation (Fonds) im Lichte der o.a. Rechtsprechung des VfGH verfassungsrechtlich bedenklich.

- c) Verfassungsrechtliche Sonderbestimmungen gelten für die Kompetenzverteilung zur Organisation der Gemeindeverwaltung im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich. Da diese Bestimmungen durch die B-VG-Novelle 1974 nicht geändert werden, sei im gegebenen Zusammenhang nur kurz auf folgende wesentliche Prinzipien hingewiesen:
 - aa) Grundsätzlich ist die Gemeindeorganisation Landessache gemäß Art. 115 Abs. 2 erster Satz, B-VG⁴⁵⁾. Ausnahmen bestehen vor allem im Zusammenhang mit der Regelung des Aufsichtsrechts⁴⁶⁾ und der Gemeindeverbände⁴⁷⁾. Das Land ist im Rahmen seiner Organisationshoheit zwar prinzipiell an die verfassungsmäßig vorgezeichnete Organisationsstruktur gebunden, aber darüber hinaus frei, zusätzliche Gemeindeorgane oder -organisationsformen zu schaffen.

44) E.B. d. RV, 182 d. Blg. XIII. GP, S. 22: „Die Neufassung des Art. 102 Abs. 1 B-VG wirkt nämlich nicht zurück. Im besonderen gilt dies auch für die im Marktordnungsgesetz vorgesehene Behördenorganisation. Nach Auslaufen des Marktordnungsgesetzes wird die Beibehaltung der bisherigen Behördenorganisation (Fonds) im Falle einer Verlängerung eine Verfassungsbestimmung oder die Zustimmung der Länder erfordern.“

45) Vgl. VfGH Erk. Slg. 5409/1966; 5415/1966; OBERNDORFER, Gemeinderecht und Gemeindewirklichkeit 1971, S. 131 ff; NEUHOFER, Handbuch des Gemeinderechts 1972, S. 120 ff.

46) Art. 119 a B-VG; in Ausführung des Art. 119 a B-VG erging auch das Bundes-Gemeindeaufsichtsg v. 10.3.1967, BGBl Nr. 123/1967.

47) Art. 116 Abs. 4 B-VG; vgl. dazu OBERNDORFER, Gemeinderecht, S. 281 ff; NEUHOFER, Handbuch, S. 395 ff; BERCHTOLD, Über die Bildung von Gemeindeverbänden, ÖGZ 1969, S. 427 ff und 484 ff.

- bb) Der Bund hat die Zuständigkeit, im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde (Art. 118 Abs. 2 und 3 B-VG) zu bezeichnen. Die Befugnis der Zuweisung zu bestimmten Gemeindeorganen oder eine sonstige organisatorische Regelung durch den Bund für den Gemeindebereich ist jedoch mit dieser Zuständigkeit nicht verknüpft⁴⁸⁾.
- cc) Der Bund hat die Zuständigkeit, im Rahmen seiner Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen (also insbes. im Art. 10, nicht aber im Art. 11 B-VG) Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinde (Art. 119 B-VG) zu begründen. Unzulässig erscheint die Übertragung von Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches im Bereich des Art. 11 B-VG vor allem deshalb, weil Art. 119 B-VG nur die Vollziehung regelt, die „im Auftrag und nach Weisungen des Bundes“ zu erfolgen hat, was auf die Vollziehung im selbständigen Wirkungsbereich der Länder gemäß Art. 11 B-VG keinesfalls zutreffen kann⁴⁹⁾.
- dd) Abweichend von der allgemeinen Organisationshoheit des Landes im Bereich der Gemeindeverwaltung ist die Organisation von Gemeindeverbänden gemäß Art. 116 Abs. 4 B-VG dem sog. „Materiengesetzgeber“ (Art. 10 - 15 B-VG), in dessen Zuständigkeitsbereich die Gemeindeverbände gebildet werden, vorbehalten⁵⁰⁾.

4. Die Organisationshoheit über Wachkörper

Eingehende verfassungsrechtliche Sonderregelungen zu Lasten der Länder gelten für die Organisationshoheit über die Bundespolizei, Bundesgendarmerie und sonstige Wachkörper.

- a) Die allgemeine Zuständigkeitsvorschrift in dieser Hinsicht enthält Art. 10 Abs. 1 Z. 14 B-VG, der eine umfassende Kompetenz des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung vorsieht. Allerdings bezieht sich diese Kompetenz nur auf die sog. „innere Organisation“ bzw. den „inneren Dienst“ der erwähnten Wachkörper, d.h. ihrer Einrichtung, Uniformierung, Bewaffnung⁵¹⁾, Gliederung in territorialer oder verbandsmäßiger

48) Zur Problematik des Gemeindeamtes siehe insb. OBERNDORFER, Gemeinde-recht, S. 83 ff.

49) siehe dazu allerdings § 94 c StVO und dazu ÖHLINGER, ZVR 1974, S. 298

50) Siehe die Hinweise in Anm 47.

51) Siehe dazu das BundesG vom 27.3.1969 BGBl Nr. 149/1969 über den Waffengebrauch von Organen der Bundespolizei, der Bundesgendarmerie und der Gemeindevachkörper (Waffengebrauchsgesetz 1969).

Hinsicht, Herstellung einer einheitlichen Befehlsgewalt, Personalverwaltung u.ä.⁵²⁾). Nicht dagegen bezieht sich diese Organisationshoheit auf die von den Wachkörpern durchzuführenden Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, insbesondere ihre sog. „Exekutivdienstaufgaben“. Diese müssen den Wachkörpern vielmehr durch den zuständigen Materiengesetzgeber gemäß Art. 10 - 15 B-VG übertragen werden⁵³⁾. Als Teil der „inneren Organisation“ gilt dagegen nach einer wenig schlüssigen Rechtsprechung des VfGH auch die organisatorische Zuordnung der Gendarmeriedienststellen (Posten-, Bezirks- und Landeskommandos) zu den Behörden des Bundes und der Länder, soweit sie als „Hilfsgane“ dieser Behörden tätig werden⁵⁴⁾. Einen bescheidenen Ansatz zur Mitwirkung der Länder bei der inneren Organisation der Bundesgendarmerie im Landesbereich⁵⁵⁾ hat der VfGH als in Widerspruch zu Art. 19, 20, 69 und 103 Abs. 1 B-VG stehend aufgehoben.⁵⁶⁾

Die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 hat die ehemals umfassende organisatorische Unterstellung der Bundespolizeibehörden unter den Landeshauptmann für den Landes-Vollzugsbereich beseitigt⁵⁷⁾, so daß der einschlägige Verweis in § 4 Abs. 1 Z 1, letzter Satz,

52) Vgl. FUNK, Die Bestimmungen der Bundesverfassungsnovelle 1929 über Wachkörper, ÖJZ 1973, S. 589 ff und 625 ff.

53) Siehe dazu die Ausführungen unter 4 c dieses Abschnittes

54) VfGH Erk. Slg. 3656/1959; 4692/1964; vgl. dazu auch die bei KLECATSKY, Bundesverfassungsrecht 1973², S. 556 angeführten Organisationsvorschriften.

55) Vgl. § 16 Abs. 2 des BG v. 25.5.1966, BGBl Nr. 70/1966 über die Errichtung eines Bundesministeriums für Bauten und Technik und über die Neuordnung des Wirkungsbereiches einiger Bundesministerien: „Soweit die in Abs. 1 genannten Maßnahmen jedoch über den örtlichen Bereich eines Bundeslandes hinausgehen oder den Landesgendarmeriekommandanten betreffen, werden sie vom Bundesminister für Inneres auf Vorschlag der jeweils beteiligten Landeshauptmänner getroffen.“

56) Vgl. VfGH Erk. Slg. 6913/1972; dieses Erk. ist unter föderalistischen Gesichtspunkten deshalb so bemerkenswert, weil es von der Wiener Landesregierung angestrengt wurde, die selber nicht betroffen sein konnte (Gendarmerie!) und sich ausgesprochen gegen Länderinteressen richtete und so einen bescheidenen Ansatz einer Verfügungsgewalt der Länder über die Organisation der Gendarmerie beseitigte.

57) Art. 102 Abs. 1, letzter Satz, B-VG, i.d.F. bis zur B-VG-Novelle 1974: „In den Fällen, in denen die Bundespolizeibehörden in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder Vollziehungsakte zu besorgen haben, steht die Befugnis zu Weisungen dem Landeshauptmann zu“; vgl. dazu die E.B. d. RV, 182 d. Blg. XIII. GP, S. 22: „Diese Bestimmung widerspricht dem verfassungsgesetzlichen Prinzip, daß die Führung der Landesverwaltung der Landesregierung zusteht. Die Ausnahmebestimmungen des Art. 102 Abs. 1, letzter Satz B-VG erweist sich daher als systemwidrig und sachlich nicht gerechtfertigt. Es wird deshalb vorgeschlagen, diese Bestimmung zu streichen. Die Folge davon wird sein, daß die Bundespolizeibehörden in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes der Landesregierung unterstellt sind.“

VÜG 1920, der offenbar aus Versehen nicht geändert wurde, ins Leere geht. Aus der in § 4 Abs. 1 Z 2 desselben Verfassungsgesetzes angeordneten „Weitergeltung“ der bundesgesetzlichen Bestimmungen über die Bundesgendarmerie hat die Praxis keine verfassungsrechtliche Versteinerung dieser BG abgeleitet⁵⁸⁾. Keine unmittelbare kompetenzrechtliche Bedeutung haben die weitgehenden verfassungsrechtlichen Sondervorschriften für die „besonderen Dienstvorschriften“ der Bundespolizeibehörden und ihrer Organe⁵⁹⁾.

- b) Die umfassende Kompetenzhoheit des Bundes im Hinblick auf die Organisation der Wachkörper wird ergänzt durch die Sonderbestimmungen des § 5 VÜG 1929.
 - aa) In dieser Vorschrift wird zunächst der Begriff „Wachkörper“ in verfassungsrechtlicher (und damit auch kompetenzrechtlicher) Hinsicht gesetzlich definiert und von bestimmten Wachorganen der besonderen Verwaltungspolizei abgegrenzt⁶⁰⁾. Dies ist für die Organisationshoheit der Länder deshalb von Bedeutung, weil dadurch klargestellt wird, daß nur ein bestimmter Typus von Wachorganen der Bundeskompetenz vorbehalten ist, im übrigen die Länder gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG jedoch volle Organisationshoheit behalten.
 - bb) Unter den Begriff „Wachkörper“ im Sinne der Bundeskompetenz gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 14 B-VG fallen an sich auch die sog. „Gemeindewachkörper“. § 5 Abs. 3 VÜG 1929 enthält jedoch eine Übergangsvorschrift für Gemeindewachkörper außerhalb des örtlichen Wirkungsbereiches von Wachkörpern der Bundespolizeibehörden. Diese bleiben „bis zu einer anderen bundesgesetzlichen Regelung“ unter bestimmten Zustimmungsvorbehalten für Neuerrichtung und Organisationsänderungen „weiter bestehen“. Der Sinn dieser Übergangsvorschrift liegt offenbar in der Aufrechterhaltung der bis dahin bestehenden Kompetenz der Länder gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG über die Gemeindewachkörper, wobei der einfache Bundesgesetzgeber ermächtigt wird, diese Kompetenzlage zu ändern. Soweit daher keine bundesrechtliche Sondervorschriften über Gemeindewachkörper bestehen⁶¹⁾, ist

58) Vgl. z.B. Art. II und III des BG v. 2.2.1972, BGBl Nr. 59/1972, mit dem die Bundesgendarmerie betreffende Bundesgesetze geändert werden.

59) Siehe dazu Art. 102 Abs. 6 B-VG, § 19 Abs. 1 ÜG 1929; PERNTHALER, Das österreichische Staatsschutzrecht in seinen Grundzügen, in: Verfassungsschutz 1966, S. 187 ff.

60) Siehe dazu FUNK, ÖJZ 1973, S. 589 f.

61) Vgl. z.B. § 2 Waffengebrauchsgesetz 1969, BGBl Nr. 149/1969.

gegenwärtig für die Gemeindewachkörper – abweichend von Art. 10 Abs. 1 Z 14 B-VG – noch die Organisationshoheit der Länder gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG gegeben.

- cc) Organisatorische Sondervorschriften enthält § 5 Abs. 2 VÜG 1929 schließlich für die in Art. 102 Abs. 5 B-VG angeordnete Auflösung von Wachkörpern im Bereich von Bundespolizeibehörden mit einer Bundes-sicherheitswache.
- c) Die Übertragung von behördlichen Vollzugsaufgaben einschließlich des sog. „Exekutivdienstes“ an Wachkörpern bestimmt sich kompetenzmäßig nicht nach den zuvor angeführten Prinzipien, sondern nach den im folgenden dargelegten Grundsätzen:
- aa) Im Sinne der Rechtsprechung des VfGH⁶²⁾ ist für die Übertragung von Hoheits-(Exekutiv-)Aufgaben an die Bundesgendarmerie der „Materiengesetzgeber“, d.h. der zur Regelung der betreffenden Verwaltungsaufgabe gemäß Art. 10 - 15 B-VG kompetente Gesetzgeber, zuständig. Ist dies der Landesgesetzgeber, so erhebt sich die Frage, ob eine Zustimmung nach Art. 97 Abs. 2 B-VG erforderlich ist. Diese Frage bedarf einer tiefgreifenderen verfassungsrechtlichen Untersuchung, die bisher noch niemals durchgeführt wurde⁶³⁾. Die dafür wesentlichen Gesichtspunkte seien daher in systematischer Weise dargelegt.

62) Insbes. VfGH Erk. Slg. 4692/1964

63) Ansatzweise findet sich die Problemstellung bereits bei PERNTHALER, Raumordnung, S. 204, Anm. 1046.

Exkurs: Über das Erfordernis einer Zustimmung der Bundesregierung gemäß Art. 97 Abs. 2 B-VG bei der Mitwirkung von Bundeswachkörpern in der Vollziehung von Landesgesetzen.

A

Durch die Zweite Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl Nr. 392/1929, und das VÜG 1929, BGBl Nr. 303, wurde den Ländern – von unbedeutenden Ausnahmen abgesehen – jede Möglichkeit der Errichtung von Wachkörpern im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches genommen⁶⁴). Unter „Wachkörpern“ im Sinne der bundesverfassungsgesetzlichen Bestimmung sind „bewaffnete oder uniformierte oder sonst nach militärischem Muster eingerichtete Formationen, denen Aufgaben polizeilichen Charakters übertragen sind“, zu verstehen (§ 5 VÜG 1929). Auch Gemeindegewachkörper fallen an sich unter diesen Begriff und damit unter die Bundeskompetenz, wenngleich durch eine Übergangsregelung die Landeskompetenz für die außerhalb des örtlichen Wirkungsbereiches von Bundespolizeibehörden vorhandenen Gemeindegewachkörper „bis zu einer anderen bundesgesetzlichen Regelung“ bestehen bleibt. Ausgenommen von der Bundeskompetenz sind lediglich „das zum Schutze einzelner Zweige der Landeskultur, wie der Land- und Forstwirtschaft... der Jagd, der Fischerei..., aufgestellte Wachpersonal, die Organe der Marktaufsicht, der Feuerwehr“ (§ 5 VÜG 1929). Außerhalb dieser Bereiche ist es den Ländern verfassungsrechtlich verwehrt, die zu ihrem Wirkungsbereich gehörigen Polizeiaufgaben (Verwaltungspolizei, allgemeine Sicherheitspolizei im Rahmen der örtlichen Sicherheitspolizei) durch „eigene Wachkörper“ im Sinne der o.a. weitgefaßten Legaldefinition zu vollziehen. Sie sind – da Polizeiaufgaben im weiten Umfang nicht anders vollziehbar sind – insofern zur Vollziehung ihrer eigenen Verwaltungszuständigkeiten auf die Mitwirkung der Bundeswachkörper angewiesen. Dies ist offenbar auch der Sinn der bundesverfassungsgesetzlichen Vorschriften des Jahres 1929 gewesen, die eine einheitliche Organisation der „Exekutive“ – im Sinne des öffentlichen Sicherheitsdienstes schlechthin – beim Bund erreichen wollte⁶⁵).

Steht den Ländern jedoch eine bestimmte Vollzugsform ihrer Vollziehungskompetenzen kraft besonderer bundesverfassungsrechtlicher Anordnung nicht zur Verfügung – wie etwa im Falle der gerichtsförmigen Vollziehung von Landeszuständigkeiten (Art. 15 Abs. 9 B-VG) –, so erhebt sich die Fra-

64) Vgl. Art. 10 Abs. 1 Z. 14 und 102 Abs. 5 B-VG; Art. II § 5 VÜG 1929; FUNK, ÖJZ 1973, S. 589 ff.

65) FUNK, ÖJZ 1973, S. 590 f.

ge, ob es der freien politischen Entscheidung der Bundesregierung gemäß Art. 97 Abs. 2 B-VG überlassen sein kann, den Ländern durch Erteilung oder Verweigerung der Zustimmung die Vollziehung ihrer eigenen Vollzugskompetenz zu ermöglichen oder nicht.

Die Beantwortung dieser Frage hängt davon ab,

ob es verfassungsrechtlich überhaupt möglich ist, trotz des allgemein formulierten Zustimmungsvorbehaltes in Art. 97 B-VG in Einzelfällen durch Landesgesetz ohne Zustimmung der Bundesregierung Bundesorgane in Anspruch zu nehmen, und

ob die Mitwirkung der Bundeswachkörper an der Vollziehung von Aufgaben der Landes-Polizeizuständigkeiten im allgemeinen oder in besonderen Fällen zu jenen „zustimmungsfreien“ Ausnahmefällen gerechnet werden kann.

Von der Lösung dieser beiden korrespondierenden Rechtsfragen hängt das Erfordernis der Zustimmung der Bundesregierung gemäß Art. 97 Abs. 2 B-VG ab.

B

Die Rechtslehre und Staatspraxis gehen davon aus, daß der Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung gemäß Art. 97 B-VG jedenfalls dort keine Anwendung finden kann, wo

spezielle Verpflichtungen des Landesgesetzgebers zur Übertragung von Vollzugsaufgaben des eigenen Wirkungsbereiches auf Bundesorganen bestehen (z.B. Art. 15 Abs. 3 B-VG);

besondere Kompetenzen des Landesgesetzgebers über die Bundesvollziehung bestehen (z.B. Art. 10 Abs. 2, 26 Abs. 1 Satz 2 und wohl auch Art. 15 Abs. 9 B-VG) oder

besondere paritätische Zustimmungsverfahren zwischen Bund und Ländern vorgesehen sind (z.B. Art. 15 Abs. 4, 102 Abs. 4 B-VG)⁶⁶⁾.

Der normative Grund für diese (stillschweigenden) Ausnahmen vom Zustimmungsvorbehalt des Art. 96 B-VG liegt in allen angeführten Fällen darin, daß „die Verweigerung der Zustimmung der Bundesregierung eine verfassungsgesetzlich nicht gedeckte Beschränkung der Gesetzgebungshoheit der Länder bedeuten würde“⁶⁷⁾. Es ist daher zu prüfen, ob diese Voraussetzung auf die landesgesetzliche Anordnung der

66) Diese Auffassung findet sich etwa bei KLECATSKY, Bundesverfassungsrecht, S. 161 und 334; KOJA, Verfassungsrecht, S. 151; PERNTHALER, JBl 1972, S. 68 ff, insb. S. 74 und neuerdings besonders klar in den E.B. zur RV d. B-VG-Novelle 1974, 182 d. Blg., XIII. GP, S. 18.

67) E.B. z. RV d. B-VG-Novelle 1974, 182 d. Blg., XIII. GP, S. 18.

Mitwirkung von Bundeswachkörpern im allgemeinen oder in bestimmten Fällen zutrifft. Dabei ist sowohl von der den Ländern kraft Verfassungsrechtes zwingend vorgegebenen Organisationsstruktur der Bundeswachkörper als auch von der Eigenart der polizeilichen Landeskompetenzen, welche im konkreten Fall nicht anders als durch Einsatz von Wachkörpern zu vollziehen sind, auszugehen.

Als Wachkörper des Bundes gemäß Art. 10 Abs. 1 Ziff. 14 B-VG sind gegenwärtig für den allgemeinen öffentlichen Sicherheitsdienst („Exekutive“) vor allem die Bundessicherheitswache der Bundespolizeibehörde und die Bundesgendarmerie eingerichtet⁶⁸⁾.

Diese Wachkörper gelten in ihrem Aufgabenbereich jeweils als „Hilfsorgane“ der Behörden, denen sie funktionell unterstellt sind, d.h. deren Vollzungsaufgaben sie mit erfüllen⁶⁹⁾. Daraus folgt, daß der sachliche Wirkungsbereich der Wachkörper im allgemeinen nicht durch die Organisationsvorschriften (des Bundes) über ihre Einrichtung, sondern durch den Wirkungsbereich der Behörden, für die sie als Hilfsorgane einzuschreiten haben, festgelegt wird. In der eingebürgerten, nicht ganz zutreffenden Terminologie ist also zwischen Organisationsgesetzgeber (Art. 10 Abs. 1 Ziff. 14 B-VG) und Materiengesetzgeber (Bund und Länder im Rahmen ihrer polizeilichen Zuständigkeiten) zu unterscheiden⁷⁰⁾. Der Materiengesetzgeber ist allein dazu berufen, Wachkörper zur Mitwirkung an der Vollziehung in konkret festzulegenden Formen und Angelegenheiten zu berufen. Dabei wird aber die prinzipielle Zuordnung der Wachkörper zu bestimmten Behörden (z.B. Bundessicherheitswache zu den Bundespolizeibehörden, aber auch einzelner Organisationseinheiten der Bundesgendarmerie zum Landeshauptmann bzw. zu Bezirkshauptmannschaften) als Teil des Organisationsrechtes gemäß Art. 10 Abs. 1 Ziff. 14 B-VG und nicht als Zuständigkeit des Materiengesetzgebers aufgefaßt (VfGH Erk. Slg. 4692/1964).

Aus dieser Teilung der Zuständigkeiten betreffend die Organisation und den Wirkungsbereich der Wachkörper des Bundes folgt – insbesondere im Hinblick auf die Zentralisierung und Monopolisierung der Organisationskompetenz seit der Bundesverfassungsnovelle 1929 –, daß der Bund weder aus dem Titel der Organisationshoheit noch gar aus der Zuständigkeit zur (partiellen) Materiengesetzgebung befugt ist, den Landesgesetzgeber als

68) Vgl. §§ 16 und 20 Behörden-Überleitungsgesetz. StGBI Nr. 94/1945 und die dadurch offenbar – in Verbindung mit Art. II § 19 VÜG 1929 – rezipierten altösterreichischen Organisationsstatute und -gesetze, auf die im folgenden z.T. näher eingegangen wird.

69) Vgl. dazu ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht, S. 236 ff; VfGH Slg. 3108/1956; 4692/1964 u. a.

70) So VfGH Erk. Slg. 4692/1964

zuständiger Materiengesetzgeber zu beschränken. Es liegt hier also eine prinzipiell eigenständige Landeskompetenz zur Verfügung über Bundesorgane vor, auf welche die oben dargelegten Grundsätze der Unbeschränkbarkeit durch einen freien politischen Genehmigungsvorbehalt der Bundesregierung voll zutreffen. Wollte man dies nämlich nicht annehmen, wäre es sinnlos, zwischen Organisations- und Materienkompetenz zu unterscheiden, weil dann keine echte Gesetzgebungszuständigkeit der Länder vorliegen würde und die vom VfGH (Erk. Slg. 4692/1964) voll anerkannte Unterscheidung somit — angesichts des Organisationsmonopoles beim Bund — ihren Sinn verlöre. Nur eine solche Auslegung trägt auch dem Umstand Rechnung, daß bestimmte polizeiliche Landesvollzugsaufgaben nur durch Wachkörper erfüllt werden können⁷¹⁾ und daß heute alle technisch-praktischen Erwägungen für einheitliche Organisation der Wachkörper also der Betrauung von Bundeswachkörpern sprechen⁷²⁾. Die Schranke für die Inanspruchnahme der Bundeswachkörper durch die Länder bildet die aus dem verfassungsrechtlichen Begriff „Wachkörper“ abzuleitenden Organisationsmerkmale, insbesondere die Organisation als geschlossener Verband zur Durchführung polizeilicher Aufgaben⁷³⁾: Aufgaben, die sachgerecht und nach der Struktur der Wachkörper nur von diesen zu erfüllen sind — wie insbesondere die Mitwirkung im Rahmen des Verwaltungsstrafrechts und von polizeilichen Sicherungsmaßnahmen —, muß der Landesgesetzgeber angesichts der Monopolisierung der Wachkörper beim Bund diesen übertragen, bei anderen Aufgaben der Landesverwaltung darf er — allerdings nur unter dem Zustimmungsvorbehalt des Art. 97 B-VG — diese Vollzugskonstruktion anwenden.

Die Rechtsprechung des VfGH hat allerdings in einem Fall⁷⁴⁾ ohne nähere Begründung in einem Nebensatz die Auffassung vertreten, daß der Landesgesetzgeber als Materiengesetzgeber im Hinblick auf die Bundesgendarmerie an Art. 97 Abs. 2 B-VG gebunden sei. Abgesehen von der Frage, ob diese Auffassung auch in einem Verfahren festgehalten würde, in dem es unter ausführlicher verfassungsrechtlicher Begründung um die landesgesetzliche Anordnung eines Wirkungsbereiches der Bundesgendarmerie ginge, leuchtet aus den Entscheidungsgründen dieses Erkenntnisses selbst hervor, daß der Landesgesetzgeber jedenfalls insoweit verfassungsrechtlich gebunden ist, als das Organisationsrecht der Bundesgendarmerie selbst einen bestimmten sachlichen Wirkungsbereich vorschreibt. Dies trifft zwar nach Auffassung des zitierten Erkenntnisses zunächst nur für die staatliche

71) PERNTHALER, Raumordnung, S. 204, Anm. 1046

72) Vgl. FUNK, ÖJZ 1973, S. 627

73) Siehe dazu im einzelnen FUNK, a.a.O., S. 628

74) Vgl. VfGH Erk. Slg. 4692/1964

Sicherheitsverwaltung im Sinne des § 15 Beh-UG zu, welche Bestimmung auch für die Auslegung des Wirkungskreises der Bundespolizei und Bundesgendarmerie im Rahmen des „öffentlichen Sicherheitsdienstes“ (§§ 14 - 20 Beh-UG) maßgeblich sei. Eine genauere Prüfung der Organisationsvorschriften der Bundesgendarmerie und der Bundessicherheitswache ergibt jedoch, daß diesen Wachkörpern, schon von ihren (bundesrechtlichen) Einrichtungsnormen her gesehen, zwingend bestimmte Aufgaben auch auf dem Gebiete der örtlichen Sicherheitspolizei übertragen sind. Damit liegt für diesen Sonderbereich der Landespolizei – gerade im Sinne der Entscheidungsgründe des zit. VfGH Erk. Slg. 4692/1964 – eine noch stärkere Bindung des Landesgesetzgebers in Richtung der Heranziehung der Bundesgendarmerie bzw. der Bundessicherheitswache vor, welche für die hier behandelte Frage der Zustimmungsbedürftigkeit gemäß Art. 97 B-VG eine besondere verfassungsrechtliche Prüfung verlangt.

C

Die Sachkompetenz der Länder „örtliche Sicherheitspolizei“⁷⁵⁾ ist dadurch gekennzeichnet, daß sie ihrem Inhalt nach der „allgemeinen Sicherheitspolizei“ besonders nahesteht und sich von diesem Verwaltungsbe-
reich nur durch die speziellen Begriffsmerkmale des Art. 15 Abs. 2 B-VG unterscheidet. Damit rückt dieser Kompetenztatbestand in ein besonderes Nahverhältnis zum zentralen Wirkungsbereich der Wachkörper des Bundes „öffentlicher Sicherheitsdienst“ (VfGH Erk. Slg. 4692/1964), von dem er sich nur durch den „ausschließlichen oder überwiegenden Ortsbezug“ (Art. 15 Abs. 2 B-VG) unterscheidet⁷⁶⁾. Wenn nun die Landeskompetenz der örtlichen Sicherheitspolizei – wie dies kaum bestreitbar erscheint – auch Vollzugsbereiche umfaßt, die nicht in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fallen, so steigert sich dieser Nahebezug noch, da die Merkmale der „örtlichen“ Begrenzung der Sicherheitsverwaltung insofern wegfallen. Zu diesen Vollzugsbereichen gehören nach der Rechtsprechung⁷⁷⁾ insbesondere das Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsvollstreckungsrecht, die auch im Bereich der örtlichen Sicherheitspolizei nicht von

75) Vgl. Art. 10 Abs. 1 Z. 7 in Verbindung mit Art. 15 Abs. 2 B-VG; VfGH Erk. Slg. 1385/1931; 2784/1955; 3201/1957; 3570/1959; 4813/1964; 5788/1968; 5789/1968; 5910/1969; 6368/1971; 6926/1972; Vw Slg. NF 7026 A/1966.

76) NEUHOFFER, Handbuch, S. 203: „Wesentlich für die Zuordnung von Maßnahmen der allgemeinen Sicherheitspolizei zur örtlichen Sicherheitspolizei ist, daß die zu bekämpfende Gefahr der öffentlichen Ordnung auf das Gemeindegebiet beschränkt ist.“ Vgl. auch VfGH Erk. Slg. 5789/1968.

77) Vgl. insbes. VfGH Erk. Slg. 5579/1967 u. a. und VwGH Erk. Slg. 7227 A/1967; sowie OBERNDORFER, Gemeinderecht, S. 197 und 208; NEUHOFFER, Handbuch, S. 373 f.

der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich, wohl aber vom Land im Rahmen des Art. 15 Abs. 1 B-VG geregelt und vollzogen werden dürfen⁷⁸⁾. Als Vollzugsbehörde wird insoferne regelmäßig die Bezirksverwaltungsbehörde in Betracht kommen.

In diesem Bereich ist die Mitwirkung der Gendarmerie – bzw. in ihrem örtlichen Wirkungsbereich der Bundessicherheitswache – nicht nur sachlich unabdingbar notwendig, sondern auch verfassungsrechtlich geboten, weil die Einsetzung von Organen der Ortspolizei eben wegen des zwingend überörtlichen Charakters des Verwaltungsstraft- bzw. Verwaltungsvollstreckungsrechtes ausgeschlossen ist. Hierin liegt der Unterschied zu dem im VfGH Erkl. Slg. 5789/1968 dargestellten Sachverhalt, wo ausschließlich örtliche Polizeiaufgaben zu vollziehen waren und eine Mitwirkung staatlicher Wachkörper daher nicht unbedingt notwendig erschien. Eine Alternative zur Betrauung der staatlichen Wachkörper besteht insoferne für den Landesgesetzgeber im Bereich der Regelung der örtlichen Sicherheitspolizei nicht.

Die Heranziehung der Bundesgendarmerie bzw. Bundessicherheitswache zur Mitwirkung an der örtlichen Sicherheitspolizei ist für den Landesgesetzgeber aber auch unter dem Gesichtswinkel des geltenden Organisationsrechtes dieser Wachkörper zwingend geboten, so daß insoferne für eine „Zustimmung“ des Bundes gemäß Art. 97 B-VG kein Raum bleibt.

Dies ergibt sich für die Bundesgendarmerie insbes. aus § 8 des Gendarmeriegesetzes 1894, RGBl Nr. 1/1895⁷⁹⁾, und – soweit diese Vorschriften noch in Geltung stehen – aus den §§ 1 und 108 der Gendarmerie-Dienstinstruktion⁸⁰⁾. Nach diesen Vorschriften ist die „Mitwirkung der Bundesgendarmerie in Angelegenheiten an der Lokalpolizei“ schon durch den Organisationsgesetzgeber verbindlich angeordnet. Hierin liegt – ebenso wie in der Vorschrift, daß Gerichte und Staatsanwaltschaften berechtigt seien, die Dienstleistungen der Gendarmerie unmittelbar in Anspruch zu nehmen (§ 7 Gendarmeriegesetz 1894) – eine bundesgesetzliche Erweiterung des Wirkungsbereiches der Gendarmerie über die Aufgabe des „Öffentlichen Sicherheitsdienstes“ im Sinne der staatlichen Sicherheitsverwal-

78) PERNTHALER, Raumordnung I, S. 273 in Übereinstimmung mit der Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienstes; Vgl. etwa Z. 35.286 – 7b/73.

79) Zur Geltung dieser Vorschrift vgl. § 8 des GendGes. 1918, StGBI Nr. 75 und Art. II § 4 Abs. 1 VUG 1929 sowie § 20 BehUG 1945 und das BG vom 2.2.1972, BGBl Nr. 59/1972 mit dem die Bundesgendarmerie betreffende Bundesgesetze abgeändert werden.

80) Abgedruckt z.B. bei LIEHR-MARKOVICS, Polizeirecht 1949; Gendarmeriegesetz und Dienstinstruktion für die österr. Bundesgendarmerie, bearbeitet von der Gendarmeschule des Bundesministeriums für Inneres, 1953.

tung hinaus⁸¹⁾. Ungeachtet der Tatsache, daß diese Vorschriften — soweit sie sich als Materiengesetz über den Wirkungsbereich der Gendarmerie in der örtlichen Sicherheitspolizei darstellen — heute im Sinne des VfGH Erk. Slg. 4642/1964 zum Teil wohl landesgesetzlichen Charakter tragen dürften, stehen sie gleichzeitig als entsprechende Organisationsvorschriften der Bundesgendarmerie in Kraft⁸²⁾ und können daher von den Ländern nicht beseitigt oder abgeändert werden. Soweit der Landesgesetzgeber also die Mitwirkung der Bundesgendarmerie in Angelegenheiten der örtlichen Sicherheitspolizei in Anspruch nimmt, hält er sich von vorneherein im Rahmen des institutionellen Rahmens der Bundesgendarmerie, wie er durch deren Organisationsrecht gemäß Art. 10 Abs. 1 Ziff. 14 B-VG vorgezeichnet ist, und überträgt diesem Wachkörper grundsätzlich nicht eine zusätzliche Verwaltungsfunktion, für die nach den Entscheidungsgründen des VfGH Erk. Slg. 4692/1962 eine Zustimmung der Bundesregierung gemäß Art. 97 B-VG erforderlich wäre. Man wird daher für den Sonderfall der Verwendung der Bundesgendarmerie im Bereich der örtlichen Sicherheitspolizei auch im Lichte dieses VfGH-Erkenntnisses keine Zustimmungsbedürftigkeit der betreffenden landesgesetzlichen Bestimmungen annehmen können.

Klarheitshalber sei festgehalten, daß dies zunächst nicht für den Bereich der örtlichen Sicherheitspolizei als eigener Wirkungsbereich der Gemeinde gilt, der weder nach den angeführten bundesgesetzlichen Organisationsnormen noch aus verfassungsrechtlichen Gründen vom Landesgesetzgeber unmittelbar der Bundesgendarmerie zur Mitwirkung übertragen werden kann. Hier kommt zunächst nur das Verfahren nach Art. 118 Abs. 7 B-VG (im Wege der Bezirkshauptmannschaft als „staatlicher Behörde“) in Betracht⁸³⁾. Da sich an der kompetenzmäßigen Zuordnung zur Landesverwaltung durch eine derartige Übertragung der Ortspolizei an die staatlichen Behörden jedoch nichts ändert, muß der Landesgesetzgeber nach den hier entwickelten Grundsätzen auch für diese Fälle — gleichsam mittelbar — eine zustimmungsfreie Anordnung der Mitwirkung der Bundesgendarmerie treffen können, soll die verfassungsrechtliche Übertragungsmöglichkeit der Gemeinden nicht ins Leere gehen.

Für den örtlichen Wirkungsbereich der Bundessicherheitswache gelten die für die Gendarmerie dargelegten Prinzipien in völlig analoger Weise mit

81) Vgl. § 20 Abs. 3 Beh ÜG 1945 und § 3 der Verordnung des BM für Inneres v. 26. 2. 1946, BGBl Nr. 74/1946 über die Einrichtung und den Wirkungsbereich der Sicherheitspolizei.

82) Vgl. insbesondere den untrennbaren Zusammenhang zwischen § 8 GendGes 1894 und den §§ 1 und 108 GendDienstinstruktion.

83) Vgl. dazu VfGH Erk. Slg. 5788/1968

der Maßgabe, daß hier an die Stelle der Bezirksverwaltungsbehörde die zuständige Bundespolizeibehörde tritt, deren Zuständigkeit in Landesangelegenheiten durch Landesgesetz festzulegen ist⁸⁴⁾. Für die Bundessicherheitswache bestimmen die einschlägigen Organisationsvorschriften – deren Geltung allerdings schwer überprüfbar ist – gleichfalls, daß dieser Wachkörper neben der staatlichen Sicherheitspolizei grundsätzlich auch Aufgaben der „Lokalpolizei“ zu erfüllen hat^{84a)}. Auch insofern ist daher für die oben dargelegten Bereiche der Mitwirkung der Bundessicherheitswache an der Vollziehung der örtlichen Sicherheitspolizei eine Zustimmung der Bundesregierung zu den landesgesetzlichen Anordnungen gemäß Art. 97 B-VG nicht möglich, weil für den Landesgesetzgeber gar keine Alternative besteht. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die erwähnte VO der Bundesregierung über den Wirkungsbereich der Bundespolizeibehörden in § 4 Abs. 1 lit. b die Frage, ob Landesgesetze, die den sachlichen Wirkungsbereich der Bundespolizeibehörden bestimmen, einer Zustimmung gemäß Art. 97 Abs. 2 B-VG bedürfen, ausdrücklich offen läßt („soweit diese gemäß Art. 97 B-VG erforderlich ist“). Diese eigentümliche, vom Wortlaut der Bestimmung des Art. 97 B-VG allein kaum verständliche Regelung des Bundes-Organisationsrechtes kann geradezu als Beleg für die hier vertretene Auffassung dienen, daß nur im Einzelfall zu entscheiden ist, ob ein Materiengesetz des Landes dieser Zustimmungspflicht unterliegt oder nicht.

- bb) Ein verfassungsrechtliches Sonderproblem ist die Heranziehung der Bundesgendarmerie in den Angelegenheiten des Art. 11 B-VG insbesondere im Rahmen der Straßenpolizei. Der „Materiengesetzgeber“ ist hier teilweise der Bund (im Hinblick auf die gesetzliche Regelung der Vollzugsaufgaben), teilweise aber auch das Land (im Hinblick auf die Regelung der Verwaltungsorganisation). Richtigerweise müßte die Betrauung der Bundesgendarmerie in diesen Fällen daher durch übereinstimmende Bundes- und Landesgesetze erfolgen, soweit dies für die Bundespolizeibehörden ausdrücklich verfassungsrechtlich angeordnet ist⁸⁵⁾. In dieser Hinsicht ist auch die völlig analoge Konstruktion des Art. 102

84) Siehe Art. 102 Abs. 6 B-VG in Verbindung mit der Verordnung der Bundesregierung vom 17.2.1970, BGBl 103/1970 über den Wirkungsbereich der Bundespolizeibehörden, wo im § 4 Abs. 1 lit. b der Bundespolizeibehörde „die Aufgabe, die ihr durch Landesgesetz des Bundeslandes, in welchem sie ihren Sitz hat, mit Zustimmung der Bundesregierung, soweit diese gemäß Art. 97 B-VG erforderlich ist, übertragen sind“.

84a) § 2 Abs. 2 des Organisationsstatutes der Bundessicherheitswache, Kaiserl. Entschl. v. 22.2.1914, LIEHR-MARKOVICS, Polizeirecht I, 1949, S. 334

85) Vgl. Art. 15 Abs. 4 B-VG i.d.F.d. B-VG-Novelle 1974 und dazu FUNK, Die Übertragung von Angelegenheiten der örtlichen Straßenpolizei auf Bundespolizeibehörden, JBl 1971, S. 184 ff.

Abs. 6 B-VG für die Bundespolizeibehörden zu beachten, die sehr deutlich zwischen dem Gesetzgeber nach Art. 10 B-VG und dem selbständigen Vollziehungsbereich des Landes (wozu offenbar auch Art. 11 B-VG gehört) unterscheidet. Ganz klar in Richtung der hier vertretenen Auffassung hat auch das seinerzeitige VfGH Erk. Slg. 1030/1928 entschieden⁸⁶⁾. Die Bestimmungen der Straßenverkehrsordnung 1960, BGBl Nr. 159, i.d.g.F. über die Heranziehung der Bundesgendarmerie (§§ 94 a, 97) erscheinen daher entgegen der herrschenden Auffassung⁸⁷⁾ verfassungsrechtlich bedenklich⁸⁸⁾.

- cc) Die Übertragung von Vollzugsaufgaben (Exekutivbefugnisse) an Bundespolizeibehörden und die bei diesen eingerichteten Bundessicherheitswachen ist verfassungsrechtlich eingehend geregelt. Art. 102 Abs. 6 B-VG legt das allgemeine Verfahren einer derartigen Übertragung fest: Für den Bereich der Bundesvollziehung gemäß Art. 10 B-VG genügt eine Verordnung der Bundesregierung, für den Bereich der Landesvollziehung (Art. 11, 12 und 15 B-VG) ist zusätzlich ein Gesetz des betreffenden Landes erforderlich. Diese Gesetze bedürfen im allgemeinen der Zustimmung der Bundesregierung gemäß Art. 97 B-VG, wenn es sich jedoch nur um die Heranziehung der Bundessicherheitswache handelt, nach der hier vertretenen Auffassung jedoch wegen des Wachkörpermonopoles des Bundes nicht⁸⁹⁾. Gemäß § 19 Abs. 2 VUG 1929 dürfen den Bundespolizeibehörden nur Geschäfte auf den gleichen Verwaltungsgebieten zugewiesen werden, wie sie bereits bestehende Bundespolizeibehörden (zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses B-VG) führten. Die Verwendung von Bundespolizeibehörden in der mittelbaren Bundesverwaltung ist nunmehr gemäß Art. 102 Abs. 1 B-VG an die Zustimmung der beteiligten Länder gebunden⁹⁰⁾. Die Übertragung von

86) „Wie sehr dies dem Sinne und dem Geiste der Bundesverfassung widerspreche, geht schon daraus hervor, daß sogar die Betrauung einer Bundesbehörde mit Angelegenheiten der Bundesverwaltung im Bereich des Landes nur mit dessen Zustimmung erfolgen kann, sofern es sich nicht um bestimmte, im Artikel 102 taxativ aufgezählte, Bundesangelegenheiten handelt. Um wieviel weniger kann es im Sinne der Bundesverfassung möglich sein, daß Angelegenheiten der Landesverwaltung auf eigene Bundesorgane ohne Zustimmung, ja gegen den Willen des Landes durch Bundesgesetzgebung übertragen werden, ohne daß dies durch die Bundesverfassung ausdrücklich zugelassen ist.“ (VfGH Erk. Slg. 1030/1928.)

87) VfGH Erk. Slg. 4692/1964; ÖHLINGER, ZVR 1974, S. 298.

88) So offenbar auch WALTER, ZVR 1972, S. 259; unklar dagegen: FUNK, ÖJZ 1973, S. 628 f.

89) Vgl. den Exkurs unter aa) und insbesondere die Formulierung des § 4 Abs. 1 lit. b der Verordnung über den Wirkungsbereich der Bundespolizeibehörden, BGBl Nr. 103/1970

90) Vgl. Art. I Z. 29 der B-VG-Novelle 1974 und dazu die EB z.RV, 182 d Blg. XIII. GP, S. 22, sowie VfGH Erk. Slg. 2264/1952.

Vollzugsaufgaben an die Bundespolizeibehörden auf dem Gebiete der Straßenpolizei mit Ausnahme der örtlichen Straßenpolizei und auf dem Gebiete der Strom- und Schifffahrtspolizei auf Binnengewässern mit Ausnahme der des Bodensees, der Donau, des Neusiedler Sees und der Grenzstrecken sonstiger Grenzgewässer kann gemäß Art. 15 Abs. 4 B-VG nur durch übereinstimmende Gesetze des Bundes und der beteiligten Länder erfolgen.

dd) Besondere Verfahrensregelungen enthält schließlich Art. 118 Abs. 7 B-VG für die Übertragung von gemeindlichen Zuständigkeiten (etwa auf den Gebieten der örtlichen Sicherheitspolizei und der örtlichen Straßenpolizei) auf Polizeibehörden bzw. Wachkörper des Bundes. Solche Übertragungen erfolgen — je nach der kompetenzmäßigen Zuordnung der Materie — durch Verordnung der Landesregierung oder des Landeshauptmannes; in beiden Fällen ist die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich, wenn die Zuständigkeit auf eine Bundesbehörde übertragen wird (also insbes. Bundespolizeibehörde), dagegen die Zustimmung der Landesregierung, wenn die Übertragung an eine Landesbehörde (also insbes. Bezirksverwaltungsbehörde) erfolgt. Die Ausdrücke „Bundes-“ und „Landesbehörde“ sind hier organisatorisch, d.h. nach der Zuständigkeit zur Einrichtung und Erhaltung verstanden⁹¹⁾. Eine Übertragung von Exekutivbefugnissen der Gemeinde an Bundeswachkörper, insbes. an die Bundesgendarmerie und Bundessicherheitswache, ist nicht unmittelbar möglich, sondern nur im Wege jener staatlicher Behörden, denen die betreffenden Wachkörper zugeordnet sind (Bezirkshauptmannschaft bzw. Bundespolizeibehörde). Die zu Art. 97 B-VG vertretene Auffassung der Genehmigungsfreiheit derartiger Übertragungsakte kann für die Gemeinde nicht gelten, da hier eine ganz andere Verfahrenskonstruktion vorliegt⁹²⁾ und regelmäßig jene unbedingte Notwendigkeit der Verwendung eines Wachkörpers zur Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben bei der Gemeindeverwaltung nicht anzunehmen ist⁹³⁾.

5. Die Organisationshoheit in der Privatwirtschaftsverwaltung

Gemäß Art. 17 B-VG gelten die bisher dargelegten Prinzipien der Kompetenzverteilung nicht für die sog. Privatwirtschaftsverwaltung. Hier

91) Zum Übertragungsverfahren siehe OBERNDORFER, Gemeinderecht, S. 244 ff, insbes. S. 255 f; NEUHOFFER, Handbuch, S. 130 ff; BERCHTOLD, ÖGZ 1969, S. 427 ff.

92) Vgl. VfGH Erk. Slg. 5788/1968

93) So auch VfGH Erk. Slg. 5789/1968

wird — besonders seit der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974⁹⁴⁾ — völlige Gleichordnung der Gebietskörperschaften als Träger von Privatrechten angenommen. Darüber hinaus seien Bund und Länder ohne Rücksicht auf die Kompetenzschränken befugt, die Privatwirtschaftsverwaltung auch gesetzlich zu regeln (sog. „Selbstbindungsgesetze“ oder „innere Gesetzgebung“)⁹⁵⁾. Auf dieser Grundlage sind mannigfache privat- und gesellschaftsrechtliche Formen der Verwaltungsorganisation innerhalb und außerhalb der Kompetenzschränken, aber auch in Verbindung mehrerer Gebietskörperschaften möglich. Da hierbei die spezifischen Kompetenzprobleme im Sinne der vorliegenden Untersuchung nicht auftauchen, soll auf diese Organisationsformen und ihre Rechtsprobleme im gegebenen Zusammenhang nicht näher eingegangen werden.

Soweit dagegen privatrechtliche Organisationsformen vom zuständigen Bundesgesetzgeber gemäß Art. 10, 11 oder 12 B-VG in Anspruch genommen werden, gelten dafür die hier entwickelten Grundsätze: Der Bund ist auch nicht zuständig, den Ländern im Rahmen ihres Vollzugsbereiches eine bestimmte privatrechtliche Organisationsform vorzuschreiben. Dies folgt auch daraus, daß der (auf den Bundesvollzugsbereich beschränkte) Organisationstatbestand des Art. 10 Abs. 1 Z. 16 B-VG auf die nichthoheitliche Vollziehung ausdrücklich Bezug nimmt („Einrichtung der Bundesämter“), so daß für die korrespondierenden Befugnisse der Länder gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG dasselbe gelten muß und der Bund insofern nicht zu Regelungen berufen ist.

Da es im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung keine mittelbare Bundesverwaltung gibt (Art. 104 Abs. 1 B-VG), gelten die in dieser Untersuchung entwickelten Organisationsvorbehalte der Länder im Bereich des Art. 10 B-VG sinngemäß für die sog. „Auftragsverwaltung“ des Bundes⁹⁶⁾, was aus Art. 104 Abs. 2 B-VG auch deutlich genug hervorgeht: Eine Organisationsgewalt des Bundes in diesem Bereich ist — wenn man vom Zustimmungsvorbehalt des Art. 15 Abs. 10 B-VG absieht — nicht gegeben.

94) Vgl. Art. I Z. 18 B-VG-Novelle 1974, BGBl Nr. 444/1974: „Durch die Bestimmungen der Art. 10 bis 15 über die Zuständigkeit in Gesetzgebung und Vollziehung wird die Stellung des Bundes und der Länder als Träger von Privatrechten in keiner Weise berührt.“ Siehe auch die E.B. z. RV, 182 d. Blg. XIII. GP., S. 21

95) Siehe dazu WENGER, Zur Problematik der österreichischen „Selbstbindungsgesetze“, FS Korinek 1972, S. 189 ff; LOEBENSTEIN, Das Förderungswesen unter dem Blickwinkel des Legalitätsprinzips, Verh. II. Österr. Juristentag, 1964, Bd II, 3. Teil, S. 32 ff; VfGH Erk. Slg. 6084/1969 u. a.

96) Zum Begriff siehe LANG, Bemerkungen zur sogenannten „Auftragsverwaltung“ in Österreich; FS-KOLB 1971, S. 217 ff.

6. Die Unterscheidung zwischen Organisation und Zuständigkeit der Verwaltungsorgane

Für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation ist die Unterscheidung zwischen Organisation („Einrichtung“) und Zuständigkeit der Verwaltungsorgane als (funktionelle) Organe der Vollziehung des Bundes und der Länder von besonderer Bedeutung.

Nach einem bestimmten theoretischen Verständnis der Begriffe lassen sich „Organisation“ und „Zuständigkeit“ nicht trennen, da die Zuständigkeit ein, wenn nicht sogar das wesentliche Kriterium der Organisation sei⁹⁷⁾. Im Sinne der positiven österreichischen Verfassungsordnung ist aber dieser einheitliche und umfassende Begriff der „Organisation“ sehr klar in zwei verschiedene Bereiche (und Kompetenzen im bundesstaatlichen Sinne) aufgespalten: Das B-VG unterscheidet zwischen der „Einrichtung“ einer Behörde bzw. eines Amtes einerseits und der „Vollziehung“ als Funktionsbereich der Gebietskörperschaften andererseits. Neben Art. 10 Abs. 1 Z. 14 und 16 B-VG (im Verhältnis zu den übrigen Kompetenzbestimmungen) sind dafür vor allem die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über Errichtung und Funktionsbereich der Bundespolizeibehörden charakteristisch⁹⁸⁾.

- a) Grundsätzlich gilt zwar im B-VG das Prinzip, daß derjenigen Gebietskörperschaft, der die Vollziehung einer Angelegenheit zukommt, auch die Organisationshoheit über die notwendigen Verwaltungsorgane zusteht (organisatorisches Trennungsprinzip von Bund und Ländern)⁹⁹⁾. Dieses Prinzip erleidet jedoch verfassungsrechtliche Durchbrechungen in jenen Fällen, wo kraft Verfassungsanordnung die Zuständigkeit zur Gesetzgebung über die Vollziehung und über die Verwaltungsorganisation auseinanderfällt. Es sind dies insbesondere die Bereiche
 - aa) der mittelbaren Bundesverwaltung und der sog. „Auftragsverwaltung“ (Art. 102 Abs. 1 und 104 Abs. 2 B-VG);
 - bb) der zwischen Gesetzgebung und Vollziehung geteilten Zuständigkeiten (Art. 11, 14 Abs. 2, 14a Abs. 3, B-VG u.a.);

97) Zum „Organ“ als „Zuständigkeitskomplex“ vgl. Kelsen, Allgemeine Staatslehre 1925, S. 163 ff, 262 ff; MERKL, Allgemeines Verwaltungsrecht 1927, S. 290 ff.

98) Vgl. insbes. Art. 15 Abs. 4, 102 Abs. 1, letzter Halbsatz, 102 Abs. 6 B-VG.

99) Siehe VfGH Erk. Slg. 1030/1928; 1882/1949; 2092/1951; 2455/1953; 4413/1963; 5676/1968, u. a., sowie die Ausführungen oben III, 1.

cc) der Grundsatzgesetzgebung des Bundes (Art. 10 Abs. 2, 12, 14 Abs. 3, 14a Abs. 4 B-VG u.a.).

b) In den erwähnten Bereichen hat der Bund prinzipiell keine Organisationshoheit, da die Verwaltung kraft Verfassungsrechtes durch Landesorgane zu führen ist und eine Organisationshoheit des Bundes über Landesorgane seit der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 nicht mehr gegeben ist.

Fraglich erscheint in diesem Zusammenhang inbes., ob unter der Bundeskompetenz zur gesetzlichen Regelung der „Vollziehung“ auch – so wie dies bis zur B-VG-Novelle 1974 in der Praxis stets angenommen wurde – die Festlegung des Zuständigkeitsbereiches der einzelnen Landesbehörden fällt¹⁰⁰). Dafür spräche allenfalls der oben (III, 2 b der Untersuchung) dargelegte traditionell-restriktive Begriff der „Verwaltungsorganisation“ im kompetenzrechtlichen Sinne, wonach nur die sog. „innere Organisation“ der Verwaltungsbehörden, nicht dagegen ihre „äußere“ Zuständigkeit Gegenstand der besonderen Organisationskompetenz der Gebietskörperschaften sei¹⁰¹).

Allerdings darf nicht übersehen werden, daß die erwähnte Unterscheidung untrennbar im Zusammenhang mit den Einrichtungen der „allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern“ und der „mittelbaren Bundesverwaltung“ steht, wo besondere Verfassungsanordnungen sie zwingend begründen. Da die Festlegung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit eines Verwaltungsorganes im übrigen aber zum Kern der selbständigen Organisationsgewalt der Gebietskörperschaften gehört, wird man daher die Unterscheidung zwischen „innerer“ und „äußerer“ Organisation der Verwaltungsbehörden nicht über die erwähnten verfassungsrechtlichen Sonderfälle „gemeinsamer Verwaltungsorganisationen“ von Bund und Ländern ausdehnen dürfen.

In den zuvor erwähnten Bereichen bundesgesetzlicher Regelung der Landesverwaltung ist der Bund daher ermächtigt, die Zuständigkeiten von Verwaltungsorganen in folgender Hinsicht festzulegen:

aa) Im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung und der sog. „Auftragsverwaltung“ kann der Bund die „äußere Verwaltungsorganisation“ durch die Festlegung und Abgrenzung von Zuständigkeiten des „Landeshauptmannes und der ihm unterstellten Landesbehörden“ (Art. 102 bzw. 104 Abs. 2 B-VG) gestalten; nicht dagegen durch Ermächtigung anderer Verwaltungsorgane des Bundes (außer unter den

100) So ohne weitere Begründung auch ÖHLINGER, ZVR 1974, S. 298; wie hier WALTER, ZVR 1972, S. 159.

101) In diesem Sinne auch – allerdings für die Rechtslage vor der B-VG-Novelle 1974 – VfGH Erk. Slg. 4609/1963.

besonderen Voraussetzungen des Art. 102 Abs. 1 zweiter Satz B-VG) oder gar der Länder¹⁰²⁾.

bb) Im Bereich der selbständigen Landesvollziehung gemäß Art. 11, 12, 15 Abs. 1 B-VG u.a. ist der Bund – jedenfalls seit der B-VG-Novelle 1974 – nicht ermächtigt, die Zuständigkeitsverteilung der Verwaltungsbehörden untereinander gesetzlich oder grundsatzgesetzlich festzulegen. Dies ergibt sich aus dem nunmehr verfassungsrechtlich verankerten Prinzip der selbständigen Organisationshoheit der Länder über ihre Verwaltungsorgane, welche nur in bestimmten Fällen (etwa Art. 15, Abs. 10 B-VG) kraft besonderer Verfassungsanordnung zugunsten des Bundes beschränkt ist¹⁰³⁾. Keiner dieser Fälle trifft auf die Verwaltungsorganisation im selbständigen Vollzugsbereich der Länder zu, so daß insofern die volle Organisationshoheit, d.h. auch die Regelung des Zuständigkeitsbereiches der Verwaltungsbehörden, den Ländern zukommt. Der Bund hat dagegen nur Vollzugsaufgaben (Art. 11 B-VG) oder gar nur Bindungen der Gesetzgebung (Art. 12 B-VG) der Gebietskörperschaft Land – und nicht einzelner Organe derselben – zu regeln. Die Länder dürften allerdings aus den allgemeinen Systemgrundsätzen der Bundesverfassung verpflichtet sein, grundsätzlich auch im selbständigen Landesvollzugsbereich an der Organisationsform der „allgemeinen staatlichen Verwaltung“ festzuhalten¹⁰⁴⁾. Die Zuständigkeit zur Errichtung von Sonderbehörden durch den Landesgesetzgeber in den erwähnten Kompetenzbereichen bleibt dabei unberührt.

cc) Verfassungsrechtliche Sonderkompetenzen des Bundes im Bereich der Landes-Verwaltungsorganisation gelten u.a. für die Verwaltungsstrafsenate (Art. 11 Abs. 5 B-VG), die Agrarbehörden (Art. 123 Abs. 2 B-VG), die Gemeinden (z.B. Art. 118 Abs. 2, letzter Satz und Abs. 7, 119a Abs. 3 B-VG), die sog. „mittelbare Landesverwaltung“ (Art. 97 Abs. 2 B-VG), die Verwendung von Wachkörpern¹⁰⁵⁾ und die Übertragung von Landesaufgaben an Bundespolizeibehörden (Art. 15 Abs. 4, 102 Abs. 1 und 6 B-VG).

c) Von diesen verfassungsrechtlich besonders geregelten Fällen abgesehen, ist der Bund im Rahmen seiner Kompetenzen zur gesetzlichen Regelung

102) Vgl. VfGH Erk. Slg. 4413/1963 u. a.

103) Aus den EB z. RV d. B-VG-Novelle 1974, 182 d. Blg., XIII. GP, S. 16 f ergibt sich eindeutig, daß der Zustimmungsvorbehalt des Art. 15 Abs. 10 B-VG den Zweck hat, das Interesse des Bundes an der mittelbaren Bundesverwaltung zu sichern.

104) So VfGH Erk. Slg. 3685/1960.

105) Siehe III, 4 dieser Untersuchung mit den Anm 51 ff.

der „Vollziehung“ seit der B-VG-Novelle 1974 weder befugt, Landesverwaltungsorgane einzurichten oder ihre Einrichtung zu verändern, noch die Zuständigkeitsverteilung unter den bestehenden Verwaltungsorganen der Länder zu verändern. Dies ist allein den Verwaltungsorganisationsgesetzen der Länder vorbehalten.

IV

Die Auswirkungen der B-VG-Novelle 1974 auf die einfachgesetzliche Lage

1. Das Prinzip der unmittelbaren Transformation

Die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 hat durch ihren Art. XI eine unmittelbar wirksame Veränderung der einfachgesetzlichen Rechtslage in der Hinsicht bewirkt, daß geltende Rechtsvorschriften mit dem Inkrafttreten der Verfassungsgesetznovelle (1. 1. 1975) im Sinne der neuen Zuständigkeitsverteilung transformiert wurden. Dies trifft im besonderen für alle jene Rechtsvorschriften zu, die nach der bisherigen Rechtslage als Bundesvorschriften die Verwaltungsorganisation der Länder regelten: Da hiefür nunmehr ausschließlich der Landesgesetzgeber gemäß Art. 15 Abs. 1 – allenfalls in Verbindung mit Art. 15 Abs. 10 B-VG – zuständig ist, kommen gemäß Art. XI B-VG-Novelle 1974 die Überleitungsvorschriften der §§ 4 Abs. 2, 5 und 6 VÜG 1920 sinngemäß zur Anwendung. Danach gelten Rechtsvorschriften des Bundes auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation der Länder nunmehr in jedem Land als Landesgesetze, die auf Grund dieser Gesetze ergangenen Verordnungen als Landesverordnungen und die organisatorischen Bestimmungen der erwähnten Rechtsvorschriften – insbesondere im Hinblick auf Zuständigkeit, Zusammensetzung der Behörden sowie ihre Eigenschaft als Landesbehörden – als sinngemäß entsprechend der neuen Verfassungslage abgeändert.

Grundsätzlich ist dabei festzuhalten, daß alle jene Bundes(grundsatz-)gesetze eine Abänderung erfahren haben, welche Landesorgane (im organisatorischen Sinn) rechtlich regeln. Nach der seinerzeitigen Verfassungslage (siehe den Abschnitt II dieser Untersuchung) könnten dies Rechtsvorschriften

- a) auf dem Gebiet der mittelbaren Bundesverwaltung (Art. 10 und 101 B-VG),
- b) im Bereich der Landesvollziehung von Bundesgesetzen (Art. 11 B-VG),
- c) im Bereich der Landesvollziehung von Landesausführungsgesetzen im allgemeinen oder
- d) auf der Grundlage des ehemaligen Kompetenztatbestandes „Organisation der Verwaltung in den Ländern“ (Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG i.d.F. vor dem 1. 1. 1975)

sein. Sie alle wurden unterschiedslos durch die B-VG-Novelle 1974 zu Landesgesetzen gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG transformiert.

Zur Erläuterung der Rechtsfolgen dieser durch das Inkrafttreten der Bundes-Verfassungsgesetznovelle bewirkten Veränderungen auf dem Gebiete des Verwaltungsorganisationsrechtes seien im folgenden einige wichtigere Beispiele ehemals bundesrechtlicher Vorschriften oder als solche nach dem Inkrafttreten der B-VG-Novelle noch fälschlicherweise behandelten Gesetz-entwürfe dargestellt.

2. Wichtige Beispiele von Veränderungen in geltenden Bundes-gesetzen

Von den zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der B-VG-Novelle 1974 gelten-den Rechtsvorschriften ehemals bundesrechtlichen Charakters auf dem Ge-biete der Verwaltungsorganisation der Länder seien insbesondere folgende hervorgehoben:

- a) Schon in der Regierungsvorlage zur B-VG-Novelle (182 d.Blg.) wurde als Beispiel auf das ehemalige Reichsgesetz über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden, RGBl Nr. 44/1868, ver-wiesen. Dieses Gesetz, das bis dahin als Bundesgesetz¹⁰⁶⁾ und gemäß § 3 Abs. 2 VUG als verfassungsrechtlich versteinert galt, wird dort zu Recht als Beispiel der Transformation in Landesgesetze (für jedes Bundesland) dargestellt, weil es sich um eine Rechtsvorschrift auf dem Gebiete der Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern (Art. 15 Abs. 1 und 10 B-VG) handelt. Die Länder dürfen dieses Gesetz daher unter den Vorbehalten des Art. 15 Abs. 10 und 120 B-VG¹⁰⁷⁾ frei abändern und sind insbesondere nicht mehr an den Unterschied zwischen „innerer“ und „äußerer Organisation“ der Bezirksverwaltungsbehörde – der ehemals eine bedeutende kompetenz-rechtliche Rolle spielte¹⁰⁸⁾ – gebunden. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung der Länder zur einheitlichen Gestaltung der Organisa-tion der allgemeinen staatlichen Verwaltung, insbesondere der Bezirks-verwaltung, ist nicht gegeben; wohl aber wird der Bund sein Zustim-mungsrecht gemäß Art. 15 Abs. 10 B-VG in diese Richtung gebrau-

106) Vgl. etwa VfGH Erk. Slg. 2832/1955.

107) Der Vorbehalt des Art. 120 B-VG bezieht sich nur auf die Errichtung der Gebietsgemeinden und die damit in Zusammenhang stehende Änderung der Organi-sation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern; in allen anderen Fällen kann die bestehende Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Län-dern von der Landesgesetzgebung mit Zustimmung der Bundesregierung frei geändert werden; so zu Recht E.B. d. RV, 182 Blg., XIII. GP, S. 17. Anders für die Rechtslage vor der B-VG-Novelle 1974: ZLUWA ÖJZ 1971, S. 34 ff, 63 ff.

108) Vgl. PERNTHALER, Raumordnung I, S. 118, VfGH Erk. Slg. 2832/1955.

chen¹⁰⁹⁾. Weitere verfassungsrechtliche Bindungen für die Organisation der Bezirkshauptmannschaften ergeben sich aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Organisationsvorschriften (z.B. Art. 21 Abs. 3, 101 B-VG) und der besonderen Anordnung des § 8 Abs. 5 lit. b VÜG 1920.

In diesem Zusammenhang ist im Rahmen einer Expertenkonferenz der Länder (unter Beteiligung des Bundes) über die Neuordnung der Organisation der Bezirksverwaltung am 19. September 1975¹¹⁰⁾ u.a. die Frage erörtert worden, ob es eine verfassungsrechtliche Vorschrift über die Bestellung des Bezirkshauptmannes gäbe. Es wurde hiezu sowohl die Meinung vertreten, daß die Landesregierung zuständig sei, als auch die Auffassung geäußert, daß eine Zuständigkeit des Landeshauptmannes vorliege, schließlich wurde auch die These vertreten, daß beide Organe kumulativ zuständig seien. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Frage seien im folgenden die rechtlichen Bedingungen ihrer Lösung dargelegt.

109) Siehe dazu E.B. d. RV, 182 d. Blg. XIII. GP, S. 17: „Daraus ergibt sich ein Interesse des Bundes an der Verwaltungsstruktur der Länder, insbesondere an einer gewissen Einheitlichkeit dieser Verwaltungsstruktur!“

110) Siehe dazu die Protokolle der Verbindungsstelle, 478/3-1975 v. 7.10.1975 sowie BKA-VD 600187/4-VI/2/75 v. 1.10.1975

Exkurs: Die Zuständigkeit zur Bestellung des Bezirkshauptmannes

A

Durch das Gesetz vom 19. 5. 1868 über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden, RGBl 44/1868, wurden die Bezirkshauptmannschaften als Verwaltungsbehörden des Reiches eingerichtet und die Ernennung der Bezirkshauptmänner unmittelbar dem Minister für Inneres übertragen (§ 13). § 8 Abs. 4 VÜG 1920 i.d.F. BGBl 368/1925 wandelte die Bezirkshauptmannschaften zu Behörden der Länder um. § 3 der Übergangsnovelle 1925, BGBl 269/1925 (jetzt § 8 Abs. 5 lit. b VÜG), bestimmt hierzu: „Dem Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung sind auch die Bezirkshauptmannschaften im Land unterstellt.“ Ob diese Vorschrift auf den Vorgang der Bestellung des Bezirkshauptmannes anwendbar ist, soll im folgenden untersucht werden.

B

Mangels einer formellen Anpassung des Gesetzes RGBl 44/1868 an das B-VG muß die (bundesverfassungsrechtliche) Zuständigkeit für die Bestellung des Bezirkshauptmannes im Sinne des § 6 VÜG 1920 aus den geltenden organisatorischen Bestimmungen der Bundesverfassung abgeleitet werden.

Art. 21 Abs. 3 B-VG hebt die „Diensthoheit“ von der Erlassung und Vollziehung dienstrechtlicher Vorschriften (Art. 21 Abs. 1 B-VG) ausdrücklich ab. Der Begriff der Diensthoheit selbst ist verfassungsrechtlich nicht geregelt. Nach der Rechtsprechung des VfGH ist darunter die personalrechtliche Aufsicht über den Amtsverwalter zu verstehen¹¹¹⁾. Die Ausübung der Diensthoheit ist nach der Formulierung des Art. 21 Abs. 3 B-VG („von den obersten Organen“) und auch nach Rechtsprechung¹¹²⁾ und Lehre¹¹³⁾ ein Akt der Vollziehung und fällt daher, soweit nicht besondere verfassungsrechtliche Vorschriften bestehen, gemäß Art. 101 Abs. 1 B-VG gegenüber den Landesbediensteten in die Kompetenz der Landesregierung.

111) Vgl. dazu die im einzelnen sehr kasuistische Rechtsprechung, etwa VfGH Erk. Slg. 2617/1953, VerwGH Erk. Slg. 4258A/1957.

112) Vgl. insb. VfGH Slg. 2617/1953

113) Vgl. KOJA, Verfassungsrecht, S. 334 f, MIEHSLER, FS Kelsen, 1971, S. 152

Im Hinblick auf die Judikatur des VfGH und VerwGH kann die Bestellung zum Bezirkshauptmann zweifellos als Ausfluß der Diensthoheit erschlossen werden¹¹⁴⁾. Im Sinne dieser Judikatur sind die sog. „internen Verwaltungsakte“ so von der Diensthoheit abgeleitet, daß sie nur von dem zur Ausübung der Diensthoheit berechtigten Organ erlassen werden dürfen. Der gelegentlich geäußerte Schluß, daß die Bestellung zum Bezirkshauptmann in die Zuständigkeit des Landeshauptmannes falle, weil es sich um keinen diensthoheitlichen Akt handle¹¹⁵⁾, erscheint daher im Lichte der angeführten Rechtsprechung des VfGH inkonsequent, weil danach auch sog. „innerorganisatorische Akte“ – und nicht nur dienstrechtliche Maßnahmen – als „Ausfluß der Diensthoheit“ gegenüber den Beamten anzusprechen sind. Zusätzlich ist zu bedenken, daß seit der Dienstpragmatiknovelle 1969, BGBl 148/1969 („Beamtenschutzgesetz“), die Versetzung und Zuteilung zu einer anderen Dienststelle als dienstrechtliche Maßnahmen zu qualifizieren sind¹¹⁶⁾. Auch aus dieser Sicht wäre die Zuständigkeit der Landesregierung als oberstes Vollzugsorgan in Dienstrechtsangelegenheiten gegeben.

Unberücksichtigt blieb bis jetzt die Frage, ob die eingangs angeführte Bestimmung des § 8 Abs. 5 lit. b VÜG 1920, die offensichtlich in zwingender Weise einen Teil der Vollziehungskompetenz „Diensthoheit“ von der Landesregierung zum Landeshauptmann verschiebt, eine verfassungsrechtliche Sondernorm sei, welche auch die Zuständigkeit zu Bestellung des Bezirkshauptmannes umfasse. Dies kann jedoch aus folgenden Erwägungen zweifelsfrei ausgeschlossen werden:

Die Bestimmung des § 8 Abs. 5 lit. b VÜG 1920 über die Unterstellung der Bezirkshauptmannschaften unter den Landeshauptmann bezieht sich nach dem klaren Wortlaut des VÜG 1920 auf das Organ „Bezirkshauptmannschaft“ und regelt somit das Unterstellungsverhältnis der Behörde in organisationsrechtlicher Hinsicht¹¹⁷⁾. Daß die angeführte Bestimmung des VÜG 1920 die Behörde „Bezirkshauptmannschaft“ deutlich vom Organwalter „Bezirkshauptmann“ unterscheidet, geht aus der klar unterschiedlichen Terminologie im letzten Satz des § 8 Abs. 5 lit. b VÜG 1920 hervor. Das organisatorische Unterstellungsverhältnis im ersten Satz dieser Bestimmung kann sich also schon dem Wortlaut nach nicht auf die perso-

114) Vgl. VfGH Erk. Slg. 3436/1958; 3493/1959 und insb. Erk. Slg. 5224/1966; VerwGH Slg. NF 1193A/1950; 4258A/1957; 7909A/1970.

115) MIEHSLER, FS Kelsen 1971, S. 153

116) KLECATSKY, Sicherung des österreichischen Berufsbeamtentums, in : LEISNER (Hrsg.), Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat, 1975, S. 1 ff; bes. S. 81

117) Vgl. dazu auch: LENGHEIMER, Die Gehorsamspflicht der Verwaltungsorgane 1975, S. 12 f

nalrechtliche Maßnahme der Bestellung eines Beamten zum Bezirkshauptmann beziehen¹¹⁸⁾, und zwar ungeachtet der — im einzelnen oft unlös-
baren — Frage, ob es sich dabei um einen dienstrechtlichen oder „nur“
innerorganisatorischen Akt der Ausübung der Diensthoheit handelt.

C

Da die verfassungsrechtliche Sonderbestimmung des § 8 Abs. 5 lit. b VÜG 1920 demnach auf den Akt der Bestellung des Bezirkshauptmannes nicht anwendbar erscheint, kommt hierfür vom Standpunkt der Bundesverfassung nur die allgemeine Kompetenz der Landesregierung gemäß Art. 101 Abs. 1 B-VG in Betracht.

Gemäß § 3 Abs. 1 des B-VG vom 30. 7. 1925, BGBl Nr. 289, betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierung außer Wien, kann allerdings hierfür „nach näheren Bestimmungen der Landesverfassung“ das Ressortsystem eingeführt werden¹¹⁹⁾ und auf diesem Wege auch ein einzelnes Mitglied der Landesregierung zur Ernennung des Bezirkshauptmannes ermächtigt werden. Vom Standpunkt des Bundesverfassungsrechtes besteht in dieser Hinsicht weder eine positive noch eine negative Verpflichtung des Landesgesetzgebers.

b) Als landesgesetzliche Vorschriften gelten nunmehr — soweit sie überhaupt noch in Kraft stehen — auch wichtige organisatorische Vorschriften des ehemaligen Reichsgesetzes betreffend die Organisation des öffentlichen Sanitätsdienstes, RGBl Nr. 68/1870. Soweit dieses Gesetz am 31. 12. 1974 überhaupt noch als Bundesgesetz gemäß Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG galt, war es jedenfalls in mittelbarer Bundesverwaltung (Art. 102 B-VG) zu vollziehen und regelte damit in seinen organisatorischen Bestimmungen über

- aa) „Bezirksärzte“ (§§ 7 und 8),
- bb) den „Landessanitätsrat“ (§§ 9-12) und
- cc) den „Landessanitätsreferenten“ (§ 13)

Gegenstände, die nunmehr gemäß Art. 15 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 10 B-VG Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung sind. Dabei kann es nach heutiger verfassungsrechtlicher Auffassung keine Rolle spielen, ob der Landessanitätsrat behördliche oder bloß be-

118) In diesem Sinne auch BKA-VD 600187/4-VI/2/75 v. 1.10.1975

119) VfGH Erk. Slg. 4572/1963; 5846/1968; 6096/1966 und das Erk. v. 17.10.1975, G 20, 26-30/75.

gutachtende Funktion hat und demgemäß Bestandteil des Amtes der Landesregierung wurde oder nicht¹²⁰⁾.

Ein „dem Landeschef untergeordnetes“ Beratungs- und Begutachtungsorgan¹²¹⁾ im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung stellt im Zweifel eine organisatorische Hilfseinrichtung des Landeshauptmannes und nicht ein völlig systemwidriges Bundesamt im Rahmen der Landesverwaltung dar¹²²⁾. Wollte man dies dennoch annehmen, so würde eine Änderung oder Neuregelung des Gegenstandes unter Art. 102, Abs. 1, letzter Satz, B-VG (Zustimmung der Länder) fallen, andernfalls Transformation eingetreten sein. Für die anderen angeführten Organe, die bereits vor dem 1. 1. 1975 eindeutig Landesorgane waren, ist die zu diesem Zeitpunkt eingetretene Transformation des Reichssanitätsgesetzes zu Landesgesetzen offenkundig.

- c) Die Bestimmungen des Jugendwohlfahrtsgesetzes, BGBl Nr. 99/1954, über das Jugendamt (§ 3 Abs. 2) wurden nach der früheren Verfassungslage vom VfGH in einem grundlegenden Erkenntnis als Fall der „inneren Organisation“ der Bezirksverwaltungsbehörde und damit als eine in den Anwendungsbereich des Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG fallende

120) Siehe dazu das VfGH Erk. Slg. 896/1927, das aus der bloß beratenden und begutachtenden Tätigkeit des Landessanitätsrates ableitete, daß dieser gemäß § 8 VUG 1920 nicht Teil des Amtes der Landesregierung geworden sei. Abgesehen von der Schlüssigkeit dieser Argumentation ist heute dazu die Verfassungsrechtsprechung über die grundsätzliche organisatorische Trennung der Vollzugsbereiche von Bund und Länder – gerade auch im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung – zu beachten (vgl. insbes. VfGH Erk. Slg. 4413/1963).

121) Siehe dazu § 11 des Reichssanitätsgesetzes, RGBl Nr. 68/1870. Wie sich diese „Unterordnung“ allerdings rechtlich äußern soll, da im Hinblick auf die Funktion „Beratung und Begutachtung“ offenbar Unabhängigkeit des Organes vorliegen soll, ist nicht recht ersichtlich. Nimmt man Unabhängigkeit an, so wäre die Qualität des Landessanitätsrates als Bundesorgan auch im Hinblick auf Art. 102 Abs. 1 B-VG (Weisungsgebundenheit an den Landeshauptmann) verfassungswidrig.

122) Gemäß Art. 102 Abs. 1 B-VG dürfen weisungsgebundene Bundesbehörden ausnahmsweise im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung verwendet werden – eine Verfassungsermächtigung zur Einrichtung nichtbehördlicher Hilfsorgane des Bundes für Landesbehörden, die noch dazu offensichtlich weisungsfrei sein sollen, fehlt dagegen völlig und darf im Sinne der organisatorischen Selbständigkeit von Bund und Ländern auch nicht stillschweigend angenommen werden (VfGH Erk. Slg. 4413/1963). Die Vorstellung, daß der Landessanitätsrat ein von Bund und Ländern gemeinsam bestelltes und beiden Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Vollziehung zur Verfügung stehendes „staatliches“ Hilfsorgan schlechthin sei (so das seinerzeitige VfGH Erk. Slg. 896/1927), kann durch ein einfaches Bundesgesetz nach heutiger Auffassung nicht mehr verwirklicht werden.

Regelung erkannt.¹²³⁾ Nach der neuen Verfassungslage liegt Landeszuständigkeit gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG vor, so daß die ehemalige bundesgesetzliche Regelung nunmehr als Landesgesetz weitergilt.

- d) Das Wasserrechtsgesetz 1959, BGBl Nr. 215/1959, das in mittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehen ist, enthält in zweifacher Hinsicht organisatorische Bestimmungen über die Landesverwaltung, die nunmehr in die Zuständigkeit nach Art. 15 Abs. 1 B-VG fallen.
- aa) Vollständig in die Landeszuständigkeit fallen die Bestimmungen über die Gewässer-Aufsichtsorgane¹²⁴⁾; die gesetzlichen Vorschriften gelten nunmehr als Landesgesetz, die Durchführungsverordnung als Landesverordnung (§ 5 VUG 1920).
- bb) Zumindestens teilweise als Vorschriften auf dem Gebiete der Organisation der Landesverwaltung (im organisatorischen Sinne gemäß Art. 102 B-VG) sind aber auch die Regelungen über die Zwangsgenossenschaften (§§ 76 ff.) und Wasserverbände (§§ 87 ff.) anzusprechen. Das deshalb, weil diese Einrichtungen Körperschaften öffentlichen Rechts, also jedenfalls Organisationsformen der mittelbaren Staatsverwaltung¹²⁵⁾ sind. Wie oben dargelegt (III, 3. der vorliegenden Untersuchung), ist aber die Errichtung und Organisation von Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung (Selbstverwaltung) Teil der Organisationshoheit der Gebietskörperschaften. Wenn den Ländern nach Art. 102 B-VG die Organisationshoheit für die Vollziehung des Wasserrechts im Bereich der Länder zwingend vorbehalten ist, gilt dies daher auch für Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung in diesem Bereich. Dies um so mehr, als bei den Wasserverbänden ja in der Regel organisatorisch über Gebietskörperschaften (Gemeinden, Länder) oder sonstige juristische Personen verfügt wird, deren Organisation dem Landesgesetzgeber selbst wiederum verfassungsrechtlich vorbehalten ist. Auf die Verfassungsproblematik der Verwendung von Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung oder gar der Selbstverwaltung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung sei auch in diesem Zusammenhang ausdrücklich hingewiesen.¹²⁶⁾

123) Vgl. Erk. Slg. 2831/1955; unzutreffend dagegen das VfGH Erk. Slg. 4609/1963, soweit es dem Mariengesetzgeber die Befugnis zugesteht, zu bestimmen, daß für die Besorgung einer Aufgabe der Bezirkshauptmannschaft ein in bestimmter Weise qualifiziertes Organ dieser Behörde herangezogen wird.

124) § 132 Wasserrechtsgesetz 1959; Verordnung des BM f. Land- und Forstwirtschaft, BGBl Nr. 177/1961.

125) Nach KRZIZEK, Kommentar zum Wasserrechtsgesetz 1962, S. 298 und S. 344 sogar Einrichtungen der Selbstverwaltung.

126) Siehe dazu insbes. das VfGH Erk. Slg. 4413/1963.

- e) Das seinerzeitige Forstrechtsbereinigungsgesetz, BGBl Nr. 222/1962¹²⁷⁾, enthielt in seiner ursprünglichen Fassung eine Grundsatzbestimmung (§ 47 Abs. 3) über die Staatsprüfungskommission für den Försterdienst, welche auf Art. 12 Abs. 1 B-VG (i.d.F. vor dem 1. 1. 1975) beruhte und daher in ein Landesgesetz transformiert worden wäre. Diese Bestimmung wurde aber bereits durch die Forstrechts-Bereinigungsgesetz-Novelle, BGBl Nr. 371/1971, beseitigt und an ihre Stelle eine Vollziehung durch das Bundesministerium angeordnet (§ 48 Abs. 2)¹²⁸⁾, so daß Landesorgane im Sinne des Art. 102 B-VG nicht mehr verwendet werden. Ein Ansatz für die Transformation nach der B-VG-Novelle 1974 ist insofern nicht mehr gegeben. Wohl aber gelten die seinerzeitigen Bestimmungen gemäß Art. II Abs. 4 des o.a. BG noch für die Schüler weiter, welche bis spätestens Herbst 1971 den Grundlehrgang begonnen haben, so daß auch die Staatsprüfungskommissionen bis zum Abschluß dieses Studiums (1979) noch tätig sein müssen. Daraus ergibt sich aber die Möglichkeit, daß die seinerzeitigen Landes-Ausführungsgesetze zum Forstrechtsbereinigungsgesetz unter Umständen noch geändert werden müssen, obwohl das Forstrechtsbereinigungsgesetz in den angeführten Bestimmungen geändert und seit dem Forstgesetz 1975, BGBl Nr. 440/1975, mit bestimmten, hier nicht maßgeblichen Ausnahmen außer Kraft getreten ist.

Aus Anlaß einer derartigen Änderung des Ausführungsgesetzes im Lande Tirol (Gesetzesbeschluß vom 24. Februar 1975) kam es nun zu einem Einspruch der Bundesregierung aus grundsätzlichen kompetenzrechtlichen Erwägungen, der die anfängliche Unsicherheit in der Handhabung der Verfassungsgesetznovelle 1974 besonders deutlich zum Ausdruck bringt¹²⁹⁾. Die Bundesregierung vertrat in diesem Einspruch nämlich die Auffassung, daß die seinerzeitige Landesbehörde „Staatsprüfungskommission“ durch die Überleitungsbestimmung des Art. XI Abs. 1 der B-VG-Novelle 1974 zu einem Bundesorgan geworden sei, weil nunmehr – nach Wegfall des seinerzeitigen Art. 12 Abs. 1 B-VG – im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung „nur mehr der Bund zur Ein-

127) Das Forstrechts-Bereinigungsgesetz, BGBl Nr. 222/1962, wurde durch § 180 Abs. 1 Ziff. 1 lit. b des Forstgesetzes 1975, BGBl Nr. 440 (mit bestimmten Ausnahmen, siehe § 184) aufgehoben.

128) Jetzt in gleicher Weise durch das Forstgesetz 1975, BGBl Nr. 440/1975, geregelt (§§ 107 ff).

129) Einspruch der Bundesregierung vom 15. April 1975, BKA-Zl. 653.237/3-VI/2/75, gegen den Gesetzesbeschluß des Tiroler Landtages vom 24. Feber 1975, mit dem das Gesetz über die Errichtung einer Staatsprüfungskommission für den Försterdienst geändert wird.

richtung von Sonderbehörden zuständig sei (Art. 10 Abs. 1 Ziff. 16 B-VG)“. Das Land Tirol hat dagegen einen Beharrungsbeschluß des Landtages (Beschluß vom 24. November 1975) gefaßt und diesen im wesentlichen mit folgenden Argumenten begründet¹³⁰⁾:

Nach den Erläuternden Bemerkungen der Regierungsvorlage zur B-VG-Novelle 1974, 182 der Beilagen zu den Sten. Prot. des NR, XIII. GP, S. 16 f., war es der eindeutige Wille des Verfassungsgesetzgebers, durch die Aufhebung der Grundsatzgesetzgebungs-Kompetenz keine Beschränkung der Zuständigkeiten der Länder, sondern eine Erweiterung in Richtung der Vollkompetenz gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG herzustellen. Wenn nämlich eine Kompetenz der Grundsatzgesetzgebung des Bundes wegfällt, entsteht nach dem allgemeinen Prinzip des Art. 15 Abs. 1 B-VG automatisch eine unbeschränkte Zuständigkeit der Länder. Die einzige Beschränkung der Zuständigkeit der Länder im Bereich der Verwaltungsorganisation sollte nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers Art. 15 Abs. 10 B-VG (gültig nur für die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern) sein. Der Rechtszustand nach der Verfassungsgesetznovelle 1974 ist also heute der, daß die Organisation der Landesbehörden in den Ländern gemäß Art. 15 Abs. 1 frei regelbar ist.

Die Vorstellung, daß in mittelbarer Bundesverwaltung nur der Bund Sonderbehörden errichten darf, widerspricht geradezu dem Wesen der mittelbaren Bundesverwaltung, wonach in diesem Bereich der Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden (Art. 102 Abs. 1 B-VG) tätig werden sollen. Aus dem Worte „Landesbehörden“ ist prinzipiell keine Beschränkung von Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern abzuleiten, so daß die Errichtung von Landes-Sonderbehörden im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung ohne weiteres zulässig ist, wenn diese dem LH unterstellt werden. Dagegen ist nach dem Verfassungswortlaut die Errichtung von Bundes-Sonderbehörden nur ausnahmsweise, mit Zustimmung der Länder (Art. 102 Abs. 1 u. 4 B-VG) möglich. Dieser Rechtszustand wurde für die B-VG-Novelle 1974 noch zugunsten der Länder verschärft. Eine Beschränkung der Organisationshoheit der Länder ist dagegen – außer der Sondervorschrift bezüglich der allgemeinen staatlichen Verwaltung – aus der B-VG-Novelle 1974 in keiner Weise abzuleiten.

Geradezu sinnwidrig erscheint es aber, den Übergangsbestimmungen der B-VG-Novelle 1974, die eine bedeutende Erweiterung der Landeskompe-

130) Siehe dazu: „Bericht und Antrag des Rechts- und Gemeindeausschusses zum Einspruch der Bundesregierung gegen den Gesetzesbeschluß vom 24. Februar 1975, mit dem das Gesetz über die Errichtung einer Staatsprüfungskommission für den Försterdienst geändert wird, Zl. 21/75 der Blg. sten. Prot. LT v. 14.11.1975.“

tenzen — insbesondere im Bereich der Verwaltungsorganisation — mit sich gebracht hat, die Bedeutung zu unterstellen, sie hätten Landesbehörden im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung zu Bundesbehörden und ihre Einrichtungsvorschriften von Landesrecht zu Bundesrecht verwandelt. Dies widerspricht nicht nur der Grundidee der B-VG-Novelle 1974, welche eine bedeutende Stärkung der Organisationsgewalt der Länder mit sich gebracht hat, und der konkreten Neuregelung des Art. 12 B-VG (Erweiterung der Zuständigkeit der Länder), sondern ist auch mit Art. 102 Abs. 1 u. 4 B-VG unvereinbar, wonach die Zustimmung der Länder zur Errichtung von Sonderbehörden des Bundes im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung erforderlich ist.

Daß ausgerechnet dieselbe Verfassungsnovelle, welche eine Verschärfung dieser Schutzvorschrift zugunsten der Länder gebracht hatte, eine genehmigungsfreie „Umwandlung“ ehemaliger Landesbehörden in Bundesbehörden angeordnet hat, ist undenkbar.

Da der Bund inzwischen im Forstgesetz 1975, BGBl Nr. 140 (insbesondere in den §§ 96 und 110), und in einem allgemeinen Rundschreiben des Bundeskanzleramtes, Zl 600472/14-VI/1/75, sich weitgehend der hier vertretenen Auffassung angenähert hat, dürfte der angeführte Einspruch der Bundesregierung einer heute überholten Rechtsauffassung entsprungen sein.

- f) Im Wohnbauförderungsgesetz 1968, BGBl Nr. 280/1967, ist nach der bis 1. 1. 1975 geltenden Fassung eine Grundsatzbestimmung über den Wohnbauförderungsbeirat (§ 24) enthalten, die der analogen Bestimmung des seinerzeitigen Wohnbauförderungsgesetzes, BGBl Nr. 153/1954 (§ 28), über den Wohnbauförderungsbeirat entspricht. Da diese Grundsatzbestimmung auf der seinerzeitigen Kompetenz des Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG („Organisation der Verwaltung in den Ländern“) beruhte, ist sie mit Inkrafttreten der B-VG-Novelle 1974 gemäß ihrem Art. XI und § 4 Abs. 2 VUG 1920 für jedes Bundesland in ein Landesgesetz gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG transformiert worden.
- g) Durch die Zweite Novelle zum Krankenanstaltengesetz, BGBl Nr. 281/1974, wurde die Einrichtung der Schiedskommission zur Schlichtung und Entscheidung über Streitigkeiten gemäß § 28 Abs. 5 und 6 des Gesetzes neu geschaffen (§ 28a). Da es sich hierbei um Bestimmungen auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation in den Ländern und nicht des Krankenanstaltenwesens handelt¹³¹⁾, fällt ihre Erlassung nunmehr gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG in die Landeskompetenz. Die Bestimmungen sind gemäß Art. XI B-VG-Novelle 1974

131) Siehe dazu das VfGH Erk. Slg. 2832/1955.

in Verbindung mit § 4 Abs. 2 VUG 1920 zu Landesgesetzen transformiert worden. Sie sind auf Grund des § 28a Abs. 5 Krankenanstaltengesetz allerdings nicht unmittelbar anwendbar und erwecken auch im Hinblick auf Art. 19 und 101 B-VG verfassungsrechtliche Bedenken¹³²⁾.

- h) Im Stadterneuerungsgesetz, BGBl Nr. 287/1974, und im Bodenbeschaffungsgesetz, BGBl Nr. 288/1974, sind jeweils als „Grundsatzbestimmungen“ Gutachterkommissionen zur Erstellung von Gutachten über die nach diesen Gesetzen zu erbringenden Leistungen vorgesehen (§ 22 bzw. § 19). Bei diesen Bestimmungen handelt es sich weder um „Assanierung“ (Art. 11 Abs. 1 Z. 5 B-VG) noch um „Volkswohnungswesen“ (Art. 11 Abs. 1 Z. 3 B-VG), sondern um Regelungen auf dem Gebiete der „Organisation der Verwaltung in den Ländern“. Für sie ist seit dem 1.1.1975 ausschließlich der Landesgesetzgeber gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG zuständig, so daß die erwähnten Regelungen zu Landesgesetzen transformiert wurden. Nimmt man an, daß es sich dabei um verfassungsmäßige Grundsatzbestimmungen gehandelt hat, wären sie allerdings nunmehr nicht unmittelbar anwendbar, da ein Grundsatzgesetz gemäß Art. 12 B-VG von Verfassungs wegen nicht so bestimmt sein darf, daß unmittelbarer Vollzug durch die Verwaltung gemäß Art. 18 B-VG möglich wäre¹³³⁾.

3. Von wichtigeren Gesetzentwürfen, die teils unmittelbar vor, teils aber auch nach dem Inkrafttreten der B-VG Novelle 1974 ausgearbeitet wurden und auf die Verwaltungsorganisation in den Ländern Bezug nehmen, sei insbesondere auf folgende hingewiesen:

- a) Während die Regierungsvorlage über ein „Forstgesetz 1974“¹³⁴⁾ noch in keiner Weise der neuen Verfassungslage entsprach, trägt der endgültige Gesetzesbeschluß des Forstgesetzes 1975, BGBl Nr. 440, der B-VG-Novelle 1974 in nahezu allen Punkten voll Rechnung¹³⁵⁾, so daß sich ein Vergleich mit der Regierungsvorlage in besonderer Weise dazu

132) Vgl. dazu insbes. VfGH Erk. Slg. 6913/1972 und das Verfahren über die Gesetzesüberprüfung dieser Bestimmung gemäß Art. 140 B-VG, G 28/74.

133) WALTER, Bundesverfassungsrecht 1972, S. 204; wie hier auch: GEUDER, Aspekte der Stadterneuerung und Bodenbeschaffung, ÖJZ 1975, S. 533 ff.

134) 1266 d. Blg. sten. Prot. NR, XIII. GP.

135) Besonders instruktiv für den parlamentarischen Werdegang des Forstgesetzes 1975, in dessen Rahmen die Bundesländer durch ihre Vertreter Dr. GRABHERR und Dr. UNKART einen bedeutenden Einfluß ausüben konnten, sind die parlamentarischen Materialien: NR: AUSSCHUSSBERICHT, 1677 d. Blg.; PLENUM: 151. Sitzung sten. Prot., S. 14697 ff, alle XIII. GP; BR: 344. Sitzung, sten. Prot. S. 11 035 ff.

eignet, die tiefgreifenden Auswirkungen der Verfassungsnovelle 1974 auf die Verwaltungsorganisation, vor allem im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung, zu erkennen. Daher wird die Regierungsvorlage – im Vergleich zum Bundesgesetz – im folgenden auch in jenen Punkten behandelt, die schließlich nicht oder in geänderter Form in den Gesetzesbeschluß aufgenommen werden.

Zunächst wurden die Bestimmungen über Forstorgane und Forstschutzorgane ohne wesentliche Änderung aus dem geltenden Recht¹³⁶⁾ übernommen. Diese sind nach der Konstruktion des Gesetzes zweifellos Organe der öffentlichen Verwaltung in Form mittelbarer Staatsverwaltung¹³⁷⁾. Da das Forstwesen gemäß Art. 102 B-VG in mittelbarer Bundesverwaltung zu führen ist, handelt es sich dabei offenbar (da auch aus dem Gesetz nichts Gegenteiliges hervorgeht) um eine spezifische Organisationsform der Landesverwaltung (im organisatorischen Sinne des Art. 102 B-VG), für die nunmehr die Kompetenz der Länder gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG gegeben ist. Das Forstgesetz 1975 trägt dem in den §§ 96 und 110 klar Rechnung, indem nicht mehr die Organisation, sondern nur mehr der Aufgabenbereich der erwähnten Landesorgane geregelt wird¹³⁸⁾. Sollte es sich bei diesen Organen um weisungsfreie Verwaltungsorgane handeln¹³⁹⁾, sei auf die Verfassungsproblematik der Vereinbarkeit mit der Organisationsform der mittelbaren Bundesverwaltung – und damit der Weisungsgebundenheit an den Landeshauptmann – ausdrücklich hingewiesen.

Darüber hinaus „ermächtigte“ der zit. Forstgesetz-Entwurf „gemäß Art. 10 Abs. 2 B-VG“ u.a. die Landesgesetzgebung der Bundesländer Tirol und Vorarlberg, in den Gemeinden eine „Forsttagssatzungskommission“ als Behörde erster Instanz einzurichten. Da es sich dabei um Bestimmungen über die Organisation der Verwaltung in den

136) Siehe die §§ 45 und 51 des seinerzeitigen Forstrechts-Bereinigungsgesetzes, BGBl Nr. 222/1962.

137) Siehe dazu die eingehende Begründung für die analog konstruierten Jagdaufsichtsorgane bei FUNK, Beeidete Jagdaufsichtsorgane – eine Erscheinungsform dezentralisierter Verwaltung, JBl 1972, 455 ff.

138) Im Sten. Prot. des NR, XIII. GP, S. 14.698 f wird hiezu ausgeführt (Abg. HOREJS, Berichterstatter): „Durch die Verfassungsnovelle 1974 ist die Behördenorganisation zur Gänze in die Kompetenz der Länder gefallen. Die Organisation des Forstaufsichtsdienstes in den einzelnen Ländern hat sich bisher gut bewährt und wesentlich zur guten Waldausstattung und Walderhaltung beigetragen. Der Ausschuß gibt der Erwartung Ausdruck, daß die bestehenden Organisationen des Forstaufsichtsdienstes in den Ländern aufrechterhalten bleiben und mit den Aufgaben dieses Bundesgesetzes befaßt werden.“

139) So mit eingehender Begründung: FUNK, JBl 1972, S. 461 f.

Ländern gemäß Art. 102 B-VG handelt, kommt weder Art. 10 Abs. 1 Z. 10 noch Art. 10 Abs. 2 B-VG, sondern Art. 15 Abs. 1 B-VG zum Tragen. Für eine bundesgesetzliche „Ermächtigung“ der Landesgesetze über die Forsttagssatzungskommission bleibt insofern kein Raum. Das Forstgesetz 1975 hat daher zu Recht diese Bestimmung des Entwurfes nicht übernommen und die „Ermächtigung“ auf die Festlegung des Aufgabenbereiches und die Abkürzung des Instanzenzuges beschränkt¹⁴⁰⁾. Dasselbe gilt für die Ermächtigung aller Bundesländer, gemäß § 13 Abs. 11 Forstgesetz-Entwurf „auf Landesebene einen forstlichen Landes-Raumplanungsbeirat einzurichten“: Auch diese Bestimmung betrifft die Organisation der Verwaltung in den Ländern und kann daher seit Inkrafttreten der B-VG-Novelle 1974 nur mehr durch Landesgesetz gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG, keinesfalls aber durch ein solches nach Art. 10 Abs. 2 B-VG verfassungsmäßigerweise geregelt werden¹⁴¹⁾.

Eingriffe in die Verwaltungsorganisation der Länder und damit in deren Kompetenz nach Art. 15 Abs. 1 B-VG stellen aber offenbar auch die Bestimmungen der §§ 13 Abs. 5 und 169 des Forstgesetz-Entwurfes dar: Nach der einen Norm soll in unzulässiger Weise der Bundesgesetzgeber bestimmen, daß der Landeshauptmann ein Mitglied des forsttechnischen Dienstes der Landesbehörden als Experten für den forstlichen Bundes-Raumplanungsbeirat zu nominieren hat; nach der anderen Bestimmung werden unter dem Titel „Aufgaben der Behörden“ organisatorische Vorschriften über die innere Amtsführung der Bezirksverwaltungsbehörden getroffen, die nicht Angelegenheiten des Forstwesens, sondern der Verwaltungsorganisation darstellen und daher nur mehr vom Landesgesetzgeber angeordnet werden können¹⁴²⁾.

- b) In der Regierungsvorlage über ein Datenschutzgesetz¹⁴³⁾ ist zwar eine Verfassungsbestimmung über die Sachkompetenz zur einheit-

140) Siehe § 96 Abs. 2 Forstgesetz 1975; in der Abkürzung des Instanzenzuges wird man nur dann eine zulässige „Materiengesetzgebung“ erblicken können, wenn darin die Funktionen der einzelnen Behörden und nicht ihre Organisation als instanzmäßig gegliederter Behördenapparat geregelt werden sollte. Nach Auffassung dieser Untersuchung kann dies jedenfalls außerhalb der allgemeinen staatlichen Verwaltung der Bundesgesetzgeber nicht anordnen. Zur Problematik der Abgrenzung dieser beiden Kompetenzbereiche siehe die Ausführungen oben, III. 6. dieser Untersuchung mit Anm. 100 ff.

141) Die Bestimmung wurde im Forstgesetz 1975 ersatzlos gestrichen.

142) Diese Bestimmungen wurden im Forstgesetz 1975 ersatzlos gestrichen.

143) 1423 d. Blg. sten. Prot. NR, XIII. GP; unverändert neu eingebracht unter Nr. 72 d. Blg. sten. Prot. NR, XIV. GP.

lichen Gesetzgebung durch den Bund in Angelegenheiten des Datenschutzes vorgesehen (§ 1). Eine besondere Zuständigkeit des Bundes für die weitreichenden verwaltungsorganisatorischen Sondervorschriften im Bereich der Vollziehung der Länder (§ 4, siehe insbesondere „Landes-Datenschutzkommission“) wird jedoch nicht angeordnet. Damit gilt aber die allgemeine Kompetenzregel des B-VG über die Organisation der Verwaltung in den Ländern – insbesondere nach dem Typus des Art. 11 B-VG, dem die erwähnte Verfassungsbestimmung nachkonstruiert ist – auch hier: Der Bund ist nicht berechtigt, organisatorische Sondervorschriften über Einrichtungen oder den Aufbau der Landesverwaltung in einer Materie anzuordnen, die in der Vollziehung Landessache ist. Eine sachliche Notwendigkeit, hierfür – und nicht etwa für die einheitliche Gesetzgebung – eine weitere Sonderkompetenz des Bundes zu schaffen, ist nicht ersichtlich.

- c) Im „Vorentwurf“ über ein Bundesgesetz über die Einrichtung von Verwaltungsstrafsenaten, BKA Zl. 601861/1-VI/1/75, wird die unter föderalistischen Gesichtspunkten außerordentlich problematische Ermächtigung des Art. 11 Abs. 5 B-VG, auch in Landesangelegenheiten „gemischte Senate“ (aus Bundes- und Landesorganen) einzurichten, in offenkundig verfassungswidriger Weise noch weiter zugunsten des Bundes ausgedehnt: Wenn dort die Bestellung der den Ländern zustehenden Mitglieder und Ersatzmitglieder der Verwaltungsstrafsenate der Landesregierung übertragen wird, so wird dadurch für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung nicht nur in unzulässiger Weise vom zwingenden Organisationsprinzip des Art. 102 B-VG abgewichen, sondern zugleich gegen die Vorschrift des Art. 11 Abs. 5 B-VG verstoßen, daß die Verwaltungssenate „bei den zuständigen Behörden“ zu bilden sind. Darüber hinaus bedeutet auch die bundesgesetzliche Anordnung der Ernennung von Mitgliedern der Verwaltungsstrafsenate für die Landesverwaltung eine unzulässige Einengung der Organisationshoheit der Länder, da die Landesverwaltung in oberster Instanz gemäß § 3 des BVG BGBl Nr. 289/1925 in Verbindung mit der Landesverfassung auch abweichend vom Kollegialsystem organisiert sein kann. Daß Art. 11 Abs. 5 B-VG den einfachen Bundesgesetzgeber auch zu derartigen Eingriffen in die Organisationshoheit der Länder ermächtige, ist nicht ersichtlich und im Hinblick auf die fundamentale Bedeutung der selbständigen Organisationshoheit der Länder keinesfalls anzunehmen.

V

Zusammenfassung in Leitsätzen

1. Vor dem Inkrafttreten der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 war die „Organisation der Verwaltung in den Ländern“ teils der Grundsatzgesetzgebung des Bundes vorbehalten, teils verfassungsrechtlich versteinert und nur in den Angelegenheiten des Art. 15 Abs. 1 B-VG der Landesgesetzgebung verblieben.
2. Seit der B-VG-Novelle 1974 gilt der Grundsatz der vollständigen und freien Organisationshoheit von Bund und Ländern im Rahmen ihres Wirkungsbereiches und über ihre Verwaltungsorgane; dieser Grundsatz ist unmittelbarer Ausdruck des bundesstaatlichen Prinzipes im B-VG.
3. Verfassungsrechtliche Beschränkungen der freien Organisationshoheit der Länder bestehen vor allem für die „allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern“. Sie betreffen das Amt der Landesregierung, den Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung gemäß Art. 15 Abs. 10 B-VG, gewisse organisatorische Grundentscheidungen und den Vorbehalt der autonomen Bezirksverwaltung.
4. Der Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung gemäß Art. 15 Abs. 10 B-VG ist restriktiv in der Weise auszulegen, daß darunter nur die Verwaltungsorganisation in den Angelegenheiten der Art. 10 (102), 11 und 12 B-VG, nicht dagegen im Bereich des Art. 15 Abs. 1 B-VG zu subsumieren ist.
5. Die freie Organisationshoheit der Länder erstreckt sich auch auf die Errichtung von Selbstverwaltungskörpern und Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung im Rahmen bestimmter verfassungsrechtlicher Organisationsprinzipien.
6. Verfassungsrechtliche Sondervorschriften zu Lasten der selbständigen Organisationshoheit der Länder gelten für die Errichtung von Wachkörpern (Art. 10 Abs. 1 Z. 14 B-VG; §§ 4 und 5 VÜG 1929 u.a.); die Übertragung von Verwaltungsaufgaben einschließlich der sog. „Exekutivbefugnisse“ richtet sich dagegen nach der allgemeinen Kompetenzverteilung gemäß Art. 10-15 B-VG, in deren Rahmen auch die Zuständigkeit der Länder zur Verwaltungsorganisation zu berücksichtigen ist. Das Zustimmungsrecht des Bundes gemäß Art. 97 Abs. 2 B-VG erstreckt sich nicht auf die Heranziehung von Wachkörpern im Rahmen der sicherheitsdienstlichen Aufgaben der Landesverwaltung, insbeson-

dere im staatlichen Vollzugsbereich (Verwaltungsstrafrecht u.ä.) der örtlichen Sicherheitspolizei.

7. Verfassungsrechtlich abweichend von den bisher dargelegten Grundsätzen ist die Organisationshoheit im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes und der Länder (Art. 17 B-VG) geregelt: Hier gilt grundsätzlich die Kompetenzverteilung auch für den Organisationsgesetzgeber nicht; der Bund darf aber den Ländern im Rahmen ihrer Organisationshoheit keine verbindliche privatrechtliche Organisationsform vorschreiben.
8. Die Zuständigkeit zur Verwaltungsorganisation ist vom B-VG als eigene Kompetenz neben den Sachkompetenzen der Gebietskörperschaften geregelt; sie geht grundsätzlich mit ihr parallel, ist aber in weiten Bereichen zugunsten der Organisationshoheit der Länder ausgedehnt (vgl. Art. 102, 11 und 12 B-VG).
9. Im Gegensatz zur bisher herrschenden Praxis ist die Übertragung von Zuständigkeiten auf konkrete Behörden oder Verwaltungsstellen im allgemeinen nicht als Ausfluß der Sachkompetenz, sondern der Organisationshoheit anzusprechen; nicht der „Materiengesetzgeber“, sondern Verwaltungsorganisationsgesetze der Länder sind daher berufen, im Rahmen der Art. 11, 12 und 15 Abs. 1 B-VG frei, im Rahmen des Art. 102 B-VG unter Bindung an das Organisationsschema der „mittelbaren Bundesverwaltung“, die behördlichen Zuständigkeiten der Landesverwaltungsorgane untereinander abzugrenzen.
10. Gemäß Art. XI der B-VG-Novelle 1974 sind alle bisherigen Bestimmungen in Bundesgesetzen über die Organisation der Verwaltung in den Ländern im Sinne des § 4 Abs. 2 VÜG 1920 unmittelbar mit dem Inkrafttreten der B-VG-Novelle (1.1.1975) zu Landesgesetzen gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG transformiert worden; die Untersuchung zeigt an einer Reihe von Beispielen geltender Bundes(grundsatz-)gesetze die rechtlichen Konsequenzen dieser zwingenden Verfassungsvorschrift auf.
11. Eine Reihe von aktuellen Regierungsvorlagen und Gesetzentwürfen nehmen – wie in der Untersuchung beispielhaft aufgezeigt wird – auf die neue Verfassungslage hinsichtlich der Verwaltungsorganisation in den Ländern noch nicht Bedacht.

**SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTES FÜR
FÖDERALISMUSFORSCHUNG**

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976.
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976.
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Der österreichische Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976.

