

waltungsvorschriften sind somit auch im Sinne dieser Verfassungsnorm Vorschriften, die von der Verwaltung zu vollziehen sind. Damit stimmt es überein, daß das Gutachten des Bundesgerichtshofes nach Art. 166 „für die Verwaltung bindend“ ist.

Die Salzburger Landesregierung beantragt ein Gutachten über die Auslegung des § 40, Abs. 3, Satz 1, BÜG. Dieser hat folgenden Wortlaut: „Durch Landesgesetz können die Angelegenheiten bestimmt werden, in denen der Rechtszug von der Ortsgemeinde und vom Ortsgemeindevorstand unmittelbar an die Landesregierung geht.“ Er richtet sich somit an die Landesgesetzgebungsorgane, nicht an die Verwaltung; denn er gibt eine Ermächtigung, von der Gebrauch zu machen ausschließlich Sache der Landesgesetzgebung ist, enthält aber keine Vorschrift, zu deren Handhabung Verwaltungsbehörden berufen wären. Daran kann es nichts ändern, daß auch Verwaltungsorgane beim Zustandekommen eines Landesgesetzes irgendwie beteiligt sind. Entscheidend für die Beurteilung des Wesens der Bestimmung des § 40, Abs. 3, erster Satz, BÜG. kann eben nur sein, daß sie der Landesgesetzgebung die Zuständigkeit zu einer von den sonstigen Vorschriften der Verfassung abweichenden Regelung einräumt. Sie ist daher keine Verwaltungsvorschrift.

Da Art. 166 der Verfassung 1934 den Bundesgerichtshof nur zur Erstattung von Rechtsgutachten über die Auslegung von Verwaltungsvorschriften beruft, ist er zur Erstattung eines Gutachtens über die von der Salzburger Landesregierung ihm vorgelegte Frage nicht zuständig.

Nr. 1074. (A.)

Rechtsgutachten über die Auslegung des § 15, Abs. 1, Abgabenteilungsgesetz, BGBl. Nr. 62/31. Personalaufwand — Sachaufwand; Abgrenzung des Sachaufwandes im engeren Sinn (Amtsachaufwand) vom Zweckaufwand; Inhalt der Verpflichtung, den gesamten Sachaufwand für die „Behörden der politischen Verwaltung“ zu tragen. Bedeutung der Worte „bisher aus Bundesmitteln bestritten“. Zum Sachaufwand zählen insbesondere auch Projektierungs-, Bauleitungs- und Bauführungsausgaben. — Beschl. der Vollversammlung v. 9. XI. 36, G 1/36.

Das Gutachten lautet:

Der „bisher aus Bundesmitteln bestrittene Sachaufwand der Behörden der politischen Verwaltung in den Ländern, einschließlich der bei diesen Behörden vereinigten besonderen Verwaltungszweige (bau- und forsttechnischer Dienst, Gesundheitsdienst, Veterinär Dienst, Archiv- und Bibliotheksdienst, Rechnungsdienst) und der Agrarbehörden“ (§ 15 des AbgTeilG. in der Fassung der 4. AbgTeilNov., BGBl. Nr. 287/1925, und der 6. AbgTeilNov., BGBl. Nr. 358/1928) umfaßt den gesamten Amtsaufwand für die angeführten Behörden im jeweiligen Ausmaß, nicht aber den sogenannten Zweckaufwand. Zum Amtsaufwand zählen insbesondere auch Projektierungs-, Bauleitungs- und Bauführungsausgaben.

Gründe: I/ Der Bestreitung des Sachaufwandes wird im § 15 AbgTeilG. in der Fassung der 4. und 6. AbgTeilNov. die Auszahlung gewisser Dienstbezüge gegenübergestellt. Diese Gegenüberstellung entspricht offensichtlich der Einteilung

des Aufwands in Personalaufwand und Sachaufwand, zwei Aufwandsbereiche, auf deren Trennung auch in der Veranschlagung und Verrechnung die bestehenden Vorschriften (Bundeshaushaltsverordnung, BGVl. 118/26, § 11) besonderes Gewicht legen. Unter den Begriff Sachaufwand fallen nun aber wieder zwei voneinander wesentlich verschiedene Teilgebiete, der Sachaufwand im engeren Sinn und der Zweckaufwand. Mit dieser sprachlich allerdings nicht ganz glücklichen Unterscheidung hat es folgende Bewandnis:

Der gesamte Aufwand, der zur Deckung sachlicher Erfordernisse dient, zerfällt nach der Art der Erfordernisse in zwei Gruppen.

Ein Aufwand der ersten Gruppe liegt dort vor, wo der Aufwand dem Zweck dient, Amtsorganen die Besorgung ihrer Amtsgeschäfte zu ermöglichen. Bei der Tätigkeit der rechtskundigen, der Rechnungs- und Kanzleibeamten betrifft dieser Sachaufwand — er sei im folgenden als *A m t s s a c h a u f w a n d* bezeichnet — die sogenannten Amts- und Kanzleierfordernisse wie Schreib- und Rechenbehelfe aller Art, Stampiglien, Hestklammern, Aktenbehältnisse und ähnliches, ferner den Aufwand für Beleuchtung, Beheizung, Druckkosten, Post, Telegraph und Fernsprecher. Im technischen Dienst fallen darunter noch Hilfsmittel für die Anfertigung technischer Zeichnungen und Pläne, für die Anstellung technischer Beobachtungen, für technische Aufnahmen u. dgl. mehr. Ähnlich liegen die Dinge bei den sonstigen Fachverwaltungszeigen. Zum Amtssachaufwand gehört aber auch die Vorsorge für die entsprechende Unterbringung der Behörden und Ämter (teilweise auch von Beamten), da auch sie Voraussetzung für eine zweckmäßige Besorgung von Amtsgeschäften ist. Doch sei schon in diesem Zusammenhang festgestellt, daß der zuletzt berührte Teilbereich des Amtssachaufwandes insofern nicht Gegenstand des beantragten Gutachtens ist, als § 8, Abs. 6, des Übergangsgesetzes, BGVl. 269/25, für Gebäude, in denen die Behörden der politischen Verwaltung und die Agrarbehörden untergebracht sind oder in denen sich Dienstwohnungen für Angestellte der bezeichneten Behörden befinden, Sondervorschriften enthielt. Zum Sachaufwand — und nicht, wie man vielleicht annehmen könnte, zum Personalaufwand — zählt nach der österreichischen Praxis aber auch der Aufwand für die Reisegebühren, auf die das Amtsorgan Anspruch hat.

Die zweite Gruppe der Aufwendungen, die in einem weiteren Sinn zum Sachaufwand gehören, umfaßt den sogenannten *Z w e c k a u f w a n d*. Der Ausdruck ist, wie schon gesagt, nicht eindeutig, da auch der eben besprochene Amtssachaufwand einem Zweck, nämlich der Ermöglichung oder der Erleichterung amtlicher Tätigkeit dient. Der Ausdruck Zweckaufwand will demgegenüber die Aufwendungen bezeichnen, die u n m i t t e l b a r für den Zweck gemacht werden, den zu verfolgen oder zu fördern sich das Gemeinwesen zur Aufgabe gestellt hat, im Gegensatz zu den Ausgaben, die im Schoß einer Behörde für diese oder für die bei ihr tätigen Personen erwachsen und daher nur m i t t e l b a r einem solchen Zweck dienstbar sind. Hieher gehören zunächst die Auslagen zur Herstellung und Erhaltung von Einrichtungen anstaltlichen oder anstaltsähnlichen Charakters, wie es etwa Krankenhäuser, Wasserbauten, Straßen sind. Dann gehören zum Zweckaufwand aber auch Auslagen für Leistungen in Geld oder in natura an physische oder juristische Personen, deren Befürsorgung die Gemeinschaft gleichfalls in ihren Aufgabenkreis einbezogen hat.

II. Nach § 15, Abs. 1, des AbgTeilG. ist von den Ländern der g e j a m t e

Amtsaufwand (in dem eben umschriebenen Sinn) für die Behörden der politischen Verwaltung, einschließlich der damit vereinigten besonderen Verwaltungszweige, und der Agrarbehörden zu bestreiten. Das bedeutet:

a) die Länder haben j e d e n Aufwand zu tragen, der den bezeichneten Behörden dadurch erwächst, daß ihre Organe auf Grund bestehender Vorschriften tätig werden, und der nicht kraft besonderer positiver Vorschrift von anderer Seite zu ersetzen ist.

Dagegen belastet die Länder nicht der Aufwand, der dadurch entsteht, daß etwa das in der betreffenden Angelegenheit zuständige Bundesministerium e i g e n e Organe (z. B. Beamte des Ministeriums) in die Länder entsendet oder von sich aus Außenstehende, z. B. als Sachverständige heranzieht.

Eine Unterscheidung der Tätigkeit nach dem Z w e c k macht das Gesetz n i c h t; insbesondere unterscheidet es nicht, ob der Aufwand der Setzung von Hoheitsakten, der Bereitstellung der sachlichen Erfordernisse für die Führung der öffentlichen Verwaltung oder der Tätigkeit innerhalb des Gebietes dient, in dem der Staat gleich einem sonstigen Rechtssubjekt auftritt, in dem daher auf den Staat das für Private geltende Recht Anwendung findet. In der Wendung „B e h ö r d e n der politischen Verwaltung . . .“ ist daher auch der Begriff der Behörde nicht gleichbedeutend mit „Behörde als solche“, d. h. soweit sie obrigkeitliche (hoheitliche) Akte setzt, also „behördliche Aufgaben besorgt“ (vgl. Art. II, Abs. 1, EGVG.), sondern er ist hier organisatorisch gedacht: Amtsstelle, die (wenngleich nur in erster Linie) behördliche Aufgaben besorgt und d a n a c h für ihren g a n z e n (auch für den nicht behördlichen) Wirkungskreis Behörde genannt wird. Dies ergibt sich auch zwingend aus der Entstehungsgeschichte des § 15 UVG. Diese Vorschrift war durch die Verländerung der Behörden der politischen Verwaltung in den Ländern und die Schaffung der Unter der Landesregierung (§ 8, Abs. 4 und 5, P. a), Übergangsgesetz in der Fassung BGVl. 368/25) notwendig geworden. Mit 1. X. 25 übernahmen die Länder zu ihrem bisherigen Wirkungsbereich auch die gesamten bisher von den Bundesbehörden der politischen Verwaltung (Landesregierungen, Bezirkshauptmannschaften) und Agrarbehörden besorgten Aufgaben, u. zw. sowohl die hoheitlichen als die nicht hoheitlichen Geschäfte. § 15 UVG. verpflichtete nunmehr die Länder zur Bestreitung des gesamten mit der Besorgung dieser Aufgaben verbundenen Sachaufwandes, soweit er „bisher aus Bundesmitteln bestritten“ wurde, d. h. soweit er von Amts wegen zu tragen ist. Festzustellen, w e l c h e Vorschriften für die Organe der politischen Verwaltung und der Agrarbehörden in den angegebenen Richtungen bestehen, kann nicht Aufgabe des beantragten Gutachtens sein. Denn dieses hat sich gemäß Art. 166 der Verfassung auf die Auslegung des § 15 AbgTeilG. als einer Verwaltungsvorschrift von grundsätzlicher Bedeutung zu beschränken, somit nicht im einzelnen alle Folgerungen zu ziehen, die sich aus der Auslegung dieser Vorschrift ergeben.

b) Die Länder haben den bezeichneten Aufwand in dem sich j e w e i l s aus den geltenden Vorschriften ergebenden Ausmaß zu tragen. Die Wendung „bisher aus Bundesmitteln bestritten“ bedeutet nicht eine Einschränkung der Verpflichtung der Länder auf das im Jahr 1925 gegebene oder ein davon nicht sehr verschiedenes Ausmaß, sondern, wie oben unter a) ausgeführt, lediglich eine Feststellung dahin, daß der im weiteren Gesetzestext angeführte Aufwand bis zur Neuregelung vom Bund bestritten wurde.

III. Daß das Abgabenteilungsgesetz unter Sachaufwand tatsächlich den Amtssachaufwand versteht, geht auch aus der Berechnung hervor, durch die die Entschädigungssumme von 20,000.000 S, die die Länder nach der 4. Abgabenteilungsnovelle erhalten sollten, ermittelt wurde. Es ergab sich nämlich im Jahre 1925 bei Berücksichtigung der Personalbezüge im Bereich der politischen Verwaltung sowie der Agrarbehörden und des Amtssachaufwandes im oben umschriebenen Sinn ein Betrag von ungefähr 17,000.000 S. Dieser Betrag wurde auf 20,000.000 S erhöht (vgl. Erläuterungen der Regierungsvorlage zur 6. Abgabenteilungsnovelle, 196 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, III. Gesetzgebungsperiode, S. 6).

IV. Abgesehen von diesen rechnerischen Erwägungen erfährt die hier vertretene Ansicht in dem Umstand eine Stütze, daß die Projektierungs- und Bauleitungsauslagen im Bereich der Straßen- und Wasserbauten und der Bundesgebäudeverwaltung vom Jahre 1923 an — statt wie bis dahin beim Zweckaufwand — bei den finanzgesetzlichen Ausgabenansätzen des Bundesbaudienstes veranschlagt wurden.

Ein besonderer Auslegungszweifel ergibt sich dabei allerdings aus folgendem Sachverhalt: Zur Zeit, als die 4. Abgabenteilungsnovelle beraten wurde, war es üblich, den Sachaufwand für die Bundeshochbauten, einschließlich des Amtssachaufwandes, als Zweckaufwand zu veranschlagen, obwohl, wie erwähnt, zur selben Zeit der Amtssachaufwand insbesondere bei Straßen- und Wasserbauten schon vom Zweckaufwand getrennt veranschlagt wurde. Diese Besonderheit der Veranschlagung von Auslagen für ein bestimmtes Teilgebiet vermag aber an der Einbeziehung dieser Leistungen in den Amtssachaufwand nichts zu ändern. Da das Gesetz nicht unterscheidet, ist eine Unterscheidung bei der Auslegung unangebracht. Ubrigens fällt die hier in Betracht kommende Summe — der veranschlagte Aufwand für Projektierungs- und Bauleitungsausgaben bei Bundeshochbauten betrug im Jahre 1925 laut der den Ländern zur Kenntnis gebrachten Mitteilung des Bundesministeriums für Finanzen v. 30. IV. 36 ungefähr 90.000 S — bei der Berechnung, die zur Ermittlung der Vergütung des Bundes an die Länder angestellt wurde, nicht derart ausschlaggebend ins Gewicht, daß aus der Höhe dieser Summe unter Berücksichtigung der Verhandlungen mit den Ländern eine andere Auslegung zu erschließen wäre.

V. Was schließlich die Tatsache betrifft, daß der Bundesbeitrag den Ländern nicht nur zur Tragung des erwähnten Personal- und Sachaufwandes, sondern überdies zu dem Zweck gewährt wurde, „Stützen zur Vermeidung von Störungen des Gleichgewichtes in ihren Haushaltungen zu gewinnen“, so ist nach dem bereits Dargelegten vor allem wieder festzustellen, daß der Betrag von 20,000.000 S zur Zeit der Verlautbarung der 4. Abgabenteilungsnovelle durch den Aufwand für die Kosten der politischen Verwaltung nicht ganz in Anspruch genommen wurde. Der Überschuß stellte in der Tat einen Beitrag zur Erleichterung des Haushaltes der Länder dar. Ähnlich lagen laut der Erläuterungen der Regierungsvorlage zur 6. Abgabenteilungsnovelle (a. a. O. S. 6) die Verhältnisse für die Zeit nach Wirksamkeitsbeginn dieser Novelle. Es ließe sich also auch aus dem Umstand, daß etwa infolge Anwachsens des Personal- und Sachaufwandes der später auf 26,500.000 S erhöhte Beitrag aufgezehrt oder sogar überschritten worden sein sollte, nichts für eine Auslegung gewinnen, die das Ausmaß der Verpflichtung der Länder gegenüber dem in diesem Gutachten festgestellten Umfang einschränken würde.