



Sachstand

Zur Einrichtung von nachgeordneten Bundesbehörden und Ressortforschungseinrichtungen in ausgewählten Staaten

Zur Einrichtung von nachgeordneten Bundesbehörden und Ressortforschungseinrichtungen in ausgewählten Staaten

Aktenzeichen:

WD 8 - 3000 - 055/20

Abschluss der Arbeit:

28. Oktober 2020

Fachbereich:

WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit,
Bildung und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Zur Einrichtung von Bundesbehörden in ausgewählten Staaten	4
2.1.	Belgien	4
2.2.	Österreich	5
2.2.1.	Allgemein zu Bundeseinrichtungen	5
2.2.2.	Ressortforschungseinrichtungen	6
2.3.	Schweiz	8
3.	Zusammenfassung	9

1. Einleitung

Im Licht der aktuellen Diskussion um die Einrichtung eines „Deutschen Zentrums Mobilität der Zukunft“¹ wird die Frage gestellt, wie die Standortauswahl für nachgeordnete Bundesbehörden im Allgemeinen und Ressortforschungseinrichtungen im Speziellen in anderen föderalen Staaten geregelt ist.

Dieser Sachstand stellt daher die Rechtslage und Verfassungspraxis in Belgien, Österreich und der Schweiz dar. Die Rechtslage in der Europäischen Union gibt ein Sachstand des Fachbereichs PE 6 wieder.²

2. Zur Einrichtung von Bundesbehörden in ausgewählten Staaten

2.1. Belgien

Artikel 194 der Belgischen Verfassung³ lautet wie folgt: „Die Stadt Brüssel ist die Hauptstadt Belgiens und Sitz der Föderalregierung.“

Der Formulierung „Föderalregierung“ wird weit ausgelegt und umfasst sowohl Exekutiv- als auch Legislativorgane. Sie findet unter anderem Anwendung auf die Hauptsitze der Bundesministrien. Jedoch verbietet sie nicht die Ansiedlung von dezentralen Zweigstellen außerhalb der Stadt Brüssel.

Es bestehen keine speziellen Verfahrensvorschriften, die die Standortauswahl für solche dezentralen Einrichtungen regelt. Die Auswahl des Standortes ist eine politische Entscheidung, die im Einzelfall getroffen wird. Dabei ist sowohl denkbar, dass dieser gesetzlich festgelegt wird, als auch, dass die Entscheidung durch den zuständigen Minister erfolgt.

1 Hierzu der Sachstand „Zur Standortauswahl bei der Gründung von Ressortforschungseinrichtungen“, [WD 8 - 3000 - 034/20, WD 7 - 3000 - 065/20](https://www.bundestag.de/19/19-034/034-20.pdf) vom 16. Juni 2020.

2 Sachstand „Zur Standortauswahl betreffend Einrichtungen der EU“, PE 6 3000 - 083/20 vom 21. September 2020.

3 <https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetDT.pdf>

2.2. Österreich

2.2.1. Allgemein zu Bundeseinrichtungen

Der Sitz der **obersten Organe des Bundes** ist verfassungsrechtlich vorgegeben. Artikel 5 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) lautet:

Artikel 5.

(1) Bundeshauptstadt und Sitz der obersten Organe des Bundes ist Wien.

(2) Für die Dauer außergewöhnlicher Verhältnisse kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung den Sitz oberster Organe des Bundes in einen anderen Ort des Bundesgebietes verlegen.

Darin kommt der „Grundsatz der räumlichen Zentralisierung der obersten Staatsorgane“ zum Ausdruck.⁴ Gemeint sind die obersten Organe der Gesetzgebung und der Vollziehung (Verwaltung und Gerichtsbarkeit), d.h. der Nationalrat, der Bundesrat, die Bundesversammlung, der Bundespräsidenten/die Bundespräsidentin, der/die Bundeskanzler/in, der/die Vizekanzler/in, die übrigen Bundesminister/innen sowie Staatssekretäre/Staatssekretärinnen, die Bundesregierung als Kollegialorgan, der Oberste Gerichtshof, der Verwaltungsgerichtshof und der Verfassungsgerichtshof.

Neben dieser Bestimmung legt das B-VG noch (wiederholend) in anderen Artikeln für einzelne der oben erwähnten Organe Wien als Amtssitz fest. Ansonsten ist der einfache Gesetzgeber frei, den Sitz von Bundesgerichten und Bundesbehörden sowie von Stiftungen, Fonds und Anstalten und ausgegliederter Rechtsträger festzulegen.

Für das 2014 eingerichtete Bundesverwaltungsgericht wurden z.B. auch Außenstellen festgelegt. § 1 Bundesverwaltungsgerichtsgesetz lautet:

§ 1. (1) Das Bundesverwaltungsgericht hat seinen Sitz in Wien.

(2) Das Bundesverwaltungsgericht hat Außenstellen in Graz, Innsbruck und Linz.

Ähnlich auch die Regelung für das Bundesfinanzgericht, das sechs Außenstellen hat (§ 2 BFGG).

⁴ Wieser, Art. 5 B-VG, in Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Kommentar, 2009.

2.2.2. Ressortforschungseinrichtungen

Art 5 B-VG gilt nicht nur für das oberste Organ Bundesminister/in sondern auch für dessen/deren gesamten Geschäftsapparat. Art 77 Abs. 1 und 2 B-VG lauten:

(1) Zur Besorgung der Geschäfte der Bundesverwaltung sind die Bundesministerien und die ihnen unterstellten Ämter berufen.

(2) Die Zahl der Bundesministerien, ihr Wirkungsbereich und ihre Einrichtung werden durch Bundesgesetz bestimmt.

Die dem **obersten Organ zugeordnete Dienststelle** der Bundesverwaltung ist also zur Gänze in Wien, auf dem Territorium der Bundeshauptstadt Wien, einzurichten. Dies gilt zumindest für ausschließlich bzw. auch hoheitlich tätige Organisationseinheiten des Ministeriums.⁵

In der Vergangenheit war es zunächst üblich, Forschungseinheiten als dem Ministerium **nachgeordnete Dienststellen** einzurichten, nicht immer gleich auf gesetzlicher Basis. So wurde die Bundesanstalt für Bergbauernfragen 1979 als „Bergbauerninstitut“ des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft gegründet und erst 1982 im Bundesgesetz über die landwirtschaftlichen Bundesanstalten als „Bundesanstalt für Bergbauernfragen“ gesetzlich verankert. Mit diesem Gesetz aus 1982 wurden 15 Bundesanstalten (ohne eigene Rechtspersönlichkeit) gesetzlich eingerichtet, die teilweise ihren Sitz in Wien hatten aber teilweise außerhalb von Wien.

Das 1985 geschaffene Umweltbundesamt wurde ebenfalls als **nachgeordnete Dienststelle** des damaligen Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz geschaffen (BGBI 127/1985). Die Sitzregelung lautete:

„Das Umweltbundesamt hat seinen Sitz in Wien sowie eine Zweigstelle West mit dem Sitz in Salzburg und eine Zweigstelle Süd mit dem Sitz in Klagenfurt. Der Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz kann im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen unter Bedachtnahme auf den Bedarf sowie unter Berücksichtigung der Gebote der Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit weitere Zweigstellen des Umweltbundesamtes errichten.“

1998 wurden die Aufgaben des Umweltbundesamtes ausgegliedert an eine eigene Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit Sitz in Wien (BGBI I 152/1998). Ab dem Jahre 2013 wurde über Standortalternativen nachgedacht und in weiterer Folge 2017 vom zuständigen Bundesminister, dem Land Niederösterreich und der Gemeinde des neu geplanten Standorts (Klosterneuburg in

⁵ Siehe Verfassungsgerichtshoferkenntnis VfSlg 17.776/2006, das zur Einrichtung der Steuer- und Zollkoordination ergangen ist.

Niederösterreich) unterzeichnet.⁶ Aufgrund des seit der Anfragebeantwortung erfolgten Regierungswechsels wird diese Grundsatzentscheidung derzeit neu evaluiert.⁷

Für Standortentscheidungen von Forschungseinrichtungen des Ministeriums samt Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen ist zunächst der/die **jeweilige Minister/in** zuständig. Die Einrichtung nachgeordneter Dienststellen als auch die Einrichtung ausgelagerter Rechtsträger erfolgen im Sinne des Legalitätsprinzips bzw. in Beachtung des Bundeshaushaltsrechts (meist) durch Gesetz. Im Fall einer entsprechenden Gesetzesinitiative der Regierung (Regierungsvorlage) ist das Einstimmigkeitsprinzip für Entscheidungen der Bundesregierung zu beachten. Im Nationalrat und im Bundesrat entscheidet dann die einfache Mehrheit. Im Fall gemeinsam mit einem Bundesland getragener Forschungseinrichtungen kann es auch zum Abschluss einer sogenannten 15a-Vereinbarung (gemäß Art 15a B-VG) zwischen dem Bund und dem Bundesland kommen, welche der Genehmigung des Nationalrats bedarf, wenn eine gesetzliche Umsetzung erforderlich ist.⁸

Die gesamte Staatswirtschaft des Bundes, ferner die Gebarung von Stiftungen, Fonds und Anstalten sowie von Unternehmungen, an denen der Bund maßgeblich beteiligt ist, hat den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu entsprechen. In diesem Sinne unterliegt eine Standortentscheidung auch der **nachträglichen Kontrolle** durch den Rechnungshof.⁹ Die RH-Berichte sind Verhandlungsgegenstände des Nationalrats.

Aus budgetrechtlicher Sicht lässt sich Folgendes ergänzen. In der Regel ist mit der Errichtung eines neuen Standorts entweder der Ankauf oder die Anmietung von Liegenschaften verbunden, wofür eine budgetäre Bedeckung im Budget sowie im mittelfristigen Finanzrahmen vorgesehen werden muss. In den meisten Fällen ist das Bundesministerium für Finanzen zu befassen und ist für das entsprechende Vorhaben eine Genehmigung einzuholen. Sofern bestimmte Betragsgrenzen überschritten werden, kann darüber hinaus auch ein eigenes Gesetz erforderlich sein, um den Ankauf bzw. das Eingehen von sogenannten Vorbelastungen sicherzustellen (siehe näher [§ 60 Bundeshaushaltsgesetz](#)). Auch die parlamentarischen Beratungen zum Budget und zum Finanzrahmen können also eine Möglichkeit sein, Standortentscheidungen zu thematisieren.

6 Siehe Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus, [17/AB](#) vom 9. Januar 2018.

7 Siehe Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, [2626/AB](#) vom 1. September 2020.

8 Siehe z.B. [Vereinbarung betreffend Errichtung und den Betrieb des Institute of Science and Technology](#) (IST) in Maria Gugging/NÖ und Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung, [5952/AB](#) vom 7. September 2010.

9 Siehe z.B. zur Standortentscheidung für das oben erwähnte IST: Bericht des Rechnungshofes, [III-162 dBeil](#), XXXIII. Gesetzgebungsperiode, 15. September 2008, S 267f.

2.3. Schweiz

Nach schweizerischem Recht wird der Sitz der Bundesversammlung (Art. 32 ParlG¹⁰), des Bundesrates (Art. 58 RVOG¹¹) und der Bundesgerichte (u. a. Art. 4 BGG¹²) durch Gesetz festgelegt; der Sitz der obersten Bundesbehörden wird folglich vom Parlament bestimmt.

Artikel 58 RVOG hält fest, dass der Amtssitz der Departemente und der Bundeskanzlei die Stadt Bern ist. Artikel 58 begründet nicht die Pflicht, alle Verwaltungseinheiten auf dem Gebiet der Stadt Bern zu vereinen. Sitz in der Stadt Bern müssen nur die Spitzen der Departemente haben. Die Bundesverwaltung weist faktisch einen hohen Dezentralisierungsgrad auf. Dies unter anderem auch, um den lateinischen Einfluss in der Bundesverwaltung zu stärken.

Das Gesetz regelt, wer für die Gliederung der Bundesverwaltung zuständig ist. Nach Artikel 43 RVOG legt der Bundesrat, d.h. die schweizerische Regierung, durch Verordnung die Gliederung der Bundesverwaltung in Ämter fest. Die Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen bestimmen die organisatorischen Grundzüge der ihren Departementen zugeordneten Ämter. Die Amtsdirektoren und Amtsdirektorinnen legen die Detailorganisation ihrer Ämter fest. Die Kompetenz für die Standortfestlegung ist im Gesetz nicht explizit geregelt. Sie dürfte sich jedoch aus den allgemeinen Zuständigkeitsregeln ableiten lassen.

Als Rahmengesetz für die Ressortforschung des Bundes dient das Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG).¹³ Artikel 16 FIFG bestimmt, dass die Bundesverwaltung (Bundesämter) Forschung in Auftrag geben oder Beiträge an Forschungsprogramme entrichten können.

Der Einrichtung von bundeseigenen Forschungsanstalten ist in Artikel 17 FIFG geregelt. Absatz 3 und 4 halten fest, dass der Bundesrat dafür sorgt, dass die bundeseigenen Forschungsanstalten zweckmäßig organisiert sind und er die Entscheidkompetenzen nach an das zuständige Departement delegieren kann; Zuständigkeitsvorschriften in Spezialgesetzen bleiben vorbehalten. Auch im Rahmengesetz FIFG gibt es keine expliziten Vorgaben zur Standortfestlegung.

Zum heutigen Zeitpunkt gibt es drei bundeseigene Forschungsanstalten:

- Agroscope <<https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/de/home/ueber-uns/agroscope.html>>

10 <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010664/index.html#a32>>

11 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19970118/index.html#a58>>

12 <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010204/index.html#a4>>

13 <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20091419/index.html#a16>>

-
- Labor Spiez <<https://www.labor-spiez.ch/de/lab/index.htm>>
 - Institut für Virologie und Immunologie <<https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/das-blv/organisation/ivi.html>>

Gesetzliche Grundlage für landwirtschaftliche Forschungsanstalten (Agroscope) ist beispielsweise das Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Art. 114 – Art. 116).¹⁴ Art. 114 Abs. 2 dieses Gesetzes legt fest, dass sich die landwirtschaftlichen Forschungsanstalten auf verschiedene Landesgegenden verteilen. Im Zuge einer Neupositionierung von Agroscope ist es in den letzten zwei Jahren zu Diskussionen über die Standortfrage gekommen. Zur Frage der Standortfestlegung von Agroscope hat es verschiedene parlamentarische Vorstöße gegeben.¹⁵

Die Standortfrage kann somit Gegenstand parlamentarischer Diskussionen sein. Das Parlament bzw. seine Mitglieder können mit den parlamentarischen Instrumenten versuchen, die Standortwahl zu beeinflussen oder dies in einem Gesetz festlegen.

3. Zusammenfassung

Die Rechtslage in Belgien, Österreich und der Schweiz ist relativ ähnlich zu der Situation in Deutschland. Es bestehen keine spezifischen gesetzlichen Vorgaben zur Festlegung von Standorten von nachgeordneten Regierungseinrichtungen im Allgemeinen und Ressortforschungseinrichtungen im Speziellen. Vielmehr handelt es sich jeweils um Einzelfallentscheidungen, die im Prinzip in die Zuständigkeit der Regierung bzw. des zuständigen Ministers fallen.

Eine zwingende Beteiligung des Parlamentes ist in den genannten Staaten wie in Deutschland nicht vorgesehen. Eine politische Einflussnahme ist jedoch auf verschiedenen Wegen möglich, wenn hierfür parlamentarische Mehrheiten bestehen.

Die rechtsvergleichende Analyse zeigt im Vergleich zur Praxis der EU eine starke Stellung der Bundesebene und ihrer Regierung bei der Standortauswahl von Behörden und Einrichtungen. Demgegenüber spielen die Belange der Mitgliedstaaten eine dominante Rolle in der Praxis der EU. Bemerkenswerterweise würde die teilweise vertretene Ansicht, dass die Standortauswahl für eine Einrichtung wie im innerstaatlichen Recht auch in der EU eine Unterfrage ihrer Einrichtung darstelle, nicht nur zur Ermöglichung von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit,¹⁶ sondern wäre zudem Voraussetzung für eine parlamentarische Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess.

14 <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983407/index.html#a114>>

15 18.4199 <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20184199>> ; 18.3184 <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20183184>> ; 18.3491 <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20183491>>

16 Vgl. die Nachweise bei PE 6 (Anm. 2), S. 4 f.