

Handbuch für Umweltschutz und Raumordnung

Kommentierte Sammlung der umwelt- und raumrelevanten
Rechtsvorschriften Österreichs

Werner Robert Svoboda und Jasminka Dyens (Hrsg.),
Institut für Stadtforschung, Wien

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Die dadurch begründeten Rechte,
insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes,
der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung,
der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege
und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen,
bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten.

Copyright 1973 by Institut für Stadtforschung, Wien

Printed in Austria by Druckerei Manhardt, Wien

1—36 Lfg: ISBN 3-214-046489

1. bis 15. Lfg: Springer-Verlag Wien—New York

Ab 16. Lfg:

MANZ ^{Verlag}

Verlags- und Universitätsbuchhandlung
Wien 1989

(3) In das Protokoll über das Ergebnis der Beratungen sind auch allfällige Minderheitsvoten (§ 14 Abs. 3) aufzunehmen. Dieses Protokoll kann jedermann zugänglich gemacht werden.

§ 14. Beschlußfassung

(1) Zu einem Beschluß der Kommission ist die Anwesenheit von mindestens zwei Drittel der Mitglieder erforderlich, von denen mindestens sechs für den Beschluß gestimmt haben müssen. Beschlüsse sind — abgesehen von der Regelung des Abs. 4 — mündlich zu fassen.

(2) Jedes Mitglied der Kommission hat eine Stimme. Stimmenthaltung ist nur zulässig, wenn sie begründet wird. Bei Gleichheit der Pro- und Kontrastimmen entscheidet die Stimme des Vorsitzenden.

(3) Jedes Mitglied der Kommission, das bei einer Abstimmung überstimmt wurde, hat das Recht, seine vom Beschluß abweichende Meinung samt Begründung zu Protokoll zu geben. Die Begründung kann innerhalb von drei Tagen nachgereicht werden und ist diesfalls ebenfalls in das Ergebnisprotokoll (§ 13 Abs. 3) aufzunehmen.

(4) In besonders dringenden Fällen sowie in Fällen, in denen die Geheimhaltung der Stimmabgabe im Interesse der Mitglieder der Kommission geboten erscheint, kann der Vorsitzende auch eine schriftliche Beschlußfassung herbeiführen.

§ 15. Befangenheit

(1) Ein Mitglied der Kommission ist befangen und von der Beratung und Beschlußfassung über einen Tagesordnungspunkt ausgeschlossen, wenn

1. es selbst Beteiligter ist;
2. ihm aus der Ausübung seiner Tätigkeit ein unmittelbarer Vor- oder Nachteil entstehen könnte oder
3. es Mitglied des Vorstandes, des Aufsichtsrates oder eines gleichartigen Organs der Institution ist, die Gegenstand der Beratung der Kommission ist.

(2) Wird das Vorliegen eines Befangenheitsgrundes im Sinne des Abs. 1 behauptet, so entscheidet die Kommission mit Stimmenmehrheit, ob ein Befangenheitsgrund vorliegt oder nicht.

EINFÜHRUNG ZUM BUNDESMINISTERIENGESETZ

I. BEMERKUNGEN ZUR RECHTSGESCHICHTLICHEN ENTWICKLUNG

Dem unter der Kurzbezeichnung „Bundesministeriengesetz 1986 — BMG“ wiederverlautbarten BMG¹⁾ liegt als Stammfassung das BG 11.7.1973 über die Zahl, den Wirkungsbereich und die Einrichtung der Bundesministerien (Bundesministeriengesetz 1973)²⁾ zugrunde. Es erging in Ausführung der Vorschrift des Art 77 Abs 2 B-VG, derzufolge die Zahl der Bundesministerien, ihr WB und ihre Einrichtung durch BG bestimmt werden. Mit dem BMG wurde erstmals eine relativ geschlossene Regelung der in Art 77 Abs 2 B-VG genannten Angelegenheiten geschaffen. Vor der Erlassung dieses G war die Rechtslage auf diesem Gebiet durch Lückenhaftigkeit und starke Zersplitterung der einschlägigen Rechtsvorschriften gekennzeichnet; der Katalog der durch das BMG aufgehobenen Bestimmungen³⁾ spiegelt dies wider: die dort genannten Vorschriften sind recht zahlreich und reichen vom Jahre 1848 bis ins Jahr vor der Erlassung des BMG.

Vieles von dem, was nunmehr durch das BMG geregelt wird, war vorher nicht oder zumindest nicht in allgemein kundgemachten Rechtsvorschriften (Gesetzen oder Rechtsverordnungen) geregelt.⁴⁾ Die Ermittlung des WB der Ministerien erinnerte an das Zusammensetzen eines Puzzlespieles: Neben den Vollzugsklauseln und den bes Zuständigkeitsbest in den einzelnen Verwaltungsvorschriften war eine Vielzahl von G maßgebend, in denen Regelungen über die Errichtung und Neuordnung des WB von Bundesministerien enthalten waren; die in diesen Gesetzen vorgenommenen Wirkungsbereichsregelungen waren inhaltlich zum Teil unsystematisch und bisweilen typische Produkte politischer Tauschgeschäfte (Koalitionsära!) oder Hausmachtkämpfe. So gab es häufig bereichsfremde Enklaven im WB eines Ministeriums, die vom Sachzusammenhang her besser zu einem anderen Ministerium gepaßt hätten

1) BGBl 1986/76 idF BGBl 1987/78, 287.

2) BGBl 1973/389.

3) Dieser Katalog ist in § 17 Abs 2 BMG enthalten; er umfaßt 52 Positionen. Vom Abdruck wurde im Textteil aus Raumersparnisgründen Abstand genommen.

4) Zum Rechtszustand vor der Erlassung des BMG vgl: Barfuß, Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel (1968) 59 ff; Adamovich, Handbuch des österr Verfassungsrechts⁴ [1971] 277 ff; Walter, Österr Bundesverfassungsrecht (1972) 490 ff (alle mit weiteren Nachw); sowie die Ausführungen in den EB zur RV des BMG (483 BlgNR 13. GP).

und bisweilen auch tatsächlich diesem entzogen worden waren. Hinzu kam, daß es die Regelungstechnik dieser G (Unvollständigkeit, Verweisnormen) erforderlich machte, ältere Rechtsvorschriften heranzuziehen, die ihrerseits wiederum auf noch ältere Best verwiesen usw. Dieses, als „Reihenregreß“ bezeichnete mühsame Zurückarbeiten endete bisweilen bei alten Best, die ihrerseits keine klare Abgrenzung des WB enthielten und somit als Ausgangsbasis für ein anschließendes „Vorwärtsarbeiten“ bis zur Gegenwart untauglich waren. Die damit an und für sich schon bewirkte Rechtsunsicherheit wurde noch dadurch verstärkt, daß das Verhältnis zwischen allgemeinen Geltungsbereichsregelungen, Vollzugsklauseln und speziellen Wirkungsbereichszuweisungen (lex specialis?, lex posterior?) unklar und strittig sein konnte.

Angeichts dieser Situation ist es verständlich, daß in Lehre und Praxis die dringende Forderung nach legislativer Flurbereinigung auf dem Gebiete der Organisation und des WB der Bundesministerien vorgebracht wurde. Ordnung in das Chaos zu bringen, war die hauptsächliche, wenn auch nicht die einzige Zielsetzung des BMG. Das Ideal vollständiger Geschlossenheit in Form einer abschließenden Regelung in dem zu schaffenden G wurde aus noch näher darzustellenden rechtspolitischen Erwägungen nicht realisiert.

Im anschließenden Punkt sollen jene regulativen Grundgedanken behandelt werden, von denen die im BMG geschaffenen Best getragen sind.

II. DIE DEM BMG ZUGRUNDE LIEGENDEN LEITGEDANKEN

1. Kodifikationsprinzip in abgeschwächter Form

Das BMG nennt sämtliche Bundesministerien und deren WB (§§ 1, 2 und Anlage zu § 2). Damit werden vor allem die bisher in verschiedenen G betr die Errichtung und Neuordnung des WB einzelner Bundesministerien enthalten gewesen verstreuten Best ersetzt und legislativ integriert. Die Regelung des WB (§ 2 BMG) ist jedoch derart, daß ältere, in den Verwaltungsvorschriften vorfindbare spezielle ZuständigkeitsBest (Vollzugsklauseln und bes Zuständigkeitsregelungen außerhalb der Vollzugsklauseln) grundsätzlich unberührt bleiben. Die EB zur RV⁵⁾ verweisen in diesem Zusammenhang auf den im Begutachtungsverfahren vorgebrachten Gedanken, daß es der Rechtssicherheit nicht dienlich wäre, wenn es zu einer Gesamtkodifikation käme, dh zu einer Kodifikation, bei der auch vorhandene Vollzugsklauseln sowie

⁵⁾ 483 BlgNR 13. GP, AB: 863 BlgNR 13. GP.

die in den Verwaltungsvorschriften enthaltenen bes ZuständigkeitsBest durch die Regelung des BMG abgelöst würden. In diesem Sinne kann man von einem „abgeschwächten“ Kodifikationsprinzip sprechen.

Das BMG bedient sich hiezu folgender Regelungstechnik: Es erstellt einen **Katalog von allgemeinen Aufgaben** der Bundesministerien, wobei zwischen Aufgaben, die allen Bundesministerien jeweils gleicherweise zukommen (Teil 1 der Anlage zu § 2) und allgemeinen Aufgabenbereichen der einzelnen Bundesministerien (Teil 2 der Anlage zu § 2) unterschieden wird. Dem Prinzip der abgeschwächten Kodifikation (siehe oben) entsprechend derogieren die in diesen beiden Anhangskatalogen zum BMG enthaltenen Aufgabenzuweisungen grundsätzlich ⁶⁾ nicht den in § 2 Abs 1 Z.1 lit b BMG genannten älteren KompetenzBest spezieller Art (Geschäfte, die den einzelnen Bundesministerien durch bundesverfassungsgesetzliche Vorschriften, durch allgemeine Entschließungen des BPräs, durch bes bundesgesetzliche Vorschriften oder durch Verordnungen aufgrund von § 15 BMG zugewiesen sind).

2. Verdichtung der Kooperation bei der Besorgung von Geschäften mit mehrfacher Ressortbezogenheit

Man könnte vom Zustand der Ressortausschließlichkeit sprechen, wenn erstens alle Teilhandlungen, die zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe erforderlich sind, in die Zuständigkeit ein und desselben Ministeriums fielen und wenn zweitens die Besorgung der einem Ministerium zukommenden Aufgaben ausschließlich Auswirkungen im Ressortbereich eben dieses Ministeriums hätte. Die von den Bundesministerien zu besorgenden Angelegenheiten sind inhaltlich so geartet, daß es nicht möglich ist, eine Aufgabenteilung zu finden, mit deren Hilfe Ressortausschließlichkeit auch nur annähernd erreichbar wäre. Es ist vielmehr damit zu rechnen, daß es eine Vielzahl von Geschäften gibt, die den WB mehrerer Bundesministerien betreffen. In solchen Fällen erweist es sich als zweckmäßig, wenn entsprechende Koordinations- und Kooperationsinstrumente wirksam werden können, die es gestatten, daß den verschiedenen Ressortbezügen Rechnung getragen wird.

Die Rechtsordnung kennt ein abgestuftes Instrumentarium von Rechtseinrichtungen, die speziell der Koordination und Kooperation dienen.⁷⁾ Die Skala

⁶⁾ Ausgenommen sind die in § 13 genannten und einzelne andere Angelegenheiten (Näheres dazu im Kommentarteil unter I. 1.).

⁷⁾ Dazu allgemein: Schöffler, Koordination in der öffentlichen Verwaltung (1971); Rill, Die Stellung der Gemeinden gegenüber Bund und Ländern im Raumordnungsrecht (1974) 51 ff; Rill - Schöffler, Die Rechtsnormen für die Planungskoordination seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung (1976) 66 ff; Adamovich - Funk, Allgemeines Verwaltungsrecht? (1984) 280 ff mwN.

reicht von der schlichten Information über die Anhörung bis zur gemeinsamen Entscheidung der beteiligten Organe. Gesetzliche Vorschriften außerhalb des BMG sehen solche Formen der Zusammenarbeit vielfach auch auf interministerieller Ebene vor. In der Lehre wurde allerdings bezweifelt, daß es verfassungsrechtlich zulässig sei, wenn die Gesetzgebung ministerielle Akte vorsieht, die von einer Willensübereinstimmung mehrerer Bundesminister abhängig sind.⁸⁾ Eine Anweisung des Gesetzgebers zu gemeinsamer Entscheidung mehrerer Bundesminister, wie sie häufig in Form der Bindung der Entscheidung eines Bundesministers an das „Einvernehmen“ (= Zustimmung) eines oder mehrerer anderer Bundesminister vorgesehen ist, widerspräche der in Art 69 Abs 1 B-VG statuierten Alternative: Kollegialentscheidung der BReg oder Zuständigkeit einzelner Ressortminister. Der VfGH hat sich diesen Zweifeln jedoch nicht angeschlossen und ausgesprochen, daß lediglich die Einrichtung eines (förmlich organisierten) Kollegiums, das aus mehreren Bundesministern besteht, unzulässig sei,⁹⁾ nicht jedoch eine gesetzliche Anweisung zu einvernehmlicher (= übereinstimmender) Entscheidung durch mehrere Bundesminister.¹⁰⁾

Das BMG statuiert in § 5 Verfahrensregeln, durch die dem **Gedanken der interministeriellen Dependenz in Angelegenheiten von mehrfacher Ressortrelevanz** stärker als bisher Rechnung getragen werden soll. Abgesehen von den Fällen, in denen bei bundesgesetzliche Koordinations- und Kooperations-Best — zB in Form von Anweisungen zu Information, Anhörungs- oder Einvernehmensherstellung — bestehen, ist in Angelegenheiten, die den WB mehrerer Bundesministerien betreffen, folgendermaßen vorzugehen: Je nachdem, ob es um die Besorgung einer **Angelegenheit von mehrfacher Ressortzugehörigkeit oder aber nur von mehrfacher Ressortberührung** geht, haben die betroffenen Bundesministerien **im Wege gemeinsamen Vorgehens oder aber im Wege des Zusammenwirkens** zu agieren. Ein **mehrfach ressortzugehöriges Geschäft**¹¹⁾ liegt dann vor, wenn das Geschäft Angelegenheiten mehrerer in den WB verschiedener Bundesministerien fallender Sachgebiete zum Gegenstand hat (§ 5 Abs 1 Z 1 BMG). Die EB zur RV sprechen davon, daß „das betreffende Geschäft unmittelbar Wirkungen auf mehreren Sachgebieten erzeugt“. Dazu ein Beispiel: Der Bau einer Kaserne ist ein Geschäft,



welches militärische Angelegenheiten einerseits und die Verwaltung von Bauten und Liegenschaften des Bundes sowie die Baukoordination andererseits betrifft. Erstere gehören zum allgemeinen Aufgabenbereich des BMLV (Anlage zu § 2, Teil 2, lit H), letztere zu dem des BMWA (Anlage zu § 2, Teil 2, lit C, Z 21 u 22). Das Geschäft ‚Bau einer Kaserne‘ als Ganzes genommen weist somit eine mehrfache Ressortzugehörigkeit auf und ist im Wege des „gemeinsamen Vorgehens“, dessen Eigenart noch näher zu beschreiben sein wird, zu erledigen. Gleiches gilt für die Ausarbeitung des Entwurfes eines G, zu dessen Vollziehung mehrere Bundesministerien berufen sein sollen. Handelt es sich jedoch um ein Geschäft, zu dessen Besorgung ein Bundesministerium (zuständiges Bundesministerium) zuständig ist, das jedoch auch die Interessen von Sachgebieten berührt, die zum WB eines anderen Bundesministeriums (beteiligtes Bundesministerium) gehören, so liegt bloß ein **mehrfach ressortberührendes Geschäft**¹¹⁾ vor. So fällt zB die Vermarkung der Staatsgrenzen in die Zuständigkeit des BMWA (Anlage zu § 2, Teil 2, lit C, Z 27), berührt sind jedoch möglicherweise auch Interessen im Bereich der Außenpolitik und der militärischen Angelegenheiten, was eine Beteiligung des BMA (Anlage zu § 2, Teil 2, lit B) und des BMLV und ein Agieren im Wege des „Zusammenwirkens“ der genannten Ministerien begründet (daß bei dem Beispiel nicht auch noch andere Ressortinteressen berührt sein können, sei damit nicht gesagt).¹²⁾ Eine strenge Disjunktion zwischen Geschäften mit mehrfacher Ressortzugehörigkeit und solchen mit nur mehrfacher Ressortberührung läßt sich generell nicht vornehmen, da hier Gewichtungsfragen eine Rolle spielen.

Die Verfahrensregelungen des BMG sind folgender Art: Bei der Behandlung von **mehrfach ressortzugehörigen Geschäften** haben die beteiligten Bundesministerien gemeinsam vorzugehen. Dazu haben sie zunächst festzustellen, wessen WB durch das gemeinsam zu besorgende Geschäft vorwiegend betroffen wird. Diesem Bundesministerium obliegt dann die „führende Geschäftsbehandlung“ im gemeinsamen Vorgehen. Vermögen sich die betreffenden Bundesministerien nicht innerhalb einer angemessenen Frist über die Frage zu einigen, welchem Bundesministerium die führende Geschäftsbehandlung zukommt, so obliegt die Beurteilung dieser Frage auf Antrag eines der betroffenen Bundesministerien der BReg (§ 5 Abs 2 BMG). Darüber, wie das gemeinsame Vorgehen dann im einzelnen aussieht, enthält das BMG verständlicherweise keine weiteren Regelungen, da dies vom Inhalt und den Erfordernissen des zu besorgenden Geschäftes abhängt.

⁸⁾ Zum Problem der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gemeinsamer Besorgung oberster Verwaltungsgeschäfte durch mehrere Bundesminister s. **Walter**, Bundesverfassungsrecht 471 f u die dort wiedergegebenen Auffassungen in Lehre und Jud.

⁹⁾ VfGH 2323/1952 betr das Wirtschaftsdirektorium d BReg.

¹⁰⁾ VfGH 2378/1952, 4395/1963, 4648/1964, 6913/1972, 7902/1976.

¹¹⁾ Die Bezeichnung wird hier als Kurzbezeichnung für den sprachlich relativ komplizierten Tatbestand eingeführt.

¹²⁾ Vgl die Bestimmungen des StaatsgrenzG BGBl 1974/9, insb die Vollziehungsregelung in § 30.

Bei der Behandlung von **mehrfach ressortberührenden Geschäften** hat das zuständige Bundesministerium dem oder den beteiligten Bundesministerien Gelegenheit zu einer Äußerung innerhalb einer angemessen festzusetzenden Frist zu geben. Wenn das Geschäft Maßnahmen notwendig macht, die in den WB eines beteiligten Bundesministeriums fallen (in unserem Beispiel mit der Grenzvermarkung: etwa eine Akkordierung mit dem Nachbarstaat, also einen Akt des Verkehrs mit dem Ausland — vgl aber die in § 15 BMG vorgesehene Delegationsmöglichkeit!)¹³⁾, so hat das zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesministerien (in unserem Fall: mit dem BMA) vorzugehen. Kommt dieses Einvernehmen nicht binnen einer angemessenen Frist zustande oder wird es ausdrücklich verweigert, so kann sowohl das zuständige als auch ein beteiligtes Bundesministerium die Angelegenheit der BReg zur Beratung vorlegen.

Die Vielfalt der Fälle, in denen der WB mehrerer Bundesministerien betroffen sein kann, läßt es nicht zu, Beispiele in typisierter Ordnung anzugeben. Fraglich ist, wie sich die in § 5 BMG statuierten Verfahrensweisen des gemeinsamen Vorgehens bzw des Vorgehens im Zusammenwirken zu den anfangs erwähnten gesetzlich vielfach vorgesehenen bes Koordinations- und Kooperationsinstituten wie Information, Bedachtnahme, Anhörung, gemeinsame Entscheidung uam verhalten. Das BMG läßt erkennen, daß diese Fälle unberührt bleiben, es ist jedoch nicht klar, ob in solchen Fällen ein Vorgehen nach § 5 BMG zusätzlich geboten, zulässig oder unzulässig ist. Der rechtspolitische Zweck, der mit der Schaffung der Best des § 5 BMG verfolgt worden ist, dürfte vor allem der gewesen sein, daß die Interdependenzen zwischenministeriellen Handelns gerade in solchen Bereichen verdichtet werden sollen, in denen noch keine gesetzlichen Kooperationsweisungen bestehen. Das sind vor allem die Bereiche der Privatwirtschaftsverwaltung, der Planung sowie der Erstellung von Gesetzesentwürfen. Auf das Problem des Verhältnisses zwischen § 5 BMG und den speziellen gesetzlichen Koordinations- und Kooperationsvorschriften wird noch im Kommentarteil einzugehen sein.¹⁴⁾

¹³⁾ Gem § 15 Abs 1 Z 1 könnte etwa das BMwA vom BMA zum Schriftverkehr mit dem Nachbarstaat ermächtigt werden. Ob und wie weit im angenommenen Beispiel allenfalls die vom G vorgesehene Beschränkungen für eine solche Delegation (keine Berührung völkerrechtlicher oder außenpolitischer Fragen; keine entgegenstehenden staatsvertraglichen Verpflichtungen) zum Tragen kommen können, kann hier nicht untersucht werden.

¹⁴⁾ Kommentarteil II. 1.

3. Effizienzsteigerung unter dem Leitbild: Ministerium als Funktionsträger modernen Staatsmanagements

Einrichtung und Funktionsweise von Organisationsgebilden, wie sie die Bundesministerien darstellen, stehen im Zeichen eines grundlegenden Spannungsverhältnisses: auf der einen Seite sollen Handlungsweise und Organisationsstrukturen möglichst einfach sein, um Raschheit und Flexibilität der Aufgabenbewältigung sowie die Minimierung von Kosten und Aufwand zu gewährleisten; auf der anderen Seite soll die Funktionsweise der hohen Komplexität der zu besorgenden Angelegenheiten gerecht werden, was den Aufwand an Zeit, Personal und Sacheinrichtungen erhöht, kurz: zu relativ mehr Umständlichkeit, Bürokratisierung und Kosten führt. Zwischen der Minimierung des Bürokratischen einerseits und der Sachgerechtigkeit der Funktion andererseits besteht angesichts der Kompliziertheit und Komplexität der ministeriellen Aufgaben ein dauernd wirksamer Zielkonflikt.

Das BMG ist bemüht, ein taugliches Rechtsinstrument für die Erzielung eines optimalen Ausgleichs in diesem Spannungsverhältnis zur Verfügung zu stellen. In diesem Sinne ist der in den EB zur RV⁵⁾ enthaltene Hinweis zu verstehen, daß die Annahme der Grundsätze eines modernen Managements sowie die Bedachtnahme auf die Interdependenz der zu besorgenden Aufgaben von seiten der Zentralverwaltung des Bundes rechtsinstitutionell gesichert sein müßten. Folgende Bestimmungen und Rechtsinstitute des BMG sind zu nennen, die dieser Zielsetzung in bes Weise dienen sollen:

○ Koordination und Planung

In § 3 Z 3 u 4 BMG ist eine allgemeine Verpflichtung der Bundesministerien festgelegt, alle jene Fragen wahrzunehmen und zusammenfassend zu prüfen, denen vom Standpunkt der Koordinierung der vorausschauenden Planung der ihnen übertragenen Sachgebiete oder vom Standpunkt der wirtschaftlichen und zweckmäßigen Einrichtung und Arbeitsweise der Vollziehung im Bereiche des Bundes grundsätzlich Bedeutung zukommt; auf die wechselseitige Koordinierung der Vollziehung des Bundes und der Länder ist Bedacht zu nehmen.

Das BKA hat gem Anlage zu § 2, Teil 2, lit A, Z 1 eine **integrative Koordinationfunktion** wahrzunehmen. Instrumental für die Realisierung dieser Funktion ist die in § 6 BMG niedergelegte Verpflichtung, derzufolge die Bundesministerien das BKA laufend und zeitgerecht über jene Geschäfte zu unterrichten haben, die sie im Wege gemeinsamen Vorgehens oder im Wege des Vorgehens im Zusammenwirken (§ 5 BMG — siehe vorhin unter Punkt 2)

besorgen. Das in § 5 BMG geregelte Vorgehen in Angelegenheiten, die den WB mehrerer Bundesministerien betreffen (mehrfach ressortzugehörige und mehrfach ressortberührende Geschäfte), seinerseits bildet einen wichtigen Koordinationsfaktor im interministeriellen Bereich.

Ein organisatorisches Mittel zur Bewältigung ministerieller Koordinationsaufgaben sind die in § 8 BMG geregelten **Kommissionen** zur Vorbereitung und Vorberatung von Geschäften, wie sie in § 3 Z 3 und 4 BMG genannt sind (Wahrnehmung und zusammenfassende Prüfung aller für die Koordinierung der vorausschauenden Planung des Bundes grundsätzlich bedeutsamen Fragen; Bedachtnahme auf die wechselseitige Koordinierung des Bundes und der Länder) sowie von Geschäften, die auch den WB anderer Bundesministerien betreffen (§ 5 BMG). Jeder Bundesminister kann für seinen Ressortbereich derartige Kommissionen einsetzen.¹⁵⁾ Im Einvernehmen mit den gegenbeteiligten Bundesministern können auch Bedienstete anderer Bundesministerien herangezogen werden.

○ Integration zusammengehöriger Agenden

Wie bereits erwähnt, ist die Realisierung des Zustandes der Ressortausschließlichkeit nicht zu erwarten. Das BMG ist aber immerhin tendenziell bemüht, zusammengehörige Aufgabenbereiche unzersplittert bei einem Bundesministerium zu konzentrieren. Zusammengehörigkeit in diesem Sinne resultiert teils aus rechtsinhaltlichen, teils auch nur aus rechtsgeschichtlichen Gründen. Das abgeschwächte Kodifikationsprinzip (keine umfassende Bereinigung im Bereich der speziellen Kompetenzzuweisungen in Vollzugsklauseln oder in bes. gesetzlichen ZuständigkeitsBest) wirkt ebenfalls nicht is einer Konzentration von zusammengehörig aufgefaßten Agenden bei einem Ressort.

Instrumenteller Charakter in bezug auf die organisatorische Integration von zusammengehörigen Aufgaben kommt auch den Vorschriften über die Möglichkeiten vertikaler und horizontaler Strukturierung im internen Bereich (Gliederung der Bundesministerien in Sektionen, Abteilungen und Referate; Zusammenfassung von Abteilungen zu Gruppen; Schaffung weiterer organisatorischer Einrichtungen — vgl § 7 Abs 1—3 BMG) zu.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang auch noch auf die in § 15 BMG vorgesehene Möglichkeit aufmerksam zu machen: Demnach kann der BMA andere Bundesministerien durch V zur Vornahme bestimmter ressortverwand-

¹⁵⁾ Vgl zB die beim BKA durch V BGBl 1978/524 eingerichtete Reaktorsicherheitskommission.

ter Akte des Verkehrs mit dem Ausland (zB Schriftverkehr mit ausländischen Staaten in Angelegenheiten des WB des ermächtigten Bundesministeriums) ermächtigen.¹⁶⁾ Man kann hier — bezogen auf die Aufgaben der ermächtigten Ministerien — von einer sachlichen Integration sprechen, die freilich im Verhältnis zu den Aufgaben des Außenamtes als Absplitterung, somit also als Desintegration, anzusehen ist.

○ Delegation

Gem § 10 BMG kann der Bundesminister im Interesse einer raschen und zweckmäßigen Geschäftsbehandlung bestimmte Gruppen von Angelegenheiten den Sektions-, Gruppen-, Abteilungs- und Referatsleitern zur selbständigen Behandlung (Erledigung und Unterfertigung im Namen und bei fort-dauernder Verantwortlichkeit des Bundesministers) übertragen. Ausnahmsweise können auch andere geeignete Bedienstete zur selbständigen Behandlung bestimmter in den WB einer Abteilung bzw eines Referates fallender Angelegenheiten ermächtigt werden. Das Weisungsrecht des Bundesministers sowie sein Recht, eine delegierte Angelegenheit wieder an sich zu ziehen oder sich die Genehmigung der Entscheidung vorzubehalten, werden durch eine solche Ermächtigung nicht eingeschränkt. Mit dieser Vorschrift wird eine auch bisher schon geübte und von VfGH und VfGH nicht inkriminierte Praxis¹⁷⁾ gesetzlich fundiert. Aus der Sicht der Verwaltungslehre ist zu sagen, daß die Delegierbarkeit von Entscheidungen schon aus rein technischen Gründen unverzichtbar ist; sie bietet darüber hinaus aber auch ein wichtiges Mittel für einen Abbau von überflüssigen bürokratischen Umwegen und Hemmnissen.

○ Rationalisierung der Hilfsmittel

Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Aufgabenerfüllung sind als Maximen für die Setzung organisatorischer Maßnahmen mehrfach ausdrücklich genannt. Daneben gibt es Best, die dieser allgemeinen Zielsetzung in spezifischer Weise Rechnung tragen sollen: Aus § 7 Abs 4 BMG geht hervor, daß die Schaffung von bes. Einrichtungen zur ministerieninter- gen Revision zwecks Sicherstellung einer sparsamen und zweckmäßigen Ge- barung zulässig ist; ebenso ist die Einrichtung von Behördenbibliotheken und Registraturen, von Buchhaltungen sowie von Ein- und Abgangs-, Kanz-

¹⁶⁾ Bisher ergangene V: BGBl 1973/660 idF 1975/381 (DFB); BGBl 1974/308; BGBl 1974/388 idF 1975/381 (DFB); 1985/463 idF 1986/612 (DBF).

¹⁷⁾ Vgl die Nachweise bei **Walter**, Bundesverfassungsrecht 495, FN 127.

lei-, Schreib- und sonstigen Hilfsstellen für den Bereich mehrerer Bundesministerien zulässig (§ 7 Abs 6 BMG).¹⁸⁾ Weiters sind in der Anlage zu § 2, Teil 1, Z 5 folgende Angelegenheiten im allgemeinen WB sämtlicher Bundesministerien genannt: Dokumentation und Information, Angelegenheiten der Registraturen und Behördenbibliotheken, der Statistik sowie der EDV unter Berücksichtigung der notwendigen und wünschenswerten Koordination und Konzentration.

4. Bereitstellung gesetzlicher Grundlagen für die innere Organisation

Gem Art 77 Abs 2 B-VG werden die Zahl der Bundesministerien, ihr WB und ihre Einrichtung durch BG bestimmt. Da die außenorganisatorische Seite durch die Worte „Zahl“ und „Wirkungsbereich“ erfaßt wird, ist das Wort „Einrichtung“ als Bezeichnung für den Bereich der inneren Organisation zu verstehen. Das bedeutet, daß bei Bundesministerien auch der innerorganisatorische Bereich einer gesetzlichen Regelung bedarf,¹⁹⁾ was eine Ausnahme von dem sonst geltenden Grundsatz darstellt, daß Maßnahmen, die nur die innere Organisation von Beh und Ämtern betreffen, keine nähere gesetzliche Regelung erfordern.²⁰⁾ Damit beendet das BMG einen bisher bestandenen rechtswidrigen Zustand.

III. UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG IM BMG

Bezogen auf die Aufgabenverteilung der Bundesministerien sind Umweltschutz und Raumordnung als Querschnittsbelange anzusehen. Jedes Ressort hat im internen Bereich wie auch in den außengerichteten Akten und Maßnahmen umweltschutz- und raumordnungsrelevante Kompetenzen. Dementsprechend finden sich im Katalog der Anlage zu § 2, Teil 1, wo die von allen Bundesministerien innerhalb ihres jeweiligen Ressortbereiches wahrzunehmenden Agenden aufgezählt sind, auch die Angelegenheiten der Raumordnung auf Sachgebieten, die nach dem Teil 2 dem Bundesministerium zur Besorgung zugewiesen sind (Teil 1, Z 14). Dasselbe galt bis zur BMG-Nov BGBl 1981/265 für den Umweltschutz. Die Streichung der „Angelegenheiten des Umweltschutzes“ in Z 14 durch diese Nov hat an ihrem Querschnittscharakter nichts geändert:²¹⁾ Nach wie vor haben die einzelnen Bundesmini-

¹⁸⁾ Von dieser Möglichkeit wurde bereits mehrfach Gebrauch gemacht. Vgl folgende DV zum BMG: BGBl 1974/798; BGBl 1975/51; BGBl 1975/129.

¹⁹⁾ Dieser Meinung auch **Walter**, Bundesverfassungsrecht 495.

²⁰⁾ VfGH 2650/1954, 2709/1954.

²¹⁾ So die EB zur RV 625 BlgNR 15. GP.

sterien Umweltschutzbelange im konkreten Zusammenhang mit den ihnen zugewiesenen Verwaltungsmaterien (die „besonderen Angelegenheiten des Umweltschutzes“) wahrzunehmen. Die Besorgung der „allgemeinen Angelegenheiten des Umweltschutzes“, also jener, „die über den konkreten Zusammenhang einer bestimmten Verwaltungsmaterie hinausgehen oder für mehr als eine Verwaltungsmaterie typisch sind“ (zB die allgemeinen Angelegenheiten des Immissionsschutzes und der Umweltverträglichkeitsprüfung), wurde durch die genannte Nov jedoch dem (damaligen) BMGU — nunmehr dem BMUJF — übertragen (Anlage zu § 2, Teil 2, lit J, Z 1).

Die Koordination der Ressortkompetenzen und -aktivitäten obliegt auf dem Gebiete der Raumforschung, Raumordnung und Raumplanung²²⁾ dem BKA (Anlage zu § 2, Teil 2, lit A, Z 1) und auf „allen Gebieten des Umweltschutzes“ dem BMUJF (lit J, Z 1).

KOMMENTAR ZUM BUNDESMINISTERIENGESETZ

I. ZUM SACHLICHEN WIRKUNGSBEREICH DER BUNDESMINISTERIEN

1. Normative Grundlagen

§ 2 BMG nennt als normative Grundlagen für den sachlichen WB der Bundesministerien: § 3 und Teil 1 der Anlage zu § 2 BMG; bundesverfassungsgesetzliche Vorschriften; allgemeine Entschlüsse des BPräs; bes bundesgesetzliche Vorschriften; Verordnungen aufgrund des § 15 BMG; Teil 2 der Anlage zum BMG. Hiezu im einzelnen:

- Die in § 3 BMG genannten Angelegenheiten sind ebenso wie die in Teil 1 der Anlage umschriebenen Geschäfte allgemeine Aufgaben, die jedes Bundesministerium im Rahmen seines WB zu besorgen hat.
- In bundesverfassungsgesetzlichen Vorschriften gibt es drei Gruppen von Best, aus denen sich Regelungen des Aufgabenbereiches von Bundesministerien ableiten lassen: erstens die Normierung bestimmter Aufgaben, die vom zuständigen Bundesminister zu besorgen sind²³⁾ (welcher Bundesminister das ist, ergibt sich aus unterverfassungsgesetzlichen

²²⁾ Die Ersetzung des Ausdrucks „Raumordnung“ durch „Raumforschung, Raumordnung und Raumplanung“ durch die BMG-Nov BGBl 1984/439 ist nur als sprachliche Präzisierung zu verstehen und hat am Umfang der Kompetenz nichts geändert (EB zur RV zu 316 BlgNR 16. GP).

²³⁾ So zB Art 80 Abs 2, 3 B-VG.

Rechtsvorschriften); zweitens Vollzugsklauseln; und drittens (selten) die Betrauung eines bestimmten Bundesministers mit bestimmten Aufgaben.²⁴⁾

- Allgemeine Entschließungen des BPräs, die den Aufgabenbereich von Bundesministerien betreffen, sind einerseits in Ausführung der in Art 66 Abs 1 u 2 B-VG vorgesehenen Delegationskompetenzen ergangen. Der BPräs hat von der Möglichkeit der Übertragung des Rechts der Ernennung bestimmter Kategorien von Bundesbeamten (Art 66 Abs 1 B-VG) sowie der Delegation des Abschlusses bestimmter Kategorien von Staatsverträgen (Art 66 Abs 2 B-VG) an Mitglieder der BReg Gebrauch gemacht.²⁵⁾ Diese Entschließungen des BPräs legen freilich nicht fest, welcher Bundesminister im einzelnen zuständig ist, sondern verweisen auf den ressortmäßig zuständigen Bundesminister, mithin auf die noch anderen Vorschriften zu beurteilende sachliche Aufgabenverteilung.

Andererseits kann der BPräs durch Entschließung gem Art 77 Abs 3 B-VG die sachliche Leitung bestimmter, zum WB des BKA gehörender Angelegenheiten eigenen Bundesministern („Kanzleramtsministern“) übertragen.²⁶⁾ Durch eine solche Entschließung ändert sich jedoch nichts am WB des BKA: auch die übertragenen Angelegenheiten bleiben in seinem WB.

- Bes bundesgesetzliche Vorschriften. Darunter fallen Vollzugsklauseln sowie spezielle, in den Verwaltungsvorschriften enthaltene gesetzliche Regelungen betr Aufgaben von Bundesministern bzw Bundesministerien.²⁷⁾ Verschiedene Auffassungen gibt es über die normative Reichweite der **Vollzugsklauseln**.²⁸⁾

Spezielle Kompetenzvorschriften außerhalb der Vollzugsklauseln finden sich in der Regel mitten im Gesetzestext der die einzelnen Sachgebiete oder das Verfahren regelnden Verwaltungsvorschriften; bisweilen sind sie auch in Ministerien-OrganisationsG, zuletzt auch im BMG selbst,

²⁴⁾ So zB in § 14 F-VG.

²⁵⁾ Entschl 12. 8. 1924 BGBl 312 u 14. 5. 1930 BGBl 168 (betr Art 66 Abs 1 B-VG) u Entschl 31. 12. 1920 BGBl 1921/49 (betr Art 66 Abs 2 B-VG), sämtliche abgedruckt bei Klecatsky - Morscher, Das österr Bundesverfassungsrecht³ (1982) 393 ff.

²⁶⁾ Vgl zuletzt die Entschließung des BPräs 24. 3. 1987 BGBl 1987/120.

²⁷⁾ Die legistische Praxis ist uneinheitlich und weist bald Aufgaben dem Bundesminister, bald auch dem Bundesministerium zu. Welcher Ausdruck verwendet wird, ist für Umfang und Inhalt der von den Bundesministerien zu besorgenden Geschäfte unerheblich.

²⁸⁾ Dazu Barfuß, Ressortzuständigkeit 82 ff, 111 ff.

enthalten. Zwar ist das BMG, wie schon mehrmals betont wurde, von dem Grundgedanken beherrscht, daß die in bes bundesgesetzlichen Vorschriften (Vollzugsklauseln und spezielle Kompetenzvorschriften außerhalb dieser) vorgesehenen Aufgabenzuteilungen unberührt bleiben (abgeschwächtes Kodifikationsprinzip). Dieser Grundsatz wird im BMG allerdings durch die Bestimmungen in § 13 durchbrochen: dort sind einzelne Angelegenheiten aufgezählt, in denen die im 2. Teil der Anlage umschriebenen Aufgaben derogatorische Wirkung gegenüber den bes bundesgesetzlichen Kompetenzvorschriften entfalten. Derogatorische Kraft gegenüber besonderen bundesgesetzlichen Vorschriften entfalten außerdem gem Art VII der BMG-Nov BGBl 1984/439 bestimmte²⁹⁾ und gem Art VII der BMG-Nav BGBl 1987/78 alle der durch die jeweiligen Nov verfügten Änderungen des allgemeinen Wirkungsbereiches von Bundesministerien.

Das BMG hebt die in älteren OrganisationsG (Gesetze betr die Errichtung und die Neuordnung des WB von Bundesministerien)⁴⁾ statuierten Aufgabenzuweisungen auf. Diese wiederum hatten aber oftmals derogatorische Wirkung gegenüber noch älteren bes bundesgesetzlichen Kompetenzzuweisungen. Dazu folgendes Beispiel: § 3 des BG 21. 1. 1972 über die Errichtung eines BM für Gesundheit³⁰⁾ umschreibt den WB des neu gebildeten Bundesministeriums in der Weise, daß bestimmte Angelegenheiten aufgezählt werden, die das BM für Gesundheit aus dem Aufgabenbereich anderer Bundesministerien übernimmt. Diese Kompetenzzuweisung war zweifellos *lex specialis* gegenüber älteren speziellen Kompetenzvorschriften für diejenigen Ressorts, die Aufgaben zugunsten des BM für Gesundheit abzugeben hatten. Das BMG hebt nun § 3 des genannten G aus 1972 auf,³¹⁾ was jedoch nicht bedeutet, daß die mit dieser Rechtsvorschrift dem — mittlerweile wieder aufgelösten — BM für Gesundheit zugewiesenen Agenden wieder an diejenigen Ministerien zurückfallen, denen sie entzogen worden sind.

Es gibt mehrere Beispiele dieser Art. In allen diesen Fällen darf aus der formellen Aufhebung älterer KompetenzBest nicht geschlossen werden,

²⁹⁾ Die Änderungen durch die Nov BGBl 1984/439 sind teilweise durch neuere Nov überholt. Art VII scheint noch für folgende Angelegenheiten zu gelten: „... Entwicklungshilfe ...“ (Anlage 2 zu § 2, Teil B) und „... verstaatlichte oder staatseigene Unternehmungen ...“ (Teil L, Z 10).

³⁰⁾ BGBl 1972/25.

³¹⁾ § 17 Abs 2 Z 52 BMG; die Vorschrift ist, wie erwähnt, aus Raumersparungsgründen im Textteil nicht abgedruckt.

daß das BMG die jeweils vor den aufgehobenen Vorschriften bestanden habende Kompetenzsituation restaurieren wollte.

- Verordnungen aufgrund des § 15 BMG.¹⁶⁾ Es handelt sich um die bereits erwähnten, als Instrumente sachlicher Integration charakterisierten Ermächtigungen seitens des BMA an andere Bundesministerien zur Vornahme bestimmter Akte des Verkehrs mit dem Ausland. Solche Ermächtigungen beziehen sich immer nur auf Angelegenheiten des WB des betreffenden Bundesministeriums, sind also in ihrer Reichweite von den materiellen Aufgabenzuweisungen abhängig.
- In Teil 2 der Anlage zu § 2 BMG sind die allgemeinen Aufgabengruppen der einzelnen Bundesministerien umschrieben. Diesem Katalog kommt — abgesehen von den Fällen des § 13 BMG — keine derogatorische Wirkung gegenüber den bes gesetzlichen Kompetenzzuweisungen zu. Die Bedeutung dieser allgemeinen Aufgabenumschreibung liegt auf folgenden Gebieten: erstens haben sie subsidiären Charakter, dh sie sind dort maßgebend, wo keine oder keine eindeutigen Kompetenzzuweisungen durch bes bundesgesetzliche Vorschriften bestehen. Sie können als Interpretationshilfe für die Auslegung des Gehalts von Vollzugsklauseln fungieren, deren normative Reichweite nicht immer klar ist.²⁸⁾ Außerdem haben sie eine nicht zu unterschätzende rechtspolitische Funktion: Es ist zu erwarten, daß die künftige Aufgabenzuteilung durch bes bundesgesetzliche Best (Vollzugsklauseln, spezielle Vorschriften außerhalb dieser) an der vom BMG geschaffenen Zuordnung orientiert sein wird.

2. „Geschäfte der obersten Bundesverwaltung“

§ 2 Abs 2 BMG bestimmt, daß die Bundesministerien die ihnen aufgrund der im vorigen Punkt behandelten Normen zukommenden Geschäfte der obersten Bundesverwaltung in zweckmäßiger, wirtschaftlicher und sparsamer Weise zu besorgen haben. § 2 Abs 3 BMG definiert als Geschäft der obersten Bundesverwaltung: Regierungsakte, Angelegenheiten der behördlichen Verwaltung oder der Verwaltung des Bundes als Träger von Privatrechten.

Bemerkenswert ist daran vor allem die Verwendung des in der österr Rechts-terminologie nicht gebräuchlichen Terminus „Regierungsakte“. Die EB zur RV⁵⁾ bemerken dazu, daß damit is der international üblichen verwaltungswissenschaftlichen Terminologie klargestellt werden soll, daß die Aufgaben der obersten Organe der Bundesverwaltung über den Bereich der Gesetzesvollziehung ieS hinausgehen. Ebenso wie **Merkel** und **Antonioli** Recht zu geben ist, wenn sie darauf hinweisen, daß die Tätigkeit des Regierens formell

gesehen nichts anderes ist als eine spitzensituierte Verwaltungsfunktion,²⁹⁾ ebenso sehr ist es zu begrüßen, daß das BMG den inhaltlichen Unterschieden zwischen Regierungstätigkeit und Verwaltungsfunktion ieS Rechnung trägt. Es könnte sein, daß davon ein Anstoß für juristische Untersuchungen des Regierungshandelns ausgeht — ein Thema, das in Österreich bisher kaum bearbeitet wurde.

3. Auskünfte

Die Bundesministerien sind gem § 3 Z 5 BMG verpflichtet, im Rahmen ihres WB Auskünfte zu erteilen, soweit eine Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit dem nicht entgegensteht. Gem § 4 Abs 3 BMG haben die Bundesminister dafür Sorge zu tragen, daß auch die ihnen nachgeordneten Beh, Ämter und Einrichtungen des Bundes Auskünfte im Rahmen der Amtsverschwiegenheit erteilen. Der VwGH leitet aus § 3 Z 5 BMG ein subjektives Recht auf Auskunftserteilung ab: Lehnt die Behörde die Erteilung einer Auskunft ab, hat sie darüber einen Bescheid zu erlassen.³³⁾

Mit Inkrafttreten des AuskunftspflichtG³⁴⁾ am 1. 1. 1988 wird § 3 Z 5 BMG durch die (außerhalb des BMG normierte) allgemeine Auskunftspflicht der Organe des Bundes ersetzt.

II. ZU DEN KOOPERATIONS- UND KOORDINATIONSREGELN DES § 5 BMG

1. Verhältnis zu speziellen Koordinationsvorschriften

Die in der Einleitung bereits angeschnittene Frage lautet: Wie verhält sich das in § 5 BMG vorgesehene Verfahren zu jenen Fällen, in denen ein Vorgehen mit Information, Anhörung, Einvernehmen (Zustimmung) eines oder mehrerer anderer Ressorts gesetzlich vorgesehen ist? Die Materialien sind in diesem Punkt widersprüchlich: Einerseits wird in den EB zur RV⁵⁾ darauf verwiesen, daß das Verfahren nach § 5 BMG entsprechend der in Abs 1 enthaltenen Klausel nur auf jene Geschäfte Anwendung findet, „die nicht Gegenstand einer besonderen Kompetenzregelung sind“. ³⁵⁾ Da dies jedoch

32) **Merkel**, Allgemeines Verwaltungsrecht 47 ff, 57 f; **Antonioli**, Allgemeines Verwaltungsrecht 7.

33) VwSlg 9151 A/1976.

34) BG 15. 5. 1987 über die Auskunftspflicht der Verwaltung des Bundes und eine Änderung des Bundesministeriengesetzes 1986 (Auskunftspflichtgesetz), BGBl 1987/287.

35) Die Wendung in § 5 Abs 1 BMG lautet „... soweit bundesgesetzlich nichts anderes bestimmt ist ...“. Die EB zur RV sind in dem Punkte also schon rein sprachlich ungenau.

für die meisten individuellen Verwaltungsakte und auch für den Großteil der V zuträfe, sei der Anwendungsbereich des § 5 BMG in erster Linie auf die Vorbereitung von Gesetzesvorlagen und auf sonstige Regierungsgeschäfte beschränkt. Damit steht jedoch der ebenfalls in den EB zur RV enthaltene Hinweis auf die Schiedsfunktion der BReg, die gerade im Hinblick auf die fristgerechte Erfüllung der Entscheidungspflicht bei Bescheiden (Art 132 B-VG) eine wichtige Rolle spielen könnte, im Widerspruch.

Eine harmonisierende Lösung ist nach unserer Auffassung in folgender Variante zu sehen: Nur insoweit, als in speziellen gesetzlichen Zusammenarbeitsanweisungen auch nähere, von § 5 BMG abweichende Verfahrensbestimmungen vorgesehen sind, kommt die Ausschlußklausel des § 5 Abs 1 BMG zur Anwendung. Wenn jedoch die Koordinations- und Kooperationsbestimmungen darauf beschränkt sind, nur Tatbestände wie: Mitteilung, Anhörung oder Einvernehmen vorzusehen, so liegt eben ein Geschäft vor, welches den WB mehrerer Bundesministerien betrifft. Dementsprechend ist in solchen Fällen stets das Verfahren gem § 5 BMG einzuhalten.³⁶⁾

2. Verhältnis zu Verfahrenskonzentration und Vorfragenbeurteilung

Durch das Verfahren gem § 5 BMG werden gesetzliche Best über die Verfahrenskonzentration sowie über die Vorfragenbeurteilung nicht berührt (§ 5 Abs 4 BMG).

III. INTERNE ORGANISATIONSANORDNUNGEN

Das BMG hebt aus der Vielzahl der den innerorganisatorischen Bereich betreffenden Akte drei Arten von Organisationsanordnungen hervor und statuiert dafür nähere Best. Es sind dies die Geschäftseinteilung, die Geschäftsordnung und die Kanzleiordnung.

Die **Geschäftseinteilung** betrifft die Gliederung des Bundesministeriums in Dienststellen (Sektionen, Abteilungen; Gruppen; Referate; sonstige organisatorische Einrichtungen und Stellen — vgl § 7 Abs 1—6 BMG) und die Auf-

³⁶⁾ Ob im einzelnen ein mehrfach ressortzugehöriges oder nur ein mehrfach ressortberührendes Geschäft vorliegt, ist von Fall zu Fall je nach Inhalt der zu besorgenden Aufgabe und der Intensität der Kooperationsanweisung zu beurteilen. In diesem Zusammenhang ist insb auf die Ausführungen von Koja, Mitwirkung und Mitverantwortung eines Bundesministers bei Vollzugsakten (Bescheiden) des BPräs, JBl 1964, 440 ff, betr die Zurechnung in Einvernehmensfällen (447 ff) aufmerksam zu machen: die von Koja vorgenommene Differenzierung zwischen Hauptkompetenz und Nebenfunktion bei Einvernehmensfällen ist für die Beurteilung der eingangs gestellten Frage jedenfalls zu beachten, jedoch in bezug auf § 5 BMG jeweils nach inhaltlichen Kriterien vorzunehmen.

teilung der Geschäfte auf diese. Sie ist vom Bundesminister für das von ihm geleitete Bundesministerium zu erlassen und zur öffentlichen Einsicht aufzulegen (§ 7 Abs 8 BMG). Aufgrund der Geschäftseinteilung kann niemand ein Recht geltend machen (§ 7 Abs 12 BMG).

Die **Geschäftsordnung** betrifft die Besetzung von Leitungsfunktionen — darunter auch jene von bestimmten, in § 9 Abs 1 BMG aufgezählten Spitzenpositionen der Verwaltung durch befristeten Dienstvertrag — sowie Delegationen zur selbständigen Behandlung und Erledigung durch Sektions-, Gruppen-, Abteilungs- und Referatsleiter und Bedienstete gem § 10 Abs 4. Sie ist vom Bundesminister zu regeln; Publizität gegenüber der Allgemeinheit ist nicht vorgesehen.

Die **Kanzleiordnung** regelt die formale Behandlung der von den Bundesministerien zu behandelnden Geschäfte. Sie ist von der BReg mit einheitlicher Geltung für alle Bundesministerien zu erlassen. Auch hier ist keine allgemeine Publizität vorgesehen.

Sämtliche Organisationsakte werden vom BMG als innerorganisatorische Akte ohne Außenwirkung behandelt. Das BMG geht davon aus, daß diese Anordnungen keine Rechte der Allgemeinheit gestalten³⁷⁾ und somit als Verwaltungsverordnungen³⁸⁾ (generelle Weisungen) zu qualifizieren und zu erlassen sind. Daran ändert selbst die für die Geschäftseinteilung vorgesehene Auflegung zur öffentlichen Einsicht nichts; niemandem erwächst aus ihr ein Recht auf Entscheidung durch ein bestimmtes Organ, welches durch das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter geschützt wäre.³⁹⁾ Bei der Geschäftseinteilung und der Geschäftsordnung könnte es strittig sein, ob diese Akte nicht doch inhaltlich gesehen Rechte der Allgemeinheit gestalten und also als Rechtsverordnungen zu erlassen wären.⁴⁰⁾ Die Frage ist jedoch deshalb zu verneinen, weil die durch Geschäftseinteilung und Geschäftsordnung geschaffenen innerbehördlichen Dezentralisationsformen das monokratische Prinzip unberührt lassen: sämt-

³⁷⁾ Insb § 7 Abs 12 BMG.

³⁸⁾ Zum Begriff der VerwaltungsV und zu den damit zusammenhängenden Problemen vgl zB Adamovich - Funk, Allgemeines Verwaltungsrecht² (1984) 232 ff mwN.

³⁹⁾ Zum Inhalt dieses Grundrechtes vgl zB Adamovich - Funk, Österreichisches Verfassungsrecht³ (1985) 397 ff mwN.

⁴⁰⁾ Dies würde vor allem bedeuten, daß sie nicht als „ausschließlich an unterstellte Verwaltungsbehörden ergehende allgemeine Verordnungen (Dienstsanweisungen, Instruktionen)“ iS von § 2 Abs 1 lit f BGG 1985 (BGBl 200) zu qualifizieren und also im BGBl zu publizieren wären.

liche Akte werden dem Minister zugerechnet, er bleibt stets Beh im funktionellen Sinne.⁴¹⁾ De lege ferenda wäre es jedoch wünschenswert, wenn die in der Geschäftsordnung geregelten Delegationen zur selbständigen Erledigung und Unterfertigung für den Bundesminister publik wären, was etwa in Form der Auflegung zur Einsicht, wie sie derzeit nur für die Geschäftseinteilung vorgesehen ist, geschehen könnte. Die Gefahr von Köpenickiaden wäre damit reduziert.

(Funk - Merli)

⁴¹⁾ Darin liegt der Unterschied zu jenen GO d LReg, in denen aufgrund des BVG Ämter d LReg BGBl 1925/289 iVm und aufgrund landesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen das Ressortsystem für den Bereich der obersten Landesvollziehung eingeführt wird. Damit tritt das einzelne Mitglied d LReg an die Stelle des Kollegiums, was bedeutet, daß die Identität der Beh (im funktionellen Sinne) nicht mehr gegeben ist und also der interne, durch Verwaltungsv (generelle Weisung) rechtlich beherrschbare Bereich überschritten wird -- vgl Walter, Bundesverfassungsrecht 584 f u die in FN 174 zit Lit u Jud.

Gesetz vom 15. Dezember 1972 über die Bergwacht

(Bergwachtgesetz), LGBl 1973/25

idF: LGBl 1981/58

§ 1 Zweck und Aufgabe

(1) Zur Unterstützung der vom Lande Kärnten zu wahren Interessen des Umweltschutzes wird eine Körperschaft öffentlichen Rechts mit dem Namen „Kärntner Bergwacht“ eingerichtet.

(2) Der Kärntner Bergwacht obliegt die Koordinierung der Tätigkeit der Bergwächter sowie ihre Ausbildung und Weiterbildung. Sie hat Stellungnahmen zu Fragen des Umweltschutzes (Abs. 1) abzugeben und die Behörden zu unterstützen. Ihr obliegt ferner die Mitwirkung an der Aufklärung der Bevölkerung sowie die Durchführung und Mitwirkung an Aktionen zum Schutze der Umwelt.

(3) Die Kärntner Bergwacht hat das Recht zur Führung des Kärntner Landeswappens.

(4) Die Aufgaben der Kärntner Bergwacht erstrecken sich nicht auf Angelegenheiten, die in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fallen.

§ 2 Organisation

(1) Die Kärntner Bergwacht hat ihren Sitz in Klagenfurt.

(2) Die Mitglieder der Kärntner Bergwacht sind die angelobten Bergwächter.

(3) Die Organe der Kärntner Bergwacht sind die Vollversammlung, die Rechnungsprüfer, der Vorstand, der Landesleiter, die Bezirksversammlungen, die Bezirksleiter, die Sprengelversammlungen und die Einsatzleiter.

§ 3 Gliederung

(1) Die Kärntner Bergwacht erfüllt ihre Aufgaben im Landesgebiet, das in Bezirke und Einsatzsprengel gegliedert wird.

(2) Die Bezirke im Sinne des Abs. 1 sind identisch mit den Sprengeln der politischen Bezirke. Die Städte mit eigenem Statut Klagenfurt und Villach