

379. Pr. II

Dr. Wolfgang Pesendorfer

Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 22

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

Dr. Wolfgang Pesendorfer
Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung

Anschaffungskarte der Thür. Landesregierung

Inventarisiert am 12.11.1982

Inventar Nr. 2879.Präs. II

8

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 22

Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung

von

Dr. Wolfgang Pesendorfer



WILHELM BRAUMÜLLER

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

2879, Präs. II

441
522

Anstaltliche der Verlagsbuchhandlung

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

© by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A - 1092 Wien
Druck: RWF-Werbegesellschaft, Wattens
ISBN: 3 7003 02991

K. 6/1282
Ga.

V o r w o r t

Im Anschluß an die Arbeit von Georg Schmitz, Der Landesamtsdirektor - Entstehung und Entwicklung, 1978, der verdienstvollerweise die historische Entwicklung der für den österreichischen Föderalismus typischen Institution „Landesamtsdirektor“ dargestellt hat, bot es sich an, die weiterhin ungelöste und gleichermaßen für die Bundesländer bedeutsame Frage nach der Reichweite des Funktionsbereiches „Innerer Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung“ zu untersuchen. Angesichts der Tatsache, daß der innere Dienstbetrieb insgesamt bereits bundesverfassungsgesetzlich - also für alle Bundesländer im selben Ausmaß - dem Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung und dem Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes dieses Amtes zugeordnet ist, schien es vertretbar, lediglich am Beispiel der oberösterreichischen Rechtsordnung eine Analyse des Funktionsbereiches „Innerer Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung“ durchzuführen. Von Interesse wäre es aus dieser Sicht freilich gewesen, die Rechtslage in Wien gesondert zu erfassen, besitzt doch die für den Untersuchungsgegenstand maßgebliche Bundesvorschrift, nämlich das Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925, betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, BGBl. Nr. 289/1925, für Wien keine unmittelbare Wirksamkeit. Aus verschiedenen Gründen ist aber auch in diese Richtung eine Analyse unterblieben, wobei u. a. die Überlegung maßgeblich war, daß wegen Art. 108 B-VG, wonach in Wien der Magistrat auch die Funktion des Amtes der Landesregierung und der Magistratsdirektor auch die Funktion des Landesamtsdirektors ausüben, in Verbindung mit Art. 106 bzw. Art. 117 Abs. 6 B-VG für Wien im Zusammenhang mit dem inneren Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung weithin wohl gleiches wie für die anderen Bundesländer zu gelten hat.

Wie in vielen anderen Bereichen hat auch zu den Ämtern der Landesregierungen Herr Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler vor allem in seiner umfassenden Studie „Raumordnung und Verfassung“, II, 1978, bahnbrechend bereits wichtige und begründete Aussagen veröffentlicht. Sie waren Orientierungspunkte für die vorliegende Untersuchung über einen Themenkreis, der ansonsten faktisch unbearbeitet geblieben ist. Vor allem habe ich es aber auch seiner maßgeblichen Unterstützung zu danken, daß das Ergebnis meiner Bemühungen aus meiner Sicht „unüblicherweise“ rasch und in dieser Form an die Öffentlichkeit gelangen konnte. Es ist mir bewußt, welchen Stellenwert es besitzt, wenn eine wissenschaftliche Kapazität seines Ranges bereit ist, sich für die Drucklegung einer Arbeit einzusetzen.

Zu Dank verpflichtet bin ich weiters Herrn Landesamtsdirektor W. Hofrat Hörtenhuber zum einen deshalb, weil er mich auf den Problemkreis hingewiesen hat, zum anderen habe ich ihm und auch meinen Kollegen im Präsidium des Amtes der o.ö. Landesregierung so manche Anregung zu verdanken.

Wolfgang Pesendorfer

Linz, im September 1981

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Inhaltsverzeichnis	7
1. Einleitung	9
2. Die Rechtsgrundlagen im Verfassungsrang	11
3. Tendenzen in der Judikatur der Gerichtsbarkeit öffentlichen Rechts	17
3.1 Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes	17
3.2 Die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes	22
3.3 Schlußfolgerungen	25
4. Innerer Dienstbetrieb - Organisationsgewalt der Verwaltung - Gesetz	29
5. Innerer Dienstbetrieb und Dienstrechtsvollzug	35
6. Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung als verfassungsrechtlich abgegrenzter Funktionsbereich	43
6.1 Allgemeines	43
6.2 Der Funktionsbereich	49
6.2.1 Organisation der personellen Mittel	49
a) Die Zuordnung der Organfunktionen (Verwendungsver- fügungen)	49
b) Innerdienstliches bei der Ausübung der Organfunktionen	53
aa) Dienstaufsicht	53
bb) Dauer des Dienstes	54
cc) Dienstbefreiungen	55
dd) Nebenbeschäftigungen	57
ee) Entbindung von der Amtsverschwiegenheit	57
c) Dienstausbildung und Fortbildung	58
d) Bedienstetenschutz	59
6.2.2 Organisation der Sachmittel	60
6.2.3 Einheitlicher und geregelter Geschäftsgang	64
6.2.4 Sonstiges	65
7. Zusammenfassung	67
Literaturverzeichnis	73

1. Einleitung

Die Frage nach dem Umfang des Funktionsbereiches Innerer Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung ist ein Verfassungsproblem, das in mehrfacher Hinsicht Grundfragen der Verwaltungsorganisation berührt. Grundgelegt ist es im Art. 106 B-VG, wonach zur Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung¹⁾ ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter als Landesamtsdirektor bestellt wird. Diese Bestimmung gehört seit dem Inkrafttreten im Jahre 1920 unverändert zum Bestand bundesverfassungsrechtlicher Regelungen²⁾. Sieht man von einer historischen Darstellung ab³⁾, fällt auf, daß in der Literatur zum Fragenkreis kaum mehr als beschreibende Aussagen zu finden sind⁴⁾. Dies mag zum einen daher rühren, daß dieser beamtete Funktionsträger gleich der Beamtenschaft insgesamt entsprechend der verfassungsrechtlichen Konstruktion im Schatten der politischen Führung, in Konsequenz dessen aber auch kaum im Blickpunkt der Öffentlichkeit steht. Zum anderen aber liegt es wohl daran, daß sich - wie noch zu zeigen sein wird - der innere Dienstbetrieb allgemein als kaum abgrenzbar erweist. Dies hat aber dazu geführt, daß selbst Greifbares kaum ausgelotet wurde.

Es scheint aber, daß der Landesamtsdirektor an der Nahtstelle zwischen politischer Führung und Berufsbeamtentum steht, das - so wird geklagt - im Bereich der Staatswillensbildung ein nicht unerhebliches Gewicht besitzt, sodaß dessen Funktionsbereich als Kristallisationspunkt zahlreicher grundsätzlicher Fragen des Verwaltungsorganisationsrechtes angesehen werden kann, eine Rechtsmaterie, die als wesentliche Entscheidungsprämisse der Verwaltung im sachlichen Bereich erkannt worden ist. Entscheidungen über Verwaltungsstrukturen bedeuten sachliche Vorentscheidungen mit teilweise erheblich weitreichenderer Wirkkraft als einzelne Materiengesetze⁵⁾. Im folgenden soll daher der Versuch unternommen werden, den

1) Die Untersuchung bezieht sich nicht nur auf den Funktionsbereich des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes, sondern will den Funktionsbereich des Landeshauptmannes als Vorstand und des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes erfassen. Begrifflich wird deren gemeinsamer Funktionsbereich insgesamt als Innerer Dienstbetrieb bezeichnet (s. zu diesem Begriff unten FN 39, 51 und 90).

2) VfGH Slg. 5978/1969.

3) GEORG SCHMITZ, Der Landesamtsdirektor - Entstehung und Entwicklung, 1978.

4) ADAMOVICH sen., Grundriß des österreichischen Staatsrechts², 1932, 217 ff; derselbe, Die Reform der österr. Bundesverfassung, ZföR 1926, 228 ff, 245 ff; MERKL, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der österreichischen Verwaltung, ZfVerw NF 1921, 208 ff, 227 ff; WALTER-MAYER, Grundriß des österr. Bundesverfassungsrechtes³, 226 f. Näher beschäftigt haben sich lediglich STOLZLECHNER, Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, ZfV. 1976, 121, 127 ff; vor allem aber TRAXLER, ZfV. 1977, 271 ff, und REINBERG, ZfV. 1977, 400 ff, in ihren Repliken zu STOLZLECHNERs Ausführungen.

5) Vgl. dazu STEINBERG, Politik und Verwaltungsorganisation, 1979, passim, 341, und PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, II, 113, 130, 185, der dem Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor als Träger der inneren Organisationsgewalt des Amtes der Landesregierung entscheidende Bedeutung bei den hochaktuellen Integrationserfordernissen sachlich zusammengehöriger Verwaltungsbereiche zuweist.

Funktionsbereich des inneren Dienstbetriebes des Amtes der Landesregierung, wie er von der Bundesverfassung und anderen bundesverfassungsrechtlichen Regelungen bzw. zum Beispiel von der o.ö. Landesverfassung^{5a)} grundgelegt ist, wenigstens dem Grundsatz nach zu erfassen und seine Strukturen offenzulegen.

5a) Soweit im folgenden die Dienstpragmatik zitiert ist, handelt es sich um die im Bundesbereich nunmehr durch das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl.Nr. 333, abgelöste Dienstpragmatik, RGBl.Nr. 15/1914, in der zuletzt durch das Bundesgesetz BGBl.Nr. 213/1972 geänderten Fassung. (Diese Fassung ist z.B. in Kocian-Schubert, Dienstpragmatik, 1971, mit 4 Ergänzungslieferungen ersichtlich.) Sofern auf landesgesetzliche Abweichungen von der Dienstpragmatik, die in dieser Fassung weithin unverändert in die o.ö. Rechtsordnung übernommen wurde, Bezug genommen wird, ist dies besonders angemerkt.

2. Die Rechtsgrundlagen im Verfassungsrang

Zentrale und dem Geltungsbeginn nach älteste Regelung ist Art. 106 B-VG; sie trat - wie erwähnt - bereits im Jahr 1920 in Kraft. Darin wird angeordnet, daß zur Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter als Landesamtsdirektor bestellt wird, der „auch in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung das Hilfsorgan des Landeshauptmannes (ist)“. Im § 8 Abs. 5 lit. a ÜG 1920⁶⁾ wird der Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung eingesetzt und unter Verweis auf Art. 106 B-VG festgelegt, daß der zur Leitung des inneren Dienstes berufene rechtskundige Verwaltungsbeamte aus den Beamten der bisherigen autonomen oder politischen Verwaltung, die den Vorschriften über die Befähigung zur Ausübung des politischen Dienstes entsprechen, durch die Landesregierung mit Zustimmung der Bundesregierung zu bestellen ist. Weiters wird bestimmt, daß nähere Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen durch besonderes Bundesverfassungsgesetz erlassen werden. Dieses Bundesverfassungsgesetz wurde am 30. Juli 1925 beschlossen und entsprechend diesem Beschluß als Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, BGBl.Nr. 289/1925 (im folgenden kurz BVG BGBl.Nr. 289/1925), kundgemacht. Im § 1 BVG BGBl.Nr. 289/1925 wird die durch Art. 106 B-VG und § 8 Abs. 5 lit. a ÜG 1920 vorgegebene Konstruktion - Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung und ein Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes dieses Amtes - wiederholt und insoweit konkretisiert, als dem Landesamtsdirektor die Leitung des inneren Dienstes unter der unmittelbaren Aufsicht des Landeshauptmannes obliegt. Weiters wird gemäß § 2 Abs. 5 bzw. § 3 Abs. 2 BVG BGBl.Nr. 289/1925 der Landeshauptmann zur Erlassung der Geschäftseinteilung und der Geschäftsordnung des Amtes berufen.

In Übereinstimmung mit diesen bundesverfassungsrechtlichen Regelungen wird durch Art. 43 Abs. 2 O.ö. Landes-Verfassungsgesetz 1971, LGBl.Nr. 34, i.d.F. der Landesverfassungsgesetze LGBl.Nr. 55/1979 und LGBl.Nr. 77/1979 (L-VG 1971) der Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung eingesetzt. Art. 44 Abs. 1 L-VG 1971 sieht vor, daß die Landesregierung mit Zustimmung der Bundesregierung für die Dauer der Funktionsperiode der Landesregierung zur Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung einen rechtskundigen Verwaltungsbeamten als Landesamtsdirektor bestellt. Der Landesamtsdirektor hat kraft ausdrücklicher, über den Wortlaut der bundesverfassungsrechtlichen Vorschriften hinausgehender Regelung im Art. 44 Abs. 1 L-VG 1971 für den einheitlichen und geregelten Geschäftsgang in sämtlichen Zweigen der Landesverwaltung zu sorgen. Entsprechend dem Art. 106 B-VG ist im Art. 44 Abs. 1 L-VG 1971 weiters festgelegt, daß der Landesamtsdirektor „auch in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung das Hilfsorgan des Landeshauptmannes (ist)“.

6) Übergangsgesetz 1920, i.d.F. der BVG-Novelle BGBl.Nr. 269/1925 (im folgenden kurz ÜG 1920), die diesbezüglich am 1. Oktober 1925 in Kraft getreten ist.

Aus den bundes- bzw. landesverfassungsrechtlichen Regelungen ergibt sich somit, daß der innere Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung einen eigenen Funktionsbereich darstellt, der vom Landeshauptmann bzw. vom Landesamtsdirektor wahrgenommen wird. Eine Abgrenzung dieses Funktionsbereiches Innerer Dienstbetrieb enthalten - sieht man von der Zuständigkeit des Landeshauptmannes gemäß § 2 Abs. 5 und § 3 Abs. 2 BVG BGBl.Nr. 289/1925 ab - die verfassungsrechtlichen Vorschriften aber nicht. Ansätze in dieser Hinsicht sind lediglich in dreifacher Richtung erkennbar: Einerseits ist im § 1 Abs. 1 BVG BGBl.Nr. 289/1925 eine materielle Funktionszuordnung deshalb enthalten, weil dort ausdrücklich § 9 Abs. 3 letzter Satz ÜG 1920⁷⁾ als unberührt erklärt wird. Daraus folgt, daß die Verfügung über die dienstliche Verwendung der Bediensteten grundsätzlich als Angelegenheit zu beurteilen ist, die dem Landeshauptmann als Vorstand bzw. dem unter seiner unmittelbaren Aufsicht handelnden Landesamtsdirektor als Leiter des inneren

7) „Die Verfügung über die dienstliche Verwendung der ... Angestellten beim Amt der Landesregierung oder bei den Bezirkshauptmannschaften ... hat so zu erfolgen, wie sie bisher bezüglich der Landesangestellten erfolgt ist.“ Vgl. zu § 9 Abs. 3 ÜG 1920 PERNTHALER, Die Verwendung von Landesbeamten in der unmittelbaren Bundesverwaltung, JBl. 1973, 298 ff, und VfGH Slg. 5296/1966, der unter Bezugnahme auf ADAMOVICH-FROEHLICH, Die Novellen zur Bundesverfassung, 1926, 87, von der Geltung des § 9 Abs. 3 letzter Satz ÜG 1920 auch für die Zukunft ausgeht (s. unten S. 18 f). Die Geltung des § 9 Abs. 3 ÜG 1920 insgesamt auch für die Zukunft bestreitet PERNTHALER, JBl. 1973, 299, mit dem Hinweis, daß davon nur die damals bereits angestellten Bediensteten erfaßt sein konnten, freilich ohne diese Judikatur bzw. Literatur anzusprechen und auch nicht im Zusammenhang mit dem BVG BGBl.Nr. 289/1925. Durch den Verweis im § 1 Abs. 1 BVG BGBl.Nr. 289/1925 auf § 9 Abs. 3 letzter Satz ÜG 1920 hat wohl dieser Teil des § 9 Abs. 3 ÜG 1920 ein eigenständiges Schicksal im Amt der Landesregierung erfahren. Hier wird daher von der (Weiter-)Geltung des hier maßgeblichen § 9 Abs. 3 letzter Satz ÜG 1920 ausgegangen, weil - wie der Verweis in FN 8 auf die Materialien ergibt - auch das historische Verständnis in diese Richtung weist.

Dienstes zukommt, sofern nicht nachweisbar vor dem Inkrafttreten des BVG BGBl.Nr. 289/1925 (auch) die Landesregierung entsprechende Befugnisse besaß⁸⁾. Eine nähere Präzisierung und Funktionsrichtung des Funktionsbereiches Innerer Dienstbetrieb ist zweifellos auch aus Art. 44 L-VG 1971 ableitbar, wonach der Landesamtsdirektor für den einheitlichen und geregelten Geschäftsgang in sämtlichen

8) Diese Regelung bezweckt vor allem, daß die umfassende Verfügungsbefugnis des Landeshauptmannes über die Bundesangestellten u.a. in der Statthalterei im Ausmaß der damals bestehenden Ingerenzbefugnisse der Landesregierung im Zusammenhang mit den Landesangestellten beschränkt werden sollte. Dies ergibt sich auch aus der Rede des Abg. Dr. DANNEBERG, Stenogr. Prot. d. NR, II. GP, S. 2637 f, der weiter ausführt, daß „also jetzt die Landesregierung in den meisten Ländern darüber zu entscheiden haben (wird), wer ein Bureauleiter, wer ein Abteilungsvorstand in der Landesregierung, wer ein Bezirkshauptmann wird“. Dieser Zusammenhang wurde bisher in der Literatur weitgehend nicht beachtet, soweit sie sich insbesondere um die Bestellungszuständigkeit betreffend den Bezirkshauptmann (wohl ohne Zweifel ein Akt der Verfügung über die dienstliche Verwendung eines Bediensteten) bemühte (z.B. STOLZLECHNER, ZfV 1976, 123 ff; PERNTHALER, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation, 1976, 41 ff). Im hier dargestellten Sinn schon ADAMOVICH sen., ZföR 1926, 253. Im Gegensatz zu STOLZLECHNER bzw. PERNTHALER, die für alle Bundesländer und ohne Bedachtnahme auf § 9 Abs. 3 letzter Satz ÜG 1920 die Zuständigkeit der Landesregierung (und nicht des Landeshauptmannes) zur Bestellung des Bezirkshauptmannes annehmen, und dem Ergebnis nach z.T. in Übereinstimmung mit Reinberg, ZfV 1977, 400 ff, (soweit es sich um Oberösterreich handelt siehe unten FN 100) kommt daher nur in jenen Bundesländern der Landesregierung eine Ingerenz (Bestellung oder Mitwirkung bei der Bestellung) auf die Bestellung des Bezirkshauptmannes zu, wo sie schon vor dem Inkrafttreten des § 9 Abs. 3 ÜG 1920, d.i. der 1. Oktober 1925, derartige, vergleichbare Ingerenzmöglichkeiten besaß: Ihre Grundlage hat diese Beurteilung einmal im § 9 Abs. 3 ÜG 1920 selbst, wo auf die Bediensteten der Bezirkshauptmannschaften ausdrücklich Bezug genommen ist, dann aber ist auf § 8 Abs. 5 lit. b ÜG 1920 zu verweisen, wonach dem Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung „auch“ die Bezirkshauptmannschaften im Land unterstellt sind: in der Funktion als Vorstand des Amtes wird seine Ingerenz über die dienstliche Verwendung der Bediensteten aber nur im historisch bestimmbar Ausmaß der Ingerenzbefugnisse der Lan-

Zweigen der Landesverwaltung zu sorgen hat⁹⁾. Schließlich ist auf die Regelung im Art. 106 B-VG zu verweisen, wonach der Landesamtsdirektor „auch in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung das Hilfsorgan des Landeshauptmannes (ist)“. Dies ist in diesem Zusammenhang deshalb von Bedeutung, weil damit unabhängig vom inneren Dienstbetrieb ein weiterer Funktionsbereich zugeordnet

(Fortsetzung der Anmerkung 8)

desregierung gegenüber den Landesangestellten beschränkt. Soweit eine solche Ingerenz der Landesregierung im Bereich der Ämter der Landesregierungen als gegeben anzunehmen ist, schlägt sie auch auf die Bezirkshauptmannschaften durch, sind sie doch dem Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung, d.h. also im Ausmaß der Reichweite seiner Vorstandsfunktion, unterstellt. Kann daher auf der Ebene des Amtes der Landesregierung eine Ingerenz der Landesregierung auf die Verfügung über die dienstliche Verwendung nicht nachgewiesen werden, besitzt sie auch keine im Bereich der Bezirkshauptmannschaften: der Bezirkshauptmann ist dann ausschließlich vom Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung mit seiner Funktion zu betrauen (in diesem Sinn auch VfGH Slg. 5296/1966 und ADAMOVICH-FROEHLICH, Novellen, 87, und unten FN 91). Daß die Reichweite der Vorstandsfunktion des Landeshauptmannes auf die Bezirkshauptmannschaften durchschlägt, sieht auch STOLZLECHNER, ZfV 1976, 124, doch kann es entgegen seiner Ansicht wegen § 8 Abs. 5 lit. b ÜG 1920, § 9 Abs. 3 letzter Satz ÜG 1920 und § 1 Abs. 1 BVG BGBl.Nr. 289/1925 nicht auf die Konstituierung behördlicher Funktionen im Fall des Bezirkshauptmannes im Gegensatz zur Bestellung eines Abteilungsvorstandes im Amt der Landesregierung durch den Landeshauptmann (und darauf stützt STOLZLECHNER vor allem seine These, daß der Bezirkshauptmann von der Landesregierung zu bestellen ist) ankommen, sondern nur ausschließlich darauf, ob historische Ingerenzbefugnisse der Landesregierung nachweisbar sind. Angesichts der Tatsache, daß sich die Bezirkshauptmannschaften gleichermaßen wie das Amt der Landesregierung in einer umfänglichen Abhängigkeit von den Behörden Landesregierung bzw. Landeshauptmann befinden und insoweit „gleichwertig“ sind (vgl. in diesem Sinn VfGH Slg. 3681/1960 und allgemein JOSEF DEMMELBAUER - WOLFGANG PESENDORFER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung², 1980) und weiters im Hinblick darauf, daß sich die Landesregierung und der Landeshauptmann in der Ausübung der behördlichen Funktionen regelmäßig und weithin ohne weitere Einflußnahme gemäß § 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925 von Beamten (vor allem den Abteilungsvorständen) des Amtes der Landesregierung vertreten lassen, besitzt dieser von der Wertigkeit einer zu übertragenden Organfunktion ausgehende Ansatz m. E. aber von vornherein wenig Überzeugungskraft: Ein Abteilungsvorstand des Amtes der Landesregierung entscheidet kraft seiner meist umfänglichen Vertretungsbefugnis im Bereich der Hoheitsverwaltung in der Regel der Fälle gleichermaßen un- bzw. selbständig wie ein Bezirkshauptmann.

9) Eine dem Wortlaut nach übereinstimmende Regelung war auch im Art. 106 B-VG vorgesehen, wie den Materialien zum B-VG 1920 zu entnehmen ist (s. G. SCHMITZ, Landesamtsdirektor, 42 ff; dazu s. u.).

wird¹⁰⁾. Eine in diesem Sinn konkretisierende Eingrenzung enthält das BVG BGBl.Nr. 289/1925 selbst. Im § 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925 ist nämlich festgelegt, daß die Abteilungen des Amtes der Landesregierung jene Geschäfte, die in den selbständigen Wirkungsbereich des Landes fallen, unter der Leitung der Landesregierung oder einzelner ihrer Mitglieder besorgen; soweit es sich um Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung handelt, stehen sie unter der Leitung des Landeshauptmannes in seinem Funktionsbereich, der ihm unabhängig von seiner Vorstandsfunktion gemäß Art. 102 Abs. 1 B-VG als Träger der mittelbaren Bundes-

10) G. SCHMITZ, Landesamtsdirektor, 33 ff., hat anhand der Verfassungsentwürfe und der Beratungen im NR die Entwicklung nachgezeichnet, bis es zu dieser Formulierung im Art. 106 B-VG gekommen ist: Der der Linzer Länderkonferenz vorliegende Vorentwurf einer Bundesverfassung sah in einem Artikel 95 vor, daß in dem den Ländern vom Bund übertragenen Wirkungskreis der Landesamtsdirektor das unmittelbare Hilfsorgan des Landeshauptmannes und des Landeshauptmann-Stellvertreters ist. Der Landesamtsdirektor sollte bis zur Beeidigung des Landeshauptmannes oder seines Stellvertreters die Geschäfte des Bundes unter seiner persönlichen Verantwortung führen, wobei für diese Verantwortung dieselben Bestimmungen wie für jene des Landeshauptmannes gelten sollten. Wegen des Widerstandes der Länder, die darin - wie der Vorarlberger Landeshauptmann dies zum Ausdruck brachte - den „Geßler-Hut“, den die Beamtenschaft (des Bundes, Anm. des Verfassers) in den Ländern aufstellt, sahen (zit. nach SCHMITZ, Landesamtsdirektor, 39; vgl. dazu auch SCHMITZ, Die Verfassungsgespräche mit den österreichischen Ländern 1919/20, ZNR 1979, 21 ff., 30 - 33), kam es in den Verhandlungen des Verfassungsausschusses im Ergebnis dazu, daß die zitierte Regelung des Art. 95 gestrichen und an ihre Stelle der auch heute noch im Art. 106 B-VG enthaltene Satz, wonach der Landesamtsdirektor auch in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung das Hilfsorgan des Landeshauptmannes ist, aufgenommen wurde. Vgl. dazu auch ZLUWA, Über die Qualität des Amtes der Landesregierung als Behörde, JBl. 1972, 252 ff., und ADAMOVIČ sen., Zur Frage der verfassungsmäßigen Organisation der Landesverwaltung, ZfV. NF. 1923, 33, 48, der diesen Teil des Art. 106 B-VG freilich so versteht, daß damit die Funktion des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes ausdrücklich auch auf den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung erstreckt werden sollte, eine Intention, die er selbst als selbstverständlich ansah und die wohl durch den ersten Satz des Art. 106 B-VG eindeutig realisiert erscheint. Es ist daher davon auszugehen, daß es sich um einen eigenständigen Funktionsbereich in fachlicher Hinsicht handelt. Zwar abgeschwächt, aber doch erscheint damit der Landesamtsdirektor auch als Nachfolger des kk Statthalters bzw. Regierungspräsidenten, sodaß SCHMITZ, Landesamtsdirektor, 45, hier nicht gefolgt werden kann. Überzeugender ist demgegenüber die Qualifikation dieses Funktionsträgers von ERMACORA, Österreichische Verfassungslehre, 146, der den Landesamtsdirektor als (beamteten) Staatssekretär im Sinne des Art. 19 B-VG einordnet, da ihm eben auch in fachlicher Hinsicht Funktionen zukommen. PERNTHALER, Raumordnung II, 113, qualifiziert den Landesamtsdirektor - etwa für Oberösterreich, wohl weil er kraft landesverfassungsrechtlicher Regelung (Art. 44 Abs. 2 L-VG 1971) an den Sitzungen des Landtages bzw. der Landesregierung teilnimmt - als „politischen Beamten“ und will damit offenbar unter Bedachtnahme darauf, daß der Funktionsbereich des Landesamtsdirektors keinesfalls auf den inneren Dienst beschränkt sein, sondern auch in den Fachbereich (bundesverfassungsrechtlich jedenfalls hinsichtlich der mittelbaren Bundesverwaltung) reichen sollte, ähnliches zum Ausdruck bringen.

verwaltung zukommt¹¹⁾. Damit ist klargestellt, daß die fachliche Leitung des Amtes der Landesregierung nicht als Angelegenheit des inneren Dienstbetriebes angesehen werden kann, und zwar selbst dann nicht, wenn es sich noch um materielle Fragen der internen Willensbildung handelt¹²⁾. So muß etwa eine Weisung auf Nichterteilung einer Betriebsanlagengenehmigung aufgrund der Gewerbeordnung 1973 zwar dem Innenverhältnis zugeordnet werden, ist aber kein innerer Dienst im Sinne des § 1 Abs. 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925.

Der Funktionsbereich Innerer Dienstbetrieb steht somit im Kräftefeld zwischen der Landesregierung als oberstes Fachverwaltungsorgan im selbständigen Wirkungsbereich der Länder sowie dem Landeshauptmann als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung einerseits und dem Landeshauptmann als Vorstand bzw. dem Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung andererseits¹³⁾ 14). Ein bestimmter Einstieg in die Analyse bietet sich unmittelbar nicht an. Im folgenden soll daher vorrangig die Tendenz der Judikatur zum inneren Dienstbetrieb, die in Einzelfällen ergangen ist und vor allem das Verhältnis Dienstrecht - innerer Dienstbetrieb betrifft, sowie Aussagen der Lehre zum Problemkreis untersucht und analysiert werden. Die daraus ableitbaren allgemeinen Aussagen werden Ansätze für eine Reflexion am Maßstab des Verfassungstextes bieten. Von Bedeutung können hier vorrangig nur jene Judikate sein, die zu den für die Ämter der Landesregierungen geltenden Rechtsvorschriften ergangen sind. Wie sich zeigen wird, spielen aber die in der Judikatur allgemein herausgearbeiteten Grundsätze zu Fragen der Organisation und des inneren Dienstbetriebes eine wesentliche Rolle, so daß auch darauf einzugehen sein wird.

11) Dies unterscheidet sehr deutlich auch der VfGH in den Erkenntnissen Slg. 3681/1960, 5978/1969.

12) Siehe TRAXLER, Zur Abgrenzung von fachlichen und dienstrechtlichen Weisungen, dargestellt am Beispiel der Bundesgendarmarie, ÖJZ. 1973, 542.

13) Inwieweit der Funktionsbereich Innerer Dienst und der Funktionsbereich des Landeshauptmannes als Vorstand des Amtes der Landesregierung unterschiedliche Angelegenheiten betreffen, wird zu klären sein. Wenn RASCHAUER, Die obersten Organe der Landesverwaltung, in: ERMACORA u.a., Allgemeines Verwaltungsrecht, 379, aber auch hier von einer Hilfsorganfunktion des Landesamtsdirektors spricht (ähnlich auch ERMACORA, Österreichischer Föderalismus - Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, 142), so übersieht er, daß dies nur für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung ausgesprochen ist; die Leitung des inneren Dienstes ist hingegen gemäß § 1 Abs. 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925 „unter der unmittelbaren Aufsicht des Landeshauptmannes“ zu führen, ein Umstand, der Beachtung finden muß (s. dazu unten S. 46 ff).

14) Vergleicht man damit die Rechtslage auf der Ebene der Bundesministerien, so spielt eine derartige Abgrenzungsproblematik keine wesentliche Rolle: Der Bundesminister vereinigt in sich im wesentlichen und grundsätzlich alle der angesprochenen Funktionsbereiche: Er ist einerseits Fachbehörde gemäß Art. 69 B-VG, andererseits aber gemäß Art. 77 B-VG Vorstand und Leiter des inneren Dienstbetriebes seines Ministeriums.

3. Tendenzen in der Judikatur der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts

3.1 Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes

- a) In ständiger Judikatur bezeichnet der VfGH ganz allgemein die innere Einrichtung der Behörden, ihre Gliederung in Sektionen, Abteilungen usw. als eine Angelegenheit der Verwaltung, die durch interne Verwaltungsmaßnahmen geregelt werden kann, da sie mit der Frage der Zuständigkeit nichts zu tun hat¹⁵⁾. In Konsequenz dessen qualifiziert er auch die Geschäftsordnung und die Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung, die aufgrund des BVG BGBl.Nr. 289/1925 vom Landeshauptmann zu erlassen sind, als Angelegenheiten der inneren Organisation. Sie seien keine Rechtsverordnung und daher auch seiner Prüfungsbefugnis entzogen¹⁶⁾. Im Gegensatz dazu ordnet der VfGH die Geschäftsordnung und die Geschäftsverteilung der Landesregierung als Rechtsverordnungen ein, weil sie Zuständigkeitsregelungen enthalten und das Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter (Art. 83 Abs. 2 B-VG) berühren¹⁷⁾. Dies hält sich im Rahmen der Zuordnung aller Regelungen, die die Behördenzuständigkeit (etwa Verteilung der Zuständigkeiten auf Senate), bei Kollegialorganen die Zahl der Mitglieder oder die Schaffung von Berufungsinstanzen betreffen¹⁸⁾, als Angelegenheiten, die nicht zur internen Behördenorganisation gerechnet werden können.

In langjähriger Judikatur hat der VfGH¹⁹⁾ zur Nahtstelle zwischen den Behörden Landesregierung, einzelner ihrer Mitglieder und dem Landeshauptmann im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung und deren Geschäftsapparat, dem Amt der Landesregierung, nämlich der Approbationsbefugnis einzelner Beamter des Geschäftsapparates, die innere von der äußeren Organisation in der Weise abgegrenzt, daß er die Frage, wer zur „Geneh-

15) VfGH Slg. 1704/1948, 1727/1948, 2650/1954, 2709/1954, 5978/1969; jüngst Erk. v. 29. Jänner 1981, G 34/80, zum Amt der Landesregierung.

16) VfGH Erk. vom 9.10.1980, B 289/78, mit Bezugnahme auf VfGH Slg. 1283/1929, 7941/1976; ähnlich auch Erk. vom 27.6.1979, V 25, 26, 27/78, wenngleich in diesem Fall der VfGH von seinem Schema: gemäß Art. 139 B-VG überprüfbare Rechts- und Verwaltungsverordnungen - nicht überprüfbare generelle Akte der inneren Organisation („interne Verwaltungsmaßnahmen“) insoweit abzuweichen scheint, als er die Regelung eines Sachverhaltes, der wohl der inneren Organisation zugehört, nämlich die Form von Einsichtsvorschreibungen bei der Vorbereitung von Geschäftsstücken für die Sitzung der Landesregierung (Einsichtsvorschreibungen nicht mehr am Original, sondern Verwendung von Durchschriften für Vidierungsvermerke) zwar nicht als Rechtsverordnung, wohl aber als Verwaltungsverordnung qualifiziert und gemäß Art. 139 B-VG als überprüfbar ansieht (vgl. in diesem Zusammenhang auch die Kritik STOLZLECHNERS, ZfV 1976, 128).

17) VfGH Erk. vom 27.6.1979, V 25, 26, 27/78.

18) VfGH Slg. 3662/1959, 3994/1961.

19) VfGH Erk. vom 4.10.1979, B 8/78; Slg. 7642/1975, 7750/1976, 5978/1969 u.a.

migung“ einer Erledigung für die Landesregierung, einzelner Mitglieder der Landesregierung oder des Landeshauptmannes im Sinne des § 3 Abs. 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925 berufen ist, ebenfalls als eine innere Angelegenheit qualifiziert hat²⁰⁾.

Die Qualität und Reichweite innerorganisatorischer Verwaltungsmaßnahmen wird aus der Sicht des VfGH im Erkenntnis vom 18.6.1980, B 122/1979, deutlich. Gleichsam leitsatzartig und seine bisherige Judikatur zusammenfassend legt der VfGH dar, daß es den Organen des Staates freisteht, sofern das Gesetz nicht ausdrücklich anderes verfügt, ihre innere Organisation nach Belieben zu gestalten. „Um eine solche bloße innere Angelegenheit handelt es sich dann, wenn keine Rechte begründet werden.“ Diese Organisationsgewalt ist aber nach Auffassung des VfGH zwar gesetzfrei entfaltbar, aber nicht ungebunden: Einerseits ergibt sich eine (verfassungs-)gesetzliche Bindung aus dem Sachlichkeitsgebot (Art. 7 B-VG) und aus den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (Art. 126 b Abs. 5 und Art. 127 a Abs. 1 B-VG). Eine weitere Schranke für innerorganisatorische Maßnahmen sieht der VfGH darin, „daß nur die vom Gesetz hiezu Ermächtigten den Organwillen bilden und nach außen für die Verwaltungseinheit handeln dürfen“.

- b) In zahlreichen Erkenntnissen hat sich der VfGH mit der Verfügung über die dienstliche Verwendung eines Beamten beschäftigt und solche Verfügungen als Angelegenheiten des inneren Dienstes eingeordnet, die im besonderen im Anwendungsbereich des BVG BGBl.Nr. 289/1925 nicht in die Zuständigkeit der Landesregierung in Dienstrechtsangelegenheiten fallen. Grundsätzliche Bedeutung kommt hier vor allem dem Erk.Slg. 5296/1966 zu. Ganz allgemein leitet der VfGH darin aus Art. 106 B-VG und aus dem BVG BGBl.Nr. 289/1925 ab, daß die „Verfügung über die dienstliche Verwendung eines Beamten eine Angelegenheit des inneren Dienstes (ist); sie fällt nicht in die Zuständigkeit der Landesregierung in Dienstrechtsangelegenheiten“. Konkret erkennt der VfGH dann, daß der Leiter

20) Vgl. dazu die berechtigte Kritik von WALTER-MAYER, Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts², 36, die demgegenüber davon ausgehen, daß alle Vorgänge, die eine verwaltungsbehördliche Entscheidung unmittelbar beeinflussen, insbesondere die Frage, wem die Approbationsbefugnis zukommt, wegen ihrer Außenwirksamkeit nicht mehr dem inneren Dienstbetrieb zugeordnet werden können und auch zwingend einer gesetzlichen Regelung bedürfen. Dies ist wohl für den Bereich der Ämter der Landesregierungen nicht anzunehmen, weil eine zur Erteilung der Approbationsbefugnis ermächtigende Norm bereits im Verfassungsrang besteht. Konsequenz dieser Auffassung aber wäre, daß der Teil der Geschäftsordnung des Amtes der Landesregierung, in dem die Approbationsbefugnisse verliehen werden, nicht nur als interner Verwaltungsakt qualifiziert werden könnte, sondern als Rechtsverordnung, die diesbezüglich einer Kundmachung bedürfte und insbesondere auch voll der nachprüfenden Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof unterworfen wäre (so allgemein auch OBERNDORFER, ÖZW 1978, 96).

einer Abteilung und sein Stellvertreter vom Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor und nicht von der Landesregierung berufen werden, sofern nicht § 9 Abs. 3 letzter Satz ÜG 1920 zum Tragen kommt²¹⁾.

Aber nicht nur Funktionszuteilungen, wie die Betrauung mit der Leitung einer Abteilung des Amtes der Landesregierung, sondern auch die anderen Verfügungen über die Verwendung eines Beamten des Amtes der Landesregierung (Aufgabenzuteilung, Versetzung, Zuweisung eines Arbeitsplatzes) gehören zum inneren Dienstbetrieb. So hat der VfGH in seinem Erkenntnis Slg. 7244/1973 unter Verweis auf seine ständige Judikatur ausdrücklich betont, daß „die Versetzung eines pragmatischen Beamten auf einen anderen Dienstposten - sofern nicht eine besondere, anderslautende Dienstrechtsregelung besteht - eine Verfügung in Ausübung der Diensthoheit verbunden mit einem Dienstbefehl, also ein sogenannter innerer Verwaltungsakt ist“. Sie könne daher nur von den Organen verfügt werden, die zur Ausübung der Diensthoheit gegenüber dem betreffenden Beamten zuständig sind, im Bereich der Ämter der Landesregierungen eben nur vom Landeshauptmann oder Landesamtsdirektor, nicht von der Landesregierung²²⁾. Ausdrücklich leitet der VfGH dies aus Art. 106 B-VG und § 1 BVG BGBl.Nr. 289/1925 ab: „Dienstvorgesetzter der beim Amt der Landesregierung beschäftigten Landesbeamten ist der Landeshauptmann und nicht die Landesregierung.“

Der Anlaßfall des Erkenntnisses Slg. 7244/1973 zeigt aber insgesamt, daß der VfGH seine Abgrenzung tendenziell nicht daraus gewonnen hat, daß Versetzungen kraft verfassungsrechtlicher Anordnung im § 1 BVG BGBl. Nr. 289/1925 zum Funktionsbereich des Landeshauptmannes bzw. Landesamtsdirektors zählen. Seine ständige Judikatur zu den Versetzungen als interne Verwaltungsakte, auf die er sich im Erkenntnis Slg. 7244/1973 bezieht, baut nämlich darauf auf, daß durch Versetzungen kein neues Dienstverhältnis begründet bzw. daß das bestehende Dienstverhältnis nicht verändert wird. Versetzungsverfügungen seien daher keine Bescheide²³⁾. Es

-
- 21) Eine Ingerenz der Landesregierung auf die Verfügung über die dienstliche Verwendung eines Beamten im Bereich des Amtes der Landesregierung gemäß § 9 Abs. 3 ÜG 1920, der im § 1 Abs. 1 BVG BGBl.Nr. 289/1925 ausdrücklich als unberührt erklärt wird und festlegt, daß die Verfügung über die dienstliche Verwendung der Angestellten des Amtes der Landesregierung so zu erfolgen hat, wie sie bisher bezüglich der Landesangestellten erfolgt ist, schloß der VfGH - im Anlaßfall für die Steiermark - auf Grund entsprechender Erhebungen als nicht hinreichend erwiesen aus.
- 22) Die Landesregierung hatte die Versetzung bescheidförmig verfügt, und zwar in Anwendung des als Landesgesetz in Geltung stehenden § 67 DP i.d.F. der Novelle 1969. Diese Bestimmung war aber anlässlich dieses Beschwerdealles vom VfGH aufgehoben worden, sodaß er feststellte, daß es nunmehr keine gesetzliche Grundlage für eine Versetzung durch Dienstrechtsbescheid mehr gibt.
- 23) Verweise in VfGH Slg. 7244/1973 auf VfGH Slg. 3436/1958, 3493/1959 etc; gleich auch im Zusammenhang mit Dienstzuteilungen gemäß § 22 Abs. 3 Dienstpragmatik im Erk. vom 11.12.1978, B 294/77, 462/77.

wird also nicht verfassungsrechtlich umschriebener Funktionsbereich Innerer Dienst und Versetzung in Bezug gesetzt, sondern aus dem mangelnden Eingriff ins Dienstverhältnis die Qualität als interner Verwaltungsakt erschlossen, die erst die Zuständigkeit des Landeshauptmannes bzw. Landesamtsdirektors begründet.

Diese Tendenz der Judikatur setzt sich in seinem Beschluß Slg. 7381/1974 zu einem Beschwerdefall im Bereich des Amtes der o.ö. Landesregierung fort. Diesem Erkenntnis lag als Streitfall die Betrauung mit und die Abberufung von der Funktion eines Stellvertreters einer Abteilung, die jeweils vom Landesamtsdirektor verfügt worden waren, zugrunde. Der VfGH qualifizierte diese Verfügungen nicht als Bescheid, weil sie nicht in der äußeren Form eines Bescheides erlassen worden seien und auch nicht von der zur Setzung von Dienstrechtsbescheiden ausschließlich zuständigen Landesregierung stammen und wies die dagegen erhobene Beschwerde als unzulässig zurück. Ausdrücklich stellt der VfGH weiters fest, daß der Landesamtsdirektor zur Erlassung dienstlicher Bescheide nicht zuständig ist²⁴⁾. Mag auch der Begründungszusammenhang unbefriedigend, weil oberflächlich sein, erschließbar wird dadurch im Ergebnis immerhin klargestellt, daß diese Verfügung über die dienstliche Verwendung eines Bediensteten im Amt der Landesregierung nicht der Landesregierung zukommt, sondern dem Landesamtsdirektor.

Das Verhältnis zwischen Maßnahmen der inneren Organisation und dienstrechtlichen Akten im Zusammenhang mit Verfügungen über die dienstliche Verwendung von Beamten hat der VfGH in seinem Erkenntnis vom 4.10.1980, B 425/77, 453/77, am Beispiel der Neugliederung einer Verwaltungseinheit (nicht eines Amtes der Landesregierung) herausgearbeitet: Die Gliederung der Verwaltung stellt eine Regelung der inneren Einrichtung zur Besorgung der Verwaltungsaufgaben dar; es handelt sich somit um eine Regelung, die sich ausschließlich auf den inneren Dienstbetrieb bezieht. Niemandem steht ein Rechtsanspruch darauf zu, daß eine von Organen eines Amtes zu besorgende Angelegenheit innerdienstlich in einer bestimmten Abteilung des Amtes oder von bestimmten einer Abteilung zugeteilten Bediensteten besorgt (erledigt, unterfertigt) wird. Auch die Bediensteten haben keinen Rechtsanspruch darauf, die ihnen als Organwalter in ihrer dienstrechtlichen Stellung obliegenden Aufgaben im Rahmen ei-

24) Wenn man bedenkt, daß im Zeitpunkt der Erlassung der umstrittenen Verfügung § 67 DP i.d.F. der Dienstpragmatiknovelle 1969, BGBl.Nr. 148/1969, wonach unter bestimmten Voraussetzungen solche Verfügungen bescheidförmig zu ergehen haben, in Oberösterreich in Geltung stand, verwundert es, daß sich der VfGH damit überhaupt nicht auseinandergesetzt hat, war es doch immerhin möglich, daß die Verfügung bescheidförmig ergehen hätte müssen (so aber VwGH vom 24.3.1977, Z. 1011/74, wo die Abberufung von der Funktion als Stellvertreter des Polizeidirektors als bescheidförmig zu erlassender Akt eingeordnet wurde).

ner bestimmten inneren Organisationseinheit nachgehen zu können. Eine Neuorganisation des Amtes berührt daher die dienstrechtliche Stellung nicht, ungeachtet des Umstandes, daß in der Folge eine Änderung der dienstrechtlichen Stellung notwendig ist. Eine Ernennung, die sich auf eine Änderung der inneren Organisation der Verwaltung zurückführen läßt, kann daher nicht willkürlich sein²⁵⁾.

- c) Der VfGH hat sich auch noch mit weiteren Einzelfragen, die im Zusammenhang mit dem inneren Dienstbetrieb stehen, befaßt. So hat er etwa im Erkenntnis Slg. 3005/1956 zum Ausdruck gebracht, daß die Entbindung vom Amtsgeheimnis gemäß § 23 DP, die dem Dienstvorgesetzten obliegt, eine Maßnahme in Ausübung der Diensthoheit ist, die als Akt der Dienstaufsicht nach ihrer Wirkungsweise dem internen Dienstbereich angehört²⁶⁾.

In zahlreichen Erkenntnissen, so auch im Erkenntnis Slg. 3520/1959, ordnet der VfGH die Liquidierung (Flüssigmachung, Auszahlung) von Beamtenbezügen als einen innerdienstlichen, technischen Vorgang ein. Zwar sei über einen Anspruch auf Schaffung eines Titels (Anrechnung einer Vordienstzeit) oder Feststellung eines Titels oder auf Bemessung von Bezügen durch Bescheid zu erkennen. Die Schaffung des Rechtstitels für die Auszahlung von Bezügen - und damit auch die Feststellung eines bestehenden Rechtstitels - sei ebenso ein rechtlicher Vorgang wie die Bemessung von Beamtenbezügen. Durch die Liquidierung der Bezüge würden aber „Rechtsverhältnisse weder begründet, noch geändert, noch festgestellt“.

Als inneren Verwaltungsakt ohne Normgehalt wertet der VfGH in seinem Erkenntnis Slg. 4597/1963 weitere Maßnahmen gemäß § 89 Abs. 1 Dienstpragmatik²⁷⁾. Sie seien ein Ausfluß der Diensthoheit, die der Sicherung einer geordneten Amtsführung dienen. Ihrer Art nach können sie von anderen Zurechtweisungen nicht unterschieden werden, die der Dienstbetrieb mit sich bringe, sodaß sie nicht als Bescheid qualifiziert werden können und damit auch der Anfechtung vor dem VfGH nicht zugänglich seien.

-
- 25) So auch Slg. 4698/1964: Die Änderung der Geschäfts- und Personaleinteilung eines Amtes ist ein rein interner Behördenakt organisationsrechtlicher Art, der zwar die organisationsrechtliche Stellung, nicht aber die dienstrechtliche Stellung eines Beamten berührt.
- 26) Der VfGH kam vor allem deshalb zu diesem Ergebnis, weil Art. 20 B-VG ein verfassungsgesetzlich gewährleitetes Recht auf Entbindung von der Amtsverschwiegenheit nicht enthält. Bei dieser Bestimmung handle es sich um Organisationsrecht, da sie eine Verpflichtung der Verwaltungsorgane, nicht aber Rechte der Einzelpersonen (Verwaltungspublikum) festlege (s. auch VfGH Slg. 7455/1974).
- 27) Wonach u.a. das Recht des Vorgesetzten, Untergebenen Ungehörigkeiten in ihrer Amtsführung auszustellen, durch dieses Gesetz nicht berührt wird.

Zu § 112 Dienstpragmatik²⁸⁾ und § 145 Abs. 2 Dienstpragmatik²⁹⁾ stellt der VfGH in seinem Erkenntnis Slg. 5297/1966 klar, daß zur Erlassung derartiger Maßnahmen nicht die Landesregierung, sondern der Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung zuständig ist. Vorstand der Dienstbehörde eines Beamten des Amtes der Landesregierung und sein zur Führung der Dienstaufsicht berufener Vorgesetzter sei nämlich der Landeshauptmann.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch das Erkenntnis des VfGH Slg. 8299/1978, wo er Akte der Dienstaufsicht, die er ansonsten als normlose innerdienstliche, deshalb seiner Prüfungsbefugnis entzogene Verwaltungsakte qualifiziert, Normcharakter zuerkannt hat, im Anlaßfall als Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt im Sinne des Art. 144 Abs. 1 B-VG. Es handelt sich um den vorübergehenden zwangsweisen Entzug von privaten Schriftstücken in Ausübung der Dienstaufsicht, der zulässiger- und verfassungskonformerweise (kein unzulässiger Eingriff ins Eigentum) gestützt auf §§ 21, 22 und 24 Dienstpragmatik im Rahmen einer sachlich gebotenen Dienstaufsicht vom Dienstvorgesetzten, der gemäß § 112 Abs. 1 Dienstpragmatik gegebenenfalls Disziplinaranzeige zu erstatten hat, vorgenommen werden darf.

- d) Bedeutsames zur Abgrenzung des inneren Dienstbetriebes enthalten schließlich die Erkenntnisse Slg. 5984/1968 und Slg. 6950/1972: In beiden Judikaten unterscheidet der VfGH dahingehend, ob die Beamten in ihrer Eigenschaft als Organwalter oder in ihrer dienstrechtlichen Stellung betroffen sind. Die Abgrenzung der Zuständigkeit einer Disziplinarkommission betrifft die dienstrechtliche Stellung (Slg. 5984/1968) und nicht die Organfunktion; desgleichen zählt die Festlegung einer Meldepflicht über private Verkehrsunfälle bzw. strafrechtliche Verfahren gegen einen Beamten im Zusammenhang mit außerdienstlichen Vorgängen zum Dienstrecht (Slg. 6950/1972), da der Beamte nicht als Organwalter betroffen ist.

3.2 Die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes

- a) Die Aussagen des VwGH zu Fragen, die mit dem Funktionsbereich Innerer Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung im Zusammenhang stehen, liegen weitgehend auf der Linie der Judikatur des VfGH (so vor allem im

28) Wonach der Vorstand der Dienstbehörde nach Durchführung der etwa zur vorläufigen Klarstellung des Sachverhaltes erforderlichen Erhebungen eine Disziplinaranzeige im Dienstwege an die zuständige Disziplinarkommission zu übermitteln hat.

29) Wonach jeder unmittelbar oder mittelbar zur Führung der Dienstaufsicht berufene Dienstvorgesetzte berechtigt ist, die vorläufige Suspendierung eines Beamten zu verfügen.

unter 3.1. a angesprochenen Bereich). So ist er etwa - wie der VfGH - im Erkenntnis vom 16.6.1964, Z. 1216/1962, auch der Auffassung, daß Vorgesetzter sämtlicher Bediensteter des Amtes der Landesregierung der zur Leitung des inneren Dienstes des Amtes berufene Landesamtsdirektor (und nicht die Landesregierung) ist. Seinem Funktionsbereich hat der VfGH in diesem Erkenntnis etwa die Angelegenheiten der Qualifikationsbeschreibungen (Dienstbeurteilungen) zugeordnet. Anlaßfall für dieses Erkenntnis war die Frage, wer gemäß § 17 Abs. 1 der Dienstpragmatik, der in diesem Fall anzuwenden war, als Zwischenvorgesetzter eines einer Abteilung zugeordneten Beamten, der als Sekretär eines Mitgliedes der Landesregierung Dienst versah, anzusehen ist: Zwischenvorgesetzter ist nicht das Mitglied der Landesregierung (Anlaßfall: Landeshauptmann-Stellvertreter). Vorgesetzter in diesem Sinn ist vielmehr ausschließlich der Abteilungsvorstand bzw. diesem übergeordnet der Landesamtsdirektor kraft seiner durch die Spezialbestimmung des § 1 Abs. 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925 ihm ohne Einschränkung übertragenen „Leitung des inneren Dienstes“³⁰⁾.

- b) Im Bereich der Verfügungen über die dienstliche Verwendung von Beamten ging der VfGH im Erkenntnis Slg. 3490/A/1954 (also noch vor der Änderung des § 67 Dienstpragmatik durch die Dienstpragmatiknovelle 1969) - hier im Gegensatz zum VfGH - davon aus, daß die Versetzung eines Beamten mit dienstrechtlichem Bescheid vorzunehmen ist. Durch eine Versetzung gemäß § 67 Dienstpragmatik alte Fassung erhält der Beamte nämlich nicht bloß eine vorübergehende andere Verwendung (§ 22 Dienstpragmatik), sondern einen anderen Posten. Der Beamte hat bei der Versetzung eine Veränderung im Dienstverhältnis hinzunehmen, da ihm mit seiner Ernennung (Anstellung) ein bestimmter Dienstposten verliehen worden ist. Die Versetzung ist daher kein innerdienstlicher Akt³¹⁾. Daraus wird schon die Tendenz des VfGH sichtbar, eine Maßnahme dann als Dienstrecht einzuordnen, wenn eine gesetzliche Regelung im systematischen Zusammenhang mit dienstrechtlichen Vorschriften explizit oder erschließbar dafür die Bescheidform vorschreibt.

Dies wird vergleichsweise deutlich im Erkenntnis des VfGH vom 24.10.1979, Zl. 1687/1978. Unter Verweis auf das VfGH Erkenntnis Slg. 3436/1958 betont der VfGH darin, daß die Versetzung auf einen anderen Dienstposten nur die Zuweisung eines anderen Arbeitsplatzes ohne Änderung des bestehenden Dienstverhältnisses bedeutet. Dadurch wird weder ein dienstliches Verhältnis gestaltet noch ein bestehendes Dienstverhältnis verändert. Ein derartiger Verwaltungsakt besitzt keinen normativen Cha-

30) Vgl. dazu auch PERNTHALER, Raumordnung, II, 107, bei FN 565.

31) Im Anlaßfall handelt es sich um die Versetzung eines Landesbeamten von einer Landeshypothekenanstalt zu einer Abteilung des Amtes der Landesregierung, die nach Auffassung des VfGH zuständigerweise vom Landeshauptmann für die Landesregierung verfügt worden war.

rakter; es handelt sich vielmehr um eine Verfügung in Ausübung der Diensthoheit verbunden mit einem Dienstbefehl (sogenannter innerer Verwaltungsakt). Dies begründet er vor allem damit, daß eine dem § 67 Dienstpragmatik vergleichbare Bestimmung nicht anzuwenden war. Dienstzuteilungen gemäß § 22 Dienstpragmatik oder andere Verfügungen über die dienstliche Verwendung eines Beamten sind daher, soweit nicht eine dem § 67 Dienstpragmatik alte Fassung bzw. i.d.F. der Dienstpragmatiknovelle 1969 vergleichbare Regelung gilt, normlose innere Verwaltungsakte und keine dienstrechtlichen Maßnahmen³²⁾.

Diese in ständiger Judikatur gewonnene Generallinie wendet der VwGH auch unterschiedslos auf den Bereich der Ämter der Landesregierungen an. Aussagekräftigstes Beispiel dafür ist das Erkenntnis des VwGH vom 8.11.1973, Z. 1453, 1454/1973³³⁾. Der VwGH geht darin allgemein davon aus, daß Versetzungen im Anwendungsbereich des § 67 Dienstpragmatik i.d.F. der Dienstpragmatiknovelle 1969 bescheidförmig zu verfügte sind und daher keineswegs bloß in Ausübung der Diensthoheit ergangene innerdienstliche Akte darstellen. Sie gehören dem Dienstrecht an. In diesem Bereich sei aber ausschließlich die Landesregierung zuständig und nicht der Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung. Diese Zuständigkeit werde durch § 1 Abs. 1 BVG BGBl.Nr. 289/1925 nicht verschoben; dem Landeshauptmann kommen vielmehr keinerlei Entscheidungsbefugnisse in jenen Angelegenheiten zu, deren Vollziehung in die Zuständigkeit der Landesregierung fällt.

Aus diesem Judikat ergibt sich sohin im Umkehrschluß, daß bei Fehlen einer mit § 67 Dienstpragmatik vergleichbaren einfachgesetzlichen Bestimmung die Zuständigkeit des Landeshauptmannes wohl bejaht worden wäre³⁴⁾.

- c) Zur Einordnung der Entbindung von der Amtsverschwiegenheit gemäß § 23 Abs. 2 der Dienstpragmatik kommt der VwGH in seinem Erkenntnis Slg. 7389/1968 zu folgendem Ergebnis: Zum einen hat die Entscheidung (Verweigerung) über die Entbindung von der Amtsverschwiegenheit bescheidförmig zu ergehen. Es handelt sich um eine Dienstrechtsangelegenheit. Rechte eines Außenstehenden werden aber nicht berührt. Der Akt wird vom VwGH deshalb unter Berufung auf das VfGH Erkenntnis Slg.

32) Vgl. etwa VwGH Slg. 3114/A/1953, 5913/A/1962; Erkenntnis vom 27.5.1977, Z. 2768/76; Erkenntnis vom 16.6.1976, Z. 2065/75; Erkenntnis vom 29.3.1973, Z. 55/73; Slg. 7909/A/1970.

33) Anlaßfall: Versetzung eines Landesbeamten im Bereiche eines Amtes der Landesregierung durch den Landeshauptmann mit Bescheid gemäß § 67 Dienstpragmatik i.d.F. der Dienstpragmatiknovelle 1969.

34) Vgl. das oben zitierte VfGH Slg. 7381/1974 mit einer ähnlichen Tendenz.

3005/1956 als ein Akt der Dienstaufsicht, der nach seiner Wirkungsweise dem internen Dienstbereich zuzurechnen ist, eingeordnet. Auswirkungen auf einen Zivilprozeß seien lediglich Reflexwirkungen der dienstrechtlichen Entscheidung und besäßen keinen Eingriffscharakter in subjektive Rechte anderer Personen.

Sohin gilt ein Bescheid über die Verweigerung der Entbindung von der Amtsverschwiegenheit gegenüber dem betroffenen Beamten als Dienstrechtsbescheid. Gegenüber anderen Interessenten, etwa in zivilrechtlichen Verfahren, besitzt er aber keine Wirkung. Es handelt sich offenbar um eine Doppelwirkung, die außerhalb des dienstrechtlichen Bereiches gegenüber dem Verwaltungspublikum dem inneren Dienstbereich zuzurechnen ist.

3. 3 Schlußfolgerungen

Für die Abgrenzung des Funktionsbereiches Innerer Dienstbetrieb im Sinne des BVG BGBl.Nr. 289/1925 ergeben sich aus der Judikatur folgende Ansätze:

- a) Die Tätigkeit des Landeshauptmannes bzw. Landesamtsdirektors ist dadurch gekennzeichnet, daß ihre Akte keinen Normcharakter (Bescheid oder Verordnung) besitzen und daher nicht der Kontrolle durch die Gerichtsbarkeit unterliegen. Alles, was aufgrund einfachgesetzlicher Anordnung bescheidförmig zu verfügen ist, fällt jedenfalls in die Zuständigkeit der Landesregierung, im besonderen als Dienstrechtsbehörde. Spiegelbildlich zum formalen Ansatz grenzt die Judikatur weiters in der Weise ab, daß eine interne Maßnahme dann nicht vorliegt, wenn Rechte begründet werden. Beamte etwa müssen - soll es sich um eine Angelegenheit des inneren Dienstbetriebes handeln - in ihrer Funktion als Organwahrer und nicht als Rechtsträger betroffen sein.

Innerer Dienstbetrieb im Sinne des BVG BGBl.Nr. 289/1925 ist demnach gleichgesetzt mit dem Bereich normloser Verwaltungsakte der inneren Verwaltungsorganisation unterhalb der Verfassung, der allgemein als eigenständige Verwaltungsmaterie im Verfassungssystem abgegrenzt wird. Wird dieser Bereich verrechtlicht, so ist im selben Ausmaß auch der Vollzugsbereich innerer Dienstbetrieb im Sinne des BVG BGBl.Nr. 289/1925 verlassen. Rechtsvollzug kommt nur der Landesregierung zu und nicht auch dem Landeshauptmann bzw. dem Landesamtsdirektor. Sie können nur gesetzes- und gerichtsfrei handeln. Es wird damit dem Verfassungsbegriff „Innerer Dienst“ eine (negative) dynamische Qualität zugemessen.

- b) Der Landeshauptmann bzw. der Landesamtsdirektor³⁵⁾ sind nach Auffassung beider Gerichtshöfe insoweit die Dienstvorgesetzten aller Bediensteten

35) S. zum Verhältnis Landeshauptmann - Landesamtsdirektor unten.

ten des Amtes der Landesregierung, als nicht deren Dienstverhältnis gestaltet wird.

- aa) Nach der Judikatur des VfGH ist dies ausdrücklich oder erkennbar dann der Fall, wenn es sich etwa um Verfügungen über die dienstliche Verwendung eines Bediensteten handelt, die unmittelbar seine dienstrechtliche Stellung nicht berührt.

Dazu zählt die nichtbescheidförmige Betrauung mit der Funktion eines Leiters (Stellvertreters) einer Abteilung und jede andere nichtbescheidförmige Verwendungszuteilung bzw. -änderung (wie eine Versetzung zu einer anderen Abteilung, eine vorübergehende Dienstzuteilung oder Verwendungsänderung). Weiters rechnet der VfGH ausdrücklich die **Dienstaufsicht** über einen Bediensteten dem Funktionsbereich Innerer Dienstbetrieb zu, wobei dazu auch die Erhebung der Disziplinaranzeige und die vorläufige Suspendierung zählen.

- bb) Nach der Judikatur des VwGH rechnen ausdrücklich zum inneren Dienstbetrieb die Dienstaufsicht sowie Verfügungen über die Verwendung von Beamten (wie Verwendungszuweisungen und vorübergehende Dienstzuteilungen), sofern sie nicht kraft einfachgesetzlicher Regelung (ausdrücklich oder erschließbar) bescheidförmig zu ergehen haben. Nicht zum inneren Dienstbetrieb im Sinne des BVG BGBl.Nr. 289/1925 gehören daher z.B. alle Verfügungen über die dienstliche Verwendung von Bediensteten, wenn sie sich als Maßnahmen im Sinne des § 67 Dienstpragmatik alte und neue Fassung darstellen (Versetzungen, Verwendungsänderungen) und daher bescheidförmig zu verfügen sind.

Die Judikatur der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts zum inneren Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung läßt auf eine ungenügende Auslotung der Probleme im Grundsätzlichen schließen. Folgt man z.B. der Judikatur des VwGH zu Versetzungen gemäß § 67 Dienstpragmatik i.d.F. der Dienstpragmatiknovelle 1969 und zu Versetzungen, auf die keine Norm im Sinne des § 67 Dienstpragmatik anzuwenden ist, so läge etwa im letzten Fall eine Angelegenheit des inneren Dienstbetriebes vor, sodaß im Bereich der Ämter der Landesregierungen der Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor zuständig wäre und nicht die Landesregierung. Sobald aber - wie dies beim Amt der o.ö. Landesregierung der Fall ist - vom Landtag eine gesetzliche Regelung nach dem Muster des § 67 Dienstpragmatik i.d.F. der Dienstpragmatiknovelle 1969 erlassen wird, wäre zur Versetzung - sofern nunmehr bescheidförmig vorzunehmen - die Landesregierung, und zwar als Dienstrechtsbehörde, zuständig. Es hätte also der einfache Gesetzgeber in Konsequenz der Auffassung des VwGH bzw. des VfGH etwa als Dienstrechtsgesetzgeber in der Hand, den verfassungsrechtlich geregelten Funktionsbereich Innerer Dienst in eine Dienstrechtsangelegenheit umzu-

wandeln und dadurch die Zuständigkeit der Landesregierung als Vollzugsorgan zu begründen³⁶⁾. Es scheint aber mehr als fraglich, ob eine derartige Dispositionsbefugnis des einfachen Gesetzgebers, die letztlich auf eine Verfassungsgesetzgebung durch einfaches Gesetz³⁷⁾ hinausläuft, besteht.

Diese Judikatur wirft daher die grundlegende Frage auf, ob der Landtag im Anwendungsbereich des BVG BGBl.Nr. 289/1925 überhaupt Gestaltungsbefugnisse besitzt, erscheint doch prima vista die Zuständigkeitsverteilung selbst im Verfassungstext wohl ausreichend genug klargestellt. Beim Versuch einer Beantwortung dieser Frage wird sich auch ergeben, welche Qualität der innere Dienstbetrieb als Vollzugsaufgabe besitzt und ob er - was als These nicht so von vornherein ausgeschlossen werden soll - tatsächlich seinem Wesen nach, wie er als Zuständigkeitsumschreibung im BVG BGBl.Nr. 289/1925 Verwendung fand, nur dort angesiedelt werden kann, wo einfachgesetzliche Regelungen (noch) nicht bestehen. Weiters stellt sich in der Folge die Frage, ob der einfache Gesetzgeber auch den hier zuständigen Verwaltungsorganen Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor das Instrumentarium der Hoheitsverwaltung verfügbar machen kann. Mit anderen Worten geht es insgesamt darum, in welchem Verhältnis der verfassungsrechtliche Begriff „Innerer Dienst“ und die von der Judikatur verwendeten Begriffe „Akt des internen Dienstbereiches“, „innerer Verwaltungsakt“ als Bezeichnung für normlose, d.h. ihrer Prüfungsbefugnis entzogene Maßnahmen, zueinander stehen. Darauf aufbauend wird Vollzug des inneren Dienstbetriebes und Dienstrechtsvollzug zueinander in Beziehung zu setzen sein. Ist hier Klarheit geschaffen, wird es unschwer möglich sein, wichtige, bereits von der Judikatur angesprochene Bereiche des inneren Dienstbetriebes des Amtes der Landesregierung konkret und dem Grundsatz nach einzuordnen.

36) Eine solche Variabilität des Funktionsbereiches Innerer Dienst hält auch TRAXLER, ZfV 1977, 272, für problematisch, wobei er aber lediglich für eine Wesensgehaltsperte nach dem Muster der Grundrechte (Art. 5 StGG) eintritt. Ganz abgesehen davon, daß Grundrechte und Funktionsbereiche keine vergleichbaren Sachverhalte darstellen, ist zu bedenken, daß Art. 5 StGG unter Gesetzesvorbehalt steht, während der innere Dienst im Sinne des BVG BGBl.Nr. 289/1925 ohne eine derartige Einschränkung formuliert ist, sodaß Beschränkungen des einfachen Gesetzgebers eigentlich nur derart ableitbar sind, daß er im Bereich des inneren Dienstes überhaupt nicht tätig werden darf, wie dies etwa ZLUWA, Gilt Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG?, ÖJZ 1971, 65, FN 61, - wenn auch ohne Begründung - annimmt, wenn er meint, daß „dem Bereich des Amtes der Landesregierung die Rechtsquelle ‚Gesetz‘ überhaupt, also auch dem Landesgesetzgeber, verschlossen ist“.

37) Vgl. dazu auch KORINEK, Das Gesetzesprüfungsrecht als Kern der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Salzburger Symposium zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung, 1980, 109, der GÜNTHER WINKLER zitiert: „Die Allgemeinheit der verfassungsrechtlichen Normierung bedeutet ‚nicht Beliebigen, sondern inhaltlich Bestimmbares‘ und bewirkt keinesfalls die ‚Öffnung zum freien Belieben des einfachen Gesetzgebers‘ und damit die Grenzen des einfachen Gesetzgebers überzeugend offenlegt.

4. Innerer Dienstbetrieb - Organisationsgewalt der Verwaltung - Gesetz

Das BVG BGBl.Nr. 289/1925 ist dem Organisationsrecht zuzuordnen, und zwar dem Bereich der inneren Verwaltungsorganisation³⁸⁾. Charakteristisch für diesen Bereich, der begrifflich als innerer Dienstbetrieb einer Verwaltungseinheit erfaßt wird, ist der Umstand, daß trotz des umfassenden Wortlautes des Art. 18 Abs. 1 B-VG („Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden.“) für das Vollzugshandeln keine gesetzliche Grundlage erforderlich ist³⁹⁾. Historisch geht dies zurück auf die Vorstellung weitgehend gesetzlich ungebundener „Organisationsgewalt“ der Verwaltungsführung, wobei aus aktueller Sicht maßgebend für deren beschränkten Fortbestand in der österreichischen Rechtsordnung⁴⁰⁾ die Überlegung war, „daß dort kein Bedürfnis nach gesetzlicher Regelung besteht, wo die Organisation der Verwaltung für die Rechte und Pflichten des Einzelnen“ im Außenverhältnis, also für das Verwaltungspublikum, „nicht von Belang ist“⁴¹⁾.

Aus diesen Formulierungen wird deutlich, daß die Frage der Gesetzesgebundenheit der Organisationsgewalt nur so beantwortet werden kann, daß sie, soweit sie sich im inneren Dienstbetrieb entfaltet, aus der Sicht des Verwaltungspublikums mangels Außenwirkung keines Gesetzes bedarf; keineswegs ist aber zum Ausdruck gebracht, daß die Organisationsgewalt im Inneren einer Behörde gesetzlicher Einbindung nicht unterworfen werden darf, daß also generell und von Verfassungs wegen der Verwaltung - wenigstens im Bereich innerer Organisationsgewalt - ein gesetzessfreier

38) ADAMOVICH - FUNK, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1980, 43, 88. Ursprünglich war beabsichtigt, gestützt auf Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG i.d.F. vor der B-VG Novelle 1974 die Einrichtung der Ämter der Landesregierungen durch einfaches Bundesgrundsatzgesetz zu regeln. Wie PURTSCHER, Die Organisationshoheit und der Behördenbegriff in der mittelbaren Bundesverwaltung, JBl. 1980, 337 ff, 342 ff, nachgewiesen hat, wurde der Verfassungsrang deshalb als erforderlich erachtet, weil darin gesetzessvertretende Verordnungen vorgesehen waren und deshalb ansonsten in die Ausführungskompetenz der Länder eingegriffen worden wäre.

39) So ANTONIOLLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 142, für die Regelung des inneren Dienstbetriebes: Er bedarf keines Gesetzes. RILL, Gliedstaatsverträge, 288 f; REINBERG, ZfV 1977, 401 f; anders STOLZLECHNER, ZfV 1976, 128, m.w.N. hinsichtlich des Trends in der Lehre. Eine zwangsläufig verdünnte Legalitätsbindung sieht MATZKA, Organisationskreation in der österreichischen Verwaltungsrechtsordnung, JBl. 1980, 518, gegeben.

40) ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht, 142; FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts¹⁰, 437, hält eine weit über den inneren Dienstbetrieb hinausgehende gesetzessfreie Organisationsgewalt der Verwaltung für sachlich unbedingt erforderlich, um im modernen Staat eine ausreichende organisatorische Elastizität angesichts häufig wechselnder Erfordernisse sicherzustellen. Anders WEILER, Behördenorganisation im Rechtsstaat, in: 60 Jahre Österr. Patentamt, 1959, 168 ff, 169, der jenen Unrecht gibt, die meinen, der Gesetzgeber könne die Organisationsgewalt nicht sachgerecht ausüben.

41) So ADAMOVICH - FUNK, Verwaltungsrecht, 88. Zum Verwaltungspublikum in diesem Sinn zählen auch die Bediensteten des Amtes der Landesregierung in einem noch näher klarzulegenden Ausmaß.

Raum garantiert ist⁴²⁾. Ganz allgemein ist dies aus der Kompetenzverteilung zur Gesetzgebung und Vollziehung betreffend die Organisation der Verwaltung, wie etwa aus Art. 10 Abs. 1 Z. 14 B-VG (Organisation und Führung der Bundespolizei und Bundesgendarmerie), zu erschließen, die sich eben nicht nur auf die für das Verwaltungspublikum bedeutsame äußere Organisation (Schaffung einer Behörde, Zuständigkeitsabgrenzung etc.) bezieht: Angelegenheiten des Art. 10 Abs. 1 Z. 14 B-VG (Organisation und Führung der Polizei) sind „in der Regel innerdienstlicher Natur“⁴³⁾. Dem Gesetzgeber ist es daher nicht verwehrt, innere Organisationsstrukturen zu erfassen, ohne daß er - nimmt man den Standort der herrschenden Doktrin - dies im vollen Ausmaß muß, sowie er umgekehrt aber verpflichtet ist, ausreichend zu determinieren, wenn durch einen Staatsakt außerhalb der Verwaltung Stehende betroffen sind⁴⁴⁾. Wenn nun dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit offensteht, gesetzlich den inneren Organisationsbereich zu regeln, so muß es ihm auch möglich sein, gegenüber den zur Ausübung der bisher gesetzlich ungebundenen⁴⁵⁾ Organisationsgewalt Berufenen in Ergänzung zu den Pflichten (Weisungsunterworfenheit) den Betroffenen auch Rechte einzuräumen, deren Schutz letztlich den Gerichtshöfen öffentlichen Rechts überantwortet wird. Denn gerade dies ist ja auch der immanente Sinn jeder gesetzlichen Regelung. Mit anderen Worten: Auch im Bereich innerer Organisation kann eine - wenn auch von Verfassungen wegen nicht zwingend gebotene - rechtsstaatliche Einbindung durch demokratische Unterwerfung mittels Gesetz eintreten⁴⁶⁾. Dabei muß nicht nur der begrüßenswerte leitende Gedanke einer solchen Entwicklung die Beseitigung vorrechtsstaatlicher Enklaven⁴⁷⁾ sein: Maßstab der Rechtsstaatlichkeit ist nämlich rechtsdogmatisch gese-

42) In diesem Sinn WENGER, Grundfragen und Grundbegriffe des Organisationsrechts, in: ERMACORA u. a. (Hrsg), Allgemeines Verwaltungsrecht, 348, und ANTONIOLLI, Verwaltungsrecht, 142, FN 4, wenn er darauf verweist, daß die Verwaltungsverfahrensgesetze viele Regelungen des inneren Dienstbetriebes enthalten, die ohne weiteres in einer Geschäftsordnung oder Büroordnung geregelt sein könnten. Im übrigen weist ERMACORA, Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16, 203, nach, daß auch in der Monarchie die Organisationsgewalt dem Herrscher nur so weit oblag, als nicht Verfassung und Gesetz einen Vorbehalt machten.

43) So VfGH Slg. 6913/1972. Auch WEILER, Behördenorganisation, 170, entnimmt dies der Kompetenzverteilung. Zum Charakter der Kompetenzverteilung als Ermächtigungskanon vgl. u.a. SCHÄFFER, Die Interpretation, in: SCHAMBECK (Hrsg.), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, 1980, 66.

44) Vgl. zusammenfassend MATZKA, JBl. 1980, 517, und VfGH Erkenntnis vom 18.6.1980, B 122/79.

45) Bindungen ergeben sich jedenfalls ohnehin aus dem Sachlichkeitsgebot (Art. 7 B-VG) und aus den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung (Art. 126 b Abs. 5 und Art. 127 a Abs. 2 B-VG): VfGH-Erkenntnis vom 18.6.1980, B 122/79. Es geht hier um die Gesetzmäßigkeit und nicht um die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns (vgl. dazu MERKL, Allgemeines Verwaltungsrecht, 162 ff). Zum Sachlichkeitsgebot als allgemeine Verfassungsrichtlinie s. etwa SCHÄFFER, Interpretation, 75.

46) Vgl. zu dieser teleologischen Ausrichtung des Legalitätsprinzips RILL, Gliedstaatsverträge, 288.

47) ADAMOVICH - FUNK, Verwaltungsrecht, 203, mit Bezug auf historisch überkommene Gewaltverhältnisse, in denen sich etwa auch Beamte noch befinden.

hen die positivierte Verfassung, die - mag dies auch verfassungspolitisch und rechtsvergleichend kritikwürdig sein - im inneren Dienstbetrieb zwar eine „freiwillige“ Ausdifferenzierung akzeptiert, sie aber im Sinn eines verfassungsfesten Mindeststandards nicht zwingend gebietet. Verfassungsrechtlich unproblematisch erscheint demnach etwa eine einfachgesetzliche Regelung im Bereich der inneren Organisation, die den bei einer Abteilung tätigen Bediensteten ein durchsetzbares Anhörungsrecht im Fall der Auflösung dieser Abteilung einräumt⁴⁸⁾. Faßt man zusammen, so ergibt sich, daß überall dort, wo am Maßstab des herkömmlichen Verfassungsverständnisses Außenwirkungen gegeben sind, auch die Organisation gesetzlich zu regeln ist, wo nicht, dort kann Außenwirkung aber einfachgesetzlich hergestellt werden.

Die gesetzliche Regelung bisher verfassungskonformerweise frei entfaltbarer innerer Organisationsgewalt vermag aber augenscheinlich nicht den Charakter derartiger Regelungen zu verändern: Sie bleiben Angelegenheiten der inneren Organisation der Verwaltung⁴⁹⁾, die - wie dargestellt - im Gegensatz zu den umfassend auf Außenwirkung hin orientierten Angelegenheiten der Kompetenztatbestände des materiellen Verwaltungsrechts⁵⁰⁾ jedenfalls „sehr verdünnter“ Legalitätsbindung unterworfen ist. Der einfache Gesetzgeber, der aus der Sicht der Verfassung, insbesondere aus dem Blickwinkel des Legalitätsprinzips (Art. 18 B-VG), eine „freiwillige“ Leistung erbracht hat, kann umgekehrt nämlich dann auch nicht verpflichtet sein, eine gesetzliche Einbindung der inneren Organisationsgewalt aufrechtzuerhalten. Der Bereich innerer Organisation erscheint auf Verfassungsebene daher nicht als dynamische, sondern prinzipiell als statische Größe.

Setzt man das BVG BGBl.Nr. 289/1925 zu dieser allgemeinen, dem B-VG 1920 entnehmbaren Systematik in Beziehung, so erscheint es geradezu als Ausdruck des überkommenen und heute noch kraft verfassungsrechtlicher Verfestigung geltenden Verständnisses von der Organisationsgewalt der Verwaltung, wie sie für den in-

48) Durchsetzbare Rechtspositionen ließen sich sachadäquat etwa so gestalten, daß Feststellungsansprüche im nachhinein eingeräumt werden, die dann zur Kontrolle der organisationsrechtlichen Maßnahmen im Hinblick auf Willkür führen können. Rechtspolitisch unbefriedigend aus dieser Sicht etwa VfGH Erkenntnis vom 4.10.1980, B 452/77, B 453/77: Eine dienstrechtliche Maßnahme war nicht willkürlich, weil sie durch eine Änderung der Organisation bedingt war, ohne daß aber entsprechend der herrschenden Auffassung die Organisationsänderung selbst auf willkürliches Vorgehen überprüft wurde. Dazu ADAMOVICH - FUNK, Verwaltungsrecht, 204, die auf sachadäquate Instrumentierungen „mittelbaren“ Rechtsschutzes hinweisen, sowie FUNK, Der Individualantrag auf Normenkontrolle, in: Auf dem Weg zur Menschenwürde und Gerechtigkeit, FS Klecatsky, 1. Teilband, 1980, 293 f.

49) So auch ERMACORA, VVDStRL 16, 231.

50) ADAMOVICH - FUNK, Verwaltungsrecht, 43, unterscheiden materielles Recht, Organisationsrecht und Verfahrensrecht.

neren Dienstbetrieb aufrechtgeblieben ist⁵¹⁾. In keiner anderen Verfassungsvorschrift wird derart ausdrücklich Verwaltungsorganen selbst die innere Gliederung und Geschäftseinteilung des Amtes zugeordnet, wie hier im Falle des Landeshauptmannes als Vorstand des Amtes der Landesregierung. Die ursprünglich als Bundesgrundsatzgesetz gemäß Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG konzipierte Organisationsvorschrift geht freilich weiter. Sie wurde - wie erwähnt - im Rang eines Verfassungsgesetzes erlassen, weil im Gegensatz etwa zu den Bundesministerien, deren Einrichtung⁵²⁾ gemäß Art. 77 Abs. 2 B-VG sogar vorrangig durch Bundesgesetz zu erfolgen hat, hier wesentliche, ansonsten dem einfachen Landesgesetzgeber zukommende Ingerenzmöglichkeiten beseitigt werden sollten: Wegen der ausdrücklichen bundesverfassungsrechtlichen Ermächtigung des Landeshauptmannes zur Erlassung der Geschäftseinteilung und Geschäftsordnung des Amtes der Landesregierung ist es daher „dem einfachen Gesetzgeber verwehrt, Abteilungen des Amtes der Landesregierung zu schaffen oder ihnen Geschäfte zuzuweisen“⁵³⁾. Das Verfassungsprinzip der grundsätzlich gesetzestfrei entfaltbaren, aber gesetzlich unterwerfbaren Organisationsgewalt der inneren Verwaltung ist hier insoweit abgewandelt, als im Ausmaß der Ermächtigung des Landeshauptmannes eine Bindung durch einfaches Gesetz ausgeschlossen ist⁵⁴⁾. Abgesehen von diesen gesetzvertretenden Funktionen des Landeshauptmannes als Vorstand des Amtes der Landesregierung handelt es sich hier also um Vollzugsaufgaben, deren Besonderheit darin liegt, daß gesetzliche Regelungen hier nicht Bedingung, sondern lediglich Schranken für das - wenn gesetzestfrei, dann jedenfalls auch gerichtestfrei - Vollzugshandeln im Bereich des inneren Dienstbetriebes darstellen. Dem Grundsatz nach kann es nach allem daher dem einfachen Landesgesetzgeber nicht verwehrt sein, auch im Bereich der Ämter der Landesregierungen die Organisationsgewalt einzubinden, die Ausübung dieser Gewalt durch Landeshauptmann oder Landesamtsdirektor gesetzlich zu regeln, ihnen gegenüber Rechtspositionen zu schaffen und deshalb auch die Rechtssatzform

51) Ein Indiz dafür ist auch der Umstand, daß in der Fassung der Vorentwürfe, die den Beratungen des Verfassungsausschusses zugrundelagen, im Art. 106 B-VG durchwegs von „Dienstbetrieb“ die Rede war (vgl. ERMACORA, Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht (1920), 1967, passim). ERMACORA, VVDStRL 16, 201 ff, weist nach, daß seit jeher die Organisationsgewalt als „eine besondere Funktion in der Verwaltung angesehen (wird), die innere Organisation zu gestalten“. Innerer Dienst(betrieb) und Organisationsgewalt meinen daher dasselbe. Zur besonderen Bedeutung der Materialien als Interpretationshilfe bei der Auslegung der Bundesverfassung vgl. ERMACORA, Zur Entstehung, in: SCHAMBECK (Hrsg.), Bundes-Verfassungsgesetz (FN 43), 6, und SCHÄFFER, Interpretation, 62, der den historischen Bezug der Verfassung als legitimen Gesichtspunkt der Verfassungsinterpretation bezeichnet.

52) Dies ist, wie MATZKA, JBl. 1980, 512, neuerdings nachwies, der Bereich innerer Organisationsstrukturen (Geschäftsordnung, -verteilung, Ablauforganisation), der hier in Frage steht.

53) VfGH Slg. 3681/1960.

54) Gleicher Ansicht auch PERNTHALER, Raumordnung II, 183; derselbe, Zuständigkeitsverteilung, 15. Ohne Begründung anders - wie erwähnt (s. o. FN 36) - ZLUWA, ÖJZ 1971, 65, FN 61, unter Bezugnahme auf VfGH Slg. 3681/1960. Diesem Erkenntnis des VfGH kann aber eine derart weitgehende Aussage keinesfalls entnommen werden.

Bescheid vorzusehen. Umgekehrt ist es ihm aber von Verfassungen wegen möglich, die innere Organisationsgewalt auch wieder freizugeben.

Dem BVG BGBl.Nr. 289/1925 ist in Folge dessen tendenziell ein Zweifaches entnehmbar: Einerseits begründet es ausdrücklich die Zuständigkeit des Landeshauptmannes bzw. Landesamtsdirektors zur Wahrnehmung der Vollzugsaufgaben des inneren Dienstbetriebes des Amtes, ohne daß aus dem Wortlaut oder aus dem systematischen Zusammenhang irgendein Indiz dafür ersichtlich wäre, daß der Umfang durch den einfachen Gesetzgeber beliebig verändert werden könnte. Gerade der systematische Zusammenhang zeigt, daß andererseits die Qualität dieser Aufgabewahrnehmung derart bestimmt ist, daß sie gesetz- und gerichtsfrei wahrgenommen werden kann, aber von Verfassungen wegen nicht zwingend muß. Aus der Sicht der Zuständigkeit der Landesregierung kann daraus gefolgert werden, daß in ihren Vollzugsbereich mit dem Inkrafttreten des BVG BGBl.Nr. 289/1925 dem Grundsatz nach jedenfalls alle Angelegenheiten fallen sollten, die dem Außenbereich zugerechnet wurden, das ist jener Verwaltungsbereich, wo zwingend gesetzliche Regelungen und die gerichtliche Kontrolle wirken müssen. Soll daher der Funktionsbereich Innerer Dienstbetrieb im Sinne des BVG BGBl.Nr. 289/1925 etwa vom Zuständigkeitsbereich der Landesregierung als Dienstrechtsbehörde abgegrenzt werden, kann es nicht ausreichen, darauf abzustellen, ob als Ergebnis der Entwicklung auf der Ebene der einfachen Gesetzgebung Maßnahmen, die von Verfassungen wegen gesetz- und gerichtsfrei gesetzt werden können, nunmehr in Bindung an einfachgesetzliche Regelungen bescheidförmig zu ergehen haben. Ein derartiger Schluß von der Form des Verwaltungsaktes auf die Zuständigkeit zu seiner Erlassung und umgekehrt erweist sich damit als Zirkelschluß und vermag nichts darüber auszusagen, in wessen Zuständigkeitsbereich eine Angelegenheit fällt: Eine solche Abgrenzung ist nur nach inhaltlichen Gesichtspunkten möglich, also nur derart, ob und in welchem Ausmaß es sich nach herkömmlichem Verfassungsverständnis um eine Angelegenheit des inneren Dienstbetriebes handelt.

Ausgangspunkt für die folgenden Überlegungen ist daher weiterhin die Grenzziehung zwischen Innenbereich und Außenbereich der Verwaltung. Als hier maßgeblicher Außenbereich kann aber nicht die einfachgesetzliche Rechtslage, sondern nur jener Bereich verstanden werden, der von Verfassungen wegen jedenfalls als solcher anzusehen ist und daher auch im vollen Ausmaß der Legalitätsbindung einschließlich gerichtlicher Kontrolle unterworfen sein soll. Dies ist zu bedenken, wenn das weiterhin offene Verhältnis zwischen Landeshauptmann und Landesamtsdirektor als Vollzugsorgane des inneren Dienstbetriebes und der Landesregierung als Vollzugsorgan im Bereich des Dienstrechtes, soweit es zwingend als Außenbereich konstituiert ist, geklärt werden soll. Die Verfügung über die dienstliche Verwendung der Bediensteten des Amtes der Landesregierung steht dabei zwangsläufig im Vordergrund.

5. Innerer Dienstbetrieb und Dienstrechtsvollzug

- a) Der Bereich Innerer Dienstbetrieb und der Dienstrechtsvollzug erscheinen in der Judikatur als einander ausschließende Vollzugsbereiche. Am deutlichsten kommt dies im Erkenntnis des VwGH vom 8.11.1973, Z. 1453, 1454/1973, zum Ausdruck. Diese konträre Relation klingt aber auch beim VfGH an, wenn er die Versetzung eines Beamten im Erkenntnis Slg. 7244/1973 nur unter dem Vorbehalt einer anderslautenden Dienstrechtsregelung dem Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor zuordnet. Beide Gerichtshöfe setzen sich damit aber in Widerspruch zu der eigenen Judikatur im Zusammenhang mit der Frage, wer Dienstvorgesetzter der Bediensteten des Amtes der Landesregierung ist. Nach übereinstimmender und überzeugender Auffassung der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts sind dies der Landeshauptmann und der Landesamtsdirektor, die sohin z.B. für die Dienstbeschreibungen (§ 18 Dienstpragmatik) und für die Dienstaufsicht im allgemeinen verbunden mit der ausschließlichen Zuständigkeit zur Erhebung der Disziplinaranzeige (§ 112 Dienstpragmatik) bzw. zur vorläufigen Suspendierung (§ 145 Abs. 2 Dienstpragmatik) zuständig sind und hier gesetzlich erfasste Vollzugsaufgaben wahrzunehmen haben⁵⁵⁾. Unmittelbar einsichtig ist, daß die von der Judikatur so zugeordneten Tatbestände seit jeher als Dienstrechtsangelegenheiten im Sinne des Kompetenztatbestandes „Dienstrecht“ gemäß Art. 21 Abs. 1 B-VG anzusehen waren, wie dessen ursprüngliche Fassung „Dienstrecht, einschließlich des Besoldungssystems und des Disziplinarrechtes“ beweist. Dienstrechtsvollzug, verstanden als Vollzug von Dienstrechtsvorschriften, stand und steht daher auch dem Landeshauptmann bzw. Landes-

⁵⁵⁾ Die Judikatur findet ihre Bestätigung in den Materialien zum Art. 106 B-VG. Den Verhandlungen des Verfassungsausschusses lag nämlich (auch) folgende Formulierung zugrunde: „Zur Leitung des gesamten inneren Dienstbetriebes der Landesregierung wird ein dem Stand der rechtskundigen Verwaltungsbeamten angehörender Landesamtsdirektor bestellt; er ist der unmittelbare Vorgesetzte aller Landesangestellten und hat für einen einheitlichen und geregelten Geschäftsgang in sämtlichen Zweigen der Landesverwaltung zu sorgen.“ (Zitiert nach SCHMITZ, Landesamtsdirektor, 42). Der Entfall des zweiten Halbsatzes erfolgte nicht deshalb, weil der Landesamtsdirektor nicht der Dienstvorgesetzte der Bediensteten sein sollte. Dadurch sollte vielmehr der Forderung, neben dem Landesamtsdirektor die selbständige Stellung eines Landesbaudirektors zu schaffen, offenbar wenigstens optisch Rechnung getragen werden (siehe dazu die Darstellung bei SCHMITZ, Landesamtsdirektor, 40, 43, sowie ERMACORA, Quellen, 128, 332 f. und ZLUWA, JBl. 1972, 254, FN 66). Siehe auch ADAMOVICH - FUNK, Verwaltungsrecht, 284, in Verbindung mit dem Hinweis, daß die Ernennung von Landesbeamten (offensichtlich gemeint die dienstrechtliche Ernennung und nicht die Funktionsbetrauung) der Landesregierung obliegt. Neben Geschäftsverteilung und Personalzuweisung führt ULBRICH, Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechts, 1904, 100, auch die Dienstaufsicht also sog. Regiminalfunktionen des Landeschefs an, die als Vorbild für den Funktionsbereich Innerer Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung erscheinen. Die Stellung des Landeschefs dürfte nämlich beispielhaft für die Stellung des Landeshauptmannes einerseits als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung und andererseits als Vorstand des Amtes der Landesregierung gewesen sein: Der Landeschef war der oberste Beamte der Staatsverwaltung in den Ländern, dem als Geschäftsapparat die Statthalterei zugeordnet war, die ihrerseits eine vergleichbare Struktur wie das Amt der Landesregierung besaß.

amtsdirektor zu. In dieser Allgemeinheit vermag daher der Maßstab „Dienstrechtsvollzug“ zur Abgrenzung der Vollzugsbereiche wenig beizutragen⁵⁶⁾. Aus dieser Rechtslage kann lediglich gefolgert werden, daß (auch) der Kompetenztatbestand „Dienstrecht“ Angelegenheiten umfaßt, die im Innenbereich einer Verwaltungseinheit angesiedelt sind. Eine Verrechtlichung durch den einfachen Gesetzgeber auf Grund des Kompetenztatbestandes „Dienstrecht“ gibt dann dieser Art der Verwaltungstätigkeit mit „Dienstrechtsvollzug“ ihren Namen⁵⁷⁾.

- b) Zu untersuchen sind die weiteren Kriterien, die zur Abgrenzung in der Judikatur Verwendung finden. So haben beide Gerichtshöfe immer wieder auf die dienstrechtliche Stellung des Beamten Bezug genommen. Im VfGH Erkenntnis Slg. 7244/1973, das zu einem Beschwerdefall in einem Amt der Landesregierung ergangen ist, war die Tatsache, daß durch eine Versetzung kein neues Dienstverhältnis begründet oder das bestehende Dienstverhältnis nicht verändert wurde, ausschlaggebend dafür, daß nicht die Landesregierung, sondern der Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor als dafür zuständig erachtet wurden. Augenscheinlich den selben Ansatz wählt der VfGH, wenn er in den Erkenntnissen Slg. 5984/1968 und Slg. 6950/1972 dahingehend unterscheidet, ob der Beamte in seiner Eigenschaft als Organwalter oder in seiner dienstrechtlichen Stellung betroffen ist. Der Landesregierung käme in Konsequenz dessen nur jener Dienstrechtsvollzug zu, der sich unmittelbar und gestaltend auf das Dienstverhältnis bezieht.

Analysiert man die wesentlichste Dienstrechtsvorschrift, die im Zeitpunkt der Erlassung des BVG BGBl.Nr. 289/1925 in Kraft stand, nämlich die Dienstpragmatik, RGBl.Nr. 15/1914, so ergeben sich am Beispiel der Verfügung über die dienstliche Verwendung der Bediensteten sehr viele Hinweise, daß der Ansatz „Stellung als Organwalter“ - „dienstrechtliche Stellung“ zur Erfassung der Reichweite des Vollzugsbereiches Innerer Dienstbetrieb im Sinne des BVG BGBl.Nr. 289/1925 erhebliche Bedeutung besitzt⁵⁸⁾. Als grundlegend dafür

56) Nicht überzeugend daher PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung, 42, wenn er deshalb, weil die Versetzung bzw. Zuteilung zu einer anderen Dienststelle durch die Dienstpragmatiknovelle 1969 verrechtlicht worden ist, die Zuständigkeit der Landesregierung als Vollzugsorgan in Dienstrechtsangelegenheiten annimmt. Anders und damit im Sinne der hier vertretenen Auffassung PERNTHALER, Raumordnung II, 107, wo er von der unmittelbaren „dienstrechtlichen Unterstellung aller Beamten unter den Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor“ spricht; weiters PERNTHALER, Raumordnung II, 185, wo auf die einheitliche Dienstrechts- und Organisationskompetenz des Landeshauptmannes und des Landesamtsdirektors Bezug genommen wird.

57) Vgl. KLECATSKY, Sicherung des österreichischen Berufsbeamtentums, in: LEISNER (Hrsg.), Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat, 1975, 1 ff, 81; FUNK, Individualantrag, 293.

58) Es erscheint legitim, davon auszugehen, daß diese Dienstrechtsvorschrift das Verständnis des Bundesverfassungsgesetzgebers entscheidend mitgeprägt hat. So für die Deutung des BVG BGBl.Nr. 289/1925 methodisch auch VfGH Slg. 5978/1969. Zu dieser als „Versteinerungstheorie“ bezeichneten Interpretationsmaxime vgl. SCHÄFFER, Verfassungsinterpretation in Österreich, 1971, 97 ff; FUNK, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung, 1980, 69 ff, mit weiteren Literatur- und Judikaturhinweisen (s. auch oben in FN 51).

muß § 36 Dienstpragmatik angesehen werden, wo zum Ausdruck kommt, daß definitiv angestellte Beamte kein Recht auf eine bestimmte Art der Verwendung besitzen. Diese allgemeine Aussage wird durch § 22 Dienstpragmatik in der Weise eingeschränkt, daß für die Verwendung äußere Grenzen bestehen, und zwar dergestalt, daß eine Verwendung in der Regel nur im Rahmen der gewöhnlichen Dienstverrichtungen von Beamten desselben Dienstzweiges möglich ist und nur ausnahmsweise - auf Weisung eines Vorgesetzten und nur dann, wenn besondere Rücksichten des Dienstes es erfordern - auch andere Amtsgeschäfte wahrzunehmen sind. Aus § 67 Dienstpragmatik alte Fassung folgert schließlich, daß die einschneidendste Art der Verfügung über die dienstliche Verwendung eines Beamten, die Versetzung, zwar auch wieder nur innerhalb eines Dienstzweiges oder Ressorts und unter Rücksichtnahme auf seine persönlichen Fähigkeiten, aber ansonsten ohne weiteres möglich ist. Den Materialien zu dieser Bestimmung⁵⁹⁾ ist zu entnehmen, daß dadurch den Wünschen der Regierung Rechnung getragen wurde, die weitere Einschränkungen der Versetzungsmöglichkeit als Hindernis ansah, „(weiterhin) für eine ungestörte Abwicklung des Dienstbetriebes zu bürgen und die Verantwortung für ein klagloses Funktionieren der Verwaltung zu tragen“.

Der Zusammenhalt dieser Bestimmung legt den Rahmen fest: Durch das Dienstverhältnis ist lediglich verbürgt, daß ein Beamter entsprechend seiner fachlichen Befähigung, die in seiner Angehörigkeit zu einem Dienstzweig zum Ausdruck kommt, verwendet wird. Auf die konkrete Verwendungszuweisung, eine Verwendungsänderung mit oder ohne Versetzung bezieht sich aus Gründen der Erfordernisse des inneren Dienstbetriebes das Dienstverhältnis nicht. Diese einfachgesetzliche Rechtslage bedeutete andersherum betrachtet, daß die Verfügung über die Verwendung des Beamten nicht als Tatbestand der Veränderung des Dienstverhältnisses eingeordnet wurde, da die dienstrechtliche Stellung⁶⁰⁾ - wie dem § 36 Dienstpragmatik entnommen werden kann - unabhängig von einer bestimmten Art der Verwendung definiert worden ist. Sehr wohl aber war insgesamt auch dieser Bereich von der Dienstrechtsvorschrift erfaßt und damit - wenn auch weithin gesetzestfrei und gerichtsfrei - Dienstrechtsvollzug.

Deutlich erkennbar läßt sich damit der Dienstpragmatik aus historischer Sicht entnehmen, daß die Verwendungsverfügung als Maßnahme betreffend die Stellung des Beamten als Organwalter verstanden wurde und nicht als Akt, der das Dienstverhältnis gestaltet. Die Verfügung über die dienstliche Verwendung eines Beamten des Amtes der Landesregierung wird vom BVG BGBl.Nr. 289/1925 selbst zum Funktionsbereich Innerer Dienstbetrieb gerechnet. Im § 1 Abs. 1 letzter Satz BVG BGBl.Nr. 289/1925 kommt nämlich zum Ausdruck, daß der Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor jedenfalls - und zwar in ei-

59) Bericht des Staatsangestelltenausschusses des Abgeordnetenhauses vom 2.5.1912, abgedruckt bei PA-CE, Die Dienstpragmatik, 1914, 124.

60) Damals rangklassenmäßige Stellung.

nem Kernbereich - die Zuständigkeit zur Verfügung über die Verwendung eines Beamten besitzt, sofern nicht über § 9 Abs. 3 ÜG 1920 historisch überkommene Zuständigkeiten der Landesregierung (weiter)bestehen. Eine Regelung dieser Art wäre überflüssig gewesen, hätte nicht der Bundesverfassungsgesetzgeber die Verfügung über die Verwendung in der Regel als Angelegenheit des inneren Dienstbetriebes eines Amtes angesehen. Damit scheint nicht nur der Bereich der Verfügung über die dienstliche Verwendung, sondern auch das diesem Sachverhalt zugrundeliegende Schema „Stellung als Organwalter“ - „dienstrechtliche Stellung“ im BVG BGBl.Nr. 289/1925 verfassungsfesten Ausdruck gefunden zu haben. Anders ließe sich wohl auch kaum die Judikatur zur Dienstaufsicht begründen, die vor allem deshalb überzeugt, weil die Dienstaufsicht zwar als Dienstrechtsvollzugsaufgabe erscheint, sich aber offensichtlich „lediglich“ auf die Ausübung der zugewiesenen Organfunktion bezieht⁶¹⁾.

- c) Wurde oben auf Grund einer Einordnung des BVG BGBl.Nr. 289/1925 als Regelung der inneren Organisation dem Prinzip nach erkannt, daß die Landesregierung vor allem dort Zuständigkeiten besitzt, wo von Verfassungen wegen im Verhältnis Beamter - (Glieder-)Staat zwingend ein Außenbereich besteht, der sich durch die volle Wirksamkeit des Legalitätsprinzips und gerichtlicher Kontrolle auszeichnet, so ist nun aus dieser Sicht die Relation „Stellung als Organwalter“ - „dienstrechtliche Stellung“ dem Grundsatz nach abzuklären. Zwingend gesetzlich zu regeln ist nach der Judikatur des VfGH das Dienstverhältnis der öffentlich-rechtlich Bediensteten einschließlich der Besoldung: Dies sind keine Angelegenheiten bloß innerdienstlicher Natur, wie er etwa im Erkenntnis Slg. 4890/1964 zum besoldungsrechtlichen Verhältnis zwischen einer Gebietskörperschaft und ihren Beamten festgestellt hat. Im Erkenntnis Slg. 2618/1951 folgert er dies speziell zur Regelung des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses der Bediensteten daraus, daß „die Schaffung von dem öffentlichen Recht zugehörigen pragmatischen Dienstverhältnissen für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern - mag es sich um welchen Dienstgeber immer handeln - die Ausnahme dieser Arbeitnehmer von den für alle Arten von Arbeitsverhältnissen primär geltenden Bestimmungen des ABGB und seiner Neben- und Sondergesetze, somit eine Änderung der gegebenen Gesetzeslage bedeutet, die ihrerseits wieder nur durch Gesetz verfügt werden darf“. (So deutlich auch abgestellt auf das Dienstverhältnis bzw. die Gehälter und Ruhegüsse im Erkenntnis Slg. 2180/1951 und im Erkenntnis Slg. 3043/1956 mit ausdrücklicher Bezugnahme auf die Dienstpragmatik, RGBl.Nr. 15/1914.) Zwingend als **Außenbereich** und damit als **Schwerpunkt der Zuständigkeit der Landesregierung** auf der Vollzugsebene erscheint daher in Übereinstimmung mit der Judikatur die Begründung, Änderung und Aufhebung des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses und alle unmittelbar damit zusammenhängenden Rechtsgestaltungen, wie sie im Zeitpunkt

61) Die Ordnung der Dienstaufsicht bezeichnet PERNTHALER, Raumordnung, II, 185, als einen der wichtigsten Bereiche der internen Organisationsgewalt.

des Inkrafttretens des BVG BGBl.Nr. 289/1925 als nicht zum inneren Dienstbetrieb gehörig erachtet wurden⁶²⁾, z.B. Regelungen betreffend die Besoldung der Bediensteten⁶³⁾.

- d) Insgesamt läßt sich der Bereich des inneren Dienstbetriebes des Amtes der Landesregierung, wie er im BVG BGBl.Nr. 289/1925 als Funktionsbereich des Landeshauptmannes bzw. Landesamtsdirektors abgegrenzt ist, und der Zuständigkeitsbereich der Landesregierung betreffend die Gestaltung des Dienstverhältnisses schon deshalb im Einzelfall schwer trennen, weil Adressat beider Vollzugsbereiche derselbe Personenkreis ist und die jeweiligen Vollzugsakte zwangsläufig ineinander verschränkt sind: Einerseits erfolgt etwa die Begründung eines Dienstverhältnisses ja nicht als Selbstzweck und frei im Raum schwebend, sondern ist von Grund auf auf die Ausübung einer Organfunktion hin angelegt, andererseits aber hat etwa die Verwendungszuweisung immer auch auf die dienstrechtliche Stellung Bedacht zu nehmen. Auf Grund der verfassungsrechtlich vorgegebenen Trennung dieser vor allem im Grenzbereich ineinander eng verflochtenen Sachverhalte ist eine Zuordnung auch hier in jedem Fall geboten. Zur Abgrenzung ergeben sich als Gegenpole die Organfunktion und das Dienstverhältnis. In diesem Rahmen ist zuzuordnen: Ist ein zweifelhafter Sachverhalt dem Schwerpunkt nach auf die Ausübung der Organfunktion hin orientiert, so handelt es sich um inneren Dienstbetrieb; berührt er hingegen primär das Dienst-

62) Vgl. auch Art. II Abs. 6 lit. a EGVG bzw. § 1 Abs. 1 DVG, wo ebenfalls nur von den Dienstverhältnissen die Rede ist und nicht auch der gesamte Dienstrechtsvollzug verfahrensrechtlich erfaßt wird. Diese Umschreibung des Geltungsbereiches im § 1 Abs. 1 DVG muß beachtet werden, wenn im § 2 Abs. 1 DVG von „Dienstrechtsangelegenheiten“ in eben in dieser Richtung beschränktem Sinn die Rede ist. Der Kompetenztatbestand Art. 21 Abs. 1 B-VG („Gesetzgebung und Vollziehung in Angelegenheiten des Dienstrechts“) umfaßt mehr, z.B. auch das Disziplinarrecht, das im Bundesbereich gemäß § 1 Abs. 3 DVG und § 105 Beamtendienstrechtsgesetz einem anderen Verfahrensregime unterworfen wird. Auch Art. II Abs. 6 EGVG enthält diese systematische Trennung und stellt einen Hinweis dafür dar, daß die unterschiedliche Zuständigkeitsordnung durchaus nichts Willkürliches an sich hat, sondern einer (historisch gewachsenen) Trennung entspricht, die unabhängig vom BVG BGBl.Nr. 289/1925 auch in unterschiedlichen Verfahrensordnungen ihren Niederschlag gefunden hat.

63) Wegen der Zugehörigkeit des Sachverhaltes „Besoldung“ zum zwingend verfassungsrechtlich vorgegebenen Außenbereich erscheint die Judikatur des VfGH zu den Beförderungsrichtlinien problematisch: Wie er u.a. im VfGH Slg. 6818/1972 bzw. in seinem Erkenntnis vom 2.10.1979, B 472/77, zum Ausdruck bringt, sind dies normlose Akte bzw. interne Richtlinien und damit einer Überprüfung entzogen. Nach dieser Qualifikation unterzog der VfGH im VfGH Slg. 6818/1972 im Widerspruch dazu die fraglichen Beförderungsrichtlinien in der Folge sehr wohl einer bewertenden Prüfung („Die hier bedeutsamen Richtlinien wurden nicht unter willkürlicher Anwendung des mit der freien Beförderung verbundenen Ermessens aufgestellt“), sodaß die vorangehende Einordnung keine wesentliche Konsequenz hatte. Der verfassungsrechtlich gebotenen Anerkennung dieser Beförderungsrichtlinien als Rechtsverordnungen durch den VfGH stünde damit die bisherige Judikatur nicht entscheidend im Wege.

verhältnis, so ist damit die Zuständigkeit der Landesregierung gegeben⁶⁴). Fruchtbar und ergiebig als Zuordnungsregel erscheint daher die systematische Trennung des Gesamtverhältnisses des Bediensteten des Amtes der Landesregierung zur Gebietskörperschaft Land in ein Grundverhältnis, das mit seinem Dienstverhältnis gleichzusetzen ist, und in das (gesetzesfreie oder gesetzlich gestaltete) Betriebsverhältnis, das mit der Begründung und Ausübung der Organfunktion zusammenfällt⁶⁵). Nicht entscheidend ist hingegen die Tatsache, ob eine Maßnahme bescheidförmig vorzunehmen ist oder nicht. Auch im Bereich der Ausübung der Organfunktionen ist - wie dargelegt - eine solche Verrechtlichung möglich. Als Beispiel dafür diene die Verfügung über die dienstliche Verwendung als Gestaltung des Organwalterverhältnisses, das dem Grundsatz nach von Verfassungen wegen ausdrücklich dem inneren Dienstbetrieb zugeordnet wurde. Durch die 18. Ergänzung zum Landesbeamtengesetz wurde etwa in Oberösterreich diese bis dahin grundsätzlich gesetz- und ausschließlich gerichts-freie Verwaltungstätigkeit des Landeshauptmannes bzw. Landesamtsdirektors verrechtlicht und so der Bereich bloßer Funktionsbeziehung⁶⁶) weiter zurückgedrängt. Zur entgegensehenden Judikatur ist daher zusammenfassend anzumerken: Ein Verbot der Verrechtlichung der Organisationsgewalt der Verwaltung - und dies muß die Frage sein - ist der Verfassung nicht zu entnehmen und stünde auch im Widerspruch zu allen ihren Grundprinzipien, die im Bescheid als rechtstechnisches Mittel zu ihrer Realisierung ihren formalen Ausdruck gefunden haben⁶⁷). Es ist möglich, daß auch dem Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor in ihrem verfassungsrechtlich abgegrenzten (Teil-)Funktionsbereich, nämlich dem Verfügungsrecht über die dienstliche Verwendung der Be-

64) Dieser methodische Ansatz zur Trennung eng verflochtener Sachverhalte findet sich auch in der Judikatur aus neuerer Zeit: In einem in dieser Hinsicht von der Struktur her vergleichbaren Bereich (nämlich im Verhältnis Organisation einer Behörde und Funktionszuordnung im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung, wo die Organisationskompetenz den Ländern zukommt, während nach Auffassung des VfGH die konkrete Aufgabenzuweisung dem Bund als Materiengesetzgeber obliegt) hat nämlich der VfGH in seinem Erkenntnis Slg. 8466/1978 in Anbetracht dessen, daß „Organisation und Funktion derart ineinander (fließen), daß im Grenzbereich eine eindeutige Zuordnung allein vom Begriff her nicht möglich ist“, aus der Verfassung abgeleitet, daß sich in „Zweifelsfällen (die Zuordnung) daran orientieren (muß), ob der Bezug der fraglichen Norm zur abstrakten Organisation oder ob der - voraussetzungsmaßig ebenfalls vorhandene - Bezug der Norm zur konkreten Funktion im Vordergrund steht.“ Dies kann als *Schwerpunkt-* bzw. *Vordergrundtheorie* bezeichnet werden.

65) Vgl. FORSTHOFF, Verwaltungsrecht, 204; für Österreich FUNK, Individualantrag, 293; derselbe, Der Verwaltungsakt im österreichischen Rechtssystem, 1978, 75.

66) Vgl. FUNK, Individualantrag, 293.

67) Vgl. dazu FUNK, Verwaltungsakt, passim, 75 ff. Gerade dies hat aber der VfGH in seinem Erkenntnis Slg. 7381/1974 von vornherein nicht beachtet, sodaß er zwar zu Recht nicht eine Vollzugszuständigkeit vom Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor zur Landesregierung verlagert hat (so aber in einer vergleichbaren Situation der VwGH), aber eigentlich Bedeutenderes, nämlich rechtsstaatliche Kontrolle, vorenthielt.

amten, die Befugnis, formlos und unkontrollierbar vorzugehen, entzogen wird und sie dazu verpflichtet werden, überprüfbare und zu begründende Akte⁶⁸⁾ zu setzen, sohin dienstliche Bescheide⁶⁹⁾ zu erlassen. Es wird dadurch kein Dienstverhältnis begründet, sondern lediglich auch im inneren Dienstbetrieb eine Rechtsbeziehung hergestellt.

Zugebenermaßen wird auch durch die Unterscheidung Grundverhältnis - Betriebsverhältnis nicht volle Klarheit geschaffen, aber immerhin ein Maßstab gewonnen, der tauglich erscheint, Zweifelsfälle zu lösen. Es läßt sich aus der Verfassung aber weiters die Zweifelsregel ableiten, daß der Zuständigkeit der Landesregierung der Vorrang zukommt. Gemäß Art. 101 B-VG ist nämlich die Landesregierung oberste Vollzugsbehörde des Landes im historisch verstandenen Außenbereich, also dort, wo Personen außerhalb der Verwaltungssphäre stehen: Solches trifft nicht nur auf Private, sondern auch auf die Organwalter zu, und zwar in allen jenen Angelegenheiten, die nicht direkt die Ausübung ihrer Funktion betreffen⁷⁰⁾. Zugunsten dieses Bereiches muß schon deshalb argumentiert werden, weil - was aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt - dort die Bediensteten jedenfalls im Genuß vollen Rechtsschutzes stehen (müssen). Der Verfassung ist unmittelbar zu entnehmen, daß sie tendenziell zugunsten solcher Rechtsfolgen auszulegen ist⁷¹⁾. Dies folgt auch mit einer gewissen Deutlichkeit aus Art. 21 Abs. 3 B-VG, der seit seinem Inkrafttreten die Diensthoheit gegenüber den Be-

68) Solches wurde auch schon im Bereich der Dienstaufsicht anerkannt (VfGH Slg. 8299/1979).

69) Vgl. dazu VfGH Slg. 7381/1974, wo in diesem Zusammenhang von dienstlichen Bescheiden die Rede ist. Wegen der hier besonders gegebenen Gefahr einer Verwechslung werden die das Dienstverhältnis betreffenden Bescheide der Landesregierung als dienstrechtliche Bescheide und die in Ausübung der Organisationsgewalt ergehenden Bescheide des Landeshauptmannes bzw. des Landesamtsdirektors als dienstliche Bescheide bezeichnet.

70) MATZKA, JBl 1980, 517.

71) Auch MERKL, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der österreichischen Verwaltung, ZfVerw NF 1921, 208 ff, 227, räumt der Landesregierung vor Landeshauptmann und Landesamtsdirektor den Vorrang ein, läßt aber deutlich erkennen, daß seiner Auffassung nach die Landesregierung und der Landeshauptmann bzw. der Landesamtsdirektor im Bereich des Amtes der Landesregierung gleichrangig, d.h. nicht als in einem Über- und Unterordnungsverhältnis zueinander stehend, eingerichtet worden sind (zum Verhältnis Art. 101 B-VG und BVG BGBl.Nr. 289/1925 tendenziell zwar nicht hinsichtlich der Gleichrangigkeit, aber hinsichtlich des Vorranges anders VfGH Slg. 7653/1975, wo zum Ausdruck kommt, daß § 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925 die spätere Norm ist, nicht als Ausnahmebestimmung formuliert wurde und daher - so ist zu schließen - den Vorrang besitzt). Am Beispiel des Vollzugs von Regelungen, die auf Grund des Kompetenztatbestandes „Dienstrecht“ (Art. 21 Abs. 1 und Abs. 3 B-VG) erlassen werden, bedeutet dies, daß die Landesregierung für den Vollzug von dienstrechtlichen Regelungen, sofern sie die Gestaltung des Dienstverhältnisses betreffen (*zwingend vorgegebener Außenbereich*), zuständig ist, während gleichrangig der Landeshauptmann (bzw. der Landesamtsdirektor) jene dienstrechtlichen Regelungen zu vollziehen hat, die der Dienstrechtsgesetzgeber im Zuge der partiellen Verrechtlichung auch des inneren Dienstbetriebes (soweit dafür der Dienstrechtskompetenztatbestand in Betracht kommt) erlassen hat.

diensteten der Länder den obersten Organen der Länder überträgt. Als oberste Organe der Länder werden im Art. 19 B-VG⁷²⁾ ausschließlich die Mitglieder der Landesregierung angeführt. Zwar zählt auch der Landeshauptmann dazu, doch meinen Art. 19 und 21 Abs. 3 B-VG in Verein mit Art. 101 B-VG das Kollegialorgan und nicht ein Mitglied der Landesregierung hinsichtlich originärer Zuständigkeiten, die mit der Mitgliedschaft in der Landesregierung in keinem Zusammenhang stehen. Zur Diensthoheit werden aber - so ist weiters zu bedenken - nach herrschender Auffassung jedenfalls alle Rechtsakte gezählt, die sich auf die Begründung und nähere Gestaltung des Dienstverhältnisses beziehen, so Ernennungen, Beförderungen udgl., aber auch die Ausübung der Aufsicht über die ordnungsgemäße Besorgung der dienstlichen Obliegenheiten⁷³⁾. Das BVG BGBl.Nr. 289/1925, das - wie dargestellt - den letztgenannten Bereich der Diensthoheit dem Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor überträgt, erscheint nun insoweit als Ausnahme zur Regel der Ausübung der Diensthoheit durch die Landesregierung, so daß zwar im Kernbereich des inneren Dienstbetriebes die Ausnahme voll wirksam wird, jedoch sich in den fließenden Übergängen bei einer Entscheidung über die Zuordnung dieses Regel-Ausnahme-Verhältnisses als Entscheidungshilfe berücksichtigt werden muß; und im Zweifel gilt eben die Regel, daß die Diensthoheit gemäß Art. 21 Abs. 3 B-VG von der Landesregierung ausgeübt wird^{74) 75)}.

72) Es ist freilich dem Inhalt des Art. 19 B-VG überhaupt wenig Erkenntniswert zuzumessen, da er jedenfalls hinsichtlich des Bundeskanzlers bzw. des Vizekanzlers unvollständig ist, andererseits aber die Staatssekretäre anführt, die nicht die Stellung eines obersten Organes besitzen (vgl. dazu KLECATSKY, Das österreichische Bundesverfassungsrecht², 206 ff). Konsequenterweise müßte auch der Landeshauptmann wegen seiner Funktion als Vorstand des Amtes der Landesregierung im Art. 19 B-VG als oberstes Organ angeführt werden.

73) ADAMOVICH - FUNK, Verwaltungsrecht, 283.

74) Auch PERNTHALER, Zuständigkeitsverteilung, 42, betont, daß als Ausfluß der Diensthoheit auch innerorganisatorische Akte in Betracht kommen.

75) Im Zuge der Verrechtlichung des inneren Dienstbetriebes ist es dem einfachen Gesetzgeber zur Pflicht gemacht, die Zuständigkeiten eindeutig abzugrenzen. Nur bei Fehlen gesetzlicher Regelungen sind diese Zuordnungsregeln auch auf der Vollzugsebene anzuwenden.

6. Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung als verfassungsrechtlich abgegrenzter Funktionsbereich

6.1 Allgemeines

Die Analyse der Tendenzen in der Judikatur und ihre Reflexion am Maßstab des Verfassungstextes unter Berücksichtigung der Literatur haben ergeben, daß das BVG BGBl.Nr. 289/1925 verfassungsfest dem Landeshauptmann und dem unter seiner Aufsicht tätigen Landesamtsdirektor jenen Rest der umfassenden Organisationsgewalt der Verwaltung, wie sie in der Monarchie bestanden hat⁷⁶⁾, als einen Funktionsbereich zuordnet, der auch heute noch prinzipiell, wenn auch nicht rechts-, so doch gesetz- und gerichtsfrei ausgeübt werden kann. Diese Qualität der Verwaltungstätigkeit erwies sich freilich für eine aktuelle Abgrenzung des Funktionsbereiches Innerer Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung als ungeeignet, weil die Dynamik der Gesetzgebung gerade in der jüngsten Vergangenheit nach jahrzehntelanger Aufrechterhaltung des status quo auch im Bereich des inneren Dienstbetriebes neue Außenbereiche dadurch geschaffen hat, daß auch hier die Organisationsgewalt gesetzlich eingebunden worden ist und insbesondere der gerichtlichen Kontrolle unterworfen wurde. Dieser Umstand zwingt verstärkt dazu, im historischen Rückblick das im Zeitpunkt des Inkrafttretens des BVG BGBl.Nr. 289/1925 gegebene Verständnis von der Reichweite des Begriffs „Innerer Dienstbetrieb“ einer Verwaltungseinheit zu erkunden. Was damals als interner normloser, d.h. vor allem gerichtsfreier Akt einzuordnen war, wurde durch das BVG BGBl.Nr. 289/1925 und damit auf Dauer unabhängig von seinem weiteren formellen Schicksal Teil des Funktionsbereiches des Landeshauptmannes als Vorstand und des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung. Insoweit kann der in der Judikatur (auch) deutlich erkennbaren Tendenz gefolgt werden, wenn sie Akte, die nicht so ausdrücklich wie die Erlassung der Geschäftsordnung bzw. Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung im BVG BGBl.Nr. 289/1925 angesprochen sind, nach formellen Kriterien am Maßstab der einfachgesetzlichen Rechtslage eingeordnet hat. Diese Kriterien, die ihrem Wesen nach nur dazu bestimmt sind⁷⁷⁾, den Umfang der Legalitätsbindung bzw. der gerichtlichen Kontrolle deutlich zu machen, scheinen, sofern sich ihr Einsatz auf die Situation im Zeitpunkt der Erlassung des BVG BGBl.Nr. 289/1925 beschränkt, auch tatsächlich geeignet, quasi im Sinn eines Nebeneffekts auch als Zuordnungsregel bei der Abgrenzung des Funktionsbereiches Innerer Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung zu dienen. Damit ist eine Seite des inneren Dienstbetriebes, in dem solche Abgrenzungskriterien vorrangig von Bedeutung sind und der wegen seines zwangsläufigen Überge-

76) Siehe dazu die Auflistung bei ERMACORA, VVDStRL 16, 205.

77) Vgl. dazu insbesondere FUNK, Verwaltungsakt, 76 ff.

wichts in der Judikatur im Abschnitt 5 eine eingehende Erörterung gefunden hat, angesprochen, nämlich die Zuständigkeit des Landeshauptmannes und des Landesamtsdirektors zur **Organisation der personellen Mittel** des Amtes, die von der Landesregierung zur Verfügung gestellt werden.

Der Funktionsbereich Innerer Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung umfaßt aber mehr. Wie erwähnt, zählt die fachliche Leitung nicht zum Funktionsbereich des Landeshauptmannes als Vorstand bzw. des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes, obwohl sie sich ebenfalls im Innenverhältnis entfaltet. Hier hat WEILER⁷⁸⁾ am Beispiel des Patentamtes eine Abgrenzung versucht und unter Berufung auf den Ausdruck „Geschäftsgang“ nachgewiesen, daß sich „innerer Dienst“ auf den bürotechnischen Ablauf, nicht aber auf die inhaltliche und prozessuale Gestaltung der behördlichen Funktionen des Patentamtes erstreckt. Diese Abgrenzung scheint - mag sie auch insgesamt doch zu „technisch“ geraten sein (s. unten) - auch für das Amt der Landesregierung geeignet und findet ihre Bestätigung in den Materialien zum Art. 106 B-VG, in dem ursprünglich - wie dargestellt⁷⁹⁾ - eine im Wortlaut mit Art. 44 Oö. L-VG 1971⁸⁰⁾ im wesentlichen übereinstimmende Regelung vorgesehen war. ADAMOVICH sen.⁸¹⁾ hat dies mit „bureaukratischer Amtsleitung“ umschrieben. So sehr natürlich auch hier der personelle Aspekt mitschwingt, ist in dieser Abgrenzung zwischen Innerer Dienstbetrieb und fachliche Leitung weiters erkennbar, daß damit die technische Seite, mit der jede bürokratische Organisation in der Realität in Erscheinung tritt⁸²⁾, nämlich die Sachmittel, die dem Amt der Landesregierung zur Verfügung stehen, angesprochen ist. Neben der Organisation der personellen Mittel bildet demnach der **Einsatz bzw. die Organisation der Sachmittel** einen wesentlichen Bestandteil des Funktionsbereiches Innerer Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung⁸³⁾. Eine

78) Behördenorganisation, 175, 178. Vgl. dazu auch LENGHEIMER, Die Gehorsampflicht der Verwaltungsorgane, 1975, 33 ff, 38.

79) Siehe bei FN 9.

80) „Er (der Landesamtsdirektor) hat für den einheitlichen und geregelten Geschäftsgang in sämtlichen Zweigen der Landesverwaltung zu sorgen.“ Dieser Satz wurde im Art. 106 B-VG u.a. mit der Begründung gestrichen, daß die nähere Ausgestaltung den Ländern überlassen bleiben soll (siehe diesbezüglich FN 55 und die dort zitierte Literatur).

81) ZföR 1926, 250.

82) MATZKA, JBl. 1980, 519.

83) KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 324, spricht von Angelegenheiten der Betriebsorganisation; vgl. weiters die Auffassung ERMACORAs, Allgemeine Staatslehre, 2. Teilband, 1970, 878, wonach Organisation die Summe persönlicher und unpersönlicher Mittel zwecks geordneter, d.h. kräfteerhaltender und wirkungssteigernder Ausübung der staatlichen Gewalt ist; derselbe, VVDStRL 16, 200: Organisation ist die Summe der für das Funktionieren der Machtausübung eines Rechtsträgers jeweils vorhandenen Mittel, deren Handhabung darauf abzielt, eine Ordnung bei der Machtausübung herzustellen, um bestimmte Zwecke mit einem adäquaten Minimum an Arbeit und Kosten zu erreichen.

Grenze findet etwa in Oberösterreich dieser Teil der Organisationsgewalt einerseits im Zuständigkeitsbereich der Landesregierung, die gemäß Art. 45 L-VG 1971 zur Verwaltung des Landesvermögens berufen ist, andererseits aber in der Budgethoheit des Landtages. Dem Grundsatz nach kommt dem Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor jedenfalls als zum inneren Dienstbetrieb gehörig der möglichst rationelle Einsatz der zur Verfügung stehenden Sachmittel (Zweckwidmung von Räumlichkeiten, Arbeitsgeräte, Grundstücke, EDV u.a.) sowie die Artikulation der Organisationsbedürfnisse des Amtes der Landesregierung zu⁸⁴⁾. Es wäre auch wegen der engen Verflechtung wenig zweckmäßig, die technische Seite⁸⁵⁾ der Organisationsgewalt in dem Ausmaß, wie sie positiv vom BVG BGBl.Nr. 289/1925 erfaßt erscheint, von der personellen Seite zu trennen, sodaß schon aus diesem Grund nicht sosehr die Zuständigkeit des Landeshauptmannes bzw. Landesamtsdirektors, sondern ihre Unzuständigkeit überzeugend zu begründen gewesen wäre. Ausdrücklich wird dieses Ergebnis aber bestätigt durch die Kompetenz des Landeshauptmannes zur Erlassung der Geschäftseinteilung gemäß § 2 Abs. 5 BVG BGBl.Nr. 289/1925 und zur Erlassung der Geschäftsordnung gemäß § 3 Abs. 3 leg. cit., beziehen sich diese Zuständigkeiten des Landeshauptmannes doch auf die zentralen Gestaltungselemente der von der Organisationslehre⁸⁶⁾ mit Aufbauorganisation und Ablauforganisation begrifflich getrennt erfaßten Bereiche des Phänomens „Organisation“. Die Geschäftseinteilung durch den Landeshauptmann erscheint als nichts anderes als die Gestaltung des strukturellen Gefüges des Amtes der Landesregierung, vor allem durch Zuordnung der Aufgaben zu den Organisationseinheiten, das ist ein zentraler Bereich der Aufbauorganisation⁸⁷⁾. Durch die Geschäftsordnung sind vor allem auch Informationskompetenzen sowie die

84) Unter Bedachtnahme auf die dargestellte Grenze wird daher durchaus zutreffend im Kompetenzen-Katalog des Amtes der o.ö. Landesregierung einleitend festgestellt, daß es Aufgabe des inneren Dienstbetriebes ist, „den Amtsapparat einzurichten, ihn betriebsfähig zu halten und zu betreiben“.

85) So auch VfGH Slg. 3520/1959: Liquidierung der Beamtenbezüge als innerdienstlicher, technischer Vorgang.

86) Vgl. beispielhaft H. KÜBLER, Organisation und Führung in Behörden³, Bd 1, 1978, mit zahlreichen Literaturhinweisen.

87) KÜBLER, Organisation, 57.

einzelnen Phasen der Informationsverarbeitung und der Entscheidungsfindung zu regeln, das ist ein zentraler Bereich der Ablauforganisation⁸⁸⁾. Alle sachlogisch damit zusammenhängenden Angelegenheiten erweisen sich somit positivrechtlich im BVG BGBl.Nr. 289/1925 angesprochen, sohin als zum inneren Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung gehörig⁸⁹⁾.

Im Art. 106 B-VG ist - wie erwähnt - die im Art. 44 Abs. 1 Öö. L-VG 1971, der insoweit die Bundesverfassung „lediglich“ ausführt, ausdrücklich enthaltene Kompetenz des Landesamtsdirektors zur **Vorsorge für den einheitlichen und geregelten Geschäftsgang in sämtlichen Zweigen der Landesverwaltung** mitzudenken. Dies ist aber mehr als lediglich - wie WEILER in einem anderen Zusammenhang meint (s. oben) - die technische Seite des Amtsbetriebes: Einerseits wird damit die Verbindung zwischen dem Bereich der Organisation der personellen Mittel und dem Bereich der Organisation der Sachmittel hergestellt, andererseits wird dadurch aber die Kompetenz des Landesamtsdirektors im Sinne einer Koordinationspflicht (arg. „einheitlicher Geschäftsgang“) deutlich ins Umfeld der fachlichen Leitung des Amtes der Landesregierung gemäß § 3 Abs. 1 BVG BGBl.Nr. 289/1925 eingebracht (s. dazu unten 6.2.3).

Das BVG BGBl.Nr. 289/1925 begründet - wie sich gezeigt hat - die Zuständigkeit des Landeshauptmannes und des Landesamtsdirektors in Angelegenheiten des inneren Dienstbetriebes des Amtes der Landesregierung. Dieser, die Zuständigkeit des Landeshauptmannes bzw. Landesamtsdirektors insgesamt erfas-

88) KÜBLER, Organisation, 57. HÖDLMOSE, Die Geschäftsordnung des Amtes der Salzburger Landesregierung, ÖVA 1976, 65 ff, 67 f. Dazu zählt beispielsweise auch die Stellenbeschreibung als Mittel der koordinativen Verwaltungsführung (vgl. dazu WIMMER-DOLP, Die Stellenbeschreibung im öffentlichen Dienst - Ein Beitrag zur Verwaltungsreform, ÖVA 1977, 144 ff; HÖDLMOSE, ÖVA 1976, 65 ff) bzw. darauf aufbauend die Organisation der Approbationsbefugnis (= Vertretungsbefugnis im Sinne des § 3 Abs. 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925; dazu WOLFGANG PICHLER, Die Approbationsbefugnis als Problem der Verwaltungsreform, ZfV 1978, 11 ff.). Die auf der Stellenbeschreibung aufbauende Stellenbewertung zählt wegen des engen sachlichen Konnexes wohl auch zum Inneren Dienstbetrieb; die Landesregierung hat im Anschluß daran dann die vor allem besoldungsrechtlichen Konsequenzen im Dienstverhältnis zu ziehen (vgl. zur Stellenbeschreibung etwa SIEDENTOPF-KOCH, Zweckrationalität und Opportunismus bei der Dienstpostenbewertung, VerwArch 1977, 99 ff). Zum hier konzentrierten rasch und weitgehend formlos umsetzbaren Verwaltungsreformpotential, im besonderen hinsichtlich der Forderung nach bürgernäher Verwaltung vergleiche etwa die aktuelle Problemlagen erfassende Publikation des Bundeskanzleramtes „Bürgernahe Verwaltung“, 1980, hier wieder besonders die Beiträge von HOLZINGER, Bürgernähe als Forderung an die Verwaltung, 22 ff, und von WOLFGANG PICHLER, Wird die öffentliche Verwaltung durch die Einrichtung von Bürgerstellen bürgernäher?, 128 ff.

89) So auch PERNTHALER, Raumordnung II, 185, wenn er im einzelnen unter Bezugnahme auf die einheitliche Dienstrechts- und Organisationskompetenz des Landeshauptmannes bzw. des Landesamtsdirektors als Aufgaben der inneren Organisationsgewalt den sachgerechten Einsatz des Verwaltungspersonals und der Verwaltungsmittel, die Stärkung der Selbständigkeit und Initiative der Entscheidungsträger, die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und Überschneidungen in den internen Verwaltungsabläufen, die Förderung des Informationsflusses und der Kooperation zwischen den Verwaltungsstellen und Entscheidungsorganen, die Vorsorge für eine möglichstste Beschleunigung und Konzentration der Entscheidungsverfahren anführt.

sende Verwaltungsbereich wird durch das BVG BGBl.Nr. 289/1925 in etwas unklarer Weise zwischen Landeshauptmann und Landesamtsdirektor aufgeteilt: Zur Leitung des inneren Dienstes wird unter der unmittelbaren Aufsicht des Landeshauptmannes gemäß § 1 Abs. 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925 der Landesamtsdirektor berufen, während zur Erlassung der Geschäftseinteilung (Schaffung von Abteilungen, Aufgabenzuweisung) bzw. zur Erlassung der Geschäftsordnung (insbesondere Regelung des Geschäftsganges) gemäß § 2 Abs. 4 und Abs. 5 bzw. § 3 Abs. 2 und Abs. 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925 ausdrücklich der Landeshauptmann ermächtigt wird, der aber gemäß § 1 Abs. 1 BVG BGBl.Nr. 289/1925 als Vorstand des Amtes eingesetzt ist. Versucht man, das Verhältnis der beiden Funktionsträger zueinander zu klären, so ist von der grundsätzlichen Regelung auszugehen, daß der Landeshauptmann als Vorstand prinzipiell „nur“ zur Aufsicht des Landesamtsdirektors berufen wird; zum Leiter des inneren Dienstes ist hingegen der Landesamtsdirektor bestellt. Der Landeshauptmann kann daher hier nicht selbst unmittelbar in Erscheinung treten, sehr wohl aber durch Weisungen eine bestimmte Entscheidung des Landesamtsdirektors erzwingen. Die Leitung des inneren Dienstes umfaßt demgemäß jede Angelegenheit des inneren Dienstbetriebes, sofern nicht ausdrücklich anderes angeordnet ist⁹⁰). Wäre nämlich die Leitung des inneren Dienstes nicht derart umfassend verstanden worden, hätte es sich wohl erübrigt, ausdrücklich zur Erlassung der Geschäftseinteilung bzw. Geschäftsordnung den Landeshauptmann zu berufen und damit das Schema Landeshauptmann als Vorstand mit Aufsichtsbefugnissen und Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes, somit als unmittelbares Vollzugsorgan, zu durchbrechen⁹¹). Der Vollzug der Geschäftsordnung bzw. Geschäftseinteilung fällt

90) Aus den Materialien zum Art. 106 B-VG ist - wie schon erwähnt - zu entnehmen, daß erst kurz vor Abschluß der Beratungen das Wort „Dienstbetrieb“ durch das Wort „Dienst“ ersetzt worden ist, ohne daß dafür eine Begründung aufgefunden werden kann (siehe FN 55 und die dort zitierte Literatur). Da nun gerade die Erlassung der Geschäftseinteilung als Angelegenheit des inneren Dienstbetriebes erscheint (siehe die oben unter 3.1a zitierte Judikatur), läßt sich dieser Austausch der Worte unschwer damit begründen, daß eben wegen der Sonderregelungen betreffend die Geschäftsordnung bzw. Geschäftseinteilung nicht alle Angelegenheiten des inneren Dienstbetriebes dem Landesamtsdirektor als unmittelbares Vollzugsorgan übertragen worden sind. Im übrigen ergeben die Materialien deutliche Hinweise, daß eine möglichst starke Position des Landesamtsdirektors geschaffen werden sollte.

91) Mangels derart ausdrücklicher Zuordnung der Verfügung über die dienstliche Verwendung der Bediensteten des Amtes der Landesregierung zum unmittelbaren Vollzugsbereich des Landeshauptmannes wie im Fall der Geschäftsordnung bzw. Geschäftseinteilung, d.h. zu jenem Bereich, wo der Landeshauptmann nicht nur die Aufsicht führt, sondern selbst unmittelbar Vollzugsorgan ist, ließe sich die Auffassung vertreten, daß auch hier dem Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes originäre Zuständigkeiten zukommen und der Landeshauptmann lediglich Aufsichtsfunktionen besitzt. Dem ist aber entgegenzuhalten, daß im § 1 Abs. 1 BVG BGBl.Nr. 289/1925, wo der Landeshauptmann als Vorstand eingesetzt wird, die Verfügung über die dienstliche Verwendung angesprochen ist (s. oben im Text bei FN 7), und nicht im § 1 Abs. 3 leg. cit., ein Umstand, der dafür spricht, daß der Bundesverfassungsgesetzgeber diese Verfügungen prinzipiell dem unmittelbaren Verantwortungsbereich des Landeshauptmannes zuordnen wollte. Es ist aber zu bedenken, daß die Bezugnahme auf § 9 Abs. 3 Übergangsgesetz im § 1 Abs. 1 BVG BGBl.Nr. 289/1925 dem Inhalt und der Intention nach „nur“ eine (historisch be-

(Fortsetzung der Anmerkung 91)

legbare) Ingerenz der Landesregierung auf die Verfügung über die dienstliche Verwendung in bewußter Abweichung von der umfänglichen Dispositionsbefugnis des Landeshauptmannes hinsichtlich der Verwendung der Bundesangestellten vor Erlassung des BVG BGBl.Nr. 289/1925 wenigstens in einem bestimmten, bisher gegenüber den Landesangestellten bestehenden Ausmaß sicherstellen sollte, so daß diese Überlegung allein zur Begründung einer umfänglichen und unmittelbaren Vollzugszuständigkeit des Landeshauptmannes - hier nun im Verhältnis zum Landesamtsdirektor - m. E. nicht ausreicht. § 2 bzw. § 3 Abs. 2 und 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925 enthalten aber Hinweise, daß die wesentlichsten Verfügungen über die dienstliche Verwendung, nämlich die Bestellung zum Leiter einer Abteilung bzw. einer Abteilungsgruppe dem Landeshauptmann als Vorstand unmittelbar vorbehalten sind. Dies ergibt sich einerseits daraus, daß die Einrichtung der Abteilungen bzw. Abteilungsgruppen durch die vom Landeshauptmann zu erlassende Geschäftseinteilung erfolgt, wobei die Abteilungsvorstände bzw. Gruppenvorstände (so die Bezeichnung im BVG BGBl.Nr. 289/1925) im systematischen Verbund mit den verfassungsrechtlichen Regelungen betreffend die Geschäftseinteilung, nämlich im § 2 BVG BGBl.Nr. 289/1925, angesprochen werden (s. § 2 Abs. 3 leg. cit.). Andererseits spricht für die Zugehörigkeit der Bestellungen auf Gruppen- bzw. Abteilungsebene zum unmittelbaren Vollzugsbereich des Landeshauptmannes die Überlegung, daß gemäß § 3 Abs. 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925 in der vom Landeshauptmann zu erlassenden Geschäftsordnung vorrangig (auch) die Gruppen- bzw. Abteilungsvorstände zur Vertretung der Organe Landesregierung bzw. Landeshauptmann berufen werden können. Auf diese Funktion hin hat vor allem auch die Bestellung zu erfolgen, was dem Bestellungsakt seine besondere Bedeutung gibt. Bedenkt man weiters auch hier den systematischen Zusammenhang, nämlich den Umstand, daß der Landeshauptmann die Vertretungsbefugnis in der Geschäftsordnung zu regeln hat, so wäre es wohl widersinnig, den einer solchen Regelung zugrundeliegenden - vor allem aus der Sicht des inneren Dienstbetriebes insgesamt wohl gewichtigeren - Akt, nämlich die Bestellung zum Gruppen- bzw. Abteilungsvorstand, einem dem Landeshauptmann untergeordneten Funktionsträger, nämlich dem Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes, vorzubehalten (dies gilt auch für die mit einer Abteilungsvorstandsfunktion gleichwertige Funktion eines Bezirkshauptmannes; s. dazu FN 8). Soweit es sich aber nicht um die Bestellung eines Gruppen- bzw. Abteilungsvorstandes handelt, sondern um sonstige Verfügungen über die dienstliche Verwendung eines Bediensteten im Amt der Landesregierung, muß die originäre Zuständigkeit des Landesamtsdirektors kraft seiner Funktion als Leiter des inneren Dienstes gemäß § 1 Abs. 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925 angenommen werden, fehlt es doch insoweit an einer vergleichbaren Zuständigkeitsbegründung zugunsten des Landeshauptmannes, die aus dem BVG BGBl.Nr. 289/1925 erschießbar wäre (nicht überzeugend daher die auf S. 18 f bzw. 22 dargestellte Judikatur, wenn sie als Dienstvorgesetzten unmittelbar den Landeshauptmann und nicht den Landesamtsdirektor bezeichnet; tendenziell richtig liegt hingegen VfGH Slg. 7381/1974, das auf S. 20 dargestellt ist, bzw. VwGH vom 16.6.1964, Zl. 1216/62: Dienstvorgesetzter ist kraft der Spezialbestimmung des § 1 Abs. 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925 der Landesamtsdirektor).

mangels anderslautender Regelung wieder ins allgemeine Schema zurück⁹²⁾. Diese innerdienstlichen Vorschriften erscheinen u.a.⁹³⁾ als Instrumente des Landeshauptmannes, die Leitung des inneren Dienstes durch den Landesamtsdirektor generell zu determinieren. Die Formel „Landeshauptmann unter Mitwirkung des Landesamtsdirektors“, die häufig Verwendung findet⁹⁴⁾, beschreibt aus systematischen Gründen daher das Verhältnis Landeshauptmann - Landesamtsdirektor nur zum Teil zutreffend, weil dem Landeshauptmann im inneren Dienst prinzipiell „nur“ die Aufsicht zusteht, während der Landesamtsdirektor nicht bloß mitwirkt, sondern hier selbst unmittelbares Vollzugsorgan ist⁹⁵⁾.

6.2 Der Funktionsbereich

Im folgenden soll nun versucht werden, problemorientiert wichtige Angelegenheiten des Funktionsbereiches Innerer Dienstbetrieb im Amt der o.ö. Lan-

-
- 92) Diese Vorschriften sind auf der Ebene selbständiger gesetzesvertretender Verordnungen angesiedelt (vgl. auch ADAMOVICH - FUNK, Verwaltungsrecht, 88). Es erscheint daher vertretbar anzunehmen, daß z.B. in der Geschäftsordnung gleichermaßen wie in einem Gesetz gemessen am aus Art. 18 B-VG ableitbaren Maßstab des Verbotes formalgesetzlicher Delegation bzw. am Gebot ausreichender Determinierung verfassungsrechtlich zwingend die wesentlichen Grundentscheidungen (bzw. wesentlichen Regelungsgesichtspunkte) enthalten sein müssen, während das insoweit ausreichend determinierte Vollzugshandeln des Landesamtsdirektors sich sowohl auf die Erlassung von generellen Akten zur näheren Durchführung der gesetzesvertretenden Akte des Landeshauptmannes (vergleichbar den die Gesetze näher konkretisierenden Durchführungsverordnungen im Sinne des Art. 18 Abs. 2 B-VG), als auch auf konkrete Vollzugsakte im Einzelfall erstreckt (etwa als Dienstvorgesetzter, wie dies der VfGH im Erkenntnis vom 16.6.1964, Zl. 1216/62, betont).
- 93) Dadurch sollte aber auch der für erforderlich erachtete Einfluß der Bundesregierung bzw. der Landesregierung durch die Einräumung von Zustimmungsmöglichkeiten sichergestellt werden. Hinsichtlich der Zustimmungsmöglichkeiten der Bundesregierung s. Pkt. A, 35 des Forderungsprogrammes der Bundesländer 1976, wo der ersatzlose Entfall gefordert wird, da durch das Weisungsrecht und durch das Anklagerecht der Bundesregierung für eine ausreichende Einflußnahme des Bundes auf die Geschäftsführung durch die Länder vorgesorgt ist.
- 94) Siehe ADAMOVICH - FUNK, Verwaltungsrecht, 84; RASCHAUER, Die obersten Organe der Landesverwaltung, in: ERMACORA u.a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1979, 375 ff, 379.
- 95) Vgl. auch das in FN 92 zitierte VfGH-Erkenntnis. Unmittelbares Vollzugsorgan ist der Landeshauptmann aus historischer Sicht nur in der Regiminalfunktion Geschäftsverteilung bzw. in der Regelung des Geschäftsganges durch die Erlassung der Geschäftsordnung, d.h. die sog. Direktorialgewalt, geblieben (vgl. zu diesen Funktionen ULBRICH, Lehrbuch, 100 bzw. 182). Die Vollzugsverantwortung im Sinne eines obersten Organs der Vollziehung nach Art. 19 B-VG (s. o. FN 72) liegt freilich insgesamt (also auch für den seiner Aufsicht unterstellten Landesamtsdirektor) beim Landeshauptmann als Vorstand des Amtes, die ihm gegenüber, soweit es sich um die Geschäftsführung des Amtes der Landesregierung im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung handelt, gemäß Art. 142 Abs. 2 lit. d B-VG von der Bundesregierung beim VfGH geltend gemacht werden kann. Handelt es sich um die Geschäftsführung im Bereich der Landesverwaltung, so obliegt es dem Landtag, entweder im Wege eines Mißtrauensvotums gemäß Art. 35 L-VG 1971 oder durch Anklage beim VfGH gemäß Art. 142 Abs. 2 lit. c B-VG die Vollzugsverantwortung geltend zu machen. Der Landesamtsdirektor ist hinsichtlich seiner Verantwortlichkeit nicht anders gestellt als sonst ein Landesbeamter.

desregierung darzustellen. Entsprechend dem Ergebnis der verfassungsrechtlichen Analyse bietet es sich an, systematisch die Organisation der personellen Mittel (6.2.1), die Organisation der Sachmittel (6.2.2) und den Bereich des einheitlichen und geregelten Geschäftsganges (6.2.3), der die Verbindung zwischen personeller und sachlicher Organisation schafft, zu trennen, Einzelfragen aus den genannten Bereichen herauszugreifen und abschließend unter Sonstiges (6.2.4) weitere Sachverhalte anzusprechen, soweit sie als Angelegenheit des inneren Dienstbetriebes erkennbar sind und systematisch nicht derart - weil übergreifend - zugeordnet werden können. Die Erlassung der Geschäftsordnung bzw. Geschäftseinteilung durch den Landeshauptmann wird hier nicht mehr berücksichtigt, weil dies im wesentlichen als einziges im BVG BGBl.Nr. 289/1925 unmittelbar und ausreichend klargestellt ist.

6.2.1 Organisation der personellen Mittel^{5a)}

a) Die Zuordnung der Organfunktionen (Verwendungsverfügungen)

Die Verfügung über die dienstliche Verwendung von Bediensteten eines Amtes der Landesregierung wird vom BVG BGBl.Nr. 289/1925 ausdrücklich erfaßt und dem Funktionsbereich Innerer Dienstbetrieb zugeordnet. Dazu zählen die erstmalige Verwendungszuweisung, eine Verwendungsänderung und die ebenfalls eine Verwendungszuweisung bzw. -änderung bildende Betrauung und Abberufung von der Funktion als Leiter (Leiter-Stellvertreter) einer Abteilung bzw. einer Gruppe des Amtes der Landesregierung (§ 2 Abs. 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925) sowie eine Versetzung von einer Abteilung bzw. Gruppe des Amtes der Landesregierung zu einer anderen. Alle Sachverhalte sind von den einfachgesetzlichen Regelungen des in Oberösterreich geltenden Beamtendienstrechtes erfaßt.

Gemäß § 2 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes, LGBl.Nr. 27/1954, i.d.g.F. in Verbindung mit den 20 Ergänzungen zum Landesbeamtengesetz sind in diesem Zusammenhang die Bestimmungen der Dienstpragmatik einschließlich des § 67 Dienstpragmatik i.d.F. der Dienstpragmatiknovelle 1969 sinngemäß als landesgesetzliche Vorschriften anzuwenden. Dies bedeutet, daß erstmalige Verwendungszuweisungen, vorläufige Dienstzuteilungen sowie Dienstzuteilungen zum Zwecke einer Ausbildung gemäß § 22 der Dienstpragmatik, ferner die Beendigung der vorläufigen Ausübung einer höheren Verwendung zur Vertretung eines an der Dienstausbübung Verhinderten ohne weiters und formlos vom Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor verfügt werden können. Hingegen sind Versetzungen von einer Abteilung, Gruppe bzw. sonstigen Gliederung des Amtes der

Landesregierung zur anderen gemäß § 67 Abs. 1 Dienstpragmatik⁹⁶⁾ sowie die Abberufung eines Beamten von seiner bisherigen Verwendung (Funktion), soweit sie gemäß § 67 Abs. 4 Dienstpragmatik einer Versetzung gleichzuhalten ist, gemäß § 67 Abs. 8 Dienstpragmatik mit Bescheid zu verfügen.

Einfachgesetzlich ergibt sich deshalb ein Problem einer Einordnung dieser Angelegenheiten, die vom Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor zu vollziehen sind, weil die einschlägigen Bestimmungen der Dienstpragmatik regelmäßig mit der Formel ins öö. Landesrecht übernommen wurden, daß anstelle der Zuständigkeit der obersten Organe der Vollziehung des Bundes die der Landesregierung tritt⁹⁷⁾. Vor einer ähnlichen Situation stand der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis Slg. 5297/1966 im Zusammenhang mit dem damals geltenden § 2 Abs. 2 Burgenländisches Landesbeamten-gesetz, LGBl.Nr. 20/1955. Auch dort wurden die bundesrechtlichen Vorschriften mit der Maßgabe übernommen, daß die den Bundesorganen eingeräumten Befugnisse hinsichtlich der Landesbeamten der Landesregierung zustehen. Der Verfassungsgerichtshof verneinte trotz dieser eindeutigen Regelung die Zuständigkeit der Landesregierung und sah die Zuständigkeit des Landeshauptmannes als Vorstand der Dienstbehörde und des zur Führung der Dienstaufsicht berufenen Vorgesetzten als gegeben an. In Anbetracht dieser Judikatur ist davon auszugehen, daß auch Art. I Abs. 2 der 18. Ergänzung zum Landesbeamten-gesetz keine abschließende Regelung der Zuständig-

96) „Eine Versetzung liegt vor, wenn der Beamte einer anderen Dienststelle zur dauernden Dienstleistung zugewiesen wird.“ Als Dienststellen im Sinne der als Landesvorschrift geltenden Dienstpragmatik gelten gemäß § 18 Abs. 11 Dienstpragmatik i.d.F. der 18. Ergänzung zum Landesbeamten-gesetz die Abteilungen und sonstigen Gliederungen des Amtes der Landesregierung.

97) Vgl. etwa Art. I Abs. 2 der 18. Ergänzung zum Landesbeamten-gesetz, LGBl.Nr. 70/1973. Die Dienstpragmatik ist im Bundesbereich durch das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl.Nr. 333, (BDG 1979) ersetzt worden: Die Regelungen über die dienstrechtliche Verwendung der Beamten sind in den §§ 38, 39, 40 BDG 1979 enthalten, wobei im Fall der Übernahme dieser Bestimmungen durch Landesgesetz in die öö. Rechtsordnung darauf Bedacht zu nehmen sein wird, daß ihr Vollzug dem Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung bzw. dem Landesamtsdirektor obliegt. Dies gilt natürlich für alle innerdienstlichen Aufgaben, die vom Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 erfaßt sind: Während beispielsweise der 2. (Stellenplan) und 3. Abschnitt über das Dienstverhältnis bzw. § 56 (Nebenbeschäftigung) jedenfalls in den Zuständigkeitsbereich der Landesregierung fällt, handelt es sich beim 4. Abschnitt (Dienstliche Ausbildung), 5. Abschnitt (Verwendung des Beamten), 6. Abschnitt (Dienstpflichten des Beamten), 8. Abschnitt (Leistungsfeststellung) und aus dem 9. Abschnitt (Disziplinarrecht) bei den §§ 109 (Disziplinaranzeige) bzw. 112 (Suspendierung) BDG 1979 im wesentlichen um Angelegenheiten des inneren Dienstbetriebes (zur näheren Begründung s. oben weiter im Text). Größere Schwierigkeiten bereitet - wie sich ebenfalls noch ergeben wird - die Einordnung des 7. Abschnittes (Rechte des Beamten, Bezüge, Urlaub etc.) BDG 1979, wenngleich auch hier weithin Vollzugsangelegenheiten des inneren Dienstbetriebes vorliegen dürften (z.B. §§ 68 ff über die Gewährung von Urlaub aller Art). Eine ins einzelne gehende Untersuchung ist freilich in diesem Rahmen nicht möglich.

keitsverteilung enthält. Im Sinne einer verfassungskonformen Interpretation dieser Regelung hat zu gelten, daß nicht die Landesregierung, sondern der Landeshauptmann bzw. unter seiner Aufsicht der Landesamtsdirektor im Bereich des Amtes der o.ö. Landesregierung grundsätzlich und auch dort zur Verfügung über die dienstliche Verwendung von Beamten zuständig geblieben sind, wo diese bescheidförmig zu erfolgen hat. Es bietet sich freilich an, diese einfachgesetzliche Rechtslage in eindeutiger Weise an die Regelungen der Verfassung anzupassen⁹⁸⁾.

Ein weiteres Vollzugsproblem ist darin zu sehen, daß zwar der als Landesgesetz in Geltung stehende § 67 Dienstpragmatik für die Verfügung über die dienstliche Verwendung zum Teil die Bescheidform vorgeschrieben hat. Eine Regelung des Verfahrens ist in den einschlägigen Bestimmungen aber nicht enthalten. Da durch die Verfügung über die dienstliche Verwendung eines Beamten des Amtes der Landesregierung sein Dienstverhältnis unmittelbar nicht berührt wird, sondern lediglich seine Organfunktion, kommt auch das Dienstrechtsverfahrensgesetz nicht in Betracht. Dessen Anwendungsbereich ist gemäß § 1 Abs. 1 Dienstrechtsverfahrensgesetz nämlich auf das Verfahren in Angelegenheiten des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses zu den Ländern beschränkt. Es ist jedoch in Betracht zu ziehen, das AVG direkt für anwendbar anzusehen, da gemäß Art. II Abs. 2 A. Z. 1 EGVG. 1950 dieses Verfahrensgesetz von den Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern anzuwenden ist, eine Formulierung, die es möglich macht, den Landeshauptmann bzw. den Landesamtsdirektor darunter einzuordnen. Zum gleichen Ergebnis kommt man auch, wenn man bedenkt, daß ansonsten hier eine echte Gesetzeslücke vorliegt, die vom Gesetzgeber offensichtlich nicht gewollt war, ein Befund, der zur Annahme führen muß, daß das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz in

98) Es wäre an sich ausreichend gewesen, im Art. I Abs. 2 der 18. Ergänzung als weiteres Organ den Landeshauptmann anzuführen, da darin augenscheinlich nicht konkrete Zuständigkeiten, sondern die allgemeine und leitende Vollzugsverantwortung der in Betracht kommenden obersten Organe des Landes geregelt werden sollte (vgl. zum Problemkreis der Vollzugsklauseln dieser Art BARFUSS, Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel, 1968, insbes. 102 ff). Es muß aber beachtet werden, daß etwa in der Dienstpragmatik als Bundesvorschrift mangels Erfordernis - ist doch etwa dem Bundesminister (vergleichsweise wie dem Landeshauptmann der Landesamtsdirektor) von Verfassungs wegen kein leitender Beamter für die Wahrnehmung der Aufgaben des inneren Dienstes beigegeben (s.o. FN 14) - begrifflich der Umstand nicht berücksichtigt ist, daß als unmittelbares Vollzugsorgan von Verfassungs wegen prinzipiell der Landesamtsdirektor im wesentlichen jene Aufgaben wahrnimmt, die die Dienstpragmatik dem Vorstand der Dienstbehörde zuordnet (s. etwa § 112 Dienstpragmatik). Die Vorstandsfunktion des Landeshauptmannes, die grundsätzlich in der Aufsicht des Landesamtsdirektors besteht (s.o.S. 46 ff), deckt sich nicht mit dem Funktionsbereich des Vorstandes der Dienstbehörde im Sinne der Dienstpragmatik (in diesem Sinn auch VwGH vom 16.6.1964, Zl. 1216/64). Eine diesbezügliche Klarstellung auch in dieser Richtung erscheint daher in der Vollzugsklausel durchaus wünschenswert.

diesen Bereichen analog anzuwenden ist⁹⁹⁾. Eine historisch überkommene Ingerenz der Landesregierung auf die Verfügung über die dienstliche Verwendung der Bediensteten des Amtes der Landesregierung gemäß § 9 Abs. 3 ÜG 1920 ist auch in Oberösterreich - wie in der Steiermark - nicht eindeutig nachweisbar¹⁰⁰⁾.

b) Innerdienstliches bei der Ausübung der Organfunktionen

aa) Dienstaufsicht

Die Dienstaufsicht über die Bediensteten des Amtes der Landesregierung ist innerer Dienstbetrieb schlechthin, da sie sich augenscheinlich im Betriebsverhältnis eines Bediensteten und nicht in seinem Grundverhältnis entfaltet. Dies kommt auch in der Judikatur des VfGH und des VwGH zu Recht deutlich zum Ausdruck, wo der Landeshauptmann bzw. der Landesamtsdirektor als Dienstvorgesetzter aller Bediensteten des Amtes der Landesregierung, die zur Dienstaufsicht berufen sind, bezeichnet werden¹⁰¹⁾. Dienstaufsicht kann sich nämlich immer nur im Hinblick auf die Ausübung der Organfunktion entfalten. Eine andere Zwecksetzung unabhängig von der Organfunktion ist nicht

99) Zur echten Gesetzeslücke vergleiche WALTER-MAYER, Bundesverfassungsrecht³, 41.

100) Siehe VfGH Slg. 5296/1966 und das darin grundgelegte Erfordernis eines eindeutigen Nachweises: „Auf die Anfrage des Verfassungsgerichtshofes hat die Steiermärkische Landesregierung mitgeteilt, daß für die Zeit vor dem 1. Oktober 1925 zu diesem Thema keine Unterlagen vorhanden sind. Die gleichzeitig übersandte Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung ab 1. Oktober 1925 ist demnach ohne Bedeutung. Die Landesregierung hat Herrn Dr. jur. K.-W. (geb. 1876) einvernommen. Dieser hat angegeben, daß nach seiner Ansicht die Landesregierung als solche über die dienstliche Verwendung ihrer Landesangestellten ein ‚Verfügungsrecht bzw. Ingerenz‘ besaß, von dem hauptsächlich dann Gebrauch gemacht wurde, wenn es sich um leitende Bedienstete oder um solche handelte, die wichtigere Agenden zu betreuen hatten. Es sei anzunehmen, daß in der damaligen Zeit (d.i. vor dem 1. Oktober 1925) die Landesregierung beispielsweise sich für Versetzungen jüngerer Bediensteter u.ä. nicht gekümmert haben wird, es sei denn, es handelte sich um Bedienstete, bei welchen Gründe für die Ingerenz der Landesregierung vorlagen. Diese Auskunft ist zu unbestimmt, als daß sie sichere Schlußfolgerungen gestattete. Es ist demnach nicht zu erweisen, daß die Landesregierung vor dem 1. Oktober 1925 eine Ingerenz auf die dienstliche Verwendung von Landesbeamten ausgeübt hat.“ Eine Durchsicht aller Beschlüsse der (damals großteils noch als Landesrat bezeichneten) o.ö. Landesregierung in den Jahren 1919 bis 1930 ergab, daß wohl dienstrechtliche Maßnahmen (Beförderungen etc.) beschlossen wurden, nicht aber Verwendungsverfügungen, soweit es sich um Verwaltungseinheiten handelte, die 1925 im Amt der Landesregierung vereinigt wurden. Einzelne Formulierungen, die im Kontext mit dienstrechtlichen Verfügungen auf Verwendungszuweisungen Bezug nehmen, reichen in Anbetracht der geringen Zahl solcher Beschlüsse (6) und unter Berücksichtigung des Umstandes, daß z.B. auch die Ernennung des Bezirkshauptmannes durch den Landeshauptmann als Ausdruck historischer Entwicklung seit jeher überkommene Verwaltungspraxis in Oberösterreich ist, wohl nicht zu einer ausreichend belegten Begründung einer Ingerenz der Landesregierung im Jahre 1925 durch das Inkrafttreten des BVG BGBl.Nr. 289/1925 aus.

101) VfGH Slg. 5297/1966; VwGH vom 16.6.1964, Z. 1216/62. Die Judikatur berücksichtigt - wie erwähnt (s.o. FN 91) - insgesamt freilich den Umstand zu wenig, daß nicht der Landeshauptmann, sondern der Landesamtsdirektor hier unmittelbares Vollzugsorgan, sohin Dienstvorgesetzter, ist.

denkbar. Die einschlägigen Bestimmungen der Dienstpragmatik, die in Oberösterreich in Kraft stehen, erfassen diesen Teil des inneren Dienstbetriebes partiell. Zu verweisen ist auf § 89 Dienstpragmatik, wonach das Recht des Vorgesetzten, Untergebenen Ungehörigkeiten in ihrer Amtsführung auszustellen, unberührt bleibt. Gleichermaßen zum inneren Dienstbetrieb zählen - wie bereits dargestellt - die Dienstbeurteilungen (Dienstbeschreibungen) und die Verfügungen im Vorfeld der Disziplinar Gewalt. Es sind der Landeshauptmann bzw. der Landesamtsdirektor, die im Wege der prinzipiell frei organisierbaren, da gesetzlich kaum geregelten Amtsinspektion die Tätigkeit der Bediensteten zu kontrollieren, gegebenenfalls gemäß § 112 Dienstpragmatik Anzeige bei der Disziplinarbehörde zu erheben bzw. gemäß § 145 Abs. 2 Dienstpragmatik die vorläufige Suspendierung auszusprechen haben.

Schranken des Zuständigkeitsbereiches „Dienstaufsicht“ ergeben sich aus der Zuständigkeit der Disziplinarbehörde und aus der Zuständigkeit der Landesregierung als zur Gestaltung des Dienstverhältnisses berufene Behörde. So kommt es dem Landeshauptmann bzw. dem Landesamtsdirektor als zur Dienstaufsicht berufener Dienstvorgesetzter zu, den Gesetzesvollzug in Angelegenheiten der Dienstverhinderungen wegen Krankheit oder aus anderen stichhaltigen Gründen gemäß § 29 Dienstpragmatik zu verantworten. Unter Hinweis auf § 29 Abs. 3 Dienstpragmatik, wonach ein gerechtfertigtes Fernbleiben keine Schmälerung der Bezüge oder eine Beeinträchtigung der Vorrückung in höhere Bezüge zur Folge hat, also das Dienstverhältnis nicht berührt, ist festzuhalten, daß in diesem Rahmen eben nur die konkrete Ausübung der Organfunktion - sohin der Dienstbetrieb - in Frage steht. Konsequenterweise sind daher der Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor zuständig und auch verpflichtet - letztlich durch behördliche Anordnung amtsärztlicher Untersuchung gemäß § 29 Abs. 2 Dienstpragmatik - im Wege der Dienstaufsicht die Rechtfertigung für die Dienstverhinderung klarzustellen. Je nach Ergebnis kommt es dann etwa der Disziplinarbehörde (z.B. auf Anzeige des Dienstvorgesetzten) bzw. der Landesregierung gemäß §§ 79 ff Dienstpragmatik (Versetzung in den Ruhestand) zu, erforderliche Konsequenzen im Dienstverhältnis zu ziehen.

bb) Dauer des Dienstes

Mit dem Dienstverhältnis im unmittelbaren Zusammenhang steht zwar die gesetzliche Regelung (§ 28 Dienstpragmatik) über die Dauer der Dienstzeit eines Beamten. So sieht § 28 Dienst-

pragmatik für das Land Oberösterreich eine regelmäßige Wochendienstzeit des Beamten im Ausmaß von 40 Stunden vor. Die Aufteilung der Dienstzeit in diesem gesetzlich vorgegebenen Rahmen kann zweckmäßigerweise aber nur im Hinblick auf die Ausübung bestimmter Organfunktionen vorgenommen werden; der Organisationsbezug steht hier sohin deutlich im Vordergrund. Dies bestätigt auch der Gesetzeswortlaut im § 28 Abs. 2 Dienstpragmatik, der vorschreibt, daß die Wochendienstzeit unter Berücksichtigung der **dienstlichen Erfordernisse**, aber auch der berechtigten Interessen der Beamten durch einen Dienstplan möglichst gleichmäßig und bleibend auf die Tage der Woche aufzuteilen ist¹⁰²⁾. Weiters ist angeordnet, daß Sonntage, gesetzliche Feiertage und Samstage dienstfrei zu halten sind, soweit nicht zwingende **dienstliche oder sonstige öffentliche Interessen** entgegenstehen. Ferner ermächtigt § 28 Dienstpragmatik zur Einführung der gleitenden Dienstzeit ebenfalls nur unter der Voraussetzung, daß „dienstliche oder sonstige öffentliche Interessen (nicht) entgegenstehen“.

Die Anordnung von Überstunden, Journaldienst und Rufbereitschaften kann ebenfalls nicht anders als zum Betriebsverhältnis gehörend eingeordnet werden¹⁰³⁾. Die Erfordernisse des Dienstbetriebes im Hinblick auf die Ausübung der Organfunktionen sind es nämlich, die maßgeblich dafür sind, ob eine Verfügung dieser Art getroffen werden muß. Wenn dem Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor die Verantwortung für einen zweckentsprechenden Dienstbetrieb zukommt, und dies ist ohne Zweifel der Fall, dann stellt die Möglichkeit, in dieser Weise über die Bediensteten zu verfügen, eine wesentliche Bedingung für die Übernahme dieser Verantwortung dar.

cc) Dienstbefreiungen

Als Dienstbefreiungen sollen hier Dienstbefreiungen wegen Kuraufenthalt (§ 29a Dienstpragmatik), der Erholungsurlaub (§ 42 Dienstpragmatik) und der Sonderurlaub (§ 43a, § 44 Dienstpragmatik) bzw. der Karenzurlaub für werdende Mütter erfaßt werden. Die Abgrenzung bereitet Schwierigkeiten und kann wohl auch wieder nur an Hand des Schemas Betriebsverhältnis - Grundverhältnis vorgenommen werden.

102) Auch KOCIAN-SCHUBERT, Dienstpragmatik, sehen diesen Zusammenhang, wenn sie die aufgabenmäßige Dienstenteilung und die zeitmäßige Dienstenteilung in Beziehung setzen.

103) So auch Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage betreffend das Dienstrechtsverfahrensgesetz, 328 Blg. St. Prot. des NR, VIII. GP.

In Anwendung der oben entwickelten Zweifelsregeln (insbesondere der bei FN 64 entwickelten Schwerpunkt- bzw. Vordergrundtheorie) kommt die Zuständigkeit der Landesregierung jedenfalls insoweit in Betracht, als die Gewährung eines Urlaubes den Anspruch auf Bezüge bzw. Ruhegenuß berührt, und damit das Grundverhältnis. Hier tritt dann neben die Entscheidung aus der Sicht des inneren Dienstbetriebes die Entscheidung der Landesregierung über Konsequenzen im Dienstverhältnis: Die Realisierung des Urlaubs setzt demnach dann eine positive Entscheidung sowohl des Landesamtsdirektors als auch der Landesregierung voraus (dies entspricht der Entscheidungssituation bei Verfügungen über die dienstliche Verwendung, wo die Konsequenzen im Grundverhältnis, z.B. eine Beförderung, von der Landesregierung zu ziehen sind).

Dies gilt wohl für die Gewährung eines Sonderurlaubs von mehr als drei Monaten, da in solchen Fällen gemäß § 44 Dienstpragmatik etwa der Entfall der Bezüge angeordnet werden kann, und für den Karenzurlaub der Mütter. Beim Karenzurlaub der Mütter ist freilich eine ausschließliche Zuständigkeit der Landesregierung gegeben, fehlt es doch am innerdienstlichen Interesse als Tatbestandsmerkmal für den Vollzug der einschlägigen Vorschriften. Andererseits erscheint aber der Vollzug der Vorschriften über den gesetzlich vorgegebenen Erholungsurlaub als eine Angelegenheit, die ausschließlich dem Betriebsverhältnis und damit dem inneren Dienstbetrieb zugeordnet werden muß, ist doch die Bewilligung des Regelurlaubes gleich der Dienstzeiteinteilung vorrangig von der Interessenslage der Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes bestimmt¹⁰⁴⁾. Die Gewährung von Dienstbefreiungen wegen Kuraufenthalt (§ 29a Dienstpragmatik) und Sonderurlaub aus beliebigen Gründen (Todesfälle, Ehe) gemäß § 43a Dienstpragmatik unterhalb der oben angegebenen Grenze ist ebenfalls insgesamt dem inneren Dienstbetrieb zuzuordnen, weil nicht das Dienstverhältnis selbst in Frage steht, sondern die Erfordernisse des Dienstbetriebes. Daß dem Betroffenen ein Rechtsanspruch auf Dienstbefreiung gemäß § 29a Dienstpragmatik eingeräumt ist, hindert diese Zuordnung nicht, können doch auch im inneren Dienstbetrieb Rechtspositionen eingeräumt werden.

104) Hinweise dafür enthalten § 42 Abs. 10 Dienstpragmatik, wonach dem Beamten die Hälfte des Urlaubsausmaßes ungeteilt gebührt, sofern nicht *dienstliche* Gründe entgegenstehen, und § 43 Dienstpragmatik, wonach die Bewilligung eines Urlaubs eine aus besonderen dienstlichen Rücksichten gebotene abändernde Verfügung nicht ausschließt (s. auch FN 103).

dd) Nebenbeschäftigung

Die Angelegenheit „Nebenbeschäftigung“ eines Bediensteten ist in den §§ 33 und 34 Dienstpragmatik geregelt. Grundsätzlich muß hier bedacht werden, daß in der Dienstpragmatik ein Recht des Beamten auf Nebenbeschäftigung grundgelegt worden ist, das nur dann nicht realisiert werden kann, wenn sie dem Anstand und der Würde seines Amtes widerstreitet, die Erfüllung seiner dienstlichen Verpflichtungen behindert oder die Vermutung der Befangenheit hervorgerufen werden könnte. Diese Tatbestände des § 33 Dienstpragmatik bilden einen Untersagungsgrund, während für die nebenberufliche Sachverständigentätigkeit, die im Zusammenhang mit den Aufgaben des Berufes stehen, eine Bewilligung gemäß § 34 Dienstpragmatik erforderlich ist, die zu erteilen ist, wenn Gefährdungen dienstlicher Interessen ausgeschlossen sind.

Zwar ist eine Zuordnung nicht eindeutig möglich, weil die ordnungsgemäße Ausübung der Organfunktion - betrachtet man den Gesetzeswortlaut - im Vordergrund steht, doch muß insgesamt davon ausgegangen werden, daß der Ausschluß dieses Rechtes auf Nebenbeschäftigung durch Untersagung im Grundverhältnis wirksam wird, da es die prinzipielle Freiheit zur Ausübung einer Nebenbeschäftigung konstituiert. In Anwendung der Zweifelsregel (insbesondere der bei FN 64 entwickelten Schwerpunkt- bzw. Vordergrundtheorie) und unter Bedachtnahme auf die Judikatur bzw. die Gesetzesmaterialien¹⁰⁵⁾ ist wohl die Zuständigkeit der Landesregierung zur Untersagung bzw. Bewilligung einer Nebenbeschäftigung anzunehmen.

ee) Entbindung von der Amtsverschwiegenheit

In der Judikatur¹⁰⁶⁾ wird die Frage der Entbindung von der Amtsverschwiegenheit einerseits als innerorganisatorische Maßnahme in Ausübung der Dienstaufsicht gesehen, die gegenüber

105) Vgl. die bei HACKL, Die Dienstpragmatik⁶, 482 f. zitierte Judikatur. Ausdrücklich im Bereich eines Amtes der Landesregierung so VfGH Slg. 4335/1962: Dort ist die Zuständigkeit der Landesregierung in diesem Zusammenhang anerkannt. Vgl. PACE, Dienstpragmatik, 47, und den dort zitierten Bericht des Staatsangestelltenausschusses, wo zum Ausdruck kommt, daß die Möglichkeit des Beamten, „nach Zulaß seiner freien Zeit seine Einkommensverhältnisse durch die Übernahme einer Nebenbeschäftigung zu verbessern,“ gewahrt werden sollte. Die Materialien gehen also von einem Recht aus, das wohl auch verfassungsrechtlich über Art. 6 StGG geschützt ist (vgl. zu Art. 6 StGG OBERNDORFER - BINDER, Der verfassungsrechtliche Schutz freier, beruflicher, insbesondere gewerblicher Betätigung, in: FS KLECATSKY, 2. Teilband, 677 ff).

106) VfGH Slg. 3005/1956, 7455/1974; VwGH Slg. 7389/1968.

Außenstehenden keinerlei Rechte zu begründen vermag. Andererseits aber ist sie gegenüber dem Beamten mit Bescheid vorzunehmen. Wegen des Nahverhältnisses zur Ausübung der Organfunktion, die hier ohne Zweifel gegeben ist, bereitet eine Einordnung dieser Angelegenheit als Materie des inneren Dienstbetriebes keine Schwierigkeit.

c) Dienstausbildung und Fortbildung

Regelungen über die Dienstausbildung und Fortbildung der Beamten enthielt das Beamtendienstrecht im Zeitpunkt des Inkrafttretens des BVG BGBl.Nr. 289/1925 nicht. Aus dieser Sicht ergibt sich kein Anhaltspunkt, daß Dienstausbildung und Fortbildung der Bediensteten als Dienstrechtsangelegenheit in die Zuständigkeit der Landesregierung fällt. Betrachtet man den Zweck, der mit einer Dienstausbildung oder Fortbildung erreicht werden soll, so ist unzweifelhaft, daß dies insgesamt dazu dient, eine möglichst qualifizierte Ausübung der Organfunktionen sicherzustellen. Da weiters die Absolvierung einer Dienstausbildung bzw. Fortbildung für sich keine Auswirkungen auf das Dienstverhältnis selbst haben kann, scheint es zwingend, derartige Angelegenheiten dem inneren Dienstbetrieb zuzuordnen. Dies scheint selbst für die Regelung von Dienstprüfungen, die Voraussetzung für die Definitivstellung eines Bediensteten sind, zu gelten. Auch hier ist es unzweifelhaft, daß die Absolvierung einer Dienstprüfung für sich keine Auswirkung auf das Dienstverhältnis hat. Andererseits muß aber auch berücksichtigt werden, daß die Definitivstellung seit jeher die Absolvierung einer entsprechenden Dienstprüfung zur Voraussetzung hatte. Der Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis im Sinne einer *conditio sine qua non* ist daher ein wesentlich engerer als zur Ausübung einer Organfunktion, weil Organfunktionen prinzipiell auch ohne derartige Dienstprüfungen ausgeübt werden können, hingegen war und ist die Begründung eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses ohne Dienstprüfung in der Regel nicht möglich.

Dieser Beurteilung unter verfassungsrechtlichen Aspekten wurde im Gesetz über die Dienstausbildung und Fortbildung sowie über die Dienstprüfungen von Landesbediensteten, öö. LGBl.Nr. 80/1978, Rechnung getragen. Während gemäß § 1 Abs. 4 die Leitung der Angelegenheiten der Dienstausbildung und der Fortbildung unter der Aufsicht des Landeshauptmannes dem Landesamtsdirektor obliegt, ist im Abschnitt II dieses Gesetzes betreffend Dienstprüfungen der Zuständigkeitsbereich der Landesregierung begründet.

d) Bedienstetenschutz

Gleich dem Bund haben einzelne Bundesländer Bedienstetenschutzgesetze erlassen. Kompetenzgrundlage dafür ist Art. 21 Abs. 2 B-VG, wonach den Ländern die Gesetzgebung und Vollziehung in den Angelegenheiten des Arbeitnehmerschutzes ihrer Bediensteten obliegt. Nach seinem § 1 regelt das Oberösterreichische Landesbediensteten-Schutzgesetz, LGBl.Nr. 54/1981, den Schutz des Lebens und der Gesundheit der Bediensteten in Dienststellen des Landes bei der dienstlichen Tätigkeit, den im Rahmen dieser Tätigkeit mit Rücksicht auf Alter und Geschlecht dieser Bediensteten gebotenen Schutz der Sittlichkeit sowie die Art der Überprüfung der Einhaltung der diesbezüglichen Vorschriften. Schon daraus wird ein enger Zusammenhang dieser Regelungen mit der Ausübung der Organfunktionen und damit zum Betriebsverhältnis ersichtlich.

Im Gesetz sind Regelungen über die Arbeitsräume sowie sonstige Betriebsräume und Arbeitsstellen (§ 3), über die Gestaltung der Ausgänge und Verkehrswege (§ 4), über die Betriebseinrichtungen, sonstigen mechanischen Einrichtungen und Betriebsmittel (§ 5), über Arbeitsvorgänge und Arbeitsverfahren, Arbeitsplätze, Lagerungen (§ 6), über den Verkehr in den Dienststellen (§ 7), über die gesundheitliche Eignung der Bediensteten für eine bestimmte Beschäftigung (§ 8), über die Unterweisung der Bediensteten (§ 9), über die Verwendung Jugendlicher, weiblicher und besonders schutzbedürftiger Bediensteter (§ 10), über Schutzausrüstung und Arbeitskleidung (§ 11), über Brandschutzmaßnahmen hinsichtlich der technischen Ausrüstung sowie über die Art der Bekämpfung eines Brandes (§ 12), über die Vorsorge für erste Hilfeleistung in technischer und personeller Hinsicht (§ 13), über Trinkwasser, Waschgelegenheiten, Aborte und Umkleieräume (§ 14), über den Aufenthalt während der Arbeitspausen (§ 15), über die Einrichtung von Wohnräumen und Unterkünften (§ 16), über die Instandhaltung, Prüfung und Reinigung der Amtsgebäude (§ 17) sowie über die Pflichten der Bediensteten (§ 18) enthalten.

Dieser Kurzüberblick zeigt, daß im besonderen die dem Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor zukommende Verfügung über die dienstliche Verwendung eines Bediensteten unter dem Aspekt des Schutzes der Bediensteten eine entsprechende Regelung erfahren hat. Aber nicht nur in dieser Richtung wird der innere Dienst berührt, sondern auch hinsichtlich der übrigen Angelegenheiten des inneren Dienstbetriebes bei der Ausübung der Organfunktionen. Im wesentlichen ausschließlich das Betriebsverhältnis berühren unter diesem Aspekt die §§ 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15 und 18 des Gesetzes,

sodaß hier die Vollzugsverantwortung beim Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor liegt und nicht bei der Landesregierung als Dienstrechtsvollzugsorgan bezogen auf den Bestand des Dienstverhältnisses als Grundverhältnis (zum Bereich der Organisation der Sachmittel s.u. 6.2.2).

6.2.2 Organisation der Sachmittel

In diesem Bereich ist die Zuständigkeit der Landesregierung gemäß Art. 45 L-VG 1971¹⁰⁷⁾ von der Zuständigkeit des Landeshauptmannes bzw. Landesamtsdirektors im Bereich des inneren Dienstbetriebes auf Grund des BVG BGBl.Nr. 289/1925 abzugrenzen. Eine ins einzelne gehende Abgrenzung soll auch hier nicht durchgeführt werden. Dem Grundsatz nach kann aber gesagt werden, daß hier die Landesregierung im wesentlichen eine passive, vor allem die Finanzierung der für den Dienstbetrieb erforderlichen sachlichen Organisationsmittel sicherstellende Rolle besitzt. Die zur Verfügung stehenden, von ihr finanzierten Sachmittel werden vom Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor organisiert und ihrem Verwendungszweck zugeführt, also letztlich **verwaltet**; umgekehrt ist die Landesregierung auf die Initiative des Landeshauptmannes bzw. Landesamtsdirektors angewiesen, da ausschließlich sie zur Artikulation der Organisationsbedürfnisse des Amtes der Landesregierung berufen sind. Die ansonsten umfängliche Kompetenz der Landesregierung im Hinblick auf die Herbeiführung des Budgetbeschlusses des Landtages bzw. auf dessen Grundlage, die (sofern nicht gesetzliche Verpflichtungen bestehen) sowohl das „Ob“ als auch das „Wie“ und das „Was“ einer Vermögensgestion umfaßt, ist hier im wesentlichen daher auf den finanziellen Bereich des „Ob“ zurückgedrängt, wenngleich jedenfalls weiterhin - wenn auch mittelbare - Einflußmöglichkeiten auf das „Wie“ und „Was“ eröffnet sind, kann doch das „Wie“ und „Was“ ohne den von der Landesregierung initiierten und in Vollzug gesetzten Budgetbeschluß des Landtages überhaupt nicht gedacht werden¹⁰⁸⁾. Die Zuständigkeit des Landeshauptmannes bzw. Landesamtsdirektors und der Landesregierung bzw. des Landtages bedingen sich in diesen Bereichen daher wechselseitig. Einerseits wäre es z.B. nicht möglich, daß der Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor ohne finan-

107) Danach verwaltet die Landesregierung das Landesvermögen. Sie hat dem Landtag das Budget vorzulegen, das die Grundlage für die Gebarung des Landes bildet.

108) Soll aber etwa ein Amtsgebäude errichtet, umgestaltet oder erweitert werden, so kommt darüber hinaus über Art. 45 Abs. 1 L-VG 1971 sicherlich nicht dem Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor, sondern der Landesregierung in der Realisierungsphase die Bauherreneigenschaft zu. Dies gilt auch für die Realisierung anderer baulicher Maßnahmen, etwa in Konsequenz des o.ö. Landesbediensteten-Schutzgesetzes (dazu s. u.).

zielle Vorsorge im Budget durch die Landesregierung bzw. durch den Landtag Fernsprechanlagen ankauft und im Amtsbereich installieren läßt. Andererseits aber kommt es der Landesregierung nicht zu, Fernsprechanlagen im Amt einzurichten. Letztlich könnte man das Verhältnis in diesen Zusammenhängen etwa so beschreiben, daß der Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor darüber befindet, wo und in welcher Qualität Fernsprechanlagen im Amt der Landesregierung eingerichtet werden, die Landesregierung bzw. der Landtag kann hingegen - da für die finanzielle Vorsorge zuständig - den Ankauf einer Fernsprechanlage, die ihrer Auffassung nach für den Dienstbetrieb nicht erforderlich ist, dadurch verhindern, daß sie einer entsprechenden Initiative von seiten des Landeshauptmannes bzw. des Landesamtsdirektors nicht nachkommen und die Initiative aus Gründen finanzieller Zweckmäßigkeit zurückweisen.

Der innere Dienstbetrieb erstreckt sich hier im einzelnen beispielhaft auf

- a) die Organisation und Verfügung über die Dienstgebäude und Diensträume sowie über Liegenschaften für Zwecke des Dienstes im Amt der Landesregierung;
- b) den Dienstkraftwagenbetrieb (Initiative bei der Anschaffung, Instandhaltung, Verwendung);
- c) den Amtssachbedarf des Amtes der Landesregierung;
- d) die EDV-Organisation im Amt der Landesregierung, insbesondere auch auf den Bereich der Datensicherung einschließlich der Erlassung von Betriebsordnungen und ähnlichen innerdienstlichen Vorschriften;
- e) die Einrichtung und den Betrieb einer Amtsbibliothek für Zwecke des Amtes der Landesregierung;
- f) die Vorsorge für die Sicherheit im Amt;
- g) den Bedienstetenschutz, soweit es sich um den Einsatz von Sachmitteln handelt.

Zu g) ist folgendes anzumerken:

Das öö. Landesbediensteten-Schutzgesetz enthält als Vollzugsaufgaben aus dem Bereich des inneren Dienstbetriebes betreffend die Organisation der Sachmittel die Sachverhalte, die von den §§ 3, 4, 5, 13, 14 und 17 des Gesetzes erfaßt sind (s. oben). Es geht hier augenscheinlich um Innerbetriebliches. Diese Qualität wird - wie dargestellt - durch eine Verrechtlichung nicht geändert. Dem kann zugunsten einer Zuständigkeit der Landesregierung auch nicht entgegengehalten werden, daß Arbeitnehmerschutz an sich der Vollzugskompetenz der Landesregierung gemäß Art. 21 Abs. 2 B-VG zuzuordnen ist. Dort ist nämlich nur von

der Vollziehung der Länder - im Gegensatz zu Art. 21 Abs. 3 B-VG, wo ausdrücklich die obersten Organe der Länder angesprochen sind - die Rede; sohin wird von vornherein auf andere Verfassungsbestimmungen verwiesen. In Betracht zu ziehen ist neuerlich Art. 45 L-VG 1971 und das BVG BGBl.Nr. 289/1925, das die einleitend dargestellte Ausnahme zu Art. 45 L-VG 1971 schafft. Die Landesregierung hat daher wieder nur vor allem jene finanziellen Dispositionsbefugnisse, die ihr bei der Erstellung und dem Vollzug des Budgets zukommen¹⁰⁸⁾. Dieser Verfassungslage trägt auch § 29 O.ö. Landesbediensteten-Schutzgesetz dadurch Rechnung, daß für den inneren Dienst des Amtes der Landesregierung als Vollzugsorgan neben der Landesregierung der Landeshauptmann berufen wird¹⁰⁹⁾. Zusätzlich zu dieser - an sich ausreichenden Vollzugsklausel - wurde aber in einzelnen Bestimmungen ausdrücklich ausschließlich die Landesregierung zum Vollzug berufen, sodaß diesbezüglich verfassungsrechtliche Bedenken bestehen.

Beachtet man den Umstand, daß der Vollzugsbereich des O.ö. Landesbediensteten-Schutzgesetzes dem Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor zuzuordnen ist, so erscheinen aus dieser Sicht vor allem die Regelungen in den §§ 19, 20, 21 und 22, durch die im wesentlichen eine Kommission zur Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen des Bediensteten-Schutzgesetzes eingerichtet wird, verfassungsrechtlich bedenklich: Zwar ist es ohne Zweifel zulässig, eine Kommission dieser Art zur Unterstützung des Landeshauptmannes bzw. Landesamtsdirektors ohne Entscheidungsbefugnisse einzurichten, doch kann mangels Vollzugskompetenz im Bereich des Amtes der Landesregierung nicht ausschließlich die Landesregierung zu ihrer Konstituierung berufen werden. Weiters erscheint die Kompetenz der Landesregierung zur Erlassung der Geschäftsordnung der Kommission gemäß § 20 Abs. 5 des Gesetzes aus dem selben Grund bedenklich. Schließlich ist auch die ausschließliche Kompetenz der Landesregierung zur Erlassung der Durchführungsbestimmungen zum gesamten Bediensteten-Schutzgesetz gemäß § 26 bzw. gemäß § 8 des Gesetzes verfassungsrechtlich zweifelhaft. Dies wird bei § 8 deutlich, wo einerseits bestimmt ist, unter welchen Voraussetzungen Bedienstete zu bestimmten gefährlichen Tätigkeiten

109) Entsprechend der Verfassungslage hätte freilich nicht nur der Landeshauptmann, der ja im inneren Dienst nur die Aufsicht führt, sondern vor allem der Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes und damit als unmittelbares Vollzugsorgan (s.o.S. 46 ff) des Gesetzes in dieser Bestimmung angeführt werden müssen. Deutet man § 29 leg. cit. als Vollzugsklausel im weiteren Sinn, d.h. als Regelung, die nicht unmittelbare Zuständigkeiten schafft, sondern lediglich die leitenden, d.h. also die letztlich verantwortlichen obersten Organe bezeichnet (eine solche Deutung drängt sich angesichts verschiedener Regelungen in anderen Paragraphen auf), so müßte es wohl statt „Angelegenheiten des inneren Dienstes“ besser „Angelegenheiten des inneren Dienstbetriebes“ heißen (s. o. FN 90 und FN 95; zum Charakter als Vollzugsklausel s. o. FN 98).

nicht herangezogen werden dürfen, eine Regelung, die - wie schon oben erkannt - im Betriebsverhältnis wirksam wird, da sie die Verfügung über die dienstliche Verwendung der Bediensteten näher determiniert. Andererseits wird die Landesregierung verpflichtet, generell (bzw. auch im Einzelfall) Tätigkeiten dieser Art festzustellen. Der Organisationsbezug ist deutlich, ein Dienstverhältnis wird nicht gestaltet, sodaß wohl die Zuständigkeit des Landeshauptmannes bzw. Landesamtsdirektors festzulegen gewesen wäre.

Diese Bedenken richten sich gegen das Gesetz selbstverständlich nur insoweit, als das Amt der Landesregierung selbst betroffen ist¹¹⁰⁾¹¹¹⁾.

110) Gleiche Bedenken bestehen auch hinsichtlich der Bezirkshauptmannschaften und Agrarbezirksbehörden. Versucht man die Zuständigkeitsregelungen des O.ö. Landesbediensteten-Schutzgesetzes verfassungskonform zu interpretieren, so scheint es denkbar anzunehmen, daß über § 29 leg. cit., wonach die Vollziehung des Gesetzes einerseits der Landesregierung andererseits aber, „soweit es sich um Angelegenheiten des inneren Dienstes beim Amt der Landesregierung, bei den Bezirkshauptmannschaften und den Agrarbezirksbehörden handelt, dem Landeshauptmann“ obliegt, den Funktionsträgern des inneren Dienstbetriebes im verfassungsrechtlich gebotenen Ausmaß auch dort gewährleistet ist, wo die Landesregierung ansonsten allein zum Vollzug einzelner Bestimmungen berufen wird, wie dies etwa im § 8 leg. cit. der Fall ist. Dies hätte auf Vollzugsebene als verfassungskonformes Ergebnis zur Konsequenz, daß alle Vollzugsakte der Landesregierung hinsichtlich der dem Landeshauptmann zugeordneten Dienststellen nur im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann als Verantwortlichem für den Bereich des inneren Dienstbetriebes in Geltung gesetzt werden können. Nur dann nämlich ist sichergestellt, daß die von der Verfassung formell zur Verantwortung Berufenen „wenigstens“ materiell ihre Verantwortung geltend machen können.

111) Der wohl unzweifelhaft verfassungskonforme und umfassende Vollzugsbereich der Landesregierung, wie er insbesondere im § 29 O.ö. Landesbediensteten-Schutzgesetz umschrieben ist, erstreckt sich - versucht man eine positive Auflistung - jedenfalls insbesondere auf alle Verwaltungseinrichtungen, deren Rechtsträger das Land Oberösterreich ist und die außerhalb des Amtes der Landesregierung eingerichtet sind, mag auch die Wahrnehmung der Befugnisse der Landesregierung im Wege des Amtes der Landesregierung als des ihr zugeordneten Geschäftsapparates erfolgen. Es handelt sich etwa um folgende, nicht mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Einrichtungen, die gemäß § 1 leg. cit. vom Geltungsbereich des Gesetzes erfaßt sind:

O.ö. Landesarchiv,

O.ö. Landesmuseum,

Institut für Volksbildung und Heimatpflege in Oberösterreich,

Adalbert-Stifter-Institut des Landes Oberösterreich,

Landesbildstelle,

Bruckner-Konservatorium des Landes Oberösterreich,

Landes-Turn- und Sportschule,

sonstige Schulen und Kinderheime

(Berufsschulen, Sonderschulen, Landwirtschaftsschulen).

Angesprochen sind hier Anstalten, Betriebe und sonstige Einrichtungen des Landes, die nach ihrem organisatorischen Aufbau eine verwaltungs- oder betriebstechnische Einheit darstellen und wohl schwerlich als Abteilung oder Gruppe des Amtes der Landesregierung im Sinne des § 2 BVG BGBl.Nr. 289/1925 qualifiziert werden können. Dafür spricht auch die Systematik im § 8 ÜG 1920: Hier wird deutlich unterschieden zwischen den „Behörden und Ämtern der bisherigen autonomen Verwaltung der Länder“ (§ 8 Abs. 2 und § 8 Abs. 5 lit. a) und der bisherigen Behörde der politischen Verwaltung (§ 8 Abs. 5 lit. a), die zu einer einheitlichen Behörde - dem Amt der Landesregierung - vereinigt werden (§ 8 Abs. 5 lit. a), einerseits und den Anstalten der Länder (§ 8 Abs. 3) andererseits. Diese Anstalten waren sohin von dieser Vereinheitlichung ausdrücklich nicht erfaßt; sie wurden nicht organisatorischer Be-

6.2.3 Einheitlicher und geregelter Geschäftsgang

Dazu zählen jedenfalls, ohne daß es eines weiteren Nachweises bedarf,

- a) die Regelungen der Kanzleiordnung, also die Bestimmungen über den technischen Ablauf der Amtsgeschäfte (Posteinlauf, Postauslauf, Registratur, Aufbewahrung und Vernichtung der Akten)¹¹²⁾
- b) die Erlassung einer Aktenordnung
- c) die Erlassung einer Fernsprechordnung
- d) die Erlassung einer Funkbetriebsordnung
- e) die Erstellung eines Telefonverzeichnisses.

Aus diesem Funktionsbereich erwächst dem Landesamtsdirektor insbesondere auch eine Koordinationsverantwortung, soweit es sich um Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen den Gliederungen des Amtes der Landesregierung handelt bzw. auch, soweit es sich um die Koordinierung von Fachfragen im Vorfeld bzw. unbeschadet der Leitungs- und Entscheidungsbefugnisse der Landesregierung oder einzelner ihrer Mitglieder, also konkret auf Beamtenebene und im Rahmen des Amtes der Landesregierung als Geschäftsapparat handelt. Zu diesem Zweck obliegt es ihm etwa, ad-hoc-Kommissionen, in denen alle berührten Abteilungen vertreten sind, oder auch Kommissionen auf Dauer zur Bewältigung fachübergreifender Problemlagen, z.B. im Bereich des Umweltschutzes, einzurichten¹¹³⁾. In Oberösterreich ist diese Position insoweit wesentlich verstärkt, als der Landesamtsdirektor gemäß Art. 44 Abs. 2 L-VG 1971 an den Sitzungen der Landesregierung und des Landtages teilnimmt, sodaß er als einziger Beamter des Amtes der Landesregierung die gesamte Staatswillensbildung zu überblicken vermag, ein Umstand, der es

(Fortsetzung der Anmerkung 111)

standteil des Amtes der Landesregierung. Dies gilt unbeschadet Art. 44 Abs. 1 oö. L-VG 1971, wonach der Landesamtsdirektor für den einheitlichen und geregelten Geschäftsgang in sämtlichen Zweigen der Landesverwaltung zu sorgen hat (vgl. dazu REINBERG, ZfV 1977, 404); Art. 44 Abs. 1 besitzt insoweit eine über den Funktionsbereich „Innerer Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung“ hinausgehende Bedeutung.

112) Vgl. STOLZLECHNER, ZfV 1976, 129.

113) In diesem Rahmen fällt auch die allgemeine Steuerung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit in den Funktionsbereich des inneren Dienstbetriebes, wenngleich dem Landesamtsdirektor - wie SCHMITZ, Landesamtsdirektor, 45, zu Recht meint - die Befugnis zum Eingriff in Einzelentscheidungen durch Fachweisungen fehlt. Von der Geschäftsordnung kann dieser im Einzelfall die Einheitlichkeit des Geschäftsganges auf Beamtenebene in Frage stellende Mangel dadurch ausgeglichen werden, daß dem Landesamtsdirektor durch die Übertragung einer entsprechend ausgestalteten Vertretungsbefugnis gemäß § 3 Abs. 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925 jenes Maß an Autorität verliehen wird, das die Bewältigung übergreifender Problemkreise durch das Amt der Landesregierung sicherstellt. Vgl. dazu auch PERNTHALER, Raumordnung, II, 113.

ihm aufgrund der damit verbundenen umfänglichen Informationskapazität möglich macht, rasch und umfassend koordinierend tätig zu werden.

6.2.4 Sonstiges

Zum inneren Dienstbetrieb gehören auch viele Angelegenheiten, die zu einem der bisher angeführten Bereiche nicht eindeutig zugeordnet werden können. Es sind dies die Angelegenheiten des Buchhaltungsdienstes, des Kassendienstes, des Zentralen Besoldungsdienstes und anderes. Eine Zuordnung dieser Angelegenheiten zum inneren Dienstbetrieb steht in Übereinstimmung mit der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, der etwa - wie erwähnt - die Liquidierung (Flüssigmachung, Auszahlung) von Beamtenbezügen als einen innerdienstlichen, technischen Vorgang sieht¹¹⁴⁾.

114) Vgl. VfGH Slg. 3520/1959. Zu verweisen ist auch auf § 4 BVG BGBl.Nr. 289/1925, woraus ebenfalls ein Indiz dafür gewonnen werden kann, daß diese Angelegenheiten zum inneren Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung zählen.

7. Zusammenfassung

- 7.1 Der Funktionsbereich des Landeshauptmannes als Vorstand des Amtes der Landesregierung und des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes dieses Amtes ist bundesverfassungsgesetzlich geregelt, sohin jedenfalls den Bundesländern außer Wien einheitlich vorgegeben. Rechtsgrundlagen für ihren Funktionsbereich sind Art. 106 B-VG, wonach zur Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter als Landesamtsdirektor bestellt wird, und das Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925, betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, BGBl.Nr. 289/1925 (im folgenden kurz BVG BGBl.Nr. 289/1925), dessen § 1 Abs. 1 den Landeshauptmann zum Vorstand des Amtes der Landesregierung beruft. Während der in der Verfassung enthaltene Begriff „Innerer Dienst“ lediglich den Funktionsbereich des Landesamtsdirektors, der ihm gemäß § 1 Abs. 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925 „unter der unmittelbaren Aufsicht des Landeshauptmannes“ obliegt, erfasst, bezieht die im Verfassungstext selbst nicht enthaltene Funktionsbezeichnung „Innerer Dienstbetrieb“ auch die Vorstandsfunktion des Landeshauptmannes mit ein.

Eine solche begriffliche Unterscheidung ist deshalb von nicht unerheblichem Gewicht, weil erst dadurch das in den einschlägigen bundesverfassungsrechtlichen Regelungen grundgelegte Verhältnis zwischen Landeshauptmann und Landesamtsdirektor deutlich in Erscheinung treten kann: Für den inneren Dienstbetrieb insgesamt verantwortliches oberstes Organ im Sinne des Art. 19 B-VG, insbesondere als Träger politischer Verantwortung, ist der Landeshauptmann kraft seiner Vorstandsfunktion; ihm kommen hier auch im Falle ausdrücklicher bundesverfassungsrechtlicher Anordnung unmittelbare Vollzugszuständigkeiten, wie etwa die Erlassung der Geschäftsordnung des Amtes der Landesregierung sowie dessen Geschäftseinteilung, zu. Im übrigen inneren Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung ist hingegen von Verfassungs wegen unmittelbar als Vollzugsorgan der Landesamtsdirektor kraft seiner Zuständigkeit zur Leitung des inneren Dienstes berufen; hier steht dem Landeshauptmann „lediglich“ die Aufsicht über die Tätigkeit des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes zu. Zu beachten ist hierbei, daß dem Landesamtsdirektor vom Landeshauptmann diese Zuständigkeit zur Leitung des inneren Dienstes nicht entzogen werden kann; der Landeshauptmann kann sie freilich mittels Weisung in bestimmte Bahnen lenken.

- 7.2 Bis auf wenige Ausnahmen, wie etwa die schon erwähnte Zuständigkeit des Landeshauptmannes zur Erlassung der Geschäftsordnung bzw. der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung, enthalten die bundesverfassungs-

rechtlichen Regelungen keine Abgrenzung des Funktionsbereiches Innerer Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. Ansätze in diese Richtung ergeben sich im wesentlichen lediglich aus § 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925, wo die fachliche Leitung des Amtes der Landesregierung und seiner Abteilungen geregelt ist: Sie ist nicht im Rahmen des inneren Dienstbetriebes wahrzunehmen.

- 7.3 Die Judikatur der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts hat in zahlreichen Judikaten den Umfang des inneren Dienstbetriebes (innere Organisation) eines Amtes im allgemeinen herausgearbeitet und die so in jahrzehntelanger Judikatur gewonnenen Grundsätze unterschiedslos auch auf die Ämter der Landesregierungen übertragen. Danach soll alles, was prinzipiell gesetz- und umfänglich gerichtsfrei zu vollziehen ist, zum inneren Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung gehören, während umgekehrt gerichtlich überprüfbares Verwaltungshandeln dem Landeshauptmann als Vorstand bzw. dem Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes nicht zukommen kann. Die Judikatur der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts mißt demnach - und dies tritt augenscheinlich am Beispiel der Abgrenzung zwischen Dienstrechtsvollzug und Innerer Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung zu Tage - dem Verfassungsbegriff „Innerer Dienst“, wie er im Art. 106 B-VG bzw. im § 1 Abs. 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925 Verwendung findet, eine (negativ) dynamische Qualität dergestalt zu, daß immer dann, wenn der einfache Landesgesetzgeber einen Sachverhalt des inneren Dienstbetriebes des Amtes der Landesregierung erfaßt und in Konsequenz dieser Verrechtlichung bisher formlos erlassene Vollzugsakte des inneren Dienstbetriebes nunmehr bescheidförmig zu erlassen sind, der Funktionsbereich des Landeshauptmannes als Vorstand bzw. des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes verlassen wird und die Zuständigkeit der Landesregierung anzunehmen ist. Diese Judikatur zwingt zur Auseinandersetzung hinsichtlich des Verhältnisses Innerer Dienstbetrieb - Organisationsgewalt der Verwaltung - Gesetz, will man nicht von vornherein die Tendenz in der Judikatur akzeptieren, die letztlich auf eine Verfassungsgesetzgebung durch einfaches Gesetz hinausläuft.

Das BVG BGBl. Nr. 289/1925 erscheint geradezu als Ausdruck des überkommenen und heute noch kraft verfassungsrechtlicher Verfestigung geltenden Verständnisses von der gesetz- und gerichtsfreien **Organisationsgewalt der Verwaltung**, wie sie für den inneren Dienstbetrieb eines Amtes im allgemeinen aufrecht geblieben ist. Keinesfalls finden in der geltenden Rechtslage bei einer systematischen und teleologischen Interpretation der Bundesverfassung insgesamt und der für die Ämter der Landesregierungen geltenden einschlägigen Bestimmungen die Tendenzen in der Judikatur der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts zur Reichweite des inneren Dienstbetriebes der Ämter der Landesregierungen irgendeine Stütze: Der Funktionsbereich Innerer Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung ist dem Landeshauptmann als Vorstand des

Amtes der Landesregierung und dem Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes dieses Amtes ohne Rücksicht auf die (einfachgesetzlich gestaltbare) Form der Vollzugsakte **umfänglich** und **verfassungsfest** gewährleistet. Der Schluß von der Form eines Verwaltungsaktes auf die Zuständigkeit zu seiner Erlassung erweist sich damit als verfassungswidrig.

- 7.4 Die Verfügung über die dienstliche Verwendung der Bediensteten des Amtes der Landesregierung, die vorrangiges Entscheidungsthema der hier angesprochenen Judikatur der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts war, bietet die Möglichkeit, grundsätzliche Aussagen über die Reichweite des inneren Dienstbetriebes im Amt der Landesregierung in einem wichtigen Teilbereich (**Organisation der personellen Mittel**; s.u.) zu machen, weil prinzipiell die Verfügung über die dienstliche Verwendung der Bediensteten aus dem BVG BGBl.Nr. 289/1925 selbst und eindeutig als Angelegenheit des inneren Dienstbetriebes des Amtes der Landesregierung abgeleitet werden kann. Zum einen ergibt sich daraus, daß als Abgrenzungskriterium zwischen dem Zuständigkeitsbereich der Landesregierung als Dienstrechtsbehörde und der Zuständigkeit der Funktionsträger des inneren Dienstbetriebes im Amt der Landesregierung nicht mit Hilfe einer konträren Relation Innerer Dienstbetrieb - Dienstrechtsvollzug vorgenommen werden darf. Der Landeshauptmann bzw. der Landesamtsdirektor sind selbst seit jeher als **Dienstrechtsvollzugsorgane** anzusehen, sodaß der Landesregierung kein ausschließliches Dienstrechtsvollzugsmonopol zukommen kann. Vielmehr kann eine Abgrenzung der Zuständigkeit der Landesregierung und der Zuständigkeit der Funktionsträger des inneren Dienstbetriebes Landeshauptmann bzw. Landesamtsdirektor in diesem Zusammenhang dem Grundsatz nach nur durch eine Trennung des **Gesamtverhältnisses** des Bediensteten des Amtes der Landesregierung zur Gebietskörperschaft Land in ein **Grundverhältnis**, das mit seinem Dienstverhältnis gleichzusetzen ist, und in das (gesetzesfreie oder gesetzlich gestaltete) **Betriebsverhältnis**, das mit der Begründung und Ausübung der Organfunktion zusammenfällt, vorgenommen werden. Während der Landesregierung danach im wesentlichen ausschließlich die Begründung, Änderung und Aufhebung des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses zukommt, sind der Landeshauptmann bzw. der Landesamtsdirektor als Funktionsträger des inneren Dienstbetriebes für die Gestaltung des Betriebsverhältnisses ausschließlich zuständig.

Zweifelhafte Sachverhalte sind aufgrund der „**Schwerpunkt- bzw. Vordergrundtheorie**“ zuzuordnen. Als weitere Zweifelsregel dieser Art hat der Umstand Beachtung zu finden, daß nach dem Gesamten der Bundesverfassung zwar die Landesregierung einerseits und der Landeshauptmann als Vorstand bzw. der Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung andererseits **gleichrangig** nebeneinander stehen (d.h. es besteht kein Über- und Unterordnungsverhältnis), daß aber - im besonderen als

Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips - im Zweifel bei der Zuordnung eines Sachverhaltes der Landesregierung der **Vorrang** einzuräumen ist.

7.5 Versucht man nach allem dem Grundsatz nach eine Abgrenzung des inneren Dienstbetriebes im Amt der Landesregierung als verfassungsrechtlich abgegrenzter Funktionsbereich, so ergeben sich folgende zum Teil ineinander übergehende Teilbereiche:

- Erlassung der Geschäftseinteilung durch den Landeshauptmann
- Erlassung der Geschäftsordnung durch den Landeshauptmann
- Organisation der personellen Mittel
- Organisation der Sachmittel
- Vorsorge für den einheitlichen und geregelten Geschäftsgang in sämtlichen Zweigen der Landesverwaltung.

7.6 Im Anschluß an die schon angesprochene begriffliche Unterscheidung zwischen Innerem Dienst, der im Art. 106 B-VG bzw. im § 1 Abs. 3 BVG BGBl.Nr. 289/1925 ausdrücklich als Aufgabenbereich des Landesamtsdirektors angesprochen ist, und dem inneren Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung, womit der Funktionsbereich des Landeshauptmannes als Vorstand des Amtes der Landesregierung und des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes insgesamt erfaßt wird, ergibt die Untersuchung des Verhältnisses zwischen Landeshauptmann und Landesamtsdirektor, daß **weithin** der Landesamtsdirektor als **unmittelbares Vollzugsorgan** des inneren Dienstbetriebes im Amt der Landesregierung berufen ist. Insoweit steht dem Landeshauptmann „nur“ die **Aufsicht** über den Landesamtsdirektor zu, ohne daß er selbst unmittelbar als Vollzugsorgan im inneren Dienstbetrieb in Erscheinung treten könnte. Mit Ausnahme der Erlassung der Geschäftsordnung des Amtes der Landesregierung, der Erlassung der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung und der wesentlichsten Verfügungen über die dienstliche Verwendung der Bediensteten im Amt der Landesregierung, nämlich der Übertragung von Vorstands(Leiter-)funktionen im Amt der Landesregierung, ist demnach insgesamt der Landesamtsdirektor unmittelbares Vollzugsorgan.

7.7 Eine problemorientierte Darstellung einzelner wichtiger Angelegenheiten des Funktionsbereiches Innerer Dienstbetrieb im Amt der o.ö. Landesregierung ergibt folgendes Bild:

- Organisation der personellen Mittel

Den Funktionsträgern des inneren Dienstbetriebes, im besonderen dem Landesamtsdirektor, obliegt umfänglich - sofern nicht historisch nachweis-

bare Ingerenzen der Landesregierung gegeben sind - die **Zuordnung der Organfunktionen** (Verwendungsverfügungen) im Amt der Landesregierung. Weiters ist ausschließlich der Landesamtsdirektor, und nicht die Landesregierung, unmittelbarer **Dienstvorgesetzter** aller Bediensteten des Amtes der Landesregierung. Er ist in Konsequenz dessen auch zur **Dienstaufsicht** berufen.

In die Vollzugsverantwortung des inneren Dienstbetriebes fallen beispielsweise weiters die Regelung der Dauer des Dienstes, die Dienstbefreiungen, die Entbindung von der Amtsverschwiegenheit, die Dienstausbildung und Fortbildung sowie der Bedienstetenschutz. Nicht zum inneren Dienstbetrieb gehören etwa Dienstbefreiungen insoweit, als sie im Dienstverhältnis wirksam werden, sowie der Vollzug der Regelungen betreffend die Nebenbeschäftigung von Bediensteten.

— Organisation der Sachmittel

Typische Angelegenheiten des inneren Dienstbetriebes sind in diesem Zusammenhang die Organisation und Verfügung über die Dienstgebäude und Diensträume sowie über Liegenschaften für Zwecke des Dienstes im Amt der Landesregierung, ferner der Dienstkraftwagenbetrieb (Initiative bei der Anschaffung, Instandhaltung, Verwendung), der Amtssachbedarf des Amtes der Landesregierung, die EDV-Organisation im Amt der Landesregierung (insbesondere auch auf dem Bereich der Datensicherung einschließlich der Erlassung von Betriebsordnungen und ähnlichen innerdienstlichen Vorschriften), die Einrichtung und der Betrieb einer Amtsbibliothek für Zwecke des Amtes der Landesregierung, die Vorsorge für die Sicherheit im Amt und der Bedienstetenschutz, soweit es sich um den Einsatz von Sachmitteln handelt.

— Einheitlicher und geregelter Geschäftsgang

Ohne daß es eines weiteren Nachweises bedarf, zählen dazu jedenfalls die Regelungen der Kanzleiordnung, die Erlassung einer Aktenordnung, die Erlassung einer Fernsprechordnung, die Erlassung einer Funkbetriebsordnung und die Erstellung eines Telefonverzeichnisses. Dies alles zählt vorrangig zum „**geregelten Geschäftsgang**“. Aus diesem Teil-Funktionsbereich erwächst aber dem Landesamtsdirektor darüber hinaus auch die Vorsorge für den „**einheitlichen Geschäftsgang**“. Dadurch wird die Kompetenz des Landesamtsdirektors im Sinn einer **Koordinationspflicht** etwa deutlich ins Umfeld der fachlichen Leitung des Amtes der Landesregierung gemäß § 3 Abs. 1 BVG BGBl.Nr. 289/1925 eingebracht. Für Oberösterreich ist anzumerken, daß die Vorsorge für den einheitlichen und geregelten Geschäftsgang, die im Art. 44 Abs. 1 L-VG 1971 ausdrücklich neben der Leitung des inneren Dienstes angesprochen ist, über den inneren Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung hinausreicht und aus dieser

Sicht dem Landesamtsdirektor Vollzugsaufgaben auch außerhalb des Amtes der Landesregierung landesverfassungsrechtlich ausdrücklich zugeordnet sind.

— Sonstiges, wie etwa der zentrale Besoldungsdienst

Diese lediglich beispielhafte Erörterung soll deutlich machen, welche Auswirkungen die grundsätzlichen Überlegungen, wie sie aufgrund der bundesverfassungsgesetzlichen Bestimmungen angestellt wurden, auf die Ebene unterhalb der Verfassung haben.

LITERATURVERZEICHNIS

- ADAMOVICH sen., Grundriß des österreichischen Staatsrechts², 1932.
- Die Reform der österr. Bundesverfassung, ZföR 1926, 228 ff.
 - Zur Frage der verfassungsmäßigen Organisation der Landesverwaltung, ZfV. NF. 1923, 33.
- ADAMOVICH-FROEHLICH, Die Novellen zur Bundesverfassung, 1926.
- ADAMOVICH-FUNK, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1980.
- ANTONIOLLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1953.
- BARFUSS, Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel, 1968.
- BINDER s. OBERNDORFER-BINDER
- DANNEBERG, Stenogr. Prot. d. NR, II. GP, S. 2637 f.
- DEMMELEBAUER Josef - PESENDORFER Wolfgang, Demokratisierung der Bezirksverwaltung², 1980.
- DOLP s. WIMMER-DOLP
- ERMACORA, Österreichische Verfassungslehre, 1970.
- Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16, 1958, 191 ff.
 - Zur Entstehung, in: SCHAMBECK (Hrsg.), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, 1980.
 - Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1920), 1967.
 - Allgemeine Staatslehre, 2. Teilband, 1970.
 - Österreichischer Föderalismus - Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, 1976.
- FORDERUNGSPROGRAMM der Bundesländer 1976.
- FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts¹⁰, 1973.
- FROEHLICH s. ADAMOVICH-FROEHLICH
- FUNK, Der Individualantrag auf Normenkontrolle, in: Auf dem Weg zur Menschenwürde und Gerechtigkeit, FS KLECATSKY, 1. Teilband, 1980, 293 f.
- Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtssprechung, 1980.
 - Der Verwaltungsakt im österreichischen Rechtssystem, 1978.
- HACKL, Die Dienstpragmatik⁶, 1970.
- HÖDLMOSE, Die Geschäftsordnung des Amtes der Salzburger Landesregierung, ÖVA 1976, 65 ff.
- HOLZINGER, Bürgernähe als Forderung an die Verwaltung, in: Publikation des Bundeskanzleramtes „Bürgernähe Verwaltung“, 1980, 22 ff.
- KLECATSKY, Sicherung des österreichischen Berufsbeamtentums, in: LEISNER (Hrsg.), Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat, 1975, 1 ff.
- Das österreichische Bundesverfassungsrecht², 1973.
- KOCH s. SIEDENTOPF-KOCH
- KOCIAN-SCHUBERT, Dienstpragmatik, 1971.
- KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 1967.
- KORINEK, Das Gesetzesprüfungsrecht als Kern der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Salzburger Symposium zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung, 1980, 108 ff.
- KÜBLER H., Organisation und Führung in Behörden³, Bd 1, 1978.
- LENGHEIMER, Die Gehorsamspflicht der Verwaltungsorgane, 1975.
- MATZKA, Organisationskreation in der österreichischen Verwaltungsrechtsordnung, JBl. 1980, 512 ff.
- MAYER s. WALTER-MAYER
- MERKL, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der österreichischen Verwaltung, Zf Verw NF 1921, 208 ff.
- Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927.
- OBERNDORFER, Buchbesprechung, ÖZW 1978, 96.
- OBERNDORFER-BINDER, Der verfassungsrechtliche Schutz freier beruflicher, insbesondere gewerblicher Betätigung, in: Auf dem Weg zur Menschenwürde und Gerechtigkeit, FS KLECATSKY, 2. Teilband, 1980, 677 ff.
- PACE, Die Dienstpragmatik, 1914.

- PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, II, 1978.
- Die Verwendung von Landesbeamten in der unmittelbaren Bundesverwaltung, JBl. 1973, 298 ff.
 - Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation, 1976.
- PESENDORFER Wolfgang s. DEMMELBAUER Josef - PESENDORFER Wolfgang
- PICHLER Wolfgang, Die Approbationsbefugnis als Problem der Verwaltungsreform, ZfV 1978, 11 ff.
- Wird die öffentliche Verwaltung durch die Einrichtung von Bürgerstellen bürgernäher?, in: Publikation des Bundeskanzleramtes „Bürgernahe Verwaltung“, 1980, 128 ff.
- PURTSCHER, Die Organisationshoheit und der Behördenbegriff in der mittelbaren Bundesverwaltung, JBl. 1980, 337 ff.
- RASCHAUER, Die obersten Organe der Landesverwaltung, in: ERMACORA - WINKLER - KOJA - RILL - FUNK (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1979, 375 ff.
- REINBERG, Bemerkungen zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, ZfV 1977, 400 ff.
- RILL, Gliedstaatsverträge, 1972.
- SIEDENTOPF-KOCH, Zweckrationalität und Opportunismus bei der Dienstpostenbewertung, VerwArch 1977, 99 ff.
- SCHÄFFER, Die Interpretation, in: SCHAMBECK (Hrsg.), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, 1980, 57 ff.
- Verfassungsinterpretation in Österreich, 1971.
- SCHMITZ Georg, Der Landesamtsdirektor - Entstehung und Entwicklung, 1978.
- Die Verfassungsgespräche mit den österreichischen Ländern 1919/20, ZNR 1979, 21 ff.
- SCHUBERT s. KOCIAN-SCHUBERT
- STEINBERG, Politik und Verwaltungsorganisation, 1979.
- STOLZLECHNER, Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, ZfV 1976, 121 ff.
- TRAXLER, Bemerkungen zu „Stolzlechner, Zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften“, ZfV 1977, 271 ff.
- Zur Abgrenzung von fachlichen und dienstrechtlichen Weisungen, dargestellt am Beispiel der Bundesgendarmerie, ÖJZ 1973, 542 ff.
- ULBRICH, Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechts, 1904.
- WALTER-MAYER, Grundriß des österr. Bundesverfassungsrechtes³, 1980.
- Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts², 1980.
- WEILER, Behördenorganisation im Rechtsstaat, in: 60 Jahre Österr. Patentamt, 1959, 168 ff.
- WENGER, Grundfragen und Grundbegriffe des Organisationsrechts, in: ERMACORA - WINKLER - KOJA - RILL - FUNK (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1979, 343 ff.
- WIMMER-DOLP, Die Stellenbeschreibung im öffentlichen Dienst - Ein Beitrag zur Verwaltungsreform, ÖVA 1977, 144 ff.
- WINKLER Günther, Wertbetrachtungen im Recht und ihre Grenzen, 1969.
- ZLUWA, Über die Qualität des Amtes der Landesregierung als Behörde, JBl. 1972, 178 ff, 252 ff.
- Gilt Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG?, ÖJZ 1971, 34 ff, 63 ff.

G. Just.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS 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**, Österreichischer Föderalismus. Vom patriomonalen zum kooperativen Bundesstaat. 1976.
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977.
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977.
- Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Heraud, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977.
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978.
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978.
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978.
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978.
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978.
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979.
- Bd. 13 **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979.
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979.
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980.
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980.
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980.
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980.
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980.
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981.
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981.
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981.

