

Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler
Univ.-Ass. Dr. Irmgard Kathrein
Univ.-Ass. Dr. Karl Weber

Der Föderalismus im Alpenraum

Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 26

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

Peter Pernthaler — Irmgard Kathrein — Karl Weber
Der Föderalismus im Alpenraum

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 26

herausgegeben vom
Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler

Der Föderalismus im Alpenraum

**Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und
Harmonisierung im Sinne eines
alpenregionalen Leitbildes**

von

Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler
Univ.-Ass. Dr. Irmgard Kathrein
Univ.-Ass. Dr. Karl Weber



WILHELM BRAUMÜLLER

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

Gedruckt mit Unterstützung der Bayerischen Staatsregierung, der
Universität Innsbruck (Förderungsmittel der Vorarlberger
Landesregierung) und des Bundesministeriums für
Wissenschaft und Forschung

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

© 1982 by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.,
A - 1092 Wien

Druck: RWF-Werbe-gesellschaft, Wattens
ISBN:37 003 0341 6

Dr. R. Viletta

Mitglied des Großen Rates von Graubünden

Vizepräsident der Gemeinde Lavin

*in freundschaftlicher Verbundenheit
gewidmet*

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtübersicht

Vorwort	25
Abkürzungsverzeichnis	26

Teil A. Allgemeine Voraussetzungen

I. Gegenstand der Untersuchung:	
„Föderalistischer Standard“ im Alpenraum	33
II. Methode und Zielsetzung der Untersuchung	44

Teil B. Länder, Kantone, Provinzen

Land Tirol

I. Kurze Landeskunde	76
II. Verfassungsmäßiger Zustand	79
III. Finanzielle Situation	88
IV. Politische Wirklichkeit	92
V. Kooperationsformen und -einrichtungen	98
VI. Wirtschaftsförderung und Wirtschaftslenkung	102

Südtirol (Die Provinz Bozen)

I. Kurze Landeskunde	105
II. Verfassungsmäßiger Zustand	107
III. Finanzielle Situation	120
IV. Politische Wirklichkeit	124
V. Kooperationsformen und -einrichtungen	127
VI. Wirtschaftsförderung und Wirtschaftslenkung	128

Freistaat Bayern

I. Kurze Landeskunde	133
II. Verfassungsmäßiger Zustand	136
III. Finanzielle Situation	151
IV. Politische Wirklichkeit	154
V. Kooperationsformen und -einrichtungen	160
VI. Wirtschaftsförderung und Wirtschaftslenkung	162

Kanton Graubünden

I. Kurze Landeskunde	167
II. Verfassungsmäßiger Zustand	170
III. Finanzielle Situation	188
IV. Politische Wirklichkeit	194
V. Kooperationsformen und -einrichtungen	198
VI. Wirtschaftsförderung und Wirtschaftslenkung	200

Exkurs: Die Regionen Trentino, Lombardei, Vorarlberg und Salzburg

Autonome Provinz Trient/Trento	202
Lombardei	203
Salzburg	204
Vorarlberg	205

Teil C. Synopse

I. Kompetenzen der Regionen	209
II. Organisation der einzelnen Regionen	219
III. Das demokratische System	225
IV. Finanzverfassung	229
V. System der Staatsaufsicht	237

Teil D. Ausbau und Harmonisierung

I. Kompetenzen der Regionen	241
II. Verwaltung und Verwaltungsorganisation	253
III. Finanzverfassung	275
Literaturübersicht	291

Einzelübersicht

Teil A. Allgemeine Voraussetzungen.

I. Gegenstand der Untersuchung: „Föderalistischer Standard“ im Alpenraum	33
1. Föderalismus als staatsrechtlich-politischer Zustand der Alpenregionen	33
2. Die Elemente des „föderalistischen Standards“ (sachlicher Untersuchungsbereich)	34
a) „Realien der Region“	35
b) Verfassungsmäßiger Zustand	35
c) Finanzielle Situation	36
aa) Träger der Steuerhoheit	37
bb) System und Funktionen des Steuerverbundes	37
cc) Finanzaufweisungen (Transfers)	37
dd) Budget	37
ee) Finanzielle Aufsicht	37
d) Politische Wirklichkeit der Regionen	38
aa) Politische Parteien	38
bb) Verbände	38
cc) Wirtschaftliche Struktur der Regionen	38
dd) Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Bevölkerung	38
ee) Politische Beziehungen zur Zentrale	38
e) Kooperationsformen	38
f) Ökonomischer Föderalismus	39
3. Der räumliche Untersuchungsbereich: „Die Alpenländer“	40
4. Föderalismus als Zustand, Institution und politische Zielsetzung	41
a) Länderberichte	41
b) Institutioneller Vergleich	41
c) Föderalismusreform	42
II. Methode und Zielsetzung der Untersuchung	44
1. Die staatsrechtlichen und politologischen Voraussetzungen	44
a) Bundesstaat und dezentralisierter Einheitsstaat	44
aa) Vergleichbarkeit der staatsrechtlichen Funktionen	44
bb) Vergleichbarkeit des „politischen“ Föderalismus	45
cc) Die geschichtsräumliche Identität der Regionen als Basis des Vergleiches	45
dd) Die „modernen Staatsaufgaben“ als Vergleichsmaßstab	46
b) Regionale Besonderheiten	46

aa) Südtirol	47
bb) Graubünden	47
cc) Bayern	49
dd) Tirol	50
c) Regionale Integrationsbewegung im Alpenraum	52
aa) Europarat	52
bb) Grenzregionen	54
cc) Regionalismus	56
2. Die Ermittlung der Vergleichsmaßstäbe („Föderalistischer Standard“)	57
a) Die Identität und Selbständigkeit der Regionen	57
b) Die Notwendigkeit eines komplexen Vergleichsmaßstabes	59
c) Einheit und Gliederung der Regionen	60
d) Eigenständigkeit, Kooperation und Mitwirkung	61
aa) Der Trend zum Vollzugsföderalismus	61
bb) Der Trend zur Politikverflechtung (kooperativer Föderalismus)	62
cc) Mitwirkung der Regionen an der zentralen Willensbildung	63
3. Die Notwendigkeit einer dreifachen Methode der Vergleichung	63
a) Die Methode in den „Länderberichten“	64
b) Die Methode in der „Synopsis“	65
c) Die Methode im Abschnitt „Ausbau und Harmonisierung“	65
4. Die Ausrichtung der Untersuchung an einem „alpenregionalen Leit- bild“	66
a) Autonomie (Selbstbestimmung) der Region	67
b) Die besondere politische Bedeutung des Bodens und der Biosphäre in den Alpen	68
c) Demokratischer Standard der Alpenregionen	69
d) Anspruch auf eigene Kulturentwicklung	70

Teil B: Länder, Kantone, Provinzen

LAND TIROL

I. Kurze Landeskunde	76
1. Territorialbestand	76
2. Geschichtliche Entwicklung	77
3. Bevölkerung	78
4. Landeskundliche Voraussetzungen der Wirtschaftsstruktur	78
5. Konfessionelle Gliederung und Bistumseinteilung	79

II. Verfassungsmäßiger Zustand	79
1. Kompetenzen	79
a) Allgemeines	79
b) Die Kompetenzen auf dem Gebiete der Gesetzgebung	79
c) Die Kompetenzen auf dem Gebiete der Verwaltung	80
d) Die Kompetenzverteilung im Bereich „Kultur“	80
2. Organisation der Regierung und Verwaltung	82
a) Die Landesregierung	82
aa) Der Landeshauptmann	82
bb) Die Landesregierung als Kollegialorgan	82
cc) Die Landesräte	82
b) Die Organisation der Landesverwaltung	83
aa) Das Amt der Landesregierung	83
bb) Die Bezirkshauptmannschaften	83
cc) Sonderbehörden	83
dd) Die Gemeinden	83
3. Demokratische Struktur	83
a) Allgemeines	83
b) Die Wahlen zum Landtag	84
c) Direktdemokratische Einrichtungen	84
d) Die demokratische Struktur der Gemeinden	84
4. Das Verhältnis des Landes zum Bund	85
a) Allgemeines	85
b) Die einzelnen Institute der Bundesaufsicht	85
c) Ansätze einer „Landesaufsicht“	86
d) Kooperationsinstitute	87
III. Finanzielle Situation	88
1. Steuerhoheit	88
2. Steuerverbund	88
3. Finanzzuweisungen	89
a) Schlüsselzuweisungen	89
b) Bedarfszuweisungen	89
c) Zuschüsse	89
d) Besoldung der Landeslehrer	89
e) Finanzzuweisungen des Landes an die Gemeinden	90
4. Überblick über die Lage des Budgets	90
5. Finanzielle Kontrolle durch den Bund	91
a) Allgemeines	91
b) Kontrolle durch die Zuständigkeit zur Finanzausgleichsgesetzgebung	91
c) Der „ständige gemeinsame Ausschuß“ nach § 9 F-VG	91

d) Sonstige Aufsichtsbefugnisse des Bundes	91
e) Der Rechnungshof	91
f) Verfassungsgerichtshofkontrolle	91
IV. Politische Wirklichkeit	92
1. Parteien	92
a) Rechtliche Grundlagen	92
b) Parteien in Tirol	92
2. Verbände	93
a) Rechtliche Grundlagen	93
b) Einflußnahmen der Verbände	94
3. Wirtschaftliche Struktur	95
4. Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Bevölkerung	96
a) Volkswahlen	96
b) Direkt-demokratische Einrichtungen	96
aa) Auf Landesebene	96
bb) Auf Gemeindeebene	97
5. Politische Beziehungen zur Zentrale	97
V. Kooperationsformen und -einrichtungen	98
1. Verfassungsrechtlich geregelte innerstaatliche Zusammenarbeit	98
a) Verträge	98
aa) Vereinbarungen zwischen den Ländern	98
bb) Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern	98
cc) Beispiele	99
b) Anhörungsrecht der Länder	99
2. Sonstige innerstaatliche Zusammenarbeit	99
a) Zusammenarbeit der Länder	99
b) Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern	100
aa) Gemeinsame Einrichtungen	100
bb) Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung	100
cc) Ländervertreter in Beiräten des Bundes	100
3. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	100
VI. Wirtschaftsförderung und Wirtschaftslenkung	102
1. Wirtschaftsförderung	102
2. Wirtschaftslenkung	102

SÜDTIROL (DIE PROVINZ BOZEN)

I. Kurze Landeskunde	105
1. Territorialbestand	105
2. Geschichtliche Entwicklung	105
3. Bevölkerung	106
4. Landeskundliche Voraussetzungen der Wirtschaftsstruktur	107
5. Konfessionelle Gliederung und Bistumseinteilung	107
II. Verfassungsmäßiger Zustand	107
1. Kompetenzen	107
a) Vorbemerkung	107
b) Die Kompetenzen auf dem Gebiete der Gesetzgebung	108
aa) Primäre Gesetzgebung	108
bb) Sekundäre Gesetzgebung	110
cc) Weitere Gesetzgebungsbefugnisse	110
c) Die Kompetenzen auf dem Gebiete der Verwaltung	111
aa) Die eigene Verwaltung	111
bb) Die übertragene Verwaltung	111
cc) Die von der Provinz besorgte Regionalverwaltung (Die indirekte Regionalverwaltung)	111
dd) Besondere Typen von Verwaltungskompetenzen	111
(1) Entscheidungsbefugnisse	112
(2) Mitentscheidungsbefugnisse	112
(3) Aufsichtsbefugnisse	112
(4) Beratungs-, Begutachtungs-, Einspruchsbefugnisse	112
(5) Anfechtungsbefugnisse	112
2. Die Kompetenzverteilung auf den Gebieten der Kultur	112
a) Schulwesen	112
b) Volkskultur	114
c) Erwachsenenbildung	114
d) Kunst	114
e) Wissenschaftsförderung	115
3. Organisation der Regierung und Verwaltung	115
a) Die Regierung	115
aa) Der Landtag	115
bb) Der Landesausschuß (Landesregierung, giunta provinciale)	115
cc) Der Landeshauptmann	116
b) Verwaltung	116
aa) Die Organisation	116

bb) Das Proporzsystem	117
cc) Beiräte und Kommissionen	117
c) Gerichtsbarkeit	117
d) Die demokratische Struktur	118
aa) Allgemeines	118
bb) Die Wahlen zum Landtag	118
cc) Direkt demokratische Einrichtungen	118
dd) Die Wahlen zum Gemeinderat	118
e) Das Verhältnis der Provinz Bozen zum italienischen Zentralstaat	119
aa) Allgemeines	119
bb) Das Verhältnis des autonomen Rechts zum staatlichen Recht	119
cc) Die Einrichtungen der Staatsaufsicht	119
dd) Der Verfassungsgerichtshof	120
III. Finanzielle Situation	120
1. Steuerhoheit	120
2. Landessteuer	120
3. Transfers	120
4. Überblick über den Landeshaushalt	121
a) Die Einnahmen des Landes	121
aa) Haushaltsüberschuß	121
bb) Einnahmen aus Steuern	121
cc) Einnahmen aus Zuweisungen	121
dd) Vermögens/Betriebserträge	121
ee) Einnahmen aus Veräußerung und Vermögensgütern	121
ff) Darlehen und Anleihen	121
gg) Sonderbuchführungen	121
b) Die Ausgaben des Landes	121
aa) Laufende Ausgaben	121
bb) Kapitalumsatz oder Investitionsausgaben	122
cc) Tilgung von Anleihen und Darlehen	122
dd) Sonderbuchführungen	122
5. Die finanzielle Kontrolle durch den Zentralstaat	123
IV. Politische Wirklichkeit	124
1. Parteien	124
a) Im Landtag vertretene Parteien	124
b) Sonstige Parteien	124
2. Verbände	124
a) Die Handels-, Industrie-, Handwerks- und Landwirtschaftskammer	124

b) Spezielle Interessenverbände	124
c) Genossenschaften	125
d) Gewerkschaften	125
3. Die Wirtschaftsstruktur	126
4. Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Bevölkerung („demokratischer Standard“)	126
5. Politische Beziehungen zur Zentrale	126
V . Kooperationsformen und -einrichtungen	127
1. Regionale Zusammenarbeit innerhalb der Staatsgrenzen	127
2. Kooperation auf zwischenstaatlicher Ebene	127
a) Das Kontaktkomitee	127
b) Das Treffen der Landtage Nord- und Südtirols	127
c) Die Mitgliedschaft in der ARGE ALP und in der EUREGIO ALPINA	128
d) Das Accordino	128
3. Kooperation mit der Zentrale („kooperativer Föderalismus“)	128
VI. Wirtschaftsförderung und Wirtschaftslenkung	128
1. Maßnahmen am Arbeitsmarkt	128
2. Maßnahmen für die Industrie	128
3. Maßnahmen für den Handel	129
4. Maßnahmen für die Land- und Forstwirtschaft	129
5. Maßnahmen für den Fremdenverkehr	129
6. Maßnahmen für das Handwerk	129
7. Wirtschaftsfördernde Maßnahmen durch öffentliche Arbeiten	130
8. Das Landesentwicklungsprogramm (L.E.P.)	130

FREISTAAT BAYERN

I. Kurze Landeskunde	133
1. Territorialbestand	133
2. Bevölkerung	134
3. Geschichtliche Entwicklung	134
4. Landeskundliche Voraussetzungen für die Wirtschaftsstruktur	135
5. Konfessionelle Gliederung und kirchliche Organisation	136

II. Verfassungsmäßiger Zustand	136
1. Kompetenzen	136
a) Die Kompetenzen auf dem Gebiete der Gesetzgebung	136
b) Die Kompetenzen auf dem Gebiete der Verwaltung	137
c) Die Kompetenzen auf dem Gebiete der Rechtsprechung	139
d) Art 32 Abs 3 Grundgesetz	139
e) Finanzkompetenzen	140
f) Die Kompetenzverteilung im Bereich Kultur	140
aa) Schulwesen	140
bb) Hochschulwesen	140
cc) Erwachsenenbildung	141
dd) Sonstige Bereiche	141
ee) Das Kultusministerium	141
2. Organisation der Regierung und Verwaltung	142
a) Gesetzgebung in Bayern	142
b) Verwaltung in Bayern	142
aa) Die Staatsregierung	142
bb) Behörden der Mittelstufe	143
cc) Behörden der Unterstufe	143
dd) Die Bezirke und Landkreise	143
c) Die Rechtsprechung in Bayern	145
3. Demokratische Struktur	146
4. Verhältnis zur Zentrale	147
a) Einwirkungen des Bundes auf die Länder	147
b) Das Verhältnis Landesrecht zu Bundesrecht	148
c) Mitwirkung der Länder an Staatswillensbildung	148
d) Prinzip der Bundestreue	149
e) Streitschlichtung	149
5. Gemeinde	150
a) Aufgaben der Gemeinden	150
b) Organe der Gemeinden	151
III. Finanzielle Situation	151
1. Steuerhoheit	151
2. Ertragshoheit	152
3. Finanzzuweisungen	152
4. Kontrolle durch Bund	153
5. Lage des Budgets	154

IV. Politische Wirklichkeit	154
1. Parteien	154
a) Rechtliche Grundlagen	154
b) Parteien in Bayern	155
2. Verbände	155
a) Rechtliche Grundlagen	155
b) Einflußmöglichkeiten	156
c) Spezielle Form in Bayern	156
3. „Demokratischer Standard“	156
a) Direktwahl von staatlichen Organen	157
b) Volksbegehren - Volksentscheid	157
c) Bürgerversammlungen	158
d) Mitbestimmung der Arbeitnehmer	158
e) Mitbestimmung in Parteien und Verbänden	158
4. Politische Beziehungen zur Zentrale	159
a) Bayerische Landesvertretung beim Bund	159
b) Besprechungen	159
c) Ausschüsse und Räte	159
d) Informeller Kontakt	159
e) Bundesrat	159
5. Wirtschaftsstruktur	159
V. Kooperationsformen und -einrichtungen	160
1. Verfassungsrechtlich geregelte Kooperation	160
2. Kooperation durch Verträge	161
3. Sonstige Kooperation	161
a) Zwischen Bund und Ländern	161
b) Zwischen den Ländern	162
VI. Wirtschaftsförderung und Wirtschaftslenkung	162
1. Mittel der Lenkung	162
2. Wirtschaftsförderung	163
3. Besondere Bestimmungen der bayer. Rechtsordnung	164

KANTON GRAUBÜNDEN

I. Kurze Landeskunde	167
1. Gebiet	167
2. Bevölkerung	167
3. Geschichte Graubündens	169
4. Konfessionelle Gliederung und kirchliche Organisation	170
II. Verfassungsmäßiger Zustand	170
1. Kompetenzen	170
a) Die Kompetenzen auf dem Gebiete der Gesetzgebung	170
b) Die Kompetenzen auf dem Gebiete der Verwaltung	171
aa) Kantonsgesetze	171
bb) Bundesgesetze	172
cc) Bundesaufsicht	172
c) Die Kompetenzen auf dem Gebiete der Gerichtsbarkeit	172
d) Art 9 Bundesverfassung	173
e) Die Kompetenzlage im Bereich Kultur	173
aa) Schulwesen	173
bb) Berufliche Bildung	174
cc) Erwachsenenbildung	174
dd) Kunst und Kultur	174
2. Organisation der Regierung und Verwaltung	175
a) Gesetzgebung in Graubünden	175
aa) Einfache Gesetzgebung	175
bb) Verfassungsgesetzgebung	175
b) Verwaltung in Graubünden	176
aa) Der Große Rat	176
bb) Die Regierung	176
cc) Die Beteiligung des Volkes	177
dd) Der Kreis	177
c) Die Rechtsprechung in Graubünden	178
aa) Zivil- und Strafrechtspflege	178
bb) Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten	179
3. Demokratische Struktur	179
a) Gesetzgebung	179
b) Verwaltung	179
c) Rechtsprechung	179
d) In den Gemeinden	180
aa) Rechtsetzung	180
bb) Initiativrecht	180
cc) Wahlen	180

4. Verhältnis zur Zentrale	180
a) Schweizerische Eidgenossenschaft ist ein Bundesstaat	180
b) Bundesrecht bricht Landesrecht	181
c) Einflußmöglichkeiten des Bundes	181
aa) Bundesaufsicht	181
bb) Bundesexekution	182
cc) Eidgenössische Intervention	182
d) Mitwirkung der Kantone an Staatswillensbildung	182
aa) Durch den Ständerat	182
bb) Sonstige Mitwirkung der Kantone	183
e) Streitschlichtung	183
aa) Kompetenzkonflikte	183
bb) Staatsrechtliche Streitigkeiten	183
cc) Zivilrechtliche Streitigkeiten	184
dd) Abgabenstreit	184

EXKURS: Initiative und Abstimmung

1. Stimmberechtigte	184
2. Das Verfahren bei „Abstimmungen“	184
3. Das Verfahren bei Initiativen	185
a) Initiative in kantonalen Angelegenheiten	185
b) Initiative in Kreis- und Gemeindeangelegenheiten	185
5. Die Gemeinde	186
a) Arten der Gemeinden	186
b) Aufgaben der Gemeinden	186
aa) Eigener Wirkungsbereich	186
bb) Übertragener Wirkungsbereich	186
c) Organisation der Gemeinde	187
aa) Stimmberechtigte	187
bb) Gemeindevorstand	187
cc) Rechnungsrevisoren	187
dd) Gemeinderat	187
ee) Besondere Behörden	187
d) Finanzbereich	188
e) Besondere Organisationen in der Gemeinde	188
f) Interkommunale Zusammenarbeit	188
aa) „Gemeindeverbände“	188
bb) Gemeindeverbindungen ohne selbständige Organisation	188
cc) Gemeindeverbindungen auf privatrechtlicher Grundlage	188

III. Finanzielle Situation	188
1. Die Steuerhoheit	188
2. Die Ertragshoheit	189
3. Steuerverbund	189
a) Der Steuerverbund zwischen dem Kanton und dem Bund	189
b) Der Steuerverbund zwischen dem Kanton und den Gemeinden	190
4. Finanzaufweisungen	190
a) Vom Bund an den Kanton	190
b) Vom Kanton an die Kreise und Gemeinden	191
5. Überblick über die Lage des Budgets	191
6. Finanzielle Kontrolle durch den Zentralstaat	193
IV. Politische Wirklichkeit	194
1. Parteien	194
2. Verbände	194
a) Industrie, Handel und Bankwesen	194
b) Gewerbe	195
c) Landwirtschaft	195
d) Gewerkschaften	195
3. Die Wirtschaftsstruktur	196
4. Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Bevölkerung („demokratischer Standard“)	196
a) Wahlen	196
b) Volksabstimmungen	197
c) Volksinitiativen	197
5. Politische Beziehungen	197
V. Kooperationsformen und -einrichtungen	198
1. Verträge	198
a) Verträge zwischen den Kantonen („Konkordate“)	198
aa) Art 7 BV	198
bb) Verfahren	198
cc) Streitigkeiten aus Verträgen	199
b) Verträge zwischen Bund und Ländern	199
2. Sonstige Kooperation	199
a) In der Bundesverfassung geregelt	199
b) Außerhalb der Bundesverfassung	200
aa) Konferenzen	200
bb) Private Vereinigungen mit öffentlichem Zweck	200

VI. Wirtschaftsförderung und Wirtschaftslenkung	200
1. Wirtschaftsförderung	200
2. Wirtschaftslenkung	201

EXKURS: DIE REGIONEN TRENTINO, LOMBARDEI, VORARLBERG UND SALZBURG

AUTONOME PROVINZ TRIENT/TRENTINO

1. Territorialbestand	202
2. Geschichtliche Entwicklung	202
3. Bevölkerung	202
4. Landeskundliche Voraussetzungen für die Wirtschaftsstruktur	203

LOMBARDEI

1. Territorialbestand	203
2. Geschichtliche Entwicklung	203
3. Bevölkerung	203
4. Landeskundliche Voraussetzungen für die Wirtschaftsstruktur	204

SALZBURG

1. Territorialbestand	204
2. Geschichtliche Entwicklung	204
3. Bevölkerung	205
4. Landeskundliche Voraussetzungen für die Wirtschaftsstruktur	205

VORARLBERG

1. Territorialbestand	205
2. Geschichtliche Entwicklung	205
3. Bevölkerung	206
4. Landeskundliche Voraussetzungen für die Wirtschaftsstruktur	206

Teil C. Synopse

I. Kompetenzen der Regionen	209
Vorbemerkungen zu Tabelle I 1	210
System der Kompetenzverteilung (Tabelle I 1)	212
Erläuterungen zu Tabelle I 1	213
II. Organisation der einzelnen Regionen	219
1. Weg der Gesetzgebung (Tabelle II 1)	220a
2. Organisation der Landesverwaltungen	221
a) Organisation der Tiroler Landesverwaltung (Tabelle II 2)	221
b) Organisation der bayerischen Staatsverwaltung (Tabelle II 2a)	222
c) Organisation der Südtiroler Landesverwaltung (Tabelle II 2b)	223
d) Organisation der Kantonsverwaltung Graubündens (Tabelle II 2c)	224
3. Stellung der Gemeinden (Tabelle II 3)	224a
III. Das demokratische System	225
1. Mitwirkungsrechte der Bevölkerung an Staatswillensbildung (Tabelle III 1)	226a
2. Volksbegehren (Tabelle III 2)	227
3. Volksabstimmung (Tabelle III 3)	228
IV. Finanzverfassung	229
1. Rechtliche Struktur der Finanzverfassung	229
Kompetenzverteilung (Tabelle IV 1)	230
Einnahmenstruktur (Tabelle IV 2)	233
2. Schwerpunkte der Ausgabenverteilung	234
Vergleich (Tabelle IV 3)	235
V. System der Staatsaufsicht	237
Aufsicht der Zentrale (Tabelle V 1)	238a

Teil D. Ausbau und Harmonisierung.

I. Kompetenzen der Regionen	241
1. Rechtspolitische Wertung des Ist-Zustandes	241
a) Gemeinsame Probleme	241
b) Tirol	242
c) Provinz Bozen/Südtirol	243
d) Bayern	244
e) Graubünden	245

2. Reformvorhaben	246
a) Tirol	246
b) Südtirol	248
c) Bayern	248
d) Graubünden	249
3. Reformüberlegungen unter dem Gesichtspunkt der Rechtsharmonisierung	250
a) Zielrichtung einer harmonisierten Rechtsbereinigung	251
b) Mängel der gegenwärtigen Kompetenzstruktur vom Standpunkt einer Rechtsharmonisierung	251
c) Grundlegende Forderungen einer Kompetenzreform vom Standpunkt der Rechtsharmonisierung	252
II. Verwaltung und Verwaltungsorganisation	253
1. Rechtspolitische Wertung des Ist-Zustandes	253
a) Gemeinsame Probleme	253
b) Tirol	257
c) Südtirol	263
d) Bayern	264
e) Graubünden	267
2. Entwicklungstendenzen und Reformvorhaben	268
a) Allgemeines	268
b) Tirol	270
c) Südtirol	272
d) Bayern	273
e) Graubünden	274
III. Finanzverfassung	275
1. Rechtspolitische Wertung des Ist-Zustandes	275
a) Gemeinsame Probleme	275
b) Tirol	277
c) Südtirol	279
d) Bayern	281
e) Graubünden	282
2. Reformvorhaben	283
a) Allgemeines	283
b) Tirol	284
c) Südtirol	286
d) Bayern	287
e) Graubünden	288
3. Reformüberlegungen unter dem Gesichtspunkt der Rechtsharmonisierung	290

Vorwort

Der Alpenraum hat nicht nur landschaftlich, sondern auch in seiner kulturellen, politischen und ökonomischen Struktur eine nicht zu übersehende Eigenart und Eigenständigkeit bewahrt. Bis heute wurde noch nie versucht, die staatsrechtlichen und politischen Voraussetzungen dieser „Autonomie“ — im weitesten Sinne des Wortes — unter einem einheitlichen Systemgesichtspunkt zu erkennen und zu analysieren. Die vorliegende Studie kommt nun auf Grund vielfältiger Vorstudien in den einzelnen nationalen Rechtsordnungen zum Ergebnis, daß dieser Systemgesichtspunkt in einem umfassenden Begriff des (alpenregionalen) *Föderalismus* gefunden werden kann.

Die einzelnen Elemente dieses staatsrechtlich-politologischen Schlüsselbegriffes, die Art ihrer Ermittlung und Anwendung als Maßstab der einzelnen nationalen Ordnungen („alpenregionaler Föderalismusstandard“) werden in einem eigenen methodologischen Hauptstück erörtert. Hier sei nur darauf hingewiesen, daß damit nicht nur ein Systemgesichtspunkt für die Darstellung des *Ist-Zustandes* in den einzelnen Regionen gewonnen wurde, sondern gleichzeitig ein Maßstab für den *wertenden Vergleich* der Regionalordnungen und ihrer sinnvollen *Weiterentwicklung (Reform)*. „Föderalistischer Standard“ heißt aber selbstverständlich nicht Einförmigkeit oder gar Vereinheitlichung der historisch gewachsenen föderalistischen Strukturen im Alpenraum — dies würde ja geradezu ihre Vernichtung bedeuten — sondern eine schrittweise *Harmonisierung* der nationalen, politischen und staatsrechtlichen Regionalordnungen im Sinne eines übergreifenden alpenregionalen Gesamtbildes. Daß dafür nicht nur ein Mindestmaß an *interner Selbstbestimmung* der Regionen, sondern auch ein darauf abgestimmtes Recht *unmittelbarer zwischenstaatlicher regionaler Zusammenarbeit* erforderlich erscheint, ist eines der wichtigsten Gesamtergebnisse der Untersuchung.

Die Autoren der vorliegenden Studie möchten an dieser Stelle für die vielfältigen Unterstützungen, die ihre Arbeit durch die Regierungsstellen der beteiligten Länder, Kantone und Regionen (Autonome Provinz Bozen) erfahren hat, ihren aufrichtigen Dank aussprechen. Die Euregio Alpina, insbesondere ihr Präsident, Univ.-Prof. Dr. Roland Riz und ihr Mitglied, KR Joseph Stephan Moser, haben mit der Auftragserteilung, Förderung und Betreuung der vorliegenden Untersuchung einmal mehr ihren wissenschaftspolitischen Weitblick und ihre wissenschaftsorganisatorische Tatkraft und Initiative erwiesen.

Peter Pernthaler

Irmgard Kathrein

Karl Weber

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs	Absatz
AöF	Amtsblatt der österreichischen Finanzverwaltung
AÖR	Archiv des Öffentlichen Rechts
Arge Alp	Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer
Art	Artikel
Aufl	Auflage
Bayer	bayerisch(e)
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd	Band
bes	besonder(e)(s)
BG	Bundesgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	Bundestag
BV	1. Bayerische Verfassung 2. Schweizerische Bundesverfassung
B-VG	Österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz 1920 idF 1929
BVG	Bundesverfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
ca	circa
ch	schweizerisch(e)
d	der, des
D	Deutsch(er)(es)
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
dgl	dergleichen
d.h.	das heißt
d.i.	das ist
Dm	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
d.s.	das sind
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
ENEL	Ente Nazionale Ellettricità
etc	et cetera
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f	1. folgende 2. für
FAG	Finanzausgleichsgesetz

ff	folgende
Fr	(Schweizer) Franken
FS	Festschrift
F-VG	Finanzverfassungsgesetz (Österreich), BGBl 1948/45
FVG	Finanzverfassungsgesetz
G	Gesetz
GG	Grundgesetz (BRD)
GeO	Geschäftsordnung
GR	Gemeinderat
H	Heft
ha	Hektar
hg	herausgegeben
Hg	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.e.S.	im engeren Sinne
insb. (insbes.)	insbesondere
insges.	insgesamt
i.S.	im Sinne
ital.	italienisch(e)(n)
i.V.m.	in Verbindung mit
JBl	Juristische Blätter
Jh(d)	Jahrhundert
JÖR	Jahrbuch des Öffentlichen Rechts
JZ	Juristenzeitung
KN	Kokosnuß
KV	Kantonsverfassung(en)
LEP	Landesentwicklungsplan
LG	Landesgesetz
LGBI	Landesgesetzblatt
LH	Landeshauptmann
lit	litera(-ae)
Lit	Literatur
LO	Landesordnung
LT	Landtag
LV	Landesverfassung
LVG	Landesverfassungsgesetz
Mill	Millionen
MRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NO	Nordosten
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer

NZZ	Neue Zürcher Zeitung
öffentl.	öffentl(e)
ÖGZ	Österreichische Gemeindezeitung
o.J.	ohne Jahrgang
ÖJP	Österreichisches Jahrbuch für Politik
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
österr.	österreichisch(e)
ÖZP	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
Pkt	Punkt
Präs	Präsident
PRG	Gesetz über die Ausübung politischer Rechte
RAI	Radio-Televisione Italiana
RAS	Rundfunk-Anstalt Südtirol
RD	Regierungsdekret
RegVwGH	Regionalverwaltungsgerichtshof
S	(österreichische) Schilling
s	siehe
s.o.	siehe oben
sog	sogenannt(e)(r)
STV	Staatsvertrag
s u	siehe unten
SW	Selbstverwaltung
SWA	Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft
Tab	Tabelle
Tir	Tiroler
u	und
u.a.	und andere
u.a.m.	und andere(s) mehr
uä.	und ähnliche(s)
ÜG	Übergangsgesetz
usw	und so weiter
uva	und viele andere
v	von, vom, vor
Verf	Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VfGH	Verfassungsgerichtshof (österr.)
VfSlg	Erkenntnisse und Beschlüsse des (österr.) Verfassungsgerichtshofs
vgl	vergleiche
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
Z	Ziffer

z.B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizer Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
z.Bsp.	zum Beispiel
ZÖR	Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
z.T.	zum Teil

A. ALLGEMEINE VORAUSSETZUNGEN

**Der alpenregionale Föderalismus als Realität und
wissenschaftliche Ordnungskategorie**

A. ALLGEMEINE VORAUSSETZUNGEN

Der alpenregionale Föderalismus als Realität und wissenschaftliche Ordnungskategorie

I. Gegenstand der Untersuchung: „Föderalistischer Standard“ im Alpenraum

1. Föderalismus als staatsrechtlich-politischer Zustand der Alpenregionen

- a) Die nachfolgende Untersuchung betrachtet die politologische und staatsrechtliche Struktur der im Alpenraum gelegenen Länder, Kantone und autonomen Provinzen von vier verschiedenen *nationalen* Politik- und Verfassungssystemen unter einem einheitlichen Forschungsgesichtspunkt und nach einer einheitlichen Forschungsmethode. Dieses anspruchsvolle Vorhaben — für das es bisher keine vergleichbaren Vorbilder und Vorarbeiten gibt — ist nur unter der Voraussetzung zu verwirklichen, daß es im Alpenraum auf Grund seiner spezifischen historischen Entwicklung und seiner besonderen polit-geographischen Lage tatsächlich eine übergreifende und vergleichbare staatsrechtlich-politische Grundstruktur gibt, die man zunächst einmal ganz unkritisch als „Föderalismus“ im weitesten Sinne des Wortes bezeichnen kann.
- b) Man kann diese Voraussetzung freilich nur in der Weise annehmen, daß es im räumlichen Vergleichsrahmen „Alpenraum“ — der unten noch näher präzisiert wird — auf Grund sehr verschiedener staatsrechtlicher Ausgangspositionen und Verfassungssysteme vergleichbare *Regionalordnungen* gibt, die einem „föderalistischen Standard“ im Sinne dieser Untersuchung entsprechen. Die Elemente dieses föderalistischen Standards sind in einem typologischen Verfahren aus der Lage und den Ansprüchen regionaler Einheiten der Bundesstaaten und weitgehend dezentralisierter Einheitsstaaten des Alpenraumes gewonnen und in Beziehung gesetzt worden zu den übereinstimmenden und übergreifenden *polit-geographischen* Determinanten des Alpenraumes.

Dieses Verfahren klingt sehr abstrakt und theoretisierend, ist es aber in Wahrheit gerade nicht, weil es in überaus pragmatischer Weise an den *Realien* der einzelnen föderalistischen National- und Regionalordnungen ansetzt und daher die bunte Vielfalt *tatsächlicher* staatsrechtlich-politischer Lebensformen der Regionen als Basis und unübersteigbare Schranke aller theoretischer Betrachtungen und Systeme nimmt.

- c) Damit ist zugleich schon angedeutet, daß „Föderalismus“ in der hier verwendeten Begriffsbildung weder eine theoretische Konstruktion, noch eine rein juristische Kategorie des Staatsrechts ist, sondern eine übergreifende typologische Ordnungsvorstellung *polit-räumlicher Selbständigkeit (Autonomie) innerhalb eines größeren staatlichen Gesamtsystemes*. Mit „Föderalismus“ sind sowohl die historisch-kulturellen, geographischen, ethnischen und sozialökonomischen *Grundlagen* (Voraussetzungen) einer regionalen Selbständigkeit als auch die typischen *staatsrechtlichen* Einrichtungen, Verfahren, Kontrolle und Abhängigkeiten von regionalen „Gebietskörperschaften“ in umfassenderen gesamtstaatlichen Systemen gemeint. Schließlich offenbart nichts typischer als die *finanzielle* Autonomie und Abhängigkeit den „föderalistischen Standard“ einer Region. Föderalismus im heutigen — überall ähnlich wahrnehmbaren — Entwicklungsstand bezeichnet schließlich ein System der Regierungs- und Verwaltungsverflechtung, der vielfältigen Formen von Koordination und Kooperation, die nicht selten ein Geflecht neuer wechselseitiger Abhängigkeiten und Organisationsformen über die „alten“ föderalistischen Autonomien werfen.
- d) „Föderalistischer Standard“ im hier zugrundeliegenden Sinn ist zwar zunächst eine Realtyp *bestehender* politischer und staatsrechtlicher Systeme, die noch dazu historisch und räumlich stark durch spezifische Eigenarten — die es festzuhalten gilt — geprägt ist. Gleichzeitig wohnt aber jedem wirksamen föderalistischen System auf Grund seiner inneren Spannungen und Differenzierungen ein sehr typisch dynamischer und reformatorischer Grundzug inne, der gerade die besten föderalistischen Systeme zu Musterbeispielen von permanenten Prozessen der politischen Veränderung, Wandlung und Neuformulierung gemacht hat. Auch darin liegt ein wesentlicher Teil der *pragmatischen* Grundstruktur dieser politischen Ordnungskategorie und nicht zuletzt ihre besonders aktuelle Aufgabe für das Staatswesen der Gegenwart, das ja durch die tiefgreifendsten Wandlungen und Reformanliegen aller vergleichbaren Epochen der Staatsgeschichte gekennzeichnet ist. Die folgende Untersuchung versteht daher den „föderalistischen Standard“ schwergewichtig auch als *reformatorischen* Ansatz und als Reformkapazität der Regionalordnungen im Alpenraum vor dem Hintergrund der sich rapide verändernden Staatsaufgaben, Staatsziele und Staatsstrukturen.

2. Die Elemente des „föderalistischen Standards“ (sachlicher Untersuchungsbereich)

Im Sinne des zuvor dargestellten „realtypischen Erkenntnisverfahrens“ soll der Föderalismusstandard im Alpenraum an Hand folgender einheitlicher Untersuchungsmaßstäbe dargestellt, systematisch verglichen und bewertet werden:

a) „*Realien der Region*“

Die Untersuchung geht von den im Alpenraum *bestehenden* politischen Gliederungen, räumlichen Abgrenzungen und historisch gewachsenen, landschaftsgeprägten und ethnisch individualisierten „Regionen“ aus. So unterschiedlich der im folgenden angesprochene *staatsrechtliche* Zustand dieser Regionen auch sein mag, wird auf diese Weise für alle weiteren Untersuchungen klargestellt, daß die hier vorgelegte Untersuchung von klar *territorial* abgegrenzten politischen und geographischen Einheiten als Grundlage ausgeht, deren Eigenständigkeit und Autonomie im Rahmen verschiedener übergreifender Staatsordnungen die Grundlage aller weiteren wissenschaftlichen Systematik sind.

Diese — zutiefst in der pragmatischen Grundstruktur des Föderalismus verankerte — Vorgangsweise konkretisiert sich in der Weise, daß vor aller staatsrechtlicher und politologischer Untersuchung in einer kurzen „*Landeskunde*“ der Territorialbestand, die geschichtliche Entwicklung, die Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur und die konfessionelle Gliederung der einzelnen Regionen dargestellt werden. Erst auf dieser Grundlage von „Land und Leute“ wird nämlich der Sinn aller weiteren Elemente des föderalistischen Standards deutlich: Die Erhaltung der jeweiligen politisch-geographischen Identität des Gebietes als *Heimat* der betreffenden Volksgruppe (Landesvolk) im Sinne des demokratisch-föderalistischen Selbstbestimmungsrechtes der Völker.¹⁾

b) *Verfassungsmäßiger Zustand*

In diesem Kriterium der jeweiligen regionalen Ordnung zeigt sich die staatsrechtliche Seite des föderalistischen Standards.

- aa) Hier soll mit juristischer Analyse zunächst geklärt werden, welches *Maß an Zuständigkeiten* selbständiger oder abhängiger rechtlicher Ordnung und Verwaltung des Territoriums den Regionen zukommt; worauf diese Zuständigkeiten rechtlich beruhen; wie sie ausgelegt und gehandhabt werden; wer zu ihrer Wahrung und Kontrolle berufen ist; welches Gewicht ihnen jeweils im Verhältnis zu den zentralen Zuständigkeiten zukommt. Überall wird die Zuständigkeitsverteilung schließlich als empfindlicher Maßstab von Zentralisationstendenzen und Ansatz föderalistischer Reformen gesehen, die zum Gesamtbild der regionalen staatsrechtlichen Realität mit beachtet werden müssen.

- bb) Die zweite Seite staatsrechtlicher Analyse der regionalen Selbständigkeit umfaßt die *Organisation der autonomen Staatsfunktionen* für sich genommen

1) Zur heutigen Konzeption des Selbstbestimmungsrechtes als *Recht auf ausreichende Regionalautonomie innerhalb bestehender Staatsgrenzen* („internes Selbstbestimmungsrecht“) siehe die Hinweise bei VEITER, Das Selbstbestimmungsrecht als Menschenrecht, in: FS Klecatsky (1980) 967 ff, insb. 984 ff; ESTERBAUER, Grundzüge der Formen regionaler Gliederung in politischen Systemen, in: ESTERBAUER (Hg), Regionalismus (1979) 43 ff, insb. 55; PERNTHALER, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer (1979) 16.

und im Verhältnis zu gesamtstaatlichen Aufsichts-, Mitwirkungs- und Kontrollbefugnissen. Alle die hier beschriebenen Regionen des Alpenraumes haben eigene Organe (bzw. Organisationen) der Regierung, Gesetzgebung und Verwaltung, die es zu beschreiben, vergleichen und in ihrer Selbständigkeit zu bewerten gilt. Zwei der verglichenen Bundesstaaten — nämlich die Schweiz und Deutschland — kennen auch eine regionale Gerichtsbarkeit mit verschiedenen Zweigen der Rechtsprechung (Zivil-, Straf-, Verfassungs-, Verwaltungsgerichtsbarkeit u.a.), deren Befugnisse aufgezeigt und gegenüber der zentralen Gerichtsbarkeit abzugrenzen sind.

- cc) Eine Sonderstellung innerhalb der Verwaltungsorganisation der Regionen nimmt die Selbstverwaltung und hier wiederum die Stellung der *Gemeinden und lokalen Selbstverwaltungen* höherer Stufen ein. Diese Selbstverwaltungen verbürgen ihrerseits einen gewissen Standard an innerer Dezentralisation („Föderalisierung“) der Regionen und gehören zum charakteristischen Kernbestand der politischen Ordnung im Alpenraum. Die staatsrechtliche Ausprägung der Autonomie und Aufsichts-befugnisse gegenüber der Lokalverwaltung ist aber in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich, sodaß dem systematischen Vergleich hier besondere Bedeutung zukommt.
- dd) In zentraler Weise wird die Verfassungsordnung der hier untersuchten Regionen schließlich durch das *demokratische System* geprägt. In sehr typischen Einrichtungen und Verfahren der repräsentativen und plebiszitären Demokratie auf verschiedenen Ebenen wird hier den Bürgern jenes Bündel an Wahl- und Stimmrechten, Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Verwaltung und anderen Staatsfunktionen eingeräumt, die der sehr alten demokratischen Tradition des Alpenraumes entsprechen. Diesem Teil des Vergleiches wird deshalb besonderes Gewicht zugemessen, weil Föderalismus und Demokratie in der historisch begründeten Gestalt der politischen Ordnung des Alpenraumes eine untrennbare Verbindung miteinander eingegangen sind, sodaß das eine Prinzip jeweils durch das andere erst seinen wahren Sinn und seine volle Wirkungskraft erhält.
- ee) Alle bisher angeführten Elemente der verfassungsrechtlichen Autonomie der Regionen werden in ihrem wahren Umfang und in ihrer eigentlichen Garantiefunktion erst sichtbar durch den letzten zu behandelnden Bereich: *Das Verhältnis der Region zum Zentralstaat*. Dazu gehören insbesondere die Aufsichts- und Kontrollrechte des Zentralstaates einerseits, die Mitwirkungsrechte der Region an der Zentralstaatsgewalt andererseits und schließlich die Verfahren der Streitschlichtung bzw. der sog. Bundesexekution.

c) *Finanzielle Situation*

Alle föderalistischen Untersuchungen bleiben unreal, wenn sie nicht als wesentlichen Bestandteil die finanziellen Vorbedingungen und Konsequenzen einer politischen Unabhängigkeit — vor allem unter den gegenwärtigen Notwendig-

keiten öffentlicher Leistungs-, Gestaltungs- und Versorgungssysteme — beachten. Wenngleich die Bedingungen des „richtigen“ Finanzföderalismus in allen bundesstaatlichen (regionalautonomen) Systemen zu den schwierigsten und umstrittensten Problemen gehören, haben sich gerade im internationalen Vergleich eine Reihe von Kriterien einer echten föderalistischen Finanzordnung entwickelt, die auch für den Vergleich und die Gewichtung des föderalistischen Standards im Alpenraum anwendbar sind. Dazu gehören insbesondere folgende Kriterien, nach welchen die einzelnen regionalen Finanzordnungen differenziert und beurteilt werden.

aa) *Träger der Steuerhoheit*

Hat die Region eine eigene (begrenzte oder unbegrenzte) Abgabenhoeheit? Wenn ja, ist sie verfassungsrechtlich gegenüber der zentralen Abgabenhoeheit abgegrenzt und welches tatsächliche Gewicht haben die „eigenen Abgaben“ im Rahmen des gesamten regionalen Finanzierungssystems?

bb) *System und Funktionen des Steuerverbundes*

Bestehen gemeinsame (geteilte) Abgaben zwischen Zentrale und Region? Nach welchen Gesichtspunkten erfolgt die Teilung und in welcher Rechtsform werden die Steueranteile den Regionen zugemessen? Gibt es danach einen vertikalen und horizontalen Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften? In welcher Weise sind die Gemeinden an diesem Steuerverbundsystem beteiligt? Bestehen besondere rechtliche Garantien gegen einseitige Veränderung der Aufgabenteilung? Wie wird die Finanzierbarkeit der regionalen und lokalen Kompetenzen (Aufgaben) gewährleistet? Wie sieht das tatsächliche Verhältnis der zentralen, regionalen und lokalen Anteile am Steuerverbund aus?

c) *Finanzzuweisungen (Transfers)*

Welche Arten von Zuweisungen, Ausgleichen, Kostenbeteiligungen, Mischfinanzierungen, gemeinsamen Subventionierungen u.ä. gibt es und wie werden sie geregelt? In welchem Verhältnis stehen sie zum Finanzausgleich? Werden sie als zentrale oder regionale Steuerungsinstrumente der empfangenden Gebietskörperschaften benutzt? Welchen tatsächlichen Anteil an den jeweiligen Finanzmassen nehmen diese Transfers ein?

ld) *Budget*

Was ergibt ein Überblick über die tatsächliche Einnahmen- und Ausgabenstruktur der Regionalbudgets? Welches Verhältnis herrscht zwischen den wichtigsten Aufgabenbereichen im Hinblick auf ihren finanziellen Anteil an den Gesamtausgaben?

ee) *Finanzielle Aufsicht*

Hat der Zentralstaat Einfluß durch die Finanzausgleichsregelung und -überwachung? Gibt es eine Haushaltskontrolle der „niederen“ Gebietskör-

perschaften? Bestehen Genehmigungsvorbehalte für Abgabenausschreibung, Anleihen, reguläre oder exzeptionelle Ausgaben der Gebietskörperschaften? Gibt es eine zentrale Rechnungs- und Gebärungskontrolle durch einen Rechnungshof oder ein anderes Staatsorgan? Haben die Regionen analoge oder stärkere Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Gemeinden?

d) *Politische Wirklichkeit der Regionen*

Föderalismus bedingt — als politische Lebensordnung einer Gemeinschaft — einen bestimmten *gesellschaftlichen* und *politischen* Zustand, der die beschriebenen staatsrechtlichen Einrichtungen und Verfahren ständig trägt und mit Leben erfüllt. Der „föderalistische Standard“ im Alpenraum muß sich daher schwergewichtig auch auf diesen Bereich des Gesellschaftlich-Politischen beziehen und dabei insbesondere folgende Kategorien erfassen:

aa) *Politische Parteien*

Rechtsstellung, tatsächliche Parteienlandschaft, Landesparteien oder regionale Untergliederungen, Programme (insbesondere im Hinblick auf die föderalistische oder regionalen Zielsetzungen).

bb) *Verbände*

Rechtsstellung, Organisation, Einfluß auf die Staatswillensbildung, Verhältnis zu den politischen Parteien.

cc) *Wirtschaftliche Struktur der Regionen*

Art und Verhältnis der einzelnen Wirtschaftszweige, Unternehmensstruktur, wirtschaftliche Bedeutung und Wertschöpfung der Region.

dd) *Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Bevölkerung*

Tatsächliche Bedeutung der Wahl- und Stimmrechte, plebiszitären Einrichtungen, Partizipationsrechte an der Verwaltung (insbesondere Planung) und wirtschaftlichen bzw. sozialen Mitbestimmung.

ee) *Politische Beziehungen zur Zentrale*

Bereiche und Ebenen der politischen Verschränkung zwischen Region und Zentrale („Politikverflechtung“); wechselseitige politische Abhängigkeiten und Beeinflussungen; politische Kooperationsformen; typische Bereiche politischer Gegensätze und Spannungen zwischen Zentrale und Region.

e) *Kooperationsformen*

Das Bild des modernen Föderalismus wird wesentlich geprägt durch die spezifischen Formen horizontaler (zwischen den Regionen) und vertikaler (zwischen Region und Zentrale) Kooperation und die zunehmenden transnationalen Kooperationsformen grenzregionaler Zusammenarbeit. Der föderalistische Standard der Alpenregionen zeigt sich daher nicht zuletzt an den Formen und

B. LÄNDER, KANTONE, PROVINZEN

**Föderalistische Vielfalt und
Eigenart der Alpenregionen**

gen — um dem demokratischen Grundprinzip der Kulturautonomie kleinerer Gemeinschaften und Regionen gerecht zu werden.

Ohne die kulturelle Vielfalt und Eigenständigkeit der Regionen muß alle ihre föderalistische Einrichtungswelt zu sinnentleerten Politikverflechtungen, Organisations- und Verwaltungsmechanismen entarten. Daraus erklärt sich der hohe Stellenwert dieses Elementes im föderalistischen Leitbild.

gionen⁴⁸⁾ weit darüber hinaus. Dieser Anspruch richtet sich gegen die weit verbreitete Grundstruktur einer „Metropolitankultur“, der die Öde „kultureller Provinz“ gegenübersteht und damit gleichzeitig gegen den überlieferten Gegensatz von zentraler Stadtkultur und kultureller Verödung des ländlichen Raumes. Kultureller Föderalismus heißt daher nicht nur, die kulturelle Eigenart und Tradition der betreffenden Region zu erhalten und zu fördern, sondern *Volkskultur* in breitem Maße und in pluralistisch-räumlicher Vielfalt zu pflegen.

Entsprechend den eigenen Wirkgesetzen und Wertvorstellungen der Kultur (im weitesten Sinne des Wortes) wird es hier nicht primär auf staatliche/öffentliche Produktion und Lenkung, sondern auf Förderung, Pflege und gedeihliche Bedingungen der Kulturbetätigung der Menschen ankommen, sodaß hier die Formen des *gesellschaftlichen Föderalismus* (Selbstorganisation und Dezentralisation) überwiegen werden. In Regionen mit sprachlichen oder kulturellen Minderheiten wird dem (fördernden und schützenden) Minderheitenschutz in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zukommen. Auch die transnationale Kooperation der Kulturpflege hat gerade im Alpenraum mit seinen vielfältigen Wechselbezügen und grenzregionalen Verflechtungen große Bedeutung⁴⁹⁾.

Zum wesentlichen Bestandteil des kulturellen Föderalismus zählen aber auch ausreichende Gestaltungs- und Mitwirkungsrechte im Rahmen der Bildungspolitik, insbesondere der schulischen Angelegenheiten (Lehrpläne, äußere Organisation des Schulwesens), der Erwachsenenbildung, der politischen Bildung, der Hinführung der Jugend zu kulturellem Engagement und kultureller Betätigung und der Pflege der Volkskultur, des Brauchtums und des äußeren Bildes der Ortschaften und Bauwerke (einschließlich des Denkmalschutzes). In allen diesen Bereichen müssen Zentralstaat und internationale Verflechtungen (z.B. Kulturabkommen, kulturelle Initiativen internationaler Organisationen) nicht nur genügend *Freiräume* regionaler Selbständigkeit gewähren (besonders kritisch im Bildungsbereich!), sondern auch ihre eigenen Initiativen und Aktionen auf die *Pflege und Förderung der föderalistischen Vielfalt der Kultur* ausrichten — nicht auf ihrer Niederkonzentrierung durch übermächtige Etats der Kulturmetropolen und der zentralen Kulturproduktionen bzw. -förderung.

48) Vgl. dazu grundlegend und in vielen Hinweisen weiterführend: HÄBERLE, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat (1980)

49) Deshalb wurde im Rahmen der Arge Alp frühzeitig die *Kommission III „für kulturelle Zusammenarbeit“* eingerichtet, die unter ihrem Vorsitzenden LH Dr. Kessler eine besonders lebhafteste Aktivität entfaltete und im Rahmen der „*Allgemeinen Grundsätze für die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes*“ des „Gemeinsamen Leitbildes“ ein umfassendes Konzept der kulturellen Infrastruktur, Bildungspolitik, Kunstpflege, kultureller Jugendarbeit, Erwachsenenbildung, Volkskultur, Denkmalschutz usw. entwickelt. Daneben wurde eine Reihe konkreter transnationaler Initiativen und Aktionen zur Förderung dieser Ziele gesetzt.

Daher ist die anderwärts als demokratie-theoretische Erkenntnis formulierte „Transparenz“ (Überschaubarkeit), „Bürgernähe“ und „Partizipation“ (Mitbestimmungs- und Mitwirkungsmöglichkeit) der politischen Ordnung in den Alpenregionen von alters her tagtäglich erlebte Realität und unverzichtbare Existenzweise freier Menschen in der Gemeinschaft⁴⁶⁾.

Historisch begünstigt wurde diese Lebensform durch die geographische Situation der Bergwelt, die Zentralisierung und Fremdbestimmung ausschloß und Eigenverantwortung der hier lebenden Menschen verlangte, und durch die damit verknüpften besonderen ökonomischen Bedingungen, welche Grundherrschaft und industriell-großkapitalistische Betriebsformen und die ihnen eigenen persönlichen Abhängigkeiten der Menschen nicht aufkommen ließen. Statt dessen hielt sich hier im Mittelalter und in der Neuzeit herauf bis zur Gegenwart ein politisch und ökonomisch selbständiges Bauerntum und Bürgertum sowie gewerblich-industrielle Betriebsformen, die stark auf Mitbeteiligung und Mitbestimmung der Arbeitenden abgestellt waren⁴⁷⁾.

Für viele Alpenregionen ist ferner der starke Anteil der Kommunaldemokratie, des Genossenschaftswesens und der Selbstverwaltung, für die Schweiz und Vorarlberg darüber hinaus die starke Stellung der *plebiszitären* Demokratie ein wesentliches Charakteristikum der öffentlichen Ordnung. Neben den vielfältigen Formen der *demokratischen Mitbestimmung* und der *Autonomie* der Regionen in allen überregionalen politischen Systemen und der demokratischen Einrichtungen und Verfahren innerhalb der Regionen ist noch eine dritte Komponente des demokratischen Standards der Alpenregionen zu beachten: Die gleichgeordnete und aktiv mitgestaltende *Kooperation mit anderen Regionen* — vorab den Nachbarregionen — zur Harmonisierung und gemeinsamen Aufgabenerfüllung. Wenngleich in diesem Funktionsbereich der Einfluß der Regierungen vorherrscht, liegt auch in ihren Beschlüssen — von denen die Gesamtentwicklung der transnationalen Kooperation gesteuert wird — ein Element der (repräsentativen) Demokratie und Mitbestimmung der Regionen, das sich etwa sehr wesentlich von den hauptsächlich bürokratisch gesteuerten Integrationsmechanismen der Europäischen Gemeinschaften unterscheidet.

d) *Anspruch auf eigene Kulturentwicklung*

Wurde schon bisher stets hervorgehoben, daß die föderalistische Struktur der Alpenländer letztlich in einer charakteristischen und eigenständigen *politischen Kultur* begründet ist, so geht der im Föderalismus als Wesensbestandteil enthaltene Anspruch auf *Kulturreinheit* und *kulturelle Selbstständigkeit der Re-*

46) Vgl. Th. MAYER, Die Anfänge der Landgemeinde und ihr Wesen (1964); N. GRASS, Zur Stellung Tirols in der Rechtsgeschichte, in: FS BALTL (1978) 229 ff u.v.a.

47) Vgl. PERNTHALER, Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Mitbestimmung in der Alpenregion, in: Aktuelle Probleme des Alpenraumes, Hg.: Euregio Alpina (1978) 37 ff.

die „Landschaftspflege“, das biologische Gleichgewicht und den Schutz vor Naturkatastrophen.

In den Alpengebieten hat man diese besondere Bedeutung des Bodens und seiner ökologisch richtigen Nutzung früh erkannt und daran rechtlich bestimmt organisierte Nutzungsformen (Genossenschaften, bäuerliches Höfe- und Erbrecht, forstliche und alpwirtschaftliche Nutzungsvorschriften im Sinne des „Nachhaltigkeitsprinzips“ und der Schutzfunktionen des Waldes u.v.a.) geknüpft, denen man nunmehr im Zeichen der „Grenzen des Wachstums“ und der verschärften Umweltkrisen wieder verstärktes Interesse zuwendet⁴⁴⁾.

Heute reichen die Konsequenzen dieser besonderen Funktion und Bedeutung des Bodens im Alpenraum in alle Bereiche der öffentlichen Ordnung, insbesondere: Raumplanung, Grundverkehrsrecht, Wirtschaftsplanung, Natur- (Landschafts-)schutz, Verkehrs- und Infrastrukturplanung, Siedlungspolitik, Bevölkerungswachstum, Umweltschutz, Land- und Forstwirtschaft, Fremdenverkehr, Energiepolitik (Wasserkraftwerke) u.v.a.⁴⁵⁾.

Vom Standpunkt des alpenregionalen Föderalismus ist zu fordern, daß den Regionen in allen diesen Sachbereichen *ausreichende Zuständigkeiten* zukommen, eine regionale Bodennutzungsordnung eigenverantwortlich zu gestalten und im Rahmen interregionaler Kooperation mit den Bodennutzungen und Ordnungsvorstellungen der Nachbarregionen zu harmonisieren.

c) *Demokratischer Standard der Alpenregionen*

Liegt schon in der Grundvorstellung der regionalen Autonomie (Selbstbestimmung) eine bestimmte Äußerungsform der *demokratischen* Struktur des alpenländischen Föderalismus, so reicht ihre Gesamtbedeutung für die Regionalordnung weit darüber hinaus.

Zunächst ist auf den konkreten historischen Zusammenhang zwischen Demokratie und Föderalismus im Alpenraum hinzuweisen: Mag auch — abstrakt gesehen — eine Trennung beider Prinzipien denkbar sein, im Alpenraum sind sie stets vereint als einheitliches Strukturprinzip regionaler Selbstordnung aufgetreten, das eine ist hier ohne das andere real nie existent gewesen. Das hat aber für die politische Tradition und Kultur der hier lebenden Völker und Volksgruppen ausschlaggebende Bedeutung: Demokratie *bedeutet* hier für die Menschen Föderalismus in dem Sinne, daß demokratische Mitbestimmungsrechte und Verfahren *von unten nach oben* in allen politischen Lebensbereichen und Gliederungsformen angestrebt und verwirklicht werden.

44) Vgl. dazu BINSWÄNGER/GEISSBERGER/GINSBURG (Hg), Wege aus der Wohlstandsfalle (1979) 261 ff.

45) Für einen materiellen Überblick über die davon berührten Verwaltungsbereiche siehe PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung I, 92 ff und 146 ff.

internationaler politischer Systeme. Ihre föderalistische Grundvorstellung verbietet es aber, daß sie in diese Systeme in anderer Weise als mit ausreichender Autonomie über ihr Territorium integriert werden.

b) *Die besondere politische Bedeutung des Bodens und der Biosphäre in den Alpen*

Zwar hat der Boden als Wirtschaftsgut und räumlicher Bezugspunkt politischer Ordnung in allen Gebieten menschlicher Siedlung und Herrschaft große Bedeutung⁴⁰⁾.

Im Alpenraum kommt zu dieser allgemeinen Funktion zunächst noch die besondere Bedeutung der *geschichtsräumlichen Verankerung* einer bestimmten politischen Kultur und ihrer Institutionen in einem konkreten unauswechselbaren Territorium: dem „Land“ als politischem Substrat des alpenregionalen Föderalismus⁴¹⁾. Diese Ordnungskategorie hat ihre prägende Kraft gegenüber zentralstaatlichen Manipulationen und Zusammenbrüchen stets von neuem erwiesen⁴²⁾ und bleibt — trotz aller rationaler und institutioneller Verankerung — die letztlich entscheidende Kategorie des alpenländischen Föderalismus. Das geschichtsräumliche Territorium eines Volkes (einer Volksgruppe) ist auch Gegenstand des „Rechts auf die Heimat“ und des „Selbstbestimmungsrechts der Völker“.

Zusätzlich hat der Boden aber im Alpenraum noch eine besondere politisch-staatsrechtliche Bedeutung im Hinblick auf die geographische, ökologische und geopolitische Lage der hier gelegenen Landschaften und der darin lebenden Menschen⁴³⁾. Diese besondere Bedeutung resultiert aus der extremen *Begrenztheit* der nutzbaren Fläche und ihrer biologisch-morphologischen *Verletzlichkeit* gegenüber Raubbau (Verkarstung, Lawinen, Wildbäche, Vermurungen usw.) und Beeinträchtigung der Biosphäre (besondere botanische Situation der Bergvegetation, besondere meteorologische Situation der Bergtäler, Labilität der Berglandwirtschaft im Almbereich u.v.a.).

Dazu kommen besondere ökonomische Bedingungen der Bodennutzung aus dem Klima, der Gebirgslage, Verkehrssituation u.ä.; andererseits aber auch wieder die unabdingbaren ökologischen Funktionen der Berglandwirtschaft für

40) Siehe dazu PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung I (1975) 53; II (1978) 25.

41) Vgl. dazu den politischen Höchstwert des *Territoriums* und der *Grenzen* der Regionen nach den Verfassungen und dazu (unter Hinweis auf O. BRUNNER, Land und Herrschaft, 1965⁵⁾): PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung I, 61.

42) Vgl. etwa für Österreich: PERNTHALER, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer (1980) 19 ff und 35 ff; bezeichnend aber vor allem auch die verfassungsrechtliche Entwicklung *Südtirols* im Rahmen des italienischen Einheitsstaates.

43) Vgl. dazu grundlegend und mit vielen Hinweisen weiterführend: KLECATSKY, Region und Landschaft, in: FS HELBLING (1981) 241 ff.

Zur Konkretisierung dieser allgemeinsten Zielvorstellung sei im folgenden ein *Leitbild des alpenregionalen Föderalismus* — wie es sich aus dem Vergleich der übereinstimmenden Wertvorstellungen der regionalen Föderalisten und den ständigen Beschlüssen der „Arbeitsgemeinschaft Alpenländer“ ergibt³⁹⁾ — in seinen vier wesentlichen Elementen skizziert.

a) *Autonomie (Selbstbestimmung) der Region*

Der eigentliche Sinn der föderalistischen Struktur der Alpenregionen liegt darin, die in diesen Räumen wohnenden Menschen zu befähigen, ihren soziopolitischen und kulturellen Status und die Ordnung ihrer Landschaft/Umwelt nach ihren eigenen politischen Vorstellungen selbstverantwortlich zu gestalten. Das bedeutet, daß die Region in allen diesen entscheidenden Existenzbedingungen ihrer Bewohner nicht primär als unselbständiger Teilraum eines nationalen oder internationalen Funktionsschemas gesehen werden darf, sondern umgekehrt primär als selbständige, in sich geschlossene polit-geographische Einheit für ihre Bewohner. (Recht auf interne Selbstbestimmung im Gegensatz zum Status der „Provinz“ einer zentralen Wirtschafts- und Verwaltungsmetropole).

Darin liegt gerade im Hinblick auf die landschaftliche und geographische Sonderstellung der Alpenregionen keine „bloß theoretische“ Aussage ohne praktische Konsequenz, sondern eine sehr realistische Grundentscheidung für die Lage der hier lebenden Menschen. Es wird damit nämlich eine politische Ordnung der Regionen angezielt, welche ihren Bewohnern *innerhalb der Region* eine ausgewogene *soziale, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung* in einer ökologisch ausgeglichenen Umweltsituation ermöglicht und die Gestaltung dieser Entwicklung den Regionen selbst überantwortet.

Mit dieser Grundvorstellung des Selbstverfügungs- und Selbstentwicklungsrechtes der Völker und Regionen im Alpenraum wird gleichzeitig zurückgewiesen, daß die Alpen und ihre einmaligen naturräumlichen Gegebenheiten zum ausschließlichen *Objekt fremddeterminierter Nutzung und Planung* werden. Die Alpen dürfen nach dieser Grundvorstellung weder zur reinen Erholungslandschaft („Reservat“), noch zum Ausbeutungsobjekt fremder Interessen werden, dürfen aber auch nicht sozio-ökonomisches und kulturelles *Rand- und Entwicklungsgebiet* bleiben oder zur *Verkehrsdrehscheibe* und Verkehrsträger auswärtiger Wirtschafts- und Fremdenverkehrsräume werden.

Die Alpenregionen sind zwar auch nach ihrem Selbstverständnis *Teilräume* übergreifender Kultur- und Wirtschaftsräume; sie sind Glieder nationaler bzw.

39) Zur stufenweisen Entfaltung des „Gemeinsamen Leitbildes für die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes“ der „Arbeitsgemeinschaft Alpenländer“ siehe die Darstellung in: ARGE ALP. Gemeinsamkeit der Alpenländer als Gegenstand der politischen Bildung, hg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (1978) 87 ff; in der Konferenz der Regierungschefs am 19. Juni 1981 in Feldkirch wurde dieses Leitbild *als ganzes* beschlossen.

Entsprechend diesem Untersuchungsgegenstand muß die Methode hier — anders als bei den zuvor genannten Abschnitten — bewußt *wertend* sein, d.h. es sind bestehende Einrichtungen und Verfahren (bzw. darauf bezügliche Entwicklungstendenzen) im Lichte eines vorgegebenen Föderalismus-Maßstabes zu analysieren und zu beurteilen. Dieser Maßstab selbst wird in doppelter Weise gewonnen: Einmal sind dafür die nationalen Reformvorhaben und Reformfordernisse maßgebend; zum anderen wird aber analysiert, inwieferne die nationalen Reformen unter dem Gesichtswinkel einer Rechtsharmonisierung im Alpenraum — insbesondere im Lichte eines interregionalen *Mindeststandards* an wirksamen föderalistischen Einrichtungen und Verfahren — zu beurteilen sind. Eine derartige doppelte Beurteilung der Reformbedürfnisse vom nationalen/regionalen und interregionalen Standpunkt setzt aber auch voraus, daß neben den Entwicklungstrends in den einzelnen Vergleichsregionen auch eine interregionale *Gesamtentwicklung* der jeweiligen Teilbereiche des Föderalismus ins Auge gefaßt wird und diesbezügliche Reformvorstellungen entwickelt werden. Dies kann nicht geschehen, ohne ein übergreifendes *alpenregionales Leitbild* des Föderalismus zugrunde zu legen. Auf das Wesen und die Elemente dieses Leitbildes — das im letzten die gesamte Untersuchung hinsichtlich ihrer Zielsetzungen lenken soll — wird im folgenden noch eingegangen werden.

Hier sei abschließend noch darauf hingewiesen, daß die einzelnen Reformbereiche mit den üblichen Methoden der rechts-(verfassungs-)politischen Analyse aus den bestehenden Institutionen und ihren Defekten, aber auch im Lichte der klassischen Bundesstaats- bzw. Föderalismustheorien ermittelt werden. Die Methode ist also hier teils institutionell-rechtswissenschaftlich, teils staatsrechtlich-politologisch, wobei für die einzelnen Vergleichsregionen weitgehend auf die dort bereits angestellten Reformuntersuchungen bzw. Reformvorhaben abgestellt wird, um den realistisch-pragmatischen Grundzug der Arbeit auch in diesem Teil beizubehalten.

4. Die Ausrichtung der Untersuchung an einem „alpenregionalen Leitbild“

Der „Föderalismus im Alpenraum“ ist kein formales Organisationsschema, sondern die charakteristische Erscheinungsform der *politischen Kultur* und *gesellschaftlichen Wertvorstellungen* der hier lebenden Menschen³⁸⁾. Er ist — wie mehrfach angeführt wurde — die Verwirklichung des „*internen Selbstbestimmungsrechtes*“ und des „*Rechts auf die Heimat*“ der Bewohner dieses Raumes. Alle Einzeluntersuchungen dieser Arbeit sind von dieser Wertgrundlage her geprägt und in diesem Sinne auszulegen.

38) Siehe dazu WEBER, FS Klecatsky 1019: „Föderalismus als *soziales Prinzip* impliziert eine wertgebundene Kategorie somit eine bestimmte Auffassung des Menschen und seines Lebens beinhaltet.“

b) *Die Methode in der „Synopsis“*

Auf der Grundlage — und in untrennbarem Zusammenhang — mit den Ergebnissen der „Länderberichte“ wird in einem zweiten Hauptstück des Vergleiches der Zusammenhang zwischen gleichartigen oder entsprechenden *staatsrechtlichen Einrichtungen und Verfahren* des Föderalismus in den Vergleichsregionen hergestellt. Entsprechend diesem besonderen Gegenstand — dem *Staatsrecht* — und der besonderen Funktion dieses Abschnittes der Untersuchung — nämlich einen *Institutionenvergleich* zu liefern — ist die Methode hier eine rein *rechtswissenschaftliche*: Es werden mit Hilfe der sog. „institutionellen Methode“ der Jurisprudenz³⁷⁾ fünf für den staatsrechtlichen Standard des Föderalismus ausschlaggebende Einrichtungskomplexe in sich gegliedert und in vergleichbaren Teilverfahren (-einrichtungen) einander gegenübergestellt.

Die Hauptschwierigkeit dieses Abschnittes der Untersuchung bestand in der Entwicklung übergreifender *Einordnungskriterien und -maßstäbe* für die jeweiligen regionalen Rechtslagen und in der übersichtlichen Darstellung des Ergebnisses der Vergleiche. Es wurde dabei der Weg tabellarischer Übersichten — mit Erläuterungen — gewählt, weil auf diese Weise am ehesten der hier angezielte *Gesamtüberblick* über den jeweiligen Rechtszustand einer Einrichtung (eines Verfahrens) in allen vier verglichenen Rechtsordnungen hergestellt werden konnte. Es sei ausdrücklich die jedem Eingeweihten sofort einleuchtende Tatsache hervorgehoben, daß auf diese Weise zwar gegenüber einer verbalen Beschreibung und Gegenüberstellung der jeweiligen Verfassungszustände eine bedeutende Einschränkung des *äußeren Umfanges*, nicht aber des dafür erforderlichen *Arbeitsaufwandes an Einzeluntersuchungen* erzielt werden konnte.

Die Tabellen und Übersichten dieses Abschnittes sollen jeweils eine integrierte vergleichende *Gesamtinformation* in schon optisch „einleuchtender“ Form vermitteln; für nähere Detailinformationen über Einzelheiten der Rechtslage in den *einzelnen Regionen* müssen die Länderberichte und die in ihnen enthaltenen weiterführenden Hinweise herangezogen werden.

c) *Die Methode im Abschnitt „Ausbau und Harmonisierung“*

Dieser Abschnitt greift drei für den Föderalismus besonders wesentliche *institutionelle* Aspekte — Kompetenzverteilung, Verwaltungsorganisation und Finanzverfassung — heraus und beurteilt ihre Reformbedürftigkeit insbesondere im Hinblick auf immanente Entwicklungstendenzen dieser Bereiche.

37) Vgl. dazu insbesondere: SCHNUR, Institution und Recht (1968); RÜTHERS, Institutionelles Denken im Wandel der Verfassungsepochen (1970); SCHELSKY, Zur Theorie der Institution (1970); HÄBERLE, Verfassungsinterpretation und Verfassungsgesetzgebung, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1978, 1 ff; S. ROMANO, Die Rechtsordnung (hg. von SCHNUR, 1975) u.v.a.

a) *Die Methode in den „Länderberichten“*

Die Vergleichsregionen werden nach den oben dargestellten gleichartigen fünf Maßstäben *jeweils für sich*, gleichsam als geschlossenes *regionales System* untersucht. Innerhalb dieser Darstellung wechselt die Methode der Beschreibung wiederum — je nach dem konkreten Einzelgegenstand des Länderberichtes — von *politologischen* und *wirtschaftswissenschaftlichen* Beschreibungen der gesellschaftlichen Wirklichkeit über *rechtsdogmatische* Analysen der Verfassungsrechtslage, *verwaltungswissenschaftlichen* Organisationsbeschreibung bis zu *finanzwissenschaftlichen* Analysen der regionalen Finanzsituation.

In allen diesen Beschreibungen geht es darum, eine *kurze und übersichtliche* und doch möglichst präzise Darstellung des *Ist-Zustandes* der föderalistischen Voraussetzungen und Gegebenheiten der jeweiligen Region zu liefern. Wissenschaftliche Vertiefung in Einzelfragen wird dabei nicht angestrebt, sondern vor allem Wert auf die Gesamtübersicht gelegt. Der einheitliche Bezugsrahmen ist also hier die *Vergleichsregion* als ganzes in ihrer Einbettung in das jeweilige nationale Föderalismusystem. Der Gesichtspunkt der *Vergleichung* äußert sich hier nur in der Verwendung des einheitlichen Untersuchungsmaßstabes („Frageschemas“), der an die regionale Situation angelegt wird.

Das Ziel der Untersuchung ist also hier die Information über die regionalen *Eigenarbeiten* und *Vielfältigkeiten* des Föderalismus im Alpenraum unter dem Gesichtswinkel der *in sich zusammenhängenden Elemente* der Verfassung und politischen Situation der Einzelregionen.

Diese Methode wurde aus einem doppelten Grund gewählt: Zunächst sind die meisten charakteristischen Elemente der nationalen bzw. regionalen Föderalisten nur aus dem jeweiligen Kontext der nationalen bzw. regionalen Gesamtsituation überhaupt erklärbar und verändern ihre Bedeutung, wenn man sie aus diesem Zusammenhang löst.

Zum anderen kann der Sinn der Verfassungsvergleichung gerade im Bereich des Föderalismus nicht in der Bildung abstrakter *einheitlicher* Formen und Institutionen bestehen, die der nationalen/regionalen rechtlichen und politischen Situation „von außen her“ übergestülpt werden. Der vorliegende Föderalismus-Vergleich beabsichtigt das Gegenteil: Er will über die wirklichen und vielfältigen Einrichtungen und „Lagen“ des Föderalismus im Alpenraum informieren, diese föderale Wirklichkeit wissenschaftlich in *Realtypen* beschreiben und erfassen und erst auf diese Weise eine Vergleichung und *Harmonisierung* — aber nicht eine Vereinheitlichung — des föderalistischen Standards der einzelnen Regionen anzielen. Für alle diese — in sich zusammenhängenden — Schritte des vorliegenden Föderalismus-Vergleiches ist der Ausgang von möglichst präzisen „Länderberichten“ ganz unumgänglich.

der Kooperation im einzelnen sorgfältig zu registrieren und die unterschiedliche Bedeutung für die föderalistische Struktur einer Region herauszuarbeiten.

cc) *Mitwirkung der Regionen an der zentralen Willensbildung*

Zu den ältesten und selbstverständlichsten Begriffselementen des Föderalismus zählt die Mitwirkungsmöglichkeit der Gliedstaaten an der zentralstaatlichen Willensbildung — vor allem im Bereich der Gesetzgebung³⁵⁾. Daher widmet die vorliegende Untersuchung diesem institutionellen Aspekt des Föderalismus und seiner verschiedenen Ausprägungen in den Vergleichsregionen besonderes Augenmerk.

Gleichwohl ist auch in diesem Zusammenhang auf negative Aspekte der Entwicklung hinzuweisen, die methodische Schwierigkeiten hervorrufen. Es besteht nämlich — teils in Verbindung mit dem Trend zum Vollzugsföderalismus und teils im Zusammenhang mit der Vorstellung des „kooperativen Föderalismus“ — eine deutliche Entwicklung in Richtung eines *Abtausches von selbständigen Entscheidungs- und Gesetzgebungsbefugnissen gegen eine Verstärkung der Mitwirkungsrechte der Länder/Regionen*. Besonders deutlich ist diese Entwicklung in Deutschland (im Zusammenhang mit den Gemeinschaftsaufgaben und der zunehmenden Bedeutung des Bundesrates) feststellbar, sie spielt aber auch in Reformplänen der Schweiz und Österreichs und in der Verwaltungsorganisation bzw. den Kooperationsbereichen in diesen Ländern eine zunehmende Rolle. An sich ist dieser Trend vom föderalistischen Standpunkt eher negativ zu beurteilen, er kann aber noch die erträglichere Form gegenüber der völligen Zurückdrängung der Länder aus zentralstaatlichen Entscheidungsvorgängen sein. (Beispiel des *Bundesrates* nach der österreichischen Bundesverfassung).

Darüber hinaus muß man bei allen Kooperationsvorgängen und bei dem ständig steigenden Anteil *selbständiger* Planungs- und Regierungsfunktionen der Zentralregierungen, ihrer Bürokrationen und Stäbe, sowie der internationalen Organisation neuartige ausreichende Mitwirkungsrechte der Länder/Regionen vorsehen³⁶⁾. Das deshalb, weil sonst immer *größere* (nicht beeinflussbare) Abhängigkeiten der Länder aus organisatorischen Verschiebungen innerhalb des zentralstaatlichen oder internationalen Systemes entstehen, welche die klassischen föderalistischen Organisationsformen funktionslos werden lassen.

3. Die Notwendigkeit einer dreifachen Methode der Vergleichung

Die gegenständliche Untersuchung ermittelt und vergleicht den „föderalistischen Standard“ der Alpenregionen, d.h. denselben Gegenstand, in drei verschiedenen Hauptstücken mit jeweils verschiedenen Methoden. Im folgenden soll kurz auf das Wesen und die Notwendigkeit dieser Methoden eingegangen werden.

35) Siehe dazu die Hinweise bei WEBER, Kriterien des Bundesstaates (1980) 124 ff.

36) Vgl. dazu USTERI, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat (1977).

lungsgelhilfen zentraler Planungen herabdrückt. Auch eine grenzüberschreitende *regionale* Zusammenarbeit wäre auf diesem Status nicht mehr möglich, es sei denn, die Zentralstaaten würden sie anordnen. Der „föderalistische Standard“ muß daher den Vollzugsföderalismus als *negative* Komponente registrieren.

bb) *Der Trend zur Politikverflechtung (kooperativer Föderalismus)*

Der Drang zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse führt auch in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder, aber auch in den sog. „Gemeinschaftsaufgaben“ und „komplexen Zuständigkeiten“ zu den vielfältigsten Formen und Verfahren der Kooperation zwischen den *Ländern und der Zentrale* (hauptsächlich in Österreich und bei den sog. „Gemeinschaftsaufgaben“) und *der Länder untereinander* (hauptsächlich in der Schweiz und Deutschland). Die Rechts- und Organisationsform dieser Kooperationsformen sind sehr mannigfaltig und sollen hier nicht weiter verfolgt werden³⁴⁾.

Vom *methodischen* Standpunkt ist dieser Trend nicht so einheitlich zu beurteilen, wie der Vollzugsföderalismus: Wenngleich im allgemeinen mit der *Verpflichtung* zur Kooperation und kooperativen Planung bzw. Organisation im allgemeinen eine Minderung der politischen Selbständigkeit der Länder zu verzeichnen sein wird, sind Konstellationen denkbar, wo die Kooperation — als Alternative zur Zentralisation — als föderalistischer Fortschritt zu qualifizieren ist, wenn damit eine gleichberechtigte Mitwirkung der Länder gewährleistet wird (z.B. in Österreich: Gliedstaatsverträge nach Art 15a B-VG).

Bei jeder Politikverflechtung sind allerdings auch die Rückwirkungen auf das *politische System* des Gliedstaates bzw. der Zentrale zu beachten (z.B. Verstärkung der Exekutive und Bürokratie auf Kosten der Parlamente und demokratischen Mitwirkungsrechte der Bürger) und die ständig steigende interne *Organisationslast* zu beachten, die damit verbunden ist. Beides kann so weit gehen, daß die Vorteile der *föderalistischen* Regelung — insbesondere Orts- und Bürgernähe, Überschaubarkeit und lokale Mitbestimmungsmöglichkeit — völlig verlorengehen (Beispiel: Zentrale Hochschulzulassungsstelle der deutschen Länder). Es braucht nicht weiter betont zu werden, daß jede Form der Politikverflechtung praktisch auch die Möglichkeiten einer *transnationalen* Kooperation der Regionen reduziert, wenngleich theoretisch die Möglichkeit der selbständigen Gestaltung bzw. der Aufhebung der Kooperation gegeben sein mag. Umgekehrt ist freilich auch die transnationale Zusammenarbeit der Alpenregionen selbst als eine Art Politikverflechtung und damit als positives Element des „föderalistischen Standards“ zu bewerten.

Die vorliegende Untersuchung hat aus dieser ambivalenten Bedeutung des kooperativen Föderalismus die Konsequenz gezogen, die Formen und Fälle

34) Vgl. dazu im einzelnen die Hinweise bei WEBER, Kriterien des Bundesstaates (1980) 221 ff.

nungen häufig als *Beschränkung* des regionalen Föderalismus durch unmittelbare Einflußbereiche der Zentrale (klassisches Beispiel: „reichsunmittelbare Städte“).

Da den Regionen begriffsmäßig die Unabgeschlossenheit der *staatlichen* Ordnungsmacht (d.i. die Souveränität) nicht zukommt, ist eine andere *umfassende* politisch-verfassungsrechtliche Ordnungskategorie zu ermitteln, welche die *einzelnen* regionalen Ordnungshoheiten bzw. Verantwortungsbereiche („Kompetenzen“) — vor dem Hintergrund des vielfältigen „inneren Kosmos“ der Regionen — zu jener Einheit zusammenfaßt, die der räumlichen Geschlossenheit des Regionalgebietes entspricht. Diese umfassende regionale Ordnungskategorie soll weiters eine Verbindung zum „internen Selbstbestimmungsrecht“ der Volksgruppe oder des Landesvolkes herstellen, die in der betreffenden Region leben. Das bedeutet: Die Regionalautonomie muß inhaltlich alle Interessensbereiche und Angelegenheiten erfassen, welche die Regionsbevölkerung, ihre kulturellen, sozio-ökonomischen und ökologischen Ansprüche *zunächst berühren* und welche sie innerhalb ihres Territoriums *selbständig ordnen kann*, ohne die Nachbarregionen oder den Gesamtstaat in ihren Ordnungsansprüchen zu verletzen. Eine derartige *regionalpolitische Allzuständigkeit* findet sich in reiner Form in keinem der untersuchten föderalistischen Systeme ausdrücklich verankert, die verschiedenen Regelungsmodelle der Regionalzuständigkeiten nähern sich — wie die Untersuchung erweisen wird — aber in verschiedenen pragmatischen Formen mehr oder weniger diesem föderalistischen Idealzustand.

d) *Eigenständigkeit, Kooperation und Mitwirkung*

Die Entwicklung des Föderalismus führt heute weltweit in Richtung größerer *Vereinheitlichung* und Koordination bisher selbständiger Ordnungseinheiten. Soweit daraus nicht von vorneherein eine Zentralisierung beim Bund/Zentralstaat resultiert, führt dies in allen föderalistischen Systemen zu drei typischen Vereinheitlichungsformen *innerhalb* der bundesstaatlichen Gliederung:

aa) *Der Trend zum Vollzugsföderalismus*

Damit ist eine Form des Föderalismus gemeint, wo die Gesetzgebung und politische Grundsatzentscheidungen in der Zentrale getroffen werden, während die Länder/Regionen weitgehend auf Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen (allenfalls noch Ausführungsregelungen) gedrängt werden³³⁾. Vom Standpunkt eines konsequenten Föderalismus kann diese Entwicklung keinesfalls positiv beurteilt werden, weil sie auf Kosten der *politischen* Selbständigkeit der Länder/Regionen geht und diese zu Administrativsprengeln und Erfül-

33) Vgl. dazu die Vorstellungen von FESSLER, Management des Staates, ÖZP 1975, 463 ff und dagegen NOVAK, Ist ein „Vollzugsföderalismus“ noch föderalistisch?, in: WIESFLECKER/NOVAK/KOPP Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich (1977) 27 ff.

gleich sie sich davon durch die stärkere Betonung der verfassungsrechtlichen Komponente unterscheidet.

Im besonderen baut die vorliegende Untersuchung darauf auf, daß nicht nur die verfassungsrechtlichen Institutionen und Verfahren der einzelnen Regionen in ihrer föderalistischen Bedeutung *vergleichbar* sind, sondern daß sie dies deshalb sind, weil sie eingebettet in eine gemeinsame „*Politische Kultur*“ des Alpenraumes sind und von dort her jeweils nach übereinstimmenden oder ähnlichen Kriterien zu verstehen sind³²⁾.

Vom methodischen Standpunkt bedeutet dies, daß die *räumliche Begrenzung* des Untersuchungsgegenstandes auf Regionen, die durch gemeinsame bzw. ähnliche polit-geographische, ökonomische, kulturelle und politisch-institutionelle Strukturen und Traditionen geprägt sind, einen Vergleich von vorneherein sinnvoller macht als die wahllose Konfrontation ganz heterogener politischer Systeme. Die räumlich-institutionelle Konzentration der Untersuchung schaltet nämlich von vorneherein eine Fülle jener Sinnvariablen aus, welche Verfassungsvergleichung bzw. „comparative government“ so steril und mißverständlich werden läßt, wenn nur abstrakte Regierungssysteme und ihre Institutionen verglichen werden.

c) *Einheit und Gliederung der Regionen*

So sehr die Untersuchung zunächst danach trachten muß, die Regionen als selbständige *Einheiten* der nationalen Verfassungssysteme und politischen Ordnungen zu erkennen, darf es dabei nicht sein Bewenden haben. Das Wesen regionaler Autonomie besteht nämlich ebenso sehr darin, auch nach innen eine in vielfältiger Weise *gegliederte Ordnung* zu ermöglichen. Insofern entspricht die regionale politisch-institutionelle Struktur der des Staates mehr als alle anderen Gliederungen. So gibt es etwa innerhalb der Region regelmäßig verbandsmäßige, parteipolitische, sozio-ökonomische, religiöse Unterschiede, häufig aber auch ethnische Minderheiten, territoriale oder verwaltungsmäßige Gliederungen, naturräumliche Abgrenzungen („Kleinregionen“) oder historische Sonderstellungen von bestimmten Regionsteilen oder Bevölkerungsgruppen.

Die föderalistische Analyse der Vergleichsregionen muß in diesem Zusammenhang eine doppelte Leistung erbringen: Sie soll einerseits die Vielfalt der inneren Gliederungen der Regionen darstellen und andererseits die Möglichkeiten der eigenständigen politischen und rechtlichen *Gestaltung* dieses „inneren Kosmos“ der Regionen aufzeigen. Fehlt den Regionen die Fähigkeit, ihre interne Dezentralisation selbständig zu gestalten, so wirken subregionale Kleinord-

32) Vgl. dazu Dirk BERG-SCHLOSSER, Politische Kultur. Eine neue Dimension politikwissenschaftlicher Analyse (1971) und die zutreffende Analyse der Alpenregion aus dieser Sicht: OBERREUTER, Regionalismus und supranationale Kooperation, in: Arge Alp. Gemeinsamkeit der Alpenländer als Gegenstand der politischen Bildung (1978) 70 ff.

Kategorien einander gegenüber zu stellen und aneinander zu messen. Die Möglichkeiten und Schranken dieser Abstraktions- und Typisierungsvorgänge im Verhältnis zu regionalen Besonderheiten der Vergleichsregionen wurde oben dargelegt.

- dd) Im ganzen gesehen beruht der Prozeß der Gewinnung des „föderalistischen Standards“ aus den Besonderheiten der Vergleichsregionen also auf zwei methodischen Grundvoraussetzungen, die hier klargestellt seien:

(1) Es ist möglich, aus den jeweiligen verschiedenen nationalen Bezugssystemen ein *ausreichendes Maß* an Identität und Selbständigkeit der Regionen zu entwickeln und

(2) die Übereinstimmung zwischen den verschiedenen verfassungsrechtlichen und politischen *Arten (Strukturen)* der regionalen Identität und Selbständigkeit der Vergleichsregionen ist groß genug, um gemeinsame Vergleichsmaßstäbe zu entwickeln.

Daß beide Voraussetzungen in der besonderen verfassungsrechtlichen und politischen Situation des alpenregionalen Föderalismus gegeben sind, soll die vorliegende Untersuchung beweisen.

b) *Die Notwendigkeit eines komplexen Vergleichsmaßstabes*

Ist schon die Beschreibung eines nationalstaatlichen föderalistischen Systemes allein auf Grund verfassungsrechtlicher Untersuchungen unmöglich²⁹⁾, so wäre der vorliegende Versuch einer *zwischenstaatlichen* Vergleichung verschiedenster Föderalisten schlechterdings unmöglich gewesen, wenn er nur auf der Gegenüberstellung „rein-rechtlicher“ Kategorien aufgebaut hätte³⁰⁾.

Der „föderalistische Standard“ im Sinne dieser Untersuchung ist zwar primär und in entscheidender Weise ein Zustand der jeweiligen *Verfassungsordnung* der Region, zugleich aber ein politischer, sozioökonomischer, kultureller, historischer und geopolitischer Zustand, den die vorliegende Untersuchung als ganzes erfassen will. Sie gleicht insofern der komplexen inhaltlichen und methodischen Betrachtungsweise der *Regionalwissenschaften*³¹⁾ überhaupt, wenn-

29) Vgl. dazu WEBER, Elemente eines umfassenden Föderalismusbegriffes, in: FS Klecatsky (1980) 1013 ff; DERSELBE, Kriterien des Bundesstaates (1980); ESTERBAUER, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme (1976) u.v.a.

30) Dabei soll das Problem formal-juristischer oder „materialer“ (d.h. rechtsinhalts- und geschichtsbezogener) Interpretation von Bundesverfassungen hier gar nicht berührt werden; vgl. dazu die heftigen Auseinandersetzungen um die „richtige Bundesstaatstheorie“ in Österreich, nachgewiesen bei WEBER, Kriterien 65 ff; ÖHLINGER, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität (1976).

31) Vgl. dazu die Hinweise auf die verschiedensten Wissenschaftsbereiche des Regionalismus (Ethnologie, Geographie, Geschichte, Philosophie, Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Soziologie, Anthropologie, Sprach- und Literaturwissenschaften, Verwaltungswissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Zukunftswissenschaften — sämtliche mit Literaturnachweise!) bei STIENS, Zur Wiederkunft des Regionalismus in den Wissenschaften, in: Informationen zur Raumentwicklung 5/1980, 315 ff.

- dem System der *Finanzverfassung* und *Finanzordnung* (Fiscal-sharing);
 - der *politischen Identität, Eigenart und Struktur des Gesamtstaates* (einschließlich der kulturellen und historischen Traditionen des Gesamtstaates);
 - den *ökonomischen Verhältnissen* (Einheit des Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebietes; Verhältnis zwischen staatlicher und regionaler Wirtschaftspolitik) der übergreifenden *Sozialordnung*;
 - der nationalen „*Kulturverfassung*“;
 - dem internationalen bzw. supranationalen Status (organisatorische, völkerrechtliche Verflechtungen, immerwährende Neutralität u.ä.);
 - den gesamtstaatlichen *Entwicklungstendenzen* und *Reformvorhaben* in allen diesen Bereichen.
- bb) Der Prozeß der Gewinnung integrierter „föderalistischer Standards“ kann nun selbstverständlich nicht darin bestehen, *über diese nationalen Bezugssysteme hinweg* abstrakte föderalistische oder regionalistische Mindeststandards zu entwickeln, die man sodann von außen (oder: von oben) an die jeweiligen nationalen Verfassungssysteme und politischen Wirklichkeiten der Staaten heranträgt²⁸⁾. Im Gegenteil! Es geht der vorliegenden Untersuchung gerade darum, die Besonderheiten der unterschiedlichen regionalen Organisationssysteme und die praktischen politischen Erfahrungen mit diesen in so verschiedenen konkreten staatlichen Bezugssystemen wie der besonderen Autonomie Südtirols im Rahmen des Einheitsstaates Italien, der eidgenössischen Kantonsdemokratie, des österreichischen „gouvernemental“-zentralistischen Bundesstaates und des bundesdeutschen kooperativ-unitarischen Föderativsystems darzustellen.
- Gerade für eine ernsthafte *Föderalismusforschung* — mit ihrem realwissenschaftlich pragmatischen Grundansatz und ihrem extrem pluralistischen Grundkonzept — bietet die in der Alpenregion mögliche Zusammenschau von föderalistischen Variationsmöglichkeiten und sozioökonomischen bzw. historischen Erfahrungsbandbreiten eine Grundlage *wirklichkeitsbezogener* Gesamtaussagen und wissenschaftlicher Gesetzmäßigkeiten über den Föderalismus, wie sie nirgendwo sonst möglich sind.
- cc) Geht es nun der Untersuchung in Wahrheit darum, aus den erwähnten *verschiedenen* Bezugssystemen jeweils eine konkrete verfassungsrechtlich-politische Identität und Autonomie der Vergleichsregionen abzuleiten, so kann sie doch dabei nicht stehen bleiben. Sie muß vielmehr — in den einzelnen Abschnitten mit verschiedenen Methoden (dazu siehe den folgenden Abschnitt) — danach trachten, *vergleichbare* Kategorien zu ermitteln und diese

28) Dieser Gefahr scheinen die Bemühungen um „*regionalistische Leitsätze*“ bzw. um eine einheitliche Europäische *Regionalismus-Konvention* (siehe vorigen Abschnitt) nicht ganz entgangen zu sein.

(1) die sog. *Regionalistischen Leitsätze* über das allgemeine Wesen und die grundlegenden Rechte der Regionen sowie

(2) den Entwurf eines *Abkommens zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates über ihre Regionalisierung* über die Errichtung, Verfassung, Wirkungsbereich, Mitwirkungsrechte der Regionen, über Verfahren der Aufsicht und Streiterledigung in regionalen Angelegenheiten u.a.

Beide rechtspolitischen Konzepte sind in Band II des Berichtes über die Tagung des Internationalen Institutes für Nationalitätenrecht und Regionalismus (Brixen 1978) „*Regionalismus in Europa*“ II (1981) veröffentlicht. Wie die Autoren dieser Konzepte mit Recht hervorheben, würde ihre Verwirklichung in den meisten Staaten Europas keine „revolutionäre“ Umgestaltung des Gefüges der öffentlichen Ordnung mit sich bringen, sondern wäre vielmehr als Mindeststandard an Regionalisierung von den meisten Staaten bereits jetzt erreicht bzw. übertroffen. Im besonderen erweist die vorliegende Untersuchung in aller Deutlichkeit, daß der „*föderalistische Standard*“ der *Alpenregionen* die regionalistischen Leitvorstellungen der beiden angeführten rechtspolitischen Dokumente — mit Ausnahme des vorgesehenen *internationalen* Kontrollmechanismus — in jeder Hinsicht erfüllt bzw. übertrifft. Allerdings bleibt zu beachten, daß der hier vorgelegte „*föderalistische Standard*“ regional viel begrenzter und daher auch pragmatisch-wirklichkeitsbezogener ist als die angeführten rechtspolitischen Vorstellungen.

Dennoch bleiben gewichtige methodische und inhaltliche Übereinstimmungen beider „Standards“, die auf ihre gemeinsame Verankerung in der *politischen Wirklichkeit*, in den *nationalen Rechtsordnungen* sowie auf die angeführten Entwicklungen *transnationaler Zusammenarbeit* der europäischen Regionen zurückzuführen sind.

2. Die Ermittlung der Vergleichsmaßstäbe („Föderalistischer Standard“)

a) *Die Identität und Selbständigkeit der Regionen*

Alle entscheidenden Kriterien des „föderalistischen Standards“ müssen zunächst für die *einzelnen Regionen* gewonnen werden.

aa) Das methodische Hauptproblem ist dabei zunächst, daß jede der Vergleichsregionen für sich genommen in einem *nationalen Gesamtzusammenhang* steht, der einen zwingenden systematischen Bezugspunkt aller Untersuchungen dieser Region bildet. Dieser nationale Bezugsrahmen der Regionen ist in sich komplex: Er besteht insbesondere aus

- dem jeweiligen (bundes- oder einheits-)staatlichen *Verfassungssystem* (welches den regionalen Status beschreibt, gewährleistet oder begründet);
- der jeweiligen nationalen *Verwaltungs-* (allenfalls auch: *Gerichts-*)*organisation* (einschließlich Aufsichts- und Kontrollsysteme);

Institutionen der beteiligten Partner als theoretisches und praktisches Postulat der Zusammenarbeit im Bewußtsein gehoben haben²⁴⁾ und nicht zuletzt die vorliegende Untersuchung initiierten.

cc) *Regionalismus*

Wiederum teils in Verbindung mit den zuvor genannten *internationalen* und *grenzregionalen* Entwicklungen, teils aber völlig losgelöst davon, haben sich in fast allen ehemaligen Zentralstaaten Europas kräftige Bewegungen in Richtung einer Verstärkung des *Regionalismus innerhalb des nationalen Verfassungssystems* gebildet. Diese Entwicklung nahm ihren Ausgang von *Italien* — dessen „Nationalstaat“ ohnehin nur eine oberflächliche zentralistische (bürokratisch-politische) Hülle über eine jahrhundertlang überaus starke regionalistische Tradition geworfen hatte — griff auf Großbritannien und das nachdiktatorische Spanien über und setzte sich in einem überaus mühevollen Prozeß schließlich auch in Belgien und Frankreich durch, während die nordische Staatengruppe eine *regionalistische Sonderentwicklung* bildete²⁵⁾. Von den europäischen Organisationen wurde diese Entwicklung frühzeitig als Ansatz für zentralistische Planungen („Regionalpolitik“ der Europäischen Gemeinschaften), aber auch für besondere organisatorische und politische Hilfestellungen seitens des *Europarates* erkannt²⁶⁾. Besonderen Auftrieb erhielt die Idee und Bewegung des Regionalismus durch die Gründung des *Internationalen Institutes für Nationalitätenrecht und Regionalismus (München)*, das sich in seiner ersten Arbeitstagung (1977) vor allem mit dem Schutz ethnischer Minderheiten befaßte²⁷⁾ und in einer zweiten Arbeitstagung neben vielfältigen wissenschaftlichen Abhandlungen und Referaten vor allem *rechtspolitische Vorstellungen* formulierte, nämlich:

- 24) Vgl. dazu grundlegend: KLECATSKY, Plädoyer für eine verfassungsrechtliche Harmonisierung der Regionalstrukturen im Alpenraum, in: FS FRÖHLER (1980) 145 ff; DERSELBE, in: Aktuelle Probleme des Alpenraumes, Dokumentation einer Tagung der Euregio Alpina am 26. und 27. Oktober 1978 in Brixen (1978) 19 ff.
- 25) Vgl. dazu: *Regionalismus und Regionalpolitik*, Heft 5/1980 der „Informationen zur Raumentwicklung“, hg. v. d. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung; ESTERBAUER (Hg), *Regionalismus; Regionalismus in Europa*; BLASCHKE (Hg), *Handbuch der westeuropäischen Regionalbewegung* (1980); TOMUSCHAT, *Italien als Regionalstaat, Die Verwaltung* 1973, 167 ff; CASSESE-SERANI, *Moderner Regionalismus in Italien*, JÖR 1978, 23 ff; ferner die neun Bände umfassende Studienreihe „*Indagine sugli enti locali*“, hg. von BOLCHINI und RAIMONDI für die Regione Lombardia (1975 ff), die sich unter anderem mit der Vorgeschichte der Reform, regionalen Planungsbefugnissen, Regionalfinanzierung, Delegation staatlicher Befugnisse an die Regionen, ihr Verhältnis zur Lokalverwaltung der Gemeinden und Provinzen befassen.
- 26) Vgl. dazu insbesondere die Erklärungen von BORDEAUX (1978) und GALWAY (1975), abgedruckt bei ESTERBAUER (Hg), *Regionalismus* 209 ff und 215 ff sowie die Beiträge von MUDRICH/SONNEWEND-WESSENBERG, *Europarat und Regionen*, und GIOLITTI, *Die neue Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften*, ebenda 149 ff und 167 ff und die einschlägigen Beiträge in: *Regionalismus in Europa*.
- 27) Siehe dazu RABL, *Rechtsschutz ethnischer Minderheiten — Analyse zweiter Abkommensentwürfe*, in: *Europa Ethnica* 1979, 13 ff und VEITER, *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht*, hg. vom Internationalen Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus (1977).

schäftigte sich intensiv mit den verschiedenen Formen und Verfahren grenzüberschreitender Planungen auf regionaler und lokaler Ebene²⁰⁾.

Gleichzeitig entwickelten sich in zahlreichen Grenzgebieten *praktische* Formen grenzregionaler oder lokaler Zusammenarbeit, die verschiedenste gemeinsame Interessen berührten und verschiedenste rechtliche oder außerrechtliche Organisations- und Verfahrensformen aufwiesen²¹⁾.

Für die vorliegende Untersuchung von ausschlaggebender Bedeutung sind die beiden — von den Regionen und nicht zentral gebildeten — grenzregionalen Zusammenschlüssen im zentralen Alpenraum, nämlich die „*Arbeitsgemeinschaft Alpenländer*“²²⁾ und die „*Euregio Alpina*“²³⁾. Beide Institutionen sind der eigentliche organisatorische Rahmen der vorliegenden Untersuchung, weil sie die Regionen umfassen, die für die Ermittlung des „föderalistischen Standards“ und seiner konkreten institutionellen Ausprägungen maßgebend waren.

Es braucht daher nicht weiter begründet werden, daß es gerade diese Formen *praktischer* und unmittelbarer grenzregionaler Zusammenarbeit der Länder und Regionen im Alpenraum sind, welche die Möglichkeiten aber auch die Notwendigkeit einer Harmonisierung politischer und verfassungsrechtlicher

20) Vgl. dazu außer KLECATSKY, JBl 1972, 241 ff und MIEHSLER, Grundsätze, insb. ESTERBAUER, Formen und Methoden transnationaler Raumplanung europäischer Grenzregionen (1977); BOTHE, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, Archiv des öffentlichen Rechts 1977, 68 ff; PERNTHALER, Organisationsformen und Verfahren grenzüberschreitender Planung in europäischen Grenzgebieten, in: FS v.d. HEYDTE (1977) 1107 ff; SWA-Studienarbeit: Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf regionaler Ebene (1975); MATSCHER, Auf der Suche nach einer Rechtsform für die grenzüberschreitende Regionalpolitik, in: FS LECHNER (1978) 169 ff; ERCMAN/STORSBERG, Auswertung der Erfahrungen mit den Methoden der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Zeitschrift für Umweltpolitik 1980, 563.

21) Dargestellt bei v. MALCHUS, Basisberichte, und in den periodischen *Information-Bulletins* des Europarates über „*Transfrontier Cooperation*“ und dem jüngsten „*Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa*“ für die Europäische Gemeindefunkonferenz (15. Plenarsitzung 1980) von J.P. DELAMURAZ (Schweiz) CPL(15)6; BERG, Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit in Europa, BaöRV 1980, 600 ff.

22) Vgl. dazu: ARGE ALP, Gemeinsamkeiten der Alpenländer als Gegenstand der politischen Bildung, hg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit 51 (1978); VAITL, Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer/Arge Alp — Beispiel für grenzüberschreitenden Regionalismus, in: ESTERBAUER (Hg), Regionalismus (1978) 137 ff; und die jährlichen Übersichten über die Tätigkeit der Arge Alp in den „*Berichten über die Lage des Föderalismus in Österreich*“ (1977 ff) im Abschnitt „E. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Länder“.

23) Vgl. dazu RIZ, Die Euregio Alpina, in: Regionalismus in Europa (1981) 278 ff.

(2) *Wechselseitige und integrierte Information über die Regionalstrukturen.* Der Europarat führt periodisch Erhebungen über die Regionalstruktur in allen seinen Mitgliedsländern durch¹⁷⁾, die nicht nur einen rein deskriptiven Vergleich der einzelnen Einrichtungen liefern, sondern gleichzeitig versuchen, im Vergleich der einzelnen Lokal- und Regionalverwaltung übergreifende *allgemeine* Kategorien (z.B. die Begriffe „Lokalverwaltung“, „Region“ u.ä.) zu ermitteln. Wenngleich in dieser großen Harmonisierung viele Fehldeutungen und Mißverständnisse unterlaufen, ist der Gesamtvorgang für die politische Selbstfindung und Emanzipation der Regionen Europas sehr bedeutsam: Der Europarat fördert damit eine Entwicklung zu einem europäischen Mindest-Standard an Regionalismus, der die nationalen Reformbestrebungen in Richtung Föderalisierung und Regionalisierung nachhaltig unterstützt. Die Gefahr einer Herabminderung von Bundesländern zu selbstverwaltungsähnlichen Regionen zwingt allerdings zu einer sorgfältigen Beobachtung und allfälligen Feinkorrektur dieser Standardisierung des europäischen Regionalismus¹⁸⁾.

bb) *Grenzregionen*

Teilweise in Zusammenarbeit mit den zuständigen Organen des Europarates, teilweise aber auch auf Grund spontaner Zusammenschlüsse entwickelte sich in den letzten Jahren in ganz Europa eine Bewegung zu besonderen regionalen Zusammenschlüssen benachbarter Grenzregionen mit unterschiedlichsten Organisationsformen und Zielsetzungen, aber einheitlicher Tendenz: Der unmittelbaren Koordination regionaler Planungen und Verwaltungsaufgaben auf regionaler und lokaler Ebene als Ausgleich für die Nachteile der Grenzen, die häufig als „Wunden der Geschichte“ übergreifende Regionalbezüge zerschneiden. Die beiden markantesten Dokumentationen auf der Ebene des Europarates finden sich im Zusammenhang mit dem *ersten* und *zweiten Symposium der Grenzregionen* (1972 und 1975)¹⁹⁾. Aber auch die Wissenschaft be-

17) Siehe zuletzt die im Jahre 1979 im Auftrag der Europakonferenz der Gemeinden und Regionen auf Grund eines Fragebogens von A. GALETTE, CPL/Loc/Reg(13)3, durchgeführte Erhebung und die darauf und auf früheren Erhebungen beruhende „*Harmonised Documentation on Local and Regional Structures*“ für alle einzelnen Mitgliedstaaten des Europarates (zuletzt: Fassung 1980).

18) Siehe dazu etwa den kritischen Beitrag von PERNTHALER/STAMPFER, Regionalismus in Österreich, in: *Regionalismus in Europa*. Bericht über eine wissenschaftliche Tagung, hg. vom Internationalen Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus (1971) 77 ff.

19) Für beide Symposien verfaßte V.v. MALCHUS den Basisbericht, weitere Berichte finden sich unter den Zahlen AS/Coll.Front(72) und AS/Coll.Front(75); siehe aber auch die bei MIEHSLER, Grundsätze und Ziele der internationalen Raumordnung (1977) 100 ff angeführten Hinweise auf die zahlreichen einschlägigen Dokumente des Europarates und seiner Organe.

Zusammenarbeit befassen¹³⁾. Das Ergebnis dieser vielfältigen Bemühungen des Europarates sind eine Reihe fachspezifischer Konventionen, Empfehlungen und Beschlüsse auf den verschiedensten Gebieten der regionalen Zusammenarbeit (Raumordnung, Umwelt- und Denkmalschutz, Naturschutz, Verkehrswesen, Grenzarbeiter, Sozialhilfe, kulturelle Förderung und Entwicklung u.v.a.) und eine Unterstützung der Zusammenarbeit *einzelner* regionaler Zusammenschlüsse, auf die im folgenden eingegangen wird. Es ist hier nicht möglich, auf die umfangreichen Ergebnisse dieser weit verzweigten regionalpolitischen Aktivitäten des Europarates im einzelnen einzugehen¹⁴⁾, doch sollen zwei Schwerpunkte der Entwicklung hervorgehoben werden.

(1) Die Entwicklung zur *Europäischen Rahmenkonvention über die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften* vom 23.5.1980¹⁵⁾. Diese Rahmenkonvention wurde bis jetzt von 10 Staaten unterzeichnet, darunter allen Vergleichsstaaten dieser Untersuchung. Sie besteht aus einer kurzen *allgemeinen* Rahmenvereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates über die *Erleichterung und Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften* und eine Anlage von 11 Mustervereinbarungen auf Ebene der Staaten und der Regionen zur rechtlichen Regelung verschiedenster Bereiche, Einrichtungen und Verfahren der grenzregionalen Zusammenarbeit. Der große Fortschritt dieses umfangreichen Vertragswerkes liegt in der europaweiten Anerkennung der Notwendigkeit *unmittelbarer* rechtlicher Zusammenarbeit der Grenzregionen, die nunmehr auch entsprechende nationale Verfassungsänderungen zur Ermächtigung der Regionen zur Folge haben müßte¹⁶⁾.

13) Siehe dazu das Organisationsschema bei PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung I 359 und die umfassenden Hinweise bei KLECATSKY, Europäischer Regionalismus und Raumplanung, JBl 1972, 242 ff.

14) Siehe dazu den hunderte von Titeln umfassenden „*Catalogue*“. Council of Europe documents on local and regional authorities and town and country planning in Europe, hg. vom Information and Documentation Centre of the Director of Environment and Local Authorities (November 1980), sowie das mehrmals jährlich vom Europarat herausgegebene „*Information Bulletin*“. Municipal and Regional Matters (bis jetzt schon über 20 Hefte).

15) Beschlossen auf der Vierten Europäischen „Gemeinde“-Minister-Konferenz in Madrid, 21.-23. Mai 1980, Text in Information Bulletin. Municipal and Regional Matters Nr. 17; deutsche Übersetzung nach der Übersetzungskonferenz am 18./19. März 1980 in Bonn im Europarat-Dokument E 29081/1980; BOSENIUS, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Der Landkreis 1981, 112 ff.

16) Vgl. in diesem Zusammenhang etwa den Punkt A.5. des „Förderungsprogrammes“ der österreichischen Bundesländer und dazu PERNTHALER, Das Förderungsprogramm 24 f; das Abkommen selbst verpflichtet die Staaten allerdings zu keinerlei Änderung der nationalen Verfassungsordnung (Art 2 Abs 1 und Art 3 Abs 4); in Österreich plant die Bundesregierung in diesem Zusammenhang auch keine Verfassungsänderung; vgl. dazu die *Regierungsvorlage* zur Ratifikation 982 d. Blg. zu den Sten.Prot. des NR, XV.G.P. und die Anfragebeantwortung des Bundeskanzlers II-3465, XV.G.P. (16.2.1982).

desverwaltungsbehörden ausmacht¹²⁾, theoretisch an Aufsicht und Weisungen des zuständigen Bundesministers gebunden ist, kommt diesem Weisungsrecht praktisch fast keine Bedeutung zu, sodaß die Stellung des Landeshauptmannes insofern sehr unabhängig ist.

Dennoch ist diese österreichische Konstruktion des Vollzugsföderalismus im internationalen Föderalismusvergleich als außerordentlich zentralistisch zu qualifizieren und — auch wegen der kaum vorhandenen Kontrolle durch den Landtag — kaum als beispielgebend zu bezeichnen. Inhaltlich geht diese Konstruktion ebenso wie die starke Konzentration der Landesverwaltung in der Bezirksverwaltung und im Amt der Landesregierung — beides *beamtenmäßige* Einheitsbehörden mit Abteilungsgliederung — auf die altösterreichische monarchische Regierungs- und Verwaltungsorganisation zurück. Auf die daraus resultierenden Reformvorstellungen wird im Teil „D“ zurückzukommen sein. Hier ist festzuhalten, daß auch diese Verwaltungsorganisation sich nicht als allgemeines Vorbild (föderalistischer Standard) eignet, sondern als regionale Besonderheit darzustellen sein wird. Sie teilt insofern das Schicksal der Verwaltungsorganisation in allen anderen Vergleichsregionen.

c) Regionale Integrationsbewegung im Alpenraum

Die vorliegende Untersuchung steht thematisch und methodisch im Strome einer europäischen Gesamtentwicklung der *regionalen Integration*, die als Gegengewicht zur „zentralistischen“ Integration auf Staatsebene und der Ebene supranationaler Organisationen eine stärkere Entwicklung der regionalen politischen Selbständigkeit und ihrer Integration „von unten her“ anstrebt. Das Endziel dieser Bewegung ist eine föderalistisch-dezentralisierte Integration Europas, der Weg dahin soll über eine *unmittelbare* Zusammenarbeit der Regionen und eine innerstaatliche Stärkung ihrer politischen und rechtlichen Selbständigkeit führen. Diese „regionale Integration“ vollzieht sich *organisatorisch* in vielfältigen Formen, von denen die folgenden drei Ebenen als wichtigste hervorgehoben seien.

aa) Europarat

Im Rahmen des Europarates bestehen eigene (beratende) Vertretungsorgane der lokalen und regionalen Repräsentanten (vor allem: *Europäische Gemeindekonzferenz* mit ihren Ausschüssen als Unterorganisation der „Beratenden Versammlung“ des Europarats = *parlamentarisches* Organ) und darüber hinaus im Rahmen des *Ministerkomitees* (*beschließendes* Organ) und des *Generalsekretariates* (bürokratischer Hilfsapparat) eine Reihe von Ausschüssen, Abteilungen und Sekretariaten, die sich mit Fragen der lokalen und regionalen

12) Amt der Landesregierung, Bezirksverwaltungsbehörden, Gemeinden im übertragenen Wirkungsbereich — sog. „*allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern*“ — vgl. PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung II (1978) 128 ff.

quantitativ mit den „alten“ Ordnungszuständigkeiten vergleichen lassen und zudem durch eine streng *kooperative* Konzeption von Bundes- und Landeszuständigkeiten⁹⁾ selbst minimale Landeszuständigkeiten, die Bundeskompetenzen berühren, den Bund zu Verhandlungen mit den Ländern zur Verwirklichung eines „gemeinsamen“ Projektes zwingen. Trotzdem bleibt die verfassungsrechtliche Lage des Landes Tirol für einen Systemvergleich des Föderalismus im Alpenraum eher als unüberschreitbares *Minimum*, denn als Standard brauchbar, was mit zu den wichtigen Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung zählt.

(2) Das Bild des österreichischen Föderalismus verschiebt sich allerdings etwas, wenn man die politische Realität betrachtet. Hier zeigt sich seit etwa 20 Jahren ein bemerkenswertes Erstarken der politischen Selbständigkeit der Länder, das teilweise mit parteipolitischen Konstellationen zusammenhängt (Alleinregierung einer Partei im Bundesbereich, Erstarken der Landesorganisationen der politischen Parteien), teilweise aber als verfahrensmäßiges und institutionelles „Nebenprodukt“ der sog. „*Förderungsprogramme der Bundesländer*“ entstand¹⁰⁾. Die *föderalistische Praxis ist heute durch einen starken Grundzug des kooperativen Bundesstaates* gekennzeichnet, der sich kaum innerhalb der verfassungsmäßigen Formen (vgl. etwa Art 15a B-VG), umso stärker aber durch außerhalb der Verfassung stehende Einrichtungen und Verfahren ausdrückt, wie: Landeshauptmännerkonferenz, Landesamtsdirektorenkonferenz, Landesfinanzreferentenkonferenz, Konferenz der Regierungschefs der Alpenländer, Gemeinschaftsfinanzierungen und sonstige Absprachen mit dem Bund u.v.a.¹¹⁾. Die vorliegende Untersuchung konnte diese Eigenart des österreichischen Föderalismus — der sich kaum mit der Lage in andere Bundesstaaten vergleichen läßt — im großen und ganzen nur im Rahmen des *Landesberichtes*, nicht im Institutionenvergleich, zum Ausdruck bringen.

(3) Eine weitere Eigentümlichkeit des österreichischen Föderalismus — die nur historisch verständlich ist — liegt in der starken Stellung des *Landeshauptmannes*. Er ist Vorsitzender der Landesregierung — und als solcher Parteivorsitzender der Mehrheitspartei im Lande — Vorgesetzter aller Landesbeamten und gleichzeitig Chef der „*mittelbaren Bundesverwaltung*“, d.h. der Verwaltung des Bundes in den Ländern. Wenngleich er in der zuletzt genannten Funktion, die umfangmäßig weitaus den größten Teil der Tätigkeit der Lan-

9) Vgl. dazu FUNK, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung (1980).

10) Vgl. dazu: PERNTHALER, Bundesstaatsreform als kooperativer Einigungsvorgang, Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte, 1980, 132 ff.

11) Vgl. zu dieser föderalistischen Praxis in Österreich den jährlich herausgegebenen „*Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich*“, hg. vom Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck (1976 ff).

über der Landesstaatsgewalt, die als solche aus dem nationalen Föderalismus-system gar nicht ersichtlich sind und den föderalistischen Standard der Alpen-regionen (auch im Wege der italienischen Gebiete) in bestimmten Bereichen — etwa der Landwirtschaftspolitik — drastisch beeinträchtigen.

Im Prinzip gilt freilich auch hier nichts anderes als gegenüber nationalstaatlicher Zentralisation: Die Regionen des Alpenraumes müssen auch gegenüber supra-nationalen Ordnungsansprüchen auf ihrem föderalistischen Selbstbestimmungsrecht beharren und eine regionale Ordnung des Alpenraumes selbstständig gestalten können, die den Vorstellungen und Bedürfnissen ihrer Bewohner — und nicht ferner Planungsbükratien — entspricht.

dd) *Tirol*

(1) Wenn man das Land Tirol am „föderalistischen Standard“ mißt — bzw. zur Gewinnung eines solchen heranzieht — so bietet sich als erste methodische und praktische Schwierigkeit die *institutionelle Schwäche des Bundesstaates* dar, in dem dieser Gliedstaat steht. Vom Standpunkt der Kompetenzverteilung, der wichtigsten Staatsfunktionen und der finanziellen Ordnung sind die österreichischen Bundesländer *verfassungsrechtlich* heute in einen Zustand geraten, der die schon ursprünglich konzipierte zentralistische Tendenz der Bundesverfassung noch weit übersteigt⁷⁾. Man hat davon gesprochen, daß die ständige Kompetenzverschiebung zum Bund als eine „*schleichende Gesamtänderung*“ der Bundesverfassung in Richtung eines Einheitsstaates anzusprechen sei (ERMACORA), und daß das österreichische System im internationalen Vergleich kaum mehr als echter Bundesstaat qualifiziert werden könne. Vergleicht man die Formalkompetenzen der österreichischen Länder etwa mit den Zuständigkeiten der autonomen Provinz Südtirol⁸⁾, so erkennt man, daß sie sogar noch hinter den Befugnissen dieses Selbstverwaltungskörpers zurückbleiben.

Allerdings gibt dieser Vergleich der Formalkompetenzen nicht ganz das reale Bild der politischen und ökonomischen Selbständigkeit der österreichischen Länder wieder, weil dazu die inhaltlich unbegrenzte Ermächtigung der „Privatwirtschaftsverwaltung“ — d.h. des Staatshandelns in nichthoheitlichen Formen — tritt und die Länder auf dieser Grundlage ein breites Spektrum von Staatsaufgaben (insbesondere im Bereich der Kultur- und Wirtschaftsordnung) erbringen. Dazu kommt, daß die österreichischen Länder — wegen der historischen „Versteinerung“ der Bundeszuständigkeiten — über eine Reihe „moderner“ Kompetenzen wie Raumordnung, Umweltschutz, Energiewirtschaft, Sozialhilfe, Arbeitsmarktsicherung u.ä. verfügen, die sich schwer

7) Vgl. dazu Überblickshalber: ERMACORA, Österreichischer Föderalismus. Vom patriomonalen zum kooperativen Bundesstaat (1976); WEBER, Kriterien des Bundesstaates (1980).

8) Vgl. dazu Überblickshalber: MORSCHER, Land und Provinz. Vergleich der Zuständigkeiten der Autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer (1981).

waltung der österreichischen Bundesländer kaum vergleichbar. Methodisch gilt hier dasselbe wie für die Südtiroler Verwaltung: Der Vergleich muß sich hier auf das Aufzeigen von Unterschieden und Besonderheiten beschränken.

cc) *Bayern*

(1) Die Hauptschwierigkeit des Vergleiches Bayerns mit anderen Regionen des Alpenraumes liegt in seiner *Größe*, inneren Differenzierung und geographischen Lage. Man wird sich bei jedem Vergleich des Umstandes bewußt sein müssen, daß Bayern infolge seiner Größe wirklich *staatliche* Ordnungsprobleme aller Art zu lösen hat und alle Einrichtungen der Staatsfunktionen wie Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung hier Dimensionen haben, die mit anderen Regionen nicht vergleichbar sind. Es gibt hier eine eigene Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, eine ausgebaute Gerichtsorganisation, eine weitgehend dezentralisierte Verwaltungsorganisation und eine großräumige Wirtschafts- und Sozialordnung, die ganz andere räumliche und funktionelle Unterschiede und Ordnungsprobleme aufweist, als irgendeine europäische Vergleichsregion⁶⁾.

(2) Dennoch kann auf die Einbeziehung Bayerns in die Entwicklung eines alpenregionalen Föderalismus keinesfalls verzichtet werden. Das nicht nur aus politgeographischen Erwägungen, sondern weil damit die sehr typischen und für den europäischen Standard unabdingbaren Eigenarten des *deutschen Föderalismus* integriert werden können. Nirgendwo sonst gibt es etwa dieses System der wirksamen Mitregierung der Länder im Bund durch den Bundesrat, der verfassungsrechtlich institutionalisierten „Gemeinschaftsaufgaben“, der weit vorangetriebenen „Politikverflechtung“ und der starken Stellung der selbständigen Landesverwaltung in Bundesangelegenheiten. Außerdem bringt gerade Bayern ein Maß an politischem Föderalismus ein, das für die Alpenländer durchaus beispielhaften Charakter hat.

(3) Wie in anderen Vergleichsregionen ist auch in Bayern der Verwaltungsaufbau wenig geeignet, als alpenregionaler „Standard“ benützt zu werden. Die hier — nach weitgehenden Gebietsreformen — eingerichtete mehrstufige territoriale Selbstverwaltung mittlerer und höherer Ebenen hängt zweifellos mit der Größe und inneren Differenzierung des Landes (auch nach der historischen Entwicklung) zusammen und kann nur als Besonderheit dargestellt, aber kaum auf andere Regionen übertragen werden.

(4) Eine letzte Schwierigkeit des Föderalismus-Vergleiches liegt in der starken *internationalen Verflechtung* der deutschen Wirtschaftspolitik in den Europäischen Gemeinschaften und der militärischen Verteidigung in der NATO. Vor allem die zuerst genannte Verflechtung hat starke Bindungswirkungen gegen-

6) Die Region *Lombardia* wäre zwar von der Bevölkerungszahl (nicht vom Territorium) her vergleichbar, hat aber infolge des geringen Umfanges ihrer Autonomie viel weniger Staatsfunktionen und Verwaltungsorganisation als Bayern.

(1) Das Hauptproblem ist dabei die starke (historisch bedingte) *nationale Abgeschlossenheit* des schweizerischen politischen Systems nach außen. Jede Bemühung um transnationale Integration stößt hier auf grundsätzliche staatsrechtliche und staatspolitische Widerstände, die sich etwa in der immerwährenden Neutralität, aber auch in zwingenden Vorbehalten „nationaler“ Regierungspolitik und Souveränität zeigen, ohne darin aber abgeschlossen definiert zu sein.

So sehr diese Grundstruktur in der Zusammenarbeit der Grenzregionen zu beachten ist, muß man davon ausgehen, daß sie transnationale Integration keinesfalls absolut verhindert — Schweizer Kantone können sogar völkerrechtliche Verträge abschließen — und im ganzen gesehen zweifellos einer Entwicklung fähig ist, die stärker zur *regionalen* als zur *internationalen* Verflechtung tendiert. Prinzipiell sind im übrigen die hier hervorgehobenen Widerstände auch allen anderen nationalstaatlichen Systemen geläufig und müssen auch hier als — in Bewegung zu setzende — Schranken eines alpenregionalen Föderalismus beachtet werden.

(2) Eine nicht zu übersehende Schwierigkeit staatsrechtlicher und politologischer Vergleiche mit den Schweizer Kantonen liegt weiters in den sehr tiefgreifenden Besonderheiten ihres *Regierungssystems*: Die besonders weitgehenden Einrichtungen und Verfahren der direkten Demokratie, das Auseinanderklaffen zwischen juristischen Formen und politischer Staatspraxis — etwa im föderalistischen System, aber auch in der sog. „Konkordanzdemokratie“ —, die verwirrende föderalistische Parteienlandschaft, das ständige Lavieren mit Finanzausgleich und Transfers außerhalb der Verfassung und die merkwürdige Neigung zur (formalen) Zentralisierung aller wohlfahrtsstaatlichen, wirtschaftspolitischen und umweltgestaltenden Staatsfunktionen bei gleichzeitiger Dezentralisation ihrer Durchführung und vieles andere mehr ist dem Außenstehenden zunächst kaum erklärlich, geschweige denn als „föderalistischer Standard“ übertragbar. Dennoch: Ein genaueres Eingehen in die Besonderheiten des Regierungssystems zeigt, daß vieles auch hier europäischen Modellcharakter hat, anderes vergleichbar mit analogen Entwicklungen in allen europäischen föderalistischen Systemen ist und ein gewisser Teil an Einrichtungen und Verfahren eben unübertragbar, Wesensmerkmal des *Schweizer Kantons* — und keiner anderen Region der Welt — ist, worauf nur vergleichend hingewiesen werden kann. Dies gilt etwa für die starken Volksrechte ebenso wie für die typische Gewaltenfusion zwischen Gesetzgebung und Vollziehung im Schweizer Regierungssystem, die dem sog. „Ausschuß-(Konvents-)Regierungssystem“ entspricht und anderwärts nur auf Gemeindeebene vorkommt.

(3) Im Kanton Graubünden gilt schließlich als Besonderheit die überaus starke Stellung der *Gemeinden*, die als ursprüngliche Träger von Staatsgewalt angesehen werden und insbesondere auch Gesetzgebungsbefugnisse haben. Auch sonst ist die Verwaltung in diesem Kanton stark nach dem Selbstverwaltungsmuster dezentralisiert und etwa mit der stark zentralisierten Landesver-

aa) *Südtirol*

(1) Diese Region (autonome Provinz) ist zunächst schwieriger zu vergleichen, weil sie eine Autonomie im *dezentralisierten Einheitsstaat* besitzt und daher viele bundesstaatliche Prinzipien von vornherein nicht anwendbar sind. Daß dennoch ein Föderalismusvergleich sinnvoll und durchführbar ist, wurde bereits dargelegt.

(2) Darüber hinaus ist aber zu beachten, daß viele Einrichtungen und Garantien des Sonderstatutes für Südtirol nur verständlich sind als *Schutzbestimmungen einer ethnischen Minderheit* und daher von vornherein schwergewichtig auf Schutz der Sprache, Bildung (Schulwesen), Kultur und soziale Sicherung der Volksgruppe abgestellt sind. Von manchen dieser Garantien wird man zur Entwicklung eines allgemeinen föderalistischen Standards abstrahieren müssen (etwa: Bestimmungen über ethnischen Proporz), andere haben aber wiederum beispielgebende Bedeutung auch für bundesstaatliche Systeme und müssen daher sehr wohl in den alpenregionalen „Standard“ aufgenommen werden.

(3) Eine weitere Schwierigkeit liegt in der sehr abweichenden Verwaltungsstruktur Südtirols: Sowohl die *Organisation* der Landesverwaltung, als auch die Entscheidungsbefugnisse der politischen Spitzenfunktionäre und ihr Verhältnis zu den „Ämtern“ und Beamten weichen erheblich von den Verhältnissen in anderen Vergleichsregionen ab. Auch ist der Einfluß von *Staatsbehörden* und *Sonderverwaltungen* größer als irgendwo anders. Die vorliegende Untersuchung hat daraus und aus ähnlichen Besonderheiten in anderen Regionen die Konsequenz gezogen, daß für die Verwaltungsorganisation gegenwärtig kaum übergreifende Standards zu entwickeln sind und daß hier das Schwergewicht auf den *Bericht* und die *Gegenüberstellung* von verschiedenen Modellen föderalistischer Verwaltungsorganisation zu legen ist.

(4) Trotz dieser prinzipiellen Unterschiede ist die Einbeziehung Südtirols in den Prozeß der Entwicklung eines europäischen föderalistischen Standards wesentlich, weil diese Autonomie die so wesentliche Komponente des *Minderheitenschutzes* einbringt und in ihrer Integration verschiedenster staatsrechtlicher Systeme und Kategorien geradezu Modellcharakter für die gesamteuropäische Entwicklung des Regionalismus hat (dazu siehe den folgenden Abschnitt!).

bb) *Graubünden*

So vorbildlich der Schweizer Föderalismus für alle anderen bundesstaatlichen (dezentralisierten) Ordnungen auch sein mag, wirft seine *Integration* in einen übernationalen „Föderalismusstandard“ doch die schwierigsten Methodenprobleme auf, die im Falle des Kantons Graubünden geradezu paradigmatisch verstärkt hervortreten.

dd) *Die „modernen Staatsaufgaben“ als Vergleichsmaßstab*

Nichts wäre aber verfehlter, als die moderne regionalistische Entwicklung — in deren Gesamtstrom die Bildung eines föderalistischen Standards der Alpenländer steht — als eine restaurativ-traditionalistische Bewegung gegen die Entwicklung des modernen Staates zum Wohlfahrts-, Leistungs- und Umweltgestaltungsstaat zu sehen! Im Gegenteil: Wie sich aus der hier vorgelegten Untersuchung zum ersten Mal in voller Schärfe erweisen wird, geht die Entwicklung des Föderalismus in der Alpenregion eindeutig dahin, daß die Regionen und Kommunen immer mehr Aufgaben der Daseinsvorsorge, Raumplanung und Umweltgestaltung zu übernehmen haben und daß auch von den klassischen „nationalen“ Aufgaben — wie Kulturförderung, Wirtschafts-, Arbeitsmarktpolitik, Gesundheits- und Sozialpolitik, Verkehrserschließung und viele andere — *die Regionen* (und ihre Zusammenschlüsse) immer mehr Leistungen übernehmen oder zumindestens mitverantworten müssen. Ohne auf die Hintergründe dieser weltweiten Entwicklung eingehen zu können, sei auch an dieser Stelle klar ausgedrückt, daß die Gründe dafür sicherlich in den „Grenzen des Wachstums“ *zentralistischer* Leistungs- und Versorgungssysteme und den Vorzügen *dezentraler* („föderalistischer“) Leistungseinrichtungen liegen.⁵⁾

Da es bei der Beurteilung dieser öffentlichen Leistungssysteme nicht auf die staatsrechtliche Konstruktion ankommt (vergleiche etwa in dieser Hinsicht die unterschiedlichste Konstruktion von Sozialleistungen, Förderungen oder Versorgungsen oder die Unterscheidung von privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Organisation), sondern unter föderalistischen Gesichtspunkten allein ausschlaggebend ist, ob die Region oder zentrale Einrichtungen die Leistung erbringen, kann auch in diesem immer wichtigeren Bereich die Vergleichung von autonomen Regionen und Gliedstaaten ohne alle methodischen Bedenken erfolgen und ein übergreifender „föderalistischer Standard“ entwickelt werden.

b) *Regionale Besonderheiten*

Ein noch schwierigeres methodologisches Problem stellt sich dem Föderalismus-Vergleich durch staatsrechtlich-politologische Wesensmerkmale *einzelner* Vergleichsregionen, die für ihren Föderalismus jeweils bestimmend, aber auf andere Regionen keinesfalls übertragbar sind. Zur Illustration dieses — gerade für den Föderalismus bezeichnenden — Phänomens sei im folgenden auf einige dieser unübertragbaren *regionalen Besonderheiten* hingewiesen und der methodische Weg ihrer Integration im „Föderalismusstandard“ aufgezeigt.

5) Vgl. dazu: KOPP, Die Leistungsfähigkeit des Bundesstaates, in: WIESFLECKER/NOVAK/KOPP, Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich (1977) 57 ff.

Bundesstaates geprägt ist, sodaß dieser Staat weithin als Übergangsform oder Kompromiß zwischen Bundesstaat und Einheitsstaat gilt.

bb) *Vergleichbarkeit des „politischen“ Föderalismus*

Soweit der Föderalismus als *politische* Kategorie des Denkens und Handelns verstanden wird — nämlich als politische Lebensordnung und Wertvorstellung einer Gemeinschaft — ist sein Vorhandensein überhaupt nicht an den „Bundesstaat“ im juristischen Sinne geknüpft. Unter diesem Gesichtswinkel will Föderalismus die Autonomie und Eigenverantwortlichkeit der kleineren Gemeinschaften und ihre Integration in bestimmt strukturierte größere Gemeinschaften verwirklichen, wobei das Subsidiaritätsprinzip, gegliederte Demokratievorstellungen oder Kooperationsmodelle verschiedenster Art als „föderalistisch“ im eigentlichen Sinne angegeben werden, ohne daß es aber in entscheidender Weise auf die *juristische Form* der Verwirklichung dieser Postulate ankäme. Für die politologische Betrachtungsweise kann daher ein größeres Maß an Autonomie sehr viel „föderalistischer“ sein als eine Gliedstaatlichkeit ohne wichtige Kompetenzen und reale Unabhängigkeit von der Zentrale.

Auch unter diesem Gesichtspunkt scheint es daher methodisch ohne weiteres zulässig, einen übergreifenden *politikwissenschaftlichen* Standard des alpenregionalen Föderalismus zu entwickeln und daran Vergleichsregionen in verschiedensten staatsrechtlichen Gesamtbezügen zu messen, wenn sie — was vorausgesetzt wird — ein bestimmtes Minimum an regionaler Unabhängigkeit und Eigenständigkeit aufweisen und eine Vergleichung so sinnvoller Weise überhaupt möglich ist.

cc) *Die geschichtsräumliche Identität der Regionen als Basis des Vergleiches*

Die „Bedingung der Notwendigkeit“ eines föderalistischen Standards der Alpenregionen ist aber in einer noch hinter alle wissenschaftliche Bemühungen reichenden *historischen* Wurzel zu erkennen: Die hier verglichenen Regionen sind in ihrer Eigenart und politischen Identität historische und polit-geographische Einheiten („Länder“/„Stände“), deren naturräumliche, kulturelle, ethnische und ökonomische Voraussetzungen der Autonomie unabhängig von den zentralstaatlichen („nationalen“) Systemen begründet wurden, in denen sie heute stehen. Ihre Ansprüche auf Erfüllung des „föderalistischen Standards“ gründen daher auch nicht in den verschiedenartigen nationalstaatlichen Systemen, sondern treten diesen als *eigene* Ansprüche auf föderalistische Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechtes der in diesen Regionen lebenden Landesvölker und Volksgruppen gegenüber. Föderalismus ist insofern auch ein Prozeß der *Selbstfindung und der Neubelebung der alten Kulturlandschaften im Kern Europas als politische Einheiten der in ihnen lebenden Menschen*.⁴⁾

4) So grundlegend: KLECATSKY, Region und Landschaft, in: FS Hellbling (1980) 241 ff (mit zahlreichen Hinweisen).

II. Methode und Zielsetzung der Untersuchung

1. Die staatsrechtlichen und politologischen Voraussetzungen

a) *Bundesstaat und dezentralisierter Einheitsstaat*

Die Ermittlung eines „föderalistischen Standards“ und die Untersuchung der Vergleichsregionen nach diesem Maßstab setzen voraus, daß es „Föderalismus“ in allen diesen Regionen überhaupt gibt. Diese Annahme stößt unter den herkömmlichen staatsrechtlichen bzw. staatsrechtlichen Gesichtspunkten auf die erste Schwierigkeit, daß die italienischen Alpenländer Regionen eines *dezentralisierten Einheitsstaates*, die übrigen dagegen Gliedstaaten (mehr oder weniger ausgeprägter) *Bundesstaaten* sind. Ist ein Vergleich beider Systeme unter dem Gesichtswinkel des alpenregionalen Föderalismus methodisch überhaupt sinnvoll? Wenn ja, worauf beruht die Vergleichung angesichts dieser elementaren Systemunterschiede? Auf diese Fragen — die sich in abgeschwächter Form auch bei einem Vergleich der österreichischen Bundesländer mit Schweizer Kantonen oder deutschen Ländern stellen — soll im folgenden eingegangen werden.

aa) *Vergleichbarkeit der staatsrechtlichen Funktionen*

Voll vergleichbar miteinander sind zunächst die entscheidenden staatsrechtlichen Funktionen der betroffenen Regionen: Es bleibt — unter juristischen Gesichtspunkten — gleichgültig, in welchem staatsrechtlichen Gesamtsystem etwa bestimmte *Kompetenzen* einer Gebietskörperschaft zur Gesetzgebung oder selbständigen Verwaltung begründet sind, wenn sie inhaltlich und in ihrem rechtlichen Unabhängigkeitsgrad übereinstimmen. Daher können sich unter übereinstimmenden föderalistischen Zielsetzungen und Rechtsvorstellungen auch so extreme Gegenpositionen wie die Dezentralisationstheorie und die Souveränitätsteilungstheorie des Bundesstaates völlig treffen³⁾.

Es erscheint daher unter staatsrechtlichen Gesichtspunkten völlig legitim, dieselben rechtlichen Staatsfunktionen autonomer Körperschaften und Gliedstaaten — z.B. Gesetzgebung, Verwaltung, Kompetenzkataloge, Staatsaufsicht, Finanzausgleich — miteinander zu vergleichen und daraus einen gemeinsamen „föderalistischen Standard“ zu entwickeln. Dies umso mehr, als nach Auffassung vieler Rechtswissenschaftler zwischen Bundesstaat und dezentralisiertem Einheitsstaat ohnedies kein Wesensunterschied, sondern nur graduelle Unterschiede der Autonomie bestehen und die österreichische Verfassung und Verfassungswirklichkeit weithin von diesem Denkmodell des

3) Vgl. dazu die Hinweise bei WEBER, Kriterien des Bundesstaates (1980) 65ff und die Bezugnahme von PERNTHALER, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (1980) 23 f auf die Dezentralisationstheorie von KELSEN und KOJA.

Maßstab — allgemein und vom Standpunkt der betreffenden Region — der in dieser Untersuchung zugrundegelegte „föderalistische Standard“ dient. Dabei wird besonderes Gewicht auch auf die Darstellung und Bewertung politischer *Entwicklungstendenzen* des Föderalismus im allgemeinen und in der jeweiligen Vergleichsregion gelegt.

- bb) Sodann werden Reformüberlegungen dargelegt, die gegenwärtig in den Vergleichsregionen auf nationaler oder regionaler Ebene erörtert werden und diese Reformüberlegungen selbst wiederum unter dem Gesichtswinkel des „föderalistischen Standards“ bewertet.
- cc) Schließlich wird dargelegt, welche Richtung die einzelnen isolierten Reformüberlegungen in den Vergleichsregionen — und ihren jeweiligen nationalen Gesamtsystemen — einschlagen müßten, um zu einer übergreifenden Reformbewegung in Richtung einer Harmonisierung föderalistischer Institutionen und Begriffe *im Alpenraum* zu führen. Es wird sich erweisen, daß für eine derartige föderalistische Integration die einzelnen nationalstaatlichen Föderalisten einen zusätzlichen *Systemgesichtspunkt* neu einführen bzw. beleben müßten, der bisher nirgends als solcher erkannt wurde:

An die Seite des im *nationalen* Bezugssystem unabdingbaren Gesichtspunktes der Bedachtnahme auf die *nationale* Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse muß im alpenregionalen Bezugssystem die Bedachtnahme auf *regionale Verflechtung und Harmonisierung* treten. Föderalismus ermöglicht durch seine Achtung und Wahrung regionaler Eigenständigkeit im Rahmen übergreifender Gesamtsysteme *prinzipiell* auch die Verwirklichung dieses neuen transnationalen Regionalismus. Föderalismus ist daher geradezu die unabdingbare „Lebensform“ der neuen alpenregionalen Integration geworden. Dies zum ersten Mal *theoretisch* in voller Deutlichkeit dargestellt zu haben, ist der Anspruch der vorliegenden Untersuchung. Welches methodische Rüstzeug sie dafür erst arbeiten mußte, welche schwierigen staats- und rechtstheoretische Überlegungen, wieviel Abwägungen widersprechender Systemgesichtspunkte hinter ihren oft lapidaren Ergebnissen stecken, soll im folgenden wenigstens ansatzweise aufgezeigt werden.

Aus darstellungsökonomischen Gründen wurde für den Vergleichsteil der Weg *tabellarischer Übersichten* gewählt, weil es hier vor allem auf die *Synopse*, das heißt das überblickshafte Erfassen der Ähnlichkeiten und Unterschiede im föderalistischen Standard der Alpenländer ankommt. Hinter den oft holzschnittartig für den Vergleich vereinfachten Begriffen und Kategorien der Tabellen stecken — in der endgültigen Gestalt nicht mehr wahrnehmbare — monatelange Untersuchungen winzigster Detailfragen und viele wieder verworfene Ansätze der graphischen Darstellung komplizierter Zusammenhänge und Verfahren.

Trotz der damit verbundenen Reduktion auf relativ einfache Begriffe und grobe Vergleichsmaßstäbe kann die vorgelegte Synopse auch wissenschaftlichen Ansprüchen genügen, weil sie auf sorgfältigen *methodischen* Erwägungen beruht (dazu siehe unten) und größten Wert auf Richtigkeit der Informationen legt. Nur ist dabei zu beachten, daß die Intention der in sich durchaus eigenständigen „Informationen“ in diesem Teil der Untersuchung nicht primär im Erfassen der Einzelregionen, sondern des *Gesamtraumes* — eben in der „Synopse“ — liegt. Ohne diese integrative Schau des *Gesamtbildes* des föderalistischen Zustandes im Alpenraum — welche bis zu dieser Untersuchung noch nirgends versucht wurde — kann eine Weiterentwicklung im Sinne eines echten alpenregionalen Leitbildes des Föderalismus nicht einmal gedacht, geschweige denn verwirklicht werden.

Aber auch dem föderalistischen Standard der Einzelregionen leistet die notwendige Reduktion der Synopse auf das Wesentliche unschätzbare Dienste: Es wird daraus gleichsam der *elementare Grundriß* des Föderalismus sichtbar, dessen einzelne Elemente aufeinander so angewiesen sind, daß keines fehlen kann, ohne eine entscheidende Schwächung des föderalistischen Gesamtsystems zu bewirken.

Da Föderalismus hier als *Lebensform* einer politischen Gemeinschaft aufgefaßt wird, bedeutet die in der Synopse erzielte *Anschaulichkeit* des föderalistischen Standards schließlich auch die Gewähr dafür, daß er im föderalistischen Leben der Völker des Alpenraumes Wirklichkeit wird — indem er von jedermann erfaßt wird — und so die wissenschaftliche Bearbeitung der realistischen und pragmatischen Grundstruktur des Föderalismus verbunden bleibt. Dies ist aber das Kernanliegen der vorliegenden Untersuchung.

c) *Föderalismusreform*

In einem letzten Hauptstück der Untersuchung wird der elementar *politische* Charakter des Föderalismus als Ansatzpunkt des Systemvergleiches genommen: Ein „föderalistischer Standard“ wäre in sich widersprüchlich, würde er nicht die oben dargelegte, wesentlich *dynamische* Komponente dieses Ordnungsprinzips als Ansatz permanenter Wandlung und Staatsreform mit erfassen.

- aa) Unter diesem Gesichtswinkel werden die zuvor angeführten institutionellen Kernbereiche des Föderalismus zunächst *rechtspolitisch bewertet*, wobei als

zünftigster Weise über alle Realitätsbezüge von derzeitigen Grenzen, staatsrechtlichen Gliederungen und anderen politgeographischen Gegebenheiten hinwegsetzen. Von derartigen Föderalismusstudien will sich die vorliegende Untersuchung bewußt abheben, wobei ihr die dadurch gezogenen Grenzen häufig sehr drastisch bewußt werden.

4. Föderalismus als Zustand, Institution und politische Zielsetzung

Der „föderalistische Standard“ der Alpenländer soll — entsprechend der Vielschichtigkeit dieser Ordnungskategorie — in dieser Untersuchung für alle vier Vergleichsregionen jeweils in *drei verschiedenen Systemzusammenhängen* ermittelt werden, deren Schema wie folgt lautet:

a) *Länderberichte*

Hier wird zunächst der „föderalistische Standard“ — mit den oben dargelegten einzelnen wesentlichen Untersuchungsmaßstäben („Elemente“) — für die *einzelne Vergleichsregion* als geschlossener Zustandsbericht tatsächlicher Verhältnisse und rechtlicher Einrichtungen (Verfahren) dargelegt werden. Der Systembezug ist also hier die jeweilige nationale Rechtsordnung bzw. die gesellschaftlich-politische und ökonomische Gesamtsituation der betreffenden Region. Diese Betrachtungsweise ist als *Grundlage* für alle weiteren Untersuchungen ganz unentbehrlich, weil sie allein das reale bzw. rechtlich zutreffende Bild des föderalistischen Zustandes in den einzelnen Regionen und damit zugleich im gesamten Untersuchungsraum vermitteln kann. Die vorliegende Untersuchung legt aber nicht nur aus diesem Grund, sondern auch im Hinblick auf ihren methodischen Grundansatz — *Realtypen* bestehender Zustände und Einrichtungen des Föderalismus im Alpenraum zu entwickeln — den größten Wert auf Zuverlässigkeit und Geschlossenheit der „Länderberichte“.

b) *Institutioneller Vergleich*

Seine zweite wesentliche Funktion erfüllt der „föderalistische Standard“ als Maßstab der Vergleichung der einzelnen Regionen untereinander. Daher werden in einem zweiten Hauptstück der Untersuchung an Hand von fünf wesentlichen Elementen des *verfassungsmäßigen Rahmens* des föderalistischen Systems die Zustände der einzelnen Vergleichsregionen einander gegenübergestellt. Diese fünf „Elemente“ sind in sich jeweils so umfassend und systematisch geschlossen, daß sie insgesamt das ganze institutionelle Gerüst des Föderalismus umfassen. Es sind dies im einzelnen folgende Vergleichsmaßstäbe:

- aa) Kompetenzen der Region und des Zentralstaates
- bb) Organisation der Region (einschließlich der Gemeindeorganisation)
- cc) Das demokratische System
- dd) Finanzverfassung und finanzielle Situation
- ee) Einrichtungen der Staatsaufsicht über die Region.

Im Sinne der Grundmaxime des ökonomischen Föderalismus ist damit ein *Konkurrenzmechanismus der Regionen* in Gang gesetzt worden — besonders deutlich sichtbar an Hand der Bevölkerungsbewegung und aller regionaler ökonomischer Wohlstandskriterien — der bereits akute Fragen der „*Grenzen des Wachstums*“ der alpenregionalen Volkswirtschaften heraufbeschwört. Darauf wird im Zusammenhang mit der Wirtschaftsplanung, aber auch des überökonomischen „*Leitbildes für die Alpen*“ näher einzugehen sein.

3. Der räumliche Untersuchungsbereich: Die „Alpenländer“

- a) Die vorliegende Untersuchung will in realtypischer Weise den Föderalismus im Gesamtbereich der in der „*Arbeitsgemeinschaft Alpenländer*“ bzw. der „*Euregio Alpina*“ zusammengefaßten Regionen²⁾ erfassen. Diese Regionen gehören vier staatlichen Gesamtordnungen — Österreich, Italien, Schweiz und Deutschland — an, von denen wiederum drei Bundesstaaten unterschiedlicher Struktur und eine ein besonders stark dezentralisierter Einheitsstaat ist. (Auf die damit verbundenen *methodischen* Probleme des Vergleiches wird unten näher eingegangen). Aus darstellungsökonomischen Gründen wird der Hauptvergleich an Hand von vier Einzelregionen geführt, die je einem der angeführten Staatsverbände angehören, nämlich:

- aa) Land *Tirol*
- bb) *Südtirol* (Provinz Bozen)
- cc) Freistaat *Bayern*
- dd) Kanton *Graubünden*

Die übrigen Regionen der Arge Alp werden nur in ihren *landeskundlichen* Besonderheiten in einem besonderen Exkurs behandelt, weil ihre staatsrechtliche Stellung und die übrigen oben dargelegten föderalistischen Elemente weitgehend — zumindest in realtypischer Abstraktion — mit den vier herausgegriffenen Vergleichsregionen übereinstimmen.

- b) Mit dieser, klar an bestehende regionale und staatliche territoriale Strukturen anknüpfenden Untersuchungsmethode soll gleichzeitig der Föderalismus im Alpenraum als *realwissenschaftlich-raumbezogene politische Ordnung eines konkreten Gebietes* verstanden werden, die historisch-politischer Realität und Identität — und nicht als abstrakte Modellvorstellung freischweifender theoretischer Konstruktion — entspricht. Daran festzuhalten erschien deshalb wesentlich, weil es im Zusammenhang mit dem Thema „Europäischer Föderalismus“ und „Europäischer Regionalismus“ eine Fülle von „theoretischen“ Modellen, Konstruktionen und Neugliederungsvorschlägen gibt, die sich in groß-

2) Das sind in der *Arge Alp*: die Länder Vorarlberg, Tirol und Salzburg, der Freistaat Bayern, die autonomen Provinzen Bozen und Trentino, die Region Lombardia und die Kantone Graubünden und St. Gallen; in der *Euregio Alpina* zusätzlich das Land Steiermark.

Einrichtungen der *regionalen Kooperation*, welche die einzelnen Staatsverfassungen zur Verfügung stellen oder die sich darüber hinaus auf der Ebene politischer Zusammenarbeit entwickelt haben. Ausschlaggebend wird dabei nicht nur die theoretische oder rechtsformale Möglichkeit, sondern der tatsächliche Stand der Zusammenarbeit bzw. der Verflechtung regionaler Regierungs- und Verwaltungsstellen sein. Die Rückwirkungen dieses „kooperativen Föderalismus“ auf die regionale Selbständigkeit und das politische System der Regionen (insbesondere den demokratischen Prozeß) werden zu beachten sein.

f) *Ökonomischer Föderalismus*

So wie die Beziehungen des modernen Staates zur Wirtschaft überhaupt zum „existentiellen“ Kriterium der politischen Ordnung als ganzes geworden sind, steht und fällt regionale Autonomie heute mit der Fähigkeit, die regionale Wirtschaftsstruktur zu steuern und zu gestalten. Föderalismus hat daher in der gegenwärtigen Lage der Staatswesen schwergewichtig auch eine polit-ökonomische Dimension gewonnen, die im Rahmen des zu untersuchenden „föderalistischen Standards“ besonders analysiert und gewichtet werden muß.

Es müssen in diesem Zusammenhang nicht nur die *Rechte* der Regionen auf autonome Gestaltung ihrer ökonomischen Ordnung gewürdigt werden, wie z.B. die wirtschaftliche Strukturpolitik, Arbeitsmarktförderung, Investitionslenkung, Handels-, Gewerbe-, Industrie- und Landwirtschaftspolitik, Infrastrukturförderung u.v.a. Es müssen schwergewichtig auch die *praktischen* Möglichkeiten der Wirtschaftslenkung durch die Regional- und Kommunalbudgets (Förderungen, öffentliche Aufträge, Kreditaktionen, Zinsenverbilligungen, Investitionen usw.), durch regionale und kommunale Wirtschafts- und Versorgungsunternehmen und besondere Förderungsträger (Fonds, Gesellschaften, Banken u.ä.) beachtet werden. Schließlich ist hervorzuheben, daß auch umfassende oder territorial begrenzte Raumplanungen, allgemeine wirtschaftliche Entwicklungsplanungen oder Fachplanungen für einzelne Wirtschaftsbereiche wichtige ökonomische Steuerungsinstrumente sind, die den Regionen (Gemeinden) zur Verfügung stehen können.

Umgekehrt sind aber auch die schwerwiegenden *Abhängigkeiten* zu beachten, die regionalen Wirtschaftsordnungsinstrumenten aus den Bedingungen zentralstaatlicher und überstaatlicher Währungs-, Wirtschafts-, Steuer- und Konjunkturpolitik erwachsen. Häufig besteht regionale Wirtschaftspolitik schwergewichtig darin, die ärgsten ökonomischen Krisenfolgen im regionalen Raum abzuwehren oder abzumildern, die aus diesen zentralen und überstaatlichen wirtschaftspolitischen Determinanten entstehen.

Es sind nicht zuletzt die spektakulären Erfolge der Alpenregionen in dieser polit-ökonomischen Dimension, welche das Bild des modernen alpenregionalen Föderalismus als besonders attraktive politische Lebensordnung — auch im Vergleich zu anderen Regionen der jeweiligen Staatsverbände — geprägt haben.

- c) *Die Mitgliedschaft in der ARGE ALP und in der EUREGIO ALPINA* bedeutet für die Provinz Bozen eine große Teilhabe an der alpenländischen Kooperation und bringt eine bedeutsame internationale Integrationsfunktion Südtirols mit sich.
- d) *Das Accordino* bringt eine wirtschaftliche Integration der Provinzen Bozen, Trient und Tirol und Vorarlberg. Trotz der österreichischen Assoziationsverträge mit der EWG hat dieses Wirtschaftsabkommen immer noch beträchtliche Bedeutung für die regionalen Landwirtschaftsexporte und -importe.

3. Kooperation mit der Zentrale („kooperativer Föderalismus“)

Von einer echten Kooperation im Sinne einer Gleichrangigkeit zwischen Bozen und Rom kann angesichts des italienischen Verfassungsaufbaues nicht die Rede sein. Der Provinz ist jedoch bei einer Reihe von Maßnahmen ein Zusammenwirken mit der Zentrale in Form von Antragsrechten, Stellungnahmen, Bemerkungen und Einsprüchen, beratendem Stimmrecht usw. rechtlich gewährleistet.

VI. Wirtschaftsförderung und Wirtschaftslenkung

Die Wirtschaftsgesetzgebung ist hauptsächlich beim Zentralstaat angesiedelt, doch setzt die Provinz im Rahmen des Sonderstatuts Maßnahmen von zentraler Bedeutung für die regionale Wirtschaft.

1. Maßnahmen am Arbeitsmarkt

Die Landesregierung hat beim Präsidium des Landesausschusses ein eigenes „*Amt für Arbeitsmarkt*“ eingerichtet, das neben Aufgaben der Arbeitsmarktforschung vor allem die Arbeitsvermittlung wahrnimmt. Dazu kommen Maßnahmen (vor allem finanzielle Unterstützungen) zur beruflichen Ausbildung und Arbeitsmarktforschung (1980 - 2.504 Millionen Lire). Wichtig ist auch die Lehrlingsförderung durch Beihilfen, Schulbauten und Zuschüsse an Betriebe, die Lehrlinge ausbilden.

2. Maßnahmen für die Industrie

Neben allgemeiner Industrieförderung durch Studien (Kurse, Beratung, Werbung usw.) wurden eine Reihe von industriefördernden Maßnahmen getroffen. Durch

mistische Zugeständnisse rückgängig gemacht werden (z.B. sanitäre und veterinäre Grenzkontrolle, Arbeitsschutz etc.) oder Provinzialgesetze wegen „Kompetenzüberschreitung“ zurückverwiesen werden usw.

Die politischen Beziehungen zur Zentrale sind auch durch die politischen Verhältnisse in Italien überhaupt gekennzeichnet. Da die grundlegenden Bestimmungen über die wirtschaftlichen und sozialen Reformen im Staate eine bindende Grenze für die Ausübung der autonomen Befugnisse darstellt, ist das politische Coleur der Zentralregierung auch für die provinziale Politik von bedeutendem Interesse.

V. Kooperationsformen und -einrichtungen

1. Regionale Zusammenarbeit innerhalb der Staatsgrenzen

Entsprechend der Struktur Italiens als dezentralisiertem Einheitsstaat, in dem die politischen und juristischen Bemühungen noch primär auf die *Herstellung* der regionalen Autonomie gerichtet sind, ist der Stand der inneritalienischen Kooperation noch nicht sehr weit fortgeschritten.

Weder die italienische Verfassung noch das Autonomiestatut räumen der Provinz hoheitliche Kooperationsbefugnisse ein.

Die *informelle Kooperation* spielt sich hauptsächlich durch Informationsaustausch, Kontaktgespräche und informelles Abstimmen der politischen Vorgangsweise ab (vor allem bei transregionalen, Verkehrs-, Energie- oder Wirtschaftsprojekten).

2. Kooperation auf zwischenstaatlicher Ebene

Die Provinz hat keine Befugnis zu hoheitlicher Kooperation mit dem Ausland. An *nichthoheitlicher Kooperation* nimmt die Provinz Bozen jedoch in beachtlichem Ausmaß teil:

- a) *Das Kontaktkomitee* setzt sich aus Politikern und Experten von Nord- und Südtirol zusammen und soll regionalpolitische Entscheidungen von Nord- und Südtirol koordinieren.
- b) *Das Treffen der Landtage Nord- und Südtirols* findet jährlich statt und soll neben der Demonstration der Landeseinheit auch wichtige Fragen regionaler Zusammenarbeit regeln.

3. Die Wirtschaftsstruktur

Die Wirtschaftsstruktur Südtirols ist durch einen Umschichtungsprozeß vom Primär- zum Sekundär- und Tertiärbereich gekennzeichnet.

Eine Aufschlüsselung der wichtigsten Bereiche nach dem BIP bzw. Beschäftigungsanteil ergibt:

1. Land- und Forstwirtschaft	9,1 % bzw. 12,1 %
2. Verarbeitendes Gewerbe und Bergbau	18,8 % bzw. 22,6 %
3. Baugewerbe	8,7 % bzw. 8,5 %
4. Warenproduzierendes Gewerbe	32,2 % bzw. 32 %
5. Handel	9,7 % bzw. 13,7 %
6. Fremdenverkehr	15,9 % bzw. 10 %
7. Öffentliche Verwaltung	9,4 % bzw. 14,3 %

(Quelle: L.E.P. I und II)

Kennzeichnend ist die starke Verflechtung der wirtschaftlichen Bereiche. So erhält die Landwirtschaft die Kulturlandschaft für den Fremdenverkehr, von dem wiederum Baugewerbe und Handel zu 30 - 40 % abhängen.

4. Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Bevölkerung („demokratischer Standard“)

Der demokratische Standard Südtirols entspricht in etwa dem der anderen Mitgliedsländer der ARGE ALP und ist durch den Begriff „repräsentative Parteiendemokratie“ vielleicht am besten gekennzeichnet. Die Existenz einer Vielzahl von politischen Parteien, wovon neun im Landtag vertreten sind, ist hervorstechendstes Merkmal der demokratischen Struktur Südtirols.

Hervorzuheben ist ferner die hohe Wahlbeteiligung bei Landtags- und Gemeinderatswahlen, das große Interesse an Wahlkundgebungen u.a. Der Volksinitiative zur Erlassung von Provinzialgesetzen kommt angesichts der intensiven parlamentarischen Tätigkeit des Landtages eine eher geringe Bedeutung zu, auch wurde das Institut der Volksabstimmung auf Provinz- und Gemeindeebene bisher kaum genutzt.

5. Politische Beziehungen zur Zentrale

Das Verhältnis Südtirol-Rom ist vor allem durch das Ringen um die Durchführung des „Pakets“ gekennzeichnet, wobei eine völlige Erfüllung aller Punkte des „Pakets“ immer noch nicht erreicht werden konnte. Der Kampf um die Autonomie spielt sich gegenüber der Zentralregierung und dem Zentralparlament als Auseinandersetzung um Detailfragen ab, wobei es immer wieder vorkommt, daß autono-

Daneben bestehen eine Reihe von *Berufskammern*: Ärztekammer, Tierärztekammer, Apothekerkammer, Rechtsanwaltskammer, Ausschuß der Notariatskammer von Bozen, Kammer der Handelsdoktoren und Wirtschaftsberater, Journalistenkammer, Architektenkammer, Ingenieurkammer, Berufskammer der Agronomen und Forstwirte, Geometerkollegium, Kollegium der Ragonieri und Wirtschaftsexperten, Kollegium der Fachingenieure.

c) *Genossenschaften*

Genossenschaften sind vor allem im Bereich der Südtiroler Landwirtschaft von großer Bedeutung. 1954 wurde der „*Landesverband Südtiroler landwirtschaftlicher Genossenschaften*“ als Dachverband gegründet. Daneben besteht — hauptsächlich als Warenvermittlungszentrale und Beratungsdienst — der „*Hauptverband Landwirtschaftlicher Genossenschaften*“.

Die einzelnen Genossenschaften sind in Fachverbänden zusammengefaßt (z.B. Verband der Kelterei-, der Obst- und Sennergenossenschaften, die Vereinigung der Südtiroler Viehzuchtverbände usw.) und vereinigen einen hohen Produktionsanteil von landwirtschaftlichen Gütern auf sich.

d) *Gewerkschaften*

Die Gewerkschaftsstruktur Südtirols spiegelt die ethnische Situation der Arbeitnehmer der Provinz wider. So bestehen neben dem *Autonomen Südtiroler Gewerkschaftsbund* (ASGB) eine Reihe von deutschsprachig organisierten Provinzialverbänden italienischer Gewerkschaften. Die wichtigsten Gewerkschaften sind:

ASGB	— Autonomer Südtiroler Gewerkschaftsbund
AGB	— Allgemeiner Gewerkschaftsbund, d.i. die deutschsprachige Sektion der CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro); Einheitsgewerkschaft; ihre horizontale Organisationsstruktur bilden die
AK	— Arbeiterkammern (Camera del Lavoro) provincial in Bozen, zonal in Brixen, Meran, Bruneck
SGK	— Südtiroler Gewerkschaftskammer; deutschsprachige Sektion der UIL (Unione Italiana de Lavoro)
SGB	— Südtiroler Gewerkschaftsbund; deutsche Sektion der CISL (Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori) in Südtirol
CISNaL	— Confederazione Italiana Sindacati Nationali Lavoratori

Daneben bestehen zahlreiche Fachgewerkschaften, die zum Teil in obige Organisationen integriert, zum Teil autonom sind (etwa die Südtiroler Autonome Buchdruckergewerkschaft).

IV. Politische Wirklichkeit

1. Parteien

a) *Im Landtag vertretene Parteien:*

SVP	—	Südtiroler Volkspartei
SPS	—	Sozialdemokratische Partei Südtirols
SFP	—	Südtiroler Fortschrittspartei
KPI/PCI	—	Kommunistische Partei Südtirols/Partito Comunista Italiano
NL/NS	—	Neue Linke/Nuova Sinistra
DC	—	Democrazia Christiana
PDU	—	Partei der Unabhängigen
PSI	—	Partito Socialista Italiano
PSDI	—	Partito Socialista Democratico Italiano
MSI-DN	—	Movimento Sociale Italiano - Destra Nazionale

- b) Daneben gibt es noch eine Fülle zum Teil rein italienischer Parteien, die auch in Südtirol agieren, landespolitisch jedoch nicht sehr bedeutsam sind: Partito Liberale Italiano; Partito Repubblicano Italiano; Concentrazione Italiana; Partito Popolare Trentino Tirolese; Arbeiterdemokratie/Democrazia Proletaria.

2. Verbände

a) *Die Handels-, Industrie-, Handwerks- und Landwirtschaftskammer*

Dabei handelt es sich um eine Körperschaft öffentlichen Rechts mit Sitz in Bozen. Die Kammer ist das zentrale Organ der Interessenvertretung der Südtiroler Wirtschaft und weist eine Gliederung in Sektionen (Handel, Verkehr, Transport, Fremdenverkehr usw.) und eine weitere Untergliederung in Fachkommissionen auf.

b) *Spezielle Interessensverbände*

Neben der oben (a.) angeführten „offiziellen“ Interessensvertretung der Südtiroler Wirtschaft haben sich noch eine Reihe von Verbänden auf Grundlage der Selbstorganisation zu spezieller Interessenvertretung gebildet: z.B.: Südtiroler Bauernbund, Industriellenvereinigung, Verband der christlichen Unternehmer Italiens (UCID), Südtiroler Hotelier- und Gastwirteverband, Handwerkerverband, Landesverband der Handels- und Fremdenverkehrsbetriebe. Die meisten dieser Verbände weisen neben provinziellen auch noch lokale Organisationseinheiten auf.

5. Die finanzielle Kontrolle durch den Zentralstaat

- a) Die oben (II.2.e.cc.) dargestellten Instrumente der Staatsaufsicht gelten auch für Maßnahmen finanziellen Charakters.
- b) Eine umstrittene Besonderheit im Haushaltsrecht Südtirols stellt die sogenannte „*Bilanz*“ - bzw. „*Haushaltsgarantie*“ (zugunsten der italienischen Sprachgruppe) dar (Art 84 Statut):

Auf Antrag der Mehrheit einer Sprachgruppe muß über die einzelnen Kapitel des Haushaltsvoranschlages der Provinz Bozen nach Sprachgruppen gesondert abgestimmt werden.

Die Haushaltskapitel, die nicht die Mehrheit der Stimmen jeder einzelnen Sprachgruppe erhalten haben, werden binnen drei Tagen einer aus vier Landtagsabgeordneten bestehenden Kommission unterbreitet; diese Kommission wird vom Landtag zu Beginn der Gesetzgebungsperiode für deren ganze Dauer mit paritätischer Zusammensetzung aus Vertretern der beiden stärksten Sprachgruppen gewählt.

Die im vorhergehenden Absatz genannte Kommission muß innerhalb von fünfzehn Tagen die endgültige Benennung der Kapitel festsetzen; ihre Entscheidung ist für den Landtag bindend. Die Entscheidung wird mit einfacher Mehrheit getroffen, wobei die Stimmen aller Abgeordneten gleichwertig sind. Wenn in der Kommission keine Mehrheit für einen Lösungsvorschlag erreicht wird, so übermittelt der Präsident des Landtages innerhalb von sieben Tagen den Entwurf des Haushaltsvoranschlages der Autonomen Sektion Bozen des RegVwGH, die innerhalb von 30 Tagen mit Schiedsspruch über die Benennung der nicht genehmigten Kapitel und über die Höhe entsprechenden Ansätze entscheiden muß.

- c) Finanzielle Maßnahmen und Ausgaben über 4.800.000 Lire (in besonderen Fällen auch schon geringere Summen) sind dem Rechnungshof zur Genehmigung vorzulegen. Dieses System der Vorwegkontrolle bremst die Effizienz von finanziellen Maßnahmen und führt oft zu langen Verzögerungen bei der Erfüllung finanzieller Verpflichtungen. (Siehe im einzelnen das R.D. v. 12.7.1934, Nr. 1214 über Organisation und Befugnisse des „Corte dei conti“).

- bb) *Kapitalumsatz oder Investitionsausgaben*: 290.566,9 Millionen Lire. Insgesamt betragen die Ausgaben im Kapitalumsatz oder Investitionsausgaben 41,4 % aller Ausgaben, während die laufenden Ausgaben 55,5 % betragen.
- cc) *Der 3. Titel der Ausgaben* von 0,2 % betrifft die Tilgung von Anleihen und Darlehen mit 1465 Millionen Lire.
- dd) Bei den *Sonderbuchführungen* sind Ausgaben von 19.150 Millionen Lire (d.s. rund 2,7 %) eingetragen.

4. Überblickshalber soll im folgenden die finanzielle Situation Südtirols an Hand des Haushaltes für das Jahr 1981 aufgezeigt werden:

a) *Die Einnahmen des Landes*

Der Gesamtbetrag der Einnahmen beläuft sich auf 700.125 Millionen Lire.
Die Aufteilung dieses Betrages in Haushaltstitel zeigt folgendes auf:

aa) *Haushaltsüberschuß* des vergangenen Haushaltes von 53.535 Millionen Lire.

bb) Einnahmen aus Landesabgaben, Beteiligung und Zuweisung staatlicher Abgaben:

Unter diesem 1. Titel der Einnahmen sind insgesamt 614.237,9 Millionen Lire eingetragen.

Der fixe Anteil, der dem Land aufgrund der Art 70 - 77 des Statuts zusteht, beträgt dabei 92,6 Milliarden Lire.

Der sog. „veränderliche Anteil“, der sich aus der Absprache gem. Art 78 Statut ergibt, beträgt 521,6 Milliarden Lire und setzt sich wie folgt zusammen:

Veränderlicher Anteil i.e.S.	166,3 Milliarden Lire
Lokalfinanzen	82,1 Milliarden Lire
Industrie	34,7 Milliarden Lire
Verschiedene staatliche Rahmengesetze	94,3 Milliarden Lire
Gesundheitswesen	144,2 Milliarden Lire

cc) Einnahmen aus Zuweisungen des Staates oder der Region usw. im Ausmaß von 3.769,0 Millionen Lire.

dd) Vermögenserträge, Erträge der Betriebe usw. erbrachten 8.600,0 Millionen Lire.

ee) Der 4. Titel — Veräußerung von Gütern, Kapitalzuwendungen usw. — weist 833,1 Millionen Lire aus.

ff) Unter „Darlehen und Anleihen“ wurden keine Einnahmen verbucht.

gg) Als Sonderbuchführungen scheinen 19.150,0 Millionen Lire auf.

b) *Die Ausgaben des Landes*

Die im Haushalt eingetragenen Ausgaben sind folgende:

aa) *Laufende Ausgaben* von 388.943,1 Millionen Lire. Darunter fallen alle Ausgaben für den Betrieb der Landesämter und -schulen, die Ausgaben für Lokalfinanzen, für kulturelle Tätigkeiten, Schulfürsorge und Wohlfahrt und vor allem für das Gesundheitswesen. Letztere machen fast 40 % aller laufenden Ausgaben aus.

dd) *Der Verfassungsgerichtshof*

Sowohl gegen staatliche Gesetze als auch gegen sonstige staatliche Akte, die einen Einbruch in die regionalen Kompetenzen bedeuten, kann die Region Klage vor dem Verfassungsgericht erheben.

Der VerfGH ist auch kompetent, regionale Gesetze, die vom Staat beeinträchtigt werden und einem Beharrungsbeschluß unterzogen wurden, auf ihre Kompetenzmäßigkeit hin zu prüfen.

III. Finanzielle Situation

1. Eine *Steuerhoheit* kommt der Provinz Bozen *nicht* zu.
2. Die einzige *Landessteuer* wird aus den Gebühren für die Benützung öffentlichen Luftraumes und öffentlicher Bodenfläche erhoben (1979: 11 Millionen Lire).

3. Der VI. Abschnitt des Statuts regelt die Finanzen der Region und der Provinzen. Das Statut sieht dabei als Haupteinnahmequelle die Beteiligungen an bzw. Abtretungen und Zuweisungen von staatlichen Steuern, Abgaben und Gebühren vor. Das Statut zählt im einzelnen die prozentuellen Quoten auf, die Südtirol von den einzelnen Abgaben zufallen. Das relativ klare Bild wurde aber inzwischen durch die neue italienische Steuergesetzgebung weitgehend zerstört. Es wurde eine große Zahl der im Statut angeführten Steuern beseitigt oder verändert. Dafür wurden Ersatzbeträge zuerkannt und durch Gesetz Sonderbeiträge zugewiesen.

Zum größten Teil wird das Land Südtirol durch zwei gesetzlich festgelegte Zuweisungen des Staates in den Stand gesetzt, die autonomen Befugnisse auszuüben, und zwar:

- Durch die Überweisung des gesamten Betrages oder eines Anteiles an bestimmten Steuern und Gebühren, die in Südtirol eingehoben werden (Art 70, 71, 75, 76, 77 Statut).
- Durch einen jährlich zusammen mit der Zentralregierung festzusetzenden, veränderlichen Anteil an dem in Südtirol eingehobenen Ertrag der übrigen Steuern und Gebühren (Art 78 Statut). Bei der Festsetzung dieses Anteiles werden — auf der Bemessungsgrundlage von Bevölkerung und Fläche — auch die Ausgaben für die allgemeinen Aufwendungen des Staates berücksichtigt, die im übrigen Teil des Staatsgebietes auf denselben Sachgebieten verfügt werden.

Proportio gilt für die demokratische Zusammensetzung der Gemeinderäte und der Gemeindeausschüsse.

e) *Das Verhältnis der Provinz Bozen zum italienischen Zentralstaat*

aa) *Allgemeines*

Das Verhältnis der Provinz Bozen zum italienischen Zentralstaat läßt sich mit dem Begriff „*Dezentralisation*“ umschreiben. Die Autonomie und ihr Umfang sind staatsgesetzlich geregelt und können durch Staatsgesetz *juristisch* beliebig erweitert, eingeschränkt, ja gar aufgehoben werden.

bb) *Das Verhältnis des autonomen Rechts zum staatlichen Recht*

Art 117 Verf. bestimmt, daß die regionalen Gesetze sich „im Rahmen der von den Staatsgesetzen festgelegten Grundsätze“ bewegen müssen und „mit dem staatlichen Interesse und mit jenem anderer Regionen nicht in Widerspruch stehen“ dürfen. Art 4 Statut sieht noch weitere Begrenzungen regionaler Gesetzgebung vor: Die Übereinstimmung mit der Verfassung und den Grundsätzen der Rechtsordnung des Staates, die Achtung der internationalen Verpflichtungen und die grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik. Daneben sind eine Reihe von Provinzialgesetzen an den Rahmen staatlicher (Grundsatz-)Gesetze gebunden. Zur Überwachung der Einhaltung dieser Grenzen ist der Verfassungsgerichtshof in Rom berufen. Das Verwaltungshandeln ist in ein System von Staatsaufsichtsmaßnahmen eingebettet, wobei der *Regierungskommissär* und der *Kontrollausschuß* die wichtigsten Einrichtungen der zentralstaatlichen Kontrolle sind.

cc) *Die Einrichtungen der Staatsaufsicht*

- (1) Die *Gesetzgebung der Region* unterliegt einer präventiven Kontrolle. Jedes Gesetz ist an den Regierungskommissar zu senden. Die Regierung in Rom kann Widerspruch erheben, was die Zurückverweisung des Gesetzes ans regionale Parlament zur Folge hat. Bei einem etwaigen Beharrungsbeschluß geht die Entscheidungskompetenz auf den VerfGH oder das nationale Parlament über.
- (2) Im Falle eines Verfassungsbruches oder sonstiger schwerer Rechtsverletzungen kann die Zentralregierung das Regionalparlament auffordern, den Ausschuß abzusetzen. Das Parlament selbst kann durch ein Dekret des Staatspräsidenten aufgelöst werden.
- (3) Auch das gesamte Verwaltungshandeln unterliegt einer präventiven Staatsaufsicht. Für den Staat nimmt der *Regierungskommissär* die Aufsicht über die übertragene Verwaltung wahr. Ein *Kontrollausschuß*, dem neben dem Regierungskommissär auch Richter des Rechnungshofes angehören, prüft die Rechtmäßigkeit provinzieller Administrativakte.

heitsprinzips) durch Regionalrats-, Landtagsabgeordnete oder Gemeinderäte (Art 92 Statut); die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit einer Einschreibungsverweigerung in den Schulen der Provinz Bozen (Art 19 Abs 3 Statut); die Aufhebung einer vom LT aufgrund verfehlter politischer Erwägungen beschlossenen Gleichstellung eines deutschen Gewerkschaftsbundes (Art 9 Dekret d. Präs. d. Republik v. 6.1.1978, Nr. 58).

Die zur Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit notwendigen Vorschriften hätten bis zum 20.1.1974 erlassen werden sollen, was aber bis heute noch nicht geschehen ist. Die Region Trentino-Südtirol ist sohin die einzige italienische Region ohne RegVwGH.

d) *Die demokratische Struktur*

aa) *Allgemeines*

Die italienische Verfassung bekennt sich in Art 1 zum demokratischen Prinzip. Art 48 normiert allgemein das demokratische Wahlrecht, Art 49 das freie Recht der Parteigründung. Diese Rechte gelten auch für die Provinz Bozen. Sowohl der Landtag als auch die Gemeindeführung sind demokratisch durch Wahlen legitimiert. Daneben weisen noch weitere Organe (Landesausschuß, LH, ein Teil der Richter des RegVwGH) mittelbare demokratische Legitimation auf.

Weiters nimmt die Südtiroler Bevölkerung als Teil des italienischen Volkes an den Wahlen zum Zentralparlament, Volksabstimmungen etc. teil.

bb) *Die Wahlen zum Landtag*

Der LT setzt sich aus den Mitgliedern des Regionalrates dieser Provinz zusammen. Die 34 Abgeordneten werden nach dem Verhältniswahlssystem in allgemeiner, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt (Art 25 Statut). Voraussetzung des aktiven Wahlrechtes ist eine mindestens vierjährige ununterbrochene Ansässigkeit im Gebiete der Region, wobei für die Eintragung ins Wählerverzeichnis die Gemeinde maßgeblich ist, in der er während der vier Jahre länger ansässig war (Art 25 Statut).

Die Kandidaten müssen vor der Wahl ihre Sprach-(Volks-)gruppenzugehörigkeit erklären (Art 20 WahlG). Art 62 Statut garantiert den Ladinern auf jeden Fall mindestens ein Mandat.

cc) *Direkt demokratische Einrichtungen*

Art 71 und 75 ital. Verfassung sehen als direkt demokratische Einrichtungen die Volksinitiative und die Volksbefragung vor. Art 60 Statut sieht Volksbegehren und Volksabstimmung über Regional- und Landesgesetze vor.

dd) *Die Wahlen zum Gemeinderat*

Art 63 Statut übernimmt die Bestimmungen des aktiven Wahlrechtes für den LT auch für die Wahlen zum Gemeinderat. Auch das Prinzip des ethnischen

Die Neuordnung der Südtiroler Verwaltung soll mit einem weiteren Gesetz abgeschlossen werden: In dieser zweiten Phase sollen vor allem die Abteilungen und die Generaldirektionen einer Reorganisation unterzogen werden.

bb) *Das Proporzsystem*

Das Prinzip des ethnischen Proporz bei der Stellenbesetzung ist eines der politisch wichtigsten Kennzeichen von Südtirols Verwaltung. Der zahlenmäßige Bestand des Verwaltungspersonals soll unter den Sprachgruppen im Verhältnis zu ihrer Stärke aufgeteilt werden. Das Proporzsystem gilt auch bei den staatlichen und halbstaatlichen Stellen (etwa AGIP, ENEL, RAI, Banca d'Italia, Rotes Kreuz usw.).

Keine Berücksichtigung findet der ethnische Proporz im Bereich der Streitkräfte, aber auch des gehobenen Dienstes der Zivilverwaltung des Inneren, für die Bediensteten der Sicherheitspolizei und für die Verwaltungsbediensteten des Verteidigungsministeriums.

cc) *Beiräte und Kommissionen*

Dabei ist eine schwer überblickbare Fülle zu konstatieren. Besondere Bedeutung kommt dem Landwirtschafts- und Sozialbeirat zu, der sozialpartner-schaftliche Aufgaben zu erfüllen hat.

Im kulturellen Bereich sind besonders der Landeskulturberrat (LG v. 29.10.1958, Nr. 7) und der Landesschulrat (LG v. 2.11.1973, Nr. 70) zu erwähnen.

c) *Gerichtsbarkeit*

Die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Verfassungsgerichtsbarkeit fallen in die Kompetenz des Zentralstaates.

Die Art 103 und 125 der Verfassung sehen jedoch *regionale Verwaltungsgerichtsbarkeit* vor. Ein solcher RegVwGH wurde in der Region Trentino-Südtirol mangels entsprechender Durchführungsbestimmungen noch nicht errichtet. Nach Art 90 Statut wird beim RegVwGH eine *Autonome Sektion für die Provinz Bozen* installiert werden, deren Mitglieder in gleicher Zahl den zwei stärksten Sprachgruppen angehören müssen. Die Hälfte der Mitglieder wird vom Landtag ernannt. Die Autonome Sektion des RegVwGH hat zwei Kompetenzbereiche:

- (1) Die allgemeine Zuständigkeit als *regionales Verwaltungsgericht*. Hier ist durch Urteil über die Anfechtung fehlerhafter Verwaltungsakte zu entscheiden, womit das Verfahren erster Instanz abgeschlossen ist.
- (2) Daneben hat die Autonome Sektion des RegVwGH als *politische Entscheidungsinstanz* einen besonderen verfassungsrechtlichen Auftrag zu erfüllen. Dazu gehört die Entscheidung über angefochtene Kapitel des Haushaltes der Provinz (Art 84 Statut); die Entscheidung über die politische Anfechtung eines Verwaltungsaktes (wegen Verletzung des ethnischen Gleich-

cc) *Der Landeshauptmann*

Die Kompetenzen des Landeshauptmannes ergeben sich zum Teil aus dem Statut, zum Teil aus dem StaatsG Nr. 118 vom 11.3.1972, „Maßnahmen zugunsten der Bevölkerung Südtirols“ und umfassen:

- (1) Vertretung der Provinz
- (2) Erlassung bestimmter dringlicher Maßnahmen auf dem Gebiet des öffentlichen Sicherheits- und Gesundheitswesens
- (3) Verteilung der Agenden unter die Mitglieder des Landesausschusses
- (4) Beteiligung an Ministerratssitzungen in Rom, wenn Fragen behandelt werden, die die Provinz betreffen
- (5) Verlautbarung der Verordnungen des Landesausschusses mittels eigenem Dekret
- (6) Anerkennung privatrechtlicher juristischer Personen örtlichen Charakters
- (7) Bestimmte Befugnisse in Belangen der Einwohnerregister

b) *Verwaltung*

aa) *Die Organisation*

Das Landesgesetz über die Neuordnung des Ämter- und Personalwesens der autonomen Provinz Bozen bedeutete den ersten Schritt zu einer Neuordnung der Südtiroler Landesverwaltung, die mit der ständigen Zunahme von Zuständigkeiten der Provinz erforderlich wurde.

Danach gliedert sich die Landesverwaltung in das Sekretariat des Landesausschusses und in 10 *Abteilungen*: I. Präsidium des Landesausschusses, II. Örtliche Körperschaften, III. Öffentlicher Unterricht und Kultur in deutscher und italienischer Sprache, IV. Öffentliche Bauarbeiten, V. Wirtschaftsprogrammierung, Raumordnung und geförderter Wohnbau, Umwelt und Beförderungswesen, VI. Land- und Forstwirtschaft, VII. Handwerk, Industrie, Handel und Fremdenverkehr, VIII. Betreuung, Fürsorge und Gesundheitswesen, IX. Finanzen und Vermögen, X. Öffentlicher Unterricht und Kultur in italienischer Sprache.

Die Abteilungen sind den einzelnen Landesräten unterstellt, die auf Grund der neuen ÄPO vermehrt Zuständigkeiten erhalten; die Landesräte sind befugt, den Erlaß von Maßnahmen ihrer Zuständigkeiten an leitende Beamte zu delegieren (Art 5).

Die Abteilungen ihrerseits sind in *Ämter* unterteilt (insgesamt 165), deren Neuordnung und Gliederung den Hauptinhalt der ÄPO bildet.

Trotz der vorgenommenen Dezentralisierung, die vor allem in Form einer Zuständigkeitsverschiebung von der Landesregierung auf die Landesräte und die leitenden Beamten erfolgte, blieb doch ein ausgebautes Kontrollrecht der Landesregierung bestehen (Erlaß allgemeiner Richtlinien, Mitteilung aller Verwaltungsakte, Rekursmöglichkeit).

Eine weitere Neuerung besteht darin, daß Abteilungs- und Amtsdirektoren nunmehr auf Zeit (für vier Jahre) ernannt werden.

e) *Wissenschaftsförderung*

Neben der Bereitstellung von Stipendien für Studenten und junge Akademiker aus Südtirol wird vor allem konkret verwertbare Forschung (Arbeitsmarktforschung, Demographie, Entwicklungsplanung, Wirtschaftsprognosen usw.) sowie kulturwissenschaftliche Forschung gefördert, deren Ziele mit der Kultur Südtirols in Zusammenhang stehen.

3. **Organisation der Regierung und Verwaltung**

a) *Die Regierung*

Die Regierung der Provinz Bozen — Regierung verstanden als staatsleitende Tätigkeit im umfassenden Sinn — besteht gemäß Art 47 Statut aus dem Landtag, dem Landesausschuß und dem Landeshauptmann.

aa) *Der Landtag*

Der Landtag setzt sich aus den Mitgliedern des Regionalrates der Provinz Bozen zusammen. Gemäß Art 25 Statut und dem Volkszählungsergebnis von 1971 besteht der LT aus 34 Abgeordneten. Die Hauptaufgabe liegt in der *Gesetzgebung*. Daneben wählt der LT *aus seiner Mitte* den Landesausschuß und übt eine *politische Kontrolle* über Regierung und Verwaltung aus (Interpellationen und „Beschlußanträge“, die das Mißtrauensvotum beinhalten).

bb) *Der Landesausschuß (Landesregierung, giunta provinciale)*

Der Landesausschuß besteht aus dem Landeshauptmann, zwei Landeshauptmann-Stellvertretern, aus wirklichen Landesräten (Assessoren) und Ersatz-Landesräten (Ersatzassessoren). Die Zusammensetzung erfolgt nach dem ethnischen Proporz (nach der Stärke der Volksgruppen im LT). Derzeit besteht der Landesausschuß aus 13 Mitgliedern, wobei 9 (Präsident, 6 Landesräte und zwei Ersatzassessoren) der deutschen, vier Mitglieder (drei Landesräte und ein Ersatzmitglied) der italienischen Volksgruppe angehören.

Die Kompetenzen des Landesausschusses sind in Art 54 Statut geregelt:

- (1) Beschlußfassung über Verordnungen
- (2) Verwaltungstätigkeit für die Angelegenheiten von Landesinteresse
- (3) Die Verwaltung des Provinzialvermögens
- (4) Gemeindeaufsicht (siehe oben 2.c.dd.(3)), soweit nicht der Staatsaufsicht Vorrang zukommt (öffentliches Interesse und/oder Gemeinden über 20.000 Einwohner)
- (5) „Notverordnungsrecht“ in Angelegenheiten, die dem LT zustehen
- (6) Aufgaben, die in besonderen Staats- oder Regionalgesetzen der Provinz zugewiesen sind.

b) *Volkskultur*

Im Bereiche der Volkskultur kommt der Provinz eine breite Palette von zum Teil sehr umfassenden Kompetenzen zu:

aa) Die *primäre Gesetzgebung und die Vollziehung* steht der Provinz auf folgenden Gebieten zu (Art 8 Statut):

- (1) örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen (Bibliotheken, Akademien, Institute, Museen) provinziellen Charakters; örtliche künstlerische, kulturelle und bildende Veranstaltungen und Tätigkeiten; in der Provinz Bozen können hierfür auch Hörfunk und Fernsehen verwendet werden, unter Ausschluß der Befugnis zur Errichtung von Hörfunk- und Fernsehstationen;
- (2) Schutz und Pflege der geschichtlichen, künstlerischen und volklichen Werte;
- (3) Ordnung der geschlossenen Höfe und der auf alten Satzungen oder Gepflogenheiten beruhenden Familiengemeinschaften.

bb) In Ausführung dieser Kompetenzbestimmung wurden eine Reihe von Maßnahmen gesetzt, die der Erhaltung der Südtiroler Volkskultur dienen:

- (1) Eine Reihe von *Institutionen* wurde zur Darstellung, Förderung und Koordinierung der Volkskultur eingerichtet, wie das Landesdenkmalamt, das Ladinische Kulturinstitut, RAS, der Landeskulturrat.
- (2) Daneben wird die Provinz auch durch Subventionen und andere Förderungsmaßnahmen zur Pflege der Volkskultur tätig.

c) *Erwachsenenbildung*

Auch auf dem Gebiet der Erwachsenenbildung besitzt die Provinz wichtige Kompetenzen.

Eine Reihe von primären Gesetzgebungskompetenzen ermöglichen der Provinz, Regelungen über die Berufsausbildung, aber auch -fortbildung zu treffen bzw. die Weiterbildung zu fördern (z.B. Art 8 Z 1, 20, 21, 29 Statut). Auch unter den oben (b.aa.(1)) beschriebenen Kompetenztatbestand des Art 8 Z 4 Statut fallen eine Reihe bedeutsamer Möglichkeiten der Erwachsenenbildung, was durch die weite Formulierung begünstigt wird. Auch können unter dem Titel „Freizeitgestaltung“ Regelungen gemäß Art 9 Statut erlassen werden.

d) *Kunst*

Das Statut erwähnt den Begriff „Kunst“ nicht ausdrücklich, doch sind sowohl im Rahmen des Kompetenztatbestandes „Volkskultur“ (siehe oben b.) als auch durch konkrete Förderungstätigkeit der Provinz Möglichkeiten eingeräumt, Einfluß auf die Entwicklung des künstlerischen Schaffens in der Provinz zu nehmen.

- aa) Die *primäre Gesetzgebung und Vollziehung* steht der Provinz in den Angelegenheiten des Schulbaues sowie der Schulfürsorge für jene Zweige des Unterrichtswesens zu, in denen der Provinz die Gesetzgebungsbefugnis zusteht (siehe unten, bb.) sowie in Angelegenheiten der Berufsertüchtigung und Berufsausbildung, was einen wesentlichen Teil der berufsbildenden Schulen umfaßt.
- bb) Die *sekundäre Gesetzgebung* (vergleichbar mit der Ausführungsgesetzgebung des Art 12 B-VG) und die darauf bezogenen Verwaltungsbefugnisse stehen der Provinz in den Angelegenheiten des Unterrichtes an Grund- und Sekundarschulen (Mittelschulen, humanistische Gymnasien, Realgymnasium, Pädagogische Bildungsanstalten, Fachoberschulen, Fachlehranstalten und Kunstschulen) zu.
- cc) Durch Art 19 Statut wird zunächst direkt die Schulsprache nach dem Prinzip der Muttersprache geregelt, wobei die Erreichung der Zweisprachigkeit Lehrziel ist.

Im folgenden werden der Provinz eine Reihe von wichtigen *Verwaltungsbefugnissen* eingeräumt:

- (1) Der Landesausschuß ernennt nach Einholen einer Stellungnahme des Ministeriums für den öffentlichen Unterricht den Schulamtsleiter für die Verwaltung der Kindergärten sowie der Grund- und Sekundarschulen mit deutscher Unterrichtssprache.
 - (2) Für den mit der Verwaltung der italienischsprachigen Schulen und der Aufsicht über die Schulen mit deutscher Unterrichtssprache betrauten Hauptschulamtsleiter kommt dem Landesausschuß das Recht einer Stellungnahme zu.
 - (3) Unbeschadet der Abhängigkeit des Lehrpersonals vom Staate wird dem Schulamtsleiter für die Schulen mit deutscher Unterrichtssprache und dem Schulamtsleiter für die im zweiten Absatz genannten Schulen die Zuständigkeit für Maßnahmen, die das Lehrpersonal ihrer Schulen betreffen, hinsichtlich Versetzungen, Beurlaubungen, Wartestandes und Disziplinarstrafen bis zur einmonatigen Dienstenthebung mit Gehaltsentzug übertragen.
 - (4) Das Ministerium für den öffentlichen Unterricht ernennt im Einvernehmen mit der Provinz Bozen die Präsidenten und die Mitglieder der Kommissionen für die Staatsprüfungen an den Schulen mit deutscher Unterrichtssprache.
 - (5) Eine Reihe von Vorschlags-, Mitentscheidungs- und Beratungsrechte kommt dem Landesschulrat (LG v. 2.11.1973, Nr. 70) zu.
- dd) Die Kompetenzen auf dem Gebiete des *Hochschulwesens* sind in Art 19 Abs 15 geregelt. Danach hat der Staat vor der allfälligen Errichtung von Universitäten im Bereich der Provinz die Stellungnahme der Region und der Provinz einzuholen.

- (1) *Entscheidungsbefugnisse*
Der Landesausschuß ist zur Ernennung des Schulamtsleiters berufen (Art 19 Statut); dem Landeshauptmann steht die Ausübung von Sicherheitsbefugnissen auf bestimmten gewerblichen und sozialen Gebieten zu (Art 20 Statut) sowie weitere Detailkompetenzen auf dem Bank- und Kreditwesen (Art 11 Statut) u.a.
- (2) *Mitentscheidungsbefugnisse*
Der Provinz sind im Zusammenwirken mit der Staatsverwaltung eine Reihe von Mitwirkungsbefugnissen eingeräumt, deren wichtigste sind:
 - Konzession für Großwasserkraftwerke außer der ENEL (Art 13 Statut)
 - Die Koordination für die Nutzung der öffentlichen Gewässer (Artikel 14 Statut)
 - Verwendung von staatlichen Finanzierungshilfen zur Förderung der Industrie (Art 15 Statut)
 - Ernennung der Staatsprüfungskommission an deutschsprachigen Schulen (Art 19 Statut)
 - Festlegung des Provinzialanteils an bestimmten Abgaben (Art 78 Statut)
- (3) *Aufsichtsbefugnisse*
Die Provinz übt die Aufsicht über die Gemeindeverwaltungen, die öffentlichen Fürsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen, über die Verwaltungsverbände und über die anderen örtlichen Körperschaften und Anstalten (Art 54 Abs 5 Statut), weiters über die Friedensrichterämter (Art 95 Statut) aus.
- (4) Der Provinz steht in einer Reihe von Fällen das Recht der *Beratung*, *Be-gutachtung* und des *Einspruches* zu.
- (5) *Anfechtungsbefugnisse*
 - Die Mehrheit einer Sprachgruppe des Landtages kann ein Gesetz vor dem VfGH wegen Verletzung ethnischer Rechte anfechten (Art 56 Statut)
 - Wegen Verletzung ethnischer Rechte können auch Verwaltungsakte von Organen, die ihren Sitz in der Region haben, vor der autonomen Sektion Bozen des regionalen VwGh angefochten werden.

Die Kompetenzverteilung auf den Gebieten der Kultur

a) *Schulwesen*

Im Bereich des Schulwesens besitzt die Provinz eine Reihe von — zum Teil sehr bedeutsamen — Kompetenzen in Gesetzgebung und Vollziehung. Obwohl diese zum Teil sehr fragmentarischen Charakters sind, sichern sie der Provinz doch die Möglichkeit, das Bildungswesen in beträchtlichem Maße entsprechend den ethnischen Bedürfnissen Südtirols mitzubestimmen.

- (2) Durch Staatsgesetz kann die Provinz ermächtigt werden, Gesetzesbestimmungen für Dienste zu erlassen, die sich auf Sachbereiche beziehen, die nicht in die jeweiligen Zuständigkeitsbereiche gemäß dem Statut fallen (*Delegierte Gesetzgebung*).
- (3) Die Provinz legt durch Gesetz Richtlinien für die Festsetzung der von den Verteilungsunternehmen und Verbrauchern zu zahlenden Preise für jene Energie, die Stromerzeuger jährlich abzugeben haben (Art 13 Statut), fest.
- (4) Durch Gesetz kann die Provinz Zuschläge auf die von der Region festgesetzten Abgaben vorschreiben (Art 73 Statut).
- (5) Innerhalb der Grenzen der sekundären Gesetzgebung (siehe oben bb.) ist die Provinz zur gesetzlichen Ermächtigung auf dem Gebiete der Lokalfinanzen zuständig (Art 80 Statut).
- (6) Die Genehmigung der vom Landesausschuß erstellten Haushaltsvoranschläge und Rechnungsabschlüsse bedarf der Form eines Gesetzes (Art 84 Statut).
- (7) Der Landesgesetzgeber kann in Gemeinden, die in Ortschaften oder Fraktionen unterteilt sind, eigene Ämter des Friedensrichters installieren (Art 96 Statut).

c) *Die Kompetenzen auf dem Gebiete der Verwaltung*

aa) *Die eigene Verwaltung*

Nach Art 16 Statut ist die Provinz auf allen Gebieten, in denen ihr die Gesetzgebungskompetenz zukommt, auch zur Verwaltung zuständig.

bb) *Die übertragene Verwaltung*

Der Staat kann durch Gesetz der Provinz Aufgaben seiner eigenen Verwaltung übertragen. Die Kosten trägt der Staat.

cc) *Die von der Provinz besorgte Regionalverwaltung
(Die indirekte Regionalverwaltung)*

Nach Art 18 Statut übt die Region ihre Verwaltungsbefugnisse *in der Regel* dadurch aus, daß sie die Ausübung dieser Befugnisse den Provinzen, den Gemeinden und anderen örtlichen Körperschaften überträgt oder sich deren Ämter bedient. (Diese Übertragung ist auf dem Gebiete des Feuerwehrwesens obligatorisch).

dd) *Besondere Typen von Verwaltungskompetenzen*

Das Statut kennt neben der Systematik der in aa. bis cc. dargestellten Kompetenztypen noch eine Reihe von Einzelbefugnissen, deren wichtigste im folgenden zusammengefaßt werden sollen:

bb) *Sekundäre Gesetzgebung (Art 9 Statut)*

Die Provinzen erlassen im Rahmen der im Art 5 gesetzten Grenzen Gesetzesbestimmungen auf folgenden Sachgebieten:

- (1) Ortspolizei in Stadt und Land;
- (2) Unterricht an Grund- und Sekundarschulen (Mittelschulen, humanistische Gymnasien, Realgymnasien, pädagogische Bildungsanstalten, Fachoberschulen, Fachlehranstalten und Kunstschulen);
- (3) Handel;
- (4) Lehrlingswesen; Arbeitsbücher; Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter;
- (5) Errichtung und Tätigkeit von Gemeinde- und Landeskommissionen zur Kontrolle der Arbeitsvermittlung;
- (6) öffentliche Vorführungen, soweit es die öffentliche Sicherheit betrifft;
- (7) öffentliche Betriebe, unbeschadet der durch Staatsgesetze vorgeschriebenen subjektiven Erfordernisse zur Erlangung der Lizenzen, der Aufsichtsbefugnisse des Staates zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und des Rechts des Innenministeriums, im Sinne der staatlichen Gesetzgebung die auf diesem Gebiete getroffenen Verfügungen, auch wenn sie endgültig sind, von Amts wegen aufzuheben. Die Regelung der ordentlichen Beschwerden gegen die genannten Verfügungen erfolgt im Rahmen der Landesautonomie;
- (8) Förderung der Industrieprodukten;
- (9) Nutzung der öffentlichen Gewässer, mit Ausnahme der Großableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie;
- (10) Hygiene und Gesundheitswesen, einschließlich der Gesundheits- und Krankenhausfürsorge;
- (11) Sport- und Freizeitgestaltung mit den entsprechenden Anlagen und Einrichtungen.

Die sekundären Gesetzgebungsbefugnisse entsprechen etwa der Rechtsfigur der Ausführungsgesetzgebung des Art 12 des österr. B-VG. Neben den oben (aa.) angeführten Schranken besteht noch zusätzlich die Bindung an die (Grundsatz-)Gesetze des Staates.

cc) *Weitere Gesetzgebungsbefugnisse*

- (1) Zur Ergänzung der staatlichen Gesetzesbestimmungen sind die Provinzen zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung und -zuweisung befugt (Art 16 Statut). (*Ergänzende oder tertiäre Gesetzgebung*).

- (12) Messen und Märkte;
- (13) Maßnahmen zur Katastrophenvorbeugung und -soforthilfe;
- (14) Bergbau, einschließlich der Mineral- und Thermalwässer, Steinbrüche und Gruben sowie Torfstiche;
- (15) Jagd und Fischerei;
- (16) Almwirtschaft sowie Pflanzen- und Tierschutzparke;
- (17) Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten im Interessensbereich der Provinz;
- (18) Kommunikations- und Transportwesen im Interessensbereich der Provinz einschließlich der technischen Vorschriften für Seilbahnanlagen und ihren Betrieb;
- (19) Übernahme öffentlicher Dienste in Eigenverwaltung und deren Wahrnehmung durch Sonderbetriebe;
- (20) Fremdenverkehr und Gastgewerbe einschließlich der Führer, der Bergträger, der Schilehrer und Schischulen;
- (21) Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Forstpersonal, Vieh- und Fischbestand, Pflanzenschutzanstalten, landwirtschaftliche Konsortien und landwirtschaftliche Versuchsanstalten, Hagelabwehr, Bodenverbesserung;
- (22) Enteignungen aus Gründen der Gemeinnützigkeit in allen Bereichen von Landeszuständigkeit;
- (23) Errichtung und Tätigkeit von Gemeinde- und Landeskommissionen zur Betreuung und Beratung der Arbeiter auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung;
- (24) Wasserbauten der dritten, vierten und fünften Kategorie;
- (25) öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt;
- (26) Kindergärten;
- (27) Schulfürsorge für jene Zweige des Unterrichtswesens, für die den Provinzen Gesetzgebungsbefugnis zusteht;
- (28) Schulbau;
- (29) Berufsertüchtigung und Berufsausbildung

Die primären Gesetzgebungsbefugnisse stehen ausschließlich der Provinz zu. Art 4 Statut bezeichnet jedoch als Schranken dieser Kompetenz die Verfassung, die Grundsätze der staatlichen Rechtsordnung, die Achtung der internationalen Verpflichtungen und der nationalen Interessen — welche auch den Schutz der örtlichen sprachlichen Minderheit einschließt — sowie die grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik.

geregelt, die jedoch an die Grenzen der regionalen Kompetenzen gebunden sind.

Die Kompetenzen wurden im „Paket“ niedergelegt und sind zum großen Teil im neuen Autonomiestatut 1972 enthalten. Das durch die Judikatur des VfGH abgesicherte Erfordernis der Erlassung von Durchführungsbestimmungen zur Wahrnehmung provinzieller Kompetenzen hat eine völlige Erfüllung des Pakets bisher zu verhindern vermocht. Im folgenden wird jedoch von der durch das Autonomiestatut und das Staatsgesetz Nr. 118 rechtlich vorgezeichneten Kompetenzrechtslage ausgegangen, auch wenn noch nicht auf allen Gebieten die erforderlichen Durchführungsbestimmungen erlassen wurden.

b) *Die Kompetenzen auf dem Gebiete der Gesetzgebung*

aa) *Primäre Gesetzgebung (Art 8 Statut)*

Die Provinzen sind befugt, im Rahmen der im Art 4 gesetzten Grenzen Gesetzesbestimmungen auf folgenden Sachgebieten zu erlassen:

- (1) Ordnung der Landesämter und des zugeordneten Personals;
- (2) Ortsnamengebung, mit der Verpflichtung zur Zweisprachigkeit im Gebiet der Provinz Bozen;
- (3) Schutz und Pflege der geschichtlichen, künstlerischen und volklichen Werte;
- (4) örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen (Bibliotheken, Akademien, Institute, Museen) provinziellen Charakters; örtliche künstlerische, kulturelle und bildende Veranstaltungen und Tätigkeiten; in der Provinz Bozen können hierfür auch Hörfunk und Fernsehen verwendet werden, unter Ausschluß der Befugnis zur Errichtung von Hörfunk- und Fernsehstationen;
- (5) Raumordnung und Bauleitpläne;
- (6) Landschaftsschutz;
- (7) Gemeinnutzungsrechte;
- (8) Ordnung der Mindestkultureinheiten, auch in bezug auf die Anwendung des Art 847 des Bürgerlichen Gesetzbuches; Ordnung der geschlossenen Höfe und der auf alten Satzungen oder Gepflogenheiten beruhenden Familiengemeinschaften;
- (9) Handwerk;
- (10) geförderter Wohnbau, der ganz oder teilweise öffentlich-rechtlich finanziert ist; dazu gehören auch die Begünstigungen für den Bau von Volkswohnhäusern in Katastrophengebieten sowie die Tätigkeit, die Körperschaften außerprovinzieller Art mit öffentlich-rechtlichen Finanzierungen in den Provinzen entfalten;
- (11) Binnenhäfen;

— Deutschsprachige:	66,4 %	(gegenüber 1971: + 3,4 %)
— Ladinische:	4,2 %	(gegenüber 1971: + 0,5 %)
— Italienische:	29,4 %	(gegenüber 1971: -3,9 %)

4. Landeskundliche Voraussetzungen der Wirtschaftsstruktur

Die gebirgige Lage und das milde Klima sind wichtige Faktoren für die Wirtschaft Südtirols. Die landschaftlichen Schönheiten sind Voraussetzung für den weiterhin stark expandierenden Fremdenverkehr. Die gebirgige Lage läßt aus verkehrstechnischen Gründen für die Industrieansiedlung nur die Talsohlen der großen Täler (Eisack-, Etsch- und Pustertal) in Frage kommen. Die gebirgige Lage erlaubt eine gute Nutzung der Wasserkraft. Das milde Klima und die geologischen Voraussetzungen ermöglichen einen qualitativ hochwertigen Weinanbau und eine intensive Obstproduktion. Die verkehrsgünstige Lage ermöglicht gute Handelsverbindungen sowohl in die oberitalienischen Industrie- und Handelsmetropolen der Po-Ebene, als auch in den österreichischen und bayerischen Raum.

5. Konfessionelle Gliederung und Bistumseinteilung

- a) Die Bevölkerung Südtirols ist zu fast 95 % katholisch, daneben spielt nur die evangelische Kirche eine gewisse Rolle (Evangelische Kirche Bozen).
- b) Südtirol ist heute konfessionell zu einer Diözese, zur Diözese Bozen-Brixen, zusammengefaßt.

II. Verfassungsmäßiger Zustand

1. Kompetenzen

a) *Vorbemerkung*

Die Provinz Bozen ist nicht — anders als die anderen hier behandelten Regionen — Gliedstaat eines Bundesstaates, sondern Provinz eines dezentralisierten Einheitsstaates. Die Kompetenzen sind daher nicht originäre, im Staatscharakter des Gemeinwesens wurzelnde, sondern sie sind vom Zentralstaat abgeleitet und juristisch von diesem gewährt. Die Kompetenzzuweisung erfolgt durch das Sonderstatut 1972 in zwei Stufen: Art 4 - 7 regelt die Kompetenzen der *Region* Trentino-Südtirol, in Art 8 ff werden sodann die Kompetenzen der Provinzen

- tirols durch Österreich an Italien. In der Folge noch gemä-
ßigte italienische Verwaltung
- 30.10.1922 — Machtübernahme durch die Faschisten in Bozen; in der Folge
Verbot des Namens „Tirol“; Einführung der italienischen
Amts- und Unterrichtssprache
- 1926 — Aufteilung in die Provinzen Trient und Bozen;
- ab 1929 — Italianisierung der Wirtschaft (Abschaffung des tirolischen
Höferechts; Gründung der „ente nazionale per le tre Vene-
zie“; Industriezone Bozen)
- 31.12.1939 — Option aller in Südtirol Geborenen (für Deutschland
69,4 %, für Italien 14,3 %; graue Option für Italien 16,3 %)
- 5.9.1946 — „Pariser Abkommen“ (Gruber-De Gasperi-Abkommen): Zu-
sicherung nationalkultureller Rechte für die deutschspra-
chigen Bewohner und Zusage von Gesetzgebungs- und Ver-
waltungsautonomie für die Provinz Bozen
- 27.6.1947 — Schaffung der Region Trentino-Südtirol
- 29.1.1948 — Genehmigung des Autonomiestatuts für Trentino-Südtirol
durch die Verfassungsgebende Nationalversammlung, aber:
wesentliche Zuständigkeiten bleiben bei Region, Gleichstel-
lung von deutsch- und italienischsprechenden Bürgern
(Amtssprache, Aufnahme in öffentlichen Dienst) nicht voll
verwirklicht
- 1956 — erste terroristische Anschläge
- 1960/61 — Südtirol-Frage vor der UNO
- November/
Dezember 1969 — Positive Beschlüsse der SVP, des italienischen Parlaments
und des österreichischen Nationalrates zum „*Südtirol-Pa-
ket*“: Provinz Bozen erhält mehr Zuständigkeiten
- 31.8.1972 — Dekret des Präsidenten der Republik (Nr. 670) über das Son-
derstatut für die Region Trentino-Südtirol

3. Bevölkerung

Die Wohnbevölkerung Südtirols beträgt nach den vorläufigen Ergebnissen der
Volkszählung 1981 429.500 Einwohner. Die Bevölkerung ist ethnisch gegliedert
(nach der Volkszählung 1981):

SÜDTIROL

(DIE PROVINZ BOZEN)



I. Kurze Landeskunde

1. Territorialbestand

- a) Südtirol ist mit 7400 km² die drittgrößte der 92 italienischen Provinzen; der flächenmäßige Anteil am ital. Staatsgebiet beträgt 2,45 %. 84 % der Gesamtfläche liegen über 1000 m Seehöhe, 40 % sogar über 2000 (16,1 % Ödland); die Bevölkerungsdichte ist 46 Einwohner pro km² (180 im italienischen Staatsdurchschnitt); 85 % der Bevölkerung wohnt und arbeitet auf 6 % der Gesamtfläche — auf diesen 6 % beträgt die Bevölkerungsdichte 810 Einwohner pro km², in touristischen Ballungsgebieten bis zu 4000 Einwohner/km².
- b) Südtirol gliedert sich in 116 Gemeinden. Art 129 der Staatsverfassung ermöglicht zwar zwecks weiterer Dezentralisierung die Unterteilung der Provinz in Bezirke mit ausschließlichen Verwaltungsbefugnissen, doch ist eine solche Gliederung im Statut nicht vorgesehen.
- c) Als Planungs- und Interessensgemeinschaften wurden sieben Bezirks- und Talgemeinschaften geschaffen, denen mit Ausnahme von Bozen und Meran alle Südtiroler Gemeinden angehören: Burggrafenamt; Eisacktal, Pustertal, Salten-Schlern; Überetsch-Südtiroler Unterland; Vinschgau; Wipptal.

2. Geschichtliche Entwicklung

Bis 1918 teilte Südtirol das politische Schicksal mit Nord- und Osttirol

- 1282 — „Tiroler Landrecht“ — Meinhard von Tirol bringt Tirol in den Rang eines souveränen Landes
- 1363 — Wahl des Habsburgers Rudolfs IV. zum Landesherrn; fortan enge politische Bindung Tirols an Österreich
- 26.4.1915 — Geheimvertrag von London zwischen Italien und den Alliierten (u.a. Zusage der Unterstützung, daß Italien die Brennergränze bekommen werde)
- 12.11.1918 — Ausrufung der Republik Deutschösterreich, in der Folge Vorrücken der Italiener an den Brenner und Abtretung Süd-



Bundesgesetze, die überdies die Vollziehung Bundesbehörden bzw. besonderen Fonds übertragen.

Es ergeben sich aber dennoch verschiedene Möglichkeiten für die Länder, eine wirtschaftsordnende und -lenkende Tätigkeit zu entfalten:

- indem der Landeshauptmann und die ihm nachgeordneten Behörden die Vollziehung von Bundeswirtschaftsgesetzen besorgen — *mittelbare Bundesverwaltung* (z.B. Gewerbeordnung)
- durch ihre *Förderungstätigkeit* (s.o.): allerdings macht auch der Bund von dieser nicht-hoheitlichen Lenkungsmaßnahme ausgiebig Gebrauch
- *im Rahmen ihrer Raumordnungsbefugnisse*: Nach § 1 Tir. Raumordnungsgesetz ist die Landesregierung verpflichtet, durch Verordnung *Entwicklungsprogramme* zu erlassen, die u.a. auch Maßnahmen zur Erreichung einer geordneten Gesamtentwicklung des Landes in wirtschaftlicher Hinsicht enthalten müssen (§ 6 Abs 2 TROG bestimmt, daß Investitionen und Förderungsmaßnahmen des Landes diesen EP nicht widersprechen dürfen); die EP können sich auf das gesamte Land, auf Teile des Landes oder auf Sachgebiete beschränken. Beispiele: Tiroler Verkehrskonzept, Fremdenverkehrskonzept, Tir. Energiekonzept, Tir. Gewerbe- und Industriekonzept, Konzept für wirtschaftlich benachteiligte Gebiete.

Im Rahmen der örtlichen Raumordnung nehmen die Gemeinden mit der Gestaltung ihrer *Flächenwidmungs- und Bebauungspläne* maßgeblichen Einfluß, vor allem auf die Standortbestimmung der Industrie- und Gewerbebetriebe

- *in einzelnen Sachbereichen* der Wirtschaft bestehen Länderkompetenzen: z.B. im *Agrarrecht* (in Angelegenheiten der Bodenreform ist die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung bei den Ländern; Grundverkehr, Tierzucht/Pflanzenproduktion; allerdings hat der Bund auch in diesem Bereich aufgrund der Marktordnungsgesetze und seiner umfassenden finanziellen Förderung Vormachtstellung erreicht); der *Fremdenverkehr* ist Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung — das Tir. FremdenverkehrsG sieht die Schaffung von FV-Verbänden, Förderungsmaßnahmen u.a. vor, ist aber vielfach von Bundeskompetenzen berührt.

VI. Wirtschaftsförderung und Wirtschaftslenkung

1. Wirtschaftsförderung

Kompetenzrechtlich gesehen sind Bund und Länder in ihrer Förderungstätigkeit (soweit sie dabei privatrechtlich agieren) nicht an die Kompetenzverteilung der Art 10 - 15 B-VG gebunden. Trotzdem nimmt der Bund aufgrund seiner finanziellen Übermacht eine überragende Stellung ein.

Die Formen der Wirtschaftsförderung sind sehr vielfältig:

- *Als Subventionen* erfolgt die Förderung in Form von Darlehen, Annuitäten/Zinsen/Kreditkostenzuschüssen, Bürgschaftsübernahmen u.ä. Dafür bestehen nur zum Teil gesetzliche Regelungen, überwiegend scheinen diese vermögenswerten Zuwendungen nur *als Ansatz im Budget* der betreffenden Gebietskörperschaft auf; allerdings bestehen vielfach verwaltungsinterne Richtlinien: die Tiroler Landesregierung hat „*Allgemeine Richtlinien* für die Förderung aus Landesmitteln“ beschlossen; sie beschließt jährlich ein Raumordnungs-Schwerpunktprogramm, in dem die *Förderungsschwerpunkte* festgelegt werden.
- *Steuerbegünstigungen* sind meist gesetzlich festgelegt, vor allem in der Bundesabgabenordnung.
- *Indirekte Förderung* erfolgt vor allem in *Gemeinden*, und zwar durch entsprechende Gestaltung ihrer Verkehrs- und Versorgungspolitik, Bereitstellung von Grundstücken und Wohnanlagen, Ausgestaltung des Bebauungsplans usw.

Tiroler Wirtschaftsförderungs-Gesetze sind das KleingewerbeförderungsG 1961, Tiroler MittelstandsförderungsG 1977, Tiroler LandwirtschaftsG 1975, TierzuchtförderungsG 1948.

Im *Voranschlag für 1981* sind für den Bereich Wirtschaftsförderung 511.306.000 S an Ausgaben vorgesehen (die größten Posten nehmen dabei die Land- und Forstwirtschaft sowie der Fremdenverkehr ein).

2. Wirtschaftslenkung

Die Kompetenz zur Ordnung und Lenkung der Wirtschaft ist *überwiegend beim Bund* konzentriert — so ist nach Art 10 Abs 1 B-VG Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung das Zoll/Geld/Kredit/Börse/Bankwesen, die Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, Bergwesen, Forstwesen u.a.

Auch die zu direkten hoheitlichen Eingriffen ermächtigenden *Wirtschaftslenkungsgesetze* (z.B. PreisG, MarktordnungsgG für Milch-, Getreide-, Viehmarkt, LandwirtschaftsG, RohstofflenkungsG, EnergielenkungsG u.a.) sind durchwegs

längerem gefordert; es besteht nur gemäß Art 10 Abs 3 B-VG ein Anhörungsrecht der Länder bei bestimmten Staatsverträgen des Bundes (s.o.); in der Praxis werden aber Ländervertreter auch zu anderen STV-Verhandlungen eingeladen.

Trotzdem gibt es eine Vielzahl von Formen der Zusammenarbeit mit Nachbarländern/Kantonen/Regionen Tirols, die nur beispielhaft aufgezählt werden können:

- Die *Bayerisch-Tirolische Gesprächsgruppe* ist das Zusammentreffen leitender Beamter, bei denen Vorhaben von gemeinsamem Interesse (z.B. im Verkehrs- und Energiebereich) besprochen werden und Informationen ausgetauscht werden.
- *Gemeinsame Sitzungen des Tiroler und Südtiroler Landtags* dienen der Besprechung gemeinsamer Probleme und Vorhaben.
- Das „*Accordino*“ ist das Sonderabkommen zwischen Italien und Österreich von 1948 über den erleichterten Warenaustausch zwischen Südtirol, Tirol und Vorarlberg, in dem eine Gemischte Kommission, der Bundes- und Ländervertreter angehören, vorgesehen ist.
- Die *Österreichisch-Deutsche Raumordnungskommission* wurde 1973 auf Bundesebene errichtet; auf österreichischer Seite sind sowohl Vertreter des Bundes als auch Vertreter der an die BRD angrenzenden Bundesländer beteiligt. Ihre Aufgaben sind: Information, Stellungnahmen und Empfehlungen zu Raumordnungsfragen und die Vertiefung der Zusammenarbeit.
- Verschiedene *Grenzkommisionen* wurden durch Staatsverträge Österreichs mit der Schweiz und BRD eingesetzt; die betroffenen österr. Bundesländer sind Mitglieder der Kommissionen und haben ein Vetorecht.
- Die *Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp)*: ihr gehören der Freistaat Bayern, der Kanton Graubünden, die Provinzen Bozen-Südtirol und Trient, die Region Lombardei und die Bundesländer Salzburg, Tirol und Vorarlberg an und seit kurzem auch der Kanton St. Gallen; die Arge Alp hat eine sehr weitreichende Aufgabenstellung: es werden die verschiedensten Sachbereiche von gemeinsamem Interesse behandelt und koordiniert; dabei werden sog. „Leitbilder“ beschlossen, z.B. das Leitbild für die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes, das Teilleitbild für Natur- und Landschaftsschutz, das Teilleitbild Fremdenverkehr; es können zwar keine verbindlichen Beschlüsse gefaßt werden, sie sind aber politisch sehr wirksam: Die Beschlüsse sind die Richtschnur für Verwaltungs- und Regierungshandeln der Beteiligten. Die Organe der Arge Alp sind: Die Konferenz der Regierungschefs (einmal jährlich), vorbereitende Kommissionen (f. Verkehr, Kulturelle Zusammenarbeit und Fragen d. Berggebiete), die Arbeitsgruppe der leitenden Beamten (Initiativ- und Koordinierungsorgan).

Die *Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer* gilt als „Drehscheibe der Länderzusammenarbeit“ — sie betreut und bereitet die Konferenzen vor, hält die Verbindung zwischen den Ländern bzw. gegenüber der Bundesregierung aufrecht und besorgt die administrative Arbeit.

Das *Bundesländerhaus* in Wien ist erst seit 1979 eingerichtet.

Als *Kommissionen* wurden die Filmbewertungskommissionen und der Baustoffausschuß durch 15a-Vereinbarungen eingerichtet (s.o.).

b) *Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern*

aa) *Gemeinsame Einrichtungen*

Die *Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK)* wurde 1971 durch Absprache zwischen Bund, Ländern und Gemeinden errichtet; sie soll ein Österr. RO-Konzept erarbeiten und sich mit aktuellen RO-Fragen sowie Koordinierungsfragen befassen; Beteiligte sind der Bundeskanzler, zuständige Bundesminister und Staatssekretäre, Landeshauptleute, Vertreter des Städte- und Gemeindebundes.

Der *Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds*, durch 15a-Vereinbarung (s.o.) geschaffen, soll Richtlinien für die Planung, den Bau und den Betrieb von Krankenhäusern ausarbeiten; außerdem gewährt er Zuschüsse. Mitglieder sind der Gesundheitsminister und fünf weitere Bundesvertreter, neun Ländervertreter, Vertreter des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger, des Städte- und Gemeindebundes, der Österr. Bischofskonferenz und des Evangel. Kirchenrats.

Die *Koordinationskomitees* zwischen den einzelnen Ländern und dem Bund geben Empfehlungen zu Projekten der Rohstoffforschung und -sicherung ab.

bb) *Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung*

Eine solche erfolgt weniger durch den dafür im B-VG vorgesehenen Bundesrat, sondern durch die von den Ländern direkt vorgenommene *Begutachtung* von Regierungsvorlagen und Gesetzentwürfen (die werden von der Zentrale an die Verbindungsstelle geschickt und von dort weiter an die Länder); das Geschäftsordnungs-Gesetz des Nationalrates sieht seit 1975 die Möglichkeit vor, *Ländervertreter* als Sachverständige oder Auskunftspersonen zu Sitzungen von *Ausschüssen und Unterausschüssen des Nationalrats* einzuladen.

cc) *Ländervertreter in Beiräten des Bundes* sind z.B. im Kuratorium des ORF, im „Rat für Auswärtige Angelegenheiten“ (nur nach Bedarf) u.a. vertreten.

3. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die österr. Bundesländer können *keine zwischenstaatlichen Verträge* mit Nachbarländern abschließen — eine solche Kompetenz wird von den Ländern schon seit

Soweit Organe der Bundesgesetzgebung betroffen sind, muß der Nationalrat zustimmen, bei gesetzänd./erg. Vereinbarungen der Tiroler Landtag (Art 26b LO).

Streitigkeiten entscheidet der VfGH; auch die Feststellung des Vorliegens einer Vereinbarung kann von den Vertragspartnern ohne besondere Vereinbarung begehrt werden (Art 137 und 138a B-VG).

cc) *Beispiele:*

Ländervereinbarungen wurden geschlossen über die Errichtung einer gemeinsamen *Filmbewertungskommission*, über die gemeinsame Beurteilung von *Baustoffen*, über den Kostenersatz in Angelegenheiten der Sozialhilfe (diesen Vereinbarungen sind alle Bundesländer beigetreten).

Bund-Länder-Vereinbarungen bestehen über die Einsparung von Energie, über die Krankenanstaltenfinanzierung und die Dotierung der Wasserwirtschaftsfonds (in beiden Fällen sind alle Bundesländer beteiligt).

b) *Anhörungsrecht der Länder*

Art 10 (3) B-VG bestimmt, daß der Bund *vor Abschluß von Staatsverträgen* den Ländern Gelegenheit zur Stellungnahme geben muß, wenn die Länder Durchführungsmaßnahmen setzen müssen (Art 16 B-VG: dazu sind sie verpflichtet, wenn die erforderliche Durchführungsmaßnahme in ihre Kompetenz fällt) oder wenn sie sonst in ihrem Wirkungsbereich betroffen sind.

2. Sonstige innerstaatliche Zusammenarbeit

Sie ist gekennzeichnet durch spärliche rechtliche Regelungen der verschiedenen Formen (insbes. können die verschiedenen Einrichtungen selten *rechtlich* verbindliche Beschlüsse fassen), wohl aber durch hohe politische Effizienz.

a) *Zusammenarbeit der Länder*

Konferenzen finden als regelmäßige Politiker- und Beamtentreffen statt mit den Zielen des Informationsaustausches, der Koordinierung der politischen Entscheidungen untereinander/gegenüber dem Bund und mit den Zielen der Beratung und Abstimmung mit den Bundesbehörden im Bereich der Vollziehung (deshalb sind auch regelmäßig Vertreter des Bundes dabei):

Als Landeshauptmännerkonferenz treten zweimal jährlich alle Landeshauptleute sowie Vertreter des Bundes zusammen.

Ressortkonferenzen: besonders wichtig ist die Konferenz der Landesfinanzreferenten, andere sind die Kulturreferenten und die Sozialreferentenkonferenz. Die Landesamtsdirektorenkonferenz ist ein Treffen der Spitzenbeamten der Länder unter Teilnahme eines Bundesvertreters.

An weiteren Treffen gibt es noch die Landtagspräsidentenkonferenz und eine Reihe von Landesexpertenbesprechungen und Konferenzen von Fachbeamten.

regierung zu gewährleisten und die gemeinsamen Einrichtungen zwischen Bund und Ländern (Österr. Raumordnungskommission u.a.) — näheres unter Punkt V. Die wichtigsten Bereiche politischer Kooperation stellen vor allem wirtschaftliche Fragen, insbesondere Fragen des gemeinsamen Vorgehens bei sektoralen und überregional spürbaren Konjunkturkrisen dar, weiters „gemeinsame Projekte“ der Verkehrsplanung, bei denen die Länder meistens finanzielle Vorleistungen erbringen, Förderungsaktionen der Landwirtschaft u.a. Oft verdichten sich diese politischen Kooperationsformen institutionell zu formalen Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG.

V. Kooperationsformen und -einrichtungen

1. Verfassungsrechtlich geregelte innerstaatliche Zusammenarbeit

Neben den bereits besprochenen Formen (mittelbare Bundesverwaltung und Bundesaufsicht, (paktierte) Gesetzgebung, Finanzausgleich usw.) sollen noch zwei Kooperationsinstitute der Bundesverfassung zur Sprache kommen:

a) *Verträge*

Durch B-VG-Novelle 1974 wurden die „Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG“ geschaffen.

aa) *Vereinbarungen zwischen den Ländern* sind nur über Angelegenheiten ihres eigenen Wirkungsbereiches möglich und ohne Verletzung der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes (Art 4 B-VG u. 15a B-VG).

Das Verfahren: Art 26b Tir. LO beruft die Landesregierung zum Abschluß; gesetzändernde/ergänzende Vereinbarung müssen vom Landtag genehmigt werden; alle Vereinbarung müssen unverzüglich der Bundesregierung bekanntgegeben werden.

Bezüglich möglicher Streitigkeiten kann in der Vereinbarung die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes vorgesehen sein (er kann aber nur feststellen, ob eine Vereinbarung vorliegt — Art 138 a B-VG). Nach Art 137 B-VG entscheidet bei einem vermögensrechtlichen Streit der VfGH oder die Vertragspartner unterwerfen sich einer Schiedskommission.

bb) *Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern* sind über Gegenstände ihres jeweiligen Wirkungsbereiches möglich (Art 15a B-VG). Im Verfahren treten auf Bundesseite die Bundesregierung oder der zuständige Minister, auf Landesseite die Landesregierung auf (Art 26b Tir. LO).

5.000, daneben sind auch noch mindestens zehn Gemeinden antragslegitimiert (Art 16 LV).

Die Initiative zur *Volksabstimmung* kann nicht nur vom Landtag selbst ergriffen werden, sondern auch von 10.000 Landtagswählern oder 15 Gemeinden auf Grund ordnungsgemäßer Gemeindevertretungsbeschlüsse. Um die Inanspruchnahme dieses Instruments zu erleichtern, ist gemäß § 25 Landes-Volksabstimmungsgesetz eine Kundmachungspflicht von Gesetzesbeschlüssen nicht dringlicher Art vorgeschrieben.

Auch in Vorarlberg sind diese direkt-demokratischen Einrichtungen in der politischen Praxis ohne Bedeutung.

Eine Entwicklung der direkt-demokratischen Einrichtungen läßt sich im Zuge der Reformen der österreichischen Landesverfassungen generell feststellen und wurde in Niederösterreich und Burgenland im Zuge der Totalrevision der Verfassung verwirklicht.

bb) *Auf Gemeindeebene*

§ 55 Tiroler Gemeindeordnung sieht die Möglichkeit der *Volksbefragung* vor; sie wird auf Beschluß des Gemeinderats oder auf Verlangen von 1/6 der Gemeindebürger durchgeführt und kann nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches betreffen; das Ergebnis der Befragung soll nur Entscheidungshilfe bieten, es entfaltet keinerlei rechtliche Bindung oder Behandlungspflicht für den Gemeinderat.

Eine *Gemeindeversammlung* muß mindestens einmal pro Jahr abgehalten werden — dabei muß der Bürgermeister Bericht erstatten und den Gemeindebürgern Gelegenheit zur Stellungnahme geben.

Die direkte Demokratie im Kommunalbereich ist zwar noch von untergeordneter Bedeutung, doch läßt sich eine zögernde Entwicklung feststellen, die zu einer vermehrten Ausnützung dieser Instrumente vor allem im Bereich des Umwelt- und Bauwesens führt.

5. Politische Beziehungen zur Zentrale

Schon im Rahmen der verfassungsrechtlich geregelten Institutionen (der 15-a Vereinbarungen, dem Anhörungsrecht der Länder nach Art 10 Abs 3 B-VG, im Bundesrat) ergeben sich naturgemäß Kontakte; der Großteil der politischen Beziehungen findet aber *auf partei- und verbandspolitischer Ebene* statt, wobei vor allem Nationalratsabgeordnete, Regierungsmitglieder und Verbändefunktionäre der „eigenen“ Partei die Adressaten der Einflußnahmen bilden.

Als weitere wichtige Plattformen, auf denen es zu politischen Kontakten zwischen Bundes- und Ländervertretern kommt, sind die *Länderkonferenzen* (Landeshauptleute, Landesamtsdirektoren, Fachreferenten) zu nennen, an denen regelmäßig Vertreter des Bundes teilnehmen; ferner die *Verbindungsstelle* der Österr. Bundesländer, deren Aufgabe u.a. darin besteht, den Kontakt der Länder mit der Bundes-

4. Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Bevölkerung

Charakteristisch ist die *stark repräsentative Struktur* sowohl des Staates als auch der Parteien und Verbände.

a) *Volkswahlen*

- Der *Landtag* wird aufgrund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechtes (diese Prinzipien sind durch Art 95 B-VG vorgeschrieben) von österr. Staatsbürgern mit vollendetem 19. Lebensjahr und Wohnsitz in Tirol gewählt.

Der Wähler kann seine *Stimme nur einer Wählergruppe* geben — er kann nur die Reihenfolge der Bewerber auf dem Wahlvorschlag der betreffenden Wählergruppe verändern und damit die Anzahl der Wahlpunkte, die ein Bewerber erhält und über seinen Einzug in den Landtag entscheiden, beeinflussen (in der Praxis wird davon wenig Gebrauch gemacht, sodaß die von der wahlwerbenden Gruppe vorgenommene Reihung entscheidend ist).

- Der *Gemeinderat* wird ebenfalls nach gleichem, unmittelbarem, geheimen und persönlichem Verhältniswahlrecht von den österr. Staatsbürgern mit vollendetem 18. Lebensjahr und Wohnsitz in der Gemeinde gewählt; es gilt wieder das *Listenwahlrecht* (d.h. man kann nur einen Wahlvorschlag wählen und Reihungen der Bewerber vornehmen).

b) *Direkt-demokratische Einrichtungen*

aa) *Auf Landesebene*

§ 23 Tir. LO bestimmt, daß 10.000 Stimmberechtigte einen Gesetzentwurf vorlegen können (*Volksbegehren*); bereits zur Einleitung des Verfahrens sind 3.000 Unterschriften von Stimmberechtigten nötig; ein gültig zustandegekommenes Begehren ist von der Landesregierung unverzüglich dem Landtag zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorzulegen.

Nach § 25 Tir. LO kann der Landtag beschließen, einen von ihm gefaßten Gesetzesbeschluß einer *Volksabstimmung* zu unterziehen; wenn die Mehrheit die Frage, ob der Gesetzesbeschluß Gesetzeskraft erlangen soll, mit ja beantwortet, wird der letzte Akt der Gesetzwerdung, die Kundmachung, vollzogen.

Die Möglichkeiten des Volksbegehrens und der Volksabstimmung wurden bisher noch nie genutzt.

In *Vorarlberg* sind die direkt-demokratischen Einrichtungen weiter ausgebaut: *Volksbegehren* können nicht nur in der Form des Gesetzentwurfes, sondern auch „in der Form der einfachen Anregung“ gestellt werden. Die Zahl der Stimmberechtigten, die das Volksbegehren unterzeichnen müssen, beträgt

3. Wirtschaftliche Struktur

Die wirtschaftliche Struktur Tirols ist durch eine hervorragende Rolle des Fremdenverkehrs, im Bereich von Industrie, Gewerbe und Handel durch eine stark kleinbetrieblich orientierte Struktur gekennzeichnet (über 80 % der Betriebe haben maximal bis zu 20 Beschäftigte — davon weisen über 50 % zwischen einem und vier Beschäftigten auf).

Auch in Tirol ist die Tendenz nachweisbar, daß der primäre Sektor (Land- und Forstwirtschaft) in seiner Bedeutung abnimmt, während der Dienstleistungssektor (tertiärer Sektor) — vor allem durch den expandierenden Fremdenverkehr — weiter an Bedeutung zunimmt.

Der Fremdenverkehr Tirols erbringt ca. 40 % der Deviseneinnahmen Österreichs, wobei über 70 % aller Nächtigungen auf Gäste aus der BRD entfallen.

Die Wirtschaftsstruktur Tirols ist durch große regionale Unterschiede gekennzeichnet. Bei den wirtschaftlich benachteiligten Gebieten, die teilweise zu den wirtschaftlich unterentwickeltesten Gebieten Österreichs überhaupt gehören, handelt es sich fast durchwegs um verkehrsentslegene Grenzgebiete der politischen Bezirke Lienz, Imst und Landeck, die auf Grund ihrer Lage durch überdurchschnittliche Transportkosten und Schwierigkeiten bei der Roh- und Hilfsstoffbeschaffung in äußerst schwierigen Wettbewerbsbedingungen stehen.

Die größten Unternehmungen Tirols sind die Swarovski-Werke (Schmucksteine, Optik, Schleifmittel), die Jenbacher Werke (Maschinen und Motoren), das Metallwerk Plansee sowie die TIWAG (Tiroler Wasserkraftwerke), die zugleich auch von größter Bedeutung für den Export innerhalb der Tiroler Wirtschaft sind.

Der Außenhandel Tirols findet vornehmlich mit den *EG-Ländern* statt, wobei die BRD und Italien — letzteres durch das Accordino weiter bevorzugt — an der Spitze der Handelspartner stehen.

Einige Zahlen (Stand 1981):

Die *Zahl der Berufstätigen* beträgt 221.194; davon arbeiten rund 1,9 % in der Land- und Forstwirtschaft, 34,8 % im Bereich verarbeitendes Gewerbe und Industrie und 61,6 % im Dienstleistungssektor.

Die durchschnittliche Arbeitslosenrate von 1981 liegt bei 2,2 %.

Das *Bruttoinlandsprodukt* beträgt nominell 88.100 Millionen Schilling; die Anteile der wichtigsten Wirtschaftsbereiche liegen folgendermaßen:

Land- und Forstwirtschaft	2,9 %
Warenproduzierendes Gewerbe	34,7 %
Dienstleistungen	44,4 %
Öffentlicher Dienst	13,1 %

Im einzelnen stammen dabei erhebliche Beiträge zum BIP aus den Bereichen Industrie und Gewerbe (13,1 % bzw. 8,3 %), dem Bauwesen (8,4 %), dem Handel (13,1 %) und dem Fremdenverkehr (11 %).

- *Der österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB)* ist ein Verein, der in 16 Fachgewerkschaften unselbständige Erwerbstätige erfaßt; er zeigt eine stufenweise Organisation (Betriebsgruppe - Ortsgruppe - Bezirksleitung - Landesleitung - Gewerkschaftsvorstand auf Bundesebene) mit stark zentralistischem Einschlag — die wichtigsten Entscheidungsbefugnisse liegen nämlich bei den Bundesorganen.
Die Landesgruppen können gemäß § 5 Arbeitsverfassungsgesetz Kollektivvertragsfähigkeit durch das Obereinigungsamt zugesprochen erhalten. In Tirol ist diese Rolle der gewerkschaftlichen Landesorganisationen — auch im Bereich des land- und forstwirtschaftlichen Arbeitsrechtes — ohne Bedeutung.
- *Die Vereinigung österreichischer Industrieller (IV)* ist ein Verein, der den Großteil der privaten österreichischen Industrieunternehmen umfaßt. Der *Landesgruppe* obliegt die unmittelbare Betreuung und Beratung der Mitglieder sowie die Unterstützung der Mitglieder in Angelegenheiten, die in die Kompetenz der Länder, Bezirksverwaltungsbehörden und der Gemeinden fallen. Daneben entfaltet die Landesgruppe rege Aktivitäten auf den Gebieten der wirtschaftspolitischen Diskussion, der Stellungnahmen zu Landesgesetzentwürfen usw.

b) *Einflußnahmen der Verbände*

Solche finden in allen Staatsfunktionen in hohem Ausmaß statt, vor allem in den Bereichen der Raumordnung, des Wirtschafts- und Arbeitsrechtes und des Ausbildungsrechtes; sie sind zum Teil gesetzlich vorgesehen: das gilt vor allem für die *Begutachtungsrechte* (durch die Kammern) von *Gesetzes/Verordnungsentwürfen*, soweit ihre Interessen berührt werden, für die Entsendung von Vertretern in die verschiedensten *Beiräte und Kommissionen*, die Beschickung von *Arbeitsgerichten/Schiedsgerichten* der Sozialversicherung mit Beisitzern und Sachverständigen.

Der überwiegende Teil der Einwirkung der Verbände spielt sich aber in gesetzlich nicht vorgesehenen Formen ab: Regelmäßig werden Sachverständige in Parlamentsausschüsse entsandt oder eingeladen; die politischen Parteien (vor allem ÖVP und SPÖ) sind mit den führenden Verbänden (Arbeiter/Handels/Landwirtschaftskammern und ÖGB) eng verzahnt: Es bestehen weitgehende *Personalunionen* zwischen Parlaments/Regierungsmitgliedern und Verbändefunktionären. Bei den Verbandswahlen kandidieren die Parteien als Fraktionen, sodaß — je nach Wahlergebnis — die Verbände einer Partei „*nahestehen*“ (Arbeiterkammer und ÖGB - SPÖ dominiert, Handelskammer und Landwirtschaftskammer von ÖVP); in der *Paritätischen Kommission* für Preis- und Lohnfragen entscheiden Regierungs- und Verbändevertreter über Anträge auf Preis/Lohnerhöhungen und arbeiten wirtschaftspolitische Empfehlungen aus.

- bb) Echte *Landesparteien* gibt es — bis auf den hauptsächlich in Innsbruck als Gemeinderatspartei auftretenden „Tiroler Mittelstand“, der jedoch nach seinem Selbstverständnis eine Gruppierung innerhalb der ÖVP ist — nicht. Alle im Landtag vertretenen Parteien sind „Landesorganisationen“ von Bundesparteien. Diese Landesorganisationen sind zwar gemäß den Parteistatuten weitgehend selbständig, doch sind die Bundesparteioorgane bei allen drei Parteien juristisch und vor allem politisch *übergeordnete* Instanzen. Die Parteien weisen sohin keine föderalistischen Strukturen auf, sondern sind *dezentralisiert*. Die Landesorganisationen besitzen zwar im Bereich der Landespolitik weitgehende politische Autonomie, doch besteht in den wichtigen politischen Fragen eine Bindung an die Beschlüsse und Richtlinien der Bundesparteileitung (Ausnahme: Die negative Haltung der Vorarlberger SP zur Kernkraftnutzung).

2. Verbände

- a) *Rechtliche Grundlagen* bilden einerseits das *Vereinsrecht* und andererseits für die Berufsvertretungen *besondere Gesetze*, die Aufgaben und Organisation näher regeln.

Überblick über die wichtigsten Verbände:

- Die *gesetzlichen Berufsvertretungen (Kammern)* sind als Körperschaften öffentlichen Rechts mit Zwangsmitgliedschaft eingerichtet (charakteristisch: eigener und übertragener Wirkungsbereich).

Drei Kammern sind besonders bedeutsam: Kammer der Gewerblichen Wirtschaft (Handelskammern), Kammer für Arbeiter und Angestellte, Landwirtschaftskammern (als einzige durch Landesgesetze eingerichtet).

Die in den einzelnen Bundesländern bestehenden *Landesorganisationen* (hier: Kammer der Gewerblichen Wirtschaft für Tirol, Arbeiterkammer für Tirol, Tiroler Landwirtschaftskammer) haben auf Bundesebene jeweils eine *Dachorganisation* (die Bundeswirtschaftskammer, der österr. Arbeiterkammertag, die Präsidentenkonferenz der österr. Landwirtschaftskammern), die die gesamtösterreichischen Interessen der betreffenden Berufsgruppe vertritt.

Die Landeslandwirtschaftskammer weist ein für die österreichischen Verbände untypisches Spezifikum auf: Sie setzt sich aus zwei Sektionen — einer Arbeitnehmer- und einer Arbeitgebersektion — zusammen, die beide zusammen den Gesamtverband bilden.

Sonstige gesetzliche Berufsvertretungen sind die Rechtsanwalts-, Ärzte-, Apothekerkammer, die Kammer für Wirtschaftstreuhänder, Ingenieure u.v.a.

- Daneben gibt es eine Reihe von *öffentlichen Verbänden*, wie z.B. die Fremdenverkehrsverbände, Schischulverbände, der Verband der Berg- und Schiführer usw.

IV. Politische Wirklichkeit

1. Parteien

a) *Rechtliche Grundlagen*

Erst durch das 1975 geschaffene Parteiengesetz (Bundesgesetz) ist eine rechtliche Basis zumindest in Ansätzen vorhanden; es fehlen aber eine Begriffsbestimmung sowie Vorschriften über innerparteiliche Demokratie. Das ParteienG regelt zum größten Teil Finanzierungsfragen.

Art. 1 Parteiengesetz, der im Rang einer Verfassungsbestimmung steht, bestimmt:

„Die Existenz und Vielfalt politischer Parteien sind wesentliche Bestandteile der demokratischen Ordnung der Republik Österreich“ (Abs 1)

„Zu den Aufgaben der politischen Parteien gehört die Mitwirkung an der politischen Willensbildung“ (Abs 2). Abs 3 u. 4 regeln das Postulat der *freien Gründung* politischer Parteien: Mit Hinterlegung ihrer Satzung, deren Mindestinhalt die Festlegung der Rechte und Pflichten der Mitglieder u. der Organe ist, beim Innenminister erlangt sie Rechtspersönlichkeit.

Ein *Parteienverbot* kann nur durch Bundesverfassungsgesetz erfolgen; die Tätigkeit von Parteien darf keinen Beschränkungen durch besondere Rechtsvorschriften unterworfen werden.

Die Landesverfassungsgesetze enthalten keine Vorschriften über die rechtliche Stellung der Parteien.

b) *Parteien in Tirol*

aa) Die Österreichische Volkspartei (ÖVP) erhielt bei den Landtagswahlen 1979 63,1 % der Stimmen und damit 25 Landtagssitze.

Die Sozialistische Partei Österreichs (SPÖ) erreichte 29,3 % Stimmen und 10 Mandate.

Die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) errang 6,6 % Stimmen und damit zwei Mandate.

Nicht im Landtag vertretene Parteien sind die

Kommunistische Partei Österreichs (KPÖ — sie erhielt 0,4 % der Stimmen) und der „Tiroler Mittelstand“ — er nahm 1979 erstmals als wahlwerbende Gruppe an LT-Wahl teil und erreichte 0,6 % der Stimmen. Auf Gemeindeebene beteiligen sich neben den etablierten Parteien ÖVP, SPÖ und FPÖ eine Reihe anderer wahlwerbender Gruppen (z.B. in Innsbruck: „TAB“ — Tiroler Arbeitsbund), vor allem sog. „Namenslisten“. Diese „Namenslisten“ sind im Bereich der Kommunalwahlen von großer Bedeutung, da die Gemeindewahlordnung Koppelungen von Wahlvorschlägen zulässt (§ 31), was Koalitionsbildungen und damit stabile Mehrheitsverhältnisse begünstigt.

5. Finanzielle Kontrolle durch den Bund

a) *Allgemeines*

Entsprechend dem bundesstaatlichen Aufbau Österreichs ist eine direkte Kontrolle der Gebarung des Landes durch den Bund ausgeschlossen. Doch kennt das österreichische Finanzsystem eine Reihe von Instituten, die — zumindestens in ihrer praktischen Auswirkung — als Kontrolleinrichtungen bezeichnet werden können.

- b) Die effektivste Kontrolle steht dem Bund schon durch seine beherrschende Stellung auf dem Gebiet der Finanzgesetzgebung zu, die es ihm ermöglicht, Umfang und Art der Landessteuern genau zu bestimmen und auch das „Steuererfindungsrecht“ der Länder *faktisch* zu limitieren. Vor allem durch das Finanzausgleichsgesetz (einfaches Bundesgesetz!) besitzt der Bund eine zentrale Einflußmöglichkeit auf die Situation der Landesfinanzen.

c) *Der „ständige gemeinsame Ausschuß“ nach § 9 F-VG*

Beeinsprucht die Bundesregierung einen Gesetzesbeschluß des Landtages, der Landes-(Gemeinde-)abgaben zum Inhalt hat, und faßt der Landtag hierauf einen Beharrungsbeschluß, so entscheidet ein „ständiger gemeinsamer Ausschuß“ des National- und Bundesrates über den Einspruch, falls die Bundesregierung ihre Einwendungen nicht zurückzieht. Der Ausschuß setzt sich paritätisch aus Bundes- und Nationalratsmitgliedern zusammen, ist also ein Bundesorgan.

- d) Das F-VG kennt im Bereich der Finanzaufweisungen eine Art „Haushaltsaufsicht“ des Bundes. Die Gewährung von Bedarfszuweisungen und zweckgebundenen Zuschüssen kann an Bedingungen geknüpft werden, deren Einhaltung der Bund wahrnehmen kann (§ 13). Dasselbe gilt für Darlehen, die der Bund den Ländern auf Grund besonderer Bundesgesetze gewährt (§ 15). Schließlich kann der Bund die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder einsehen und Auskünfte über die Finanzwirtschaft der Länder einholen. In diesem Bereich liegt das materielle Schwergewicht.

e) *Der Rechnungshof*

Dieser ist zwar bei der Überprüfung der Landesgebarung *funktionell* ein Landesorgan, *organisatorisch* jedoch Bundesorgan.

- f) Die Antragsbefugnis des Bundes, Rechtsakte der Länder beim Verfassungsgerichtshof anzufechten (Art 137, 139 und 140 B-VG) bezieht sich auch auf solche mit finanziellen Aspekten.

e) *Finanzzuweisungen des Landes an die Gemeinden*

Transfers des Landes an die Gemeinden werden vor allem zum Ausgleich großer Belastungen durch kommunale Investitionen auf verschiedensten Gebieten getätigt. Die Hauptform sind Bedarfszuweisungen, als deren Adressaten zunehmend auch Gemeindeverbände bzw. interkommunale Fonds und Projektgemeinschaften auftreten.

4. Überblick über die Lage des Budgets

Die Lage des Budgets des Landes Tirol ist durch die weitgehende Abhängigkeit der Landeseinnahmen vom bundesgesetzlich normierten Finanzausgleich gekennzeichnet (siehe oben Punkt 1 - 3 dieses Abschnitts). Das Finanzausgleichsgesetz 1979 bringt finanzielle Einnahmenverluste der Länder zu Lasten der Gemeinden mit sich, was die Verschuldung des Landeshaushaltes verschärft. Das sich gegenwärtig abzeichnende Ansteigen des Zinsniveaus dürfte eine zusätzliche Belastung des Landeshaushaltes mit sich bringen.

Ein Überblick über das Budget zeigt folgende Einnahmen- und Ausgabenstruktur:

Gesamtübersicht

Ordentlicher Voranschlag

Gruppe	Einnahmen in 1000 S		Ausgaben in 1000 S	
	1981	1980	1981	1980
0 Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung	472.278	453.247	1.328.386	1.206.879
1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit	610	580	42.946	40.678
2 Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	1.769.048	1.652.554	2.073.351	1.931.310
3 Kunst, Kultur und Kultus	11.116	10.201	138.054	120.678
4 Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	1.224.816	1.097.691	1.677.254	1.500.809
5 Gesundheit	1.106.666	1.015.569	1.366.893	1.241.240
6 Straßen- und Wasserbau, Verkehr	14.094	15.377	480.315	476.326
7 Wirtschaftsförderung	12.381	12.065	511.306	490.897
8 Dienstleistungen	66.480	55.942	73.499	59.721
9 Finanzwirtschaft	3.677.088	3.330.163	760.673	672.651
Summe	8.354.577	7.643.389	8.452.677	7.741.189
Abgang	98.100	97.800	—	—

Außerordentlicher Voranschlag

Außerordentlicher Voranschlag	533.100	475.700	533.100	475.700
Abgang = Fremdkapitalbedarf	—	—	449.600	403.600

3. Finanzzuweisungen

a) Schlüsselzuweisungen

Wenn die Summe der Ertragsanteile eines Landes an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben für ein Jahr, auf den Kopf der Bevölkerung berechnet (*Landeskopfquote*), hinter dem Betrag zurückbleibt, der sich als Durchschnittskopfquote für die Gesamtheit der Länder mit Wien als Land ergibt, so werden die Ertragsanteile des betreffenden Landes aus Bundesmitteln auf den der Durchschnittskopfquote entsprechenden Betrag ergänzt.

b) Bedarfszuweisungen

Bedarfszuweisungen des Bundes an das Land können zur Aufrechterhaltung der Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Haushalt, zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse oder zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die sich bei der Verteilung von Abgabenertragsanteilen oder Schlüsselzuweisungen ergeben.

c) Zuschüsse

Zweckgebundene Zuschüsse des Bundes bedürfen einer bundesgesetzlichen Grundlage. Die bloße Ausweisung eines diesbezüglichen Betrages im Bundesfinanzgesetz ist unzureichend. Die Regelung muß entweder im Finanzausgleichsgesetz oder in einem Verwaltungsgesetz erfolgen, das die bezüglichen Aufgaben regelt, zu deren Lasten die Zuschüsse zu leisten sind. Das FAG 1979 sieht solche Zuschüsse an Länder für die Deckung der Defizite der Landestheater, zur Förderung des Umweltschutzes und zur Vorbeugung und Behebung von Katastrophenschäden vor.

d) Der Bund trägt die Kosten der Besoldung der „Landeslehrer“ an öffentlichen allgemeinbildenden Pflichtschulen zur Gänze, an berufsbildenden Pflichtschulen zur Hälfte.

III. Finanzielle Situation

1. Steuerhoheit

§ 3 Abs 1 Finanzverfassungsgesetz (F-VG) weist die Abgrenzung der Kompetenzen auf dem Gebiet des Finanzwesens dem *einfachen Bundesgesetzgeber* zu. § 6 F-VG bestimmt neun Abgabentypen, die neben ausschließlichen Abgaben einer Ebene von Gebietskörperschaften zahlreiche Mischformen darstellen. Die Ausübung der Steuerhoheit wird vom Bund dadurch wahrgenommen, daß durch einfaches Bundesgesetz eine konkrete Steuer einer dieser Typen zugeordnet wird.

Soweit der Bund Besteuerungsrechte nicht in Anspruch nimmt, kommt den Ländern das sog. „*Abgabenerfindungsrecht*“ zu, das zwar *theoretisch* beliebig erweiterungsfähig ist, praktisch jedoch nicht bedeutsam ist.

2. Steuerverbund

Besondere Bedeutung für den Bund-Länder-Finanzausgleich kommt den zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) geteilten Abgaben zu, die im Finanzausgleichsgesetz festgelegt werden.

Die gemeinschaftlichen Bundesabgaben, das sind Abgaben, die durch den Bund erhoben werden und aus denen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) Ertragsanteile zufließen, sind in § 7 FAG taxativ aufgezählt. Die wichtigsten Abgaben sind die Einkommensteuer, die Umsatzsteuer, Bier- und Alkoholabgaben, Mineralölsteuer, die Erbschafts- und Schenkungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer u.a. Geteilt wird der Reinertrag der Abgaben nach Abzug der Rückvergütungen und den Kosten der Einhebung. Besondere Abzüge gibt es bei der Einkommen- und Umsatzsteuer (für den Katastrophen-, Krankenanstaltenzusammenarbeits- und den Wasserwirtschaftsfonds). *Zuschlagsabgaben* setzen sich aus einer Stammabgabe des Bundes und Zuschlägen der anderen Gebietskörperschaften zusammen. Unter diese Gruppe fallen nach § 12 FAG 1979 nur die Gebühren von Totalisateur- und Buchmacherwetten. Die Obergrenze der Zuschläge ist mit 90 % und 30 % festgesetzt.

Für die Länder stellen die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit rund 96 % die Haupteinnahmequelle dar. Die anderen Einnahmequellen — Zuschlagsabgaben, ausschließliche und gemeinschaftliche Landesabgaben — sind dagegen in ihrer Bedeutung eher gering. Die Ertragsanteile der Länder werden zu meist nach dem örtlichen Aufkommen zugewiesen werden.

Die Aufgliederung dieser gemeinschaftlichen Bundesabgaben ist in Tab 1 vorgenommen (Quelle: AöF 1979/174).

cc) Trotz der evidenten Parallelität zu Art 98 B-VG kann das Einspruchsrecht des Bundesrates gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates gem. Art 42 Abs 2 und 3 B-VG nicht als Maßnahme der Landesaufsicht bezeichnet werden, da der Bundesrat juristisch als Bundesorgan konzipiert ist. *Faktisch* könnte dieses Recht allerdings der Landesaufsicht zugeordnet werden.

d) *Kooperationsinstitute*

aa) *Paktierte Gesetze*

Eine Reihe von Materien, die Bund und Länder betreffen, können nur durch übereinstimmende Gesetze des Bundes und der Länder geregelt werden (z.B. Änderung der Landesgrenzen, Straßenpolizei, Bereiche des Schulwesens und der Volksbildung).

bb) *Grundsatzgesetz und Ausführungsgesetz*

cc) *Bund-Länder-Verträge (Art 15a B-VG)*

dd) *Gegenseitige Mitwirkungsrechte*

Im B-VG finden sich eine Reihe von Bestimmungen, die ein Zusammenwirken von Bund und Ländern in verschiedenen intensiven Kooperationsformen vorsehen:

(1) Die rechtlich schwächste Form ist in Art 10 Abs 3 B-VG geregelt: ein *Anhörungsrecht* der Länder vor Erlass eines sie betreffenden Staatsvertrages (ähnliche Bestimmungen finden sich im Wehrgesetz bezüglich der Ernennung der Militärkommandanten).

(2) Für eine Reihe von Maßnahmen ist die *Zustimmung* der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft nötig (z.B. bei Errichtung von Fachschulen — Art 14a Abs 5 B-VG; bei der Behördenorganisation — Art 15 Abs 10 u. 102 Abs 1 B-VG; bei der Mitwirkung von Bundesorganen an der Vollziehung von Landesgesetzen — Art 97 Abs 2 B-VG u.a.).

(3) Ein echtes *Mitwirkungsrecht* des Bundes an Landesvollziehungsangelegenheiten findet sich neben Art 97 Abs 2 B-VG auch in Art 15 Abs 3 B-VG (Veranstaltungswesen und damit zusammenhängende Konzessionsvergabe).

ee) Zu den außerverfassungsrechtlichen und politischen Kooperationsinstrumenten siehe unten IV. und V.

- ii) Wohl das schärfste Recht verleiht Art 100 B-VG dem Bundespräsidenten: die Auflösung eines Landtages.
- jj) Im Bereich der Bundesvollziehung durch Landesorgane sind durch die Art 102 bis 105 B-VG dem Bund eine Reihe von Aufsichtsbefugnissen eingeräumt. Da es sich aber nur organisatorisch um Landesorgane, funktionell hingegen um Bundesorgane handelt, liegt dabei keine Bundesaufsicht im eigentlichen Sinn vor, sondern ein Weisungsverhältnis i.S. des Art 20 B-VG *innerhalb* einer bundesstaatlichen (Teil-)Staatsgewalt.
- kk) Art 116 Abs 3 B-VG überträgt dem Bund ein Überwachungsrecht über die Landesgesetze, womit Städte mit eigenem Statut eingerichtet werden.
- ll) Als Maßnahmen der Bundesaufsicht müssen schließlich auch die Anfechtungsbefugnisse des Bundes vor den Gerichtshöfen öffentlichen Rechts eingeordnet werden. Diese Befugnisse nehmen eine Mittelstellung zwischen beobachtender und berichtigender Funktion ein. Sie gehen insoweit über die Beobachtung hinaus, als sie ein rechtlich relevantes Tätigwerden darstellen, das auf die Herstellung der Übereinstimmung des Länderverhaltens mit dem bundesrechtlichen Maßstab abzielen. Sie können aber nicht im eigentlichen Sinn als berichtigende Mittel bezeichnet werden, da der Bund die eigenliche Berichtigung nicht selbst vornimmt, sondern diese — mit Ausnahme von Maßnahmen im Anwendungsbereich des Art 146 B-VG — einem „pouvoir neutre“ überläßt.
- mm) Zu den Aufsichtsbefugnissen auf dem Gebiete des Finanzwesens siehe unten III. 5.

c) *Ansätze einer „Landesaufsicht“*

Dabei handelt es sich allerdings nicht um echte Aufsichtsbefugnisse, sondern um Antragsrechte an das „Klammerorgan“ Verfassungsgerichtshof, der die Einhaltung der bundesstaatlichen Rechtsordnung zu überwachen hat.

- aa) In den Angelegenheiten des Art 15 Abs 5 B-VG kann die zuständige Landesregierung Bescheide des zuständigen Bundesministers anfechten (Art 131 Abs 1 Z 3 B-VG).
- bb) Gemäß den Art 139 und 140 B-VG kann jedes Land den Antrag stellen, der VfGH möge ein Bundesgesetz oder eine -verordnung wegen Verfassungswidrigkeit aufheben. Diese Bestimmungen räumen den Ländern das Recht ein, über die Übereinstimmung des Bundesrechts mit dem das bundesstaatliche Grundgesetz darstellende B-VG zu wachen und den VfGH mit der Wiederherstellung des verfassungsmäßigen Zustandes zu beauftragen. Analoges gilt für die vom Bund abgeschlossenen Staatsverträge, sowie für die zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG.

richten. Den Gemeindebewohnern ist danach die Möglichkeit zur — rechtlich nicht verbindlichen — Stellungnahme zu geben.

4. Das Verhältnis des Landes zum Bund

a) *Allgemeines*

Das Verhältnis Bund-Länder ist in der österreichischen Verfassungsrechtsordnung durch eine Reihe von Rechtsinstituten gekennzeichnet, die eine Verschränkung des Rechtshandelns des Bundes mit dem der Länder bewirken und trotz des erdrückenden materiellen Übergewichtes des Bundes doch ein prinzipielles koordinatives *Rechts*beziehungssystem erkennen läßt. Kennzeichen des rechtlichen Verhältnisses Bund-Länder sind Institute der Bundesaufsicht und Ansätze einer Landesaufsicht.

b) *Die einzelnen Institute der Bundesaufsicht*

- aa) Gemäß Art 14 Abs 8 B-VG kann der Bund in Schulangelegenheiten, die in die Vollzugszuständigkeit der Länder fallen, sich von der Rechtmäßigkeit der Vollziehung Kenntnis verschaffen und Mängelrüge erteilen.
- bb) Art 14a Abs 6 B-VG räumt dem Bund das Recht ein, die Einhaltung der von ihm erlassenen Vorschriften durch die Landesvollziehung wahrzunehmen.
- cc) Ein beobachtendes und berichtendes Aufsichtsrecht steht dem Bund gemäß Art 15 Abs 2 B-VG in Angelegenheiten der örtlichen Sicherheitspolizei zu.
- dd) Art 15 Abs 8 B-VG räumt dem Bund das Recht ein, die Einhaltung der von ihm im Bereich der Art 11 und 12 B-VG erlassenen Vorschriften wahrzunehmen.
- ee) Art 15 Abs 10 B-VG räumt dem Bund ein Kontrollrecht über die Legistik der Länder im Bereich der Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung ein.
- ff) Dem Bund wird durch Art 15a Abs 2 B-VG ein Beobachtungsrecht über die Gliedstaatsverträge der Länder eingeräumt.
- gg) Bei der Durchführung von Staatsverträgen steht dem Bund gemäß Art 16 Abs 2 B-VG ein Aufsichtsrecht, das analog der mittelbaren Bundesverwaltung ausgestattet ist, auch in solchen Angelegenheiten zu, die zum selbständigen Wirkungsbereich der Länder gehören.
- hh) Art 98 B-VG räumt dem Bund ein Beobachtungsrecht über die gesamte Legistik der Länder ein. Darüber hinaus steht dem Bund ein suspensives Vetorecht wegen Gefährdung von Bundesinteressen zu.

richtungen des Volksbegehrens und der Volksabstimmung (§§ 23 Abs 2, 25 f LV). Die demokratische Struktur Tirols ist — wie jene des Bundes — repräsentativ mit direkt-demokratischen Elementen. Allerdings besteht ein großer Unterschied zur demokratischen Struktur auf Bundesebene: Die Landesregierung ist *kraft Verfassung eine Proporzregierung* (§ 2 LV), da die Verfassung vorschreibt, daß die Mitglieder der *Landesregierung vom Landtag nach dem Verhältniswahlrecht* gewählt werden.

b) *Die Wahlen zum Landtag*

Der Tiroler Landtag (LT) setzt sich aus 36 Mitgliedern zusammen, die für eine fünfjährige Gesetzgebungsperiode gewählt werden.

Die Landtagswahlordnung 1975 teilt das Landesgebiet in fünf Wahlkreise ein. Die Zuweisung der Mandate erfolgt in zwei Ermittlungsverfahren nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Die verfassungsrechtlichen Wahlprinzipien (freies, gleiches, geheimes, persönliches, unmittelbares Wahlrecht) und die Regelung des Wahlalters für die Wahl zum Nationalrat stellen kraft B-VG für die LT-Wahl Minimalerfordernisse dar.

Das aktive Wahlrecht ist an die Vollendung des 19. Lebensjahres und den ordentlichen Wohnsitz in einer Gemeinde Tirols gebunden. Für das passive Wahlrecht ist die Erreichung des 21. Lebensjahres Bedingung.

c) *Direktdemokratische Einrichtungen*

- 10.000 Wahlberechtigte sind befugt, durch ein *Volksbegehren* in Form eines Gesetzesentwurfes dem Landtag einen Antrag zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorzulegen.
- Der Landtag *kann* beschließen, einen Gesetzesbeschluß vor seiner Kundmachung einer *Volksabstimmung* zu unterziehen, bei der alle zum LT wahlberechtigten Personen stimmberechtigt sind.
Sowohl Volksabstimmung als auch Volksbegehren sind in der politischen Wirklichkeit von nur untergeordneter Bedeutung.

d) *Die demokratische Struktur der Gemeinden*

Das B-VG ordnet in Art 117 Abs 2 für die Bestellung der Gemeinderatsmitglieder das gleiche, unmittelbare, geheime und persönliche Verhältniswahlrecht an. Die Gemeindewahlordnung 1973 präzisiert dieses Verfassungspostulat.

Die Tiroler Gemeindeordnung kennt an direkt demokratischen Einrichtungen die *Volksbefragung* und die *Gemeindeversammlung*. Die Volksbefragung findet über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde statt, wenn dies ein Sechstel der Gemeindebürger verlangt oder der Gemeinderat mit zwei Drittel Mehrheit beschließt.

Mindestens einmal jährlich hat der Bürgermeister in einer öffentlichen Gemeindeversammlung über die wichtigsten Gemeindeangelegenheiten zu be-

b) *Die Organisation der Landesverwaltung*

aa) *Das Amt der Landesregierung*

Diese Landesbehörde führt unter der Leitung der Landesregierung oder einzelner ihrer Mitglieder die Geschäfte der Landesverwaltung und unter der Leitung des Landeshauptmannes die Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung. Vorstand ist der Landeshauptmann. Die Leitung des inneren Dienstes obliegt dem *Landesamtsdirektor*, der der unmittelbaren Aufsicht des Landeshauptmannes untersteht.

Das Amt der Landesregierung gliedert sich in Abteilungen. Die Geschäftseinteilung (LGBl 1979/21 i.d.F. LGBl 1979/68) kennt als Abteilungen den Landesamtsdirektor (innerer Dienst), vier Präsidialabteilungen, sowie 51 Abteilungen, die in sechs Gruppen zusammengefaßt sind.

bb) *Die Bezirkshauptmannschaften*

In Tirol bestehen acht Bezirkshauptmannschaften, die als monokratisch organisierte, erstinstanzliche Landesbehörde subsidiär zur Besorgung aller Angelegenheiten der Bundes- und Landesverwaltung berufen sind. Entscheidendes Organ ist der Bezirkshauptmann, der von der Landesregierung bestellt wird. Die Gliederung in Referate und die nähere Organisation ist durch ein Organisationsgesetz (LGBl 1977/11) geregelt.

cc) *Sonderbehörden*

Die Organisationsgewalt des Landesgesetzgebers erlaubt diesem neben dem beschriebenen Verwaltungsaufbau Sonderbehörden der Landesverwaltung einzurichten. Schon im B-VG vorgeschrieben sind *Agrarbehörden* (Agrarbezirksbehörden, Landesagarsenate; Art 12 Abs 2 B-VG). Durch Landesgesetz wurde eine Reihe von Sonderbehörden eingerichtet, die z.T. hoheitliche, z.T. nur beratende Funktion haben (z.B. Landeshöfekommission, Bergwacht, Umlegungsbehörde, Grundverkehrsbehörden, Baukommissionen usw.).

dd) *Die Gemeinden*

Neben dem eigenen Wirkungsbereich, den die Gemeinden frei von Weisungen besorgen, sind sie im übertragenen Wirkungsbereich, wenn sie Landesgesetze vollziehen, funktionell als Landesorgane tätig und an die Weisungen der übergeordneten Landesorgane gebunden. In der Regel besteht auch ein Instanzenzug an die Landesregierung.

3. Demokratische Struktur

a) *Allgemeines*

Art 1 B-VG normiert die demokratische Staatsform Österreichs. Das B-VG legt die Grundsätze für die demokratische Struktur der Länder bindend fest (Art 95 B-VG). Die Landesverfassung kennt auch noch die direkt-demokratischen Ein-

malpflege u. Museen subventionieren u. a.), andererseits auch der Bund im Länderbereich (z.B. BundessportförderungsG, Unterstützung v. Landestheatern u. a.).

2. Organisation der Regierung und Verwaltung

Die Regierung — verstanden als Träger staatsleitender Funktionen — besteht aus dem Landtag als gesetzgebendem und die Verwaltung kontrollierendem Organ und der Landesregierung als vollziehendem, aber auch planendem und staatsleitendem Organ.

a) *Die Landesregierung*

Die Landesregierung besteht aus dem Landeshauptmann, zwei Stellvertretern und fünf weiteren Mitgliedern, die den Titel Landesrat führen.

- aa) Der *Landeshauptmann* wird vom Landtag mit einfacher Stimmenmehrheit gewählt. Er hat — außer dem Vorsitz bei Sitzungen der Landesregierung — keine materielle Sonderstellung gegenüber den Landesräten, besitzt jedoch eine Reihe von organisatorischen Befugnissen. Er ist Vorstand des Amtes der Landesregierung, besitzt organisatorische Kompetenzen im Bereich der Bezirkshauptmannschaften u. a. Seine wichtigste Funktion liegt jedoch im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung und der Auftragsverwaltung (mittelbare Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes).

bb) *Die Landesregierung als Kollegialorgan*

Die Geschäftsordnung der Landesregierung (LGBl 1975/75 i.d.F. LGBl 1979/69) weist eine Reihe von Angelegenheiten (insgesamt 55) der Landesregierung zur kollegialen Beschlußfassung zu (z.B. Regierungsvorlagen, Verfassungsgerichtshofbeschwerden, Bestellung des Landesamtsdirektors, des Landesgrundverkehrsreferenten und andere wichtige personalpolitische Entscheidungen, Verleihung der Staatsbürgerschaft, wichtige Gemeindeaufsichtsbefugnisse usw.).

- cc) Die *Landesräte* üben ihre Verwaltungsbefugnisse gemäß der Aufgabenaufteilung der Geschäftsordnung der Landesregierung aus. Die Landesräte besorgen auch Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung, die wegen ihres Zusammenhanges mit den von ihnen zu besorgenden Landesaufgaben durch die Geschäftsordnung in die Kompetenz der einzelnen Landesräte übertragen sind.

Das Presserecht, Denkmalschutz, wissenschaftliche und künstlerische Sammlungen des Bundes, wissenschaftliche und fachtechnischer Archiv- und Bibliotheksdienst, das Urheberrecht, Bundestheater; durch ein Bundesverfassungsgesetz, das RundfunkG 1974, ist der Bund zur gesetzlichen Regelung des Rundfunks zuständig (darin aber Berücksichtigung der Länder vorgesehen).

- Im Schulwesen (Art 14 und 14a B-V) bestehen ausgedehnte Bundeszuständigkeiten: das gesamte Hochschulwesen, die mittleren und höheren Schulen, das Verhältnis Schule-Kirche und die Privatschulen sind Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung.
Die Länder sind nur in Teilbereichen zur Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung berufen: sie regeln die äußere Organisation der Pflichtschulen (Tir. SchulorganisationsG 1979, Tir. BerufsschulorganisationsG 1977) und die Zusammensetzung der Schulbehörden des Bundes (Tir. SchulaufsichtsausführungsgG 1979) durch Ausführungsgesetze; es sind auch zum Dienstrecht der Pflichtschullehrer Ausführungsbestimmungen der Länder möglich — dabei besteht aber ein Aufsichtsrecht des Bundes.
Das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen ist grundsätzlich Landessache, aber der Art 14a B-VG behält dem Bund in wichtigen Bereichen das Gesetzgebungs(Grundsatzgesetzgebungs)recht vor.
- Volksbildung und außerschulische Erziehung:
Es gilt die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung 1867, wonach der Bund nur Grundsätze aufstellen kann; da Vollziehungsbestimmungen fehlen und Änderungen der Rechtslage nur durch paktierte Gesetze möglich sind (die aber bis jetzt nicht ergangen sind), fehlt eine klare gesetzliche Regelung dieses Bereiches.
Der Bund hat 1973 ein „Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung und der Volksbüchereien“ erlassen; sie erfolgt mit Bundesmitteln; der Bund richtet dabei Förderungsstellen in den Ländern ein, mit deren Aufgaben der Landeshauptmann betreut wird. Im übrigen nehmen die Interessenvertretungen und auch die politischen Parteien weite Teile der Erwachsenenbildung wahr.
- Gemäß Art 15 Abs 1 B-VG verbleiben den Ländern zur Gesetzgebung und Vollziehung:
Das Theater/Kino/Veranstaltungswesen (Tir. LichtspielG und Tir. VeranstaltungsgG) — allerdings sind gemäß Art 15 Abs 3 B-VG Bundespolizeibehörden an der Vollziehung der Landesgesetze beteiligt;
Brauchtum/Volkskunst (im Tir. VeranstaltungsgG erfaßt) und der Sport (Tir. SportunterrichtsgG).
- Die Koordination erfolgt vor allem in der Rechtsform der Förderung gem. Art 17 B-VG: dabei fördern einerseits die Länder im Bundesbereich (z.B. bei der Errichtung von Schulgebäuden Grundstücke bereitstellen, Denk-

Die Kompetenz zur Ausführungsgesetzgebung bezieht sich auf die Materien: Armenwesen, Teile der Bevölkerungspolitik, Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorgewesen, Heil- und Pflegeanstalten, Kurortwesen und natürliche Heilvorkommen, öffentliche Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten, Bodenreform, Pflanzenschutz, Teile des Elektrizitätswesens, Arbeiterrecht sowie Arbeiter- und Angestelltenschutz der land- und forstwirtschaftlichen Arbeitnehmer, Zusammensetzung und Gliederung der Bezirks- und Landesschulbehörden, äußere Organisation der öffentlichen Pflichtschulen und Schülerheime, fachliche Anstellungserfordernisse von Kindergärtnerinnen und Erziehern von Schülerheimen für Pflichtschüler, Unterricht an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen; Öffentlichkeitsrecht und Beiräte an diesen Schulen.

Durch Art 15 Abs 9 B-VG sind die Länder im Bereich ihrer Gesetzgebung befugt, die zur Regelung des Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen auch auf dem Gebiet des Straf- und Zivilrechtes zu erlassen.

c) *Die Kompetenzen auf dem Gebiete der Verwaltung*

- aa) Die Landeskompetenzen im Bereich der Verwaltung umfassen neben der Vollziehung der Landesgesetze, wozu auch die Ausführungsgesetze gemäß Art 12, 14 Abs 3, 14a Abs 4 B-VG gehören, auch die Materien des Art 11 B-VG: Staatsbürgerschaft, Teil der beruflichen Vertretungen (die weder unter Art 10 noch unter Art 15 B-VG fallen), Volkswohnungswesen, Straßenpolizei, Assanierung. Auf Grund der fehlenden Gerichts- und Polizeihochheit der Länder sieht Art 97 Abs 2 B-VG die Möglichkeit vor, Landesgesetze durch Bundesbehörden vollziehen zu lassen bzw. ihre Mitwirkung vorzusehen.
- bb) Art 102 B-VG sieht vor, daß — soweit nicht eigene Bundesbehörden eingerichtet sind — die Verwaltung des Bundes in den Ländern vom Landeshauptmann und den ihm unterstellten Landesbehörden ausgeführt wird. Die Behörden sind dabei *funktional* Bundesorgane, *organisatorisch* aber Landesorgane. Das zentrale Organ ist der Landeshauptmann. Durch die personelle Identität von Bundes- und Landesorganen ist den Ländern ein bedeutsamer Einfluß auf die Durchführung von Bundesgesetzen eingeräumt.

d) *Die Kompetenzverteilung im Bereich „Kultur“*

Die Bundesverfassung trifft keine allgemeine Regelung über die Kulturhoheit des Bundes oder der Länder, sondern schafft ein kompliziertes System von Einzelzuständigkeiten; wenn auch im Ergebnis das Schwergewicht der Kompetenzen beim Bund liegt, sind die Länder vor allem über ihre Förderungstätigkeit nach Art 17 B-VG in zahlreichen kulturellen Bereichen tätig:

- Gemäß Art 10 B-VG sind dem Bund in Gesetzgebung und Vollziehung zugewiesen:

5. Konfessionelle Gliederung und Bistumseinteilung

- a) Die Bevölkerung Tirols ist zum überwiegenden Teil (über 90 %) römisch-katholisch, daneben sind Evangelische, Altkatholiken, Mormonen, Zeugen Jehovas als die bedeutendsten Religionsgesellschaften in Tirol anzusprechen.
- b) Tirol zerfällt in zwei voneinander unabhängige Kirchengebiete: Die Diözese Innsbruck umfaßt Nordtirol westlich des Ziller und Osttirol. Nordtirol östlich des Ziller ist Teil der Erzdiözese Salzburg. Beide Diözesen gehören zur Kirchenprovinz Salzburg.

II. Verfassungsmäßiger Zustand

1. Kompetenzen

a) *Allgemeines*

Art 15 B-VG normiert eine Generalklausel zugunsten der Länder. Die Zuweisung der Bundeskompetenzen erfolgt in den Art 10 - 14a B-VG. Daneben enthalten zahlreiche einfache Gesetze Verfassungsbestimmungen kompetenzrechtlichen Inhalts, was die Übersichtlichkeit über den Stand der Kompetenzverteilung sehr erschwert. Die Kompetenzverteilung in Österreich weist daneben einige gravierende Besonderheiten auf: Die Gerichtsbarkeit ist *zur Gänze* Bundesangelegenheit; im Bereich des Schulwesens (Art 14 B-VG) besteht eine Generalklausel zugunsten des Bundes; das Finanzverfassungsgesetz (F-VG) weist dem *einfachen* Bundesgesetzgeber die Kompetenzkompetenz auf dem Gebiet des Abgabenwesens zu; die Interpretation des Verfassungsgerichtshofes (Versteinerungstheorie, Adhäsionstheorie, Gesichtspunktetheorie u.a.) verhindert, daß neu auftauchende Materien in die Landeskompentenz fallen.

b) *Die Kompetenzen auf dem Gebiete der Gesetzgebung*

Die Landeskompentenz umfaßt dabei einerseits die Befugnis zur umfassenden gesetzlichen Regelung einer Materie (Art 15 Abs 1 B-VG), andererseits die Kompetenz, Ausführungsgesetze zu Bundes-Grundsatzgesetzen zu erlassen (Art 12 B-VG).

Die Gesetzgebungskompetenzen des Landes sind im Verhältnis zu denen des Bundes von beschränkter Bedeutung. Die wichtigsten Landeskompentenzen liegen im Bereich Raumordnung, Bauwesen, Natur- und Landschaftsschutz, Landeskultur, Gemeindeorganisation, Jagdwesen, Landesorganisation, Veranstaltungswesen, Sportwesen.

- 3.5.1919 — Beschluß der Tiroler Landesversammlung, eine *selbständige Republik Tirol* zu erklären, wenn dadurch die Landeseinheit (Nord- und Südtirol) zu verwirklichen wäre
- 10.9.1919 — Staatsvertrag von St. Germain
- 24.4.1921 — Volksabstimmung über den Anschluß an Deutschland
- 13.3.1938 — „Anschluß“ an das Deutsche Reich
- 1945 — Vorläufige Verfassung richtet Österreich als Einheitsstaat ein; Landtage übernehmen wieder effektiv die Staatsgewalt, bis der Bundesstaat wiedererrichtet wird
- ab 1945 — Aufstieg Tirols zu einem führenden Fremdenverkehrsland
- 1964 u. 1976 — Olympische Winterspiele in Innsbruck
- ab 1971 — Phase der regionale Integration im Alpenraum
- 1972 — Gründung der ARGE ALP (Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer) in Mösern

3. Bevölkerung

- a) Die Bevölkerung Tirols ist ethnisch gemischt, was sich — trotz der Kleinheit des Landes — in einer bemerkenswerten kulturellen Vielfalt äußert. Rätoromanen, Bajuwaren, Alemannen sowie Italiener („Welsche“ aus Großtirol) sind die ethnischen Elemente des Tiroler Volkes.
- b) Die Wohnbevölkerung Tirols betrug bei der letzten Volkszählung (1981) 586.139 Personen. Mehr als die Hälfte der Einwohner Tirols wohnt in Gemeinden mit „mehr als 3.000-Einwohnern“, wovon 116.100 in der Landeshauptstadt Innsbruck. Innsbruck ist mit Abstand die größte Stadt des Landes, die Abstände zu den übrigen Städten sind bemerkenswert, da es keine andere Stadt über 15.000 Einwohner gibt. Die Zahl der ausländischen Gastarbeiter beträgt — saisonbedingt schwankend — zwischen 13.000 und 15.000.

4. Landeskundliche Voraussetzungen der Wirtschaftsstruktur

Tirol ist charakterisiert durch seine gebirgige Lage im „Herzen“ Europas, was für Tirol als Verkehrsland für den Italien-Deutschland-Verkehr einen erstrangigen Platz bedeutet. Die landschaftlichen Schönheiten wurden im 20. Jahrhundert besonders für den Fremdenverkehr nutzbar gemacht — Tirol ist heute zu den bedeutendsten Fremdenverkehrsgegenden der Welt zu zählen. Tirol besitzt kaum Rohstoffe, sondern nur geringe, allerdings qualitativ hochwertige Vorkommen von Magnesit und Wolfram. Die gebirgige und wasserreiche Lage erlaubt eine optimale Ausnutzung der Wasserkraft. Die verkehrsgünstige Lage — vor allem des Inntrales — ist eine gute Standortvoraussetzung für Industriebetriebe.

2. Geschichtliche Entwicklung

a) *Bis 1918*

Unter den Römern Teil der Provinz Rätien bzw. Italiens (ungefähre Sprachgrenze bei Salurn); im 6. Jhd. Einwanderung der Bajuwaren — Eingliederung in Karolingisches Reich.

Um 1000: aus den ehemaligen Karolingischen Grafschaften bilden sich die geistlichen Fürstentümer Brixen und Trient — deren Fürstbischöfe verleihen den *Grafen von Tirol* ihre Hoheitsrechte

13. Jhd.: die Grafen von Tirol erlangen Oberhoheit über die Bischöfe und bilden das Land Tirol aus.

1363: Margarete Maultasch übergibt Tirol an die Habsburger — Tirol wird mehrfach von eigenen Landesfürsten regiert; zu den Landständen zählen auch die Bauern, die nur beschränkt der grundherrlichen Macht unterliegen; der Landtag bleibt auch unter Habsburgern bestehen.

16. Jhd.: Endgültige Gebietsgestaltung durch Erwerbung von Kufstein, Kitzbühel und Rattenberg sowie des Pustertales und südlicher Grenzgebiete.

18. Jhd.: Eingliederung in die Erbländer der Habsburger durch Zentralisierungsreformen Maria Theresias

1805: Abtretung Tirols an Bayern im Frieden von Preßburg — nach der erfolglosen Erhebung gegen Napoleon (1809) zunächst Teilung, dann

1814: Wiedervereinigung mit Österreich.

b) *Seit 1918*

Oktober 1918 — Die „Provisorische Nationalversammlung“ versucht Österreich als zentralistischen Einheitsstaat auszurufen

1.11.1918 — Konstituierung des Tiroler Nationalrates

25.11.1918 — Tir NR entscheidet sich für den Anschluß an die Republik Deutsch-Österreich; dies wird in der Folge durch die vom Volk gewählte „Tiroler Landesversammlung“ bestätigt; erst im

März 1921 — *formelle* Beitrittserklärung des Tiroler Landtages; Beitritt erfolgt unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht Tirols als souveräne Gewalt

12.3.1919 — Rechtsverwahrung der Tiroler christlich-sozialen Abgeordneten in der konstituierenden Nationalversammlung

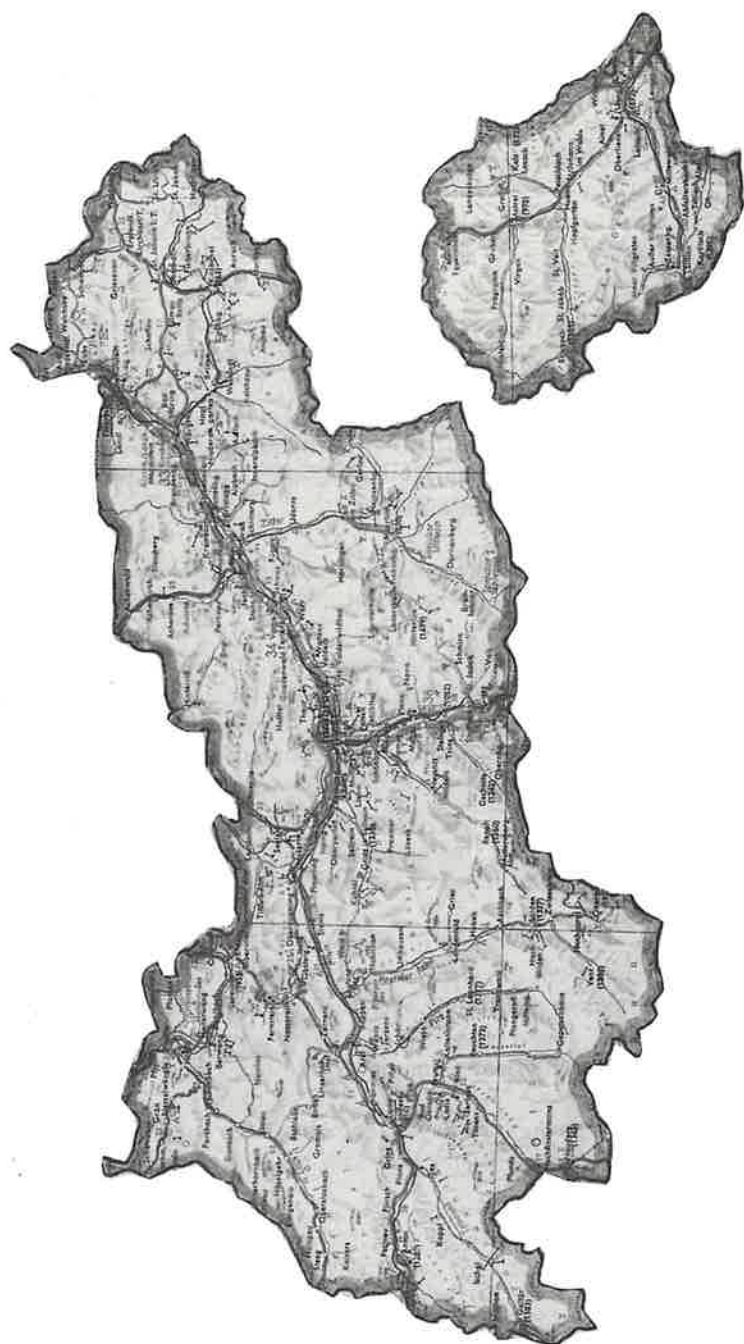
LAND TIROL



I. Kurze Landeskunde

1. Territorialbestand

- a) Mit 12.647 km² ist Tirol das drittgrößte der neun österreichischen Bundesländer; der flächenmäßige Anteil am Bundesgebiet beträgt 15 %. Zuzufolge des gebirgigen Charakters des Landes sind nur ca. 14 % der Gesamtfläche dauernd besiedelbar; die Bevölkerungsdichte beträgt 43 Einwohner pro km², in den Dauersiedlungsräumen ca. 310 und in Ballungsräumen (50 % der Bevölkerung) ca. 500 Einwohner pro km². Besonders die Inntalfurche zählt zu den dichtbesiedeltsten Gebieten Europas.
- b) Politisch ist das Land in acht politische Bezirke (plus die landesunmittelbare Stadt Innsbruck) unterteilt; diese sind in 286 Ortsgemeinden gegliedert.
- c) In Ausführung des Raumordnungsgesetzes wurde das Landesgebiet in 55 Planungsräume (Kleinregionen) abgegrenzt. Die einzelnen Planungsräume fassen das Gebiet mehrerer Gemeinden mit jeweils spezifisch gleichen wirtschaftlich-funktionalen Ausprägungen zusammen, wobei die Abgrenzung bestehende Verwaltungsgrenzen, topographische Gegebenheiten und historische Entwicklungen berücksichtigt. In jedem dieser Planungsräume ist ein Beratungsorgan (Regionalbeirat) für die Behandlung von Raumordnungs-Angelegenheiten auf unterster Ebene eingerichtet.
- d) Ein Problem bildet das Verhältnis Nord- und Osttirol, da die beiden Landesteile keinen geographischen Zusammenhang mehr aufweisen. Osttirol kann von Nordtirol (und umgekehrt) nur über Kärnten oder durch das Pustertal (Italien!) erreicht werden. Diese geographische Zerrissenheit ist insbesondere im Hinblick auf die Wahlkreiseinteilung des Art 26 Abs 2 B-VG von verfassungsrechtlicher Problematik.
Daneben bedeutet diese Landesteilung aber auch einen Bruch der Einheit des tirolischen Wirtschaftsgebietes, was sich praktisch in vielfältigen Wirtschafts-problemen auswirkt.



b) *Die Verwaltung in Graubünden*

Grundsätzlich zeigt die Verwaltung Graubündens einen dreistufigen Aufbau: oberste Behörden sind der Große Rat und die Regierung, die Mittelstufe sind die Kreisbehörden, die unterste Stufe die Gemeinden. Die Kantonsverfassung regelt nur den Großen Rat und die Regierung genauer.

Als Besonderheit der Verwaltung muß angeführt werden, daß sie starke direkt-demokratische Elemente aufweist und daß die Gewaltentrennung auf oberer Stufe stark verwischt ist.

aa) *Der Große Rat:*

Er ist die „oberste politische und administrative Behörde des Kantons“ (Art 13 KV). Seine Mitglieder werden für zwei Jahre von der Kantonsbevölkerung in den Kreisen nach dem Mehrheitswahlsystem gewählt.

Seine *Kompetenzen* erstrecken sich auf alle drei Staatsfunktionen:

- Eine Mitwirkung an Gesetzgebung erfolgt in Form des Initiativrechts und der Vorberatung der Materien, die der Volksabstimmung unterliegen.
- Die Verwaltungstätigkeit des Großen Rats ist weniger Gesetzesvollziehung i.e.S., sondern eher die Besorgung von Regierungsaufgaben; sie umfaßt u.a. den Erlass von Verordnungen und Beschlüssen (DurchführungsVO zu Kantons- und Bundesgesetzen (Art 15 Abs 3 KV), selbständige VO in Landesangelegenheiten (Art 15 Abs 4 KV)).
- Die Wahl des Kantons- und Verwaltungsgerichts, der Erziehungs- und Sanitätskommission obliegt laut Art 18 KV dem Großen Rat.
- Im Finanzbereich gehört die Festsetzung des Budgets und der Steuern (nur nach Maßgabe der bestehenden Gesetze) sowie die Rechnungsprüfung zu seinen Zuständigkeiten (Art 19 KV).
- An Aufsichtsbefugnissen steht dem Großen Rat die Oberaufsicht über die Landesverwaltung und alle Zweige der Rechtspflege (Art 15 Abs 4 und 19 Abs 1 KV) zu und die Überwachung der Handhabung der Bundes- und Kantonsverfassung (Art 15 Abs 1 KV).
- Gem. Art 21 KV erfolgt die Verleihung des Kantonsbürgerrechts und die Ausübung des Begnadigungsrechtes durch den Großen Rat.
- In der Rechtsprechung beruft die Praxis den Großen Rat zur Schlichtung von Kompetenzkonflikten u.a. öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten; er ist Wahlgericht bei Volkswahlen.

bb) *Die Regierung* (hieß bis 1971 „Kleiner Rat“)

Sie besteht aus fünf Regierungsräten, die alle vier Jahre das Volk in einem Wahlkreis in einer Mehrheitswahl wählt. Die Regierung ist die eigentliche *Exekutivbehörde* und in fünf *Departements* geteilt, denen ein Regierungsrat vorsteht; die Regierungsräte können aber nur vorberaten, die Entscheidung

hek, Rätisches Museum, Kunstmuseum) und unterstützt die Gemeinden. Die Förderung der Kultur ist darüber hinaus im Gemeindegesetz ausdrücklich als Aufgabe der Gemeinden aufgezählt.

Kompetenzen des Bundes im Bereich von Kunst und Kultur liegen im *Filmwesen*, und zwar ist er zur gesetzlichen Regelung der Filmförderung, von Filmverleih und -einfuhr sowie der Eröffnung von Kinos zuständig (Art 27^{ter} BV).

Auf Grund einer stillschweigenden *Kultur- und Kunstförderungskompetenz* des Bundes ist er als *Subventionsgeber* tätig, z.B. im Bereich der Denkmalpflege, zur Unterstützung der Lia Rumantscha und der „Pro Grigioni Italiani“, bei der Errichtung verschiedener Stiftungen (besonders bedeutsam ist die durch BG eingerichtete Stiftung „Pro Helvetia“); außerdem unterhält er verschiedene Museen, Sammlungen und Bibliotheken.

2. Organisation der Regierung und Verwaltung

a) Die Gesetzgebung in Graubünden

Art 2 Kantonsverfassung bestimmt: „Die gesetzgebende Gewalt wird *vom Volke* ausgeübt“; die weiteren Verfassungsbestimmungen legen dafür die Form der Volksinitiative und der Volksabstimmung fest.

- aa) *Die einfache Gesetzgebung*: Gemäß Art 2 Z 3 KV unterliegen organische, bürgerliche, Straf- und Gerichtsverfahrensgesetze sowie Verwaltungsgesetze zwingend einer *Volksabstimmung*; die Gesetzesinitiative geht vom Volk aus (Art 3 KV - 3000 Stimmberechtigte können ein Begehren auf Erlass oder Abänderung eines Gesetzes stellen) oder von Behörden (Regierung oder Großer Rat).

Gemäß Art 15 (2) KV hat der Große Rat das Recht der Vorberatung, ehe es zur Volksabstimmung kommt.

- bb) *Die Verfassungsgesetzgebung*: Sie muß schon Kraft Art 6 BV in der Hand des Volkes liegen. Die Verfassung von Graubünden enthält die diesbezüglichen Vorschriften zunächst in Art 54 KV: Danach ist die Revision der Verfassung jederzeit möglich; die Verfassungsinitiative seitens des Volkes kann verschiedene Inhalte haben: 5000 Stimmberechtigte können eine Gesamt- oder eine Teilrevision anregen — bei letzterer kann ein bereits ausgearbeiteter Entwurf vorgelegt werden. Eine Initiative kann auch vom Großen Rat ausgehen: er kann seinen Entwurf sofort zur Volksabstimmung vorlegen oder zuerst über das „ob“ einer Revision abstimmen lassen.

Neben dieser Regelung über die Initiative bestimmt Art 2 Z 1 KV, daß die Revisionsentwürfe zwingend der *Volksabstimmung* unterliegen.

Die *Volkschulen* (d.s. Primar- und Sekundarschulen) werden staatlich geleitet; als Träger fungieren die Gemeinden, die auch das Recht haben, die Unterrichtssprache an den Primarschulen festzulegen; die *Mittelschulen* können staatlich („Bündner-Kantonsschule“) oder privat geführt werden. Die rechtliche Grundlage bildet das Schulgesetz für Graubünden 1966 (regelt Organisation und Lehrinhalte).

Die Zusammenarbeit der Kantone im Schulwesen ist im *Konkordat* über die Schulkoordination 1970 geregelt; darin verpflichten sich die Kantone, ihr Schulwesen in bestimmten Bereichen zu harmonisieren (vor allem die Dauer der Schulpflicht, Eintrittsalter, Beginn des Schuljahres, Ausbildungszeit bis zur Matura).

Es bestehen auch einige sporadische Kompetenzen des Bundes:

Gemäß Art 27 BV werden Grundsätze für den Primarunterricht aufgestellt (er soll unter staatlicher Leitung stehen, ist obligatorisch und unentgeltlich); Art 27^{bis} BV verpflichtet den Bund zur Leistung von Beiträgen an die Kantone zur Unterstützung des Primarunterrichts. Der Bund kann gemäß Art 27^{quinquies} Vorschriften über Turnen und Sport der Jugend (auch im Rahmen der Schule) erlassen; ferner kann der Bund im Bereich der Ausbildungsbeihilfen, die grundsätzlich Kantonssache sind, Ausführungsbestimmungen erlassen und Beiträge an die Kantone leisten (Art 27^{quater}). Die Anerkennung von Maturitätsausweisen ist bundeseinheitlich in der *Maturitäts-Verordnung* 1968 geregelt (die Prüfungen werden von der eidgenössischen Maturitätskommission durchgeführt).

bb) *Berufliche Bildung:*

Die gesetzliche Regelung der kaufmännischen, gewerblichen und landwirtschaftlichen u.a. Schulen ist *Bundessache* (BG über die Berufsbildung 1963); die Vollziehung liegt bei den Kantonen, die auch die Träger der verschiedenen Schulen sind; sie erhalten dafür Beiträge vom Bund.

cc) *Erwachsenenbildung:*

Dieser Teil des Bildungswesens ist Kantonssache; die Erwachsenenbildung erfolgt vor allem durch Förderungsmaßnahmen wie die Leistung von Beiträgen an Gemeinden und verschiedene andere Organisationen, Durchführung staatlicher Kurse u.a.

dd) *Kunst und Kultur:*

Diese Materie ist mangels entsprechender Bestimmungen der BV betreffend Kompetenzen des Bundes ebenfalls *größtenteils Kantonssache*; ausdrücklich bestimmt Art 24^{sexies} BV, daß der Natur- und Heimatschutz Sache der Kantone ist und der Bund dabei die Kantone durch Beiträge unterstützen kann.

Der Kanton tritt vor allem mit *Förderungsmaßnahmen* im Bereich von Kunst und Kultur auf, weniger mit Ordnungsvorschriften (Ausnahme: DenkmalschutzG); er leistet Beiträge an Museen, Sammlungen und Bibliotheken, Theater bzw. unterhält selbst kulturelle Institutionen (z.B. Kantonsbibliothek).

cc) Gerichte des Bundes:

Das *Bundesgericht* ist die oberste Instanz in Zivil- und Strafsachen (Art 114 BV) und ist für gewisse zivilrechtliche Streitigkeiten 1. Instanz (vor allem, wenn Bund und/oder Kantone verwickelt sind); ebenso tritt das Bundesgericht in bestimmten Straffällen als 1. Instanz auf (wenn der Bund betroffen ist) — die näheren Regelungen enthalten die Art 110 - 112 BV.

Der Staatsgerichtshof und der Verfassungsgerichtshof (s.u.).

Die Spezialgerichte des Bundes: Als solche sind die Militär- und Spezialverwaltungsgerichte (z.B. Versicherungs-, Zollgericht, Getreidekommission u.a.) und das Eidgenössische Verwaltungsgericht zu nennen.

d) Art 9 Bundesverfassung

Art 9 BV ermächtigt die Kantone, *Verträge* über „Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei“ *mit ausländischen Staaten* abzuschließen; in der Praxis schließen die Kantone auch über andere Materien ihres Gesetzgebungsbereiches Staatsverträge ab, solange der Bund noch keine geschlossen hat. Die Verträge dürfen weder dem Bund noch den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten. Den von den Kantonen abgeschlossenen Verträgen muß laut Art 102 Z 7 BV der Bundesrat die *Genehmigung* erteilen; wenn dieses Organ oder ein Kanton Einspruch erhebt, entscheidet die Bundesversammlung (Art 85 Z 5 BV).

Als weitere Schranke für die Vertragskompetenz der Kantone statuiert Art 10 BV, daß der amtliche Verkehr der Kantone mit ausländischen Staatsregierungen nur durch Vermittlung des Bundesrates stattfindet, d.h. die Verhandlungen und der Vertragsschluß obliegen dem Bundesrat! Nur mit untergeordneten Behörden oder Beamten des Auslands können die Kantone im Bereich des Art 9 direkt verkehren.

e) Die Kompetenzlage im Bereich Kultur

Die schweizerische Bundesverfassung weist dem Bund nur vereinzelt Kompetenzen kultureller Natur zu, sodaß die *Kantone* eine ausgeprägte *Kulturbhoheit* besitzen.

Für Graubünden ist darüber hinaus die starke Einbindung der Gemeinden in das kulturelle Geschehen kennzeichnend (vor allem im Volksschulwesen und in der Kulturförderung).

aa) Schulwesen:

Das Schulwesen ist Kantonssache in Gesetzgebung und Vollziehung; Art 40 KV legt das staatliche Aufsichtsrecht über das gesamte Unterrichtswesen fest; es wird ausgeübt durch das Erziehungsdepartement der Regierung, dem „zur Behandlung aller wichtigen Geschäfte“ die Erziehungskommission beigegeben ist (Art 27 KV).

bb) *Bundesgesetze:*

Ihre Vollziehung ist in der BV entweder dem Bund zugewiesen als *unmittelbare Bundesverwaltung*, so z.B. auswärtige Angelegenheiten, Militär-, Eisenbahn-, Post-, Telegraphen-, Telefonwesen, Zoll-, Münz-, Banknotenmonopol oder die BV weist den Kantonen die Vollziehung von Bundesgesetzen zu, z.B. Maße, Gewichte, Altersversicherung.

Es gibt aber eine Reihe von Materien, bei denen die BV hinsichtlich ihrer Vollziehung schweigt: Dann ist der Bund zur Vollziehung zuständig, er kann aber an Kantone delegieren (das ist in der Praxis auch meist der Fall). Im Ergebnis wird der größte Teil der Bundesgesetze von Kantonen vollzogen — der Bund hat aber Aufsichtsbefugnisse (vgl. unten).

cc) *Die Bundesaufsicht in der Verwaltung:*

Sie besteht dann, wenn Kantone Bundesgesetze vollziehen und soll die Bundesrechtsgemäßheit des Vollzugs gewährleisten; die Kompetenz zur Aufsicht ist z.T. direkt in der Verfassung ausgesprochen (meist, wenn die BV ausdrücklich Kantone zur Vollziehung bestimmt) oder sie ergibt sich Kraft Stillschweigens, d.h. wenn ein Bundesgesetz die Vollziehung den Kantonen überläßt, hat der Bund auch ohne ausdrückliche Festlegung das Aufsichtsrecht.

Die *Aufsichtsmittel* bestehen aus Beobachtung (Anfragen, Inspektionen, Berichterstattung, Mängelrüge — als bloße Ermahnung oder Beanstandung — meist aber mit Weisungen verknüpft) und generellen Weisungen: Diese ergeben in Form von *Kreisschreiben* (an alle Kantone) und enthalten Vorschriften über die Art und Weise des Vollzugs, um die Einheitlichkeit zu wahren. Als Sanktionsmöglichkeit bei Nichtbefolgung von Weisungen steht die Bundesexekution zur Verfügung.

Die *Aufsichtsbehörde* ist der Bundesrat (Art 102 Z 2 BV); er kann seine Aufsichtsbefugnisse an die einzelnen Departements oder die Bundeskanzlei übertragen (Departements sind die Geschäftsabteilungen des Bundesrates); daneben sind Bundesversammlung und Bundesgericht in speziellen Fällen Aufsichtsbehörde. Adressat der Aufsichtsbefehle ist die Kantonsregierung oder die entsprechende oberste kantonale Aufsichtsbehörde.

c) *Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Gerichtsbarkeit*

Die Ausübung dieser Staatsfunktion liegt zur *Hauptsache bei den Kantonen*. Im einzelnen besitzen sie folgende Zuständigkeiten:

- aa) In Zivil- und Strafrecht sind die Organisation der Gerichte, das Verfahren und die Rechtsprechung fast zur Gänze Sache der Kantone (Art 64 und 64^{bis} BV)
- bb) Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit gilt, daß — soweit Kantone Bundesgesetze vollziehen — nur die oberste Instanz ein Bundesorgan ist, daß aber in den unteren Instanzen Kantonsbehörden tätig werden.

Eisenbahn, Post, Außenpolitik) oder fragmentarisch, d.h., er kann nur Teile einer Materie regeln (z.B. im Polizei- und Sozialrecht).

- *Nicht ausschließliche Bundeszuständigkeit*: Der Bund kann nur Grundsätze regeln (in BV als „Oberaufsicht des Bundes“ bezeichnet), z.Bsp. im Forst-, Jagd-, Wasser-, Fischereirecht.
- *Kantonale Zuständigkeit*: Sie ergibt sich negativ aus den in der BV nicht aufgezählten Bundeskompetenzen, ferner aus Delegationen des Bundes und als sog. „konkurrierende Zuständigkeit“ (solange der Bund nämlich seine Zuständigkeit nicht in Anspruch nimmt, können Kantone tätig werden; diese Befugnis der Kantone wird aus Art 2 Übergangsbestimmungen der BV abgeleitet).

Die Delegation von Bundeskompetenzen erfolgt in der Weise, daß der Bund eine nach der BV ihm zukommende Kompetenz an die Kantone überträgt, indem er sie zum Erlaß von ergänzenden oder subsidiären Regelungen ermächtigt (diese sind dann kantonale Rechtsakte); die Ermächtigung kann in der BV, in Bundesgesetzen oder in Verordnungen von Bundesbehörden ausgesprochen werden; Delegationen sind nur zulässig, soweit die BV nicht entgegensteht — das ist dann der Fall, wenn der Bund in der BV zum Erlaß von Vorschriften verpflichtet ist, wenn die BV eine Übertragung an andere vornimmt oder ausdrücklich nur den Bund zur Regelung bestimmt.

Entsprechend dieser Systematik sind die Kantone auf folgenden Gebieten für die Gesetzgebung zuständig:

Organisation der Gerichte und des Verfahrens in Zivil- und Strafrecht; gewisse Übertretungen, Strafvollzug, Exekutionen (außer auf Geld); *Schulrecht*: Regelung der Kindergärten, Volks- und Sekundarschulen, Mittel- und Hochschulen, Erwachsenenbildung, Stipendien; *Kultur*: Kultur/Kunstförderung, Denkmalpflege; *Gesundheit*: Berufliche Vorschriften für Heilberufe, Heilmittel, Errichtung von Krankenhäusern, Krankheitsbekämpfung; *Wirtschaft*: Förderung einzelner Wirtschaftszweige, kantonale Regale (Berg-, Salz-, Jagd-, Fischereiregal), Fremdenverkehr, gewisse Gewerbe, kantonale Elektrizität, Kantonsstraßen; *Umwelt*: Natur/Heimatschutz, Umweltschutz, Raumplanung; Statistik, Kantons/Gemeindebürgerschaft, Rechtsstellung der Auslandsschweizer, Verhältnis Staat-Kirche; *Sozialbereich*: (Jugend)-Fürsorge, Teile des Arbeitsrechts, Polizei; *Organisationsautonomie*: Organisation des Kantons und der Gemeinden, Wahlrecht in Kantonen/Gemeinden sowie Regelung der Initiativen und Referenda.

b) *Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Verwaltung*

- aa) *Kantonsgesetze* werden von kantonalen Behörden vollzogen, also in Form einer „kantonseigenen“ Verwaltung.

1874: Totalrevision der BV tritt in Kraft (mehr Betugnisse für Bund). Seit 1967 laufen die Arbeiten für eine neue Totalrevision der BV; der 1. Entwurf der „Wahlen-Kommission“ wurde 1973 fertiggestellt, der 2. Entwurf der „Furgler-Kommission“ ist 1977 vorgelegt worden; das Hauptaugenmerk der Reform liegt auf der Neugestaltung der Kompetenzverteilung.

4. Konfessionelle Gliederung und kirchliche Organisation

Graubünden ist ein sog. „*paritätischer*“ Kanton: 53 % der Bevölkerung ist römisch-katholisch, 46 % protestantisch.

Die römisch-katholische und die protestantische Kirche sind *Landeskirchen*, denen nach der Kantonsverfassung die Stellung öffentlicher Religionsgenossenschaften und das Recht der Steuerhebung eingeräumt wird (Art 11 KV). Sie gliedern sich in Kirchengemeinden unter, wobei die protestantischen Kirchengemeinden zum Teil in sog. Kolloquien gegliedert sind.

Von der katholischen Organisation her ist Graubünden Teil des *Bistums Chur*, das auch noch andere Schweizer Gebiete und Liechtenstein umfaßt; es hat die Stellung eines *Immediatbistums*, ist also direkt dem Papst unterstellt.

II. Verfassungsmäßiger Zustand

1. Kompetenzen

Die Kompetenzverteilung wird in der Bundesverfassung (BV) vorgenommen, indem die Bundeskompetenzen erschöpfend aufgezählt werden (es besteht aber kein *systematischer Katalog* der Bundeszuständigkeiten, sondern sie sind in der ganzen BV verstreut aufzufinden), der Rest obliegt den Kantonen — Art 3 BV: „Die Kantone ... üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind“. Art 3 BV stellt somit eine subsidiäre Generalklausel zugunsten der Zuständigkeit der Kantone auf. Darüber hinaus gibt es die „*stillschweigenden*“ Bundeskompetenzen, d.s. jene, die in der BV nicht ausdrücklich erwähnt sind, die der Bund aber zur Erfüllung der ihm zugewiesenen Kompetenzen benötigt.

Die Kompetenznormen gelten auch im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung (d.h. auch hier muß der Bund ausdrücklich Kompetenzen eingeräumt erhalten).

a) Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Gesetzgebung:

— *Ausschließliche Bundeszuständigkeit*: Nur der Bund hat das Gesetzgebungsrecht, und zwar entweder umfassend (z.B. Zivil/Strafrecht, Militär,

3. Geschichte Graubündens

Seit dem 15. Jahrhundert v. Chr. ist Graubünden Teil der Provinz Rätien und bleibt trotz der Zugehörigkeit zum Fränkischen, Ostfränkischen und später Deutschen Reich relativ selbständig; vom 12. - 14. Jhd. erfolgt durch die Zuwanderung von Walsern eine Germanisierung der rätischen Urbevölkerung. Im 14. und 15. Jahrhundert entstehen aus bereits vorher bestehenden Vereinigungen von Gemeinden (sog. „Gerichten“ und „Hochgerichten“) drei große *Bündnisse*: Der Gotteshausbund, der Obere oder Graue Bund und der Zehngerichtsbund.

- 1471: Zusammenschluß der drei Bünde zu einem rätischen Föderativstaat, dem „*Freistaat der drei Bünde in Hohenrätien*“ — das Bundesorgan, der Bundestag, hat nur sehr eingeschränkte Befugnisse — Mit der damals schon bestehenden Eidgenossenschaft, die ihrerseits nur ein loses Bündnissystem von „Orten“ (-Kantonen) darstellt, wird kein umfassendes Bündnis geschlossen, sondern nur Verträge mit einzelnen Orten;
- 1524: erhält der Freistaat eine Verfassung, den *Bundesbrief*: Danach haben die Gemeinden überragende Bedeutung (sind Träger der Souveränität, entsenden Vertreter in Bundesorgane, fast alle Beschlüsse bedürfen des Gemeindereferendums)
- 1798: Einmarsch der Franzosen — sie errichten einen zentralistischen Einheitsstaat, die *helvetische Republik*, der auch der rätische Freistaat angehört
- 1803: Napoleon erläßt die Mediationsakte, mit der zum Föderativsystem zurückgekehrt wird: Die Schweiz ist nun ein *Staatenbund* unter französischer Protektion; die ehemaligen drei Bünde werden zu einem Kanton zusammengefaßt und Teil der Eidgenossenschaft
- 1814/15: Die Mediationsverfassung wird aufgehoben, die Schweiz erlangt wieder Selbständigkeit — Durch den *Bundesvertrag 1815* schließen sich die Kantone zu einem *Staatenbund* zusammen (in Graubünden wird 1820 eine neue Kantonsverfassung ausgearbeitet, nach der der Freistaat Graubünden Teil der Eidgenossenschaft ist und sich in drei Bünde teilt)
- 1848: Die Kantone nehmen eine neue Bundesverfassung an, gemäß der die Schweiz ein *Bundesstaat* ist. Damit wird eine Anpassung der alten Kantonsverfassung von 1820 nötig — nach mehreren Entwürfen tritt 1845 *eine neue Verfassung* in Kraft, die die Gemeindereferendumsdemokratie in einen Einheitsstaat, den Kanton, umwandelt und in dem das Volk, Träger der höchsten Gewalt ist
- 1891: beginnen Revisionsarbeiten, die schließlich als Ergebnis die heute geltende „*Verfassung für den Kanton Graubünden*“ vom 2. Oktober 1892 bringen

Zur sprachlichen Situation:

Bereits die Bundesverfassung erklärt in Art 116 (1) das Deutsche, Französische, Italienische und Rätoromanische zu *Nationalsprachen* der Schweiz; diese Bestimmung wird als Bestandsgarantie der vier Sprachen aufgefaßt mit der Verpflichtung des Bundes und der Kantone, für deren Erhaltung zu sorgen.

Als *Amtssprachen des Bundes* erklärt Art 116 (2) BV Deutsch, Französisch und Italienisch.

Die Kantonsverfassung gewährleistet im Art 46 die „drei Sprachen des Kantons“ — Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch — als *Landessprachen*.

In der Praxis jedoch dominiert im Verkehr mit den Kantonsbehörden die deutsche Sprache, was einerseits auf entsprechende, die übrigen Landessprachen benachteiligende, gesetzliche Vorschriften zurückgeht (z.B. werden Urteile des Kantonsgerichts in deutsch ausgefertigt, die Verhandlungssprache vor dem Verwaltungsgerecht ist Deutsch, bei den Zivilstandsämtern und im Grundbuchwesen ist rätoromanisch als Amtssprache ausgeschlossen); andererseits liegen die Ursachen für die immer stärker werdende Dominanz der deutschen Sprache — auch im kulturellen Bereich (bes. Presse, Fernsehen) — in der schulischen Situation: Obwohl die Gemeinde die Kompetenz besitzt, die Unterrichtssprache an den Primarschulen zu bestimmen, entscheiden sich vielfach auch romanisch- und italienischsprachige Gemeinden für Deutsch als Unterrichtssprache, weil an den höheren Schulstufen (Sekundar- und Mittelschulen) die übrigen Landessprachen nur mehr als normale Unterrichtsfächer unterrichtet werden.

Die Rolle der Rätoromanen:

Sie sind die „Ureinwohner“ Graubündens, die trotz starker deutscher und italienischer Einflüsse und Zuwanderungen ihre sprachlichen und kulturellen Eigenarten bewahren konnten. Trotzdem sie weder konfessionell noch sprachlich eine einheitliche Gruppe bilden (das Engadin ist protestantisch, Vorderrhein katholisch; es gibt fünf Sprachidione und eine Reihe von Mundarten), haben sie in der 1919 gegründeten „*Lia Rumantscha*“ eine Art Vertretungsorgan der romanischen Interessen; die Lia Romanscha ist ein privater Verein, der vom Bund finanzielle Unterstützungen erhält (BG 1974 über die Unterstützung der Lia Romanscha) und sich um die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen Kultur und Sprache bemüht (durch Errichtung von romanischen Kindergärten, Herausgabe von Büchern, Kontakt mit Kantons- und Bundesbehörden usw.). Der Bund leistet außerdem noch sog. „Sprachzuschläge“ an den Kanton, die der Unterstützung des Primarschulunterrichts in Hinblick auf die Erhaltung der romanischen und italienischen Sprache dienen sollen (BG von 1953 über die Unterstützung der öffentlichen Primarschule).

KANTON GRAUBÜNDEN



I. Kurze Landeskunde

1. Gebiet

Graubünden bedeckt eine Fläche von 710.589 ha und ist damit der größte Kanton der Schweiz. Die Kantonsverfassung schreibt in Art 12 eine Gebietseinteilung in Bezirk (14), Kreise (39) und Gemeinden vor.

Geographische Struktur:

Graubünden ist ein ausgesprochener „Hochalpenkanton“: über 50 % seiner Fläche befinden sich über 2100 m und 1/3 des Gebietes ist Ödland; fast ebenso groß ist der Anteil der Weideflächen am Kantonsterritorium, nämlich 35,2 %, während Wiesen und Ackerland nur 10 % der Fläche bedecken; rund 20 % des Gebietes sind bewaldet.

Charakteristisch für Graubünden ist das reichverzweigte Tal- und Gewässernetz — der Kanton trägt nicht umsonst den Beinamen „Land der 150 Täler“; diese sind untereinander durch viele Pässe verbunden. Die Hauptflüsse sind der Inn, der Rhein (mit Vorder- und Hinterrhein) und die Landquart.

An ihnen erstrecken sich auch die wichtigsten Täler: Engadin am Inn, Prätigau an der Landquart sowie die Rheintäler.

Die wichtigsten Gebirgsgruppen sind die Rätischen Alpen, im Süden die Adula-Alpen und die Glarner Alpen im Norden des Kantons.

2. Bevölkerung

Der Kanton zählt 164.641 Einwohner und weist damit die dünnste Besiedlung der Schweiz auf (23 Ew/km²); er ist der einzige dreisprachige Kanton der Eidgenossenschaft, und zwar geben nach den Ergebnissen der Volkszählung von 1970 57,6 % der Bevölkerung *Deutsch* als Muttersprache an, 23,4 % *Rätoromanisch* und 15,8 % *Italienisch*.

Geographisch gesehen verteilen sich diese drei Sprach- und Bevölkerungsgruppen folgendermaßen: Im Westen (Rheintal) und Nordosten (Engadin) siedeln die Rätoromanen, im Süden die italienisch-sprachigen Einwohner, Mittelbünden ist, abgesehen von zwei rätoromanischen Inseln, überwiegend von Deutsch-sprechenden Bürgern bewohnt.

Beispielsweise statuiert die BV, daß wirtschaftliche Tätigkeit dem Gemeinwohl dient, die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen (Art 152 BV), daß der Staat Herstellung und Verteilung lebensnotwendiger Güter überwacht (Art 152), das Verbot von Monopolen (Art 156)), daß das Eigentum an Bodenschätzen u.a. Körperschaften oder Genossenschaften Öffentlichen Rechts zusteht, die Möglichkeit der Überführung von wichtigen Produktionsmitteln, Großbanken und Versicherungen in Gemeineigentum (Art 160), den besonderen Schutz der Bauern und des Bauernlandes (Art 103 ff), die Möglichkeit der Festsetzung von Mindestlöhnen (Art 169).

An *speziellen bayer. Förderungsgesetzen* seien erwähnt: Das Gesetz zur Förderung der Landwirtschaft 1970, das Gesetz zur Förderung des Mittelstandes 1974 und das Waldgesetz für Bayern, wo in Art 20 ff Förderungsmaßnahmen geregelt sind.

Teil der Budgets in Anspruch; die Wirtschaftsförderung stellt sich heute als wichtiges Lenkungsinstrument dar.

- a) *Schwerpunkte der Förderung* liegen zunächst in der Landwirtschaft (LandwirtschaftsG v. 1955), für die sich ein komplexes Verfahren ausgebildet hat („Grüner Bericht der Bundesregierung — darin enthaltene Förderungsvorschläge: „Grüner Plan“).

Weiters ist die Förderung zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Gemeinschaftsaufgabe gem. Art 91a GG) zu nennen, in deren Rahmen Bayern in fünf Förderergebiete mit regionalen Aktionsprogrammen gegliedert wird und die u.a. die Förderung von betrieblichen Investitionen, Infrastruktur- und Rationalisierungsinvestitionen umfaßt.

Im *Bergbau* wird vor allem Abbau und Absatz von Steinkohle gefördert (G zur Förderung der Verwendung von Steinkohle 1965, G zur Förderung der Rationalisierung im Steinkohlebergbau u.a.), sonstige Bereiche werden punktuell gefördert.

Schließlich erfüllt das Bayer. MittelstandsförderungsG 1974 den Auftrag des Art 153 BV zur Förderung des Mittelstandes.

- b) *Formen der Förderung*:

Die Hauptformen der direkten Förderung sind die Vergabe von Darlehen und die Gewährung von Subventionen.

Kredite werden z.B. im Rahmen der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, nach dem WohnungsbauG 1965 oder an Personengruppen (Flüchtlinge) ausgezahlt.

Subventionen als Leistungen der öffentlichen Hand ohne marktmäßige Gegenleistung bedürfen keiner speziellen gesetzlichen Grundlage und sind *meist nur in den Haushaltsgesetzen ausgewiesen*; vielfach bestehen aber interne Verwaltungsrichtlinien.

Nach der 2-Stufenlehre ist die Entscheidung, ob subventioniert wird, hoheitlich, die Durchführung privatrechtlich. Die wichtigsten Bereiche sind die Landwirtschaft und gewerbliche Wirtschaft (Mittelstand, regionale Wirtschaft, Industrie und Verkehr, Energiesektor).

Die Finanzierungslasten der Wirtschaftsförderung trägt in den meisten Fällen der Bund (soweit er Gesetze erläßt); sobald er nämlich die Kosten auf die Länder überwälzt, tritt seine Ausgleichspflicht nach Art 106 Abs 5 GG ein; außerdem können sich Bund und Länder zu gemeinsamer Finanzierung entschließen (bei den Gemeinschaftsaufgaben ist dies durch das GG sogar geboten).

3. Besondere Bestimmungen in der bayer. Rechtsordnung

Im 4. Hauptteil der BV — Wirtschaft und Arbeit — sind grundsätzliche Aussagen enthalten, die aber zum Teil *durch Bundesrecht überholt bzw. überlagert sind*:

bei den Gemeinschaftsaufgaben, der „Grüne Plan“ nach dem LandwirtschaftsG 1955, das Stabilisierungsprogramm nach dem StabilitätsG 1967, mehrjährige Finanzplanung gemäß dem HaushaltsgrundsatzG, verschiedene Landesprogramme (z.B. zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft, zur Verbesserung der örtlichen und regionalen Struktur, Nahverkehrsprogramm u.v.a.). Wenn die Pläne normative Wirkung entfalten sollen, bedürfen sie einer gesetzlichen Grundlage.

b) *Bewirtschaftung:*

Darunter versteht man die Regelung der Produktion und des Absatzes von Waren; diese Form der Lenkung betrifft primär den Ernährungssektor und wird dort hauptsächlich aufgrund der Marktordnungen der EG durchgeführt; fünf Sicherstellungsgesetze (f. Ernährung, Verkehr, Wasser, Arbeit, Wirtschaft) ermöglichen eine Ausdehnung der Lenkung im Krisenfall.

c) *Globale Steuerung:*

Als Mittel der globalen Wirtschaftssteuerung ist zunächst die Kredit- und Währungspolitik zu nennen, die in den Händen der Bundesbank liegt; ferner sind Bund und Länder gem. Art 109 GG verpflichtet, das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ (stabile Preise - hohe Beschäftigung - Wirtschaftswachstum - außenwirtschaftliches Gleichgewicht) zu wahren; Art 109 (2) GG und das Stabilitätsgesetz ermächtigen zu diesem Zweck zu einer Reihe von lenkenden Maßnahmen, z.B. zur Kreditbeschränkung, Vorschreiben von Ausgleichsrücklagen, zu steuerlichen Maßnahmen, zur „Konzertierten Aktion“ u.a.

d) *Staatliche Preisbildung:*

Hauptschwerpunkte der staatlichen Preisregelung sind der Ernährungssektor (Milch-, Getreide-, Zuckermarktordnung) und das Verkehrsgewerbe (Eisenbahn-, Personenbeförderungs-, LuftverkehrsG u.a.); für die Preisregelung in anderen Gebieten enthält das PreisG 1948 eine generelle Ermächtigung — sie erfolgt überwiegend durch Verordnungen.

e) *Wirtschaftsaufsicht:*

In verschiedenen Wirtschaftszweigen besteht eine staatliche Aufsicht, z.B. als Gewerbe-, Atom-, Banken-, Energie-, Wettbewerbsaufsicht, über Verkehrsunternehmen u.a.

2. Wirtschaftsförderung

Sie erfolgt entweder als verdeckte Förderung (Steuervergünstigungen) oder als sichtbare Förderung (im Budget ausgewiesen) und nimmt einen immer größeren

nister und Vertreter der Gemeinden (Gemeindeverbände) ihre Finanzplanung; im *Konjunkturrat* beraten Bundeswirtschaftsminister, Vertreter der Länder und Gemeinden Konjunkturmaßnahmen.

Wieder spielen neben diesen institutionellen Formen *informelle Kontakte* eine bedeutende Rolle, z.B. zwischen Bundeskanzler und Regierungschefs der Regierungspartei und ebenso zwischen Bundes- und Landesministern einer Partei; auch die Treffen zwischen leitenden Beamten des Bundes und der Länder sind von erheblicher Bedeutung für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern.

b) *Zwischen den Ländern:*

Die *Konferenz der Ministerpräsidenten* berät einmal pro Jahr gemeinsame Angelegenheiten und auch das gemeinsame Vorgehen gegenüber dem Bund.

Die *Konferenzen der Ressortminister* dienen der Vorbereitung von Gesetzen und der gegenseitigen Information; besonders hervorzuheben ist dabei die Kultusminister-Konferenz.

Die *informelle Zusammenarbeit* der Länder erfolgt in Form von Treffen zwischen Ministerpräsidenten, Ressortministern, leitenden Beamten und Parlamentariern.

VI. Wirtschaftsförderung und Wirtschaftslenkung

Charakteristisch für Bayern ist, daß in diesem Bereich nicht nur Bund und Land tätig werden, sondern daß auch Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft (vor allem im Agrar- und Montanbereich und im Bereich der Regionalpolitik) wirksam werden.

Innerstaatlich gesehen liegt die Kompetenz zum Erlass von Wirtschaftsgesetzen, insbesondere Lenkungsgesetzen, überwiegend beim Bund (Art 73 - 75 GG), jedoch kommt es im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Art 91a GG) zu einer engen Zusammenarbeit zwischen Bund und Bayern; schließlich erfolgen eine Reihe von Förderungsmaßnahmen aufgrund von speziellen Landesprogrammen für die einzelnen wirtschaftlichen Bereiche.

1. Mittel der Lenkung

a) *Planung:*

Auch für dieses Lenkungsmittel ist charakteristisch, daß es ein Nebeneinander bzw. Miteinander von Bundes- und Landesplänen gibt, z.B. die Rahmenpläne

Das GG sieht aber auch spezielle Formen vor: Gemäß *Art 91a GG (Gemeinschaftsaufgaben)* wirkt der Bund bei drei Länderaufgaben (Hochschulbau, regionale Wirtschaftsstruktur, Agrar- und Küstenschutz) mit, wenn es für die Gesamtheit bedeutet und zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (siehe Pkt. II.1.b.). *Art 91 b GG* sieht ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung und Forschungsförderung vor: durch Vereinbarung wurde die gemeinsame Kommission für Bildungsplanung geschaffen.

Art 29 GG: Neugliederung des Bundesgebietes durch Bundesgesetz und Volksentscheid in den betroffenen Ländern.

Art 35 GG statuiert die gegenseitige Pflicht zur Rechts-, Amts- und Katastrophenhilfe.

2. Kooperation durch Verträge

Daß *Verträge zwischen den Ländern* möglich sind, wird implizit aus dem GG (*Art 32 (2)*) abgeleitet; sie können Staatsverträge (Zustimmung der Landtage erforderlich) oder Verwaltungsabkommen sein und können ganz verschiedenen Inhalt haben; sie müssen aber innerhalb des Kompetenzbereiches der Länder liegen und sind durch das Prinzip der Bundestreue begrenzt.

Um innerstaatlich verbindlich zu werden, bedarf es eines Gesetzes bzw. der Publikation.

Bei den *Verträgen zwischen Bund und Ländern* dominieren Verwaltungsabkommen, es gibt aber auch Verträge über Gegenstände der Gesetzgebung; diese Verträge sind ebenfalls durch *Art 32 (2) GG* und durch das bundesstaatliche Prinzip legitimiert; hauptsächlich handelt es sich um Zuständigkeitsvereinbarungen (Abgrenzungen, Präzisierungen, Übertragungen), die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen und um Mitwirkungsrechte bei der Verwaltung.

3. Sonstige Kooperation

a) *Zwischen Bund und Ländern:*

Auch hier soll eine kurze Aufzählung nur einen Überblick über die vielfältigen Tätigkeiten geben:

Die Geschäftsordnung der Bundesregierung sieht *Besprechungen des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs* der Länder vor, deren Zweck in Information und Gedankenaustausch liegt;

in den *Bund-Länderausschüssen* bilden Experten des Bundes und der Länder in verschiedensten Sachbereichen Arbeitsgruppen;

Vertretungen der Länder beim Bund, geleitet von Bevollmächtigten (Kabinettsmitglied in Ministerrang), nehmen die Interessenvertretung des jeweiligen Landes gegenüber dem Bund wahr.

Im *Finanzplanungsrat* koordinieren Bundes-Finanzminister, Landesfinanzmi-

5. Staat, private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbscharakter: 12,8 %
In diesem Bereich hat der Staat den größten Anteil

(Quelle: Statistische Berichte des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung, P I 1-j/81, 2. Ausgabe)

b) *Erwerbstätige*

Die Gesamtzahl der Erwerbstätigen betrug 1980 in Bayern 5.175.000; davon waren 10,1 % in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigt, 45 % im produzierenden Gewerbe, 16,6 % im Bereich Handel und Verkehr und 28,3 % im Bereich Dienstleistungen. Die Zahl der Arbeitslosen betrug 147.714 (3,5 %).

c) *Außenhandel*

Im Jahr 1980 wurden nach Bayern Einfuhren im Gesamtwert von 46.974 Mill. DM getätigt (7,8 % Güter der Ernährungswirtschaft, 23 % Rohstoffe, 11,7 % Halbwaren und 57,5 % Fertigwaren).

Die Ausfuhren im Wert von 47.179 Mill. DM verteilen sich zu 8,9 % auf Güter der Ernährungswirtschaft, 1,4 % entfallen auf Rohstoffe, 6,5 % auf Halbwaren und 83,2 % auf Fertigwaren. Die wichtigsten Handelspartner sind Italien, Frankreich und Österreich.

d) *Betriebliche Struktur*

Die Struktur der bayerischen Betriebe ist als ausgeprägt mittelständisch zu bezeichnen: das gilt sowohl für die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, die zum Großteil zwischen 1 und 50 ha groß sind, als auch für die Industriebetriebe (ca. 97 % der Industriebetriebe haben höchstens 500 Beschäftigte, wobei die meisten davon wiederum in der Größenordnung bis zu 50 Beschäftigten gehören).

(Quelle: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1981).

V. Kooperationsformen und -einrichtungen

1. Verfassungsrechtlich geregelte Kooperation

Als allgemeine Kooperation läßt sich die Mitwirkung des Bundesrates an Gesetzgebung und Verwaltung, die Aufsicht des Bundes in der Verwaltung und das Zusammenwirken im Finanzausgleich bezeichnen, da es sich hier um bundesstaats-typische Einrichtungen handelt.

4. Politische Beziehungen zur Zentrale

Sie spielen sich zum Teil in institutionalisierten Formen ab, werden aber naturgemäß auch auf informeller Grundlage gepflegt.

- a) *Die Bayerische Landesvertretung beim Bund* wird geleitet vom bayer. Staatsminister für Bundesangelegenheiten und ist mit den Aufgaben der Repräsentation Bayerns und der Wahrung seiner Interessen in Bonn betraut sowie mit der Pflege der Beziehungen zwischen Bundesregierung und Landesregierung und zwischen Bundestag und Landesregierung.
- b) *Besprechungen* der Länderregierungschefs mit Bundeskanzler finden regelmäßig laut GeO der Bundesregierung statt.
- c) Kontakte ergeben sich weiters auch in den *Bund-Länderausschüssen* und *Bund-Länderräten* (vgl. Punkt V) und natürlich existieren darüber hinaus
- d) eine Reihe *informeller Kontakte*, vor allem auf parteipolitischer Basis; letztere sind besonders ausgeprägt, da ja die bayer. Regierungspartei CSU im Bundestag mit der CDU eine Fraktionsgemeinschaft bildet. Last but not least darf in der Aufzählung der
- e) *Bundesrat* nicht fehlen, in den Bayern fünf Mitglieder entsendet (das ist die höchstmögliche Zahl); es herrscht imperatives Mandat, d.h. die Staatsregierung entsendet die Mitglieder und instruiert sie auch.

5. Wirtschaftsstruktur

Anhand von einigen ausgewählten statistischen Daten soll eine kurze Darstellung der bayer. Wirtschaftsstruktur erfolgen:

- a) Das *Bruttoinlandsprodukt* in Bayern betrug 1981 nominal 262 998 Mill. DM
Anteile der einzelnen Wirtschaftsbereiche (gemessen an der Bruttowertschöpfung zu nominalen Preisen):
 - 1. Land- und Forstwirtschaft: 3,3 %
 - 2. Warenproduzierendes Gewerbe: 44,6 %
Innerhalb dieses Wirtschaftsbereiches hat das verarbeitende Gewerbe (Grundstoff- und Produktionsgüter, Investitionsgüter, Verbrauchsgüter, Nahrungs- und Genußmittel) den größten Anteil; es folgen das Baugewerbe und Energiewirtschaft/Bergbau.
 - 3. Handel und Verkehr: 14,5 %
 - 4. Dienstleistungsunternehmen: 24,8 %

Landeswahlgesetz). Obligatorisch ist die Volksabstimmung auch nach Art 75: Verfassungsänderungen, die der Landtag mit 2/3 beschlossen hat, müssen dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden. Schließlich kann gemäß Art 18 (3) BV i.V.m. dem *LandeswahlG* (Art 92 ff) der Landtag durch Volksentscheid abgesetzt werden — dazu ist aber ein Antrag 1 Mill. Wahlberechtigter auf Abberufung des Landtages notwendig.

c) *Bürgerversammlungen:*

Diese auf Gemeindeebene bestehende demokratische Institution ist in Art 18 *Gemeindeordnung* geregelt. Der 1. Bürgermeister muß „zur Erörterung der gemeindlichen Angelegenheiten“ mindestens einmal jährlich eine Versammlung aller Gemeindebürger einberufen (in größeren Gemeinden auf Teile des Gemeindegebietes beschränkt); eine Einberufung können auch 5 % der Bürger (bz. 2,5 % bei über 10.000 Ew.) schriftlich beantragen.

Die Bürgerversammlung kann Empfehlungen beschließen, die binnen drei Monaten vom Gemeinderat behandelt werden müssen.

d) *Mitbestimmung der Arbeitnehmer:*

Sie ist verfassungsrechtlich in Art 175 BV verankert und räumt den Arbeitnehmern bei allen wirtschaftlichen Unternehmungen Mitbestimmungsrecht in sie berührenden Angelegenheiten ein und in „Unternehmungen von erheblicher Bedeutung“ einen unmittelbaren Einfluß auf Leitung und Verwaltung der Betriebe. Dafür werden Betriebsräte gebildet, die insb. bei Einstellung und Entlassung von Arbeitnehmern mitwirken nach dem Betriebsverfassungsgesetz 1952.

Nach Art 176 BV nehmen die Arbeitnehmer darüber hinaus an wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben teil (sog. überbetriebliche Mitbestimmung).

e) *Mitbestimmung in Parteien und Verbänden:*

Für die Parteien stellen Art 21 GG und das Parteiengesetz das Postulat der demokratischen Willensbildung auf (Parteiengesetz sieht z.B. Hauptversammlung und Vorstand zwingend vor).

Für Verbände ist in Art 36 BV vorgeschrieben, daß die Senatoren von den berechtigten Körperschaften „nach demokratischen Grundsätzen“ zu wählen sind. Weitere Vorschriften der BV, die die innerverbandliche Demokratie betreffen, sind Art 138 BV (Studierende sind in „ihren Angelegenheiten“ an der Selbstverwaltung der Hochschulen zu beteiligen) und Art 154 BV (Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft werden „auf demokratischer Grundlage aus den Kreisen der Berufsverbände“ gewählt).

a) *Direktwahl von staatlichen Organen:*

- Die Wahl des Landtags erfolgt in einer Kombination von Persönlichkeits- und Verhältniswahl; der Wähler gibt dabei zwei Stimmen ab — mit der Erststimme wird der Bewerber für den jeweiligen Stimmkreis (insges. 104) gewählt; in den sieben Wahlkreisen werden von den Parteien Wahlkreisvorschläge eingebracht, aus denen der Wähler einen Bewerber mit seiner Zweitstimme wählen kann; die Kandidaten, die auf dieser Parteiliste die meisten Stimmen erhalten, kommen zur Mandatsverteilung.
- Die Wahl der Bezirkstage findet nach dem gleichen System wie bei der Landtagswahl statt.
- Für die Wahl der Kreistage und die des Landrates gelten die Vorschriften der Gemeindevahl sinngemäß (s.u.).
- Die Wahl des Gemeinderates erfolgt in unmittelbarer, allgemeiner, gleicher und geheimer Wahl und entweder nach dem System der verbesserten Verhältniswahl oder der Mehrheitswahl (wenn nur ein Wahlvorschlag einlangt).

Die Parteien oder Wählergruppen reichen Wahlvorschläge ein (sie benötigen mindestens 10 Unterschriften von Wahlberechtigten). Jeder Wähler hat mehrere Stimmen (so viele, wie es Gemeinderäte gibt bzw. doppelt so viele bei Mehrheitswahl) — diese kann er zur Gänze einem Wahlvorschlag geben, er kann sie aber auch auf verschiedene Wahlvorschläge verteilen (= panaschieren) oder innerhalb eines Wahlvorschlags einem Kandidaten bis zu drei Stimmen geben (= Häufeln).
- Die Wahl des 1. Bürgermeisters basiert auf Wahlvorschlägen; gewählt ist, wer die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhält.

b) *Volksbegehren und Volksentscheid:*

Im GG sind diese direkt-demokratischen Einrichtungen nur in den Fällen des Art 29 vorgesehen: bei einer Neugliederung des Bundesgebietes findet eine Volksabstimmung in den betroffenen Ländern statt und nach Abs 4 ist ein Volksbegehren zur Forderung einer einheitlichen Landeszugehörigkeit möglich — daraufhin *kann* ein Bundesgesetz eine Volksbefragung anordnen.

In der Bayer. Verfassung ist eine weitergehende Regelung enthalten, denn nach Art 74 BV kann 1/10 der Wahlberechtigten ein Volksbegehren nach Schaffung eines Gesetzes stellen; dieses wird vom Ministerpräsident samt Stellungnahme der Staatsregierung dem Landtag zugeleitet, der es binnen drei Monaten behandeln *muß* und binnen weiterer drei Monate dem Volk zur Entscheidung vorlegen muß (falls der Landtag das Begehren ablehnt, kann er einen eigenen Gesetzesentwurf mit vorlegen) — d.h. also, daß ein gültiges Volksbegehren zwingend zum Volksentscheid führt; nur wenn der Landtag den begehrten Gesetzesentwurf unverändert annimmt, entfällt der Volksentscheid (Art 81 Abs 3

verbände (D. Gewerkschaftsverband, Angestelltengewerkschaft, Beamterbund u.a.), *Deutscher Bauernbund* und *Dte. Landwirtschaftsgesellschaft, Kommunale Spitzenverbände* (in Bayern sind das der Bayer. Städteverband, der Bayer. Gemeindetag und der Landkreisverband Bayern — diese sind Körperschaften öffentl. Rechts! Ihnen entspricht auf Bundesebene der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Deutsche Landkreistag); *Sozialverbände, Einzelhandelsverb., Verb. der freien Berufe* u.v.a.

b) *Einflußmöglichkeiten der Verbände:*

Auch hier kann die Darstellung über eine stichwortartige Aufzählung nicht hinausgehen: Sie geben Stellungnahmen zu Gesetzes/VO-vorlagen ab (in der Geschäftsordnung der Bundesministerien ist diese Anhörung ausdrücklich verankert) und beschicken verschiedenste Beiräte. Die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften besitzen Tarifautonomie; im Rahmen der konzentrierten Aktion (Stabilitätsg) beraten Bundesregierung und die wirtschafts- und sozialpolitische Spitzenverbände; politische Einflüssebenen ergeben sich durch Verquickungen mit den Parteien (Personalunionen).

c) Eine spezielle Form der Mitwirkung der Verbände an der Staatswillensbildung sieht die Bayer. Verfassung in den Art 34 ff vor: Danach ist *der Senat* das Vertretungsorgan der „sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes“. Die 60 Mitglieder stammen nach Art 35 BV aus folgenden Bereichen: Land- und Forstwirtschaft (11), Industrie und Handel (5), Handwerk (5), Gewerkschaften (11), Freie Berufe (4), Genossenschaften (5), Religionsgemeinschaften (5), Wohltätigkeitsorganisationen (5), Hochschulen und Akademien (3), Gemeinde und Gemeindeverbände (6). Die Senatoren werden von den zuständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts gewählt, und zwar auf sechs Jahre; welche Körperschaften im einzelnen entsendungsbe-rechtigt sind, ergibt sich aus dem *Gesetz über den Senat von 1966* (z.B. Bayer. Bauernverband, Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Städteverband, Landkreisverband; wo mehrere Verbände bestehen, führt der Innenminister ein Verzeichnis, welche wahlberechtigt sind, z.B. Rotes Kreuz, DGB usw.).

Die Kompetenzen des Senates reichen vom Recht der Gesetzesinitiative, der Abgabe von Gutachten zu Gesetzesvorlagen der Staatsregierung bis zur Erhebung suspensiver Einwendungen gegen Gesetzesbeschlüsse des Landtags.

3. „Demokratischer Standard“

Kennzeichnend für den demokratischen Standard Bayerns ist zweifellos das System der mittelbaren Demokratie, das jedoch nicht lückenlos durchgeführt ist und ebenso unmittelbar-demokratische Institutionen aufweist.

b) *Parteien in Bayern:*

Die *Christlich-Soziale Union* (CSU) ist zwar auf Bayern beschränkt, agiert aber im Bundestag in Fraktionsgemeinschaft mit der CDU; die CSU erhielt bei der Landtagswahl 1978 129 der 204 Mandate (und 60 % der Stimmen).

Die *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD) dominiert stärker in Großstädten und Industriegebieten; sie hält 65 Landtagsmandate (und 30 % der Stimmen).

Die *Freie Demokratische Partei* (FDP) besitzt 10 Mandate (und 6 % der Stimmen).

Sonstige, nicht im Landtag vertretene Parteien: NDP (Nationaldemokratische Partei Deutschlands), BP (Bayernpartei), DKP (Deutsche Kommunistische Partei), BSP (Bayerische Staatspartei), AUD (Aktionsgemeinschaft Unabhängiger Deutscher = Grünen), KBW (Kommunistischer Bund Westdeutschlands), EAP (Europäische Arbeiterpartei); diese Parteien nahmen an der letzten Landtagswahl teil, erreichten aber keine Mandate.

In den Bezirkstagen sind regelmäßig CSU und SPD vertreten, viermal auch FDP und einmal AUD.

In den Kreistagen agiert neben den drei Großparteien ein buntes Spektrum von Bürgervereinigungen, Parteifreien, Bürgerlisten — ähnlich ist die Situation auch in den Gemeinderäten.

2. Verbände

a) *Rechtliche Grundlagen:*

Art 9 GG statuiert das Grundrecht der *Vereinsfreiheit* (auch Art 114 BV) und ist somit die verfassungsrechtliche Basis der Verbände. Im wirtschaftlichen Bereich garantiert Art 9 Abs 3 GG den besonderen Schutz von Vereinigungen und Art 154 BV schreibt vor, daß die Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft aus den Kreisen der Berufsstände gewählt werden.

Die Verbände in der BRD sind überwiegend privatrechtliche Gebilde, nur wenige sind mit Zwangsmitgliedschaft ausgestattet (und zwar die Industrie- und Handelskammern); meist sind sie mehrstufig in der Form aufgebaut, daß Landes- oder Regionalverbände in einer Dachorganisation zusammengefaßt werden; die Landesverbände sind dann ihrerseits in der Regel untergegliedert in Orts- und Bezirksgruppen.

Aus der Vielzahl der bestehenden Verbände seien nur die wichtigsten Gruppen kurz aufgezählt: *Kammern* (Industrie- und Handelskammern, Handwerks- und Rechtsanwaltskammern, Steuerberater), *Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-*

5. Lage des Budgets (Stand 1981)

1. Staatseinnahmen:

Steuern und steuerähnliche Abgaben	DM	21 851 000 000
Verwaltungseinnahmen u. dgl.	DM	767 589 900
Zuweisungen und Zuschüsse	DM	1 353 088 500
Investitionszuweisungen u. -zuschüsse, bes. Finanzierungsmaßnahmen	DM	4 875 099 600
Gesamteinnahmen	DM	28 846 778 000

2. Staatsausgaben:

Personalausgaben	DM	2 319 181 400
Sächliche Verwaltungsausgaben	DM	24 950 300
Ausgaben für Schuldendienst	DM	2 051 143 000
Zuweisungen und Zuschüsse	DM	4 279 000 600
Baumaßnahmen	DM	47 057 700
Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	DM	3 023 844 100
Besondere Finanzierungsausgaben	DM	426 006 000
Gesamtausgaben	DM	11 225 055 700

IV. Politische Wirklichkeit

1. Parteien

a) *Rechtliche Grundlagen:*

Das GG bestimmt die Parteien zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung und legt ihre freie Gründung fest; ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen und sie sind verpflichtet, öffentlich über die Herkunft ihrer Mittel Rechenschaft abzulegen (Art 21 (1) GG). Nach dem GG können Parteien aber verboten werden: Das Bundesverfassungsgericht kann Parteien, die die freiheitl. demokrat. Grundordnung oder den Bestand der BRD beeinträchtigen wollen, als verfassungswidrig verbieten (Art 21 (2) GG; ähnlich: Ausschluß von Wählergruppen durch Bayer. Verf.GH-Art. 15 BV). Gemäß Art 21 (3) GG regelt ein Bundesgesetz, das *ParteienG v. 1967*, das Nähere (insb. müssen Parteien parlamentarische Vertretung anstreben, d.h. also an Wahlen teilnehmen — bloße Kommunalparteien gelten nicht als Parteien i. S. des GG).

Der Art 107 (2) GG schließlich ermächtigt den Bund, allgemeine Ergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder zu leisten (z.B. für Bayern 1978: 239 Mill. DM).

Die Leistungen des Landes an Gemeinden sind im *Landesfinanzausgleichsgesetz* festgelegt; die Gemeinden erhalten 1/9 des Länderanteils an den Gemeinschaftssteuern und sind beteiligt an verschiedenen Landessteuern (vgl. oben). Ferner erfolgt der Ausgleich in Form von Schlüsselzuweisungen (je nach Steuerkraft und Ausgabenbelastung der Gemeinden), Finanzzuweisungen, zweckgebundenen Zuschüssen (z.B. Schulen-, Krankenhausbau) und Bedarfszuschüssen.

Der horizontale Finanzausgleich zwischen den Ländern ist durch Art 107 GG verfassungsrechtlich vorgesehen und im FinanzausgleichsG 1969, einem Bundesgesetz, näher geregelt; insbes. wird darin festgesetzt, welche Länder ausgleichsberechtigt und welche Länder ausgleichsverpflichtet sind (Bayern erhielt 1978 DM 297 Mill.) und nach welchen Maßstäben sich die Höhe der Zahlungen bemißt.

4. Die Kontrolle durch den Bund

Zunächst ergeben sich Einflußmöglichkeiten auf die finanzielle Situation der Länder dadurch, daß die *Steuergesetzgebung überwiegend Bundessache* ist und auch die Aufteilung der Gemeinschaftssteuern zum Teil durch Bundesgesetz (unter Zustimmung des Bundesrates) erfolgt.

Darüber hinaus besteht eine *starke Stellung des Bundes in der Finanzverwaltung*: Zwar werden mit wenigen Ausnahmen die Steuern durch Landesfinanzbehörden verwaltet (Finanzministerien - Oberfinanzdirektionen - Finanzämter), aber der Oberfinanzdirektor wird im *Einvernehmen mit der Bundesregierung* bestellt und soweit Steuern dem Bund zufließen, hat der Bundes-Finanzminister ein *Weisungsrecht*; das Verfahren wird durch Bundesgesetz (Abgabenordnung) geregelt, ebenso der Aufbau der Behörden und die Ausbildung der Beamten (Art 108 GG).

Auch die *Finanzgerichtsbarkeit* wird durch Bundesgesetz geregelt (Art 108 GG) und das oberste Steuergericht ist ein Bundesgericht, nämlich der Bundesfinanzhof. Als weitere Bundeskompetenzen und damit Bindungsmöglichkeiten der Länder im Bereich des Finanzwesens sind noch die im Art 109 GG genannten anzuführen: Art 109 legt zwar den Grundsatz der Trennung der Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder fest, insbesondere erfolgt die Rechnungsprüfung durch verschiedene Organe (durch den Bundesrechnungshof für Bund und den „Bayer. Obersten Rechnungshof“ für Bayern - Art 80 BV), *aber* gemäß Abs 3 kann ein Bundesgesetz (mit Zustimmung des Bundesrats) *Rahmenvorschriften* für Haushaltsrecht und Finanzplanung aufstellen (dies ist im HaushaltsgrundsätzeG 1969 auch erfolgt); weiters kann gemäß Abs 4 ein Bundesgesetz (Zustimmung des Bundesrats) Bestimmungen über Kreditaufnahmen und Ausgleichsrücklagen aufstellen — das darauf beruhende Stabilitätsgesetz 1967 ermöglicht verschiedene Maßnahmen des Bundes z.B. Investitionen fördern/hemmen durch steuerliche Maßnahmen, Kredite beschränken u.a.

weit sie jedoch Ländern oder Gemeinden zufließen, ist dabei die Zustimmung des Bundesrates nötig).

Die Gemeinden können keine eigenen Steuergesetze erlassen, sie dürfen aber nach Art 106 (6) GG die Hebesätze für die Realsteuern (= Grund- und Gewerbesteuern) festsetzen und sind nach dem bayer. Kommunalabgabengesetz berechtigt, die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern zu erheben. Art 83 (2) BV berechtigt sie, öffentliche Abgaben einzuheben.

2. Ertragshoheit

Die Verteilung der Steuern wird in *Art 106 und 107 GG* vorgenommen. Daraus ergibt sich folgende Aufteilung:

Ausschließlich den Ländern fließen zu: Vermögens-, Erbschafts-, Kraftfahrzeug-, Verkehrs-, Bier-, Spielbankensteuern Art 106 (2)); jedes Land erhält Aufkommen in der Höhe, als die Steuern in seinem Land vereinnahmt werden („örtliches Aufkommen“, Art 107 Abs 1 GG).

Bund und Ländern fließen zu: Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer; diese Gemeinschaftssteuern machen 70 % des gesamten Steueraufkommens aus! Der Aufteilungsschlüssel ist so gestaltet, daß die Körperschaftssteuer halbiert wird, die Umsatzsteuer durch befristete Bundesgesetze (mit Zustimmung des Bundesrates) aufgeteilt wird und von der Einkommenssteuer zuerst der Gemeindeanteil durch Bundesgesetz abgezogen und der Rest halbiert wird (Art 106 Abs 3 GG).

Den *Gemeinden* fließen Realsteuern und die örtlichen Verbrauchs-/Aufwandssteuern zu sowie ein Teil der Einkommenssteuer und ein durch Landesgesetz bestimmter Teil des Länderanteils an den Gemeinschaftssteuern (Art 106 (5) - (7) GG). Die Beteiligung der Gemeinden an Landessteuern ist im jährlichen Landesfinanzausgleichsgesetz festgelegt.

3. Finanzausweisungen

Zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften finden zum Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft eine Reihe von Zahlungen statt: Der *vertikale Finanzausgleich*, also die Ausgleichszahlungen des Bundes an die Länder, umfaßt nach Art 104 a (4) GG Investitionshilfen an die Länder und Gemeinden, um das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu erhalten; nach Art 106 GG (4) kann ein Bundesgesetz (mit Zustimmung des Bundesrates) Ausgleichszahlungen vorsehen, wenn durch ein Bundesgesetz kurzfristige Mehrbelastungen für Länder entstehen, und nach Abs 8 gewährt der Bund dann, wenn er besondere Einrichtungen in den Ländern oder Gemeinden, die Sonderbelastungen bringen, veranlaßt, bei Unzumutbarkeit einen Ausgleich.

wird geprüft; allerdings besteht bei der Zweckmäßigkeitsprüfung die Einschränkung, daß Eingriffe in das Verwaltungsermessen nur erfolgen dürfen, wenn es das Gemeinwohl oder öffentlich-rechtliche Ansprüche des Einzelnen erfordern bzw. wenn die Bundesregierung Weisungen nach Art 84 (5) GG od. 85 (3) GG an die Länder erteilt. Aufsichtsbehörde ist wieder das Landratsamt.

Die *kreisfreien Gemeinden* haben gleichzeitig die Aufgaben der Landratsämter und der Landkreise zu besorgen. Sie stehen also den Bezirken (= Landkreisen) gleich (Art 9 (2) BV). Ihre Aufsichtsbehörde ist die Bezirksregierung. Derzeit gibt es in Bayern 25 kreisfreie Gemeinden.

Die *großen Kreisstädte* sind zwar kreisangehörig, erfüllen aber teilweise Aufgaben des Landratsamtes (z.B. Bauaufsicht); in diesem Bereich stehen sie unter Aufsicht der Bezirksregierung.

b) *Organe der Gemeinden:*

Nach der bayer. Gemeindeordnung bestehen folgende Organe:

Der Gemeinderat als das von den Bürgern gewählte Vertretungsorgan; der GR ist für alles zuständig, was nicht den Ausschüssen oder dem 1. Bürgermeister zusteht; die von ihm gebildeten Ausschüsse können beschließende oder beratende Funktion haben.

Der 1. Bürgermeister (Oberbürgermeister) wird ebenfalls von den Bürgern gewählt und ist das Vollzugsorgan der Gemeinde und ihr Vertreter; auch die Verteilung der Geschäfte fällt in seinem Aufgabenbereich.

Die weiteren Bürgermeister werden nicht direkt, sondern vom Gemeinderat gewählt und haben die Aufgabe, den 1. Bürgermeister zu vertreten.

Die Bürgerversammlung als die Versammlung aller Bürger muß mindestens einmal pro Jahr vom 1. Bürgermeister einberufen werden; sie kann aber nur Empfehlungen an den Gemeinderat abgeben.

III. Finanzielle Situation

1. Steuerhoheit

Die Gesetzgebungskompetenzen im Finanzwesen regelt *Art 105 GG*; danach haben die Länder die ausschließliche Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (z.B. Getränke-Vergnügungs-, Hundesteuer), außer bundesgesetzlich geregelte Steuern sind gleichartig; die übrigen Steuern sind im Wege der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung dem Bund zugewiesen (so-

fentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern/zwischen Ländern/innerhalb eines Landes. Nach Art 100 GG müssen sich Gerichte, die Bedenken gegen die Vereinbarkeit von Landesrecht mit Bundesrecht haben, an den Bundesverfassungsgericht wenden.

Der Art 93 (1) Z 4a gewährt eine Verfassungsbeschwerde des Einzelnen wegen Verletzung der im GG gewährten Grundrechte durch die „öffentliche Gewalt“ (d.s. auch Akte des Landes, Gesetze, Verordnungen und Urteile); auch wenn bereits vorher das Landesverfassungsgericht angerufen wurde, kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden.

Art 93 (1) Z 4b räumt Verfassungsbeschwerden den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein, die Verletzungen des Rechts auf Selbstverwaltung durch Bundesgesetz oder Landesgesetz (soweit nicht Beschwerde beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann) geltend machen.

Die Tatsache, daß es sich um ein gemeinsames Streitentscheidungsgericht handelt, drückt sich auch in der Bestellung der Richter des Bundesverfassungsgerichts aus: Sie werden je zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat gewählt (Art 94 GG).

5. Die Gemeinde

Die Gemeinden sind *ursprüngliche Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung*, d.h. mit dem Recht, „ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu ordnen und zu verwalten“ (das ist sowohl im GG Art 28 (2) als auch in BV Art 11 (2) niedergelegt). Verletzungen des SW-Rechts durch Bundesgesetz oder Landesgesetz können beim Bundesverfassungsgericht bzw. Landesverfassungsgericht von den Gemeinden geltend gemacht werden. Die BV enthält einige grundsätzliche Bestimmungen für die Gemeinden, die näheren Regelungen trifft die *Bayer. Gemeindeordnung*.

a) Die Aufgaben der Gemeinden:

Sie lassen sich — wie bei allen SW-Körpern — in 2 Gruppen einteilen: in solche

- *des eigenen Wirkungsbereichs*: Diese Aufgaben werden in Art 83 (1) BV demonstrativ aufgezählt, z.B. Verkehr, Versorgung, Straßen, Sport, örtliche Kulturpflege; entscheidend ist, ob es sich um örtliche Angelegenheiten handelt. In diesem Bereich dürfen die Gemeinden Satzungen erlassen: die Aufsicht des Staates beschränkt sich auf die Überwachung der Rechtmäßigkeit der Gemeinderätigkeit — Aufsichtsbehörde ist das Landratsamt
- *des übertragenen Wirkungsbereichs*: Solche liegen vor, wenn durch Gesetz staatliche Aufgaben übertragen werden, z.B. Sicherheitswesen, Personenstandswesen u.a.; hier besteht eine stärkere Staatsaufsicht: es sind Weisungen der Staatsbehörden möglich, auch die Zweckmäßigkeit des Handelns

bezüglich der Landesfinanzbehörden (108) ist ebenfalls die Zustimmung des BR erforderlich. Auch bei den im Verteidigungsfall ergehenden Bundesgesetzen ist dem BR das Recht der Zustimmung eingeräumt (Art 115 a ff).

Die Kompetenzen des BR in der Verwaltung:

Auch hier besteht ein Zustimmungsrecht, und zwar zu bestimmten Handlungen der Bundesregierung; das gilt beispielsweise für Maßnahmen des Bundeszwangs (Art 37), für bestimmte Rechtsverordnungen (Gebühren für Bahn und Post, DurchführungsVO zu Bundesgesetzen, die entweder Zustimmung des BR brauchen oder von Ländern vollzogen werden; Art 80); für Maßnahmen der Bundesaufsicht (Entsendung Beauftragter, Erlaß und Verwaltungsvorschriften — Art 84 und 85, 108, Feststellung von Rechtsverletzungen); ferner ist die Zustimmung zu bestimmten Staatsverträgen notwendig u.a.

Als weitere Kompetenzen des BR, die weder als Mitwirkung an Gesetzgebung noch an Verwaltung eingereiht werden können, ist noch zu nennen, daß nach Art 61 GG der BR den Bundespräsidenten vor dem Bundesverfassungsgericht anklagen kann und daß er nach Art 94 GG der BR die Hälfte der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts wählt.

d) *Das Prinzip der Bundestreue:*

Der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens ist zwar nicht ausdrücklich im GG formuliert, er gilt aber als wesentlicher Bestandteil des bundesstaatlichen Prinzips. Er richtet sich sowohl an Bund wie an die Länder und verpflichtet sie — allgemein formuliert — zur Zusammenarbeit und zur Herstellung eines bundesfreundlichen Verhältnisses. Im einzelnen bedeutet er zunächst eine Kompetenzausübungsschranke (d.h. niemand darf seine Kompetenzen mißbräuchlich — ohne Rücksichtnahme auf gegenseitige Interessen — ausüben), er gilt aber auch für den Stil und das „procedere“ gegenseitiger Verhandlungen.

Nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts läßt die Nichtbeachtung dieser Pflichten durch einen Bundes-/Landesakt diesen Akt verfassungswidrig werden.

e) *Streitschlichtung:*

Die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern obliegt dem *Bundesverfassungsgericht*. Im folgenden sollen seine Kompetenzen kurz dargestellt werden.

Es entscheidet gemäß Art 93 (1) Z 2-4 GG über: Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel über förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundes- oder Landesrecht mit dem Grundgesetz; die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrecht auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder 1/3 des Bundestages; den Streit über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder (bes. bei Vollziehung des Bundesrechts durch Länder) sowie andere öf-

bung und -verwaltung. Zur Durchführung des Bundeszwanges können den Ländern Weisungen erteilt werden.

b) *Das Verhältnis Landesrecht zu Bundesrecht:*

Zunächst bestimmt bereits Art 28 GG, daß die Länder bei der Gestaltung ihrer Verfassungen gewisse Grundsätze beachten müssen (vgl. Pkt II.3.). Für den Fall, daß Bund und Land einander widersprechende Regelungen über denselben Gegenstand erlassen, greift die Kollisionsnorm des Art 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht“: Bundesrechtliche Vorschriften sind jedoch nur dann stärker als Landesrecht (d.h. bewirken die Nichtigkeit einer widersprechenden Landesnorm), wenn sie verfassungsmäßig sind; dann allerdings geht *jede* bundesrechtliche Norm (GG, Bundesgesetz, RechtsVO) vor.

c) *Die Mitwirkung der Länder an der Staatswillensbildung:*

Die für einen Bundesstaat wesentliche Mitwirkung der Glieder an der zentralen Staatswillensbildung erfolgt durch den Bundesrat — Art 50 GG: durch ihn wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit. Der Bundesrat wird von den Regierungen der Länder beschickt, wobei die Stimmenanzahl und damit die Mitgliederzahl pro Land von der Einwohnerzahl abhängt. Die Stimmen eines Landes können aber nur einheitlich abgegeben werden.

Die Kompetenzen des BR in der Gesetzgebung:

Gemäß Art 77 GG hat er ein *Einspruchsrecht gegen Gesetzesbeschlüsse des Bundestages*; dabei muß er zuvor die Einberufung eines Vermittlungsausschusses (Mitglieder des Bundestages und des Bundesrates) verlangen und das Ende des Verfahrens vor dem Ausschuß abwarten — erst dann kann Einspruch erhoben werden. Wenn der Ausschuß eine Änderung vorschlägt, muß der Bundestag neu beschließen. Gegen diesen neuen Gesetzesbeschluß ist wieder ein Einspruch möglich.

Da der Bundestag den Einspruch zurückweisen kann, handelt es sich hier um ein suspensives Veto. Es bestehen jedoch *Zustimmungsrechte des Bundesrates* bei solchen Bundesgesetzen, mit denen Interessen der Länder besonders berührt werden. Welche Bundesgesetze das im einzelnen sind, ergibt sich aus einer Vielzahl von Bestimmungen; die wichtigsten Fälle sind: Bei einer Neugliederung des Bundesgebietes (Art 29) und bei Änderungen des Grundgesetzes (Art 79) ist die Zustimmung erforderlich, weiters zu Bundesgesetzen über die Behördeneinrichtung und Verwaltungsverfahren in landeseigener und Bundes-Auftragsverwaltung und zu Verwaltungsvorschriften (Art 84 und 85), zu Regelungen über die Gemeinschaftsaufgaben (Art 91a); von besonderer politischer Bedeutung sind die Zustimmungsrechte im *Finanzbereich*: bei Bundessteuergesetzen, deren Aufkommen Ländern oder Gemeinden zufließt (105), bei Aufteilung der Umsatzsteuer (106), im Finanzausgleich (107), bei Bundesgesetzen

scheidung stattfinden *muß*: Das Volksbegehren wird zwar zunächst dem Landtag vorgelegt, dieser muß es aber binnen drei Monaten behandeln und weitere drei Monate später dem Volk zur Entscheidung vorlegen.

Auch bei Verfassungsänderungen muß ein Volksentscheid durchgeführt werden.

Die Bayerische Verfassung enthält — abgesehen von den bisher angeführten — noch weitere Bestimmungen, die die demokratische Struktur betreffen; dazu gehören

Art 36 BV, wonach die Wahl der Senatoren nach demokratischen Grundsätzen erfolgen muß, der

Art 154 BV, aus dem hervorgeht, daß die Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft „auf demokratischer Grundlage“ gewählt werden und

Art 175 BV, der dem Arbeitnehmer ein Mitbestimmungsrecht in Form von Betriebsräten einräumt.

4. Das Verhältnis zur Zentrale

Das GG enthält eine Reihe von Verfassungsnormen und -institutionen, die in ihrer Gesamtheit den Bundesstaat konstituieren. Ausdrücklich ausgesprochen ist im Art 20 GG, daß die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat ist. Die Länder sind Staaten mit eigener, unabgeleiteter Hoheitsmacht, insb. auch mit eigener Verfassungshoheit (denn Art 28 GG schreibt nur Grundzüge für die Länderverfassungen vor) und dem Recht, Verträge mit ausländischen Staaten zu schließen (Art 32 GG).

Einzelne Aspekte der Ausprägung des bundesstaatlichen Prinzips im GG wurden bereits an anderen Stellen behandelt (vgl. bes. Pkt II.1. Kompetenzen); an dieser Stelle sollen die noch ausstehenden Bestimmungen, die das Verhältnis von Bund und Land betreffen, angeführt werden und so das Bild des im GG festgelegten Bundesstaates abrunden.

a) *Einwirkungen des Bundes auf die Länder:*

Die Tatsache, daß die Gesetzgebungskompetenzen, und hier insb. die Steuergesetzgebungsbefugnisse, überwiegend dem Bund zustehen, bewirkt zweifellos eine starke Vorrangstellung des Bundes; auch die im Bereich der Verwaltung je nach Vollzugstypus verschieden starken Aufsichtsrechte des Bundes ermöglichen eine Einflußnahme des Bundes in verschiedenen Formen (vgl. Pkt II.1.b.).

Darüber hinaus sieht das GG ein weiterreichendes Überwachungsrecht des Bundes in Art 37 GG vor: die Ausübung von Bundeszwang. Danach kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die „notwendigen Maßnahmen“ treffen, um ein Land zur Erfüllung der sog. Bundespflichten (d.s. Pflichten, die dem Land aufgrund des GG oder eines anderen Bundesgesetzes obliegen) zwingen. Die zulässigen Mittel reichen von finanziellen Sanktionen über Ersatzvornahmen bis zur zeitweiligen Übernahme der Landesgesetzge-

von Gesetzen (Popularklage möglich!), über Verfassungsbeschwerden Einzelner; weitere Zuständigkeiten können dem VfGH durch Gesetz zugewiesen werden.

- bb) An *Verwaltungsgerichten* gibt es in Bayern einerseits allgemeine Verwaltungsgerichte (und zwar sechs bayer. Verwaltungsgerichte und den Bayer. Verwaltungsgerichtshof) und andererseits besondere Verwaltungsgerichte, nämlich sieben Sozialgerichte und das Bayer. Landessozialgericht, zwei Finanzgerichte sowie Berufsgeschichte für Heilberufe und Architekten. Ihre Kompetenz ist in Art 93 BV als Entscheidung verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten formuliert.
- cc) Im Bereich des Arbeitsrechts sind in 1. Instanz Arbeitsgerichte und in 2. Instanz Landesarbeitsgerichte tätig, die gem. Art 117 BV Arbeitsstreitigkeiten entscheiden.
- dd) Zur Besorgung der ordentlichen Gerichtsbarkeit sind in Bayern Amtsgerichte, Landesgerichte, Oberlandesgerichte und das Bayerische Oberste Landesgericht eingesetzt.

3. Demokratische Struktur

Art 28 GG verpflichtet die Länder, ihre verfassungsmäßige Ordnung den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates entsprechend auszugestalten und spricht das Gebot aus, daß in den Ländern, Kreisen und Gemeinden gewählte Volksvertretungen bestehen müssen.

Die *Ausgestaltung dieses bundesverfassungsrechtlichen Auftrages in der Bayer. Verfassung* erfolgt zunächst in zwei grundsätzlichen Bestimmungen:

Im Art 2 BV („(1) Bayern ist ein Volksstaat. Träger der Staatsgewalt ist das Volk. (2) Das Volk tut seinen Willen durch Wahlen und Abstimmung kund. Mehrheit entscheidet.“) und im Art 4 BV (Die Ausübung der Staatsgewalt erfolgt durch das Volk selbst, durch von ihm gewählte Volksvertretung und durch von ihm (un)mittelbar bestellte Vollzugsbehörden und Richter.). Die nähere Konkretisierung dieser Grundlagenbestimmungen sieht folgendermaßen aus:

Die *Wahl der Volksvertretungen* durch das Volk umfaßt die Wahl des Landtags, der Bezirkstage, Kreistage und Gemeinderäte; diese wiederum wählen aus ihrer Mitte die obersten Vollzugsorgane (Ministerpräsident, Bezirkstagspräsident; Landrat und 1. Bürgermeister werden jedoch direkt gewählt!).

Die *Mitwirkung in der Gerichtsbarkeit* besteht gemäß Art 88 BV in der Bestellung von Laienrichtern und mittelbar in der Wahl eines Teiles der Verfassungsrichter durch den Landtag (Art 68 (3) BV).

Die bereits in den Art 2 und 4 BV verankerte Form der unmittelbar demokratischen Ausübung der Staatsgewalt ist in den Art 74 und 75 BV als *Volksbegehren und Volksentscheid* ausgestaltet. Dabei kann 1/10 der Stimmberechtigten das Begehren nach Schaffung eines Gesetzes stellen, mit der Folge, daß darüber eine Volksent-

Trinkwasserversorgung u. Abwässereinrichtungen herstellen und die Fäkalienbeseitigung durchführen; im Sozialbereich besorgen die Landkreise den Vollzug der Sozialhilfegesetze und die Jugendwohlfahrt; weiters obliegt ihnen Bau und Erhaltung der Kreisstraßen.

Der übertragene Wirkungsbereich ist nicht sehr groß — bisher wurden z.B. der Erlaß von Sicherheitsverordnungen, Gewährung von Wohngeld, Vollzug des Fleischbeschauungsgesetzes u.a. gesetzlich übertragen.

Die Organe des Landkreises:

Der Kreistag: er wird von den Bürgern gewählt, verwaltet den Landkreis und hat auch Rechtssetzungsbefugnisse (Satzungen, Durchführungsbestimmungen erlassen).

Der (ständige) Kreisausschuß: er ist ein vom Kreistag gewähltes Organ mit vorbereitender Funktion; es kann ihm aber auch die Beschlußfassung über ihm übertragene Agenden zustehen.

Der Landrat: er wird von den Bürgern auf sechs Jahre gewählt und nimmt eine Doppelstellung ein: einerseits ist er Organ des Kreises — er ist das Exekutivorgan, hat den Vorsitz im Kreistag und in den Ausschüssen und vertritt den Kreis nach außen; andererseits ist er Staatsorgan, denn er ist Behördenleiter des staatlichen Landratsamtes; in dieser Funktion ist er die unterste Stufe in der staatlichen Behördenhierarchie. Seine Aufgaben als Staatsorgan sind die Aufsichtsführung über die Gemeinden und die Erfüllung der sog. „reinen Staatsaufgaben“; gerade diese letzte Aufgabenzuweisung bedeutet praktisch eine Allzuständigkeit des Landrates.

Auch die Landkreise stehen unter der Aufsicht des Staates, die wiederum im eigenen Wirkungsbereich als Rechtsaufsicht durch die Regierung und das Innenministerium (als obere Rechtsaufsichtsbehörde) ausgeübt wird und im übertragenen Wirkungsbereich in Form der Fachaufsicht (also auch Ermessen wird geprüft); die Aufsichtsbehörden des übertragenen Wirkungsbereiches sind in besonderen Vorschriften geregelt, subsidiär ist die Rechtsaufsichtsbehörde zuständig.

Die Aufsichtsmittel sind so wie bei der Bezirksaufsicht gestaltet.

c) *Die Rechtsprechung in Bayern:*

Die BV enthält in ihrem 8. Abschnitt „Rechtspflege“ allgemeine Grundsätze der Gerichtsbarkeit, die vor allem aus grundrechtlichen Garantien und Regelungen über die Stellung der Richter bestehen. Kraft Verfassung sind nur drei Gerichte errichtet (der Bayerische Verfassungsgerichtshof, Verwaltungsgerichte und Arbeitsgerichte); alle anderen werden durch Gesetz eingerichtet.

- aa) Die Kompetenz des *Verfassungsgerichts* umfaßt gem. Art 61 ff BV die Entscheidung über Anklagen gegen Minister und Abgeordnete, über die Gültigkeit von Landtagswahlen und den Ausschluß von Wählergruppen, über Verfassungstreitigkeiten oberster Staatsorgane, über die Verfassungsmäßigkeit

Unterrichtsanstalten, Aufgaben der Wasserwirtschaft); der übertragene Wirkungsbereich ist nicht sehr umfangreich: der Bezirk ist vor allem Träger der Sozialhilfe und der Kriegsfürsorge.

Die Organe des Bezirks:

Der Bezirkstag: er wird von der Bevölkerung gewählt und verwaltet den Bezirk; der Bezirkstag ist das beschlußfassende Organ (erläßt Satzungen im eigenen Wirkungsbereich und Durchführungsverordnungen).

Der Bezirksausschuß: er ist ein vom Bezirkstag bestellter ständiger Ausschuß, der vorbereitende Funktion hat und bestimmte Angelegenheiten zur Entscheidung übertragen erhält.

Der Bezirkstagspräsident: er wird vom Bezirkstag gewählt und ist das vollziehende Organ; außerdem vertritt er den Bezirk nach außen (s.u.).

Als oberste staatliche Verwaltungsbehörde im Bezirk fungiert die Regierung, geleitet vom Regierungspräsident, der von der Staatsregierung im Benehmen mit dem Bezirkstag ernannt wird; die Regierung erfüllt staatliche Verwaltungsaufgaben aus allen Geschäftsbereichen und ist in acht Abteilungen gegliedert; sie vertritt den Bezirk nach außen, soweit sich nicht der Bezirkstagspräsident die Vertretung vorbehalten hat.

Zwischen Regierung und Bezirk besteht ein sog. „Verwaltungsverbund“: die Regierung stellt dem Bezirk leitende Beamte und Angestellte zur Verfügung; andererseits kann der Bezirkstag die Vollziehung seiner Beschlüsse an die Regierung übertragen (insofern ist die Regierung dann Organ des Bezirks).

Die Bezirke unterliegen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben einer *Aufsicht des Staates*; diese ist im eigenen Wirkungsbereich als Rechtsaufsicht ausgestaltet und wird durch das Innenministerium ausgeübt; es kann nur die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und die Erfüllung der gesetzlich festgelegten Aufgaben überwacht werden (mittels Information, Beanstandung und Ersatzvornahme; als ultima ratio kann die Auflösung des Bezirkstages angeordnet werden).

Im übertragenen Wirkungsbereich umfaßt die Aufsicht nicht nur die Überwachung der Gesetzmäßigkeit, sondern auch die Handhabung des Ermessens wird geprüft (Fachaufsicht); sie wird — je nach übertragene Materie — vom entsprechenden Ministerium ausgeübt mittels Information und Erteilung von Weisungen.

- (2) Im Gebiet jedes der 71 staatlichen Bezirke (= Landkreise) besteht ein *Landkreis*; es handelt sich ebenfalls um Gebietskörperschaften des öffentl. Rechts mit Selbstverwaltungsrecht, die überörtliche Angelegenheiten, deren Bedeutung über das Kreisgebiet nicht hinausgeht, ordnen und verwalten dürfen.

Der eigene Wirkungsbereich der Landkreise umfaßt die Pflicht, die öffentlichen Einrichtungen zum sozialen/wirtschaftlichen/kulturellen Wohl der Einwohner schaffen, die nach den besonderen Verhältnissen des Kreisgebietes erforderlich sind; insb. müssen die Kreise Krankenhäuser einrichten und unterhalten, überörtlich erforderliche größere Feuerwehrfahrzeuge beschaffen, die

Minister für Sonderaufgaben bestellt werden und durch Landtagsbeschluß sowohl eine andere Abgrenzung der Geschäftsbereiche vorgenommen werden, als auch eine abweichende Zahl von Ministerien festgelegt werden.

- (3) *Die Staatssekretäre:* Sie werden den Ministern zugeteilt und sind weisungsgelungen.

Die *Bayerische Staatskanzlei:* Sie ist zur Unterstützung der Staatsregierung und des Ministerpräsidenten eingerichtet.

Neben diesen obersten Organen der Landesverwaltung bestehen auch *sonstige zentrale Stellen*, die unmittelbar der Staatskanzlei oder den Ministerien unterstellt sind, z.B. Statistisches Landesamt, Landesamt für Umweltschutz, Landeskriminalamt u.a.

- bb) Als die wichtigsten *Behörden der Mittelstufe* sind die *Bezirksregierungen* in den sieben Regierungsbezirken zu nennen; sie sind einerseits als allgemeine staatliche Verwaltungsbehörden tätig (unterstehen dabei je nach Materie, die sie vollziehen, dem betreffenden Ministerium und sind ihrerseits in Abteilungen gegliedert) — andererseits aber auch als Organ des Selbstverwaltungskörpers Bezirk (vgl. unten).

Andere Mittelbehörden bestehen in bestimmten Verwaltungsbereichen und sind meist ebenfalls bezirkweise eingerichtet z.B.: 6 Bezirksfinanzdirektionen, Oberforstdirektionen u.a.

- cc) Die *Behörden der Unterstufe* sind sehr zahlreich und für verschiedene Geschäftsbereiche eingerichtet (z.B. Finanzamt, Gesundheitsamt, Landbauamt u.a.).

Eine herausragende Stellung nehmen hier die *Landratsämter* ein: Sie sind in den 71 Bezirken (Landkreisen) Bayerns eingerichtet und in mehreren Geschäftsbereichen tätig; sie unterstehen den Bezirksregierungen und haben wie diese eine Doppelstellung als Staatsbehörde und Organ des Selbstverwaltungskörpers „Landkreis“ (vgl. unten).

- dd) *Die Bezirke und Landkreise*

Laut *Art 10 BV* bestehen in allen Regierungsbezirken und Kreisen Gemeindeverbände als Selbstverwaltungskörper — sie erfüllen einen eigenen Wirkungskreis, der durch Gesetz bestimmt wird und können weitere Aufgaben durch Gesetz übertragen erhalten, die sie „namens des Staates“ zu erfüllen haben. Die weiteren Rechtsgrundlagen finden sich in der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern i.d.F. 1978 und der Bezirksordnung des Freistaates Bayern i.d.F. 1978.

- (1) Im Gebiet jedes der sieben staatlichen Regierungsbezirke besteht ein *Bezirk* als juristische Person öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung; der eigene Wirkungsbereich umfaßt die Schaffung öffentlicher Einrichtungen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl der Einwohner nach den Verhältnissen des Bezirks (insb. das Unterhalten und Betreiben von *Heil- und*

schung) angehören, eingerichtet. Im Bereich der politischen Bildung wurde die *Landeszentrale für politische Bildungsarbeit* eingerichtet, deren Aufgabe die politische Erziehung und Fortbildung ist.

2. Organisation der Regierung und Verwaltung

a) *Die Gesetzgebung in Bayern:*

Als beschließende Organe nennt Art 72 Bayer. Verfassung den Landtag oder das Volk; die Gesetzesinitiative kann von Landtag, Senat, Staatsregierung oder Volk (als Volksbegehren) ausgehen (Art 71 BV).

Der Landtag (Art 13 ff BV): Die Abgeordneten des bayerischen Landtages werden alle vier Jahre in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, geheimer und „verbesserter Verhältniswahl“ gewählt; für einen Sitz müssen mindestens 5 % der Stimmen erreicht werden.

Der Senat (Art 34 ff BV): Seine Mitglieder werden alle sechs Jahre von sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und kommunalen Körperschaften gewählt; die BV beruft den Senat dazu, zu Regierungsvorlagen Gutachten abzugeben und statuiert das Recht der Kenntnisnahme der Gesetzesbeschlüsse des Landtages; gegen diese kann der Senat ein suspensives Veto einlegen.

b) *Die Verwaltung in Bayern:*

Nur die Obersten Behörden der Verwaltung sind in der Bayer. Verfassung selbst geregelt, die sonstige Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung und ihre Zuständigkeiten werden durch Gesetz geregelt (s. Art 77 BV)

aa) *Die Staatsregierung:*

Sie ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Staates (Art 43 BV) und besteht aus dem Ministerpräsidenten, Staatsministern und Staatssekretären; als Kollegium ist die Staatsregierung überwiegend innerdienstlich tätig, sie kann aber nach Art 55 BV auch Verordnungen erlassen, also Zuständigkeiten mit Außenwirkung wahrnehmen.

- (1) *Der Ministerpräsident:* Er wird vom Landtag gewählt und bestimmt die Richtlinien der Politik, entläßt und beruft Minister und Sekretäre und vertritt Bayern nach außen (Art 45, 47 BV).
- (2) *Die Staatsminister:* Sie erhalten vom Ministerpräsidenten die einzelnen Geschäftsbereiche zur *selbständigen Führung* zugeteilt (d.h. sie erlassen Verordnungen, üben Dienstaufsicht aus, entscheiden über Verwaltungsbeschwerden usw.).

Gemäß Art 49 BV gibt es folgende Ministerien:

Innen-, Justiz-, Unterrichts- und Kultus-, Finanz-, Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Arbeits- und Verkehrsministerium; es können noch höchstens zwei

festgelegt (Art 108 BV), das Recht der Selbstverwaltung und das Gebot der Einrichtung durch den Staat mit Ausnahme der kirchlichen Hochschulen. Gesetzliche Regelungen (Art 138 BV) sind das Bayer. HochschulG 1973 i.d.F. 1978 und das Hochschullehrer G.

Die Zusammenarbeit der Länder findet ihren institutionellen Rahmen in der Kultusministerkonferenz und in der als Verein organisierten deutschen Rektorenkonferenz.

cc) *Erwachsenenbildung:*

Auch diese Sachmaterie ist zur Gänze Ländersache; Art 139 BV schreibt die Förderung der Erwachsenenbildung durch öffentliche Mittel vor und das 1973 erlassene Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung sieht das Prinzip der Pluralität der Träger vor (z.B. werden Volkshochschulen und Volksbüchereien vom Land oder den Gemeinden getragen; daneben unterhalten die Kirchen, Parteien und Interessensverbände die verschiedensten Einrichtungen); derzeit bestehen sieben staatlich anerkannte Landesorganisationen und Trägerverbände, die staatliche Zuschüsse erhalten.

dd) *Sonstige Bereiche der Kultur* sind ebenfalls größtenteils Ländersache; nur beispielhaft ist folgende kurze Aufzählung zu verstehen:

Kunst: Art 108 BV postuliert die Freiheit der Kunst und Art 140 BV verpflichtet Staat und Gemeinden zur Förderung der Kunst (diese Förderung erfolgt durch Finanzierung und Erhaltung von Theatern, Museen, Sammlungen und Veranstaltungen). Auch der Auftrag zur Denkmalpflege ist in der BV ausgesprochen (Art 141; dazu wurde das DenkmalschutzG erlassen).

Massenmedien: Art 75 Z 2 GG ermächtigt den Bund, Rahmenvorschriften über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films zu erlassen, ansonsten sind die Länder zuständig. Die entsprechende einfachgesetzliche Regelung ist in Bayern das RundfunkG: Danach ist der Bayer. Rundfunk als Anstalt öffentl. Rechts eingerichtet, an deren Kontrolle politische, weltanschauliche und gesellschaftliche Gruppen zu beteiligen sind (diese Prinzipien und die Rundfunkfreiheit sind in Art 111 a BV niedergelegt).

ee) *Das Kultusministerium*

Sein Aufgabenbereich umfaßt praktisch alle Gebiete der Kultur; es besorgt das gesamte Schulwesen und die Schulaufsicht (auch über die Universitäten) — bei den Volksschulen und Berufsschulen treten als Mittelinstanzen die Regierungen und in der unteren Instanz staatliche Schulämter als Schulverwaltungsbehörden auf. Ferner ist das Kultusministerium zuständig für Kunst, Museen, Theater, Denkmalpflege (als nachgeordnete Behörde: Bayer. Landesamt für Denkmalpflege), Bibliotheken, Erwachsenenbildung, Jugendpflege, Sport und kirchliche Angelegenheiten.

Zur Unterstützung und Beratung im Bildungswesen hat das Kultusministerium das *Zentrum für Bildungsforschung*, dem mehrere Staatsinstitute (für Bildungsforschung, für Frühpädagogik, für Schulpädagogik, für Hochschulfor-

auswärtigen Staaten schließen; diese Kompetenz ist jedoch an zwei Bedingungen geknüpft: es muß sich um eine Materie handeln, für die die Länder die Gesetzgebungskompetenz besitzen und es ist die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich. Soweit es sich nicht um solche Verträge handelt, haben die Länder gemäß Art 32 (2) ein Anhörungsrecht, wenn die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt sind.

e) *Finanzkompetenzen: siehe Punkt III.*

f) *Die Kompetenzverteilung im Bereich Kultur:*

Aus den Art 30 GG und 70 ff ergibt sich eine *ausgeprägte Kulturhoheit für die Länder*, der nur wenige Bundeskompetenzen gegenüberstehen:

- Recht der konkurrierenden Gesetzgebung für Förderung der wissenschaftlichen Forschung und Ausbildungsbeihilfen (z.B. Bundesausbildungsförderungsgesetz 1971) — Art 74 Abs 13 GG
- Recht der Rahmengesetzgebung: Der Bund kann allgemeine Grundsätze für das Hochschulwesen erlassen (Hochschulrahmengesetz) — Art 75 GG
- Hochschulbau ist gemäß Art 91 a GG Gemeinschaftsaufgabe — Der Bund regelt im Hochschulbauförderungsgesetz Grundsätze

Das GG sieht in Art 91 b die Möglichkeit vor, daß Bund und Länder bei der Bildungsplanung und Forschungsförderung durch Vereinbarungen zusammenwirken (1970 wurde durch eine solche Vereinbarung die Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung geschaffen — sie erstellt Entwicklungs- und Finanzierungspläne).

aa) *Schulwesen:*

Der Bereich des Schulwesens ist zur Gänze Ländersache; in Bayern enthält zunächst die Verfassung grundsätzliche Bestimmungen (Bildungsziele, Schulpflicht, Aufsicht des Staates u.a.), daneben sind die einzelnen Bereiche einfachgesetzlich geregelt (z.B. Volksschulgesetz, Berufsschulengesetz, Schulfinanzierungsgesetz, Begabtenförderungsgesetz, Gesetz über Erziehungs- und Unterrichtswesen u.a.). Die Zusammenarbeit der Länder auf schulischem Gebiet erfolgt einerseits über die *Ständige Konferenz der Kultusminister* — sie bemüht sich vor allem im Bereich des Schulwesens um eine Harmonisierung, z.B. gegenseitige Anerkennung und Reifezeugnissen — andererseits durch verschiedene *Ländervereinbarungen* zur Vereinheitlichung des Schulwesens, z.B. über die Gliederung der Schultypen (Grundschule-Realschule-Gymnasium) und einheitliche Schulpflichtregelungen.

bb) *Hochschulwesen:*

Hier kann der Bund mit dem Hochschulrahmengesetz und den Kompetenzen gemäß Art 74 GG Einfluß ausüben, ansonsten sind wieder die Länder zuständig: In Bayern sind verfassungsgesetzlich die Freiheit der Wissenschaft und Lehre

c) *Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Gerichtsbarkeit:*

Gemäß Art 92 GG wird die Rechtsprechung von Ländergerichten und von den im GG genannten Bundesgerichten ausgeübt, d.s. das Bundesverfassungsgericht und die obersten Bundesgerichte (Bundesgerichtshof für ordentliche Gerichtsbarkeit, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Bundesarbeitsgericht, Bundessozialgericht); fakultativ ist die Errichtung von Bundesgerichten für gewerbl. Rechtsschutz, Wehrstraferichten und von Disziplinargerichten für Bundesbedienstete (Art 92 GG). Bezüglich der *Organisation* der Ländergerichte enthält das GG keine Regelungen über Instanzenzüge und Gerichtstypen; die Länder können daher 2- oder 3-stufigen Instanzenzug vorsehen und verschiedene Gerichte einrichten (meist: ordentliche Gerichte, Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits-, Sozial-, Verfassungsgerichte; aber auch andere Typen möglich!). Allerdings hat der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis bezüglich der Gerichtsverfassung und des Prozeßrechts (Art 74 Z 1 GG) Gebrauch gemacht, daher verbleiben den Ländern nur noch untergeordnete Organisationsbefugnisse (Wohl aber muß die konkrete *Errichtung* der Ländergerichte durch Landesorgane erfolgen).

Bezüglich der *Kompetenzen* der Ländergerichte ist zu sagen, daß das GG keine strenge Kompetenztrennung vornimmt. Das bedeutet:

- Instanzenzug von Ländergerichten zu Bundesgerichten möglich
- Landesgerichte wenden Bundesrecht (nur in Ausnahmefällen) an und Bundesgerichte Landesrecht
- Landesgerichte prüfen Hoheitsakte des Bundes und umgekehrt
- Entscheidungen der Ländergerichte gelten in der ganzen BRD

Eine Trennung der Kompetenzen zwischen Bundes- und Landesgerichtsbarkeit besteht nur in der Verfassungsgerichtsbarkeit: Verletzungen des GG beurteilt in letzter Instanz nur das Bundesverfassungsgericht, Verletzungen einer Landesverfassung nur das entsprechende Landesverfassungsgericht.

Weitere für die Landesgerichtsbarkeit maßgebenden Regelungen enthält das GG im Grundrechtskatalog (bes.: Recht auf gesetzl. Richter, Recht auf Gehör, Schutz der persönlichen Freiheit) und im Postulat der Unabhängigkeit der Richter (Art 97 GG), da es sich hier um grundsätzliche Regelungen handelt, die auch für die Ländergerichte gelten.

Ferner ist die schon vorhin erwähnte Tatsache zu nennen, daß die Gerichtsverfassung und das gerichtliche Verfahren durch Bundesrecht geregelt sind (Art 74 Z 1 GG) und die Länder nur aufgrund einzelner Vorbehalte Ausführungsgesetze zur Verwaltungsgerichtsordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz erlassen können.

d) *Art 32 Abs 3 Grundgesetz:*

Obwohl die auswärtigen Beziehungen grundsätzlich Bundessache sind, können die Länder Verträge (und zwar Staatsverträge und Verwaltungsabkommen) mit

stellt der Bundesrat Rechtsverletzung fest — dagegen kann Bundes-Verfassungsgericht angerufen werden) ausgeübt.

Einzelweisungen im Rahmen der Bundesaufsicht müssen durch eigenes Bundesgesetz (mit Zustimmung des Bundesrats) für besondere Fälle vorgesehen werden.

Andere Verwaltungstypen zum Vollzug von Bundesgesetzen als die genannten müssen ausdrücklich im GG festgelegt werden:

Bundesauftragsverwaltung - Art 85 GG: hierbei hat der Bund eine stärkere Stellung: er kann wieder die Behördeneinrichtung regeln und allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (beides nur mit Zustimmung des Bundesrates); darüber hinaus werden die Leiter der Mittelbehörden im Einvernehmen mit der Bundesregierung bestellt.

Die Aufsicht betrifft Recht- und Zweckmäßigkeit der Ausführung (Vorlage von Akten, Beauftragte entsenden) und es besteht ein Weisungsrecht der obersten Bundesbehörden gegenüber den Landesbehörden (und zwar an die obersten Landesbehörden). Die Fälle der Bundesauftragsverwaltung sind im GG verstreut aufgezählt (z.B. Bundesautobahnen, Luftverkehr, Finanzverwaltung, Bereich der Kernenergie u.a.).

Bundeseigene Verwaltung - Art 86 GG: Die Vollziehung erfolgt hier durch eigene Bundesbehörden oder durch bundesunmittelbare Körperschaften/Anstalten des öffentlichen Rechts; die Bundesregierung erläßt Verwaltungsvorschriften und regelt die Behördenorganisation.

Gegenstände der bundeseigenen Verwaltung sind aufgezählt in Art 87 GG f. (auswärtiger Dienst, Bundesfinanzen, Bundeseisenbahn, Bundespost, in Polizeibereich und Verfassungsschutz, Wehrbereich u.a.)

Außerdem kann aber der Bund *neue Bundesoberbehörden* oder Körperschaften/Anstalten errichten, wenn er für eine Materie die Gesetzgebungskompetenz hat! Neue Mittel- und Unterbehörden kann er aber nur bei dringendem Bedarf errichten.

Im *Ergebnis* führt die Kompetenzverteilung des GG dazu, daß der überwiegende Teil der Bundesgesetze in Form der landeseigenen Verwaltung gem. Art 83 GG vollzogen wird.

Als Spezialfall stellen sich die Gemeinschaftsaufgaben dar: Gemäß Art 91a GG wirkt der Bund an der Erfüllung von Länderaufgaben mit, wenn sie für die Gesamtheit bedeutend und zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich sind und folgende Gebiete betreffen: Aus-/Neubau von Hochschulen, Verbesserung regionaler Wirtschaftsstruktur, Verbesserung von Agrar- und Küstenschutz. Art 91a sieht eine gemeinsame Rahmenplanung und Finanzierung vor und überläßt Näheres einem Bundesgesetz (mit Zustimmung des Bundesrates), das auch Grundsätze aufstellen soll.

- als *Rahmengesetzgebung*: Der Bund darf unter den Voraussetzungen des Art 72 Rahmenvorschriften erlassen über bestimmte, in Art 75 aufgezählte Gegenstände
- als *Grundsatzgesetzgebung*: in den Fällen des Art 91a (Gemeinschaftsaufgaben) und 109 (3) (Haushaltsrecht, Haushaltswirtschaft, Finanzplanung) regeln Bundesgesetze grundsätzliche Fragen.

Außerdem ist der Bund nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „kraft Sachzusammenhanges“ und kraft der „Natur der Sache“ zuständiger Gesetzgeber (sog. ungeschriebene Zuständigkeiten).

Nach diesem System ergeben sich nur noch wenige Länderzuständigkeiten, die größtenteils durch Bundeszuständigkeiten in irgendeiner Form berührt werden:

Rundfunk (außer sendetechnischem Bereich), *Statistik für Landes Zwecke*, *öffentl.-rechtl. Versicherungswesen*, *Raumordnung* (nur die Landesplanung — außerdem RahmenG möglich), *Teile des Gesundheitswesens* (ausgenommen: Zulassung zu Arztberufen, Verkehr mit Arzneien u.ä.), *Straßenbau* (außer Fernverkehrsstraßen) und Regelung der Eigentums- und Haftungsverhältnisse auf öffentl. Straßen; *Bergbahnen und Privatbahnen*, *Umweltschutz* (außer: Abfall, Luftreinhaltung, Lärm — auch RahmenG möglich), *Baurecht* (außer städtebaulicher Planung, Erschließungsrecht); *Rechtsverhältnisse öffentl. Bediensteter* (außer: Bundesbed., Besoldungsrecht; auch RahmenG möglich); *Hochschulwesen* (außer: Ausbildungsbeihilfe; RahmenG möglich und Gemeinschaftsaufgabe des Hochschulbaues), *Presse und Film* (RahmenG), *Meldewesen für Inländer* (RahmenG), *Ausweiswesen* (außer: Pässe; auch RahmenG möglich), *Kommunalrecht*, *Bodenverteilung* (außer: Grundstücksverkehr, Bodenrecht; RahmenG möglich), *Naturschutz und Landschaftspflege* (RahmenG), *Jagdwesen* (RahmenG), *Wasserhaushalt* (RahmenG), *Agrarstruktur - Küstenschutz - regionale Wirtschaftsstruktur* (sind Gemeinschaftsaufgaben - Grundsätze des Ber.); *Verwaltungs- und Gerichtsorganisation* (s. u.), *Schulrecht*, einschließlich Hochschulrecht (RahmenG).

b) *Die Kompetenzen auf dem Gebiet der Verwaltung:*

Die Verwaltung ist Domäne der Länder, denn sie vollziehen grundsätzlich auch Bundesgesetze, und zwar als „eigene Angelegenheit“ nach Art 83 GG: sog. „*landeseigene Verwaltung*“; sie regeln in diesem Bereich auch die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, wobei jedoch folgende Einschränkungen bestehen: mit Zustimmung des Bundesrates kann der Bund Bundesgesetze erlassen und allgemeine Verwaltungsvorschriften kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erlassen; weiters besteht ein Aufsichtsrecht des Bundes über die landeseigene Verwaltung: die Aufsicht kann aber nur die Rechtmäßigkeit des Vollzugs betreffen und wird durch Entsendung Beauftragter zu den obersten Landesbehörden und den Ausspruch einer Mängelrüge durch die Bundesregierung (bei Nichttätigwerden des Landes

Hauptstandorte der Industrieunternehmen sind der Raum München und im Raum Nürnberg-Fürth-Erlangen (Mittelbayern).

5. Konfessionelle Gliederung und kirchliche Organisation

Von der Gesamtbevölkerung sind ca 70 % katholisch (dominieren in Ober-, Niederbayern, Oberpfalz, Unterfranken und Schwaben). Bayern besteht aus *zwei Kirchenprovinzen*: *München-Freising* mit dem Erzbistum München-Freising und den Suffraganbistümern Augsburg, Passau und Regensburg und *Bamberg* mit dem Erzbistum Bamberg und den Suffraganbistümern Eichstätt und Würzburg.

Die *Evangelisch-Lutherische Landeskirche* zählt 2.691.700 Mitglieder (25,7 % der Bevölkerung) — sie gliedert sich in fünf Kirchenkreise (Ansbach, Bayreuth, München, Nürnberg und Regensburg) und wird von einem Landesbischof geleitet.

II. Verfassungsmäßiger Zustand

1. Kompetenzen

Die Verteilung der Kompetenzen ist im Grundgesetz geregelt: Nach *Art 30 GG* besteht eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder („Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben“ ist Sache der Länder, soweit das GG nichts anderes bestimmt oder zuläßt).

a) *Die Kompetenzen auf dem Gebiet der Gesetzgebung:*

Gemäß *Art 70 GG* haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das GG nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse zuweist — das erfolgt aber in sehr großem Ausmaß:

- als *ausschließliche Gesetzgebung* des Bundes: darunter fallende Materien sind in *Art 73 GG* und zahlreichen anderen Artikeln aufgezählt — hier muß Bund Länder ausdrücklich zur Gesetzgebung ermächtigen
- als *konkurrierende Gesetzgebung*: wenn ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht (*Art 72 GG*: weil Länder nicht wirksam regeln können oder Landesgesetz Interessen der Gesamtheit/anderer Länder beeinträchtigen würde oder Rechts/Wissenschaftseinheit gewahrt werden muß), darf der Bund die Materien der *Art 74, 74a und 105 (2) GG* regeln; falls er es nicht tut, können Länder tätig werden

8. Nov. 1918: Absetzung der Wittelsbacher und Ausrufung des Freistaates Bayern (am 9. Nov. Ausrufung der deutschen Republik)

11. Aug. 1919: Weimarer Reichsverfassung tritt in Kraft (bringt starke Vorrangstellung des Reiches zu Ungunsten der Länder).

14. Aug. 1919: Bamberger Verfassung in Bayern beschlossen.

30. Jän. 1934: „Gesetz über den Neuaufbau des Reiches“: Hoheitsrechte der Länder gehen auf Reich über, Volksvertretungen der Länder werden aufgelöst.

1945: Besetzung durch die Alliierten - Bayern wird mit Ausnahme der Pfalz und des Kreises Lindau von einer amerikanischen Militärregierung verwaltet.

1946: Mit Zustimmung und unter Einflußnahme der Besatzungsmacht schafft die „verfassungsgebende Landesversammlung“ die heutige „*Verfassung des Freistaates Bayern*“.

1949: Grundgesetz für BRD tritt in Kraft - Bayer. Landtag lehnt das GG zwar ab, anerkennt aber seine Rechtsverbindlichkeit für Bayern.

4. Landeskundliche Voraussetzungen für die Wirtschaftsstruktur

Lage: Bayern zeigt eine ungünstige Lage zu den Produktions- und Absatzzentren der BRD — innerhalb Bayerns ist auch das sog. „Grenzland“ zum Osten hin, das fast ein Viertel der Fläche bedeckt, besonders benachteiligt; durch ein ausgebautes Straßen- und Eisenbahnnetz sowie spezielle Förderungsmaßnahmen für das bayer. Grenzland sollen diese Nachteile ausgeglichen werden.

Klima und Bodenschätze: Abgesehen von der Umgebung des Bodensees und dem Maintal herrscht eher ein kontinentales Klima, vor allem in den Gebirgsgegenden (im Süden die Alpen, im Osten ostbayerisches Mittelgebirge, im Norden Frankenberg); die Ackerbauggebiete dehnen sich vornehmlich in Unterfranken und Niederbayern (Mittelbayern) aus, Grünlandgebiete im südlichen Bayern (Oberbayern, Allgäu), während Nordbayern, z.T. auch Mittelbayern reich bewaldet ist (ein Drittel der Gesamtfläche ist Wald); die Hauptkulturen sind Getreide und Hackfrüchte (kaum Obst und Gemüse).

An Bodenschätzen ist Bayern arm: In der Oberpfalz (NO) werden Braunkohle, Eisenerz, Kaolin und Kieselerde gefördert, Graphit bei Passau, Salz bei Berchtesgaden — zunehmende Bedeutung gewinnt die Erdöl- und Erdgasgewinnung im Alpenvorland (Erdölraffineriezentrum Ingolstadt).

Seen und Flüsse: In Südbayern liegen die großen Seen Chiemsee, Starnberger- und Ammersee, Walchensee u.a., an denen Fischerei betrieben wird.

Die wichtigsten Flüsse sind der Main, die Donau, Isar, Inn und Lech; Main und Donau sind bedeutende Wasserstraßen (verbunden durch den Main-Donaukanal) — an Iller, Lech, Donau und Inn befinden sich drei Viertel der bayer. Wasserkraftwerke.

2. Bevölkerung:

Bayern zählt nach den neuesten statistischen Erhebungen 9.280.000 Einwohner. Den größten Anteil an der Bevölkerung haben die drei Stämme Bayern, Franken und Schwaben; die relativ kurze Zeit, die seit ihrem Zusammenschluß im bayer. Staat vergangen ist (ein Zusammenschluß, der nicht historisch gewachsen ist, sondern von Montgelas von „oben“ diktiert wurde), hat besonders bei Franken und Schwaben ein gewisses Nationalitätsbewußtsein gegenüber den Bayern wachgehalten.

Der Anteil der Ausländer (vor allem Türken, Jugoslawen, Italiener und Österreicher) liegt bei rund 15,7 % — ein erheblicher Anteil der Bevölkerung stammt aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten (1961 war jeder fünfte Bewohner Bayerns Vertriebener oder Flüchtling).

3. Geschichtliche Entwicklung

Seit dem 6. Jahrhundert besteht das Stammesherzogtum der Bajuwaren (aus Böhmen eingewanderter Volksstamm), das sich bis zum 10. Jahrhundert in ein Amtsherzogtum (Belehnung durch Reich) verwandelt.

1180 werden die Wittelsbacher mit dem Herzogtum belehnt — nach mehreren Erbteilungen wird 1506 durch ein Primogeniturgesetz die drohende Zersplitterung aufgehalten.

1777: Bayer. Linie der Wittelsbacher stirbt aus — Bayern fällt an die pfälzische Linie und wird zum Kurfürstentum Pfalz-Bayern.

1800: Besetzung Münchens durch französische Truppen — aber bereits 1801 erfolgt die Annäherung an Frankreich, indem Bayern und Frankreich einen Entschädigungsvertrag schließen (für den Verlust der linksrheinischen Gebiete) und zu Bündnispartnern werden — 1806 erfolgt dann der Beitritt zum Rheinbund und die Lossagung vom Reich sowie die Erhebung zum Königtum.

Die Jahre 1801 - 1810 sind durch umfangreiche Gebietszuwächse gekennzeichnet: das bisherige „Altbayern“ (heutiges Ober-, Niederbayern und Oberpfalz) wird u.a. um Franken und Schwaben erweitert — die Verschmelzung dieser heterogenen Landesteile wird vom leitenden Minister Graf MONTGELAS unter französischem Einfluß mit Hilfe einer rücksichtslosen *Zentralisierungspolitik* durchgeführt: er entwirft die Verfassung von 1808 (Gliederung des gesamten Landes in Kreise, Zentralregierung nach französischem Muster, mit umfassenden Kompetenzen), die aber nur zum Teil in Kraft tritt — ebenfalls stark vom französischen Vorbild geprägt ist die Neuordnung des Staatskirchenrechts und das Strafgesetzbuch.

1813: Loslösung von Frankreich

1815: endgültige territoriale Gestaltung Bayerns (Altbayern, Franken, Schwaben und Rheinpfalz).

1818: Die 1. Bayerische Verfassung wird vom König genehmigt (Konstitutionelle Monarchie, Zwei-Kammern-System).

FREISTAAT BAYERN



I. Kurze Landeskunde

1. Territorialbestand:

Mit 70.547 km² ist Bayern das größte Bundesland der BRD.

Interregionale Gliederung:

- a) Schon die Bayerische Verfassung schreibt im Art 9 eine Gliederung des Staatsgebietes in *Kreise (Regierungsbezirke)* und *Bezirke (Landkreise)* vor; sie sind einerseits staatliche Verwaltungssprengel, andererseits Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung (in Praxis umgekehrte Terminologie: Mittelstufe wird Bezirk genannt, der sich in Kreise unterteilt).

Derzeit bestehen *sieben Regierungsbezirke*: Ober-, Niederbayern, Ober-, Unter-, Mittelfranken, Schwaben und Oberpfalz — ihre flächenmäßige Ausdehnung schwankt zwischen 7156 und 17544 km², ebenso unterschiedlich sind die Einwohnerzahlen: von 961.000 bis über drei Millionen; weitaus der größte Regierungsbezirk ist Oberbayern.

Die Regierungsbezirke sind ihrerseits in 71 *Landkreise* unterteilt: ihre durchschnittliche Größe liegt bei 1000 m² und 100.000 Einwohnern; die Bezirke weisen zwischen 17 und 22 Landkreise auf.

- b) *Die Gemeinden* bilden nach Bezirk und Kreis die unterste kommunale Ebene. Ihre Anzahl beträgt seit der Gemeindegebietsreform 2052 (vorher: 4155!), etwa die Hälfte weist zwischen 1000 und 3000 Einwohner auf.

Seit 1971 besteht als neue Verwaltungsebene die *Verwaltungsgemeinschaft*: Darunter versteht man den freiwilligen oder zwangsweisen Zusammenschluß mehrerer benachbarter Gemeinden innerhalb eines Kreises zur gemeinsamen Wahrnehmung von Staatsaufgaben — mit dieser Institution sollen die kleineren Gemeinden vor Zusammenlegungen oder Eingemeindungen bewahrt werden.

Bisher bestehen 393 Verwaltungsgemeinschaften, denen insgesamt 1287 Mitgliedergemeinden angehören.

- c) *Die Regionen*: Auf Grund des Bayer. Landesplanungsgesetzes 1970 wurde Bayern in 18 Regionen eingeteilt — die Gemeinden und Landkreise einer Region bilden regionale Planungsverbände (wirken an Landesplanung mit, beschließen Regionalpläne).



7. Wirtschaftsfördernde Maßnahmen durch öffentliche Arbeiten

Insbesondere durch den Straßenbau, Schulbau, den Bau von Krankenanstalten und Altersheimen und Förderungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Autobusdienste erfolgt eine wirtschaftsfördernde, aber auch -lenkende Tätigkeit, die auf Grundlage von gesetzlichen Plänen (z.B. LG 8.6.1978, Nr. 27; 21.7.1977, Nr. 21) ihre Wirkung entfaltet.

8. Das Landesentwicklungsprogramm (L.E.P.)

Art 34 des StaatsG vom 5.8.1978, Nr. 468, verpflichtet die Regionen — und damit auch die Provinz Bozen — in Abstimmung mit dem Mehrjahreshaushalt des Staates einen mehrjährigen Haushalt zu erstellen und programmatische Zielsetzungen zu formulieren. Dies geschah im L.E.P., das grundlegende planerische Aussagen über die Entwicklung Südtirols 1980 - 1982 enthält. Der öffentlichen Hand auf Landesebene kommt dabei die Aufgabe zu, durch raumordnerische Maßnahmen die Rahmenbedingungen und durch marktkonforme Anreize und Auflagen die wirtschaftliche Entwicklung zu steuern und zu fördern.

Das L.E.P. enthält Zielvorgaben und einen Katalog von wirtschaftslenkenden und -fördernden Maßnahmen, die durch gesetzliche Determinierung in der Folge konkretisiert werden sollen.

Landesgesetz (Nr. 66 v. 6.11.1973) wurden zwölf Industriezonen geschaffen und vom Land mit finanziellen Mitteln ausgebaut. Das Land stellte bisher 800 Millionen Lire für den Bau von Erdgasleitungen für Betriebe zur Verfügung. Daneben leistet das Land Zinsenbeiträge für Investitionskredite und übernimmt die Garantie für Betriebskredite.

3. Maßnahmen für den Handel

Es werden Landesbeiträge für die Erstellung der Gemeindepläne für die Entwicklung des Handels und den Ankauf von Grund für Handelszentren geleistet (LG 11.6.1971, Nr. 426; LG 22.1.1975, Nr. 15). Hinzu kommen verbilligte Kredite, Bankgarantien sowie der gesetzliche Schutz der Qualitätsmarke für Produkte Südtirols (LG 10.11.1976, Nr. 44). Durch Gesetz vom 7.1.1977 wurde der Wanderhandel geregelt.

4. Maßnahmen für die Land- und Forstwirtschaft

Heute gehören fast alle Sachbereiche der Land- und Forstwirtschaft in die primäre Zuständigkeit des Landes. Insgesamt wurden 31 Landesgesetze zur Regelung und Förderung erlassen. Neben dem land- und forstwirtschaftlichen Versuchszentrum in Lainburg bestehen 16 Anlagen des Landesforstinspektorates (drei Millionen Pflanzen jährlich), Beratungsstellen usw. Zahlreiche Vorhaben wurden von Landesmitteln gefördert.

5. Maßnahmen für den Fremdenverkehr

Neben dem Landesfremdenverkehrsamt, das koordinierend wirken soll, unterstützt das Land den Fremdenverkehr durch Werbemaßnahmen, Beiträge an lokale Fremdenverkehrsorganisationen, durch finanzielle Unterstützungen von Investitionen usw. Geplant sind ein Hotelklassifizierungsgesetz, ein Reisebürogesetz, ein Preiseldegesetz u.a.

6. Maßnahmen für das Handwerk

Durch eine neue Handwerksordnung soll dieser Wirtschaftszweig neu geregelt werden. Daneben gewährt das Land Zinszuschüsse auf Handwerksdarlehen, fördert Investitionen zur Ertragssteigerung im Handwerk, finanziert Werbemaßnahmen (Messen, Ausstellungen) usw.

3. Bevölkerung

Vorarlberg hat 312.000 Einwohner; davon leben 24.000 in der Landeshauptstadt Bregenz; die Bevölkerung ist allemannisch, im Montafon besteht noch heute eine lebendige rätoromanische Tradition, allerdings besteht eine einheitliche deutsche Landessprache.

4. Landeskundliche Voraussetzungen für die Wirtschaftsstruktur

Die gebirgige Lage des Ostens des Landes ermöglicht einen guten Ausbau der Wasserkraft (25 % der österreichischen Speicherenergie; viel wird nach der BRD exportiert); hier liegen auch die wichtigsten touristischen Gebiete (Sommer- und Wintertourismus, ca. 7 % des österreichischen Gesamtvolumens). Wichtig ist auch die Wiesen- und Alpenweidenwirtschaft (Montafon) mit hochentwickelter Rinderzucht, die die Basis für die Molkereiwirtschaft bildet.

Das Rheingebiet ist stark industrialisiert. Vorarlberg ist nach Wien das am stärksten industrialisierte Bundesland Österreichs. Dominierend ist nach wie vor die Textilindustrie.

3. Bevölkerung

Salzburg zählt 420.000 Einwohner, wovon 130.000 in der Landeshauptstadt Salzburg leben. Die Bevölkerung zeigt stark bayuwarischen Einfluß; die Nähe zu Bayern bedingt auch einen starken Pendlerverkehr zwischen Bayern und Österreich.

4. Landeskundliche Voraussetzungen für die Wirtschaftsstruktur

Der landschaftliche Charakter Salzburgs als Voralpengebiet bedingt eine ausgeprägte agrarische Struktur des Landes. 46 % der Landesfläche sind landwirtschaftlich genutzt. Vieh- und Forstwirtschaft herrschen — auch bedingt durch das feuchte Klima — vor. Die landschaftliche Schönheit sowie der Ruf der Stadt Salzburg als Kunstmetropole haben Salzburg zu einem führenden Fremdenverkehrsland (Rang 2 hinter Tirol) werden lassen. Die Forstwirtschaft bietet Voraussetzungen für Holz-, Papier-, Zellulose- und Möbelindustrie.

An Bodenschätzen werden Salz (Hallein), Kupfer (Bischofshofen), Magnesit (Griespau) und Marmor (Untersberg, Hallein) gewonnen.

VORARLBERG

1. Territorialbestand

Mit 2.601 km² und 3,1 % Anteil an der Gesamtfläche Österreichs ist Vorarlberg das kleinste Bundesland; die Bevölkerungsdichte beträgt 119 Einwohner pro km², wovon über ein Drittel im dichtbesiedelten Rheintal lebt (ca. 300 Einwohner pro km²); das Land ist politisch in 96 Gemeinden gegliedert; diese sind in vier politische Bezirke zusammengefaßt.

2. Geschichtliche Entwicklung

Die Geschichte Vorarlbergs ist eng mit der Tirols verwoben, da die Habsburger — außer zwischen 1752 - 1782 — das Land von Innsbruck aus verwaltet haben. Seit 1723 steht Vorarlberg im Abwehrkampf gegen den österreichischen Absolutismus. Nach vergeblichen Anschlußversuchen an die Schweiz (1919 bis 1921) wird es endgültig ein selbständiges Bundesland im österreichischen Bundesstaatsverband (bis auf die Wiederangliederung an Tirol 1940 - 1945).

4. Landeskundliche Voraussetzungen für die Wirtschaftsstruktur

Die Lombardei mit dem Zentrum Mailand ist die wirtschaftliche Zentrale Italiens. Die außerordentlich fruchtbare Poebene, aber auch die klimatisch begünstigte Vor-alpenlandschaft machen sie zu einem der bedeutendsten Obst- und Gemüsezentrum der Welt. Die verkehrsgünstige Lage hat eine vielfältige Industrie entstehen lassen. Daneben sind landschaftliche und kulturelle Attraktionen (Lago Maggiore, Gardasee, Veltlin, Mailand, Bergamo usw.) gute Voraussetzungen für den Tourismus.

SALZBURG

1. Territorialbestand

Er beträgt 7.153 km², d.s. 8,5 % Flächenanteil am österreichischen Staatsgebiet; die Bevölkerungsdichte beträgt 58 Einwohner pro km², über ein Viertel der Bevölkerung lebt aber allein in der Hauptstadt Salzburg. Salzburg ist zu 46 % agrarisch genutztes Land. Das Landesgebiet ist weiters in 120 Gemeinden gegliedert. Diese sind in fünf politische Bezirke (plus der landesunmittelbaren Stadt Salzburg) gegliedert.

2. Geschichtliche Entwicklung

739: Salzburg wird durch den Hl. Bonifaz zum Bischofssitz erhoben; ungefähr zur selben Zeit (ca. 755) taucht erstmals der Name „Salzburg“ auf.

Im Mittelalter findet eine kontinuierliche Entwicklung und Ausdehnung aus dem Erzbistum heraus statt; großer Reichtum wird durch Salz (Hallein) und Gold (Rauris, Gastein) erworben.

1803: Säkularisation durch den Reichsdeputationshauptschluß; Salzburg gelangt als Kurfürstentum an Großherzog Ferdinand III. v. Toscana.

1805 gelangt Salzburg zu Österreich (Friede v. Preßburg) und

1809 an Bayern,

1815 durch den Wiener Kongreß wieder an Österreich.

1849 Kronland

1920 wird Salzburg Bundesland.

4. Landeskundliche Voraussetzungen der Wirtschaftsstruktur

Hier kann weitgehend das für Südtirol konstatierte gelten, wobei der Anteil am Gardasee eine zusätzliche Touristenattraktion der Provinz darstellt.

DIE REGION LOMBARDEI

1. Territorialbestand

Mit 23.400 km² hat die Region 7,7 % Flächenanteil am italienischen Staatsgebiet; im Norden hat sie Anteil am Alpengebiet, südliche Poebene, im Südosten Anteil an den Ausläufern des Appenin — daher ist sie nur zum Teil „Alpenregion“. Mit 363 Einwohner pro km² ist die Lombardei die am dichtesten besiedelte Region Italiens; die Hauptstadt Mailand (1,7 Millionen Einwohner) ist die größte Stadt des Alpenraumes. Die Region Lombardei besteht aus den neun Provinzen Sondrio, Como, Bergamo, Varese, Milano, Pavia, Cremona, Mantova und Brescia.

2. Geschichtliche Entwicklung

- 629: „Langobardia“; die Lombardei mit dem Zentrum Pavia wird Kernland des Langobardenreiches
- 12./13. Jh.: Zusammenschluß in Städtebünden (Guelfen-Ghibellinen)
- 1556: Herzogtum Mailand wird spanisches Nebenland
- 1714: Mailand kommt zu Österreich
- 1797: Die Lombardei geht zum größten Teil in der „Cisalpinischen Republik“ Napoleons auf.
- 1815: Das „Lombardisch-Venezianische Königreich“ kommt erneut zu Österreich, geht
- 1859 wieder verloren und ist ab da Teil Italiens.
- 1971: Die Lombardei erhält ein Regionalstatut und ist somit Selbstverwaltungskörper mit allen Rechten einer Region mit Normalstatut.

3. Bevölkerung

Mit 8,5 Millionen Einwohnern ist die Lombardei die am dichtest bevölkerte Region; die Lombarden sind durchaus Italiener (norditalienische Kultur), ethnische Minderheiten gibt es in dieser Region keine.

EXKURS: DIE REGIONEN TRENTINO, LOMBARDEI, VORARLBERG UND SALZBURG

Im Hinblick auf die weitgehende Parallelität der verfassungsrechtlichen, politischen, aber auch gesellschaftlichen Struktur der anderen Regionen im Alpenraum soll von einer ausführlichen Analyse abgesehen werden. Gewisse Abweichungen ergeben sich zwar in allen Regionen, am meisten vielleicht bei der nur zum Teil dem Alpenraum angehörigen Region Lombardei, doch soll auf Grund der in Teil A. niedergelegten methodischen Arbeitsweise dieser Untersuchung jeweils nur *eine* Region einer nationalen Verfassungsordnung untersucht werden. Überblickshalber seien jedoch im folgenden einige landeskundliche Angaben angemerkt:

AUTONOME PROVINZ TRIENT/TRENTINO

1. Territorialbestand

Mit 6.212 km² hat die Provinz 2.05 % Flächenanteil am italienischen Staatsgebiet; sie weist eine ähnlich gebirgige Struktur wie die Provinz Bozen auf; die Bevölkerungsdichte beträgt 71 Einwohner pro km², allerdings leben in den beiden größten Städten Trient/Trento (Provinzhauptstadt) und Rovereto allein 30 % der Bevölkerung. Die Provinz ist in 233 Gemeinden gegliedert.

2. Geschichtliche Entwicklung

Die Provinz Trient teilte im wesentlichen die weltliche und geistliche Geschichte mit Südtirol. Die geschichtliche Sternstunde bedeutete das *Konzil von Trient* (1545 - 63). Das Trentino gehörte im Zuge der italienischen Nationalbewegung — 1910 war die Bevölkerung zu 96,4 % italienisch — zu den „*terre irredente*“ (unerlösten Gebieten). Zusammen mit Südtirol wurde es nach 1918 als *Venezia Tridentina* in den italienischen Staat eingegliedert und wurde 1926 zur Provinz Trentino. Seine endgültige Gestalt erhielt es 1948 durch Art 116 der italienischen Verfassung und das Autonomiestatut.

3. Bevölkerung

Die Wohnbevölkerung beträgt ca. 445.000 Einwohner. Die Bevölkerung ist überwiegend italienisch (Sprachgrenze Salurner Klause ist auch Provinzgrenze), im Fassatal leben Angehörige der ladinischen Sprachgruppe (ca. 2 % der Provinzbevölkerung).

Die wirtschaftsfördernden Maßnahmen sind vielfältig: Förderung, Koordinierung und Teilfinanzierung von regionalen Entwicklungskonzepten, Garantieverpflichtungen gegenüber dem Bund, Beiträge an regionale Organisationen und Gemeinden für wirtschaftsfördernde Investitionen, insbesondere für Erschließungsprojekte, Zinsbeiträge für Investitionsdarlehen von Klein- und Mittelbetrieben, Beiträge zur Förderung des Fremdenverkehrs, Zinsbeiträge zur Erneuerung oder den Neubau von Beherbergungsbetrieben, Verbürgung von Darlehen zur Erhaltung gefährdeter Betriebe und deren Arbeitsplätze, Forschungsbeiträge zur Förderung der heimischen Wirtschaft u.a.

Entsprechend den Bemühungen um eine Verringerung des Budgetdefizits machten die Beiträge für regionale Entwicklungskonzepte und Wirtschaftsförderung im Jahresvoranschlag 1981 nur mehr 548.300 Fr. gegenüber 593.300 im Vorjahr aus.

2. Wirtschaftslenkung

Der Großteil der wirtschaftslenkenden Maßnahmen geht *vom Bund* aus. Die BV und darauf aufbauende einfachgesetzliche Regelungen regeln in vielfältigster Weise das Wirtschaftsgeschehen. Wirtschaftslenkende Maßnahmen auf den Gebieten der Brotgetreidesicherung und Erhaltung des Müllereigewerbes (Art 23^{bis} BV), der Energieversorgung (Art 24^{quater} und 24^{quinquies} BV), des Tierhandels und -transportes (Art 25^{bis} BV), des Filmwesens (Art 27^{ter} BV), der Konjunktursteuerung (Art 31^{bis} und 31^{quinquies} BV) und des Bankwesens (Art 31^{quater}), des Branntweinwesens (Art 32^{bis} BV), des Wohnhauses (Art 34^{sexies} BV) u.v.a. ergeben sich zum Teil direkt aus der BV.

Art 31 BV normiert nämlich einen Gesetzesvorbehalt bezüglich der Handels- und Gewerbefreiheit *nur zugunsten des Bundes*. Aus diesem Grund sind die kantonalen Eingriffsmöglichkeiten auf die Wirtschaft entweder nur im Zusammenwirken mit dem Bund (meist in Vollzug der betreffenden Bundesgesetze) möglich, oder sie sind wirtschaftspolizeilicher Natur. Dabei rangieren an erster Stelle die kantonalen Lenkungsmaßnahmen durch Bewilligungsvorschriften für Gewerbe, die den Kanton u.a. auch in den Stand setzen, ein ausgewogenes Konkurrenzverhältnis innerhalb der einzelnen Branchen zu gewährleisten.

- b) *Außerhalb der Bundesverfassung* gibt es zahlreiche Formen der Kooperation, die kurz vorgestellt werden sollen:
- aa) *Konferenzen* finden weniger zwischen Gesetzgebungsorganen als im Bereich der Verwaltung statt:
- An *Direktorenkonferenzen* nehmen die Chefs der kantonalen Ressorts, Vertreter des Bundesrates und der Bundesverwaltung teil; ihre Beschlüsse sind zwar nicht verbindlich, aber politisch sehr bedeutsam; sie betreiben die Vorbereitung von Konkordatsentwürfen, geben Stellungnahmen zu Bundesgesetzentwürfen ab und pflegen Aussprachen und Informationsaustausch.
 - *Treffen der Kantonsregierungen* finden auf regionaler Ebene statt und beinhalten die Abgabe von Empfehlungen und das Besprechen gemeinsamer Interessen, nicht jedoch das Fassen verbindlicher Beschlüsse.
 - Die *Schweizerische Staatsschreiberkonferenz* behandelt Probleme der Verwaltungsorganisation und der Publikation.
 - *Ämter- und Beamtenkonferenzen* sind regelmäßige Treffen von Vertretern kantonalen Verwaltungsbehörden und bes. um den einheitlichen Vollzug von Bundeserlässen bemüht.
 - Ämter- und Beamtenverbände sind auf zivilrechtlicher Basis zur Koordination der Kantonsverwaltungen errichtet.
- bb) *Private Vereinigungen mit öffentlichem Zweck*
- Die „Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit“ soll die interkantonale Zusammenarbeit fördern und sie wissenschaftlich erforschen. Zu den bekanntesten derartigen Vereinigungen gehört auch die „Schweizerische Vereinigung für Gewässerschutz und Lufthygiene“.

VI. Wirtschaftsförderung und Wirtschaftslenkung

1. Wirtschaftsförderung

Art 42 KV verpflichtet den Kanton, die Volkswirtschaft und die ihr dienenden Einrichtungen und Anlagen in seinem Gebiet nach Maßgabe der Gesetzgebung zu fördern und eine nach Regionen und Wirtschaftszweigen ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung anzustreben. In Ausführung dieses Verfassungsauftrages wurde vom Volk am 8.12.1974 das Wirtschaftsförderungsgesetz angenommen, das allgemeine Richtlinien für die kantonale Wirtschaftsförderung festlegt. Eine Großratsverordnung vom 3.10.1979 legt detaillierte Richtlinien fest.

ziehung der Verträge mit, wenn die Kantone ihn „ansprechen“.

Die Konkordate können entweder unmittelbar selbst Recht setzen oder die Kantone zur Rechtsetzung verpflichten (im ersten Fall ist keine Transformation nötig); es gilt dabei der Satz: *Zwischenländerrecht bricht kantonales Recht*.

cc) *Streitigkeiten aus Verträgen*

Das *Bundesgericht* entscheidet öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Streitigkeiten zwischen Kantonen (Art 110 Z 3 und 113 Z 2 BV) und damit auch Konkordatsstreitigkeiten.

Die Kantone können sich auch einem *Schiedsgericht* unterwerfen oder einen Vergleich abschließen.

Jedenfalls müssen sich die Kantone aber jeder Selbsthilfe enthalten und sich „der bundesgemäßen Entscheidung“ unterziehen (Art 14 BV).

b) *Verträge zwischen Bund und Ländern*

Dieses Instrument der Zusammenarbeit ist nicht so bedeutend wie interkantonale Verträge; in dieser Rechtsform werden vorwiegend *Verwaltungsabkommen* geschlossen (Schwerpunkte: Hochschul-, Militär, Verkehrswesen, Rechtshilfe).

Schranken werden durch die in der BV getroffene Kompetenzverteilung gesetzt (d.h. eine Übertragung von Hoheitsrechten ist unzulässig); es können auch keine gemeinsamen Verwaltungsbehörden mit Hoheitsbefugnissen eingerichtet werden.

Streitigkeiten aus Verträgen werden durch das Bundesgericht entschieden: ein zivilrechtlicher Streit ist durch Art 110 (1) Z 1 BV zugewiesen, ein öffentlich-rechtlicher Streit durch das „Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege“.

Gemeinsame Organe mit Hoheitsbefugnissen können durch interkantonale Vereinbarungen unbestritten errichtet werden (sowohl gemeinsame Verwaltungsbehörden als auch gemeinsame Gerichte); ob dies auch durch einen Vertrag von Bund und Kantonen möglich ist, ist umstritten (in der Praxis ist bisher kein Fall aufgetreten).

2. Sonstige Kooperation

- a) *In der Bundesverfassung geregelt* ist die Mitwirkung der Kantone an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes durch den Ständerat, die Institution der Bundesaufsicht, die Zusammenarbeit im Finanzausgleich u.a. Gemäß Art 15 BV besteht eine gegenseitige militärische Hilfespflicht der Kantone bei drohender Gefahr aus dem Ausland.

waltung teilnehmen. Neben Aussprachen, Informations- und Meinungsaustausch ist hier auch eine frühzeitige Stellungnahme zu Entwürfen von Bundesgesetzen möglich.

Daneben bestehen eine Reihe von Kontakttreffen, zum Teil in Form von Parteitreffen und Expertengesprächen oder auch in Form der Arbeit von privaten Vereinigungen mit öffentlichem Zweck. Politische Kontakte bestehen auch durch die Arbeit der Ständeräte in Bern, die durch persönliche Kontakte mit Bundesorganen das Verhältnis des Kantons zum Bund mitgestalten.

V. Kooperationsformen und -einrichtungen

1. Verträge

a) *Verträge zwischen den Kantonen („Konkordate“)*

aa) *Art 7 BV* gesteht den Kantonen das Recht zu, „Verkommnisse über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung unter sich abzuschließen“. Dabei unterliegen sie folgenden *Schranken*: generell muß die betreffende Materie im Kompetenzbereich der Kantone liegen; ferner dürfen die Verträge nach Art 7 (1) BV keinen „politischen Inhalt“ haben (d.h. sie dürfen die bestehenden Machtverhältnisse zwischen den Gliedstaaten nicht verändern); schließlich dürfen sie nichts „dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes“ enthalten (ist eine Ausformung des Prinzips der Bundestreue!), sonst kann der Bund die Vollziehung des Vertrags verhindern — Art 7 (2) BV; es können keine Gebietsabtretungen vorgenommen werden (Art 5 BV — Garantie des Bundes) und es können die Kantonsparlamente nicht durch interkantonale Institutionen ausgeschaltet werden (Art 6 Abs 2 BV).

bb) *Verfahren*

Die Zustimmung des Kantonparlaments ist nötig, wenn der Vertrag einen Gegenstand der Gesetzgebung beinhaltet; bei Angelegenheit der Vollziehung ist die Zustimmung dann nötig, wenn auch außerhalb des Vertrages eine parlamentarische Genehmigung einzuholen wäre.

Jedenfalls ist aber die *Genehmigung des Bundesrats* einzuholen (Art 102 Z 7 BV); wenn er sie verweigert oder ein Kanton Einspruch erhebt, entscheidet die Bundesversammlung (Art 85 Z 5 BV).

Der Bund kann auch noch auf andere Weise Einfluß auf die Konkordate nehmen, z.B. können Bundesbehörden zu Verträgen anregen; Bundesgesetze können Kantone zu Verträgen verpflichten; der Bundesrat wirkt an der Voll-

- Die Gemeindeorgane
- Die Kreisorgane, soweit dies in den Kreisverfassungen vorgesehen ist

Indirekt gewählt werden:

- Das Kantonsgericht (G.R.)
- Das Verwaltungsgericht (G.R.)
- Das Bezirksgericht (Wahlmännerversammlung)
- Der Bankrat der Graubündner Kantonalbank (G.R.)
- Die Erziehungs- und Sanitätskommission (G.R.)
- Präsident und Vizepräsident des Kleinen Rates (G.R.)
- Die Beamten und Angestellten des Kantons (K.R.)

b) *Volksabstimmungen*

Art 2 KV schreibt das obligatorische Referendum für Verfassungsänderungen, Staatsverträge und Konkordate sowie für organische, bürgerliche und Strafgesetze, Verwaltungsgesetze, sowie Grossratsbeschlüsse, die neue Kantonsbehörden aufstellen oder größere finanzielle Ausgaben zum Inhalt haben, vor.

Darüber hinaus haben 3.000 stimmberechtigte Kantonseinwohner das Recht, Vorschläge zum Erlaß, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen oder großrätlichen Verordnungen einer Volksabstimmung unterbreiten zu lassen.

Die näheren Vorschriften über die Ausübung des Stimmrechtes regelt das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden.

c) *Volksinitiativen*

Initiativbegehren bestehen gemäß Art 3 und 54 KV in einer allgemeinen Anregung zur Gesamtrevision oder zu einer Teilrevision der KV (5.000 Stimmberechtigte) oder zum Erlaß, zur Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes, eines Volksbeschlusses, einer großrätlichen Verordnung oder eines Grossratsbeschlusses (3.000 Stimmberechtigte). Die Initiative kann auch einen ausgearbeiteten Entwurf zu einer Normerlassung, -änderung oder -aufhebung beinhalten.

5. Politische Beziehungen zur Zentrale

Neben dem rechtlich institutionalisierten Kooperationsformen zwischen dem Kanton und dem Bund (Vertretung kantonaler Interessen im Bundesrat; vertikale Konkordate, Anhörungsrechte der Kantone kraft bundesverfassungsrechtlicher Anordnung u.a.) existiert eine breite Palette von politischen Kontakt- und Kooperationsinstanzen.

Von größter Bedeutung sind die *Direktorenkonferenzen*, an denen neben den Chefs der kantonalen Ressorts auch Vertreter des Bundesrates und der Bundesver-

zer Kaufmann-Verein (SKV) anzusehen — eine Standesorganisation kaufmännischer Arbeitnehmer, die in allen Kantonen organisatorisch angesiedelt sind. Dem SKV sind einige Fachverbände angegliedert (z.B. Vereinigung Eidgenössischer Diplom-Buchhalter im SKV), die auch in Graubünden Interessenvertretung betreiben.

3. Die Wirtschaftsstruktur

Graubünden ist mit ca. 7.100 km² der flächenmäßig größte Kanton der Schweiz, aber — trotz struktureller Aufschwünge — immer noch einer der wirtschaftlich schwächsten Kantone.

Die Wirtschaftsstruktur ist durch die extreme geographische Lage des Kantons geprägt. Bergbauernbetriebe sind die Hauptbetriebsform der Landwirtschaft, geringe Industrialisierung — nicht zuletzt als Folge von problematischen Standortfaktoren — und eine permanente Zunahme des tertiären Sektors, vor allem im Gefolge des Fremdenverkehrs, sind die Hauptkennzeichen der Bündner Wirtschaft.

Der landwirtschaftliche Sektor umfaßt ca 10 % der Gesamtwirtschaft, der sekundäre Sektor (Industrie und verarbeitendes Gewerbe) beschäftigt 36,4 % der Arbeitnehmer und erzeugt ca. 1/3 des BIP, den Rest — weit über die Hälfte — macht der tertiäre Sektor aus, wobei der Entwicklung des Fremdenverkehrs eine zentrale Rolle zukommt, von der auch Handel, Handwerk, Gewerbe und Transport in zunehmendem Maße abhängen.

4. Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Bevölkerung („demokratischer Standard“)

Entsprechend dem hohen Stellenwert, der der Demokratie in der Schweiz eingeräumt wird, ist das System der Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte sehr gut ausgebaut. Die rechtlichen Institutionen der Bündner Demokratie sind Wahlen, Volksabstimmungen und Volksinitiativen. Alle diese Einrichtungen werden vom Volk verantwortungsbewußt gehandhabt. Im Strukturvergleich kann der „demokratische Standard“ Graubündens als der bestentwickelte bezeichnet werden.

a) Wahlen

Das aktive und passive Wahlalter ist nach Art 7 KV das „20. Altersjahr“.

Direkt gewählt werden:

- Der Große Rat (G.R.)
- Der Kleine Rat (K.R.)
- Die Ständeräte
- Die Mitglieder und Stellvertreter der Kreisgerichte

Von den ca. 140 Branchenverbänden sind in Graubünden eine Reihe von Sektionen aller Wirtschaftszweige für die Artikulation und Vertretung der Interessen der ihnen zugehörigen Betriebe tätig.

Der *Zentralverband der schweizerischen Arbeitgeber-Organisationen* (gegründet 1908) ist in Graubünden durch eine Reihe von Branchen-, Lokal- und Unterverbänden mit der Vertretung der Arbeitgeberinteressen vor allem am Arbeitsmarkt beschäftigt.

Schließlich sind die *Schweizerische Bankiervereinigung* und der *Verband konzessionierter schweizerischer Versicherungsgesellschaften* in Graubünden vertreten.

b) *Gewerbe*

Der *schweizerische Gewerbeverband* ist in 24 kantonale Verbände gegliedert, dessen Bündner Sektion die kantonalen Interessen vertritt. Hinzu kommen eine Reihe von Genossenschaften des Handwerks, der Inlandsindustrie und des privaten Handels. Die Vertreter des Graubündner Gewerbeverbandes sind Mitglieder der *Schweizerischen Gewerbekammer*, das gewerbepolitisch das wichtigste Organ des Schweizerischen Gewerbeverbandes bildet.

c) *Landwirtschaft*

Die Tätigkeit des *Schweizerischen Bauernverbandes* (gegründet 1893) erstreckt sich auch auf Graubünden. In der kantonalen Sektion, dem *Bündnerischen Bauernverband*, sind landwirtschaftliche Hauptvereine, Genossenschaftsverbände, Tierzuchtverbände, Milchproduzentenverbände und gemischte Gruppen (z.B. Arbeitsgemeinschaft der Bergbauern) vertreten.

Daneben gehört Graubünden dem *Verband der ostschweizerischen landwirtschaftlichen Genossenschaften* (VOLG) an.

d) *Gewerkschaften*

Die Bündner Gewerkschaften sind — obwohl weitgehend autonom und selbstständig arbeitend — in das Gesamtsystem der schweizerischen Gewerkschaftsbewegung integriert. Der *Schweizerische Gewerkschaftsbund* (gegründet 1880) und der *Christlich-Nationale Gewerkschaftsbund der Schweiz* sind die bedeutendsten gewerkschaftlichen Dachverbände, die in verschiedene Branchenverbände aufgegliedert sind (z.B. VHTL — Verband der Handels-, Transport- und Lebensmittelarbeiter; SMUV — Schweizerischer Metall- und Uhrenarbeiter-Verband). Territorial sind diese in *kantonale Gewerkschaftskartelle* gegliedert.

Der *Landesverband freier Schweizer Arbeiter* und der *Schweizer Verband Evangelischer Arbeiter und Angestellter* sind mitgliedermäßig kleinere Gewerkschaften, üben aber auch in Graubünden ihre Tätigkeit aus.

Nicht als Gewerkschaft, aber doch als Arbeitnehmerorganisation ist der *Schwei-*

ist durch seine extreme Gebirgslage, geringe Industrialisierung und krisenanfälligen Fremdenverkehr seit jeher in besonderem Maße auf *Bundeshilfen* angewiesen — die Subventionspraxis geht bis 1861 zurück. Die Bundesbeiträge ermöglichen dem Bund jedoch — meist schon im Stadium der Planung von Projekten — seine Vorstellungen einzubringen.

IV. Politische Wirklichkeit

1. Parteien

a) *Im Großen Rat vertretene Parteien sind folgende:*

Christlich-Demokratische Volkspartei (CVP)
Demokraten
Freisinnig-Demokratische Partei (FDP)
Sozialdemokratische Partei (SPS)
Landesring der Unabhängigen

b) Daneben sind noch eine Reihe von Parteien im Kanton tätig, die zum Teil bundespolitisch bedeutsam sind, im Kanton Graubünden jedoch keine zahlenmäßig bedeutsame Rolle spielen:

Schweizerische Volkspartei (SVP)
Liberale Partei der Schweiz (LPS)
Partei der Arbeit (PdA)
Progressive Organisation der Schweiz (POCH)
Nationale Aktion für Volk und Heimat (NA)
Schweizerische Republikanische Bewegung (REP)

Hinzu kommen Namenslisten, die bei kantonalen, insbesondere aber bei kommunalen Wahlen und Referenden in Erscheinung treten.

2. Verbände

a) *Industrie, Handel und Bankwesen*

Zentrales Organ ist der schweizerische Handels- und Industrieverein (gegründet 1870), der sich als Dachverband in zahlreiche Sektionen gliedert (Branchenverbände, Handelskammern usw.). Innerhalb dieses Verbandes stellt die *kantonale Handelskammer* die bedeutsamste Teilorganisation für den Kanton Graubünden dar.

6. Finanzielle Kontrolle durch den Zentralstaat

- a) Die Institutionen der Bundesaufsicht (siehe oben II.4.c.) haben auch für den finanziellen Bereich Bedeutung. Daneben bestehen noch eine Reihe von rechtlichen und politischen, direkten und indirekten Kontroll- und Einflußnahmen des Bundes auf die finanzielle Situation des Kantons.
- b) Eine Reihe von Vorschriften der BV regeln eine Bundeseinflußnahme auf kantonales Staatshandeln, die auch im finanziellen Bereich zum Tragen kommt (Art 20 Abs 1 und 3 — Ausrüstung des Heeres); Art 22^{bis} Abs 2 (Zivilschutz); Art 36^{bis} Abs 2 (Bau und Erhaltung der Nationalstraßen); Art 37 (Oberaufsicht über bestimmte Straßen und Brücken); Art 40 (Maße und Gewichte); Art 42^{quinqies} (Steuerharmonisierung); Art 48 (Fürsorge); Art 69^{bis} Abs 2 (Lebensmittelrecht).
- c) Die in der BV normierten Grundrechte verbieten dem Kanton verschiedene finanziell relevante Maßnahmen zu treffen, die diese Grundrechte tangieren könnten (etwa Eigentumsfreiheit, Handels- und Gewerbefreiheit u.a.).
- d) Eine Reihe von *Bundesorganen* sind zur Überwachung kantonaler und interkantonaler Rechtsnormen berufen und haben dabei auch Kontrollfunktionen bezüglich finanzieller Aspekte des kantonalen bzw. interkantonalen Handelns:
 - aa) Soweit dem Bund die sog. „Oberaufsicht“ durch die BV eingeräumt wird (siehe die Beispiele oben b.), übt diese in der Regel der *Bundesrat* aus (Art 102 Abs 13 BV).
 - bb) Der *Bundesrat* ist zur Prüfung und Genehmigung der interkantonalen Konkordate zuständig, auch wenn sie finanzrechtlichen Inhaltes sind.
 - cc) Das *Bundesgericht* ist Entscheidungsinstanz in einer Reihe von Streitigkeiten, an denen der Kanton beteiligt ist, auch wenn sie finanzieller Natur sind (Art 110 u. 113 BV).
- e) Bedeutsame Einflußmöglichkeiten sind dem Bund vor allem im Rahmen des Finanzausgleiches und der Steuerharmonisierung eingeräumt. Der Bundesrat legt durch Verordnung die Finanzkraft des einzelnen Kantons fest. Dazu sind im Finanzausgleichsgesetz Kontrollen und Sicherungen gegen ungerechtfertigte Steuerabkommen vorgesehen.
Art 42^{quinqies} BV räumt dem Bund neben der Grundsatzgesetzgebung bezüglich der wichtigsten Materien des kantonalen Steuerwesens auch die Überwachung der Einhaltung dieser Bestimmungen ein.
- f) Das ausgebaute System der Bundessubventionen räumt dem Bund beträchtlichen Einfluß auf die kantonale Finanzgebarung ein. Der Kanton Graubünden

b) *Vom Kanton an die Kreise und Gemeinden*

Der Kanton leistet in einer Reihe von Fällen finanzielle Beiträge für regionale und kommunale Projekte, wie für die Erstellung von regionalen Entwicklungskonzepten, Wirtschaftsförderung, Fremdenverkehrsförderung, Abfallbeseitigungsanlagen, Grundbuchanlagen, Beiträge für kommunale Schul- und Volkshochschulen u.a.m.

Die Beitragsleistungen des Kantons an die Gemeinden betrugen für 1979 139,8 Millionen Fr., für 1981 sind ca. 146, 23 Millionen Fr. vorgesehen.

Bei den meisten dieser subventionierten Vorhaben leistet neben dem Kanton auch der Bund Beiträge, die in Form von „Durchlaufposten“ vom Bund über die Kantone an die Gemeinden gelangen. Die das kantonale Budget durchlaufenden Bundesbeiträge an die bündnerischen Gemeinden betrugen laut dem Rechnungsabschluß von 1979 47,67 Millionen Fr., für das Budgetjahr 1981 sind ca. 44,2 Millionen Fr. vorgesehen.

5. Überblick über die Lage des Budgets

Die Lage des Budgets des Kantons Graubünden ist durch die Auswirkungen der Sparmaßnahmen zur Sanierung des Bundeshaushaltes einerseits und durch vermehrte finanzielle Belastungen als Folge neuer oder revidierter kantonaler Erlasse andererseits geprägt.

Die Entwicklung der Gesamteinnahmen und -ausgaben spiegelt das Bestreben wieder, den Haushalt auf die notwendigen Maßnahmen der Aufgabenerfüllung auszurichten:

Ausgaben:	1979	1980	1981
	753,64	776,77	800,73 (Millionen Fr.)
Einnahmen:	742,37	745,79	771,88 (Millionen Fr.)
Defizit:	11,27	30,98	28,85 (Millionen Fr.)

Die Verringerung des Budgetsdefizits im Voranschlag 1981 ist zu einem guten Teil auf das redimensionierte Budgetvolumen der außerordentlichen Verwaltungsrechnung zurückzuführen.

Überblickshalber soll im folgenden die finanzielle Situation des Kantons an Hand der Rechnung von 1979 und der Voranschläge von 1980 und 1981 dargestellt werden:

dem Bund die Förderung des Finanzausgleiches unter den Kantonen übertragen. Durch das Finanzausgleichsgesetz von 1959 und die laufend angepaßten Finanzkraftschlüssel des Bundesrates (zuletzt VO v. 19.12.1979) wird der vertikale Steuerverbund durch horizontale Maßnahmen ergänzt. Diese interkantonalen Finanzausgleichsmaßnahmen stufen die kantonalen Anteile an den Bundesbeiträgen teils nach der kantonalen Finanzkraft ab — Graubünden zählt trotz einer Steigerung seiner Finanzkraft in den letzten Jahren zu den finanzschwachen Kantonen — teils wird der Anteil an Bundesmitteln von der Bevölkerungszahl abhängig gemacht.

Art 34^{quater} Abs 2 lit c und 35 Abs 5 BV regeln den Finanzfluß vom Kanton an den Bund. Diese Bestimmungen sind für den Kanton Graubünden aber praktisch bedeutungslos.

b) *Der Steuerverbund zwischen dem Kanton und den Gemeinden*

- aa) Das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich von 1967 richtet einen „*kantonalen Ausgleichsfonds zugunsten finanzschwacher Gemeinden*“ ein. Dieser wird nach einem komplizierten Schlüssel aus Kantons- und Gemeindesteueranteilen gespeist und soll finanzschwachen Gemeinden zur Erhaltung bzw. Herstellung ihres Haushaltsgleichgewichtes zukommen, sowie der Kostentragung öffentlicher Werke finanzschwacher Gemeinden und der Förderung der Vereinigung von Gemeinden zukommen. (Für das Rechnungsjahr 1979 betrug die Beitragsrechnung für den Finanzausgleich 9.270.500 Fr., für 1981 sind 9.800.000 Fr. vorgesehen).
- bb) Gemeinschaftliche Abgaben zwischen Kanton und Gemeinden (Kreisen) sind darüber hinaus im Graubündner Steuergesetz (BR 720.000) nicht vorgesehen.

4. Finanzzuweisungen

a) *Vom Bund an den Kanton*

Die wichtigsten Bundesbeiträge liegen im Bereich der Landwirtschaft, des Baues und der Erhaltung der Nationalstraßen, Unterricht und Forschung, Wirtschaftsförderung, der Raumplanung sowie des Sozialwesens (Alters- und Hinterlassenenversicherung, Invalidenversicherung). Hinzu kommen *Ersatzleistungen* an die Kantone für Aufwendungen, die diese für die Erfüllung von Aufgaben getätigt haben, die nach der Kompetenzverteilung dem Bund obliegen.

Kraft bundesverfassungsrechtlicher Vorschrift erhält Graubünden einen jährlichen Bundesbeitrag von 600.000 Fr. für die dem internationalen Verkehr dienenden Alpenstraßen (Art 34^{ter} Abs 1 BV). Die Bundesbeiträge an Aufwendungen des Kantons betrugen für das Rechnungsjahr 1979 6,22 Millionen Fr., für 1981 sind 6,18 Millionen Fr. veranschlagt.

sohin letztlich durch obligatorische Volksabstimmung, kann eine Abgabenerhebungscompetenz des Bundes begründet werden.

Die Steuergesetzgebungshoheit ist nach dem Enumerationsprinzip verteilt. Danach kommt dem Kanton die Steuerhoheit grundsätzlich auf allen Gebieten zu, soweit nicht eine bundesverfassungsrechtliche Ermächtigung des Bundes vorliegt. Art 41^{bis} und 41^{ter} ermächtigen den Bund, eine Reihe von Steuern zu erheben, wobei Teile dieser Abgabengruppen dem Bund nur befristet zur Regelung zugewiesen werden. Die wichtigsten Bundesabgaben sind Stempelabgaben, Verrechnungssteuer auf den Ertrag beweglichen Kapitalvermögens und Versicherungsleistungen und Lotteriegewinne, Tabaksteuer, Warenumsatzsteuer, eine besondere direkte Bundessteuer, besondere Verbrauchssteuern, insb. auf Erdöl, Erdgas und Bier.

2. Die Ertragshoheit

Die Ertragshoheit (Recht einer Gebietskörperschaft, über den Ertrag einer Abgabe im eigenen Haushalt zu verfügen) ist nach dem Enumerationsprinzip geregelt, sohin liegt auch die Ertragshoheit grundsätzlich beim Kanton. Ein Katalog von Finanzquellen des Bundes ist in Art 43 BV normiert, daneben finden sich in der BV verstreut weitere Regelungen, die das Ausmaß, in dem die Gebietskörperschaften über Abgabenerträge verfügen können, festlegen.

Die *Gemeinden* Graubündens sind gemäß Art 40 KV auf dem Gebiete des Steuerwesens weitgehend autonom. Die Schranken der gemeindlichen Steuer- und Ertragshoheit sind einerseits im Bundesrecht, andererseits in Art 40 Abs 5 und 6 KV (Verbot der Besteuerung juristischer Personen, Bindung gewisser Steuern an kantonale Ansätze usw.) normiert.

Ein subsidiäres Steuererhebungsrecht zur Deckung der Verwaltungsausgaben kommt gem. Art 38 KV auch den *Kreisen* zu.

3. Steuerverbund

a) *Der Steuerverbund zwischen dem Kanton und dem Bund*

Die Finanzwirtschaft des Kantons ist in vielschichtiger Weise mit der des Bundes und der Gemeinden verflochten. Eine Reihe von Bundesrechtsnormen regeln die kantonale Beteiligung an Bundeseinnahmen (Wehrsteuer 5 %; Stempelabgaben 20 %; Verrechnungssteuer 12 %; Militärflichtersatz 20 %; direkte Bundessteuer 30 %). Weiters erhalten die Kantone Anteile am Reingewinn der Nationalbank sowie der Alkoholverwaltung. Die Rechnung für 1979 ergab 30,57 Millionen Franken für die Anteile an Steuern und Erträgen des Bundes (davon rund 20 Millionen aus Steuern); für 1981 sind ca. 26,93 Millionen vorgesehen (davon ca. 23,5 Millionen aus Steuern). Durch Art 42^{ter} BV wird

d) *Finanzbereich*

Steuerhoheit ist den Gemeinden in Art 40 KV eingeräumt: sie umfaßt Vermögens-, Einkommens-, Grund-, Vergnügungs-, Hundesteuer u.a. Gebühren und Abgaben. Weitere Geldmittel fließen den Gemeinden aus Gemeinschaftssteuern mit dem Kanton und aus Beiträgen des Bundes und des Kantons zu.

e) *Besondere Organisationen in der Gemeinde:*

Im Gemeindegesetz sind unter dem Titel „Öffentlich-rechtliche Organisationen innerhalb der Gemeinde“ einerseits *Genossenschaften* als juristische Personen öffentlichen Rechts zur Nutzung und Verwaltung des Nutzungsvermögens vorgesehen (durch Gemeindebeschuß gebildet) und andererseits *Fraktionen*, die in der Gemeindeverfassung für bestimmte Verwaltungsaufgaben vorgesehen werden können; über beide Organe besitzt der Gemeindevorstand die Aufsicht.

f) *Interkommunale Zusammenarbeit*

- aa) „*Gemeindeverbände*“ liegen vor, wenn die Gemeinden zur Erfüllung einer gemeinsamen Aufgabe eine selbständige *Organisation* einrichten (Der Mindestinhalt der Statuten ist im Gemeindegesetz vorgeschrieben!); sie sind juristische Personen öffentlichen Rechts, die im Umfang ihrer Aufgaben an die Stelle der ihnen angeschlossenen Gemeinden treten; grundsätzlich basieren die Gemeindeverbände auf freiwilliger Mitgliedschaft, falls es aber zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nötig ist, kann die Regierung den Beitritt anordnen.
- bb) *Gemeindeverbindungen ohne selbständige Organisation* sind dadurch gekennzeichnet, daß die Erfüllung gemeinsamer einzelner Verwaltungsaufgaben „nur“ vereinbart wird und daß sie keine Rechtspersönlichkeit besitzen.
- cc) Schließlich können sich Gemeindeverbindungen auf *privatrechtlicher Grundlage* konstituieren.

III. Finanzielle Situation

1. Die Steuerhoheit

Die *Kompetenzkompetenz* auf dem Gebiete des Abgabewesens besitzt der Bundesverfassungsgesetzgeber. Nur nach dem Verfahren über die Verfassungsrevision,

Die *Aufsicht des Staates* erstreckt sich im eigenen Wirkungsbereich nur auf die Rechtmäßigkeit der Gemeindeakte, ansonsten ist auch die Zweckmäßigkeit überprüfbar.

Als *Aufsichtsbehörden* sind die Kreisbehörden (soweit vorhanden) und als Oberaufsichtsbehörde die Regierung eingesetzt (Art 35 KV und Art 95 Gemeindegesetz).

Die *Aufsichtsmittel* bestehen aus Visitation, Anforderung von Berichterstattung u.ä., Erteilung von Weisungen, Verhängung der Kuratel (dabei gehen die Befugnisse der Gemeinde auf einen von der Regierung eingesetzten Kurator über), Amtsentsetzung, Genehmigung der Regierung für Gemeindeverfassungen und bestimmte Gemeinderlässe.

Organisation der Gemeinde

Die Grundzüge der Organisation sind im Gemeindegesetz vorgezeichnet, nähere Regelungen erfolgen durch die Gemeinden selbst.

- a) Die *Stimmberechtigten* sind das *oberste Gemeindeorgan*; sie üben ihre Rechte in der Gemeindeversammlung (d.i. das Zusammentreffen aller Stimmberechtigten) oder in der Urnenabstimmung aus.

Ihre Kompetenzen sind die Wahl der Gemeindeorgane, die Annahme und Änderung der Gemeindegesetze und der Gemeindeverfassung, die Genehmigung des Budgets u.a. wichtiger finanzieller Entscheidungen und die Verleihung von Sondernutzungsrechten; durch die Gemeindeverfassung können den Stimmberechtigten noch weitere Angelegenheiten zur Entscheidung zugewiesen werden.

- b) Der *Gemeindevorstand* ist die *Verwaltungs- und Polizeibehörde der Gemeinde*; er besorgt alles, was nicht anderen Organen übertragen ist, insb. die Vertretung der Gemeinde nach außen; außerdem steht ihm die Vorberatung aller Agenden, die in die Gemeindeversammlung (Urnenabstimmung) kommen, zu; er wird geleitet vom Gemeindepräsident.

- c) *Rechnungsrevisoren* oder Geschäftsprüfungsorgane prüfen die Rechnungs- und Geschäftsführung der Gemeinde.

- d) Ein *Gemeinderat* kann in größeren Gemeinden durch die Gemeindeverfassung eingesetzt werden und erhält dann Entscheidungsbefugnisse der Gemeindeversammlung; dieser verbleibt aber immer ein Kernbereich von Befugnissen (Art 10 GemeindeG: Wahl der Organe, Beschluß der Verfassung und der Gesetze, Genehmigung von Ausgaben ab bestimmter Höhe, Verleihung von Sondernutzungsrechten).

- ee) *Besondere Behörden* können für einzelne Verwaltungsbereiche eingerichtet werden, z.B. Vormundschafts/Schul/Armenbehörden, ständige Kommissionen.

5. Die Gemeinde

Die Gemeinde ist die unterste Stufe im dreigliedrigen Staatsaufbau; die Gliederung des Kantons in die Ebenen Kanton, Bezirke — Kreise und Gemeinden ist nicht in der Bundesverfassung vorgesehen, sondern in Art 12 KV als Kantonseinteilung; auch ist die Gemeinde *in der BV nur stellenweise erwähnt*, die Regelung der Stellung und Rechte der Gemeinden erfolgt in der KV: Sie ist eine juristische Person öffentlichen Rechts (Art 40 KV spricht von „staatlichen Korporationen“, die Territorialhoheit besitzen) mit dem *Recht der selbständigen Gemeindeverwaltung* (Art 40 Abs 2 KV), d.i. das Recht auf selbständige Ordnung ihrer Angelegenheiten (Art 2 Gem.-Gesetz); bei einer Verletzung der Autonomie ist die Klage beim Bundesgericht möglich.

Die gesetzlichen Grundlagen sind das Gemeindegesetz des Kantons Graubünden 1974, das Gesetz über die Feststellung von politischen Gemeinden 1851 und das Gesetz über die Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise.

a) Arten der Gemeinden

Die *politische* Gemeinde umfaßt alle Einwohner des Gemeindegebiets und hat umfassende Aufgaben; sie muß außerdem gesetzlich anerkannt sein (Art 40 Abs 1 KV) durch das Gesetz über die Feststellung politischer Gemeinden. Demgegenüber umfaßt die *Bürgergemeinde* nur die ortsansässigen Gemeindebürger und hat spezielle Aufgaben wahrzunehmen (insb. Verleihung des Gemeindebürgerrechts und bestimmte Verfügungen über das in ihrem Eigentum stehende „Bürgergut“).

b) Aufgaben der Gemeinden

Sie sind zum Großteil in Kantonsgesetzen festgelegt und lassen sich in Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungsbereichs einteilen:

aa) Eigener Wirkungsbereich:

Er wird heute vielfach als „Gemeindeautonomie“ bezeichnet; die KV enthält keine Aufzählung der Agenden, aber im Gemeindegesetz in Art 4 wird die demonstrative Liste angeführt (Schule, Armenwesen, niedere Polizei, Erhebung von Gemeindesteuern nach billigen und gerechten Grundsätzen — diese Bereiche sind bereits in Art 40 KV genannt; Art 4 zählt noch die Kulturförderung, örtliche Planung, Daseinsvorsorge, Bestattung, Bau — Unterhalt öffentlicher Werke u.a. Materien auf); letztlich bestimmen die Kantonsgesetze den Umfang des eigenen Wirkungsbereichs.

Bei diesen Materien dürfen die Gemeinden Gesetze, Verordnungen und Reglemente erlassen (Art 2 Gemeindegesetz).

bb) Übertragener Wirkungsbereich

Überwiegend von seiten des Kantons werden Aufgaben übertragen (z.B. Grundbuch, Steuern, Wahlen und Abstimmungen).

Wahlen wird die Gesamtzahl aller gültigen Kandidatenstimmen durch die um eins vermehrte Zahl der freien Sitze geteilt — die nächsthöhere ganze Zahl ist das absolute Mehr (Art 40 PRG).

3. Das Verfahren bei Initiativen

a) *Initiative in kantonalen Angelegenheiten*

Dabei handelt es sich um Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsinitiativen, die auf Erlaß, Abänderung oder Aufhebung abzielen; sie erfolgen in Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs. Das Begehren muß bei der Standeskanzlei angemeldet werden und binnen eines Jahres muß die erforderliche *Unterschriftenzahl* erreicht sein (an die Gemeinden werden Unterschriftenbögen versendet — auf ihnen muß die eigenhändige Unterschrift sowie die Bescheinigung des Stimmrechts der Unterzeichner aufscheinen). Über das Zustandekommen der Initiative entscheidet die Regierung.

Zustandegekommene Initiativbegehren werden von der Regierung an den Großen Rat weitergeleitet; dieser unterbreitet sie mit oder ohne Gegenvorschlag innerhalb von eineinhalb Jahren seit Anmeldung der *Volksabstimmung* (Art 55 Abs 1 PRG).

Bei einer als allgemeine Anregung formulierten Initiative unterbleibt die Volksabstimmung zunächst und die Regierung arbeitet sofort einen Entwurf aus, wenn der Große Rat der Initiative zustimmt — der Regierungsentwurf unterliegt aber jedenfalls der Volksabstimmung.

Wenn der Große Rat nicht zustimmt, findet sogleich die Volksabstimmung über die allgemeine Anregung statt und bei deren positiven Ausgang erfolgt die Ausarbeitung eines Entwurfs durch die Regierung; anschließend findet wieder eine Volksabstimmung über diesen Entwurf statt.

b) *Initiative in Kreis- und Gemeindeangelegenheiten*

Sie kann nur als allgemeine Anregung formuliert sein; die Ausarbeitung des konkreten Entwurfs ist Aufgabe des *Gemeindevorstandes* (er gibt dazu Gutachten ab und kann auch Gegenvorschlag beilegen).

In Gemeinden mit Gemeindeversammlung kann entweder ein Viertel der Stimmberechtigten ein Begehren an den Gemeindevorstand herantragen oder die Gemeindeversammlung kann den Antrag eines Stimmberechtigten als „Motion“ erklären; in beiden Fällen muß der Gemeindevorstand binnen eines Jahres den Vorschlag der *Gemeindeversammlung* unterbreiten (Art 61 PRG).

In Gemeinden ohne Gemeindeversammlung kann die Initiative nur von einem Viertel der Stimmberechtigten ausgehen; der ausgearbeitete Entwurf wird der *Volksabstimmung* unterbreitet.

- cc) *Zivilrechtliche Streitigkeiten* zwischen Bund und Kantonen (Art 110 BV).
- dd) Streit zwischen Bund und Kantonen über den Anteil am Abgabenertrag.

EXKURS: Initiative und Abstimmung

Da Volksabstimmung und Volksinitiative im Staatsrecht von Graubünden eine überragende Rolle spielen, soll ein kurzer Überblick über die Verfahren gegeben werden. Die Rechtsgrundlagen finden sich in der Kantonsverfassung und im „Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden“ 1962 (abgek.: PRG).

1. Stimmberechtigte

Das Stimmrecht steht allen Schweizerbürgern und -bürgerinnen mit vollendetem 20. *Lebensjahr* zu, die als Ortsbürger, Niedergelassene oder Aufenthalter seit mindestens drei Monaten im Kanton/Kreis *wohnen* (Art 7 KV, Art 1 und 3 PRG); soweit es sich um Gemeindeangelegenheiten handelt, sind die Schweizerbürger/-bürgerinnen ab dem 20. Lebensjahr, die als Ortsbürger oder seit drei Monaten als Niedergelassene in der Gemeinde wohnen, stimmfähig (Art 4 Abs 1 PRG); dabei können die Gemeinden die Stimmfähigkeit der Frauen und die Zuerkennung des Stimmrechts an Aufenthalter beliebig regeln (allerdings nur für bestimmte Angelegenheiten).

Die *Stimmregister* werden von den Gemeinden geführt (Art 6 PRG).

2. Das Verfahren bei „Abstimmungen“

Als „Abstimmungen“ gelten *Volksabstimmungen* in Kantons/Kreisangelegenheiten und *Wahlen* (zu Regierung, Ständerat, Großem Rat, Kreisbehörden und Kreisbeamte).

Gemeindeabstimmungen können durch die Gemeinde geregelt werden bzw. es gilt sinngemäß das PRG.

Die Anordnung der Abstimmungen erfolgt durch die Regierung bzw. die Kreisbehörde, die *Durchführung* erfolgt *in den Gemeinden* (sie senden den Stimmberechtigten die Abstimmungsunterlagen zu; in ihnen erfolgt Stimmabgabe und die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses). An der Durchführung sind weiters beteiligt die Standeskanzlei und das Kreisamt (sie stellen die Abstimmungsunterlagen her und versenden sie an die Gemeinden, ermitteln das Gesamtergebnis der Abstimmung und veröffentlichen es).

Die *erforderliche Mehrheit* ist als „*absolutes Mehr*“ bezeichnet, d.h. mehr als die Hälfte gültiger Ja-Stimmen ist bei Vorlagen nötig (Art 5 KV, Art 39 PRG); bei

aufgezählt; das Schwergewicht liegt dabei in der Gesetzgebung, aber auch zahlreiche Verwaltungsaufgaben zählen zum Geschäftskreis der Bundesversammlung (z.B. Maßnahmen für innere Sicherheit, Bundesexekution, Intervention, Budget, Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege des Bundes u.a.), ferner die auswärtigen Angelegenheiten (Abschluß von Staatsverträgen, Entscheidung über Krieg und Frieden, Wahrung der Neutralität) und auch Aufgaben der Rechtsprechung: die Bundesversammlung entscheidet Kompetenzstreite zwischen Bundesbehörden (Bundesrat, Bundesgericht — Art 85 Z 13); der Einzelne kann bestimmte Verletzungen verfassungsmäßiger Rechte durch Kantonsbehörden in letztere Instanz vor der Bundesversammlung geltend machen (Art 85 Z 12); soweit Beschwerden gegen Entscheidungen des Bundesrates in einzelnen Bundesgesetzen vorgesehen sind, werden sie von der Bundesversammlung behandelt. Gemäß Art 85 Z 4 BV wählt die Bundesversammlung den Bundesrat (= Exekutivorgan), das Bundesgericht, den Kanzler und den General der Armee.

bb) *Sonstige Mitwirkung der Kantone*

- Den Kantonen ist das Initiativrecht in der Bundesversammlung (neben National- und Ständerat) eingeräumt (Art 93 BV); es wird in Graubünden von der Kantonsregierung ausgeübt (Art 36 KV);
- die Einberufung der Bundesversammlung kann von mindestens fünf Kantonen verlangt werden (Art 86 BV);
- acht Kantone können eine Volksabstimmung über Bundesgesetze/-beschlüsse verlangen (Art 89 BV); dieses Recht wird in Graubünden durch den Großen Rat ausgeübt oder durch das Volk, wenn der Große Rat eine Volksabstimmung ansetzt (Art 24 und 6 KV);
- Verfassungsrevisionen der BV müssen von der Mehrheit der Bevölkerung *und* von der Mehrheit der Kantone angenommen werden (Art 123 BV); dabei müssen aber die Kantone so stimmen, wie die Bevölkerungsmehrheit in ihrem Gebiet gestimmt hat (Art 6 Abs 1 KV: „Das Ergebnis der ... im Kanton erfolgten Volksabstimmung gilt zugleich als Ständesstimme“).

c) *Streitschlichtung*

Die BV beruft dazu das *Bundesgericht*; es entscheidet über:

- aa) *Kompetenzkonflikte* zwischen Bundes- und Kantonsbehörden; sie werden mit staatsrechtlicher Klage geltend gemacht (Art 113 Z 1 BV); dabei besteht aber eine wichtige Einschränkung: Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und Staatsverträge sind nicht anfechtbar! (d.h. ein Bundesgesetz kann beliebig kantonale Kompetenzen beschränken).
- bb) *Staatsrechtliche Streitigkeiten* zwischen Kantonen (Art 113 Z 2 BV), das sind meist interkantonale Kompetenzkonflikte; sie werden zum Teil vom Bundesrat entschieden.

- Genehmigungsbedürftige Kantonsgesetze: Die Kantonsverfassung wird von der Bundesversammlung (Art 6 BV), Konkordate und Staatsverträge werden vom Bundesrat (Art 85 Z 7 BV) genehmigt.
- Bundesgesetze können eine Genehmigung kantonalen Akte durch den Bundesrat vorschreiben, wenn sie Ausführungsgesetzgebung/VO-setzung an Kantone delegieren.

Die *Aufsicht in der Verwaltung* trifft die Kantone, wenn sie Bundesgesetze vollziehen (s.o. Pkt II 1.B), aber auch die eigenkantonale Verwaltung hinsichtlich der Einhaltung der Kompetenzschränken (Erhebung der Kompetenzkonfliktsklage möglich).

bb) *Die Bundesexekution*

Sie dient der *Erzwingung bundesrechtlicher Pflichten* der Kantone; solche entstehen durch Weisungen im Zuge der Aufsicht oder durch Entscheidungen des Bundesgerichts. Welche Zwangsmaßnahmen dafür ergriffen werden können, ist nicht in der BV geregelt, sondern dem Bund überlassen. Als zulässige Mittel gelten z.B. die Ersatzvornahme des Bundes, die Streichung von zweckgebundenen finanziellen Leistungen und auch die Anwendung militärischer Gewalt; die Maßnahmen werden von der Bundesversammlung angeordnet (Art 85 Z 8 BV) aufgrund von Berichten des Bundesrats (Art 102 Z 2 BV).

cc) *Die Eidgenössische Intervention:*

Art 16 BV bestimmt, daß wenn ein Kanton nicht mehr in der Lage ist, die öffentliche Ruhe und Ordnung aufrecht zu erhalten (oder wenn von anderem Kanton Gefahr droht), die Kantonsregierung ein Hilfsbegehren an den Bundesrat stellen kann und die Bundesversammlung dann entsprechende Maßnahmen beschließt (bestellt einen Zivilkommissär zum Befehlsinhaber der Intervention).

Als Grenzen der Intervention werden die Freiheitsrechte der Bürger und der Schutz der verfassungsmäßig berufenen Kantonsbehörden angeführt (Art 5 BV).

d) *Mitwirkung der Kantone an Staatswillensbildung*

aa) *Durch den Ständerat*

Er ist die zweite Kammer des Bundesparlaments (= Bundesversammlung); jeder Kanton entsendet zwei Abgeordnete (Art 80 BV); sie werden für vier Jahre vom Volk gewählt (Art 4 KV), entscheiden aber „ohne Instruktion“ (Art 91 BV).

Der Ständerat ist gegenüber der anderen Kammer des Parlaments, dem vom Volk gewählten Nationalrat, *völlig gleichberechtigt*: beide müssen bei Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen zustimmen (Art 89 BV); sie haben alle Gegenstände zu behandeln, die in die Kompetenz des Bundes fallen (Art 84 BV) — daher deckt sich die Kompetenz des Ständerats mit der *Zuständigkeit der Bundesversammlung*: die Gegenstände sind in Art 85 BV demonstrativ

Jede Kantonsverfassung (auch jede Revision) muß von der Bundesversammlung genehmigt werden (Art 6 Abs 1 und Art 85 Z 7 BV).

Ein Ausdruck der Kantonsouveränität ist ferner, daß die Kantone das Recht haben, Staatsverträge mit dem Ausland abzuschließen (Art 9 BV).

Ebenfalls charakteristisch für einen Bundesstaat sind die in Art 5 ausgesprochenen *Bundesgarantien*, wonach der Bund das Gebiet der Kantone gewährleistet (d.h. Gebietsänderungen können nur durch BV-Norm erfolgen) und ihre Souveränität und ihre Verfassungen (soweit sie Art 6 entsprechen).

b) *Das Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht*

Es wird von dem Satz bestimmt, daß Bundesrecht Kantonsrecht bricht. Dieses Prinzip ist in der BV nicht ausdrücklich verankert, sondern es wird aus dem Art 2 *Übergangsbestimmungen* der BV abgeleitet: danach treten alle Bundesgesetze, Kantonsverfassungen und -gesetze, die der BV widersprechen, außer Kraft.

Kantonaes Recht darf weder der BV noch kompetenzgemäßem Bundesrecht widersprechen; sogar kompetenzwidriges Bundesrecht ist stärker, wenn es nur als Bundesgesetz oder allgemeinverbindlicher Bundesbeschluß formuliert ist (Art 113 Abs 3); daher kann auch nur der Bund die Kompetenzkonfliktsklage erheben gemäß Art 113 BV.

c) *Einflußmöglichkeiten des Bundes*

Sie ergeben sich generell dadurch, daß der Bund die Kompetenz-Kompetenz besitzt und die Gesetzgebung überwiegend in die Bundeszuständigkeit fällt (Verwaltung und Rechtsprechung bei Kantonen).

Besondere Einflußmöglichkeiten des Bundes auf die Kantone sollen im folgenden kurz dargestellt werden.

aa) *Die Bundesaufsicht:*

Sie besteht zunächst dann, wenn der Bund seine Gesetzgebungs- oder Verwaltungsbefugnisse an Kantone delegiert, darüber hinaus aber auch im „eigenen Wirkungsbereich“ der Kantone, insbes. dahingehend, daß Kantone nicht in den Kompetenzbereich des Bundes eingreifen.

Die Befugnis des Bundes zur Aufsicht ist nur teilweise ausdrücklich in der BV ausgesprochen, ansonsten wird sie als stillschweigende Zuständigkeit betrachtet.

Die *Aufsicht in der Gesetzgebung* ist verschieden ausgestaltet:

- Generelle Gesetzesaufsicht in Form von Kreisschreiben, d.s. Weisungen, wie Kantone den Vollzug von Bundesrecht zu gestalten haben; die Einhaltung von Kompetenzschränken kann letztlich mit Kompetenzkonfliktsklage vor dem Bundesgericht erzwungen werden.

d) *In den Gemeinden*

aa) Einfache Gesetzgebung, Verfassungsgebung und der Beschluß bestimmter Verwaltungsakte liegen in der Hand der Gemeindebürger; diese werden in Form von *Gemeindeversammlungen* oder *Urnenabstimmungen* tätig.

bb) *Initiativrecht:*

1/4 der Stimmberechtigten kann Vorschläge betreffend die in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallenden Geschäfte machen; außerdem kann jeder Stimmberechtigte in der Gemeindeversammlung Vorschläge machen — dort können sie zur „Motion“ erklärt werden.

In beiden Fällen wird die Initiative der Gemeindeversammlung zur Entscheidung vorgelegt (näheres siehe unten).

cc) *Wahlen*

Gemeindeorgane (Gemeindevorstand, Gemeinderat, Revisoren) werden von den Gemeindebürgern gewählt.

Im Gegensatz zur Ausgestaltung der Demokratie auf Kantons- und Gemeindeebene ist auf Bundesebene der Typus der repräsentativen Demokratie verwirklicht; Elemente der direkten Demokratie sind das Begehren nach bzw. die Annahme von Verfassungsrevisionen und das Begehren eines Gesetzesreferendums.

4. Das Verhältnis zur Zentrale

a) Die rechtliche Basis für das Verhältnis von Bund und Kanton wird durch die Tatsache geschaffen, daß die *Schweizerische Eidgenossenschaft ein Bundesstaat* ist, bestehend aus 23 „souveränen Kantonen“, von denen Unterwalden und Appenzell in zwei Halbkantone geteilt sind. Verfassungsrechtlich ist dies in Art 1 BV normiert, der nicht von Bundesstaat spricht, sondern vom „Bund vereinigter Völkerschaften der 23 souveränen Kantone“ und der die Aufzählung der Kantone beinhaltet, weiters in Art 1 KV („Graubünden ist ... ein *souveräner Staat* der Schweizerischen Eidgenossenschaft“) und in Art 3 BV („*Die Kantone sind souverän*, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist“). Die Souveränität der Kantone äußert sich einmal darin, daß sie *Verfassungsautonomie* habe, wobei die Bundesverfassung aber grundsätzliche Bestimmungen für die Ausgestaltung der Kantonsverfassungen aufstellt: Gemäß Art 6 BV

- dürfen Kantonsverfassungen nichts enthalten, das der BV widerspricht
- müssen sie republikanische Formen (repräsentativ oder demokratisch) für die Ausübung der politischen Rechte wählen
- müssen sie vom Volk angenommen worden sein und von der Mehrheit der Bürger revidiert werden können.

bb) *Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten*

Sie sind durch Gesetz dem Großen Rat oder der Regierung zur Entscheidung zugewiesen (Art 20 und 31 KV). Beide Organe sind auch zur Überwachung der „Handhabung der Bundes- und Kantonsverfassung“ berufen (Art 15 und 29 KV).

Das *Verwaltungsgericht* wird vom Großen Rat bestellt (Art 18 KV). Das *Vermittleramt* wird in jedem Kreis von zwei bestellten Vermittlern ausgeübt (Art 47 KV).

3. Demokratische Struktur

Die Bundesverfassung schreibt in *Art 6 republikanische Formen* (repräsentativ oder demokratisch) für die Ausübung der politischen Rechte in den Kantonen vor. Graubünden hat mit den Instrumenten der *Volksabstimmung* (= Referendum) und der *Volksinitiative* den Weg der direkten Demokratie gewählt, und zwar vor allem in der Gesetzgebung und Verwaltung des Kantons und in den Gemeinden.

a) *Gesetzgebung*

Sowohl einfache Gesetze als auch Verfassungsgesetze unterliegen einer obligatorischen *Volksabstimmung* — Art 2 KV. Das *Initiativrecht* ist dabei so gestaltet, daß 3000 Stimmberechtigte Gesetzesvorschläge zur Volksabstimmung bringen können (Art 3 KV) und 5000 eine Verfassungsrevision anregen können (Art 54 KV).

b) *Verwaltung*

- Bestimmte Verwaltungsakte unterliegen ebenfalls der Volksabstimmung (Art 2 und 2^{bis} KV) — sog. „*Verwaltungsreferendum*“.
- *Initiativrecht*: 3000 Stimmberechtigte können Verordnungsvorschläge machen (Art 3 KV).
- *Volkswahlen*: Sowohl die Spitzen der Kantonsverwaltung (Großer Rat und Regierung), als auch Verwaltungsorgane der Mittelstufe werden direkt vom Volk gewählt.

c) *Rechtsprechung*

Sie ist zwar nicht unmittelbar demokratisch aufgebaut, das Volk wirkt aber in verschiedenen Formen mit:

Das Kreisgericht und die Vermittler werden unmittelbar vom Volk gewählt (Art 47 KV); als mittelbare Mitwirkung des Volkes stellt sich dar, daß der vom Volk gewählte Große Rat das Kantons- und Verwaltungsgericht bestellt und alle Zweige der Rechtspflege überwacht (Art 18 und 19 KV).

Organe der Kreise:

Die Kantonsverfassung sieht zwingend nur die Errichtung von Kreisgerichten und Vermittlungsämtern vor (Art 47 und 48 KV), sonstige Kreisorgane können durch die Kreisverfassung eingerichtet werden.

- Die Kreisgerichte sind das wichtigste Organ im Kreis; die Mitglieder werden alle zwei Jahre direkt von der Bevölkerung gewählt. Neben Aufgaben der Rechtsprechung erfüllen die Kreisgerichte auch administrative Aufgaben.
- Die Kreisämter sind den Kreisgerichten angegliedert und werden vom Präsidenten des Kreisgerichts, dem „Landamann“ geleitet. In der Regel erledigen sie die administrativen Aufgaben des Kreisgerichts (hier bestehen unterschiedliche Regelungen); gleichzeitig dienen sie als Organe der Regierung (Art 39 Abs 2 KV).
- Die KreISRäte sind die rechtssetzenden Organe; allerdings haben nicht alle Kreise KreISRäte eingerichtet; wo sie bestehen, werden die Mitglieder alle zwei Jahre vom Volk gewählt.

Kompetenzen der Kreise:

Laut Art 38 (1) KV werden ihnen die Aufgaben durch Gesetz zugewiesen (bis heute besteht aber kein spezielles Kreisgesetz, sondern eine Vielzahl von Vorschriften).

Der eigene Wirkungsbereich der Kreise umfaßt verschiedene Bereiche der Daseinsvorsorge, deren wichtigste der Bau von Spitälern, Abwässer und Kehrwesen und bestimmte Aufgaben im Gesundheitswesen sind.

Hier sind die Kreise berechtigt, allgemein verbindliche Anordnungen zu erlassen, mit denen sie die politischen und administrativen Angelegenheiten regeln können; in der Organisation dieses eigenen Wirkungsbereiches bestehen in den Kreisen erhebliche Unterschiede.

Der übertragene Wirkungsbereich umfaßt die Besorgung des Vormundchaftswesens, die Wahl der Betreibungs- und Konkursämter durch die Kreisgerichte, die Wahl der Vermittlungsämter und Friedenrichter sowie die Aufgaben des Kreisgerichts als Gerichtsbehörde.

c) *Die Rechtsprechung in Graubünden*

aa) *Zivil- und Strafrechtspflege:*

Oberste Instanz ist das *Kantonsgericht*; es wird für vier Jahre vom Großen Rat „frei aus allen stimmberechtigten Kantonseinwohnern“ gewählt (Art 18 und 50 KV).

Die *Bezirksgerichte* werden in den 14 Bezirken von einer Wahlmännerversammlung für vier Jahre gewählt (Art 49 KV).

Die *Kreisgerichte* werden in jedem Kreis für zwei Jahre von der Kreisbevölkerung gewählt (Art 48 KV).

trifft immer die Regierung als Kollegium (Art 26 KV). Dem Erziehungs- und Sanitätsdepartement werden vom Großen Rat eigene Kommissionen beigegeben.

Die *Kompetenzen* der Regierung stellen sich primär als Verwaltungstätigkeit dar: Ihre Aufgaben sind gem. Art 28 KV die Leitung und Beaufsichtigung aller staatlichen Einrichtungen und aller Fächer der Landesverwaltung, gem. Art 29 KV die Erhaltung der öffentlichen Ruhe und Sicherheit, gem. Art 35 KV die Führung der Oberaufsicht über die Gemeinden und gem. Art 33 KV die Vertretung des Kantons nach außen.

Darüber hinaus ist der Regierung in Art 31 KV die Entscheidung aller öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten, die nicht einer anderen Behörde zugewiesen sind, übertragen.

Als Hilfsapparat für die Regierung und auch den Großen Rat fungiert die Staatskanzlei.

cc) *Die Beteiligung des Volkes:*

Sie äußert sich

- in der Volkswahl des Großen Rates und der Regierung
- in der Volksabstimmung, die für bestimmte Verwaltungsakte zwingend vorgeschrieben ist: bei gewissen kantonalen AusführungsVO zu Bundesgesetzen; wenn der Große Rat neue Kantonsbehörden errichten will, bei Ausgabenbeschlüssen des Großen Rates ab gewisser Höhe, bei Wasserrechtsverleihungen (Art 2, 2^{bis} und 3 KV); der Große Rat kann auch von sich aus seine Beschlüsse einer Volksabstimmung unterwerfen
- in der Volksinitiative, bei der 3000 Stimmberechtigte den Erlaß oder eine Änderung von großrätlichen Verordnungen begehren können; über das Begehren findet dann die Volksabstimmung statt (Art 3 KV).

dd) *Der Kreis:*

Der Kreis ist eine territoriale Untergliederung des Kantons (Art 12 KV), dem darüber hinaus in Art 38 KV die Stellung eines Selbstverwaltungskörpers zukommt.

Die territoriale Abgrenzung der 39 Kreise beruht auf dem „Gesetz über die Einteilung des Kantons Graubündens in Bezirke und Kreise“ 1851.

Die Rechtsstellung der Kreise:

Sie sind juristische Personen öffentlichen Rechts, die ihre politischen und administrativen Angelegenheiten regeln dürfen und Kreissteuern zur Deckung ihrer Verwaltungsaufgaben erheben können (Art 38 Abs 2 KV).

Die Kreise können sich Kreisverfassungen geben, die der Regierung zur Prüfung vorgelegt werden müssen — von dieser Möglichkeit haben die Kreise nur teilweise und in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht, sodaß die Organisation von Kreis zu Kreis differiert.

b) *Südtirol*

Aus der Sicht des Zentralstaates ist mit der Erfüllung des „Pakets“ die Autonomiefrage in Südtirol gelöst und von einer weiteren Reform wird zunächst nicht gesprochen. Auch in der Provinz selbst ist die Konsolidierung des bisher Erreichten eine primäre Aufgabe. Doch ist als nächstes Reformziel eine *Angleichung an die Befugnisse der Provinzen mit Normalstatut* ins Auge gefaßt, wobei die Frage des regionalen Fernsehens und die Kompetenz zum Erlaß von Steuergesetzen im Vordergrund stehen. Inwieweit eine rasche Durchsetzung dieser Reformvorhaben gelingen kann, mag angesichts der Erfahrungen mit dem Operationskalender des „Pakets“ dahingestellt bleiben.

c) *Bayern*

Die vom Bundestag eingesetzte *Enquete-Kommission Verfassungsreform*⁶⁾ hat in ihrem Schlußbericht⁶⁾ neben einer rechtspolitischen Würdigung der bundesstaatlichen Kompetenzstruktur des Grundgesetzes auch eine Reihe von Reformvorstellungen geäußert, die allerdings keine grundlegende Änderung des Systems herbeiführen sollen, sondern pro futuro die Länder von einer weiteren Aushöhlung ihrer Rechte schützen sollen. Um künftige weitere Verfassungsänderungen im Kompetenzbereich entbehrlich werden zu lassen, wurde ein gewisses Reservoir an Bundeskompetenzen „auf Vorrat“ vorgeschlagen. Danach soll es dem Bund nunmehr ermöglicht werden, in sämtlichen Bereichen eines nunmehr gestrafften Bundeskompetenzkataloges (Zusammenfassung aus den bisherigen konkurrierenden Vollregelungs- und Rahmenkompetenzen) wenn und soweit es erforderlich ist, einheitliches Bundesrecht zu setzen. Der eigene Gesetzgebungsbereich der Länder soll vor einer weiteren Aushöhlung vor allem durch eine Verschärfung der Bedürfnisklausel des Art 72 Abs 2 GG und deren Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht besser gesichert werden. Dazu soll eine Ausweitung der Landesgesetzgebung dadurch erreicht werden, daß bei bundesgesetzlichen Regelungen zu prüfen sein wird, ob sie unmittelbar durch den Bund zu erfolgen hat, oder ob allgemeine Richtlinien genügen, die landesgesetzlich auszufüllen sind.

Was die Kompetenzverteilung auf dem Gebiete der Vollziehung betrifft, so schien der Kommission das Verhältnis so ausgewogen zu sein, daß keine wesentlichen Änderungen notwendig seien.

Parallel zur Enquete-Kommission Verfassungsreform wurde von den Ländern eine Länderkommission Verfassungsreform eingerichtet, mit dem Ziel, die Arbeit der Enquete-Kommission von der Gesamtheit der Länder her zu fördern und zu unterstützen. Die Arbeit wurde von den Mitgliedern Bayerns wesentlich beeinflusst, wobei Prof. BARBARINO als koordinierender Fachmann in beiden Reformkommissionen tätig war.

6) Siehe den Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, BT-Drucksache VII/5924 (1976).

zum Teil unerträgliche Bevormundung bedeuten, zum Teil die Effizienz des Staatshandelns erheblich beeinträchtigen. Die Forderungen betreffen den wissenschaftlich-fachtechnischen Archiv- und Bibliotheksdienst, baubehördliche Angelegenheiten der Bundestheater, Kurortewesen, dienstrechtliche Kompetenzen, die Organisation der Gemeindeverbände, sowie eine Ausdehnung der Befugnis, zivil- und strafrechtliche Bestimmungen zu erlassen, wenn dies zur Regelung des Gegenstandes nicht nur erforderlich, sondern auch *zweckmäßig* ist. Die einzige fundamentale Forderung besagt, daß Kompetenzänderungen zu Lasten der Länder von zwei Drittel der Landtage gutgeheißen werden müssen.

Eine Forderung, die der Herstellung der Rechtssicherheit dienen soll, beinhaltet das Postulat der Angabe der Kompetenzartikel, auf das sich ein neu erlassenes Bundesgesetz stützt.

Auch die Reformvorstellungen der Länder auf dem Gebiet der Verwaltungskompetenzen betreffen hauptsächlich Detailprobleme, die für die Landesverwaltung jedoch von großer praktischer Bedeutung sind. So soll das Zustimmungserfordernis der Bundesregierung für die Mitwirkung von Richtern in Landeskollegialorganen nach Art 133 Z 4 B-VG und für die Heranziehung von Wachkörpern im Bereich der Landesvollziehung eingeschränkt werden, eine Reihe von Materien in mittelbarer Bundesverwaltung geführt werden, die Auftragsverwaltung den Bedürfnissen der Praxis angepaßt werden, u. a. m.

Als Antwort auf das Forderungsprogramm der Bundesländer erließ der Bund einen Katalog „*Gegenforderungen des Bundes*“. Darin verlangt der Bund eine umfassende Kompetenzbereinigung zu Lasten der Länder, deren Verwirklichung letztlich einer Ausschaltung der Länder von den letzten, ihnen verbliebenen Regelungskompetenzen und somit eine Verdrängung aus dem staatlichen Leben bedeuten würde. Der Bund fordert in *Gesetzgebung und Vollziehung* zentrale Kompetenzen auf dem Gebiete des Umweltschutzes und der Raumordnung, der Erwachsenenbildung, der Organisation des Zivilschutzes und der Katastrophenhilfe, des Landarbeiterrechts, der Wohnbauförderung u. a. Weitere Detailforderungen wollen den Ländern Verwaltungsbefugnisse entziehen (Straßenpolizei, Personalangelegenheiten im Gendarmeriebereich) sowie den — ohnehin minimalen — Einfluß der Länder auf die Gerichtsorganisation beseitigen. Das Bemerkenswerte an diesen Forderungen ist, daß nicht das Modell eines „Vollzugsföderalismus“ angestrebt wird, wie dies den Reformtendenzen des Bundes in anderen Bundesstaaten eigen ist, sondern der zentralistische Einheitsstaat das diesen Reformgedanken zugrundeliegende Staatsbild darstellt.

Angesichts eines in den letzten Jahren festzustellenden erstarkten Selbstbewußtseins der Länder wird es in absehbarer Zeit sicher zu härteren Verhandlungen über diese beiden Forderungsprogramme kommen, als dies in der bisherigen Geschichte des österreichischen Bundesstaates der Fall war.

Wachsen der Gesetzgebung des Bundes bei gleichzeitiger Stagnation der kantonalen Rechtsetzungsbefugnisse feststellen läßt. Die Vollziehung der vom Bund erlassenen Gesetze obliegt auch bei neuen Materien zumeist den Kantonen, wobei sich der Bund in manchen Bereichen das Recht der Oberaufsicht vorbehalten hat. Dies hat auch in der — als so föderalistisch gerühmten — Schweiz dazu geführt, daß sich die Kantone mehr und mehr zu Vollzugsorganen des Bundes entwickelt haben und sich der von GIACOMETTI³⁾ juristisch apostrophierten Stellung vom „potenzierten Selbstverwaltungskörper“ nun auch politisch nähern. Freilich muß diese Aussage relativ verstanden werden, denn Graubünden weist von allen Alpenländern immer noch die größte kompetenzmäßige Eigenständigkeit auf.

Die unerträgliche Kompetenzzersplitterung ist wohl eine der zentralen Ursachen, daß der Kompetenzgebrauch zwischen Bund und Kanton mehr und mehr durch Verträge zwischen Bund und Kantonen geregelt wird (*vertikale Konkordate*). Aber auch in vielen Bereichen kantonaler Eigenkompetenz ist eine Unitarisierung durch Kooperation eingetreten, indem interkantonale Konkordate die regionalen Ungleichheiten eingeebnet haben (Zivilverfahren, Schulrecht, Heilmittelkontrolle usw.)⁴⁾.

2. Reformvorhaben

a) Tirol

Der oben (I.1.b. dieses Abschnittes) angesprochene Zustand der Kompetenzverteilung hat zu Reformforderungen geführt, die insbesondere von den Ländern im *Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer*⁵⁾ artikuliert wurden. Dieses Forderungsprogramm versteht sich als Teil einer umfassenden Erneuerungsbewegung des österreichischen bundesstaatlichen Systems und legt sein Schwergewicht auf eine Verstärkung des demokratischen Systems. Die Kompetenzforderungen gehen — wie das gesamte Programm — in pragmatischer Weise von der bestehenden Bundesverfassung aus, beziehen somit aber auch alle, bei der rechtspolitischen Wertung des Ist-Zustandes beklagten Mängel ein.

Die Länderforderungen betreffen Kompetenzregelungen auf dem Gebiete der Gesetzgebung und Verwaltung. Die Länder fordern im Bereich der Gesetzgebung eine Reihe von Detailkompetenzen, die hauptsächlich Korrekturen von Regelungen in Bereichen einzelner Materien betreffen, die für die Länder eine

3) Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone (1941) 21.

4) Siehe A. WEBER, Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung? (1976).

5) Dargestellt von PERNTHALER, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (1980), DERSELBE, Bundesstaatsreform als kooperativer Einigungsvorgang, Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte 1980, 132 ff.

deutung der *landeseigenen Verwaltung* als Regelfall der Staatsverwaltung überhaupt erweist sich nicht nur bei der Ausführung der Bundesgesetze, sondern auch des Gliedstaatsvertragsrechts, wodurch etwa das Schul-, Hochschul- und Staatskirchenrecht weitgehend rechtlich vereinheitlicht ist.

Auch in Deutschland läßt sich ein unitarisierender Zug auf dem Gebiete der Kompetenzverteilung feststellen. Den Ländern ist zwar noch ein „Hausbereich“ geblieben, der bedeutsame Materien beinhaltet: Kultur, Polizei, Kommunalverwaltung, Landwirtschaft u.a. sind noch zu einem wesentlichen Bereich nach der Landeskompetenz unterstellt, doch hat hier der „*kooperative Föderalismus*“ starke Vereinheitlichungen und Angleichungen an andere Länderregelungen mit sich gebracht.

Ein gewisser Ausgleich zur ständig steigenden Zentralisierung liegt in der starken institutionellen Stellung des *Bundesrates*, der sich zu einem sehr wirkungsvollen Instrument der Mitbestimmung der Länder an der Bundesgesetzgebung und ihrer (generellen) Durchführung entwickelt hat. Dadurch sind allerdings neuartige föderalistische Probleme auf der Ebene des Regierungssystems entstanden, die man mit dem Schlagwort „Politikverflechtung“ gekennzeichnet hat. Im wesentlichen wird damit der Verlust an selbständiger Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit der Gebietskörperschaften und die Verlagerung von Entscheidungsmacht auf Konferenzen von Beamten und Exekutivorganen angesprochen, die hauptsächlich zu Lasten der Parlamente des Bundes und der Länder geht.

e) *Graubünden*

Lag der Sinn des Kompetenzkataloges bei der Erneuerung der Verfassung 1874 noch darin, durch große, in sich geschlossene kantonale Kompetenzbereiche Eigenständigkeit und Pluralität der Kantone zu wahren, so wich diese ursprünglich klare Kompetenztrennung einer zunehmenden Verflechtung zwischen Bund und Kantonen bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Diesem Prozeß entspricht auf der Stufe der positivrechtlichen Kompetenzordnung eine Flut von Verfassungsnovellen, die das Bild der klaren Zuständigkeitsabgrenzung längst zugunsten eines Flickwerkes von unsystematischen Einzelregelungen abgelöst haben. Dieses Flickwerk ist Ausdruck eines pragmatischen rechtstechnischen Vorgehens, das seinerseits Ausdruck einer föderalistischen Auseinandersetzung ist, die Kompetenzübertragungen an den Bund nur in dem Umfang des absolut notwendigen Minimums zuläßt.

Global gesehen läßt sich aus der schweizerischen Kompetenzordnung ein Trend zur Zentralisierung im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen und ein Anschwellen der kantonalen Vollzugsaufgaben herauslesen. Zwar werden den Kantonen nicht sosehr Aufgaben *entzogen*, doch nimmt der Bund fast alle *neuen* Staatsaufgaben für sich in Anspruch (Atomenergie, Luftfahrt, Raumplanung, Umweltschutz, Wirtschafts- und Sozialpolitik etc.), sodaß sich ein

sich in den Bereichen Kultur, Umwelt, Wirtschaft und Provinzialorganisation durchaus von einem „bundesstaatlichen Standard“ sprechen.

Ein großes Problem liegt in der verfassungsrechtlich angelegten Einschränkungsmöglichkeit der provinziellen Befugnisse durch zentralstaatliche *Politik*. Denn die Kompetenzausübung ist durch den Rahmen „der Verfassung und der Grundsätze der Rechtsordnung des Staates, ... der internationalen Verpflichtungen und der nationalen Interessen“ (die allerdings den ethnischen Minderheitenschutz beinhaltet) „sowie der grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik“ gebunden.^{2a)} Gerade in letzter Wendung wird vielfach eine potentielle Gefährdungsmöglichkeit der nichtsozialistischen autonomen Politik durch einen eventuellen Regierungswechsel in Rom gesehen.

Ein weiteres Problem liegt darin, daß die Kompetenzausübung der durch das Statut der Provinz zugewiesenen Befugnisse von der Erlassung von Ausführungsbestimmungen durch den Zentralstaat abhängig ist und daß diese Ausführungsbestimmungen zum Teil immer noch nicht erlassen sind.

d) *Bayern*

Die schon im GG basierende Kompetenzkonzeption geht dahin, die Aufgaben der Gesetzgebung und der politisch bedeutsamen Regierungspolitik beim Bund zu konzentrieren, während die Verwaltung, als die den Bürger direkt tangierende Besorgung der Staatsgeschäfte, den Ländern obliegt. Die schon 1949 konzipierte starke Stellung der Bundesgesetzgebung wurde weiter ausgebaut. Rund 25 Novellen zum GG räumten dem Bund eine Reihe weiterer Befugnisse ein. Die konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnisse wurden vom Bund zur Gänze ausgeschöpft und auch das Institut der Gemeinschaftsaufgaben vermehrte letztlich die Bundeszuständigkeiten, sodaß die Landeskompetenzen im Bereich der Gesetzgebung bereits bis in die Nähe des durch Art 79 Abs 3 GG gewährleisteten Kernbereichs geschrumpft sind.

Die Kompetenzregelungen des GG weisen gegenüber den anderen - weitaus älteren - bundesstaatlichen Verfassungen einen Vorteil auf: Die Kompetenzordnung des GG zeigt eine weit geringere Zersplitterung der einzelnen Materien als die anderen hier besprochenen Staaten, wodurch eine bessere Übersichtlichkeit, aber auch günstigere Voraussetzungen für eine Rechtsharmonisierung bestehen.

Die überwiegende Landeszuständigkeit in Vollziehungsangelegenheiten läßt den deutschen Föderalismus als „*Vollzugsföderalismus*“ charakterisieren. Tatsächlich liegt die qualitative und quantitative Bedeutung der Landestätigkeit im Bereich der Vollziehung, insbesondere aber der Verwaltung. Die große Be-

2a) Art 4 Statut.

Die große Schwäche der Länder ist nicht zuletzt darin begründet, daß der Bund über die Länderkompetenzen verfahrensmäßig einfach und ohne daß die Länder rechtliche Möglichkeiten dagegen besitzen, verfügen kann (2/3 Mehrheit im Nationalrat, bloß suspensives Veto im Bundesrat). Zwar brachte die B-VG-Novelle 1974²⁾ eine leichte Tendenzwende im ständigen Zentralisierungsprozeß, doch handelte es sich dabei im wesentlichen um Detailkompetenzen, die zu keiner *prinzipiellen* Aufwertung der Länderkompetenzen führten, die Verfassungszersplitterung jedoch noch steigerten. Um Detailkompetenzen geht es auch dem *Förderungsprogramm der Bundesländer* (zuletzt 1976), wodurch — sollte es erfüllt werden — die hier beklagte Entwicklung nicht geändert, sondern fortgeführt werden soll.

Die reale politische Substanz der Landesselbständigkeit bildet heute zum überwiegenden Maß die sog. „*Privatwirtschaftsverwaltung*“ der Länder auf der Grundlage der Formalkompetenz des Art 17 B-VG und die (relativ unabhängige) „*mittelbare Bundesverwaltung*“. Beides sind jedoch hochproblematische „Ersätze“ für Eigenzuständigkeiten, weil die Länder dadurch in gesteigerte finanzielle Abhängigkeit zum zentralen Steuerungssystem und allgemein in Richtung des „Vollzugsföderalismus“ gedrängt werden.

c) *Provinz Bozen/Südtirol*

Die staatsrechtliche Stellung Südtirols als *Selbstverwaltungskörper eines dezentralisierten Einheitsstaates* muß bei der Bewertung des Zustandes der Kompetenzverteilung in besonderem Maße berücksichtigt werden: Hier kann nicht, wie in bundesstaatlichen Verfassungen, von einer Aushöhlung bzw. einem Abbau von Primärzuständigkeiten der Länder (Kantone) gesprochen werden, sondern es geht um die *Abtretung* von ursprünglich zentralstaatlichen Befugnissen an die Provinz. Auch ist der Sinn der Südtiroler Autonomie nicht zuletzt in der ethnischen Besonderheit Südtirols im italienischen Staatsverband zu suchen, weshalb auch die kulturellen Kompetenzen der Provinz besonders erkämpft werden mußten und im Gesamtgefüge der Autonomieregelungen eine besondere Bedeutung einnehmen.

Die Kompetenzen, die heute auf Grund des „*Statuts*“ (Teil der italienischen Verfassung!) der Provinz zur autonomen Durchführung zustehen, sind Ergebnisse zäher politischen Ringens, die auch durch die österreichische Politik mitbestimmt wurden. Der Stand der Kompetenzverteilung ist sohin *Ergebnis eines Kompromisses* und als solcher auch mit allen Attributen einer gewissen Unzulänglichkeit behaftet. Trotzdem kann der Umfang und die Qualität der der Provinz zustehenden Befugnisse mit den anderen Regionen des Alpenraumes mithalten, wenngleich die Streuung der Befugnisse im gesamten sehr ungleichmäßig ist und gerade in Bereichen, die den Einzelnen und sein Verhältnis zum Staat stark berühren, die Autonomie kaum zum Tragen kommt. Hingegen läßt

2) BGBl 1974/444.

b) *Tirol*

Der gegenwärtige Stand der Kompetenzverteilung in Österreich legt die Bezeichnung „*unitarischer Bundesstaat*“ nahe. War die Kompetenzordnung schon zur Zeit des Inkrafttretens des B-VG bundeslastig, so verloren die Länder in der Folge noch wichtige Materien aus ihrem Kompetenzbereich (Polizei- und Schulhoheit, Forst- und Wasserrecht, Staatsbürgerschaft usw.). Die wichtigen Landes(Voll)Kompetenzen sind Gemeindeaufsicht und Gemeindeorganisation, Landesstraßen, Raumordnung, Baurecht, Jagd und Fischerei, Fremdenverkehr, Restbereiche des Landwirtschaftsrechtes und der Abfallbeseitigung sowie Naturschutz. Die Primär(Allgemein-)Zuständigkeit der Länder des Art 15 Abs 1 B-VG kann angesichts des gewaltigen Kompetenzübergewichtes des Bundes heute nur mehr als Fiktion bezeichnet werden.

Die oben angesprochene Kompetenzzersplitterung hat in Österreich beinahe die Grenze der Erträglichkeit erreicht. Diese schon im B-VG angelegte Zersplitterung wurde noch durch eine Flut von Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen fortgesetzt und erfuhr durch die Interpretationsmaximen des VfGH eine weitere Steigerung. Die wesentlichsten „Theorien“ des VfGH, die der Kompetenzverfälschung Vorschub leisten, sind vor allem die *Versteinerungstheorie* und die *Gesichtspunktetheorie*¹⁾. Die Versteinerungstheorie erfordert eine umfangmäßige Abgrenzung eines Kompetenztatbestandes nach dem Versteinerungszeitpunkt (d.i. der Zeitpunkt des Inkrafttretens des betreffenden Kompetenzartikels). Dadurch werden viele Bereiche einer Materie, die nach dem *heutigen* Verständnis einer Sachmaterie dieser immanent sind, von dieser getrennt und fallen dadurch aus dem betreffenden Kompetenztatbestand heraus. Dies führt zum Teil zu bizarren Abgrenzungen von Materien. Wichtige Lebensbereiche, die erst durch unser heutiges Verständnis eine geschlossene Materie bilden (Umweltschutz, Krisenmanagement, umfassende Landesverteidigung) oder spezielle Bereiche (wie Abfallbeseitigung) stellen dadurch einen wahren Kompetenzdschungel dar. Nach der Verfassungsjudikatur sind die den einzelnen Kompetenztypen unterstellten Materien *intrasystematisch entwicklungsfähig*, eine Judikatur, die der Klarheit und Überschaubarkeit nicht gerade förderlich ist, zumal der VfGH bei der Beurteilung dieser Kompetenzgrenzen eine klare Linie weitgehend vermissen läßt.

Nach der *Gesichtspunktetheorie* ist es zulässig, daß Bundes- und Landesgesetzgeber ein- und denselben Gegenstand unter verschiedenen Gesichtspunkten regeln. Dies führt für konkrete Maßnahmen (z.B. Bau eines Gewerbebetriebes oder Errichtung einer Tankstelle) zu einer Verzahnung von Bundes- und Landesrechtsnormen und so zu einer großen Unübersichtlichkeit und Unklarheit für den Staatsbürger, da z.B. für Betriebsgenehmigungen eine Vielzahl von Behörden und Organen tätig werden müssen.

1) Siehe dazu FUNK, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung (1980).

D. AUSBAU UND HARMONISIERUNG

Reformvorhaben und Entwicklungstendenzen des alpenregionalen Föderalismus

I. Kompetenzen der Regionen

1. Rechtspolitische Wertung des Ist-Zustandes

a) *Gemeinsame Probleme*

Schon eine oberflächliche Betrachtung der tabellarischen Übersicht über die Aufgabenverteilung zeigt das große Ausmaß der Kompetenzzersplitterung und die kompetenzrechtliche Verflechtung von Bund (Zentralstaat) und Gliedstaaten (Provinz). Diese Verzahnung von Einzelbefugnissen der Gebietskörperschaften steht in weiten Bereichen der autonomen Aufgabenerfüllung durch die Regionen im Wege, da beinahe kein Sachgebiet von den Regionen ohne Mitbeteiligung des Zentralstaates geregelt werden kann. Diese Entwicklung hat folgenschwere Konsequenzen:

(1) Zunächst bedeutet die gegenseitige Mitbeteiligung beider Gebietskörperschaften bei der Regelung einer Materie den *Zwang zu Kooperation und Koordination*. Dieser Aspekt ist jedoch nur dann für die Gliedstaaten (Provinz) von positiver Bedeutung, wenn die Kooperation auf der Basis von *rechtlicher und politischer* Gleichrangigkeit erfolgt. Dies kann jedoch für die Regionen, die diese Untersuchung erfaßt, nicht behauptet werden. Vielmehr ist in allen Regionen eine *zentripetale Tendenz* festzustellen, die stark unitarisierend wirkt, auch wenn die Verfassungen eine solche Gleichrangigkeit festschreiben.

(2) Die Kompetenzverflechtung zielt strukturell auf Regulationsergebnisse hin, die Ausdruck von *Kompromissen* sind. Dies bedeutet aber in wesentlichen Bereichen *Aufgabe von regionalen Besonderheiten* durch scheinbare „Sachzwänge“. Diese „Sachzwänge“ fußen aber zum Teil nicht nur in den zu bewältigenden Aufgaben, sondern sind durch die angesprochene kooperative Kompetenzausübung *verfahrensmäßig* vorgegeben.

(3) In allen Regionen ist die Lage der Kompetenzverteilung durch eine Tendenz in Richtung des *Vollzugsföderalismus* gekennzeichnet. Dies bedeutet, daß die Zentrale mehr und mehr auf die Erlangung der *Richtlinienkompetenz* bedacht ist und den Gliedern die Ausführung überläßt. Diese Ausführungskompetenz kann durchaus auch eine Fülle von Gesetzgebungsbefugnissen beinhalten, bedeutsam ist dabei jedoch das Gewicht der zentralstaatlichen Determinierungsmöglichkeit und -praxis.

D. AUSBAU UND HARMONISIERUNG

**Reformvorhaben und Entwicklungstendenzen
des alpenregionalen Föderalismus**

V. System der Staatsaufsicht

Einige Schwerpunkte der Ausgabenverteilung der Regionen im Vergleich

Aufgabenbereiche	Bundesland Tirol	Provinz Bozen/Südtirol	Freistaat Bayern	Kanton Graubünden
1. Bildung, Wissenschaft, Kultur	= 26,2%	= 5,7%	= 32,7%	= 12,9%
2. Gesundheit, Umweltschutz	= 16,2%	= 22,8%	= 6,9%	= 12,7%
3. Sozialer Bereich u. Wohnbau	= 19,8%	= 13,6%	= 8,4%	= 5,1%
4. Wirtschaftsförderung	= 6,0%	= 8,7%	= 14,6%	= 6,2%
5. Öffentl. Ordnung u. Sicherheit	= 0,5%		= 8,3%	= 9,6%
6. Verkehr	= 5,7%	= 20,1%	= 7,5%	= 21,4%

2. Schwerpunkte der Ausgabenverteilung

In *Tab. IV.3.* wurden *einige* Ordnungsbereiche und ihr Verhältnis zu den Gesamtausgaben der Region angeführt. Die Tabelle enthält keine Differenzierung zwischen Ausgaben für hoheitliches Staatshandeln und solchen für erwerbswirtschaftliche und fördernde Tätigkeit (außer bei Pkt. 4 — „Wirtschaftsförderung“). In den angegebenen Prozentzahlen sind auch die Ausgaben für Personal-, Sach- und sonstigen Verwaltungsaufwand der jeweiligen Materie enthalten.

Vergleichend kann bei der Ausgabenverteilung eine breite Streuung auf die vielfältigen Tätigkeitsbereiche konstatiert werden, wobei — entsprechend dem allgemeinen Trend westlich-demokratischer Staaten — eine Zunahme der wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben im Verhältnis zu den ordnungsstaatlichen Aufgaben festzustellen ist.

Die Einnahmenstruktur der Regionen

Einnahmeart	Bundesland Tirol	Provinz Bozen/Südtirol	Freistaat Bayern	Kanton Graubünden
1. Steuern davon	= 32,2%	= 41,5%	= 63,7%	= 38,57%
a) Landes/Kantons/ Provinzabgaben	= 1,1%	= 0,0016%	= 15,5%	= 92,00%
b) Beteiligung an Bundes/ Staatsabgaben	= 96,1%		= 83,5%	= 8,00%
c) Beteiligung an Gemeindeabgaben	= 2,8%		= 1,0%	
2. Transfers	= 42,0%	= 47,9%	= 16,7%	= 29,05%
3. Verwaltungseinnahmen	= 1,9%	= 3,8%	= 9,1%	= 5,44%
4. Sonstige Einnahmen	= 23,9%	= 6,8%	= 10,5%	= 26,94%

- Fälle einer *Beteiligung der Region an Steuern* der anderen Gebietskörperschaften,
- Leistungen, die von der anderen Gebietskörperschaft als *Verwaltungsabgaben* erbracht wurden,
- *Durchlaufposten*, die den regionalen Haushalt nur als Verteilungsinstrument nach extern vorgegebenen Kriterien vorsehen,
- Rückzahlungen von Beträgen, durch die ein für die Region wichtiges Projekt vorfinanziert wurde; diese Beträge scheinen als „Kreditrefundierung“ unter „Sonstiges“ auf.

Unter dem Begriff „*Verwaltungseinnahmen*“ wurden Gebühren (Abgaben, die mit einer konkreten staatlichen Leistung verbunden sind — *auch Gerichtsgebühren!*) ebenso verstanden, wie Straf gelder, der Erlös von Zwangsversteigerungen, verfallenen Gegenständen usw.

Unter dem Begriff „*Sonstige*“ wurden vor allem die Erträge aus privatwirtschaftlich-unternehmerischer Art, aus der Veräußerung von Staatsvermögen sowie sonstige, systematisch nicht einzuordnende Einnahmen verstanden. Dabei spielt in Südtirol der Haushaltsüberschuß des vergangenen Jahres, in Graubünden die breite Palette von verschiedensten Vermögensträgern eine prozentuell bedeutende Rolle.

Die hohe Prozentzahl „*Sonstige*“ in Tirol resultiert daraus, daß es sich dabei — aus systematischen Gründen — auch um die Einnahmen aus den Krankenanstalten handelt.

Diese sind zum Teil Durchlaufposten, zum Teil sind es Einnahmen, denen wesentlich höhere Ausgaben korrelieren.

Zu Tabelle IV.1.

- 1) Umfassen Steuern (Abgaben), Zölle, Gebühren, Beiträge, Strafge­l­der, Ein­nahmen aus öffentlichen Unternehmen; Transferzahlungen werden als Zu­ständigkeiten der überweisenden Gebietskörperschaft behandelt.
 - 2) In Österreich umfaßt die (einfache) Bundesgesetzgebung auch den Finanz­ausgleich und die Anteile der Länder an „gemeinschaftlichen Bundesabga­ben; Landessache sind praktisch vor allem Verwaltungsstrafen sowie Mit­wirkungsbefugnisse an gemeinsamen Finanzierungssystemen (Kranken­an­stalten - Zusammenarbeitsfonds); kaum eigene Landesabgaben und Lan­desfinanzverwaltung; in der Provinz Bozen herrscht vorwiegend ein staatli­ches Überweisungssystem; in Bayern werden als „Bundessache“ auch die bundesverfassungsrechtlichen Regelungen des GG gerechnet (auch Ermächtigung des Bundes); die Gesetzgebung in Gemeinschaftsaufgaben wurde mit ca. 60 % veranschlagt; in Graubünden zählen zur „Bundesge­setzgebung“ vor allem bundesverfassungsrechtliche Regelungen und Aus­führungsgesetzgebung (z.B. Bundes-Finanzausgleich).
 - 3) In Österreich ist der Finanzausgleich Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung; Landessache ist die Ermächtigung zu Gemeindesteuern und der regionale Finanzausgleich. In Bayern und Graubünden erfolgt er bun­desverfassungsrechtlich und durch Ausführungsregelung.
- b) *Die Einnahmen der Regionen auf Grund der finanzausgleichsrechtlichen Rege­lungen*

Zu Tabelle IV.2.:

In der vorliegenden Grafik soll ein *Überblick* über die wichtigsten Herkunftsarten der regionalen Finanzen gegeben werden. Der Vergleich ist insbesondere durch ein zum Teil verschiedenes Begriffsverständnis der einzelnen Einnahmearten in den Regionen erschwert. Um eine Vergleichsbasis herstellen zu können, war es nötig, verschiedene Einnahmen auch dann der einen oder anderen Kategorie zuzurechnen, wenn diese Einnahmen nach der jeweils nationalen finanzausgleichsrechtlichen Struktur oft anders systematisiert sind. Diese Notwendigkeit ergab sich besonders bei den Begriffen „Transfer“ und „Verwaltungseinnahmen“.

Unter den Begriff „*Transfer*“ wurden alle Formen finanzieller Leistungen von Haushalten anderer Gebietskörperschaften (Gemeinden, Bund/Staat) an den des Landes (Provinz/Kanton) verstanden; nicht als Transfers verstanden werden:

Tabelle IV. 1.:

– Zur Auswertung Länderberichte mitbenützen –

Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiete der Staatsfinanzen und ihrer organisatorischen Einrichtungen

■ Bundes/Staats-Kompetenz

■ Landes/Provinz/Kantons-Kompetenz

Materien	Bundesland Tirol		Provinz Bozen/Südtirol		Freistaat Bayern		Kanton Graubünden	
	Gesetzgeb.	Vollziehung	Gesetzgeb.	Vollziehung	Gesetzgeb.	Vollziehung	Gesetzgeb.	Vollziehung
1. Staat/ Bund	■	■	■	■	■	■	■	■
2. Land/ Provinz/ Kanton	■	■	■	■	■	■	■	■
3. Gemein- den	■	■	■	■	■	■	■	■

IV. Finanzverfassung

1. Rechtliche Struktur der Finanzverfassung

- a) *Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiete der Staatsfinanzen und ihrer organisatorischen Einrichtungen*

Das in *Tab. IV.1.* dargestellte Kompetenzverteilungssystem wurde nach dem Vorbild der Kompetenzübersicht in *Tab. I.1.* erstellt. Für die Wertung der Kompetenzen in dieser Tabelle gilt das in der Legende zu *Tab. I.1.* Gesagte sinngemäß.

Tabelle III 3 Volksabstimmung

	TIROL	BAYERN	SÜDTIROL (o Volksbefragung*)	GRAUBÜNDEN
Gegenstand und Einleitung	Gesetzesbeschluß des Landtages Landtag kann Volksabstimmung beschließen vor Kundmachung eines Gesetzesbeschlusses	Gültiges Volksbegehren Landtag muß Volksbegehren dem Volksentscheid unterziehen (außer er stimmt unverändert zu)	Landesgesetz Antrag: Kann nur auf Aufhebung des Gesetzes zielen! Kann von jedermann gestellt werden, bedarf zu seiner Gültigkeit 4000 Unterschriften (1000 bei Ladinern)	Jeder Gesetzesentwurf unterliegt zwingend der Volksabstimmung, gleichgültig ob Vorlage auf Volks- oder Behördeninitiative zurückgeht (aber: bei Behördeninitiative besteht Möglichkeit, daß Beratung im Großen Rat nicht zu Gesetzesentwurf führt)
Verfahren	Anordnung durch den Landeshaupmann Verlautbarung des Ergebnisses im Landesgesetzblatt Mehrheit ja-Stimmen: Kundmachung des Gesetzesbeschlusses im Landesgesetzblatt keine Mehrheit: Gesetzesbeschluß abgelehnt	Anordnung durch Staatsregierung Veröffentlichung des Ergebnisses Prüfung durch Landtag: Mehrheit ja-Stimmen: Ausfertigung und Kundmachung als Gesetz keine Mehrheit: Gesetzesentwurf abgelehnt	Prüfung des Antrags durch »Zentralamt für Volksbefragung« (bei Landesgericht Bozen gebildet). Feststellung der Gültigkeit durch Beschluß Anordnung durch Präsident des Regionalausschusses Prüfung des Ergebnisses durch Zentralamt Mehrheit der Stimmen bei Teilnahme der Mehrheit der Wahlberechtigten stimmt ja Keine Mehrheit: Gesetz bleibt in Kraft Aufhebung des Gesetzes durch Dekret des Präsidenten des Regierungsausschusses	siehe Tabelle II 1

Tabelle III 2 Volksbegehren

	TIROL	BAYERN	SÜDTIROL	GRAUBÜNDEN
Volksbegehren	Einleitung Antrag bei Landesregierung mit 3000 Unterschriften (ausgearbeiteter Gesetzesentwurf beigegeben) → Feststellung des Ergebnisses durch Landeswahlbehörde gültiges Volksbegehren benötigt 10.000 Unterschriften → Landesregierung Volksbegehren wird wie Regierungsvorlage behandelt	Einleitung Antrag bei Innenministerium mit 25.000 Unterschriften (ausgearbeiteter Gesetzesentwurf dabei) → Feststellung des Ergebnisses durch Landeswahlausschuss: gültiges Volksbegehren: 1/10 der Stimmberechtigten → Staatsregierung gibt Stellungnahme ab und holt Gutachten des Senats ein → Landtag beschließt / unverändert stimmt nicht zu: Ausfertigung und Kundmachung als Gesetz Vorlage zum Volksentscheid	Einleitung Anmeldung bei Präsidium des Landtages (ausgearbeiteter Gesetzesentwurf beigegeben) → Prüfung des Ergebnisses durch Landtagspräsidium, gültiges Begehren erfordert 2000 Unterschriften bzw. 1000 (wenn Antragsteller/Unterzeichner Ladinert sind) → Landtag Behandlung in zuständiger Gesetzeskommission wie sonstige Gesetzesentwürfe; Besonderheiten: Behandlungspflicht des Begehrens innerhalb 30 Tage; 1. Antragsteller wird zur Diskussion zugelassen und kann zu Änderungen der Kommission Stellungnahme abgeben	Einleitung Anmeldung der Initiative bei Ständekanzlei (als allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf) → Regierung entscheidet über Zustandekommen (d.h. 3000 Stimmberechtigte) gibt Gutachten zu gültiger Initiative ab: → Großer Rat allgemeine Anregung: Regierung arbeitet Entwurf aus, den der Große Rat berät, kann Gegenvorschlag ausarbeiten ausgearbeiteter Entwurf: Beratung des Großen Rates, kann Gegenvorschlag ausarbeiten → Vorlage zur Volksabstimmung wenn Gegenvorschlag erstellt, wird er mit dem Entwurf vorgelegt

III. Das demokratische System

Organisation der Kantonsverwaltung Graubündens

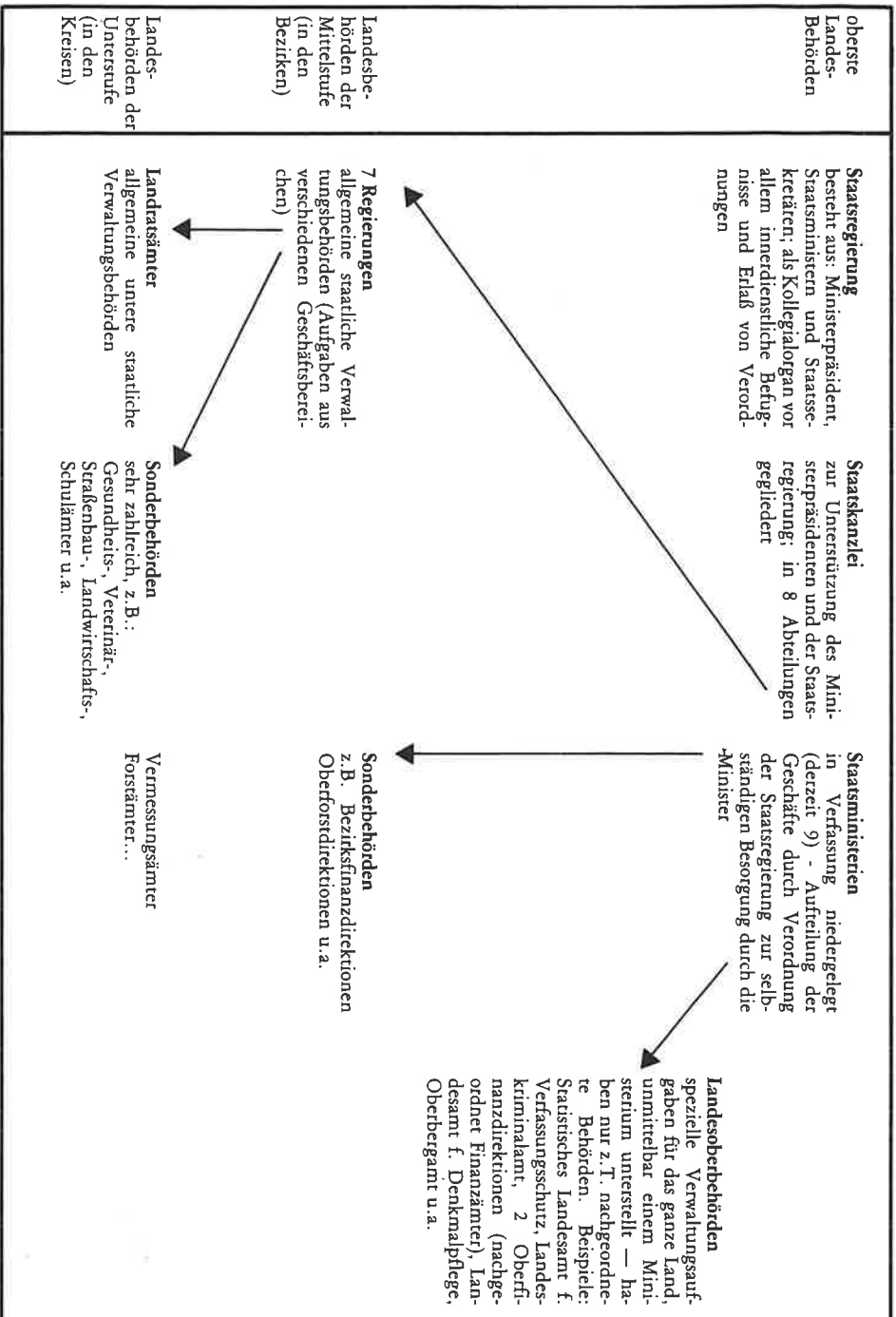
Tabelle II 2c

Kantonsbehörden							
Regierung besteht aus 5 Mitgliedern, die Vörsände der einzelnen Departements sind. Entscheidungen gehen immer vom Kollegialorgan 'Regierung' aus	Departemente Laut Kantonsverfassung vorbereitende Funktion, keine Entscheidungsbefugnis — gemäß Geschäftsordnung der Regierung bestehen derzeit: <table><tr><td>Departement des inneren und Volkswirtschaft</td><td>Departement der Justiz und der Polizei</td><td>Departement Erziehung und Sanität</td></tr><tr><td>Departement der Finanzen und der Militärs</td><td>Departement der Bau- und Forstwirtschaft</td><td></td></tr></table>	Departement des inneren und Volkswirtschaft	Departement der Justiz und der Polizei	Departement Erziehung und Sanität	Departement der Finanzen und der Militärs	Departement der Bau- und Forstwirtschaft	
Departement des inneren und Volkswirtschaft	Departement der Justiz und der Polizei	Departement Erziehung und Sanität					
Departement der Finanzen und der Militärs	Departement der Bau- und Forstwirtschaft						
	sind in Verwaltungsabteilungen oder -ämtern gegliedert und haben zum Teil dezentralisierte Außenstellen						

oberste Landes-Behörden	Landesregierung besteht aus Landeshauptmann und 9 Landesräten. Aufgaben im Art. 54 Statut aufgezählt sowie laut APO* Erlaß allgemeiner Richtlinien für die Verwaltungstätigkeit der Landesräte und Kontrolle derselben; im Ergebnis werden vor allem grundsätzliche Entscheidungen vom Kollegium gefällt Landesräte auf sie werden die Sachgebiete der autonomen Verwaltung durch Dekret des Landeshauptmannes aufgeteilt — durch APO* vermehrt zur selbständigen Besorgung berufen (allerdings unter Kontrolle der Landesregierung) Abteilungen unterstehen jeweils 1 Landesrat — werden von auf Zeit ernannten Direktoren geleitet, denen Zuständigkeit mit Wirkung nach außen übertragen werden können, sind weiter in Ämter unterteilt (derzeit 165), die aber auch direkt einem Landesrat unterstehen können Sekretariat Hilfsorgan der Landesregierung Landesschatzschutzkommission ist im Baugenehmigungsverfahren u.U. letzte Instanz
untere Verwaltungs-behörden	Gemeinden soweit sie durch Landesgesetz Aufgaben zugewiesen erhalten (*übertragene Befugnisse*) * Ämter- und Personalordnung (Landesgesetz über die Neuordnung des Ämter- und Personalwesens vom 21. Mai 1981, Nr. 11, Nov. durch LG vom 12. Juni 1981)

Organisation der Bayerischen Staatsverwaltung

Tabelle II 2a



oberste Behörden	Landesregierung besteht aus Landeshauptmann, 2 Stellvertretern und 5 Landesräten; Laut Geschäftsordnung der Landesregierung sind bestimmte Angelegenheiten der kollektiven Beschlußfassung vorbehalten (z.B. Personalangelegenheiten, Gemeindeaufsicht) Mitglieder der Landesregierung ihnen werden die restlichen Angelegenheiten in der Geschäftsordnung zur selbständigen Besorgung zugewiesen Landessonderbehörden in speziellen Verwaltungsbereichen durch Landesgesetz eingerichtet, z.B.: Landesgrundverkehrsbehörde Umlegungsobehörde Schiedskommission Landesagrar-senat Landeshöfekommission sind spezieller Typus; sog. Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag (weisungsfrei, Richter als Mitglied, entscheiden in oberster Instanz) Amt der Landesregierung besorgt unter der Leitung der Landesregierung bzw. der einzelnen Mitglieder (je nach Zuweisung der Materie in der Geschäftsordnung der Landesregierung) die Aufgaben der Landesverwaltung; ist einheitlicher Hilfsapparat, gegliedert in Abteilungen und Sachgebiete <pre> graph TD LR[Landesregierung] --> SLR[Mitglieder der Landesregierung] SLR --> LB[Landessonderbehörden] LB --> LGV[Grundverkehrs-kommission] LB --> UO[Umlegungs-obehörde] LB --> SK[Schieds-kommission] LB --> LAS[Landesar-agrarsenat] LB --> LHK[Landeshöfe-kommission] LGV --> ALR[Amt der Landes-regierung] UO --> ALR SK --> ALR LAS --> ALR LHK --> ALR ALR --> BVR[Bezirkshauptmannschaften] </pre>	
Behörden erster Instanz	8 Bezirkshauptmannschaften besorgt alle Verwaltungsaufgaben, für die keine Sonderbehörden bestehen	ist bereits in B-VG vorgesehen und durch Bundesgesetz eingerichtet; Rechtszug geht weiter an Obersten Agrarsenat (Bundesbehörde)

II. Organisation der einzelnen Regionen

33. In Österreich bestehen umfassende Sonderkompetenzen des Bundes (Marktordnungsgesetz, Landwirtschaftsgesetz usw.) und nur mehr Restkompetenzen der Länder auf den Gebieten des Pflanzenbaues, der Viehzucht und der Almwirtschaft. Neben starken zentralstaatlichen Förderungssystemen gibt es auch geringere regionale Förderungsaktionen. In Südtirol und Bayern besteht ein sehr starker Einfluß der EWG-Regelungen und -Verwaltung. Dieser Punkt wird funktionell sehr wesentlich unterstützt durch das Grundverkehrsrecht und das Bodenrecht (siehe 7 c und 5 f der Tabelle).
34. In Österreich bestehen hier sehr wichtige befristete Sonderkompetenzen des Bundes (sog. Wirtschaftslenkungsgesetze); die Länder können wichtige Lenkungen über die Raumordnung und regionale Infrastrukturmaßnahmen ausüben. In Südtirol und Bayern ist hier wieder ein sehr starker Einfluß der EWG-Planungen zu Lasten regionaler Kompetenzen festzustellen.
35. In Österreich besteht eine Bundes-Grundsatzkompetenz für „Sozialhilfe“; diese ist aber gegenwärtig nicht ausgeführt, sodaß die Länder die Angelegenheit selbständig regeln können. Praktisch besteht eine starke Koordination der Länder untereinander. Zu den Zuständigkeiten des Bundes gehören die Fürsorge für Kriegsoffer und Verbrechensoffer, sowie sehr wesentliche gerichtliche Zuständigkeiten im Rahmen des sog. „Außerstreitverfahrens“ (Betreuung von unehelichen Kindern, Fürsorgeerziehung, familienrechtliche Maßnahmen u.a.).

24. Zum „Bodenrecht“ gehören neben den einschlägigen zivilrechtlichen Bestimmungen (insbesondere Eigentum, Verfügungsmöglichkeiten usw.) auch das land- und forstwirtschaftliche Grundverkehrsrecht und die Bodenreform. In Österreich ist der zentrale Anteil an Vollzugskompetenzen vor allem deshalb hoch, weil bedeutende gerichtliche Zuständigkeiten des Bundes bestehen.
25. In Österreich besteht praktisch eine starke Koordination der Länder untereinander und mit dem Bund, vor allem im Zusammenhang mit der Sachmaterie „Forstrecht“ hinsichtlich der Wildschäden.
26. In Österreich ist das Abfallrecht kompetenzmäßig geteilt zwischen dem sog. „Haushaltsabfall“ und den „Sonderabfällen“, die im Zusammenhang mit verwaltungsrechtlich besonders geregelten Tätigkeitsbereichen, wie z.B. Gewerbeproduktion, Arzneimittelerzeugung, Bergbau usw. stehen.
27. Die Zuständigkeit zur staatlichen Statistik folgt im allgemeinen den Verwaltungskompetenzen; in Österreich herrscht eine ungewöhnlich starke Zentralisierung der Vollziehung (Statistisches Zentralamt).
28. Die Zuständigkeit im Bereich des Straßenwesens folgt im allgemeinen einer Gliederung der Straßen nach Funktionen (überregionale, regionale und lokale Straßen). Überregionale Straßen (Bundes- oder Nationalstraßen) sind überall in Gesetzgebung und Vollziehung streng zentralisiert (entsprechend den Eisenbahnen); allerdings bestehen in den Bundesstaaten häufig regionale und lokale Mitwirkungsrechte an überregionalen Straßen.
29. Die Binnenschifffahrt ist überall bezüglich der *Grenzwässer* zentral geregelt.
30. Unter den Begriff „Volksgesundheit“ fallen insbesondere die Angelegenheiten der Vorsorgemedizin, der medizinischen Fürsorge (z.B. Mutter- und Säuglingsfürsorge), der Gesundheitspolizei, Medikamentenkontrolle, das Ärzterecht u.a.
31. In Österreich bestehen bezüglich Fremdenverkehrsbetriebe und -anlagen überwiegend zentralstaatliche Genehmigungsvorbehalte (Gewerberecht, Verkehrsrecht usw.); es gibt auch einen starken Anteil an zentraler Förderung des Fremdenverkehrs (z.B. EAB-Fonds). In Graubünden besteht ein starker zentraler Anteil an der Fremdenverkehrsförderung und der organisatorischen Koordination des Fremdenverkehrs.
32. In Österreich sind Landeskompetenzen praktisch nur mehr auf dem Gebiet der Elektrizität (Landesausführungsgesetzgebung und Vollziehung; Landesgesellschaften als Versorgungsunternehmen) festzustellen. Der Anteil der Länder an der Gastwirtschaft ist umstritten und praktisch sehr gering.

17. Gemeint sind *verwaltungsrechtliche* Beschränkungen der Vertragsfreiheit, des Aufenthaltes, der Erwerbstätigkeit usw.; das „internationale Privatrecht“ ist dagegen überall zentralstaatlich geregelt.
18. In Tirol verbleiben nur unbedeutende Restkompetenzen im Bereich der Elementar- und landwirtschaftlichen Fachschulen, sonst besteht eine Zentralisierung der Lehrplangestaltung und Schulorganisation; in der *Vollziehung* ergibt sich ein starker politischer Einfluß des Landes durch Verknüpfung mit Landtagsproporz und Weisungsfreiheit; in Bayern bestehen nunmehr acht Landesuniversitäten („Gemeinschaftsaufgaben“), sonst ist fast ausschließlich das Hochschulrahmengesetz (Landessache; Mitwirkungsrechte über die Gemeinschaftsaufgaben, Art 91 a GG) maßgebend; Graubünden und Südtirol haben keine Universität; starken Einfluß übt die *Länderkoordination* in Bayern/Graubünden aus.
19. Die Verfassungslage in Österreich ist für das „Volksbildungswesen“ außerordentlich kompliziert und erfolgt praktisch fast ausschließlich in Form der Privatwirtschaftsverwaltung (Förderung!) und unter starkem Einfluß der Verbände politischer Parteien und Kirchen.
20. Überall sind öffentliche Fernseh-(Rundfunk-)anstalten mit unterschiedlich starker Regionalisierung (Programm, Studios, Organisationen, Rechtsträger) eingerichtet. Die Presse ist meist stark regional verankert, ist aber häufig durch zentrales Presse-recht geregelt; regional strukturiert sind auch meist der regionaler Presseinforma-tionsdienst und Presseförderung.
21. Regelmäßig bestehen in Form der Privatwirtschaftsverwaltung auch umfassende „Kulturförderungsgesetze“ der Länder; in Bayern sind die umfassenden staatseigenen Sammlungen, Museen, Theater usw. zu nennen. Zum „Bundesanteil“ gehören auch die *internationalen* Kulturabkommen, die bereits einen großen Anteil erreichen.
22. Die Forschungsförderung wird sehr oft durch Fonds durchgeführt, die mitunter auch gemeinschaftlich zwischen den Gebietskörperschaften organisiert sind.
23. In Österreich gibt es zwar keine zentrale umfassende Raumordnungskompetenz, aber Raumordnung gilt als „komplexe Materie“ zwischen Bund und Ländern, d.h. es bestehen Bundes- und Landeszuständigkeiten für Raumplanung im Rahmen der jeweiligen Sachkompetenzen, wobei eine wechselseitige Bindung der Gebietskörperschaften angenommen wird. In der Provinz Bozen bestehen sehr starke Bindungen an zentrale Reformprojekte und staatliche Genehmigungsvorbehalte. In Bayern und Graubünden bestehen zentrale Raumordnungs-(Grundsatz-)kompetenzen.

8. Es bestehen häufig zwingende Mitwirkungsformen der betreffenden Gemeinde (z.B. Vereinbarung, Volksabstimmungen) und zentralstaatliche Verfassungsschranken für Gemeindereformen (siehe Punkt 5).
9. In *Tirol* sind nur Begutachtungsbefugnisse (Art 10 Abs 2 B-VG), begrenzte Ausführungskompetenzen (Art 16 B-VG) und Möglichkeiten der politischen und privatrechtlichen Zusammenarbeit mit Nachbarregionen (diese auch in Bozen) eingeräumt. In Bayern/Graubünden bestehen dagegen begrenzte Staatsvertragskompetenzen!
10. In Tirol sind begrenzte Mitwirkungsmöglichkeiten im Rahmen der „Umfassenden Landesverteidigung“ (Art 9a B-VG) und der Heeresverwaltung (Art 81 B-VG) möglich; in Bayern besteht kein Einfluß auf die eigentliche militärische Landesverteidigung (NATO!), wohl aber auf den „Grenzschutz“, in Graubünden ein begrenzter Einfluß auf die Heeresorganisation (Kontingente, Ergänzung, Versorgung) und weitgehende Befugnisse im Rahmen der umfassenden Landesverteidigung.
11. In Tirol und Südtirol ist nur *örtliche* Sicherheitspolizei der Regionalkompetenz zugewiesen; es gibt fast nur *zentralstaatliche* Wachkörper, über die in begrenztem Umfang auch die Landesbehörden verfügen können.
12. Der innere Einsatz des Heeres zur Katastrophenbekämpfung folgt der zivilen Zuständigkeitsverteilung.
13. In Tirol/Bozen gibt es nur eine begrenzte Zuständigkeit für politische Rechte auf Landes- und Gemeindeebene (Wahl- und Stimmrechte), Grundrechte fallen ausschließlich in die zentralstaatliche Kompetenz; in Bayern und Graubünden gibt es auch „*Landesgrundrechte*“.
14. Die ursprünglich föderalistische Lösung des Art 6 B-VG (Heimatrecht-Landesbürgerschaft) ist in Österreich seit 1945 suspendiert. Derartige Regelungen bestehen gegenwärtig in Graubünden und Bayern.
15. In Tirol besteht nur die Möglichkeit nach Art 15 Abs 9 B-VG (im Rahmen der Landeskompetenzen) sowie der Ausländergrundverkehr; in Bayern und Graubünden gibt es zwar nur zentralstaatliche Kodifikationen des bürgerlichen Rechts, dafür aber eine fast vollständige Landesgerichtsbarkeit unter einer obersten (in Deutschland intensiveren) Bundesgerichtsbarkeit.
16. Tirol hat einen bedeutenden Anteil an Landes-*Verwaltungs*strafrecht („Übertretungen“, „Entkriminalisierung“) — im Bereich des gerichtlichen Strafrechtes wie Punkt 15; in Graubünden und Bayern herrscht wieder fast ausschließlich die Landesgerichtsbarkeit unter Bundesgerichtsbarkeit.

Erläuterungen zur Tabelle I.1.

(Zur Handhabung **Länderberichte** mitbenützen!)

1. Ein (in Österreich sehr bescheidener) Einfluß auf die *Gesetzgebungsorgane* des Bundes ist gegeben durch Entsendung der Bundesräte und Festlegung der Wahlpflicht. In der Vollziehung ist der Einfluß durch das System der *mittelbaren Bundesverwaltung* (Auftragsverwaltung) bedeutender (hier auch Gesetzgebungsbefugnisse bezüglich der Verwaltungsorganisation). Schließlich besteht noch die Möglichkeit, Bundesorganen durch Landesgesetz (mit Zustimmung der Bundesregierung) Verwaltungsaufgaben zu übertragen.
2. Die Staats- und Verwaltungsorganisation der österreichischen Länder ist weitgehend durch Bundesverfassungsrecht inhaltlich geregelt oder begrenzt (B-VG; ÜG 1920; BVG BGBl Nr. 289/1925), teilweise ist der Landesgesetzgeber zugunsten der Landesverordnungsgewalt ausgeschaltet.
3. Auch im Rahmen regionaler Verfassungshoheit bzw. Organisationskompetenz sind die Vorbehalte der „bundesstaatlichen Homogenität“ bzw. zentralstaatlicher Organisationsgesetze zu beachten.
4. In Österreich gegenwärtig keinerlei Landeskompetenzen über *autonome* Bezirksverwaltung im Hinblick auf den bundesverfassungsgesetzlichen Vorbehalt des Art 120 B-VG. Wohl aber „staatliche“ Bezirkshauptmannschaften. Besondere Verwaltungssprengel (z.B. Ständesamtsbezirk) oder Gemeindeverbände sind allerdings möglich. In Graubünden weitgehende *Selbstorganisation* der Bezirke, daher abgeschlossene Institution!
5. Kompetenzen der Regionen sind zu häufig durch zentralstaatliche Verfassungsvorbehalte und Garantien der *Autonomie* der Gemeinden begrenzt. In Graubünden bestehen eigene *Gesetzgebungsbefugnisse* der Gemeinden.
6. In Österreich existieren bescheidene Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeiten durch die Möglichkeit des Landesgesetzgebers, Gerichte im Rahmen der Landeszuständigkeiten mit Vollzugsaufgaben zu betrauen, in der Gestaltung der Bezirksgerichtssprengel mitzuwirken und Verwaltungsbehörden „mit richterlichem Einschlag“ („Tribunale“ im Sinne des Art 6 MRK) zu schaffen, aber keinerlei Einfluß auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verfassungsgerichtsbarkeit. In Südtirol ist eine begrenzte Einflußnahme auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit möglich, ferner gilt das Prinzip des „ethnischen Proporz“.
7. Die Landeskompetenzen ergeben sich aus dem Verfassungsgebot übereinstimmender Verfassungsgesetze des Bundes und der Länder bzw. aus der „Souveränität“ der Kantone. In Deutschland besteht eine „Neugliederungskompetenz“ des Bundes (Länder?), die keine praktische Bedeutung mehr haben dürfte.

TABELLE I. 1.								
Materien	Bundesland TIROL		Provinz BOZEN/SÜDTIROL		Freistaat BAYERN		Kanton GRAUBÜNDEN	
	Gesetzgebung	Vollziehung	Gesetzgebung	Vollziehung	Gesetzgebung	Vollziehung	Gesetzgebung	Vollziehung
1. Staatsorganisation								
a) Bund/Staat ¹⁾								
b) Land ²⁾ /Provinz/Kanton ³⁾								
c) Bezirke/Kreise ⁴⁾								
d) Gemeinden ⁵⁾								
e) Gerichtsorganisation ⁶⁾								
2. Territoriale Gliederung								
a) Bundes-(Staats)Gebiet								
b) Landes-, Kantons-, Provinzgrenzen ⁷⁾								
c) Bezirke ⁷⁾								
d) Gemeinden ⁸⁾								
3. Auswärt. Angelegenh.⁹⁾								
4. Sicherheit								
a) äußere – Militärwesen ¹⁰⁾								
b) innere – allg. u. öff. Sicherheitspolizei ¹¹⁾								
c) Katastrophenbekämpfung ¹²⁾								
5. Staat und Individuum								
a) Grundr., pol. Rechte ¹³⁾ u. Heimatr., Lds.-Bürgsch. ¹⁴⁾								
b) Staatsbürgerschaft								
c) Personenstandswesen								
d) Zivilrecht ¹⁵⁾								
e) Strafrecht (einschl. Verwaltungsstrafen) ¹⁶⁾								
f) Ausländerrecht ¹⁷⁾								
6. Kultur¹⁸⁾								
a) Schulen, Universitäten								
b) Staatskirchenrecht								
c) Erwachsenenbildung ¹⁹⁾								
d) Denkmalschutz, Altstadt-erhaltung etc.								
e) Medien ²⁰⁾								
f) Kulturförderung ²¹⁾								
g) Forschungsförderung ²²⁾								
7. Umwelt								
a) Raumordnung ²³⁾								
b) Bauwesen								
c) Bodenrecht ²⁴⁾								
d) Wasserrecht								
e) Jagd, Fischerei ²⁵⁾								
f) Natur-, Landschaftssch. ²⁶⁾								
g) Abfallbeseitigung ²⁶⁾								
8. Statistik²⁷⁾								
9. Verkehr								
a) Eisenbahn								
b) Straßenbau ²⁸⁾ u. Verkehr								
c) Luftverkehr								
d) Binnenschifffahrt ²⁹⁾								
e) Ausrüstung von KFZ								
10. Gesundheit								
a) Krankenanstalten								
b) Maßn. d. Volksgesundh. ³⁰⁾								
c) Alkohol-, Drogenbek. (soweit nicht Strafrecht)								
d) Apothekenwesen								
e) Lebensmittelüberwach.								
11. Wirtschaft								
a) Gewerbe, Handwerk								
b) Industrie								
c) Handel								
d) Fremdenverkehr ³¹⁾								
e) Energie ³²⁾								
f) Bergbau								
g) Landwirtschaft ³³⁾								
h) Wirtschaftslenkung ³⁴⁾								
i) Wirtschaftsförderung								
12. Soziales								
a) Sozialversicherung								
b) Fürsorge, Armenwesen (»Sozialhilfe«) ³⁵⁾								

Zentrale Kompetenz

Regionale Kompetenz

4. Besondere Probleme bei der Zuordnung der Kompetenzen wirft die Unterscheidung zwischen *hoheitlicher* und *privatwirtschaftlicher* Staatstätigkeit auf. Hier mußten die Kompetenzen der Regionen zu wirtschaftlicher Eigentätigkeit, zur Vergabe-, Förderungs- und Subventionsverwaltung zwar grundsätzlich ebenso berücksichtigt werden wie Staatshandeln durch Hoheitsakte; gleichzeitig mußten aber jeweils besondere Maßstäbe der Gewichtung im Verhältnis zur Hoheitsverwaltung, zur Finanzordnung und zum tatsächlich gegebenen Umfang der Ausnützung abstrakter und umfassender Formalf befugnisse nach Art des österreichischen Art 17 B-VG gefunden werden.
5. Es wurde auch versucht, die — im einzelnen krass unterschiedlichen — Funktionen der *verfahrensrechtlichen Mitkompetenzen* der gegenbeteiligten Gebietskörperschaften bei der Gewichtung der Kompetenzen mitzuberücksichtigen (Einspruchs-, Zustimmungs-, Kontrollrechte u.ä.; vgl. Tabelle V.1.). Diese im einzelnen oft schwierige Wertung erschien prinzipiell deshalb nötig, da in einer Reihe von Materien die *verfahrensrechtliche* Regelungskompetenz einer Gebietskörperschaft die *materiellen* Regelungen der anderen Gebietskörperschaft zum Teil erheblich vorausbestimmt (z.B. Bau-, Raumordnungs-, Landschaftsschutz-, Verwaltungsorganisationsrecht).
6. Die der Übersicht zugrundegelegte Gliederung der öffentlichen Aufgaben („Verantwortungsbereiche“) in „*Materien*“ entspricht einem systematisch harmonisierten *Rechtsvergleich* der einzelnen Verfassungsordnungen einerseits und einer geschlossenen *Systematik* der Staatsaufgaben nach Gesichtspunkten der Allgemeinen Staatslehre und Verwaltungswissenschaft andererseits. Nur auf diese Weise kann der Vergleich nämlich die angestrebte *Vollständigkeit* in der Beurteilung des Verhältnisses von Zentralstaat und Region („föderalistischer Standard“) erreichen und zugleich eine Vergleichbarkeit der sehr unterschiedlichen rechtlichen Kompetenzordnungen und ihrer Maßstäbe überhaupt ermöglichen.
7. Die *äußere Form* der Darstellung orientiert sich an BOTHE, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, 1977, 225 ff; (ebenso MORSCHER, Land und Provinz, 1981, 75 ff). Sie weicht aber bei der *graphischen Zuordnung* der Kompetenzen durch den hier entwickelten Maßstab einer „Gewichtung“ der Zuständigkeiten ab. Das Material, das dieser Übersicht zugrundeliegt, ist der jeweilige *verfassungsrechtliche* Rahmen, konkretisiert durch den Normbestand der einfachgesetzlichen Rechtsordnung.

Vorbemerkungen zu Tabelle I.1.

Der in der Tabelle vorgenommene Überblick über die Kompetenzverteilung ist keine summarische Quantifizierung von Einzelbefugnissen, sondern impliziert eine *Systematisierung* und *Gewichtung* der bundesstaatlichen bzw. regionalautonomen Aufgabenzuweisungen, der folgende Maßstäbe und Kriterien zugrundeliegen:

1. Die graphische Darstellung drückt zwar zunächst in einem vereinfachten, optisch sofort wahrnehmbaren, *quantitativen Verhältnis* die aufeinander bezogenen *Umfänge* der zentralen und regionalen Regelungsbereiche innerhalb einer Materie aus (schwarz-zentralstaatliche Befugnisse). Für die Bemessung dieser Umfänge und ihres Verhältnisses zueinander waren aber nicht die Anzahl und formale Begriffsbildung der einzelnen, oft nur minutiösen *Teilzuständigkeiten*, welche für die jeweilige Materie gegeben sind, als vielmehr die *Bedeutung* der Kompetenzbefugnisse für eine zusammenhängende Regelung ausschlaggebend. Eine Vielzahl sehr spezialisierter inkohärenter Einzelbefugnisse kann oft weniger zählen als eine einzelne Regelungsbefugnis, die sich auf ein zusammenhängendes Ordnungsgebiet erstreckt. Eine *inhaltliche* „Gewichtung“ (Bewertung) der „Bedeutung“ der Teilkompetenzen für die Selbständigkeit oder politische Steuerungsmöglichkeit oder gar nach irgendwelchen *staatspolitischen* oder *verwaltungsökonomischen* Gesichtspunkten wurde dagegen in dieser Übersicht nicht durchgeführt (vgl. dazu aber die einschlägigen Ausführungen in „Reformvorhaben und Entwicklungstendenzen“).
2. In Bundesstaaten bzw. dezentralisierten Einheitsstaaten gibt eine Aufzählung der verfassungsrechtlichen *Möglichkeiten* in der Regel kein schlüssiges Bild über den Stand an tatsächlicher Zentralisation/Dezentralisation. Aus diesem Grunde wurde nicht so sehr auf verfassungsrechtliche Möglichkeiten, als vielmehr auf den tatsächlichen Stand der *Kompetenzausübung* abgestellt. Dies schien vor allem in den Fällen geboten, in denen die Verfassung zwar eine „Bedarfsgesetzgebung“ oder eine „konkurrierende Gesetzgebung“ vorsieht (z.B. Art 74 GG), durch eine tatsächliche erschöpfende Inanspruchnahme dieser Kompetenzen durch den Bund aber kein Platz mehr für Länderregelungen ist. Diese Gewichtung wurde jedoch für *Südtirol* etwas modifiziert, da hier für die nächste Zeit noch staatliche Ausführungsgesetze zu erwarten sind, die die Autonomie im Sinne des „Pakets“ noch weiter ausbauen sollen.
3. Im Bereich der *Gesetzgebungsbefugnisse* wurde auch die Teilung in „Grundsatz (Rahmen-)gesetzgebung“ und „Ausführungsgesetzgebung“ sowie Zuständigkeitsvorbehalte zugunsten zentralstaatlicher *Verfassungsgesetzgebung* gewichtet quantifiziert; im Bereich der *Vollziehung* dagegen nur die *selbständige* Verwaltung (nicht die delegierten oder weisungsgebundenen Vollzugsformen wie „Auftragsverwaltung“, „mittelbare Bundesverwaltung“ u.ä.). Weder im Bereich der Gesetzgebung noch der Vollziehung wurden verfassungsrechtliche *Notstandsbefugnisse*, Bundesintervention u.ä. berücksichtigt.

I. Kompetenzen der Regionen

C. SYNOPSE

**Der alpenregionale Standard an
föderal-demokratischen Kompetenzen,
Verfahren und Einrichtungen**

Hinsichtlich der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern empfiehlt die Länderkommission, das bisherige Funktionsteilungsschema (Art 73 bis 75 GG) beizubehalten, also Rahmengesetzgebung und konkurrierende Gesetzgebung nicht zusammenzufassen. Im Rahmen des Art 75 GG soll der Bund in der Regel darauf beschränkt sein, Grundsätze für die Gesetzgebung der Länder aufzustellen. Im übrigen schlägt die Länderkommission eine verstärkte Mitwirkung des Bundesrates vor, soweit es darum geht, die Einhaltung der dem Bund bei der konkurrierenden und bei der Grundsatzgesetzgebung gesetzten Schranken zu überwachen. Das Bundesverfassungsgericht sollte in diese Überwachung — über die bereits jetzt vorhandenen Kontrollmöglichkeiten hinaus — nicht eingeschaltet werden.

Die Vorschläge wurden von den politischen Instanzen zur Kenntnis genommen, ein Zeitplan für die Durchführung der Reformkonzepte liegt jedoch nicht vor.

d) *Graubünden*

Das Projekt der Totalrevision der Bundesverfassung hat dem Bereich der Kompetenzverteilung größtes Augenmerk gewidmet. Während sich der 1973 erstellte Schlußbericht der „Wahlen-Kommission“⁷⁾ weitgehend am status quo orientierte, eine Straffung und Vereinheitlichung der Bundeskompetenzordnung anstrebte, im übrigen aber eine Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone enthielt, ging die Expertenkommission in ihrem 1977 vorgelegten Entwurf⁸⁾ neue Wege. So spricht dieser Entwurf nicht mehr von „Kompetenz“ oder „Zuständigkeit“, sondern von „Verantwortung für Staatsaufgaben“, womit staatliches Handeln nicht bloß als Ermächtigung, sondern unter dem Aspekt der Notwendigkeit auch als Verpflichtung gesehen wird, darüber hinaus aber auch die Multifunktionalität staatlicher Tätigkeit angesprochen wird. Sodann wird die Aufgabenteilung mit dem Gebot zur Kooperation bei der Aufgabenwahrnehmung verknüpft. Der Bund wird ausdrücklich an das Subsidiaritätsprinzip gebunden, das in der Schweiz — wie auch in Deutschland — für justiziabel angesehen wird. Der Entwurf enthält — als Novum — einen Katalog von Bundesverantwortungsbereichen *und* einen solchen *kantonalen* „Hauptverantwortungsbereiche“.

Die *Hauptverantwortungsbereiche des Bundes* betreffen Landesverteidigung, Staatsangehörigkeit, Ausländerrecht, Zivil-, Straf-, Exekutions- und Insolvenzrecht, Sozialrecht und Arbeitnehmerschutz, Eigentumsordnung und Eigentumspolitik, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Geld und Währung, Energiepolitik, Eisenbahnen, Schifffahrt, Luftfahrt, Straßenverkehrs und Natio-

7) Schlußbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, 1973; Prof. WAHLEN war Vorsitzender dieser Kommission.

8) Siehe den Entwurf und Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1977).

nalstraßen, Landesplanung, Post- und Fernmeldewesen, Radio und Fernsehen, Maß und Gewicht. In diesen Bereichen sollen aber auch die Kantone tätig werden können, soweit dies bundesgesetzlich nicht ausgeschlossen wird.

Die *kantonalen Hauptverantwortungsbereiche* des Entwurfes betreffen die öffentliche Ordnung, öffentliche Fürsorge, Gesundheitsorganisation, Schule und Bildung, Staatskirchenrecht, regionale und lokale Raumordnung, Straßen, sowie die Nutzung der öffentlichen Gewässer und Bodenschätze. Aber auch in diesen Bereichen kann der Bund Rahmenvorschriften erlassen und die Koordination zwischen den Kantonen „sicherstellen“.

Andere, in diesen Katalogen nicht angeführte Aufgaben sind von den Kantonen wahrzunehmen, „soweit sie *hierzu fähig sind*“. Fehlt die kantonale Fähigkeit oder Bereitschaft, so kann der Bund durch einfaches Bundesgesetz die Agenda an sich ziehen. Diese Umkehr der heutigen Prioritätsordnung, die die moderne Staatsentwicklung mit den bundesstaatlichen Strukturen harmonisieren will und dabei besonders der Forderung nach größerer Flexibilität Rechnung tragen will, ist heftig umstritten und die Diskussion wird diesen Entwurf sicher nicht unverändert den Weg der Verfassungsrevision passieren lassen. Ein zentraler Punkt der Kritik bedeutet die für schweizerische Begriffe extrem zentralistische Relativierung kantonaler Zuständigkeiten, die zudem dem dringenden Bedürfnis nach einer *klaren* Aufgabenverteilung nicht gerecht werde. Der Entwurf strebt mehr Flexibilität an, indem dem Bund vermehrter Spielraum eingeräumt wird. Dies führt jedoch zu einem überaus komplizierten System der Aufgabenverteilung, das eigentlich keine Besserung gegenüber dem jetzigen Zustand darstellt.

Welchen Weg man auch wählen mag: Eine Neuordnung der Kompetenzvorschriften ist dringend notwendig, will die schweizerische Bundesverfassung nicht auf diesem Bereich eine tote Verfassung werden, während die Aufgabenverteilung von Bund und Kantonen extra constitutione ausschließlich im Bereich des Politischen ausgehandelt wird.

3. Reformüberlegungen unter dem Gesichtspunkte der Rechtsharmonisierung

Die oben unter Pkt. 2. dieses Abschnittes dargestellten Reformüberlegungen wurden in den einzelnen Regionen zumeist ohne direkte Bezugnahme auf die Möglichkeit einer Rechtsharmonisierung im Alpenraum angestellt. Vielmehr sind diese Überlegungen in der Auseinandersetzung mit dem Zentralstaat auf dem Boden der nationalstaatlichen Rechtsentwicklung entstanden. Im folgenden sollen einige Prolegomena einer Kompetenzrechtsreform im Hinblick auf eine Rechtsharmonisierung im Alpenraum entwickelt werden.

a) *Zielrichtung einer harmonisierten Rechtsvereinigung:*

(1) Die Kompetenzen der Alpenregionen müssen dem spezifisch politischen Ordnungsanspruch der Alpenregionen entsprechen, der in Jahrhunderten historisch gewachsen ist und Ausdruck der speziellen politisch-geographischen Lage des Alpenraums ist. Dazu müssen die einzelnen nationalstaatlichen Kompetenzkataloge vor allem das — ausdrückliche oder implizite enthaltene — Postulat von der *Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse relativieren* und durch eine verfassungsrechtliche Garantie den *Schutz regionaler Besonderheiten* sichern.

(2) Eine Rechtsharmonisierung im Alpenraum soll den „Abbau der brüchigen nationalstaatlichen Zentralismen“⁹⁾ in den Bereichen beschleunigen, in denen sich politische und wirtschaftliche Funktionszusammenhänge neu bilden oder bestehende weiterentwickeln, deren Grenzen sich mit denen der Nationalstaaten nicht decken.

(3) Schließlich soll eine harmonisierte Rechtsvereinigung im Alpenraum im Dienste der europäischen Integration stehen und die regionalen Besonderheiten des Alpenraumes in Übereinstimmung mit der gesamteuropäischen Entwicklung rechtlich absichern. Dies bedeutet vor allem den Ausbau von Rechtsverfahren und -institutionen, die integrierende und kooperative Prozesse zu fördern imstande sind.

b) *Mängel der gegenwärtigen Kompetenzstruktur vom Standpunkt einer Rechtsharmonisierung*

(1) Die Kompetenzstruktur der einzelnen Alpenregionen ist durch eine große Ungleichheit im Umfang und Ausmaß der einzelnen Befugnisse gekennzeichnet. Dies ist Ergebnis einer langen Geschichte der *nationalstaatlichen Rechtsentwicklung*, die durch die Frage der Gleichheit der Bundesglieder im *nationalen* Bundesstaat gekennzeichnet ist, die Bedeutung der Funktionszusammenhänge von grenzüberschreitenden Regionen jedoch weitgehend ignoriert hat.

(2) Die Kompetenzkataloge weisen eine beinahe unerträgliche Zersplitterung auf, die eine interregionale Kooperation auf weiten Gebieten unmöglich macht. Durch die vielen Mitbeteiligungskompetenzen des Bundes (Zentralstaates) ist eine Zusammenarbeit der Regionen über nationalstaatliche Grenzen hinweg in vielen Bereichen entweder rechtlich nicht möglich oder bedarf der zentralstaatlichen Mitwirkung, was meist einem *faktischen* Scheitern solcher Kooperationsbemühungen gleichkommt.

(3) Die Kompetenzen der einzelnen Regionen auf außenpolitischem Gebiet — eine zentrale Kompetenz für die gesamtalpine Kooperation — sind sehr uneinheitlich. So sind Bayern und Graubünden befugt, *hoheitliche* Verträge mit aus-

9) KLECATSKY, Verfassungsrechtliche Harmonisierung der Regionalstruktur im Alpenraum und in Europa, in: Euregio Alpina (Hg), Aktuelle Probleme des Alpenraumes (1978) 23.

wärtigen Staaten abzuschließen, während dieses Recht Nord- und Südtirol nicht zusteht. Daher kann die *Kooperation nur auf privatrechtlicher Grundlage* erfolgen, was die staats- und völkerrechtliche Wirksamkeit der transnationalen Kooperation schwer beeinträchtigt.

(4) Beinahe unüberwindliche Hindernisse für eine Kompetenzbereinigung im Alpenraum stellt die Zentralisierung der Verfahren und Organe der Kompetenzänderung beim Bund dar. In dieser Beziehung sind in allen Ländern die *einzelnen* Regionen weitgehend ohne rechtlichen Einfluß auf die Fortentwicklung der Kompetenzstruktur.

c) *Grundlegende Forderungen zu einer Kompetenzreform vom Standpunkt einer Rechtsharmonisierung*

Aus der Analyse des Kompetenzzustandes und seiner Strukturschwächen ergeben sich die folgenden grundlegenden Forderungen, die die Voraussetzungen für ein sinnvolles Gesamtkonzept einer Rechtsharmonisierung bilden.

(1) Den Regionen muß ein *gemeinsamer Mindeststandard* an Kompetenzen zur Verfügung stehen, die sie in die Lage versetzen, eigenverantwortlich und in Kooperation mit anderen Regionen die spezifischen Probleme des Alpenraumes frei von zentralstaatlicher Bevormundung zu lösen. Den Regionen muß jedenfalls das Recht zugestanden werden:

- *Hoheitliche Verträge mit dem Ausland* über Angelegenheiten ihres eigenen Wirkungsbereiches abzuschließen.
- *Raumplanerische Maßnahmen* zu treffen, die von spezifisch regionalem Interesse sind. Untrennbar damit verbunden ist die Forderung nach der Kompetenz zur Errichtung von grenzüberschreitenden Einrichtungen und Organen, die eine Harmonisierung der Raumordnung im Alpenraum bewirken und koordinieren sollen.
- Den *Umweltschutz* entsprechend den besonderen Gegebenheiten des Alpenraumes zu regeln und durch transnationale Organe und Institutionen zu koordinieren.
- Im Rahmen einer Mitkompetenz im Bereich der *Verkehrsplanung* auch — und gerade — auf dem Gebiete der Fernstraßen und Eisenbahnen die Anliegen des Alpenraumes zu vertreten.
- Ihre kulturellen Belange selbst regeln zu können. Die *kulturelle Autonomie* der Regionen und die aktive Beteiligung der Region auf den Gebieten des Unterrichts und der Forschung, der künstlerischen Tätigkeiten und des Schutzes und der Erhaltung von Denkmälern und Landschaften sowie den Schutz der natürlichen Hilfsquellen zu gewährleisten¹⁰⁾.

10) Siehe die Art 25 ff der Konvention des Europarates über die Probleme der Regionalisation von Bordeaux, abgedruckt in: ESTERBAUER (Hg), Regionalismus (1978) 215 ff.

- Entsprechend der besonderen Bedeutung des Fremdenverkehrs für den Alpenraum, diesen als eigene Angelegenheit regeln zu können und transnationale Koordinationsinstrumente zu schaffen.
- (2) Die nationalstaatlichen Kompetenzänderungen müßten im Hinblick auf eine Rechtsharmonisierung die regionalen Notwendigkeiten berücksichtigen. Dazu müßte eine Kommission eingesetzt werden, die sich aus Vertretern der Regionen zusammensetzt, der in allen Staaten des Alpenraumes ein Begutachtungsrecht bei Rechtsvorschriften kompetenzrechtlichen Inhalts zukommen müßte.
- (3) Eine Kompetenzreform kann nur unter *staatsrechtlicher* Berücksichtigung des Abbaues nationalstaatlicher Abkapselung erfolgen. Daher kommt der *koordinativen Rechtserzeugung* besondere Bedeutung zu.
- (4) Die Kompetenzbegriffe müssen einer einheitlichen Terminologie folgen und in ihrem Umfang einander angeglichen werden. In diesem Bereich sind die sehr unterschiedlichen Verfassungstraditionen und die auf ihr aufbauenden Interpretationsmethoden in den einzelnen Staaten allerdings ein großes und legisistisch nicht beseitigbares Hindernis.
- (5) Den Bedarfskompetenzen zugunsten zentralstaatlicher Einheitlichkeit muß eine *Bedarfskompetenz zugunsten regionaler Besonderheiten und regionalem Kooperationserfordernis* gegenübergestellt werden.

II. Verwaltung und Verwaltungsorganisation

1. Rechtspolitische Wertung des Ist-Zustandes

a) *Gemeinsame Probleme*

Die Verwaltung sieht sich heute in allen Regionen einer Reihe von *funktionalen und organisatorischen Problemen* gegenüber, deren „Lösung“ in absehbarer Zeit gar nicht möglich erscheint, weil ihre Ursachen tief mit dem gesellschaftlichen, ökonomischen und technischen Wandel und seinen Folgen zusammenhängen, welche die Regionen und Gemeinden zuallererst und in größter Intensität als Ordnungsaufgaben bewältigen müssen.

Die Verwaltung insgesamt hat von allen Staatsfunktionen den augenscheinlichsten Wandel durchgemacht, vor allem hat sie sich zur materiell wichtigsten Staatsfunktion für den Bürger entwickelt: Die Verwaltung bedeutet für den Bürger im Alltag Staatlichkeit schlechthin, wobei die Verwaltung aber zumeist erst dann in den Blickpunkt des Interesses rückt, wenn sie einmal *nicht* funktioniert.

aa) Die *funktionalen Probleme* der Verwaltung hängen vor allem eng mit dem Wandel und der Ausdehnung der Staatsaufgaben zusammen, wovon der Verwaltung der Löwenanteil zugefallen ist. In ihrer Grundstruktur sind diese funktionalen Probleme allen Regionen gemeinsam:

(1) Die Transformation des ordnenden zum leistenden, daseinsvorsorgenden und wirtschaftslenkenden und -planenden Staat schlägt sich am deutlichsten in der Verwaltung nieder: Planung, finale Steuerung von Administrativprozessen, enge Verflechtung des staatlichen mit dem gesellschaftlichen Bereich (wirtschaftsrelevante Aktivitäten des Staates; Beiräte; Beleihung und Inpflichtnahme usw.), moderne Technologien (EDV) uam. sind nur einige Zeichen des Strukturwandels der modernen Verwaltung. Diese modernen Verwaltungsfunktionen stehen aber — insbesondere durch ihre organisatorische Bewältigung — oft im Gegensatz zu den klassischen rechtsstaatlichen und föderalistischen Errungenschaften, die den Verfassungsordnungen immer noch zugrunde liegen. Probleme des Rechtsschutzes gegen Planungsakte, des Datenschutzes, die Partizipationsproblematik (Bürgerinitiativen!) sind nur einige Schlagworte in diesen Bereichen.

(2) Die Bewältigung der Aufgaben des modernen Staates ist zwar vom *Staat als Ganzes* in Angriff zu nehmen, doch fällt dabei der Verwaltung die Durchführung der Detailarbeit zu. Dies hat in den bundesstaatlich organisierten Gemeinwesen zu zwei Strukturmerkmalen föderalistischer Verwaltung geführt:

— Die Komplexität moderner leistungsstaatlicher Aufgabenstruktur bedingt, daß kaum eine größere Maßnahme in ausschließlicher Entscheidung nur eines Verwaltungsträgers durchgeführt werden kann. Mitfinanzierungen durch mindestens einen, oft mehrere andere Verwaltungsträger, Aufsichtsrechte und andere Mitkompetenzen zergliedern die Aufgabendurchführung in eine Kette von verschiedensten Mitwirkungsakten in allen Stadien der Vorbereitung, Ausführung und Weiterführung. Ein großer Teil der Aufgabenplanung und -erfüllung wird so zur *Verbundsverwaltung mehrerer Verwaltungsträger*¹¹⁾. Dabei zeigen sich freilich die verschiedensten Formen der Stellung der Region in diesem Prozeß. Hier ließe sich eine Palette der Koordinations- und Kooperationsbefugnisse nach dem rechtlichen und tatsächlichen Gewicht der einzelnen Gebietskörperschaften (Bund, Region, Kreis, Gemeinde u.a.) bei den verschiedensten Verwaltungsmaßnahmen darstellen.

11) Siehe GALETTE, Wandlungen der Verwaltungsaufgaben im modernen Leistungsstaat, in: Funktionsgerechte Verwaltung im Wandel der Industriegesellschaft, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd 43 (1969) 67.

Damit in Zusammenhang steht der Trend zum „*Vollzugsföderalismus*“. Die inhaltliche Determinierung einer staatlichen Maßnahme wird von zentralen Stellen (Bundesregierung, Bundesgesetzgebung) vorgenommen, den Regionen wird die Vollziehung überlassen. Dieser Vollzugsföderalismus zeigt sich auch in der Übertragung von landes-(kantons-)gesetzlichen Befugnissen auf Kreise, Bezirke und Gemeinden. Es handelt sich dabei um eine Auswirkung der oben dargestellten bundesstaatlichen „Verbundsverwaltung“. Der Vollzug des oberstaatlichen Willens ist meist auch mit Mitkompetenzen (in der Regel Aufsichtsbefugnisse) der willensbildenden Körperschaft verbunden. Neben verwaltungsorganisatorischen Problemen, auf die noch einzugehen sein wird, wirft dieser Vollzugsföderalismus vor allem ein demokratietheoretisches Problem auf: Demokratisch legitimierte Organe einer Gebietskörperschaft treten als Vollzieher von Gesetzen einer anderen Gebietskörperschaft auf, wobei für den Bürger der dadurch zwingende Vorrang der Legalitätstreue vor „demokratischen“ Einflüssen oft nicht einsichtig ist. Mit anderen Worten: Ein Bundesgesetz muß im Land/Kanton auch dann vollzogen werden, wenn es von der Bevölkerung dieser Region abgelehnt wird. Der demokratische Konflikt der Landes/Kantonsregierung zwischen Verfassungstreue (d.h. die gesetzestreue Vollziehung) und politischem Mandat (d.h. Kritik und Bekämpfung des Gesetzes) kann allenfalls durch weitere Delegation der Vollziehung an Gemeinden, Kreisen und Bezirken *abgelenkt*, nicht aber gelöst werden.

An dieser Stelle muß klar betont werden, daß der Bereich der Verwaltung ein wichtiges Richtmaß für den föderalistischen Standard eines Staates darstellt¹²⁾. Inwieweit ein Staatswesen unitarisch oder föderalistisch gegliedert ist, inwieweit föderalistische Bürgernähe oder unpersönliche, zentralistische Anonymität vorherrscht, ob der Staat dem Bürger als überschaubar und beeinflussbar erscheint oder nicht, läßt sich primär an der Verwaltungsstruktur eines Staates ablesen.

(3) Die unmittelbar den Einzelnen betreffenden Verwaltungsfunktionen haben sich zufolge der wachsenden Abhängigkeit der Gesellschaft von staatlichen Leistungen zu einem Netz von lenkenden, ordnenden und notwendige Güter bereitstellenden Maßnahmen verdichtet, die die staatsfreie Sphäre der Menschen immer mehr verkürzt. Die Staatsexpansion wird optisch dadurch zu retuschieren versucht, daß das Staatshandeln durch neue Wege, wie Subventionierung, unmittelbare Bereitstellung von Gütern, öffentliche Unternehmungen u. a. durch ein neues serviceartiges Image einen Dienstleistungscharakter anzunehmen bestrebt ist, der bürgerfreundlicher sein will. Dabei gera-

12) Dies erkannte schon 1931 FORSTHOFF mit aller Klarheit: „Die Entscheidung darüber, ob der heutige Staat noch ein Bundesstaat ist und in welchem Sinne er es ist, liegt ... auf dem Gebiete der Verwaltung“ (Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, 122).

ten aber zunehmend die Kontrollinstitutionen (Rechtsmittelinstanzen, Gerichtshöfe öffentlichen Rechts) in Bereiche der juristischen Hilflosigkeit, da diese Institutionen primär auf hoheitliche Eingriffe hin programmiert sind und gegen diese neuen Formen der daseinsvorsorgenden Eingriffe, die oft näher der ökonomischen als der rechtlichen Argumentation stehen, oft institutionell und kompetenzrechtlich bedingt nur unzureichend Schutz bieten können¹³⁾.

- bb) Die *organisatorischen Probleme* der Verwaltung stellen in gewisser Weise einen „Überbau“ der funktionalen Probleme dar. Als Folge der Aufgabenexpansion hat sich auch eine Expansion der Organisationen eingestellt, die eine Fülle von Problemen mit sich gebracht hat.

(1) War die Struktur der Verwaltungsorganisation im 19. Jahrhundert noch entsprechend den Verwaltungsaufgaben relativ klar und übersichtlich¹⁴⁾, so wuchs die Verwaltungsorganisation im 20. Jahrhundert zu einem komplexen und für den Einzelnen oft kaum mehr überschaubaren Beziehungsgefüge von Behörden, Ämtern und vielen Sondereinrichtungen. Ständig steigende Personalkosten belasten die Haushalte, was von dieser Seite her den Ruf nach Reform nicht verstummen läßt.

(2) Die Komplexität der Organisation führt zunächst zu Unüberschaubarkeit. Dies führt zur Forderung nach der Abgrenzung klarer Verantwortungsbereiche und Bürgernähe. Auch die regionalen Verwaltungen sind als solche noch keine Garantie der Bürgernähe. Servicestellen, Führer durch den bürokratischen Apparat, „Ombudsmänner“ sind Ansätze, aber noch keine Lösungen, die den Bürger mit „seiner“ Verwaltung seiner Region vertraut machen.

(3) Die Entwicklung zu Großorganisationen hat auch Probleme der Effizienz, der Kontrolle und der Beteiligung der betroffenen Bürger an der Verwaltung mit sich gebracht. Die „Verwaltung der Verwaltung“ wird zunehmend wichtiger; Planungs-, Stabs-, Organisations- und Koordinationsinstanzen, sowie vielfältige „Reformkommissionen“ existieren nur zu dem Zweck, Leistungsdefizite zu vermeiden oder zu verringern.

(4) Mit Ausnahme Südtirols kennen alle hier behandelten Regionen einen *dreistufigen* Behördenaufbau. Diese Gliederung hat sich weitgehend bewährt, stellen doch die Unter- und Mittelinstanzen wirksame Koordinationsstufen zwischen Bundes- und Landesverwaltung dar. Doch setzen gerade hier die or-

13) Als Beispiele seien nur die Probleme einer Nichtgewährung einer Subvention oder raumplanerische Betriebsansiedlungsprogramme genannt.

14) Siehe etwa für *Tirol*: GUMPLOWICZ/BISCHOFF, Das österreichische Staatsrecht, 3. Aufl. 1907; für *Bayern*: SEYSEL/PILOTH, Bayerisches Staatsrecht, 3. Aufl. 1913; SNELL, Handbuch des schweizerischen Staatsrechts, Bd 2, 1844.

organisatorischen Probleme des Vollzugsföderalismus ein. Bezirke, Kreise, Gemeinden stellen die bürgernächsten Organisationsformen dar. Hier findet sich jedoch am stärksten die Diskrepanz zwischen bürgernaher demokratischer Legitimation und Einbindung in ein hierarchisches Weisungs- und Aufsichtsgefüge, zwischen qualitativem Aufgabenbereich und quantitativer Finanzausstattung, zwischen der Stellung eines Teiles einer Verwaltungsfunktion (und dem Zwang zur Koordination) und den Wünschen nach Selbständigkeit, Autonomie und innerregionaler Differenzierung.

(5) In untrennbarem Zusammenhang mit den Problemen der Verwaltungsreform steht die *Föderalismusreform*. Die Verknüpfung des Ausbaues des Regionalismus mit der Neuordnung bzw. Anpassung der Verwaltungsorganisation ist unabdingbare Voraussetzung dafür, daß die regionalistische Dimension der Staatlichkeit, nämlich die menschengerechte Ordnung durch Harmonisierung von Raum und demokratischem Gemeinwesen, zu ihrer für den Menschen besten Ausbildung gelangen kann.

b) *Tirol*

Eine rechtspolitische Würdigung der Verwaltungsstruktur Tirols kann nur im Zusammenhang mit der österreichischen bundesstaatlichen Verwaltung überhaupt erfolgen. Denn die Organisationsgewalt des Landes(verfassungs-)gesetzgebers ist auch in Bezug auf die Verwaltung stark durch Bundesverfassungsrecht determiniert.

Die Verwaltung des österreichischen Bundesstaates reicht in ihrer Organisationsstruktur zurück in die Monarchie. Ihre heutige Charakteristik erreichte sie vor allem durch die große Staats- und Verwaltungsreform des Jahres 1925¹⁵⁾, wodurch das heute charakteristische Merkmal der bundesstaatlichen Verwaltung, die „*allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern*“ geschaffen wurde¹⁶⁾. Die österreichische Verwaltung ist noch heute von diesem großartigen Reformwerk des Jahres 1925 geprägt; verständlicherweise erscheint an diesem Grundkonzept und seinen einzelnen Einrichtungen heute manches überholt bzw. nur historisch verständlich und ruft, gerade unter den hier vertretenen Gesichtspunkten, nach Reformen.

Im folgenden soll dargelegt werden, wie sehr gerade eine Bewertung der österreichischen Verwaltungsstruktur unter modernen *föderalistischen Gesichtspunkten* heute zu kritischen Feststellungen und Reformvorstellungen führen muß.

15) Siehe dazu ADAMOVICH/FROELICH, Die Novellen zur Bundesverfassung (1926) und MANNLICHER, Die österreichische Verwaltungsreform des Jahres 1925, ZÖR 1926, 228 ff.

16) Vgl § 8 Abs 5 ÜG 1920 idF BGBl 1925/269.

(1) Die Verwaltungsorganisation der Länder wurde durch den Bundesverfassungsgesetzgeber in einem Ausmaß determiniert, daß für die landesrechtliche Ausgestaltung der Verwaltungsstruktur kaum mehr Raum bleibt. Zwar haben die Länder im Rahmen ihrer *Verfassungsautonomie* theoretisch die *Organisationsgewalt* zur Ausgestaltung der Landesverwaltung, allein durch Bundesverfassungsrecht ist das System des Verwaltungsaufbaues zwingend vorgeschrieben. So können Landesgesetze dieses Systems *ausfüllen*, für eine selbständige Systemgestaltung nach regionalen Erfordernissen bleibt aber so gut wie kein Raum. Insbesondere die erwähnte Übergangsnovelle (BGBl 1925/269) und das BVG über die Ämter der Landesregierung (BGBl 1925/289) sind mit den heutigen Vorstellungen von Verfassungsautonomie und Organisationsgewalt¹⁷⁾ nicht vereinbar.

(2) Die Kompetenzverteilung ist auch im Bereich der Verwaltung überaus bundeslastig¹⁸⁾. Daher kommt der Organisationsform der Bundesvollziehung in den Ländern größte Bedeutung zu. Das System der *mittelbaren Bundesverwaltung* (Art 102 B-VG) — einst als große Errungenschaft des Bundesstaates gefeiert — ist aber mit den heutigen Vorstellungen eines demokratischen Bundesstaates nur schwer vereinbar. Dieses System, das eine Form der *Dezentralisation* darstellt, ist durch eine personelle Identität von funktional getrennten Bundes- und Landesorganen gekennzeichnet. Das System der mittelbaren Bundesverwaltung kann zwar die „Doppelgeleisigkeit der Verwaltung“ vermeiden, ist jedoch der landeseigenen Verwaltung in vielem unterlegen: Die für den Bürger oft schwer einsichtige Weisungsgebundenheit gegenüber den Ministern bei gleichzeitigem Ausschluß von Rechtsmitteln an diese¹⁹⁾, die fehlende bzw. drastisch reduzierte Kontrolle durch den Landtag und die nur theoretische Kontrollmöglichkeit durch den Nationalrat²⁰⁾, und schließlich die für den juristischen Laien kaum verständliche Unterscheidung von „Funktion“ (Bund) und „Organisation“ (Land), die dieser Konstruktion zugrundeliegt. Die mittelbare Bundesverwaltung entspricht viel eher der Staatsform des dezentralisierten Einheitsstaates als der des föderalistischen Staates. Der österreichische *Landeshauptmann* nimmt dadurch deutliche Züge des *Präfekten*, *Regierungskommissars* bzw. *Landesstatthalters* (Gouverneurs) an²¹⁾.

17) Siehe BGBl 1925/269; 1925/289 und dazu grundsätzlich PERNTHALER, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, ZÖR 1969, 365 ff; ERMA-CORA, Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958) 191 ff; MATZKA, Organisationskreation in der österreichischen Verwaltungsrechtsordnung, JBl 1980, 505 ff.

18) Siehe Art 10 B-VG.

19) Vgl Art 103 Abs 4 B-VG idF BGBl 1974/444.

20) Siehe die kritischen Ausführungen bei MORSCHER, Die parlamentarische Interpellation (1973) 426.

21) Vor allem: Zentrale Weisungsgebundenheit, regionale Unverantwortlichkeit für die Verwaltungsführung, zentrale Besoldungen, Pensionierung, Dienstwagen, Vertreter der Zentrale bei Angelobungen, Ehrungen usw.

(3) Neben der mittelbaren Bundesverwaltung besteht noch eine stark ausgebaut *unmittelbare Bundesverwaltung* in Form von unmittelbaren Ministerialzuständigkeiten und nachgeordneten Bundesorganen. Dieses System, das allen föderalistischen Bestrebungen geradezu entgegenarbeitet, wird in der Verfassungswirklichkeit weiter ausgebaut und umfaßt insbesondere im Hinblick auf die neueren Entwicklungen wichtige Bereiche (z.B. Energieversorgung, Viehwirtschaft, Marktordnung, Preisregelung, Sparkassen- und Bankaufsicht, Berufsausbildung, Datenschutz, geplant: Umweltschutz, Katastrophenbekämpfung usw.). Diese Entwicklung wird durch die relativ einfache Verfügbarkeit der Verfassung ermöglicht, sodaß durch Kompetenzklauseln am Beginn der *Materiengesetze* gleichzeitig unschwer auch die ein Ordnungssystem konstituierende Verfassungsvorschrift des Art 102 Abs 2 B-VG Schritt für Schritt ausgehöhlt werden kann.

(4) Dies betrifft besonders den Bereich der *Polizeiverwaltung*. Die Länder sind bei allen Verwaltungstätigkeiten, die die Beziehung der fast ausschließlich in Bundeszuständigkeit stehenden *Wachkörper* („Exekutive“) erfordern, auf die Zustimmung der Bundesregierung angewiesen, um sich polizeilicher Organe bedienen zu können. Ein eigenständiges politisches System der Landesverwaltung ohne selbständige Landesexekutive ist aber nicht möglich. Die *Sicherheitsverwaltung* im engeren Sinne („Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit“) ist — mit Ausnahme der bedeutungslosen Gemeindepolizei — sachlich und organisatorisch völlig zentralisiert²²⁾.

(5) Ein weiteres Charakteristikum der österreichischen Verwaltungsstruktur ist die starke Ausprägung der *Privatwirtschaftsverwaltung* und der *Förderungstätigkeit* der Gebietskörperschaften. Dabei ergeben sich eine Reihe von eigen tümlichen Besonderheiten der Verwaltung.

Zunächst ist auf die *Kompetenzneutralität* der Privatwirtschaftsverwaltung zu verweisen. Dies hat einerseits die Wirkung, daß die Länder überhaupt erst eine rechtliche Grundlage für viele regional bedeutsame Maßnahmen haben²³⁾, die ihnen auf Grund der Kompetenzverteilung in hoheitlicher Besorgung verschlossen wären. Andererseits eröffnet Art 17 B-VG auch dem Bund die Möglichkeit, privatwirtschaftlich in Bereichen tätig zu werden, die kompetenzrechtlich den Ländern zugewiesen sind. Nun erlauben die besseren finanziellen Möglichkeiten dem Bund eine umfangreichere Privatwirtschafts- und Förderungstätigkeit als den Ländern: Zunächst verschafft sich der Bund im Rahmen des Finanzausgleiches ein Übergewicht an finanziellen Mitteln, was sowohl

22) Einführung der sog. „Sicherheitsdirektionen“ mit den Befugnissen der ehemaligen „Reichsstathalter“ der nationalsozialistischen Zeit an Stelle der „mittelbaren Bundesverwaltung“ durch das BehördenüberleitungsG 1945 idF des BVG BGBl Nr. 142/1946.

23) Zur Bundeslastigkeit der österreichischen Kompetenzstruktur siehe oben Teil B, „Tirol“, II.1., Teil C. I.

durch die verfassungsrechtliche Monopolstellung des Bundes beim Erlass der Finanzausgleichsgesetze als auch durch das Fehlen objektiver Kriterien für die Zuweisung von Mitteln für die Privatwirtschaftsverwaltung möglich ist²⁴⁾. Die Gewährung von Zuschüssen und Zuweisungen im Rahmen der Förderungs- und Vergabeverwaltung erfolgt meist unter *Auflagen* und *Bedingungen*, wodurch der Bund langfristig eine zentrale Planungs- und Anordnungsbefugnis in der betreffenden Angelegenheit — Landeszuständigkeit! — verschafft. Dies wird durch sog. „Selbstbindungsgesetze“²⁵⁾ strukturell untermauert. Ist der Bund eine gewisse Zeit privatwirtschaftlich in einer Landeskompetenz tätig, wird der Ruf nach einer Bundeskompetenzbegründung laut, um im Interesse des Rechtsstaatsprinzips (Verfahrensregelungen, Rechtsschutz, Anspruchsdurchsetzungsmöglichkeiten usw.) hoheitlich tätig werden zu können. Die strukturell schwache Stellung der Länder ist durch die Förderungsverwaltung des Bundes sohin weiter gefährdet.

Die Privatwirtschafts- und Förderungsverwaltung des Bundes und der Länder erfolgt häufig in *kooperativen Formen*, wie gemeinsame Finanzierung von Projekten in Form von Gesellschaften, Fonds usw., die Landes-Vorfinanzierung von Bundesvorhaben, zweckgebundene Zuschüsse des Bundes, gekoppelte Bundes-Landes-Gemeindeförderung usw. Diese Kooperation der Länder mit dem Bund ist eine zwischen ungleichen Partnern. Der rechtlich und finanziell bessergestellte Bund kann durch Richtlinien, Bedingungen, Zielvorgaben usw. als finanzielle Kontroll- und Planungsinstanz in die Landes- und Gemeindeverwaltung einbrechen.

Dies gilt besonders für den Bereich der sog. „*Auftragsverwaltung*“, eine besondere Form der vom Bund an das Land *delegierten Privatwirtschaftsverwaltung*. Die gänzlich unbefriedigende Rechtslage des Art 104 Abs 2 B-VG ist eine wichtige Einbruchsstelle für besondere Weisungen, Kontrolle und anderen Aufsichtsmaßnahmen des Bundes in die Landesverwaltung. Dieses rechtlich in keiner Weise verbindlich geregelte System der „Auftragsverwaltung“ muß als einer der (praktisch wichtigsten) „*föderalistischen Schandflecken*“ der österreichischen Verwaltungsorganisation bezeichnet werden.

Die ausgeprägte Privatwirtschaftstätigkeit der Verwaltung zeigt sich auch in der Fülle von staatlichen Wirtschaftsbetrieben²⁶⁾. Das System der *öffentlichen Unternehmung* ist in Österreich besonders prägnant ausgebaut und umfaßt beina-

24) Siehe Teil C., IV., dieser Untersuchung.

25) Vgl. etwa das Bundes-SportförderungsgG, BGBl 1970/2; das G über die Erwachsenenbildung, BGBl 1972/171; das BG, mit dem der Nationalfonds zur besonderen Hilfe für Behinderte errichtet wird, BGBl 1981/259 u.v.a.; dazu WENGER, Zur Problematik der österreichischen „Selbstbindungsgesetze“, FS Korinek (1972) 189 ff.

26) Vor allem herbeigeführt durch die beiden „Verstaatlichungsgesetze“, BGBl Nr. 168/1946 und 81/1947 und ihre Konzernunternehmen, die Verstaatlichung des deutschen Eigentums im StV von 1955, die staatlichen Monopole und Bundesbetriebe, die kommunalen Versorgungsunternehmen u.v.a.

he alle Wirtschaftsbereiche. Vor allem die Bundes-, aber auch die Gemeindebetriebe stehen wegen ihrer stark defizitären Ausrichtung im Zielfeuer der öffentlichen Kritik und der Forderung nach „(Re-)Privatisierung“²⁷⁾. Der Unternehmensbereich des Landes umfaßt vor allem Elektrizität (TIWAG), die Beteiligung an Banken, Straßenbau- und -erhaltungsgesellschaften. Anders als bei Bund und Gemeinden kann die ökonomische Erfolgsbilanz der Landesunternehmen im allgemeinen allerdings positiv beurteilt werden.

(6) Anders als die meisten bundesstaatlichen Systeme kennt die österreichische Bundesstaatsrechtsordnung *keine Landesverwaltungsgerichte*. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit — auch in Form der Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit des VfGH — ist für Bund und Länder eine „gemeinsame“. Diese zentrale, als „bundesstaatliches Klammerorgan“ konstruierte Verwaltungsgerichtsbarkeit — eine bundesstaatliche Anomalie — hat in jahrzehntelanger Praxis zwar dem Rechtsstaatsprinzip nicht hoch genug einzuschätzende Dienste geleistet, dem bundesstaatlichen Prinzip jedoch nicht in gleicher Weise gedient: In subtiler Kleinarbeit wurde ein Judikatorsystem entwickelt, das — oft im Detail nicht erkennbar — eine *Unitarisierung der Landesrechtsordnungen* bewirkt hat, die das Entstehen von regionalen Besonderheiten in der Verwaltungsrechtspraxis von vornherein ausgeschlossen hat. Das österreichische Verfassungssystem hat durch diese Anordnung der Rechtskontrolle durch zentrale Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts seinen Beitrag zur Entwicklung des „*unitarischen Bundesstaates*“ schon im B-VG angelegt. Zwar weist die Theorie von den „Klammerorganen“, also der kooperativen Organe im Sinne der Lehre vom kooperativen Bundesstaat²⁸⁾ auf eine Reihe föderalistischer Sachverhalte hin (Koordination bei der Lösung komplexer Aufgaben, Wahrung des bundesstaatlichen Interessensgefüges usw.), allein die Analyse der alltäglichen Praxis der Verwaltungsgerichtsbarkeit zeigt, daß das dem Bundesstaat immanente Wertgefüge der *Wahrung regionaler Besonderheiten* keine Chance hat, einen Niederschlag im Verwaltungsrechtsbereich zu finden. Hier wird — aus methodischen Gründen, deren Erörterung hier nicht vorgenommen werden kann — der Primat des Gesetzes überbetont, die Bedeutung des Entscheidungs- und Begründungsstils der Verwaltung als Mitgestalter der Rechtsordnung verkannt. Denn es sind gerade die von „regionalen“ Verwaltungsbehörden erlassenen Verwaltungsentschei-

27) Siehe MORSCHER, Staatstheoretische und verfassungsrechtliche Aspekte der (Re-)Privatisierung öffentlicher Unternehmen, ÖJZ 1979, 141 ff.

28) Siehe LOEBENSTEIN, Verwaltungsgerichtsbarkeit - Föderalismus, in: FS 100 Jahre VfGH (1976) 241 ff., der — als Präsident des VfGH wohl auch aus Loyalitätsgründen — die Konzeption der zentralen Verwaltungsgerichtsbarkeit verteidigt, Landesverwaltungsgerichte als „falsch verstandenen Föderalismus“ (272), demokratisch bedenklich (275) usw. ablehnt, im übrigen aber die Konzeption als verfassungsrechtlich versteinert und damit als so gut wie unabänderlich darstellt. Auf das föderalistische Wertaxiom der *regionalen Verschiedenheiten* und ihrer — auch im rechtlichen Bereich — notwendigen Bewahrung wird nicht eingegangen.

de, die eine Berücksichtigung lokaler und regionaler Eigenarten vornehmen und so die föderalistische Alltagsarbeit leisten. Daß für *eine* zentrale Kontrollinstanz, die für alle Verwaltungsakte schlechthin zuständig ist, die gleichförmige Verwirklichung des Legalitätsprinzips die einzige Möglichkeit der Bewältigung ihrer Aufgabe darstellt, ergibt sich aus seinem verfassungsgesetzlichen Auftrag („Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung“ — Art 129 B-VG). Die vom VwGH vorbildlich bewahrte Legalität der Verwaltung hat sohin auf Grund der zentralistischen Konstruktion ein Defizit an rechtlichen Ausprägungen föderalistischer Vielfalt im Verwaltungsbereich bewirkt: Denn jede „oberstgerichtliche“ Judikatur, die das Legalitätsprinzip handhabt, bedarf dazu eines abgesicherten und auch alle zu behandelnden Rechtsbereiche *gleichmäßig* absichernden Instrumentarismus an Interpretationstopois und Entscheidungskriterien²⁹⁾. Je *strenger*, d.h. je gleichmäßiger das Legalitätsprinzip von der entscheidenden Instanz verwirklicht wird, umso regelmäßiger müssen auch die Interpretationskriterien auf alle gleichartigen Rechtsfälle angewendet werden. Bei *einer* zentralen Verwaltungsgerichtsbarkeit führt dies zweifellos zu einer gleichmäßigen — und eben oft gleichförmigen! — Auslegung der Landesrechtsordnung, wobei die interpretativ entwickelten ungeschriebenen Rechtsgrundsätze und -begriffe in einzelnen Materien (z.B. Bau-, Jagd-, Raumordnungsrecht usw.) geradezu eine Quelle von Landesrechtsvereinheitlichung darstellen.

Nun haben die Länder diesem bundesstaatlichen Manko dadurch zu begegnen versucht, daß sie die Möglichkeit, autonome Verwaltungsorgane, sog. „Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag“ (Art 133 Z 4 B-VG), einzurichten genutzt haben. Die Kontrolle der Entscheidungen dieser Organe unterliegt nur ausnahmsweise dem VwGH. Gerade aber diese Kollegialorgane, deren angemessener rechtsstaatlicher Standard im allgemeinen heute anerkannt ist³⁰⁾, können einen Ansatz für eine Landesverwaltungsgerichtsbarkeit bilden³¹⁾. Es existiert zwar bisher noch keine Untersuchung über den tatsächlichen Unterschied im Entscheidungsstil zwischen solchen Kollegialbehörden und dem VwGH unter föderalistischen Aspekten, doch liegt im System der „Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag“ zweifellos ein Ansatz einer institutionell auszubauenden Verbindung von rechtsstaatlichen Verfahrens- und Entscheidungsgarantien mit der Anerkennung eines regional-bezogenen Entscheidungsstils und Entscheidungsinhaltes der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

-
- 29) Zur Bedeutung des richterlichen Entscheidungsstils für die Praxis der Rechtsentwicklung siehe PERNTHALER/PALLWEIN-PRETTNER, Die Entscheidungsbegründung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, in: SPRUNG/KÖNIG (Hg), Die Entscheidungsbegründung in europäischen Verfahrensrechten und im Verfahren vor internationalen Gerichten (1974) 199 ff.
 - 30) Siehe das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 16.7.1971 (sog. „*Ringelsen-Fall*“), abgedruckt im Bd 3 der von GOLSONG/PETZOLD/FURRER hg. deutschen Übersetzung der Entscheidungen (1976) 62 ff sowie die Erkenntnisse des VfGH Slg. 7099/1973 und 7284/1974.
 - 31) Siehe die eingehende Würdigung von PERNTHALER, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag (1977).

c) *Südtirol*

Die Verwaltung Südtirols muß in Zusammenhang mit der Entwicklung der Autonomie und der Erfüllung des Pakets beurteilt werden. Die schrittweise Erfüllung des Pakets brachte eine große Anzahl neuer Verwaltungsbefugnisse mit sich, deren organisatorische und funktionale Bewältigung große Probleme aufwarfen — und immer noch aufwerfen. Südtirols Verwaltung weist eine Reihe von politischen Eigenarten und staatsrechtlichen Besonderheiten auf, die einerseits in der italienischen Verfassungstradition fußen, andererseits als Ausdruck der spezifischen kulturellen und auch politischen Eigenständigkeit der deutschsprachigen Mehrheit in ihrem Verhältnis zu den anderen ethnischen Gruppen in der Provinz zu betrachten sind.

(1) Die *Sachbereiche*, die die Verwaltung der Provinz umfaßt, erstrecken sich zum überwiegenden Teil auf Gebiete, die auch in die (primäre oder sekundäre) Gesetzgebungskompetenz der Provinz fallen. Demgegenüber kommen der Verwaltung nur in geringem Maße Befugnisse der *übertragenen Staatsverwaltung* zu. Polizei und öffentliche Ordnung, Verkehr, Zivilrecht, Ausländerrecht, Staatsbürgerschafts- und Personenstandswesen und viele andere Bereiche, in denen ausschließliche staatliche Gesetzgebungskompetenzen bestehen, werden in unmittelbarer Staatsverwaltung geführt. Der in den bundesstaatlichen Verwaltungsordnungen anzutreffende Trend zum „Vollzugsföderalismus“ ist in Südtirol nicht spürbar. Dies hat den Verwaltungsapparat bisher auch von einer allzugroßen Aufblähung bewahrt³²⁾.

(2) Der Grundzug von Südtirols Verwaltung ist der einer *Förderungsverwaltung*. Die bedeutsamen Kompetenzen der Provinz (mit Ausnahme der Schulverwaltung) werden nicht sosehr durch Hoheitsakte (Bescheid, Weisungen, zwangsbewehrte Aufsicht usw.) administriert, sondern durch die Instrumentarien der Leistungsverwaltung. Daseinsvorsorge in Form der Bereitstellung von Einrichtungen, Sozialverwaltung, Vergabe von Subventionen und Aufträgen sind die auffallendsten Handlungsformen der autonomen Verwaltung³³⁾.

(3) Die autonome Verwaltung Südtirols liegt nicht nur in der formaljuristischen Zurechenbarkeit, sondern auch in der realen Verwaltungsführung schwergewichtig in den Händen der Landesregierung. Dadurch entstand eine „Allzuständigkeit der Politiker“³⁴⁾. Die Landesräte (Assessoren) leiden unter extremer Arbeitsüberlastung, was Ansätze zu informaler und oft ungleichmäßi-

32) MORSCHER, Südtirols Verwaltung 1975, 9: „Der Größenordnung wegen handelt es sich bei der Südtiroler Verwaltung um einen relativ überschaubaren Komplex, an welchem Verwaltungsprobleme besonders deutlich sichtbar gemacht (und auch gelöst) werden könnten“. An diesem Befund kann auch heute noch festgehalten werden.

33) Siehe dazu die Maßnahmenkataloge im Landesentwicklungsprogramm I und II 1980 — 1982 (hg. von der Südtiroler Landesregierung).

34) So KLECATSKY-WIMMER, Verwaltungsreform in Südtirol, FS v.d.Heydte (1977) 283.

ger Delegation darstellt, die weder einer gleichmäßigen Effizienz noch der Forderung nach Transparenz entgegenkommen. Diese Gefahr wurde allerdings erkannt und im Zuge der Verwaltungsreform wurde nunmehr die Verwaltungsführung auf eine neue, den expandierenden Aufgaben Rechnung tragende Basis gestellt (siehe unten bei Punkt 2.c. dieses Abschnitts).

(4) Die gesamte Verwaltungsorganisation Südtirols ist nach dem *Prinzip des ethnischen Proporz* aufgebaut. Bei der Verwirklichung dieser, einen zentralen Bestandteil der Südtiroler Autonomie bildenden Art der Stellenbesetzung ergeben sich schwierige Probleme. Zunächst ist die zahlenmäßige Ausgestaltung des Stellenproporz von Bestand und Veränderungen im Bestand der Volksgruppen abhängig, was bei der Besetzung zu Schwierigkeiten führt³⁵⁾. Die deutsch- und ladinischsprachige Bevölkerung war über 50 Jahre vom Staatsdienst so gut wie ausgeschlossen, was zu einer strukturellen Dominanz des „Italienischen“ im Staatsdienst führte. Die Spuren dieser Vergangenheit sind heute zwar nicht mehr so scharf ausgeprägt, doch stellt die Besetzung der Dienststellen nach ethnischen Gesichtspunkten immer noch ein schwer zu erfüllendes Postulat dar.³⁶⁾

(5) Südtirols Verwaltung ist eine „junge“ Verwaltung, die in vielen Bereichen noch mit Anfangsschwierigkeiten zu kämpfen hat. Eine abschließende Würdigung ist weder im Bereich der Organisation noch in dem der Funktionen möglich, zumal ja auch noch eine Reihe von Durchführungsbestimmungen fehlen. Vor allem die immer noch nicht erfolgte Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit bedeutet ein Defizit an autonomer rechtsstaatlicher Kontrolle der Südtiroler Verwaltung³⁷⁾.

d) *Bayern*

Die starke Stellung der Länder auf dem Gebiete der Verwaltung hat eine weit zurückreichende Tradition und wurde vom GG — gleichsam als Reaktion auf die „Verreichlichung“ der Verwaltung durch den Nationalsozialismus — in grundsätzlicher Weise verfassungsrechtlich verankert (Art 83 GG).

Der starken Stellung der Verwaltung entspricht auch eine ausgebaute Organisation der Landesverwaltung, die dreistufig gegliedert ist. Hinzu kommen eine Reihe von Sonderbehörden sowie ein enges Netz von administrativ-rechtlichen Kooperations- und Koordinationsinstrumenten horizontaler (Land - Land) und vertikaler (Land - Bund) Art.

35) Eine ausführliche Analyse der Ursachen des Bewerber mangels findet sich bei PETERLINI, Der ethnische Proporz in Südtirol (1980) 152 ff.

36) Inwieweit sich an diesen Aussagen durch die Volkszählungsergebnisse vom Herbst 1981, die einen Rückgang der italienischen Volksgruppe ausweisen, wesentliches geändert hat, kann noch nicht abgeschätzt werden.

37) Zu diesem Problemreich siehe RIZ, Probleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Region Trentino - Südtirol, FS Klecatsky (1980) 809 ff.

Eine kritische Beleuchtung der bayerischen Verwaltung kann nur im Zusammenhang mit der bundesstaatlichen Konzeption der Verwaltungsordnung des Grundgesetzes geschehen.

Ein wesentlicher Bereich der *funktionalen* Probleme der Verwaltung wurde schon im allgemeinen Teil (siehe Punkt II.1.a.aa. dieses Abschnittes) erörtert. Es sollen jedoch einige wesentliche föderalistische Probleme Bayerns kurz aufgeworfen werden:

(1) Besonders gravierend in der deutschen Bundesstaatsordnung ist das System des *Vollzugsföderalismus*. Die Länder verwalten mehr Bundesgesetze als Landesgesetze. Dieses Bild — eine Trendumkehr ist nicht zu erwarten — wird in der Theorie gerne als die „goldene Mitte zwischen ortsnaher, eigenverantwortlicher Gesetzesvollziehung und notwendiger zentraler Steuerung“ dargestellt³⁸⁾. Diese landeseigene Ausführung von Bundesgesetzen stellt sich von einer kritischeren und staatsrechtlich nüchteren Betrachtungsweise als „*körper-schaftlich dezentralisierte Bundesverwaltung*“³⁹⁾ dar, da eine Reihe von Möglichkeiten der Mitgestaltung dieser Verwaltungsform durch den Bund gegeben ist (Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften, Bundesaufsicht sowie die Möglichkeit der Erteilung von Einzelweisungen nach besonderer gesetzlicher Vorschrift). Es sind aber gerade diese Ingerenzbefugnisse, die die Ausrichtung der Verwaltungspraxis auf einen bundeseinheitlichen Standard bewirken und so den föderalistischen Anspruch letztlich wieder gravierend schmälern.

Daß die hier gemachten Einwände im Bereich der *Bundesauftragsverwaltung* in verstärktem Maße gelten, versteht sich von selbst.

(2) Wichtige Bereiche der Verwaltung, sowohl in Bereichen der Bundes- als auch der Landesgesetzgebungskompetenz, wurden durch die Instrumente des kooperativen Föderalismus durch die Länder selbst unitarisiert. Gerade auf der Ebene der Verwaltung zeigten sich in aller Deutlichkeit die Probleme des kooperativen Bundesstaates, zumal hier der Wert des Föderalismus vom Bürger täglich und hautnah erfahren werden kann. Die Entwicklung der Verwaltungspraxis bewirkte unter der Herrschaft des Grundgesetzes eine Transformation des „klassischen“, auf der Länderselbständigkeit und der Divergenz gliedstaatlicher Tätigkeit aufbauenden Bundesstaates, in einen kooperativen, dh konkret: durch vielfältige politische und rechtliche Verflechtungen der bundesstaatlichen Ebenen charakterisierten Planungs- und Verwaltungsverbund. Verwaltungsabkommen, gemeinsam errichtete Verwaltungsorgane mit Hoheitsbefugnissen, Konferenzen von Entscheidungsträgern der Verwaltung, Bund-Länder-Ausschüsse u.a.m. haben zu einer Gleichschaltung der funktionalen und organisatorischen Struktur der Länderverwaltungen geführt. Zwar bleibt die *juristische Möglichkeit* der Eigenständigkeit gewahrt, doch läßt die *politische*

38) OSSENBÜHL, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz (1968) 363.

39) So KLEIN, Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (1961) 129.

Wirklichkeit mit ihrem Trend zur „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ der Verwaltung nur wenig Raum, föderalistische Eigenständigkeit auch tatsächlich zu verwirklichen. Zu eng ist die Determinierung der Einzelentscheidung durch heterogene⁴⁰⁾ Rahmenpläne, koordinierte Verwaltungsvorschriften, bindende Beschlüsse von Konferenzen oberster Organe selbst über formale Erledigungsfragen von Verwaltungsangelegenheiten.

(3) Dieser, von der Überzeugung des Wertes der föderalistischen Eigenständigkeit und Besonderheit aus kritisierte Zustand der Verwaltung betrifft zwangsläufig auch die bayerische Staatspraxis. Allerdings zeigt sich in Bayern ein, in Deutschland oft als Anachronismus belächelter Hang zur Eigenständigkeit, der auch in der Verwaltungsrechtspflege seinen Ausdruck findet. Das jahrhundertalte Selbstverständnis Bayerns als selbständiger Staat spiegelt sich in einer gewissen Beharrlichkeit wider, die auf Erhaltung der kulturellen Eigenarten auch — und gerade — im Bereich der Verwaltung gerichtet ist. Dabei leisten gerade die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, der *bayerische Verfassungsgerichtshof* und der *bayerische Verwaltungsgerichtshof* einen nicht hoch genug einzuschätzenden Beitrag. Es zeigt sich hier mit aller Deutlichkeit, daß die Einrichtung einer Landesverfassungs- und Landesverwaltungsgerichtsbarkeit die Eigenständigkeit regionaler Rechtsordnungen nicht nur — im Bereich des noch Möglichen — zu wahren, sondern auch weiterzuentwickeln vermag.

(4) Der Föderalismus des Grundgesetzes trägt im organisatorischen Bereich der wachsenden Bedeutung exekutiver, planend-administrativer und bürokratischer Institutionen Rechnung. Dies zeigt sich besonders deutlich beim *Bundesrat*, der sich aus den Mitgliedern der Landesregierung zusammensetzt. In den Ausschüssen ist die Vertretung der Regierungsmitglieder durch Ministerialbeamte zur Regel geworden. Diese Zusammensetzung weist eine starke Ausrichtung des deutschen Föderalismus auf die Bedeutung der Landesverwaltung auf. Durch die Einbeziehung der Führungsorgane der Landesverwaltung werden die bürokratischen Probleme politischer Parlamentsentscheidungen wesentlich aufgewertet, was dem Bundesrat zwar einerseits oft den Vorwurf des bürokratischen Konservatismus eingetragen hat, andererseits jedoch oft eine wesentliche Steigerung bürokratischer Effizienz bei der Gesetzesvollziehung bedingen kann⁴¹⁾.

(5) Die Diskussion um die Neugliederung des Bundesgebietes, die nunmehr weitgehend verstummt ist, bewirkte indirekt eine Verlebendigung der Diskussion um die Neugliederung des Landesgebietes. Durch die Gebietsreform des

40) Daß kooperatives Zusammenwirken bei der Vereinheitlichung einer Materie oder eines verfahrensmäßigen Vorgehens *demokratischer* ist als einseitige Anordnung, ändert nichts daran, daß die kooperative Lösung zwar mitbestimmt, aber eben nicht mehr selbstbestimmt ist.

41) Zur Bedeutung des Bundesrates für die Verwaltung siehe WEBER, Kriterien des Bundesstaates (1980) 158 ff.

Jahres 1972 wurde eine neue Kreiseinteilung vorgenommen, die sich bisher gut bewährt hat. Überhaupt ist der dreistufige kommunale Aufbau Bayerns mit gutausgebauter Selbstverwaltung eine konsequente Verwirklichung des föderalistischen Subsidiaritätsprinzips. Es zeigt sich dabei, daß ein Teil der bundesstaatlichen Unitarisierungstendenzen der Verwaltung, das auch das Bestreben nach Bürgernähe behindert, durch diese gut ausgebaute, demokratisch legitimierte Selbstverwaltungsorganisation wenigstens zum Teil ausgeglichen wird.

e) *Graubünden*

Die Verwaltung des Kantons Graubünden weist gegenüber den anderen hier behandelten Regionen eine Reihe von Eigenheiten auf, die nur aus der historischen Rolle Graubündens als Teil der schweizerischen Eidgenossenschaft erklärbar sind:

(1) Ein beherrschender Grundzug der Verwaltung Graubündens ist die demokratische Struktur. Nicht nur die Kantonsregierung, auch eine Reihe von anderen Exekutivorganen sind *unmittelbar* demokratisch legitimiert^{41a)}. Das demokratische Element zeigt sich auch darin, daß die wichtigen „Verwaltungsvorhaben“ (im juristischen Sinn) vom Parlament und vom Volk entschieden werden. Diese demokratische Durchdringung, die in ihren Ausmaßen kein Gegenstück in einer anderen der hier behandelten Verfassungsordnungen aufweist, wird unterschiedlich beurteilt. Während einzelne Kritiker durch die besonders weitreichenden Volksrechte die Effizienz der Verwaltung und vor allem den nötigen Handlungsspielraum der Planungsverwaltung gefährdet sehen, sind es für andere Kritiker gerade die Volksrechte in der Verwaltung das Instrument, die Bürgernähe zu gewährleisten und die Verwaltung auf ein Ausmaß zu reduzieren, das viele Probleme der Aufblähung der Verwaltung gar nicht erst entstehen läßt.

(2) In Verbindung mit der demokratischen Struktur der Bündner Verwaltung ist auch ihr *dezentralisierter Charakter* zu sehen. Der ohnehin kleinräumige Kanton ist in eine Reihe von autonomen Selbstverwaltungskörpern — Kreise und Gemeinden — gegliedert, die ihrerseits im Rahmen der Kantonsverfassung weitgehende legislative und administrative, aber auch politische Autonomie besitzen⁴²⁾. Diese stufenweise Autonomie ist demokratisch ausgestaltet und bietet ein Bild bürgernaher Vielfalt. Durch die permanente demokratische Kontrolle der Verwaltung in allen Stufen ihrer Organisation konnte eine gewisse Einfachheit der Administration erhalten bleiben, die — vergleicht man Graubündens Verwaltung etwa mit den zentralistischen, aufgeblähten Apparaten industrialisierter Flächenstaaten — geradezu „altmodisch“ wirkt.

41a) Siehe Teil B. „Graubünden“, II.2.B. und 3.B. dieser Untersuchung.

42) Zur faktischen Selbständigkeit nachgeordneter Verwaltungsstellen gegenüber der übergeordneten Regierung siehe HANGARTNER, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Bd I (1980) 149.

Die weitgehende Autonomie der unteren Verwaltungsebenen hat zwar auch in Graubünden Koordinations- und Aufsichtsinstrumente rechtlicher Natur notwendig gemacht (Instanzenzüge und -verbindungen, Aufsichtsmittel, Rahmenpläne usw.), doch bleibt die Verwaltung in ihren wesentlichsten Bereichen in Bürgernähe. Der demokratische Bezug hat die, in sozialen und technischen „Sachzwängen“ wurzelnden Unitarisierungstendenzen bremsen können.

(3) Eine Eigenart der kantonalen Verwaltung besteht in einer, gegenüber den anderen hier untersuchten Verfassungsordnungen abweichenden Form der Gewaltenteilung. Die Justiz entspricht in Struktur und Funktion weitgehend dem mitteleuropäischen Modell⁴³⁾. Hingegen ist die Trennung Gesetzgebung-Verwaltung zugunsten der demokratischen Komponente nicht nach juristisch-systematischen Gesichtspunkten, sondern nach der politischen und finanziellen Bedeutung der Angelegenheiten gezogen. So erfüllen die parlamentarischen Institutionen zum Teil recht weitgehende Regierungs- und Verwaltungsaufgaben, sodaß ein Teil der rechtlichen und politischen Gewalt, welche anderswo bei den Verwaltungsinstitutionen angesiedelt ist, hier bei der Volksvertretung, zum Teil auch in den Institutionen der direkten Demokratie beim Volk selbst liegt.

(4) Die Probleme des schweizerischen Föderalismus liegen, wie auch anderswo, im Trend zum Vollzugsföderalismus; in der Gefährdung gewachsener eigenständiger Strukturen durch die moderne, vor den Kantons Grenzen nicht haltmachende Komplexität der Verwaltungsmaterien, die nach Kooperation, damit aber auch nach Unitarisierung ruft. Bezüglich dieser Probleme kann auf die Ausführungen im Pkt. I.1.a u. e, II.1.a dieses Abschnitts verwiesen werden.

2. Entwicklungstendenzen und Reformvorhaben

a) Allgemeines

Das schon eingangs zitierte Wort FORSTHOFFs, daß die Entscheidung einer Staatsordnung über die Bundesstaatlichkeit auf dem Gebiete der Verwaltung erfolgt, hat gerade für die Einschätzung der weiteren Entwicklung und für Reformanliegen besondere Bedeutung. Es kann im Rahmen dieser Arbeit nicht auf die vielfältigen und komplexen Probleme eingegangen werden, der sich die Verwaltung in ihrer wohlfahrtsstaatlichen Expansion gegenüber sieht. Es können hier nur einige wesentliche Punkte aufgegriffen werden, die im Zusammenhang mit den Problemen des Föderalismus im Alpenraum von Bedeutung sind.

(1) Ein allgemeines Problem der Verwaltung ist ihr weiter zunehmender Trend zur Expansion in organisatorischer wie in funktioneller Hinsicht. Diese Ent-

43) Auf die strukturellen und funktionalen Abweichungen und Besonderheiten, die sich aus dem Prinzip der demokratischen Wahl der Richter ergeben, soll hier nicht eingegangen werden.

wicklung, deren Ursache in der permanenten Verdichtung gesellschaftlicher Komplexität wurzelt, verändert auch die Strukturqualität der Verwaltung. Die planende Funktion der Verwaltung überwiegt in ihrer Bedeutung zunehmend die gesetzesausführenden Funktionen. Dabei sieht sich die Verwaltung in zunehmendem Maße auf wissenschaftliche und technische Expertisen als Entscheidungshilfen angewiesen. Dies wirkt sich wiederum auf die allgemeine Verständlichkeit von Verwaltungsentscheidungen für den „Mann von der Straße“ aus. Die „*Planungsdimension*“ der Verwaltung ist gerade für die Bereiche der Raumordnung, des Natur- und Landschaftsschutzes, der baulichen Ausgestaltung von Städten und Dörfern, der Verkehrsgestaltung, der Wirtschaftsordnung ausschlaggebend. Diese Bereiche sind aber für die Zukunft des Alpenraumes von besonderer Bedeutung.

Vom Standpunkt der *Rechtsharmonisierung* aus gesehen wäre eine *Abstimmung der Planungsmethoden* ebenso bedeutsam wie eine *gemeinsame Ausrichtung der Planungsziele* auf die gemeinsamen Interessen der Alpenländer. Gerade im Bereich der Planungsverwaltung, hier insbesondere im Rahmen der Planungsvorbereitung, könnten koordinative Verfahrenstechniken zur Anwendung gebracht werden⁴⁴⁾, die längerfristig zu einer verbindlichen Verfahrensordnung der Planungskoordination führen könnte. Die Schwierigkeiten, die sich insbesondere aus den unterschiedlichen demokratischen Mitwirkungsrechten der Bevölkerung in den einzelnen Regionen sowie aus der — insbesondere in Österreich bestehenden — zentralstaatlichen Kontrolle der Planungsvorgänge ergeben, stehen einer raschen Verwirklichung solcher Forderungen freilich noch entgegen. Vorerst ist es jedoch schon ein Fortschritt, wenn der Zusammenhang der Planungsverwaltung mit der demokratischen Struktur und die Bedeutung der Auswirkung von Planungsverfahren über den engen Kreis der Planer hinaus ins öffentliche Bewußtsein gelangt.

(2) Der fortlaufende Aufgabenzuwachs der Verwaltung erfordert eine fortlaufende Anpassung der Organisation an geänderte Bedingungen. Das Problem „*Verwaltungsreform*“ ist in allen Regionen mehr oder minder latent vorhanden. Die Verwaltungsreform kann aber von allen Reformen, an denen unsere Zeit so reich ist, am wenigsten mit dem Interesse der Öffentlichkeit rechnen⁴⁵⁾. Ein Weg zur teilweisen Hebung des Interesses könnte dahin zielen, den Zusammenhang zwischen der Organisation und Funktion der Verwaltung und der Entwicklung des Alpenraumes aufzuzeigen. Gerade aus dem Umstand, daß die

44) Siehe dazu die grundlegenden Ausführungen bei PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, Bd 2 (1978) 72 ff u.a.; zur grenzüberschreitenden Raumordnung: DERSELBE, Organisationsformen und Verfahren grenzüberschreitender Planung in europäischen Grenzgebieten, FS v.d. Heydte (1977) 1107 ff.

45) KRABS, Funktionalreform — Ein Beitrag zur Lösung des Identitätskonflikts der kommunalen Selbstverwaltung?, in: BÖHRET (Hg), Verwaltungsreform und Politische Wissenschaft (1978) 173, faßt dies treffend zusammen: „Wie kann aber jemand das Unüberschaubare“ (d.i. die Verwaltungsreform) „überschauen, wenn schon das Überschaubare“ (d.i. die Verwaltung) „schwer zu durchschauen ist“.

Reform insgesamt ständig im Fluß ist, kann auch eine ständige Berücksichtigung der vielen Probleme in allen Regionen im Alpenraum stattfinden. Die in den Länderberichten aufgezeigte Vielfalt an Organen, Behörden, Funktionen, Verfahrensregelungen in den einzelnen Rechtsordnungen können den Wettbewerb um die besten Lösungen sehr befruchten.

(3) Allerdings muß klar vor einer „Harmonisierung“ im Sinne einer *Vereinheitlichung* der einzelnen Verwaltungsrechtsordnungen gewarnt werden. Denn die Verwaltung als die „Nahtstelle“ zwischen Bürger und Staat muß die *historisch gewachsenen* Eigenheiten der Region im Zusammenhang mit der regionalen Rechtsgestaltung wahren, will sie nicht zum anonymen, von der regionalen Mentalität entfremdeten Obrigkeitsapparat werden. Dieser „Harmonisierungstrend“, der in den Zentralstaaten weitgehend Schuld an der Uniformität der Bürokratie ist, ist genau besehen geradezu ein Umkehrtrend zur Föderalisierung.

b) *Tirol*

Die Verwaltungsstruktur Tirols sieht sich heute in vielen Belangen mit Anforderungen konfrontiert, die eine Reform der Verwaltung notwendig machen. Das bundesstaatliche Reformwerk aus dem Jahre 1925 ist durch die neuere Bundesstaats- und Verwaltungsentwicklung für viele Probleme nicht mehr der adäquate Rahmen. So wurde in jüngster Zeit eine verstärkte Diskussion um eine Bundesstaatsreform mit besonderer Zielrichtung auf die Verwaltung geführt⁴⁶⁾. Zentrale Forderung einer föderalistischen Verwaltungsreform betreffen hauptsächlich folgende fünf Bereiche:

(1) Ein zentrales Anliegen stellt die Zurückdrängung des Systems der stark ausgebauten unmittelbaren Bundesverwaltung und ein *Ausbau der selbständigen Landesverwaltung* dar. Einhergehend mit einer konsequenten Demokratiereform im Bereich der Verwaltung müßte ein eigenständiges System der Landesverwaltung mit ausgebauten rechtlichen und politischen Kontrollinstanzen geschaffen werden. Damit soll nicht dem Vollzugsföderalismus das Wort gesprochen werden, sondern ein Ausbau der Landesverwaltung im Zusammenhang mit den oben⁴⁷⁾ geforderten Kompetenzvereinbarungen angesprochen werden. Gerade das Zusammenspiel von Kompetenzentfaltung und Ausbau der landeseigenen Verwaltung würde für Österreich ein Aufholen bundesstaatlicher Strukturdefizite und die Herstellung einer zeitgemäßen, bürgernahen Verwaltung bedeuten.

46) Siehe insb. WIMMER, Verwaltungsreform in Österreich, Die Verwaltung 1974, 465 ff; NOVAK, Ist ein „Vollzugsföderalismus“ noch föderalistisch?, in: WIESFLECKER/NOVAK/KOPP, Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich (1977) 27 ff; FESSLER, Management des Staates, ÖZP 1975, 463 ff; PERNTHALER, Bundesstaatsreform als Voraussetzung einer wirksamen Verwaltungsreform, FS Fröhler (1980) 69 ff; DERS., Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (1980).

47) Pkt I. 2.a. dieses Abschnittes.

(2) Der *Aufbau einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit* für Landesangelegenheiten und als erste Instanz für Bundesangelegenheiten wäre die notwendige Voraussetzung dafür, daß sich eine eigenständige Landesrechtspflege entwickeln könnte⁴⁸⁾. Diese zentrale Forderung für den Bestand und die eigenständige Fortbildung der Landesrechtsordnung könnte — da eine baldige Verwirklichung durch den Bundesverfassungsgesetzgeber nicht anzunehmen ist — durch den verstärkten Ausbau von Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag praktisch vorbereitet werden.

(3) Einen zentralen Bereich einer Bundesstaatsreform müßte eine *Neuordnung der Privatwirtschafts- und Förderungsverwaltung* bilden. Hier müßte eine Reform an dem österreichischen Spezifikum des Art 17 B-VG ansetzen und die Privatwirtschaftsverwaltung den Kompetenzschränken unterwerfen. Freilich müßte dies Hand in Hand mit einer Kompetenzrechtsreform vor sich gehen, da die Länder sonst völlig rechtlich und politisch entmachtet wären. Als pragmatische Lösung käme auch eine taxative Enumeration der Förderungsbereiche des Bundes unter Beibehaltung der gegenwärtigen Möglichkeiten der umfassenden Wirtschafts-, Kultur- und Infrastrukturförderung der Länder in Betracht.

Die gänzlich unbefriedigende Situation der *Auftragsverwaltung* (Art 104 B-VG)⁴⁹⁾ müßte zunächst als Übergangslösung den Regeln der mittelbaren Bundesverwaltung angepaßt werden, im Endziel aber zur Gänze aufgelassen werden.

(4) Die immer weiter zunehmende Interdependenz von Bundes- und Landesverwaltung erfordert einen *Ausbau der Koordination von Bundes- und Landesverwaltung*. Dieser bundesstaatlich sensible Bereich der Verwaltung sieht sich einerseits der Gefahr der Mischverwaltung⁵⁰⁾ mit unklarer Kompetenzverantwortung und schwierigen Rechtsschutzproblemen ausgesetzt, andererseits besteht gerade in Österreich die Gefahr, daß der Bund auf Grund seiner starken Stellung das rechtliche und politische Übergewicht ausspielen kann und die Koordination einseitig bestimmt wird. Trotzdem muß diesem Reformpunkt verstärktes Augenmerk geschenkt werden, da in Österreich Koordinationsdefizite nur zu leicht zur Begründung neuer Bundeskompetenzen führen können.

(5) In jüngster Zeit verstärkt diskutiert wird eine Reform der Bezirksebene, die unter dem Titel „*Demokratisierung der Bezirksverwaltung*“ eine Erfüllung des Programmes des Art 120 B-VG bringen soll⁵¹⁾. Dieses Reformprojekt soll die

48) Für eine solche auch HINTERAUER, Der österreichische Verwaltungsgerichtshof im Blickfeld des Föderalismus, Montfort 1979, 67 ff.

49) Siehe dazu LANG, Bemerkungen zur sogenannten „Auftragsverwaltung“ in Österreich, FS Kolb (1971) 217 ff.

50) Siehe die auch in Österreich potentiell möglichen Beispiele bei LOESER, Theorie und Praxis der Mischverwaltung (1976) 140 ff.

51) Siehe dazu MIEHSLER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung, FS Kelsen (1971) 11 ff.; DEMMELBAUER/PESENDORFER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung (1980).

Bezirkshauptmannschaften nach dem demokratischen Organisationsmuster der kommunalen Selbstverwaltung einrichten. Diese Forderung wird vor allem von sozialistischer Seite als Teil der Föderalismusdebatte eingebracht. Im Vergleich mit Bayern und Graubünden kann diese Forderung durchaus positiv begründet werden, bezogen auf die hierarchische, weisungsorientierte Struktur der staatlichen Verwaltung in Österreich, der Schwäche der selbständigen Landesverwaltung und der Rückwirkungen auf die Gemeindeautonomie öffnen sich hier jedoch eine Reihe von Problemen, deren Lösung einer weitgehenden Neubesinnung des Verwaltungsaufbaues überhaupt bedarf⁵²⁾.

c) *Südtirol*

Die Entwicklung der Verwaltung Südtirols ist vor allem durch die Zunahme der Kompetenzen im Rahmen der Verwirklichung des „Pakets“ gekennzeichnet. Der damit verbundene notwendige Ausbau der Verwaltungsorganisation wird durch eine Reihe von Reformmaßnahmen begleitet, die Südtirol eine modernen Erkenntnissen der Rechtsstaatlichkeit und der Verwaltungsökonomie entsprechende Verwaltung bringen soll.

(1) Ein Expertenteam, bestehend aus Verwaltungsfachleuten aus Politik und Wissenschaft erarbeitete einen „Entwurf eines Landesgesetzes zur Neuordnung der Landesverwaltung in Südtirol“ (Landesämterordnung) und einen „Entwurf einer Geschäftseinteilung der Dienststellen der Landesverwaltung in Südtirol“, welche vor kurzem in Kraft traten. Diese organisatorische Verwaltungsreform bringt wesentliche Verbesserungen bzw. Neuformulierungen in den Bereichen der behördeninternen Kompetenzabgrenzung, der Amtsgliederung, der Ablauforganisation und der Stellenplanung. Dadurch kann eine gleichmäßige Belastung der einzelnen Dienststellen erreicht werden, wodurch Doppelgeleistungen, vor allem aber die Überbeanspruchung politischer Mandatare mit Administrativangelegenheiten vermieden werden kann. Eine kritische Würdigung kann jedoch auf Grund der noch ungenügenden Erfahrungen heute noch nicht vorgenommen werden.

(2) Der Bereich des Rechtsschutzes in Verwaltungsrechtsangelegenheiten soll durch die Einrichtung der *autonomen Sektion Bozen des Verwaltungsgerichtshofes* verbessert werden⁵³⁾. Die Einrichtung dieser besonderen Form der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, der neben Rechtsschutzaufgaben auch Entscheidungsbefugnis in politischen Fragen minderheiten- und finanzrechtlicher Natur zukommt, wurde bisher wegen des Fehlens von Ausführungsbestimmungen durch den Zentralstaat verhindert. Doch kann schon jetzt gesagt werden, daß

52) Vgl. dazu auch das Reformkonzept einer Verstärkung der Gemeindeautonomie und der Gemeindeverbände bei PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, Bd. 1 (1975) 335 ff.

53) Siehe dazu RIZ, Probleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Region *Trentino-Südtirol*, FS Klecatsky (1980) 809 ff.

die Verwirklichung der Bestimmungen des Statuts über die regionale Verwaltungsgerichtsbarkeit einen wesentlichen Beitrag zur Ausgestaltung eines bürgernahen Rechtsschutzes darstellen wird.

(3) Die Verwirklichung der Autonomie in Südtirol hat auch eine Fülle von materiellrechtlichen Verwaltungsreformmaßnahmen mit sich gebracht. Auf vielen Gebieten wurden neue Verwaltungsvorschriften erlassen, die eine den Erfordernissen der modernen Gesellschaft entsprechende Verwaltungstätigkeit sicherstellen soll.

(4) Eine wesentliche zukunftsorientierte Maßnahme stellt der *Landesentwicklungsplan* dar. Dabei handelt es sich um die erste Planungsmaßnahme der Regierung, welche eine geordnete und abgestimmte Entwicklung von Wirtschaft, Verkehr, Raumordnung und Siedlungsstruktur gewährleisten soll. Mit diesem Landesentwicklungsprogramm, der vom Landtag genehmigt wurde und eine politisch verbindliche Leitlinie für alle Maßnahmen der Landesregierung darstellt, ist auch in Südtirol das Zeitalter der planenden Verwaltung angebrochen.

d) Bayern

Die Verwaltungsstruktur Bayerns wurde im Zuge der Neugliederung des Landesgebietes 1972/73 reformiert. Die neue Kreiseinteilung hat sich weitgehend bewährt, sodaß eine weitere Strukturreform in nächster Zeit nicht zu erwarten ist. Auch die Diskussion um die Neugliederung des Bundesgebietes, an der in Bayern ohnehin geringes Interesse bestand⁵⁴⁾, wird in nächster Zeit sicher keine Veränderungen bewirken.

Die Verwaltungsstruktur Bayerns ist jedoch von einer Reihe von Trends und Entwicklungstendenzen gekennzeichnet, die sich langfristig in einer Reform niederschlagen werden müssen, will der föderalistische Charakter und die Effizienz der Verwaltung nicht an Niveau verlieren.

(1) Der Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform⁵⁵⁾ schlägt bei grundsätzlicher Anerkennung des bestehenden Systems einige Reformen im Bereich der bundesstaatlichen Verwaltung vor. So sollen Einzeleingriffe des Bundesgesetzgebers in den Behördenaufbau und in das Verwaltungsverfahren der Länder im Bereich der landeseigenen Verwaltung durch Streichung der entsprechenden Ermächtigung im Art 84 Abs 1 GG ausgeschlossen werden. Auch die Möglichkeit zur Errichtung neuer Bundesbehörden nach Art 87 Abs 3 GG sollte eingeschränkt werden. Weitere Vorschläge, die aber eher der Rechtsklarheit als der Sicherung der Verwaltungszuständigkeiten der Länder dienen, betreffen eine Neuformulierung der grundgesetzlichen Bestimmungen über die Bundesverwaltung und Bundesauftragsverwaltung.

54) Siehe die ablehnende Haltung des Vertreters Bayerns zur Gebietsreform, in: *Materialien* zum Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes (1972) 25 f.

55) Bundestags-Drucksache 7/5924.

(2) Einen in seiner Tragweite sehr bedeutsamen Reformbereich stellt die *Ausführung von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaften* dar. Zwar folgt die Rechtspraxis weitgehend den Zuständigkeitsregeln der Art 30, 83 ff GG, doch ergeben sich insbesondere bei der Finanzierung dieser Aufgaben Probleme. Ein besonderer Problemkreis ergibt sich dabei aus der Tatsache, daß die landeseigene Verwaltung solcher Vorschriften nur in begrenztem Umfang der Bundesaufsicht unterliegt, der Bund andererseits die völkerrechtliche Verantwortung für diese Vollziehung trägt. Hier zeigt sich in aller Deutlichkeit die Notwendigkeit der verstärkten Föderalisierung der EG und die Fragwürdigkeit der zentralistischen außenpolitischen Kompetenzen.

(3) Ein Reformbereich, dessen staatsrechtliche Konsequenzen problematisch und noch weitgehend ungeklärt sind, betrifft die kommunale und überkommunale Selbstverwaltung. Die intensive Planungsdimension der deutschen Verwaltung hat die Kommunalverwaltung in ein Netz von verschiedenartigsten Planungshierarchien eingebunden. Die Verpflichtung, kommunale Verwaltungsmaßnahmen konform mit übergeordneten Bundes- und Landesplänen zu gestalten, hat eine weitgehende rechtliche und faktische Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltungsfreiheit bedingt. Daher taucht die Frage nach einer Partizipation der Kommunen und Kreise an den Planungsentscheidungen der Länder und des Bundes auf.

In Bayern ist dieses Problem auf Grund der weitgehenden politischen Homogenität des Landes noch nicht in gleicher Weise akut wie in anderen Ländern. Doch wird dieser Fragenkomplex sicherlich in Zukunft zu einem Überdenken der bundesstaatlichen Partizipationseinrichtungen führen.

(4) Eine grundsätzliche Änderung der Verwaltungsstruktur insbesondere im Hinblick auf die Kompetenzverteilung ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Auf die Notwendigkeit einer föderalistischen Reform der *Verwaltungskompetenzen* wurde oben⁵⁶⁾ hingewiesen.

e) *Graubünden*

Schon bei der rechtspolitischen Wertung des Ist-Zustandes der Verwaltung wurde die besondere Situation dieser Region hervorgehoben. In diesem Lichte müssen auch die Entwicklungstendenzen und Reformprojekte beurteilt werden.

(1) Eine grundlegende Reform der kantonalen und kommunalen Verwaltung ist in nächster Zeit nicht angestrebt. Zwar finden entsprechend der permanenten Reformsituation, in der sich *jede* Verwaltung befindet, auch in Graubünden laufend Versuche zur Verbesserung, Optimierung der Sparsamkeit und Effizienz der Verwaltung statt, doch soll die Organisation grundsätzlich beibehalten werden.

56) I.2.c. und 3. dieses Abschnitts.

(2) Eine Neuordnung der bundesstaatlichen Verwaltungsstruktur soll durch die *Totalrevision der Bundesverfassung* erfolgen. Zwar soll auch wie bisher kein bundesverfassungsrechtlicher Eingriff in die kantonale Organisationshoheit und die materielle Ausformung der kantonalen Verwaltungskompetenzen erfolgen, doch würde eine Revision der Kompetenzbestimmungen, des Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrechts sowie der Bundesverwaltung zwangsläufig Rückwirkungen auf die kantonale Verwaltungsstruktur haben.

Ein Zeitpunkt für die Beendigung der Vorarbeiten und Diskussionen um die neue Bundesverfassung läßt sich nicht angeben, doch sollen wichtige Reformprojekte in Koordination mit diesem Projekt erfolgen, weshalb auch die Diskussion um kantonale Verwaltungsreformen nicht ohne Rückbezug auf die bisherigen Entwürfe gesehen werden kann. Dies erklärt auch teilweise die größere Vorsicht und das zögerndere Herangehen an Probleme der Verwaltungsreform, als dies in anderen Ländern der Fall ist.

(3) Die Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung⁵⁷⁾ sieht eine gewisse Vereinheitlichung kantonaler Organe und Verfahren zur Verwirklichung des Bundesrechts vor (Art 40 - 43 des Entwurfes). Für Graubünden würde dies als wichtigste Neuerung die Einführung eines (bundesverfassungsrechtlich zwingend vorgeschriebenen) *kantonalen Verwaltungsgerichts* bedeuten. Die Aufgaben der kantonalen Verwaltungsgerichtsbarkeit werden derzeit zum Teil durch ordentliche Gerichte besorgt, zum Teil wird durch den permanenten demokratischen Bezug der Verwaltung auf das Volk ein gerichtsförmiger Rechtsschutz in Verwaltungsangelegenheiten noch für nicht notwendig erachtet. Die Einführung einer kantonalen Verwaltungsgerichtsbarkeit ist jedoch auch für Graubünden von großer Bedeutung. Denn sowohl dem rechtsstaatlichen Ausbau des kantonalen Verwaltungsrechts als auch der Rechtsharmonisierung im Alpenraum könnte eine solche Instanz bedeutende Dienste erweisen.

III. Finanzverfassung

1. Rechtspolitische Wertung des Ist-Zustandes

a) *Gemeinsame Probleme*

Die institutionellen Strukturen und der tatsächliche Zustand der Finanzverfassung der einzelnen Regionen werden allgemein als unbefriedigend bezeichnet. Zwar zeigen sich gerade im Finanzbereich große strukturelle Unterschiede zwi-

57) Siehe den *Entwurf* und den *Bericht* dieser Kommission (1977).

schen den Regionen, doch sind eine Reihe von fundamentalen Problemen allen hier behandelten Regionen gemeinsam. So das Spannungsverhältnis zwischen der Forderung nach mehr finanzieller Autonomie in der Finanzverfassung und einer — besonders in Krisenzeiten laut geforderten — *einheitlichen Konjunktur- und Wirtschaftspolitik*. Gerade das zentralistische ökonomische Krisenmanagement konnte in den Wirtschaftskrisen der letzten Jahre die zentralistischen Positionen der Finanzverfassung weiter ausbauen. Dies ist deshalb bemerkenswert, da alle Alpenregionen die Wirtschaftskrisen der letzten Jahre im allgemeinen besser überstanden, als die übrigen Teile der Nationalstaaten. Die wirtschaftliche Steuerungskompetenz und Koordinationskompetenz ist jedoch schwergewichtig beim Bund angesiedelt — was wiederum natürlich nur Reflex der zentralistisch ausgerichteten Wirtschaftsstruktur überhaupt ist. Es ist jedoch — wie noch zu erörtern sein wird — finanzielle Autonomie der Regionen eine wichtige Voraussetzung für eine alternative Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik im Alpenraum.

Neben den wirtschaftspolitischen Zentralisierungseffekten trug auch der „kooperative Föderalismus“ wesentlich zum Verlust bzw. zur Aushöhlung der Finanzautonomie der Regionen bei. Verschiedene politische Schwerpunktsetzungen der einzelnen Gemeinwesen galten plötzlich als Hindernisse der „sachimmanenten Forderung nach Gestaltungs- und Regelungseinheit. ... Nur durch die Ausbildung einer föderativen Ordnung, die primär auf Koordination beruht und alles Trennende beiseite schiebt, kann dieses Problem gelöst werden“⁵⁸⁾. So wurde die Finanz- und Investitionsplanung durch einen komplexen Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern (Kantonen) und Gemeinden zu lösen versucht⁵⁹⁾. Die Folge war ein fast unübersichtliches finanzielles Beziehungsgeflecht, das zwar einerseits ein relatives finanzielles Gleichgewicht innerhalb der Staatsgrenzen schuf, andererseits jedoch zu einer bedeutenden Stärkung der Zentralgewalt — vor allem auch durch die Koordinationskompetenzen des Bundes — führte.

Schließlich sei auch auf den Strukturwandel verwiesen, der durch die Entwicklung des staatsinterventionistischen Sozialstaates weitgehende zentralistische Konjunktur-, Wachstums- und Verteilungsinstrumente mit sich gebracht hat, was durch die internationalen Verflechtungen noch gefördert wurde. Da die meisten kostenintensiven Sozialstaatsaufgaben in die Bundeskompetenz fallen, hat auch dies zu einem bedeutenden finanziellen Übergewicht des Bundes geführt.

58) Diese prägnante, den Zeitgeist widerspiegelnde Forderung nach dem *kooperativen Föderalismus* stammt von WIMMER, *Materiales Verfassungsverständnis* (1971) 127 und entsprach — besonders in Österreich — der allgemeinen Ansicht über den Wert der bundesstaatlichen Kooperation. Heute, 10 Jahre später, ist die Euphorie einer gewissen Skepsis gewichen, vor allem wird der Wert der — auch kooperativ hergestellten — Einheitlichkeit mehr und mehr bezweifelt.

59) Siehe die Länderberichte aus Österreich, der BRD und der Schweiz bei HESSE (Hg), *Politikverflechtung im föderativen Staat* (1979).

In allen hier behandelten Gemeinwesen werden die Staatseinnahmen zum überwiegenden Teil aus Lohn- und Gewinnanteilen gespeist. Dabei ist die Grenze der Belastbarkeit dieser Ressourcen nun erreicht, weshalb die Rechte der Gliedstaaten, neue Aufgaben zu erfinden, weitgehend hypothetisch geworden sind. Die Finanzkrise in den Bundesstaaten — analoges gilt aber auch für Italien — ist nicht zuletzt im Konflikt der Gebietskörperschaften um die Ausschöpfung der bestehenden Steuerquellen, im *Konflikt um die Verteilung*, sichtbar.

b) *Tirol*

Schon aus einem Vergleich der rechtlichen Institutionen der Finanzverfassungen zeigt sich, daß das österreichische System der föderalistischen Finanzordnung von den drei Bundesstaaten das bundeslastigste ist⁶⁰). Die Länder sind besonders seit dem Finanzausgleich 1979 die am meisten benachteiligte Gruppe der Finanzausgleichs„partner“. Während die Gemeinden eine finanzielle Aufwertung erfuhren, erlitten Bund und Länder Einbußen in ihren Einnahmemöglichkeiten⁶¹). Für den Bund ist dies jedoch nicht in gleicher Weise wie für die Länder folgeschwer, da der *einfache Bundesgesetzgeber* berechtigt ist, das erwartete Steueraufkommen gemeinschaftlicher Bundesabgaben in beliebiger Weise — sohin zu seinen Gunsten — zu verändern. Der Finanzausgleich kann — mit Billigung des VfGH⁶²) — durch materielle Steuergesetze des Bundes beliebig verändert werden, ohne daß sich die Länder dagegen rechtlich zur Wehr setzen können.

Rechtspolitische Erwägungen müssen sich vor allem auf eine *Reform der Finanzverfassung* konzentrieren. Die Grundstruktur des FVG, wodurch die Kompetenzkompetenz in Finanzangelegenheiten sowie alle weiteren finanzausgleichsrechtlichen Belange vom einfachen Bundesgesetzgeber wahrgenommen werden, muß unter föderalistischen Aspekten als ganz und gar als unbefriedigend bezeichnet werden. Das Gleiche gilt von der finanzverfassungsrechtlichen Grundstruktur, die Länder als potenzierte Selbstverwaltungskörper in vieler Hinsicht den *Gemeinden* gleichzustellen (Grundmodell des Drei-Partner-Finanzausgleiches), sodaß im Ergebnis keine bundesstaatliche Finanzverfassung, sondern ein System der Dezentralisation zwischen dem Bund und den „*niederen Gebietskörperschaften*“ entsteht. In Konsequenz dessen werden die Finanzausgleichsgesetze praktisch in Zusammenarbeit *aller drei Ebenen von Gebietskörperschaften* erstellt, wobei dem Bund eben als einzigem Beteiligten eine staatsrechtlich abgesicherte *aktive* (gestaltende) Position zukommt, was ihn

60) Zu den Problemen Südtirols als *Provinz* siehe unter Pkt III.1.c.

61) Siehe dazu vor allem die sorgfältig dokumentierten Hinweise in den jährlichen „Berichten über die Lage des Föderalismus in Österreich“ des Instituts für Föderalismusforschung (Innsbruck), insbesondere 3. Bericht über das Jahr 1978 (1979) 8 ff und 99 ff.

62) VfSlg 8578/1979.

— zumindest potentiell — in die Lage versetzt, seine Interessen gegen den Widerstand von Ländern und Gemeinden, rechtlich verbindlich durchzusetzen.

In der Praxis weiß der Bund das *System des informell (dreigliedrig) paktierten Finanzausgleiches* geschickt zu seinen Gunsten zu nutzen: Der Bund handelt — ohne *verfassungsrechtliche* Verpflichtung dazu^{62a)} — den Finanzausgleich mit den organisierten *Interessenvertretungen* von Ländern und Gemeinden (Landesfinanzreferentenkonferenz, Gemeindebund, Städtebund) aus. Angesichts der prekären Situation der österreichischen Staatsfinanzen und angesichts der weiter anhaltenden, ja zunehmenden Aufgaben- und Ausgabenexpansion aller Gebietskörperschaften findet die Auseinandersetzung um den Finanzausgleich zwangsläufig als Geraufe um Prozentzahlen und Schillingbeträgen statt. Dabei steht der im System des FVG angelegte Antagonismus zwischen Land und Gemeinden, Kleingemeinden und Städten einem gemeinsamen Vorgehen gegen den übermächtigen Bund im Wege. Es soll nicht behauptet werden, der Bund spiele die Gebietskörperschaften gegeneinander aus, doch kommt diese Konstellation dem Bund entgegen und von diesem kann eine Gesamtreform in nächster Zeit realistischerweise auch nicht erwartet werden. Die Länder und Gemeinden stehen wegen der Landesumlage im Gegensatz, Städte und Dörfer führen bezüglich des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ihre Auseinandersetzung. Da aber alle Gebietskörperschaften in chronischer Geldverlegenheit sind, liegt der pragmatische Weg des „Sich-Arrangierens“ und des Raufens um Einzelbeträge näher als die Forderung nach einer Fundamentalreform — was den Konflikt mit dem Bund zweifellos verschärfen würde⁶³⁾.

Der Finanzausgleich 1979 wird bis 1985 in Geltung stehen. Bis dahin sollen — so die Absichtserklärung aller Beteiligten — die Fragen des Förderungswesens und die Frage der Finanzierung der Auftragsverwaltung geklärt werden. Ob eine Besserstellung der Länder — und damit auch Tirols — bei den nächsten Verhandlungen gelingen kann, hängt nicht zuletzt davon ab, ob sich Länder und Gemeinden zu einem gemeinsamen Vorgehen entschließen können. Als Fernziel muß jedoch eine föderalistische Reform der Finanzverfassung angestrebt werden, die die Länder in die Lage versetzt, eigenverantwortliche Finanz- und Steuerpolitik zu betreiben.

Zu den bisher dargestellten *finanzverfassungsrechtlichen* Defiziten der österreichischen Rechtslage — für die das Schlagwort von der Finanzverfassung als „Achillesferse des österreichischen Bundesstaates“ geprägt wurde — kommen große praktische Probleme des Finanzausgleiches, die vielfach noch rechtsdogmatisch nicht einmal als solche erkannt, geschweige denn als verfassungspolitische Forderungen formulierbar sind. Davon seien als wichtigste genannt:

62a) Vgl § 4 FAG 1979.

63) Siehe in diesem Zusammenhang die Reaktion des Bundes auf das Länderförderungsprogramm, die sog. „Gegenforderungen des Bundes“, oben I.2.a. dieses Abschnitts der Untersuchung).

(1) Abschaffung des sog. „*grauen Finanzausgleiches*“, das sind Mischfinanzierungen, Kostenübernahmen und -beteiligungen, Vorfinanzierungen u.ä. Transfers zwischen Gebietskörperschaften außerhalb des Finanzausgleiches, die in aller Regel zu Lasten der Länder gehen, weil dadurch politisch wichtige Vorhaben des Bundes (mit-)finanziert werden (z.B. Verkehrseinrichtungen, Schulen, Autobahnen, Kasernen usw.). Neuartige Probleme werfen in diesem Zusammenhang auch einzelne „Staatsverträge“ nach Art 15a B-VG über die begünstigte Förderung und Zusammenarbeit des Bundes mit „bevorzugten“ Bundesländern⁶⁴⁾ auf, weil dadurch ebenfalls der allgemeine Finanzausgleich überlagert wird.

(2) Neuordnung der *Förderungsverwaltung*, die gegenwärtig ohne Rücksicht auf die Kompetenzlage schwergewichtig vom Bund bestimmt oder zumindest durch ministerielle Richtlinien, gemeinsame Förderungsaktion, zentrale Datenverarbeitung⁶⁵⁾ bundesgesetzliche Maßstäbe und Bundeskontrolle (Wohnbauförderung!) gesteuert wird. Hier wäre eine klare Regionalisierung der Förderungskompetenzen und Auflösung der Doppel- oder Mischförderungen, wie es vor allem in der Schweiz als grundsätzliches Reformziel gesehen wird, von großer Bedeutung.

(3) Schaffung von objektiven Kriterien für die Behandlung der *Privatwirtschaftsverwaltung* im Finanzausgleich. Da diese nicht an Kompetenzschränken gebunden ist (Art 17 B-VG), gibt es auch gemäß § 2 F-VG kein zwingendes Kriterium dafür, inwieweit die Besorgung von Privatwirtschaftsverwaltung als *zwingende* Aufgabe der einzelnen Gebietskörperschaften anzusehen und daher aus dem Finanzausgleich zu finanzieren ist⁶⁶⁾. Praktisch hat aber gerade die Privatwirtschaftsverwaltung für die Länder — als Ausgleich für die fehlenden Hoheitskompetenzen — und die Gemeinden (für die moderne Leistungsverwaltung/ „Daseinsvorsorge“) größte politische Bedeutung erlangt, sodaß ihre Unsicherheit hinsichtlich der Finanzierung die „niedereren Gebietskörperschaften“ in größte Abhängigkeiten von Bund stürzt und nur durch verstärkte „Kooperation“ ausgeglichen werden kann.

c) *Südtirol*

Bei der rechtspolitischen Beurteilung der finanziellen Situation der Provinz Bozen muß davon ausgegangen werden, daß diese *keine Finanzhoheit* hat und als

64) Vgl etwa die Vereinbarung über Vorhaben in der Bundeshauptstadt Wien, an welcher der Bund und das Land Wien interessiert sind, BGBl 1980/18; die Vereinbarung über Vorhaben im Land Kärnten, an welchen der Bund und das Land Kärnten interessiert sind, BGBl 1980/351.

65) Vgl als besonders krasses Beispiel das BG über das land- und forstwirtschaftliche Betriebsinformationssystem, BGBl 1980/448 und dazu PERNTHALER, Die Verfassungsmäßigkeit der BG über das land- und forstwirtschaftliche Betriebsinformationssystem unter dem Gesichtswinkel der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung und Verwaltungsorganisation, in: FUNK/PERNTHALER, Verfassungsfragen des land- und forstwirtschaftlichen Informationswesens (1982) 51 ff.

66) Siehe dazu THÖNI, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich (1978).

Provinz eines dezentralisierten Einheitsstaates auch keine originären Steuerfindungsrechte hat. Die Hauptquelle der Einnahmen sind Überweisungen von Steueranteilen und Transfers. In dieser Abhängigkeit vom Zentralstaat bezüglich der Aufbringung der finanziellen Mittel liegt auch das Problem der finanziellen Struktur Südtirols:

„Wenn sich die Lage im Staat weiter zuspitzt, wird auch bei uns der Milliardenregen ausbleiben“⁶⁷⁾. Diese direkte Abhängigkeit hat mehrere bedeutsame Konsequenzen:

- (1) Die Rechtsnormen, die die finanzielle Ausstattung der Provinz betreffen, können jederzeit einseitig durch den Staat geändert werden. Dabei wird weniger eine Änderung des Statuts selbst (etwa die Art 70, 71, 75, 76, 77, 78, wodurch eine Aufteilung bestimmter Aufgabearten vorgenommen wird) zu befürchten sein, als vielmehr eine Änderung der materiellen Steuergesetze des Staates, die *indirekt* bedeutende Auswirkungen auf die finanziellen Einnahmen der Provinz bedeuten.
- (2) Die Währungslage des italienischen Staates, seine Verschuldung von weit über 100.000 Milliarden Lire, sowie die inflationären Tendenzen machen sich auch für die Provinz Bozen bemerkbar. Der Staat gerät bei der Beschaffung der Mittel, die der Provinz zustehen, in zunehmende Schwierigkeiten. Im Mai 1981 betrug die Summe, mit der der Staat in Verzug ist, rund 800 Milliarden Lire. Die laufende Verschuldung gegenüber der Provinz zwingt diese, von Kreditinstituten Zahlungsvorschüsse aufzunehmen, um die ordentliche Verwaltung funktionsfähig zu erhalten. Dies hat neben der gigantischen Zinsbelastung auch zur Folge, daß in der Provinz eine permanente Spannung in der Geld- und Kreditwirtschaft besteht. Aus dieser Situation droht der Autonomie die Gefahr, durch finanzielle Aushungerung bis zur Handlungsunfähigkeit zu erlahmen.
- (3) Die hier geschilderten Probleme stehen mittel- und langfristigen Planungsvorhaben im Wege. Das Landes-Entwicklungs-Programm, das für die Jahre 1980 - 1982 erlassen wurde, kann nur dann in die Tat umgesetzt werden, wenn die dafür benötigten Mittel auch tatsächlich verfügbar sind. Ansonsten droht der Haushaltsgebarung eine Erstarrung in reinen Pflichtausgaben, die nur das dringendste *Reagieren* auf wirtschaftliche und soziale Entwicklungen, keinesfalls aber eine innovative Steuerung und Koordinierung der Rahmenbedingungen für eine soziale und wirtschaftliche Entwicklung zuläßt, die den Ansprüchen von „Lebensqualität“ auf Dauer gerecht wird.

67) So treffend der Abg. STECHER bei der Budgetdebatte am 30.4.1979 im Südtiroler Landtag.

d) *Bayern*

Die bundesstaatliche Regelung der Verteilung der Finanzmassen auf die einzelnen Gebietskörperschaften wurde zum letzten Male 1969 durch die Große Finanzreform (12.5.1969, BGBl I 357 u. 359) den modernen sozialstaatlichen Bedürfnissen angepaßt. Heute, 12 Jahre später, mehren sich die kritischen Stimmen vor allem von Länder- und Gemeinde-seite, die die mangelnde Finanzautonomie der Gebietskörperschaften und die daraus resultierende finanzielle Abhängigkeit vom Bund beklagen.

Rechtspolitisch lassen sich die Auswirkungen der gegenwärtigen Finanzverfassung auf die Länder — sohin auch auf Bayern⁶⁸⁾ — wie folgt zusammenfassen:

(1) Das GG weist den Ländern umfangreiche Aufgaben zu, gibt ihnen aber nicht die Möglichkeit, die Finanzierungsmittel für die Bewältigung dieser Aufgaben selbst aufzubringen. Die wichtigsten Steuern, die dem Land zustehen, werden bundesrechtlich geregelt, selbst die wichtigsten Landessteuern sind *in ihrer Höhe* durch Bundesrecht geregelt. Die weitgehende bundesrechtliche Bindung der Länder in der Gestaltung ihrer Haushalte, diese mangelnde Autonomie läßt die Eigenverantwortlichkeit der Länder bei der Besorgung ihrer Aufgaben (Art 30, 70, 83 GG) zumindest rechtspolitisch fragwürdig erscheinen.

(2) Die dem Bundesgesetzgeber zugewiesene Regelungskompetenz über die wesentlichsten finanzverfassungs- und finanzausgleichsrechtlichen Belange ist durch die starke Stellung des Bundesrates etwas entschärft. Dies hat zur Folge, daß Finanzausgleichsregelungen, die die Länder benachteiligen, vom Bund nicht beliebig erlassen werden können. Dadurch ist eine bedeutsame Sperre gegen Verschiebungen des finanziellen Gleichgewichts zu Lasten der Länder geschaffen, die allerdings dann keinen Schutz bietet, wenn eine finanzielle Maßnahme des Bundes mittelbar wirksam *regionale* Interessen tangiert.

(3) Die Bundesrepublik ist durch den *kooperativen Föderalismus* von allen hier behandelten Ländern durch das feinmaschigste Netz von finanziellen Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften gekennzeichnet. Neben dem Finanzierungsverbund der Gemeinschaftsaufgaben (Art 91a, 91b GG) besteht eine Fülle von vertraglich geschaffenen Finanzverflechtungen, die auch in den Bereichen die finanzielle Autonomie und Handlungsfreiheit einschränken, wo diese nach der formalen Kompetenzstruktur den Ländern garantiert ist.

(4) Durch seine weitgehenden Kompetenzen im Finanzwesen ist der Bund in der Lage, mittelbar, aber richtungsweisend, auch die Aufgabenerfüllung wesentlich zu determinieren. Ansätze dazu sind — neben den Verwaltungsvorschriften der Art 84 und 85 GG — die zweckgebundenen Steuern sowie die

68) Auf die etwas andersgeartete Problematik der Stadtstaaten braucht in diesem Zusammenhang nicht eingegangen zu werden.

Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes für das Haushaltsrecht der Länder (Art 109 Abs 3 GG).

(5) In einer rechtspolitischen Würdigung muß schließlich noch auf ein demokratisches Problem hingewiesen werden, das sich aus der Diskrepanz zwischen Aufgabenumfang und finanziellem Regelungsumfang ergibt: Für den Bürger ist es zumeist nicht einsichtig, wenn Reibungen in der Verwaltung, die das Land wahrzunehmen hat, auf *Finanzregelungen des Bundes* zurückzuführen sind, auf die das Land wenig oder gar keinen Einfluß hat. BARBARINO hat dies präzise zusammengefaßt: „Ein System, das von den Ländern Leistungen verlangt, ihnen aber gleichzeitig die Hände bindet, kann nicht funktionsgerecht sein. Der Staatsapparat, den zu unterhalten die Schwerpunktaufgaben der Länder ist, soll jederzeit alle Anforderungen erfüllen. Aber der Bund ist es, der die meisten Aufgaben stellt und damit auf den Wähler mehr Eindruck macht als die Länder, die sie zu vollziehen haben“⁶⁹⁾.

e) *Graubünden*

„Das Zuverlässigste, was man über die bundesstaatliche Steuerordnung in der Schweiz aussagen kann, ist, daß es sie als dauerhafte Ordnung nicht gibt. Vielmehr löst seit Jahrzehnten ein befristetes Provisorium das andere ab“⁷⁰⁾. Eine definitive Neuformulierung des finanziellen Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen soll durch die Totalrevision der Bundesverfassung erfolgen, deren Verwirklichung jedoch nicht abzusehen ist.

Die gegenwärtige Finanzordnung ist das Ergebnis einer pragmatischen, dadurch auch unsystematischen Entwicklung. Sie ist — rechtstechnisch weitgehend unreflektiert — Ergebnis der spannungsgeladenen Auseinandersetzungen zwischen der Entwicklung der Schweiz zum modernen Industriestaat mit seinen zentralistischen Sogbereichen und dem traditionell zentrifugalen Streben kantonalen Politik, die Zentralisierungen weit skeptischer gegenübersteht als dies in Deutschland und Österreich der Fall ist.

So ist die finanzielle Autonomie des Kantons im Vergleich zu den anderen Regionen dieser Untersuchung noch am besten erhalten.

Aber auch hier besteht eine zunehmende Abhängigkeit der kantonalen Finanzgebarung vom Bund. Vor allem Transferleistungen und Leistungen aus dem interkantonalen Finanzausgleich sind für Graubünden von besonderer Bedeutung, da der Kanton zum einen besondere Kosten für Erhaltung und Ausbau der internationalen Fernstraßen aufwenden muß, zum anderen Graubünden zu

69) BARBARINO, Zur Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung, in: Politikverflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (1975) 108.

70) So GYGI, Der schweizerische Föderalismus in Gegenwart und Zukunft mit Einschluß der Bundesfinanzordnung, JBl 1977, 406.

den finanzschwachen Kantonen⁷¹⁾ zählt, der ohne Finanzausgleichsmaßnahmen nur schwer seine Aufgaben bewältigen könnte.

Die Auswirkungen der Abhängigkeiten vom Bund zeigten sich beim Budget 1981. Das Sparprogramm des Bundes von 1980 brachte Kürzungen der Bundesmittel in den verschiedensten Bereichen mit sich, was dem ohnehin gespannten Haushalt weitere Sparmaßnahmen abverlangte.

Die Rahmenbedingungen der Finanzwirtschaft Graubündens sind heute nicht günstig. Zum einen ist die ökonomische Situation des Kantons auf Grund seiner extremen Gebirgslage und der daraus resultierenden Konkurrenzbenachteiligung ein Faktor. Denn die ohnehin schwierigen Bedingungen wirtschaftlichen Handelns erlauben keine wesentlichen Ausdehnungen der Steuerbelastungen. Dieselbe schwierige Wirtschaftssituation benachteiligt den Kanton auch bezüglich Anteilen an Bundessteuern, die nach dem Aufkommens- und Volkszahlprinzip verteilt werden. Die höhere Einstufung Graubündens bei der Neubemessung der Finanzkraft bedeutet einen jährlichen Verlust an Finanzausgleichsmitteln in der Höhe von ca. 10 Millionen Franken, die Sparmaßnahmen des Bundes bedeuten Einbußen von 13 Millionen Franken⁷²⁾.

In dieser Situation stellt sich für den Kanton das Erfordernis eines „gewissen Marschhaltes bei der Erbringung staatlicher Leistungen“⁷³⁾. Denn eine Neuformulierung des Verhältnisses der Einnahmen zu den Aufgaben der Gebietskörperschaft ist im Zuge der Totalrevision der BV in absehbarer Zeit nicht zu erwarten, doch wäre sie dringend nötig. Denn die Kantone beziehen ca. 20 % der gesamten Staatseinnahmen, es obliegen ihnen jedoch beinahe die Hälfte der Staatsaufgaben zur Durchführung, wofür im Schnitt ca. ein Drittel der gesamten Staatsausgaben von den Kantonen geleistet werden⁷⁴⁾. Diese Kluft zu schließen wäre Aufgabe der Finanzreform.

2. Reformvorhaben

a) *Allgemeines*

Reformüberlegungen der finanzverfassungsrechtlichen Strukturen der Regionen im Alpenraum weisen — so sie angestellt werden — typische Gemeinsamkeiten auf.

71) Zur Entwicklung der Finanzstruktur siehe die ausführliche Darstellung von TUOR, Die Bundeshilfe an die finanzschwachen Kantone im Sonderfall Graubündens (1960).

72) Die Zahlen sind dem Bericht der Regierung an den Großen Rat zum Voranschlag 1981 vom 20.10.1980 entnommen.

73) Ebenda, XXIV.

74) Siehe FREY, Bundesstaatliche Aufgabenverteilung und Finanzausgleich, in: HESSE (Hg), Politikverflechtung 101 ff.

(1) Zunächst sieht sich jedes Reformdenken mit dem Spannungsverhältnis zwischen der fortschreitenden sozialstaatlichen Aufgaben- und Ausgabenexpansion und der immer beschränkter werdenden Möglichkeiten der Einnahmenausweitung konfrontiert. Die langsam ins öffentliche Bewußtsein eindringende Bedeutung der zunehmenden Staatshaushaltsdefizite läßt den Weg der Verbesserung der regionalen Finanzen über die Ausweitung der Staatsverschuldung als ungangbar erscheinen. Auch die Verteilung des Bestehenden ist durch Knappheit und Defizite gekennzeichnet. Dies hat zur Folge, daß Pragmatismus, d.h. Sicherung der kurzfristig benötigten Mittel im Vordergrund steht. Dabei ist die Sicherung des status quo schon alleine ein Reformanliegen, die Initiierung von Fundamentalreformen wird mehr und mehr zum *programmatischen* Fernziel.

(2) In allen hier besprochenen Staaten besitzt der Bund (bzw. Zentralstaat) eine gut ausgebaute Stellung im finanzverfassungsrechtlichen Gefüge, was seine Verhandlungsposition bei Reformüberlegungen ungleich stärker macht als die der Länder, Kantone oder der Provinz.

(3) Reformüberlegungen sind aus der dargestellten Position der Regionen auf den nationalstaatlichen Bereich beschränkt. Forderungen, die auf eine Kooperationserleichterung im gesamten Alpenraum hinzielen, sind zumindestens bisher bei den zentralstaatlichen Stellen auf taube Ohren und Unverständnis gestoßen.

b) *Tirol*

Die überaus bundeslastige Struktur der Finanzverfassung provoziert geradezu föderalistische Reformüberlegungen. Die Länder haben im Forderungsprogramm 1976 einen Katalog von Forderungen für eine bundesstaatsadäquate Reform der finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erstellt. Zentrales Anliegen ist ein *Ausbau der Steuerhoheit* von Ländern und Gemeinden. Bei grundsätzlicher Bejahung der verbundenen Steuerwirtschaft — allerdings in klar abgesteckten verfassungsrechtlichen Grenzen — wird die Schaffung eines Kataloges gefordert, in welchem den Ländern und Gemeinden weitere Landes- und Gemeindeabgaben überlassen und die Ermächtigung zur Erhebung von Zuschlägen eingeräumt werden soll. Dem liegt eine hinter allen Forderungsprogrammen seit 1963 stehende Erkenntnis zugrunde, daß die eigene Steuerhoheit ein ebenso essentielles Wesensmerkmal der Bundesstaatlichkeit darstellt, wie die Verfassungsautonomie oder die Mitwirkung an der Kompetenzverteilung. Allerdings soll an der grundsätzlichen Kompetenzkompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers des § 3 Abs 1 FVG nicht gerüttelt werden, wodurch diesen Forderungen zwar eine größere politische Chance der Verwirklichung zukommt, die rechtliche Labilität des Finanzverfassungsgefüges jedoch erhalten bleibt. Ein gewisser Ausgleich hierfür stellt die Forderung nach einem *Zustimmungsrecht* des Bundesrates (bis jetzt nur aufschiebendes Vetorecht) bei finanzausgleichsrechtlich bedeutsamen Gesetzen dar.

Als Konsequenz dieser Forderung nach dem einfachgesetzlichen Ausbau der Steuerautonomie der Länder ist der *Ausbau des Steuerfindungsrechts der Länder* gefordert⁷⁵⁾. Die Forderung zielt dahin, jene Steuern, die derzeit als ausschließliche bzw. gemeinschaftliche Bundesabgaben normiert sind, aber nicht eingehoben werden, aus dem Katalog der ausschließlichen bzw. gemeinschaftlichen Bundesabgaben herauszunehmen. Auch hier wird ein Ausbau der Finanzautonomie ohne *verfassungsrechtliche Absicherung* angestrebt, wodurch dem Bund der jederzeitige einfachgesetzliche Widerruf solcher Kompetenzen erhalten bliebe. Die geforderten Abgabenerträge der Essigsäuresteuer, Salzsteuer, Zuckersteuer, Abgabe auf Stärkeerzeugnisse, Weinsteuer, Kulturgrößen und Energieverbrauchsabgabe würden zwar die Landeshaushalte nicht sanieren, doch wäre für die Länder in der gegenwärtigen Situation jeder Verzicht auf mögliche Einnahmen ein finanzpolitisch kaum verständlicher Luxus.

In die gleiche Richtung zielt auch die Umwandlung der ausschließlichen Bundesabgaben, die neben gemeinschaftlichen Bundesabgaben vom selben Besteuerungsgegenstand erhoben werden, in eine einheitliche Gemeinschaftsabgabe (Bundesmineralölsteuer, Bundeskraftfahrzeugsteuer).

Dem Mangel an verfassungsrechtlichen Sperren im Finanzausgleich sucht das Forderungsprogramm durch eine verfassungsrechtliche Verankerung des paktierten Finanzausgleiches abzuhelpfen. Dabei soll die Verhandlungspflicht des Bundes mit den Ländern und Gemeinden über finanzausgleichsrechtliche Regelungen *verfassungsrechtlich* verankert werden⁷⁶⁾. Um diese Verhandlungspflicht auch sanktionieren zu können, soll dem *Bundesrat* in Bezug auf Gesetze, die eine Änderung oder Verteilung der Besteuerungsrechte oder Abgabenerträge beinhalten, ein *Zustimmungsrecht* eingeräumt werden. Diese Forderungen sind elementare Voraussetzungen einer bundesstaatlichen Finanzordnung, wodurch die in einem Bundesstaat selbstverständliche koordinative Kommunikation über elementare Fragen der finanziellen Ausstattung der Gebietskörperschaften *erst ermöglicht* wird. Als Ersatz für eine verfassungsrechtliche Absicherung der Finanzhoheit der Länder scheint dies allerdings nur begrenzt tauglich, zumal der Bundesrat als Länderorgan heute zumindest umstritten ist und nach dem Forderungsprogramm dieses Organ selbst nicht strukturell verändert werden soll.

Gefordert wird von den Ländern eine *verfassungsrechtliche Schutzklausel*, die den Bund „für einen angemessenen Ersatz des Einnahmefalles“ verpflichtet, wenn der Bund steuerpolitische Maßnahmen mit nachteiligen Auswirkungen für die Einnahmen der übrigen Gebietskörperschaften setzt.

75) Siehe Pkt. C.4 des Forderungsprogrammes der Bundesländer 1976, hg von der Verbindungsstelle der Bundesländer.

76) Siehe dazu PERNTHALER/WEBER, Bundesverfassung und Föderalismus, Der Staat 1982 (im Druck)

Das Forderungsprogramm enthält auch die Forderung nach einer Neuordnung des finanziellen Förderungswesens des Bundes. Da, anders als in den anderen Bundesstaaten, das Förderungswesen in Österreich kompetenzneutral ist, hat dieser bundesstaatliche „Förderungsliberalismus“ durch die finanzverfassungsrechtliche Vorzugsstellung des Bundes, die Länder weitgehend benachteiligt und sie — im Rahmen der praktisch überaus wichtigen — *gemeinsamen Förderungsaktionen* in ständig steigende politische und finanzielle Abhängigkeiten gestürzt. Der Bund soll bei seinen finanziellen Förderungsmaßnahmen nunmehr auf solche von gesamtösterreichischer Bedeutung beschränkt werden und die Einführung neuer Maßnahmen der Zustimmung der Länder bedürfen.

Daneben sollen noch wichtige finanzpolitische Einzelfragen insb. die Schulfinanzierung reformiert werden⁷⁷⁾.

Die Verhandlungen über die Erfüllung des Forderungsprogrammes sind bei Abschluß dieser Arbeit noch offen. ein wesentlicher Teil der Forderungen bezieht sich auf einen dynamischen Auf- und Ausbau der Bundesstaatsstruktur als solcher⁷⁸⁾, weshalb die Widerstände des Bundes subtiler und differenzierter formuliert sind, als wenn es sich bloß um ziffernmäßig angebbare Forderungen handeln würde. Der Bund scheint jedoch bereit zu sein, dem Ausbau der Finanzautonomie der Länder zuzustimmen, wenn die Länder ihrerseits Kompetenzen im Bereich des Umweltschutzes freiwillig abtreten würden.

Die Verhandlungen über eine Reform werden bis zum Ende des Finanzausgleiches 1979, also 1985 in ein definitives Stadium treten müssen. Ob es Ländern und Gemeinden bis dahin gelingen kann, ein föderalistisch ausgewogenes Finanzkonzept zu entwickeln, ist angesichts der pragmatischen Ausrichtung österreichischer Politik zumindest fraglich. Auf der anderen Seite mehren sich jedoch die Stimmen, die den Bundesstaat im Grundsätzlichen aufwerten wollen⁷⁹⁾. Diese Stimmen wollen auch eine bundesstaatliche Finanzordnung, die einem modernen demokratischen Bundesstaat entspricht: Eigenverantwortung und Koordination müssen auch im Finanziellen ihren Ausdruck finden.

c) *Südtirol*

Die „Finanzverfassung“ Südtirols bedarf zunächst keiner Reform, sondern ihrer Verwirklichung. Der Punkt „Finanzen“ zählt zu den neun Bereichen, in denen noch keine Durchführungsbestimmungen erlassen wurden.

77) Die Krankenanstaltenfinanzierung hat inzwischen durch einen Bund-Länder-Vertrag eine — heute bereits als ungenügend bzw. verfehlt empfundene — „Reform“ erfahren (BGBl 453/1978, 454/1978).

78) Siehe die staatsrechtliche Ausleuchtung des Forderungsprogrammes bei PERNTHALER, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (1980).

79) Die Aktion *Pro Tirol* und *Pro Vorarlberg* sind Beispiele, die über wissenschaftliche und parteipolitische Grenzen hinausweisen; vgl. MORSCHER, *Pro Vorarlberg*, ÖJP 1980 (1981) 31 ff.

d) *Bayern*

Sowohl die Länderkommissionen als auch die Enquete-Kommission Verfassungsreform haben sich mit der Frage einer Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung beschäftigt. Die Kommission hatte insbesondere zu prüfen, ob das geltende Verbundsystem mit dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik vereinbar ist. Als Alternative war zu untersuchen, inwieweit eine Trennung der Aufgabenerfüllung und erforderlichenfalls eine ihr entsprechende Trennung der Einnahmequellen erwünscht sein könnte und inwieweit eine solche praktikabel sei. Die Kommission hält in allen *grundsätzlichen* Bereichen an den bestehenden Regelungen fest. Empfohlen werden systemimmanente Anpassungen der Finanzordnung an die seit zehn Jahren eingetretene Entwicklung. Den fundamentalen Bedenken über die Abhängigkeit der Länder und die mangelnden eigenen Steuerquellen wurde nicht — auch nicht von der Länderkommission! — Rechnung getragen. Vielmehr wird die Beibehaltung des gegenwärtigen Systems gefordert, „weil es die richtige Mitte zwischen Bund und Ländern einzuhalten bemüht ist und weil eine, dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik gerecht werdende Möglichkeit, Aufgaben und Mittel anders zu verteilen, nicht erkennbar, jedenfalls aber nicht realisierbar ist“⁸⁰⁾.

Die vorgeschlagenen Reformen betreffen keine Kernbereiche der finanzverfassungsrechtlichen Problematik. Ein neu eingefügter Abs 3 und 3a zu Art 104 a GG sieht eine Kostentragung des Bundes bei Bundesgesetzen, die Geldleistungen an Personen oder zwischenstaatliche Einrichtungen vorsehen und von den Ländern vollzogen werden, vor. Ein neuer Art 104b GG sieht die Leistungen von Finanzbeiträgen des Bundes für taxativ angeführte, besonders bedeutsame Vorhaben der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände vor. Schließlich soll die Landesgesetzgebung in Art 106 Abs 5 GG ermächtigt werden, Teile von Gemeindeanteilen den Kreisen zuzuweisen.

Die Länderkommission schlägt darüber hinaus vor, Bundesgesetze dann der Zustimmung des Bundesrates zu unterwerfen, wenn sie die Länder zu Ausgaben verpflichten, die der Zweck des Gesetzes erfordert.

Diese sehr vorsichtigen und konservativen Neuerungen haben reelle Chancen, Verfassungsrecht zu werden. Da die prinzipiellen Tendenzen des deutschen Finanzsystems, insbesondere die Abhängigkeit der Länder vom Bund, geradezu als Prinzipien beibehalten werden sollen, ist aber ein Verstummen der Reformrufe auch nach einer legislativen Berücksichtigung der Kommissionsempfehlungen nicht zu erwarten.

80) Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, BT-Drucksache 7/5924, 196.

e) *Graubünden*

Die Reform des schweizerischen bundesstaatlichen „Steuerchaos“ in der Schweiz wird von der Totalrevision der BV erwartet. Vor allem in den Beziehungen zwischen Bund und Kanton sowie im interkantonalen Finanzausgleich wird eine klare verfassungsrechtliche Ordnung gefordert.

Bisher wurden zwei Reformkonzepte vorgelegt und diskutiert: Die *Arbeitsgruppe für die Totalrevision der Bundesverfassung* („Kommission Wahlen“)⁸¹⁾ hat, ohne ein detailliertes Verfassungskonzept auszuarbeiten, Leitgedanken entwickelt, die einer dauerhaften Lösung des finanziellen Verhältnisses der bundesstaatlichen Partner zugrundegelegt werden sollten. Dem *Bund* soll danach die Aufgabe der Erstellung von Gesamtkonzeptionen im Hinblick auf die Koordination zukommen, ohne daß ihm deswegen eine neue Kompetenz zukommen soll. Im übrigen soll er sich auf die optimale Erfüllung weniger Aufgaben konzentrieren, statt seine Tätigkeit quantitativ auszuweiten. Die Verteilung der Einnahmequellen sei auf die Kompetenzverteilung und dem daraus resultierenden Finanzbedarf abzustellen. Bei all diesen Zielen müsse die Wirtschafts- und Sozialpolitik besonders im Hinblick auf die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft gestaltet werden.

Als wichtigen Schritt nach vorne soll die Anerkennung direkter Bundessteuern — die jetzt als befristete Provisorien gleichsam „Ausnahmecharakter“ besitzen — als verfassungsrechtlich garantierte Einnahmequelle des Bundes den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung tragen. Bei der Bemessung der direkten Steuern des Bundes soll den Kantonen eine verfassungsrechtlich garantierte Mitwirkungspflicht eingeräumt werden. Die verfassungsmäßige Pflicht des Bundes, einen Finanzausgleich zwischen den Kantonen herbeizuführen, soll ausgebaut werden. Um wirklich durchschlagend zu sein und um den in einer Marktwirtschaft notwendig auftretenden Diskrepanzen in Bezug auf das Wirtschaftswachstum begegnen zu können, soll die Durchführung des Finanzausgleiches von einem Investitionsplan begleitet sein. Darin sieht die Arbeitsgruppe auch das einzige Mittel, die ständig wachsenden Interventionen des Bundes zu Gunsten der schwächsten Kantone zu vermeiden.

Auf den Arbeiten der „Kommission Wahlen“ aufbauend, die Argumente der Kritik an diesem Entwurf einbeziehend und weiterführend, hat die *Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung* („Expertenkommission Furggler“) einen vollständig ausgearbeiteten Verfassungsentwurf vorgelegt, der in den finanzverfassungsrechtlichen Bereichen auf ziemlich harsche kantonale Kritik gestoßen ist⁸²⁾.

81) Siehe den Schlußbericht (= Bd VI) der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1973) 357 ff.

82) *Verfassungsentwurf* und *Bericht* der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1977); die schärfste Kritik an den Finanzbestimmungen stammt von HELLER, Ein kalter Staatsstreich: Die neue Bundesverfassung, *Verwaltungspraxis* 1978, Nr. 7, 3.

Die Funktion des Abgabensystems umreißt die Expertenkommission im Bericht kurz: „Es soll übersichtlich sein, soll finanzielle Effektivität ermöglichen, soll bundesstaatlich ausgewogen sein, soll dem Anspruch der Erhebungsrationalität genügend und soll zur Verwirklichung der staatlichen Zielsetzung, namentlich im Bereich der Sozial-, Eigentums- und Wirtschaftsordnung beitragen“. Die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen werden in drei Artikeln (54 - 56) behandelt. Zuerst werden abschließend die Abgaben geregelt, die der Bund erheben kann; sodann werden die Abgaben der Kantone und die in diesem Bereich bestehenden Harmonisierungskompetenzen des Bundes festgelegt; schließlich wird ein System des Finanzausgleiches geschaffen. Der Entwurf weicht weitgehend von der bestehenden Rechtslage ab: „Der heutige, teils überholte, teils chaotische Rechtszustand eignet sich gemäß der festen Überzeugung der Kommission nicht einmal mehr als Variante“.

Grundzug des „neuen“ Föderalismus ist — nach Meinung kantonaler Kritiker — ein weitgehend unitarischer Zug, wobei diese Kritik freilich relativ ist und in allen anderen Regionen einen Ausbau der Eigenverantwortlichkeit und Autonomie bedeuten würde.

Dem Bund soll nach diesem Entwurf eine weitgehende Koordinations- und Harmonisierungskompetenz zukommen, indem er Rahmengesetze für die Ausgestaltung der kantonalen Steuerordnungen erlassen darf und soll. Auch soll der Bund zur Verwirklichung des Finanzausgleichs den Kantonen vorschreiben können, bestimmte Steuern zu erheben.

Neugestaltet soll auch das Subventionswesen werden. Derzeit erhält der Bund etwa 50 % der öffentlichen Einnahmen, trägt aber nur 35 - 40 % der öffentlichen Ausgaben, während die Kantone bei 25 % der Einnahmen 40 % der Ausgaben tragen. Die Expertenkommission will den Kantonen mehr freie Mittel zukommen lassen, dafür aber das jetzige „Gießkannenprinzip“ bei der Ausschüttung von Bundesbeiträgen aufgeben und den Kantonen nur die Kosten erstatten, die ihnen aus der Bundesauftragsverwaltung oder aus Sonderleistungen für gesamtschweizerische Anliegen erwachsen.

Bei der Mittelbeschaffung sollen den Kantonen unter anderem die Rechte der Besteuerung juristischer Personen entzogen werden, dafür sollen sie mit einem Sechstel am Ertrag eines Teils der Bundesabgaben beteiligt werden. Dies würde aber nach Ansicht der Kritiker dieses Entwurfs für die Kantone einen jährlichen Verlust von 1521 Millionen Franken bedeuten.⁸³⁾

Ein Ausbau der Bundeskompetenzen soll auch durch die Befugnis des Bundes zur Rahmengesetzgebung über die Gestaltung der Finanzplanung, des Vorschlages und der Rechnung der Kantone sowie zur Regelung des interkantonalen Lastenausgleichs bei den „Spillover“-Effekten (d.s. Leistungen eines Kan-

83) Vgl. MOSSDORF/ZUPPINGER, Verfassungsentwurf und Finanzordnung (1979)

tons, von denen auch die Bewohner anderer Kantone profitieren) erreicht werden.

Auf Grund der bisherigen Äußerungen zum Verfassungsentwurf kann gesagt werden, daß insbesondere von den Kantonen entschiedene Ablehnung zu erwarten sein wird. Die Totalrevision der Bundesverfassung, an der nun schon seit 15 Jahren Experten arbeiten und die heftig diskutiert wird, dürfte auf Grund dieser Vorschläge nicht den Durchbruch erzielen. Damit ist aber auch noch einige Zeit mit der Fortführung der Finanzprovisorien zu rechnen.

3. Reformüberlegungen unter dem Gesichtspunkt einer Rechtsharmonisierung

Die oben zur Kompetenzverteilung⁸⁴⁾ entwickelten Vorstellungen beanspruchen zum großen Teil auch für die Finanzverfassung Gültigkeit. Vor allem die Notwendigkeit einer Konsequenz der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung und die tatsächlichen Möglichkeiten der Mittelbeschaffung erscheinen dabei wesentlich.

Negativ für die Rechtsharmonisierung im Alpenraum wirkt sich vor allem der Trend zur Bundesrahmenbefugnis über die haushaltsrechtlichen Grundzüge der Regionen aus. Die wohl grundlegendste Forderung, deren Erfüllung erst einer sinnvollen Rechtsharmonisierung den Weg ebnen würden, muß auf die Herstellung eines finanziellen Hausbereiches der Regionen zielen, in dem auch eine autonome Finanzrechtsetzung stattfinden kann. Dieser Bereich sollte sich auf der Aufgaben- und auf der Finanzseite mit den spezifischen „Regionalkompetenzen“ decken und sollte im Sinne des Subsidiaritätsprinzips flexibel, aber doch verfassungsrechtlich verbindlich festgelegt werden.

84) Siehe Pkt I.3. dieses Abschnitts.

LITERATURVERZEICHNIS

Aus Gründen leichter Lesbarkeit wurde auf eine Einarbeitung von Belegstellen im Text weitgehend verzichtet. Dafür soll im folgenden Literaturverzeichnis die der Untersuchung zugrundeliegende Literatur möglichst vollständig angeführt werden.

I. Allgemeiner Teil

- ARGE ALP. Gemeinsamkeit der Alpenländer als Gegenstand der politischen Bildung, Seminarbericht und Materialien, hg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (1978).
- BERAN/KORWICKA, Finanzkontrolle international gesehen (1967).
- BERG-SCHLOSSER, Politische Kultur. Eine neue Dimension politikwissenschaftlicher Analyse (1971).
- BINSWANGER/GEISSBERGER/GINSBURG (Hg), Wege aus der Wohlstandsfalle (1979).
- BLASCHKE (Hg), Handbuch der westeuropäischen Regionalbewegung (1980).
- BLÜMEL/GRAWERT, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL 36 (1977).
- BOTHE, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht (1977).
- Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, AöR 1977, 68 ff.
- DELAMURAZ, Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa für die Europäische Gemeindekonferenz, CPL (15) 6 (1980).
- ERMACORA, Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958) 191 ff.
- ESTERBAUER, Formen und Methoden transnationaler Raumplanung europäischer Grenzregionen (1977).
- Grundzüge der Formen regionaler Gliederung in politischen Systemen, in: Esterbauer (Hg), Regionalismus (1979) 43 ff.
- Kriterien föderativer und konföderativer Systeme (1976).
- (Hg), Regionalismus. Phänomen — Planungsmittel — Herausforderung für Europa (1978).
- EUREGIO ALPINA (Hg), Aktuelle Probleme des Alpenraumes — Dokumentation einer Tagung der Euregio Alpina am 26. und 27. Oktober 1978 in Brixen (1978).
- FORSTHOFF, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat (1931).
- FUNKTIONSGERECHTE Verwaltung im Wandel der Industriegesellschaft, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd 43 (1969).
- GALETTE, Wandlungen der Verwaltungsaufgaben im modernen Leistungsstaat, in: Funktionsgerechte Verwaltung im Wandel der Industriegesellschaft, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 43 (1969) 67.
- HÄBERLE, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat (1980).
- Verfassungsinterpretation und Verfassungsgebung, in: ZSR 1978, 1 ff.
- HARMONISED DOCUMENTATION on Local and Regional Structures (Ergebnisse von im Auftrag der Europakonferenz der Gemeinden und Regionen durchgeführten Erhebungen), letzte Fassung: 1980.
- HESSE (Hg), Politikverflechtung im föderativen Staat (1979).
- INFORMATION BULLETIN. Municipal and Regional Matters Nr. 17 (hg. vom Europarat).
- KLECATSKY, Europäischer Regionalismus und Raumplanung, JBL 1972, 242 ff.
- Internationale Zusammenarbeit im Alpenraum: Konsequenzen für Wissenschaft und Planung, Verkehrsannalen 5/1976.
- Region und Landschaft, in: FS Hellbling (1981) 241 ff.
- Plädoyer für eine verfassungsrechtliche Harmonisierung der Regionalstrukturen im Alpenraum, in: FS Fröhler (1980) 145 ff.
- Verfassungsrechtliche Harmonisierung der Regionalstruktur im Alpenraum und in Europa, in: Euregio Alpina (Hg), Aktuelle Probleme des Alpenraumes (1978) 19 ff.

- KÖCHLER (Hg), Die europäische Aufgabe der Alpenregion (1972).
 — (Hg), Transnationale Zusammenarbeit in der Alpenregion (1973).
 KOPP, Die Leistungsfähigkeit des Bundesstaates, in: Wiesflecker/Novak/Kopp, Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich (1977) 57 ff.
 KRABS, Funktionalreform — Ein Beitrag zur Lösung des Identitätskonflikts der kommunalen Selbstverwaltung?, in: Böhret (Hg), Verwaltungsreform und Politische Wissenschaft (1978) 173.
 LOESER, Theorie und Praxis der Mischverwaltung (1976).
 v. MALCHUS, Basisberichte über das 1. und 2. Symposium der Grenzregionen (1972 und 1975).
 MATSCHER, Auf der Suche nach einer Rechtsform für die grenzüberschreitende Regionalpolitik, in: FS Lechner (1978) 169 ff.
 MAYER, Die Anfänge der Landgemeinde und ihr Wesen (1964).
 MIEHSLER, Grundsätze und Ziele der internationalen Raumordnung (1977).
 MORSCHER, Land und Provinz. Vergleich der Zuständigkeiten der Autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer (1981).
 — Staatstheoretische und verfassungsrechtliche Aspekte der (Re-)Privatisierung öffentlicher Unternehmen, ÖJZ 1979, 141 ff.
 OBERREUTER, Regionalismus und supranationale Kooperation, in: Arge Alp. Gemeinsamkeit der Alpenländer als Gegenstand der politischen Bildung (1978) 70 ff.
 ÖHLINGER, Der Bundesrat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität (1976).
 PERNTHALER, Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Mitbestimmung in der Alpenregion, in: Euregio Alpina (Hg), Aktuelle Probleme des Alpenraumes (1978) 37 ff.
 — Organisationsformen und Verfahren grenzüberschreitender Planung in europäischen Grenzgebieten, in: FS v.d. Heydte (1977) 1107 ff.
 RABL, Rechtsschutz ethnischer Minderheiten — Analyse zweier Abkommensentwürfe, in: Europa Ethnica 1979, 13 ff.
 REGIONALISMUS in Europa. Bericht über eine wissenschaftliche Tagung, hg. vom Internationalen Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus (1981).
 REGIONALISMUS und Regionalpolitik, Heft 5/1980 der „Information zur Raumentwicklung“, hg. v. d. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung.
 RIZ, Die Euregio Alpina, in: Regionalismus in Europa (1981) 278 ff.
 — Die Reaktionen gegen die räumlichen Ungleichheiten und die Zentralisierung der Macht (1978).
 RÜTHERS, Institutionelles Denken im Wandel der Verfassungsepochen (1970).
 SCHELSKY, Zur Theorie der Institution (1970).
 SCHNUR, Institution und Recht (1968).
 STIENS, Zur Wiederkunft des Regionalismus in den Wissenschaften, in: Informationen zur Raumentwicklung 5/1980, 315 ff.
 SWA-Studienarbeit, Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf regionaler Ebene (1975).
 SYMPOSIUM 1973 über die Probleme einer europäischen Alpenregion, hg. vom Internationalen Presseinstitut, Zürich.
 USTERI, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat (1977).
 VAITL, Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer/Arge Alp — Beispiel für grenzüberschreitenden Regionalismus, in: Esterbauer (Hg), Regionalismus (1978) 137 ff.
 VEITER, Das Selbstbestimmungsrecht als Menschenrecht, in: FS Klecatsky (1980) 967 ff.
 — Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht (1977), hg. vom Internationalen Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus.
 Die VERWALTUNGSREGION, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 16 (1967).
 WEBER, Föderalismus als Instrument demokratischer Konfliktregelung, in: Esterbauer/Héraud/Pernthaler (Hg), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung (1977) 51 ff.
 — Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs (1980).
 — Elemente eines umfassenden Föderalismusbegriffes, in: FS Klecatsky (1980) 1013 ff.
 WIMMER, Materiales Verfassungsverständnis (1971).

II. Länderberichte

1. Das Land Tirol

- ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶ (1971).
ADAMOVICH/FROELICH, Die Novellen zur Bundesverfassung (1926).
ADAMOVICH/FUNK, Allgemeines Verwaltungsrecht (1980).
ANDREAE (Hg), Handbuch der österreichischen Finanzwirtschaft (1970).
DEMMELEBAUER/PESENDORFER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung (1980).
ERMACORA, Österreich als kooperativer Bundesstaat, in: Klecatsky (Hg), Die Republik Österreich (1968) 219 ff.
— Österreichische Verfassungslehre, 2 Bde. (1970/80).
— Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat (1976).
FESSLER, Management des Staates, ÖZP 1975, 463 ff.
FISCHER, Das politische System Österreichs (1974).
FRÖHLER/OBERNDORFER, Recht und Organisation der Kommunalwirtschaft (1979).
FUNK, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung (1980).
GRASS, Zur Stellung Tirols in der Rechtsgeschichte, in: FS Baltl (1978) 229 ff.
GUMLOWICZ/BISCHOFF, Das österreichische Staatsrecht³ (1907).
HINTERAUER, Der österreichische Verwaltungsgerichtshof im Blickfeld des Föderalismus, Montfort 1979, 67 ff.
INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG (Hg), Berichte über die Lage des Föderalismus in Österreich: 1. Bericht 1975/76 (1977); 2. Bericht 1977 (1978); 3. Bericht 1978 (1979); 4. Bericht 1979 (1979); 5. Bericht 1980 (1981).
KHOL/STIRNEMANN (Hg), Österreichische Jahrbücher für Politik (1977 - 1981).
KLECATSKY (Hg), Die Republik Österreich (1968).
— Bundes-Verfassungsrecht² (1973) mit Ergänzungsband² (1977).
KNOLL, Österreichische Konsensdemokratie in Theorie und Praxis. Staat, Interessenverbände, Parteien und die politische Wirklichkeit (1976).
KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer (1967).
KOLB/ARNOLD/TESCHNER, Wirtschaftsverwaltungsrecht (1976).
LANG, Bemerkungen zur sogenannten „Auftragsverwaltung“ in Österreich, in: FS Kolb (1971) 217 ff.
LOEBENSTEIN, Verwaltungsgerichtsbarkeit — Föderalismus, in: FS 100 Jahre VwGH (1976) 241 ff.
MANNLICHER, Die österreichische Verwaltungsreform des Jahres 1925, ZÖR 1926, 228 ff.
MATZKA, Organisationskreation in der österreichischen Verwaltungsrechtsordnung, JBl 1980, 505 ff.
MIEHSLER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung, in: FS Kelsen (1971) 141 ff.
MORSCHER, Die parlamentarische Interpellation (1973).
NEUHOFFER, Handbuch des Gemeinderechts (1972).
NOVAK, Ist ein „Vollzugsföderalismus“ noch föderalistisch?, in: Wiesflecker/Novak/Kopp, Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich (1977) 27 ff.
PELINKA, in: Raschke (Hg), Die politischen Parteien in Westeuropa (1978) 412 ff (Länderbericht Österreich).
PELINKA/WELAN, Demokratie und Verfassung in Österreich (1971).
PERNTHALER, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, ZÖR 1969, 361 ff.
— Raumordnung und Verfassung, 2 Bde (1975/1978).
— Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag (1977).
— Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer (1979).
— Bundesstaatsreform als kooperativer Einigungsvorgang, Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte 1980, 132 ff.
— Bundesstaatsreform als Voraussetzung einer wirksamen Verwaltungsreform, in: FS Fröhler (1980) 69 ff.
— Das Förderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (1980).
PERNTHALER/PALWEIN-PRETTNER, Die Entscheidungsbegründung des österreichischen Verfassungsge-

- richtshofes, in: Sprung (Hg), Die Entscheidungsbegründung in europäischen Verfahrensrechten und im Verfahren vor internationalen Gerichten (1974) 199 ff.
- PERNTHALER/STAMPFER, Regionalismus in Österreich, in: Regionalismus in Europa 77 ff.
- PERNTHALER/WEBER, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich (1979).
- PÜTZ, Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich (1966).
- RILL, Gliedstaatsverträge (1972).
- RILL/SCHÄFFER, Investitionsplanung und Raumordnung, Österreichische Raumordnungskonferenz, Schriftenreihe Nr. 17 (1979).
- Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung, ÖROK-Schriftenreihe Nr. 6 (1975).
- RUPPE, Finanzverfassung im Bundesstaat (1977).
- SCHACHNER/BLAZIZEK, Finanzausgleich in Österreich (1967).
- STATISTISCHES JAHRBUCH für Österreich (1980).
- STOLZ, Geschichte des Landes Tirol (1955 — Nachdruck 1973).
- THÖNI, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich (1978).
1. TIROLER RAUMORDNUNGSBERICHT — Überörtliche Raumordnung (o.J. 1977), hg. vom Amt der Tiroler Landesregierung.
- WALTER/MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts³ (1980).
- WIMMER, Verwaltungsreform in Österreich, Die Verwaltung 1974, 465 ff.
- WENGER (Hg), Förderungsverwaltung (1973).
- WIESFLECKER/NOVAK/KOPP, Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich (1977).
- ZÖLLNER, Geschichte Österreichs⁶ (1979).

2. Südtirol (Die Provinz Bozen)

- AUTONOME PROVINZ BOZEN-SÜDTIROL, Informationsschriften des Landtages und der Landesregierung seit 1971 H 1 - 27.
- Das neue AUTONOMIESTATUT, Sonderdruck zur Informationsschrift des Landtages und der Landesregierung (1979).
- v. BEYME, Das politische System Italiens (1970).
- CASSESE-SERANI, Moderner Regionalismus in Italien, JÖR 1978, 23 ff.
- CERETI, Diritto costituzionale italiano (1971).
- DELPINO/DEL GIUDICE, Diritto Amministrativo (1980).
- EGGER, Doppelsprachigkeit in Südtirol, Faktoren und Probleme, Der Schlern (1972).
- FURLANI/WANDRUSZKA, Österreich und Italien (1973).
- GIANNINI, Diritto Amministrativo (1970).
- GATTEI/MAINARDI/PIROVANI/RASMO, Südtirol Trentino (1980).
- KLECATSKY/WIMMER, Verwaltungsreform in Südtirol, in: FS von der Heydte (1977) 279 ff.
- „LANDESENTWICKLUNGSPROGRAMM I UND II“, 1980 - 1981 - 1982, Sonderdruck zur Informationsschrift des Landtages und der Landesregierung (1980).
- LUKESCH/TSCHURTSCHENTHALER, Südtirols Bevölkerung bis zum Jahr 2000 (1979).
- MANARA/PACE, Leitfaden für den Gemeindeverwalter in der Region Trentino-Südtirol (1972).
- MORESCO, Grundriß des Finanz- und Rechnungswesens der Gebietskörperschaften (1970).
- MORSCHER, Südtirols Verwaltung 1975 (1975).
- PETERLINI, Der ethnische Proporz in Südtirol (1980).
- PILSER, Die lokale Selbstverwaltung (unveröffentlichtes Manuskript, hg. v. Südtiroler Bildungszentrum).
- RIZ, Staatslehre: Region und Land (unveröffentlichtes Manuskript, hg. v. Südtiroler Bildungszentrum).
- Probleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Region Trentino-Südtirol, in: FS Klecatsky (1980) 809 ff.
- RIZ/WIMMER, Verwaltungsreform in Südtirol. Geschichtliche Entwicklung — Verfassungs- und regionalrechtliche Probleme — Aktuelle Bemühungen, JBl 1977, 575 ff.
- SIEDENTOPF, Regionalismus in Italien II (1979).
- SÜDTIROL-HANDBUCH³, Sonderdruck zur Informationsschrift des Landtages und der Landesregierung (1980).
- TOMUSCHAT, Italien als Regionalstaat, Die Verwaltung 1973, 167 ff.

3. Der Freistaat Bayern

- BADURA, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung (1971).
- BARBARINO, Zur Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung, in: Politikverflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (1975) 108.
- BAUMANN, Die allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde im Landkreis (1967).
- BULLINGER, Die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung, DÖV 1970, 761 ff.
- FRIAUF, Das Verhältnis von Bund und Ländern im Bereich der Finanzverfassung, in: Kewenig (Hg), Deutsches Amerikanisches Verfassungsrechtssymposium 1977 (1978) 177 ff.
- HAUN, Die Bundesaufsicht in Bundesauftragsangelegenheiten (1972).
- HOFFMANN, Bayern — Handbuch der staatspolitischen Landeskunde⁶ (1979).
- HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 6 Bde (1957 - 1978).
- KIMMINICH, Deutsche Verfassungsgeschichte (1970).
- KISKER, Kooperation im Bundesstaat (1971).
- KLEIN, Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (1961) 129.
- Das Verhältnis von Gesetzgebungszuständigkeit und Verwaltungszuständigkeit nach dem Grundgesetz, AÖR 1963, 377 ff.
- KNEMEYER, Bayerisches Kommunalrecht³ (1980).
- KÜCHENHOFF, Die Rechtsstellung des Bayerischen Senats, DÖV 1967, 79 f.
- KUNZE, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik (1968).
- LAUFER, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland (1977).
- MAIER, Region und Kulturpolitik am Beispiel Bayerns, in: Esterbauer (Hg), Regionalismus (1978) 123 ff.
- MANG/MAUNZ/MAYER/OBERMAYER, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern⁴ (1975).
- MASSON, Bayerische Kommunalgesetze — Kommentar, 2 Bde, Lieferungen 1 - 34 (1980).
- MATERIALIEN zum Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes (1972).
- MAUNZ/DÜRIG/HERZOG/SCHOLZ, Grundgesetz — Kommentar, 3 Bde, Lieferungen 1 - 17 (1980).
- MEDER, Die Verfassung des Freistaats Bayern. Handkommentar² (1978).
- MÜNCH (Hg), Besonderes Verwaltungsrecht³ (1972).
- NAWIASKY/LEUSSER/GERNER/SCHWEIGER/ZACHER, Die Verfassung des Freistaates Bayern. Systematischer Überblick und Handkommentar² (1967 ff).
- OSSENBUHL, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz (1968).
- RINCK, Wirtschaftsrecht⁵ (1977).
- SCHLUSSBERICHT der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, BT-Drucksache VII/5924 (1976).
- SCHNEIDER, Die Interessenverbände⁴ (1975).
- SEYDEL/PILOTH, Bayerisches Staatsrecht³ (1913).
- STAATSHANDBUCH Bundesrepublik Deutschland/Freistaat Bayern — Ausgabe 1979.
- STATISTISCHES HANDBUCH DER BRD 1980.
- STERN, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, II (1977/1980).
- Zur STRUKTUR der deutschen Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 33 (1967).
- TIPKE, Steuerrecht⁵ (1975).
- VERBÄNDE und Herrschaft, hg. von der politischen Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung (1976).
- VERFASSUNG und Verfassungsrechtsprechung, Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes.
- WOLFF/BACHOF, Verwaltungsrecht, 3 Bde: I⁹ (1974), II⁴ (1976), III⁴ (1978).
- ZACHER, Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bayerischen Verfassung, BayVBl 1973, 57 ff.

4. Der Kanton Graubünden

- ALLEMANN, 25 x die Schweiz. Panorama einer Konföderation (1968).
- AUFGABENTEILUNG Bund-Kantone, Bericht der vom eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzten Arbeitsgruppe (1975).
- BIERI, Vollzugsföderalismus, (1979).
- BLÄTTLER, Rechtliche Grundlagen staatlicher Wirtschaftslenkung, Diss. Zürich (1953).
- BURCKHARDT, Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung vom 28. Mai 1874³ (1931).
- CONRAD, Die politischen Parteien im Verfassungssystem der Schweiz (1970).
- DÜRRENMATT, Schweizer Geschichte, 2 Bde (1976).
- ELEMENTE einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (1977).
- ENTWURF und Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1977).
- FLEINER/GERSTER, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts² (1980).
- FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht (1949 — Neudruck 1976).
- FRAUCHINGER, Der schweizerische Bundesstaat. Sein Wesen und seine verfassungsrechtlichen Grundlagen (1922).
- FREY, Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates (1977).
- Bundesstaatliche Aufgabenverteilung und Finanzausgleich, in: Hesse (Hg), Politikverflechtung im föderativen Staat (1978) 101 ff.
- GIACOMETTI, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone (1941 — Neudruck 1979).
- GYGI, Der schweizerische Föderalismus in Gegenwart und Zukunft mit Einschluß der Bundesfinanzordnung, JBl 1977, 401 ff.
- HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, ZSR 1969 II 549 ff.
- HANGARTNER, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen (1974).
- Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Bd I (1980).
- HAUSER, Der interkantonale Finanzausgleich (1971).
- HELLER, Ein kalter Staatsstreich: Die neue Bundesverfassung, Verwaltungspraxis 1978, Nr. 7, 3.
- HIS, Geschichte des neueren schweizerischen Staatsrechts, 3 Bde (1920 - 1938).
- HOTZ, Möglichkeiten und Grenzen kantonaler Wirtschaftspolitik, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 3.
- JAAG, Die Zweite Kammer im Bundesstaat. Funktion und Stellung des schweizerischen Ständerats, des deutschen Bundesrates und des amerikanischen Senats (1976).
- JAGMETTI, Die Stellung der Gemeinden, ZSR 1972 II, 230 ff.
- JENNY, Interessenpolitik und Demokratie in der Schweiz (1966).
- KOCHER, Verbandseinfluß auf die Gesetzgebung (1967).
- LARDELLI, Die Steuerhoheit der Selbstverwaltungskörper im Kanton Graubünden (1951).
- NEIDHART, Föderalismus in der Schweiz (1975).
- RHINOW, Wesen und Begriff der Subvention in der schweizerischen Rechtsordnung (1971).
- SALADIN, Lebendiger Föderalismus, ZSR 1980 I 407 ff.
- SCHAUB, Die Aufsicht des Bundes über die Kantone (1957).
- SCHLUSSBERICHT der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1973)
- „Schlußbericht Wahlen“.
- SNELL, Handbuch des schweizerischen Staatsrechts, Bd 2 (1844).
- SCHÜRMANN, Wirtschaftsverwaltungsrecht (1978).
- SCHUMANN, Regierungssystem der Schweiz (1971).
- STATISTISCHES Handbuch für die Schweiz 1980.
- STEINER, Das politische System der Schweiz (1971).
- TUOR, Die Bundeshilfe an die finanzschwachen Kantone im Sonderfall Graubündens (1960).
- VILETTA, Grundlagen des Sprachenrechts I (1978).
- WEBER, Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung? (1977).

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. (S 98,—)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. (S 68,—)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. (S 395,—)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. (S 165,—)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. (S 58,—)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Heraud, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. (S 160,—)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. (S 250,—)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. (S 240,—)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. (S 140,—)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. (S 140,—)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. (S 138,—)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. (S 110,—)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. (S 168,—)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. (S 298,—)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. (S 198,—)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. (S 280,—)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. (S 280,—)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. (S 480,—)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. (S 390,—)

- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. (S 280,—)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. (S 188,—)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. (S 148,—)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** Herausgeber, Dezentralisation/Selbstorganisation als theoretisches Problem und praktische Erfahrung. 1982. (S 333,—)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat, 1982. (S 185,—)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik — Bund — Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. (S 198,—)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler — Irmgard Kathrein — Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum, Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982.

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Ernst ADAMER, Vorarlberg
Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR, Vorarlberg
Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg
Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg
Hofrat Dr. Heinrich KIENBERGER, Tirol
Hofrat DDr. Wilhelm KUNDRATITZ, Tirol
Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol
Hofrat Dr. Wendelin WEINGARTNER, Tirol
Hofrat Dr. Herfrid HUEBER, Salzburg
Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg
Hofrat Dr. Franz BAUER, Salzburg
Univ.-Prof. Dr. Heinz SCHÄFFER, Salzburg

Das Institut für Föderalismusforschung ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. Es befaßt sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

