

**Dr. Peter Pernthaler**

**Die föderalistische Bedeutung  
der  
Landes-Hypothekenbanken  
für die Länder**

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung  
Band 43

**WILHELM BRAUMÜLLER**  
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.  
Wien 1988



**Peter Pernthaler**

**Die föderalistische Bedeutung der  
Landes-Hypothekenbanken  
für die Länder**

**Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung  
Band 43**

**herausgegeben vom**

**Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck**

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

# **Die föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken für die Länder**

von

**Peter Pernthaler**



**WILHELM BRAUMÜLLER**

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.  
Wien 1988

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Pernthaler, Peter:**

**Die föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken für die Länder / von Peter Pernthaler. - Wien: Braumüller, 1988**

(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung; 43)

ISBN 3-7003-0781-0

NE: Institut für Föderalismusforschung Innsbruck : Schriftenreihe des Instituts ...

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

© 1988 by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.,  
A-1092 Wien

Druck: Rauch-Druck, A-6040 Innsbruck, Neu-Arzt, Kugelfangweg 15

ISBN: 3-7003-0781-0

*Bernd-Christian Funk*

*in wissenschaftlicher  
Verbundenheit zugeeignet*



# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Vorwort</b> .....                                                                                                                           | 11 |
| <b>I. Einleitung</b> .....                                                                                                                     | 13 |
| <b>II. Die Gründung und Entwicklung der Landes-Hypothekenbanken</b> .....                                                                      | 15 |
| 1. Die Entwicklung des Bodenkredits und der Landwirtschaft .....                                                                               | 15 |
| 2. Der Pfandbrief .....                                                                                                                        | 17 |
| 3. Die Gründung der Landesanstalten durch die Landtage .....                                                                                   | 19 |
| 4. Die historische Landes-Hypotheken-Anstalt als<br>Ausdruck der staatsrechtlich-politischen Stellung<br>der österreichischen Kronländer ..... | 19 |
| 5. Die Entwicklung der „Landes-Hypothekenanstalten“ zu<br>den Landesbanken der österreichischen Bundesländer .....                             | 22 |
| a) <i>Aufbau in der Monarchie</i> .....                                                                                                        | 22 |
| b) <i>Krisen und Neubeginn in der Ersten Republik</i> .....                                                                                    | 23 |
| c) <i>Die Einführung der deutschen Rechtslage</i> .....                                                                                        | 24 |
| d) <i>Wiederaufbau und Entwicklung zur Landesbank</i> .....                                                                                    | 25 |
| e) <i>Der Verband der österreichischen Landes-Hypothekenbanken</i> .....                                                                       | 26 |
| <b>III. Die Landes-Hypothekenbanken als öffentlich-rechtliche Landesbanken</b> ..                                                              | 28 |
| 1. Die Hypothekenbanken als „öffentliche Unternehmen“ des Landes ...                                                                           | 28 |
| a) <i>Zurechnung zum Finanzvermögen des Landes</i> .....                                                                                       | 28 |
| b) <i>Organisatorische Selbständigkeit und Verknüpfung</i> .....                                                                               | 29 |
| c) <i>Kaufmännische Betriebsführung</i> .....                                                                                                  | 30 |
| d) <i>Wirtschaftliche Leistungen</i> .....                                                                                                     | 30 |
| 2. Die Landeshaftung .....                                                                                                                     | 31 |
| 3. Die Rechtsnatur der Satzung (des Einrichtungsgesetzes) .....                                                                                | 32 |
| a) <i>Die historischen Gründungsakte vor 1918</i> .....                                                                                        | 33 |
| b) <i>Die Rechtsüberleitung und die neue Verfassungslage (B-VG 1920)</i> ..                                                                    | 36 |
| c) <i>Die Novellierung und Neuerlassung von Satzungen ab 1920</i> .....                                                                        | 37 |
| d) <i>Die landesgesetzliche Regelung (Burgenland und Steiermark)</i> ....                                                                      | 39 |
| e) <i>Die Errichtung der Pfandbriefstelle und andere<br/>            Organisationsakte deutscher Reichsminister</i> .....                      | 39 |
| f) <i>Privatrechtliche Vertretungsbefugnis</i> .....                                                                                           | 40 |

|                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4. Die Qualität „öffentlich-rechtliche Landesbank mit eigener Rechtspersönlichkeit“ .....       | 42 |
| a) <i>Juristische Person des öffentlichen Rechts</i> .....                                      | 43 |
| b) „Anstalt“ – „Unternehmung“ – „Bank“ .....                                                    | 48 |
| aa) „Anstalt“ .....                                                                             | 48 |
| bb) <i>Öffentlicher Fonds?</i> .....                                                            | 51 |
| cc) „Kreditunternehmung“ .....                                                                  | 52 |
| dd) <i>Öffentlich-rechtliche Bank</i> .....                                                     | 53 |
| 5. Die Landes-Hypothekenbanken als Teil des österreichischen Bankwesens .....                   | 54 |
| a) <i>Die Beziehungen zum Bund</i> .....                                                        | 54 |
| b) <i>Die Kooperation und Selbstverwaltung im Bankwesen</i> .....                               | 57 |
| c) <i>Die rechtliche Sonderstellung der Landes-Hypothekenbanken im Bundesrecht</i> .....        | 58 |
| <b>IV. Die Stellung der Länder in der Wirtschafts- und Regionalpolitik</b> .....                | 62 |
| 1. Die grundsätzliche föderalistische Struktur Österreichs .....                                | 62 |
| a) <i>Teilung der Staatlichkeit in Bund und Länder</i> .....                                    | 62 |
| b) <i>Gleichheit und Unabhängigkeit der staatlichen Wirkungsbereiche</i> ..                     | 63 |
| c) <i>Territoriale demokratische Selbstbestimmung und Verfassungsautonomie der Länder</i> ..... | 63 |
| d) „Gemeinsame Einrichtungen“ und Verflechtungen der Bundes- und Landesstaatsgewalt .....       | 64 |
| e) <i>Die politische Substanz der Bundesstaatlichkeit</i> .....                                 | 65 |
| f) <i>Föderalismus und Subsidiarität</i> .....                                                  | 65 |
| 2. Die hoheitlichen Landeskompetenzen .....                                                     | 66 |
| 3. Die Länder als „Träger von Privatrechten“ (Art. 17 B-VG) .....                               | 68 |
| a) „Administrative Hilfsengeschäfte“ .....                                                      | 69 |
| b) <i>Subventionen an Private („Förderungsverwaltung“)</i> .....                                | 69 |
| c) <i>Öffentliche Investitionen („Öffentliche Auftragsvergabe“)</i> .....                       | 69 |
| d) <i>Betrieb von Unternehmungen und Unternehmensbeteiligungen</i> ...                          | 69 |
| e) <i>Kosten- und Finanzierungsregelungen zwischen Gebietskörperschaften</i> .....              | 70 |
| f) <i>Öffentliche Verwaltung und „Verwaltungshelfer“</i> .....                                  | 70 |
| 4. Die Garantie der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes (Art. 4B-VG) .....                  | 71 |
| 5. Die Stellung der Länder in der Finanzverfassung und im Finanzausgleich .....                 | 72 |

|                                                                                                   |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6. Die Regionalpolitik der Länder .....                                                           | 75         |
| <b>V. Die Landes-Hypothekenbanken als Instrument der<br/>Wirtschaftspolitik der Länder .....</b>  | <b>79</b>  |
| 1. Der Wandel des Geschäftsbereiches zur „Universalbank<br>mit Spezialvorteil“ .....              | 79         |
| 2. Der Wandel des Geschäftsgrundsatzes „Gemeinnützigkeit“ .....                                   | 80         |
| 3. Die heutige Struktur des Geschäftsbereiches .....                                              | 84         |
| <b>VI. Möglichkeiten des Ausbaues der Funktionen einer „Landesbank“ .....</b>                     | <b>89</b>  |
| 1. Mitwirkung an Förderungsaktionen des Landes .....                                              | 89         |
| 2. Zahlungsverkehr des Landes .....                                                               | 91         |
| 3. Mitwirkung an öffentlichen Unternehmungen und<br>Finanzierungsgesellschaften des Landes .....  | 92         |
| 4. Institutionalisierung der Zusammenarbeit .....                                                 | 92         |
| 5. Die Landes-Hypothekenbank als „Hausbank der Landesverwaltung“ ..                               | 93         |
| 6. Landesbank und Landespolitik .....                                                             | 94         |
| 7. Die Qualität „Landesbank“ als Leitbild der Unternehmenspolitik .....                           | 96         |
| <b>VII. Schlußgedanke: Der ökonomische Föderalismus und die<br/>Landes-Hypothekenbanken .....</b> | <b>98</b>  |
| <b>Anhang .....</b>                                                                               | <b>100</b> |
| <b>Literaturverzeichnis .....</b>                                                                 | <b>114</b> |

# Abkürzungsverzeichnis

|              |                                                                                                                                                                     |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AB           | Ausschußbericht                                                                                                                                                     |
| Abs.         | Absatz                                                                                                                                                              |
| Anm.         | Anmerkung                                                                                                                                                           |
| Art.         | Artikel                                                                                                                                                             |
| Bd.          | Band                                                                                                                                                                |
| BGBI.        | Bundesgesetzblatt                                                                                                                                                   |
| Blg.         | Beilage(n)                                                                                                                                                          |
| B-VG         | Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. 10. 1920 idF von 1929, BGBI. Nr. 1/1930, idF BGBI. Nr. 640/1987                                                                     |
| CA           | Credit-Anstalt                                                                                                                                                      |
| EB           | Erläuternde Bemerkungen                                                                                                                                             |
| Erk.         | Erkenntnis                                                                                                                                                          |
| ERP          | European Recovery Program                                                                                                                                           |
| FAG          | Finanzausgleichsgesetz                                                                                                                                              |
| FS           | Festschrift                                                                                                                                                         |
| F-VG         | Finanz-Verfassungsgesetz, BGBI. Nr. 45/1948                                                                                                                         |
| GP           | Gesetzesperiode                                                                                                                                                     |
| idF          | in der Fassung                                                                                                                                                      |
| JGSlg        | Justizgesetzsammlung                                                                                                                                                |
| KWG          | Kreditwesengesetz                                                                                                                                                   |
| LGBI.        | Landesgesetzblatt                                                                                                                                                   |
| lit.         | litera                                                                                                                                                              |
| LT           | Landtag                                                                                                                                                             |
| ÖStWB        | Österreichisches Staatswörterbuch                                                                                                                                   |
| Pol.Ges.Slg. | Politische Gesetzessammlung                                                                                                                                         |
| PSK          | Postsparkasse(n)                                                                                                                                                    |
| RGBI.        | Reichsgesetzblatt                                                                                                                                                   |
| RV           | Regierungsvorlage                                                                                                                                                   |
| Slg          | Sammlung                                                                                                                                                            |
| Sten.Ber.    | Stenographische Berichte                                                                                                                                            |
| Sten.Prot    | Stenographische Protokolle                                                                                                                                          |
| StGBI.       | Staatsgesetzblatt                                                                                                                                                   |
| StGG         | Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, RGBI. Nr. 142/1867 idF BGBI. Nr. 262/1982 |
| Verh.        | Verhandlungen                                                                                                                                                       |
| VfGH         | Verfassungsgerichtshof                                                                                                                                              |
| VfSlg        | Erkenntnisse und Beschlüsse des VfGH                                                                                                                                |
| VwGH         | Verwaltungsgerichtshof                                                                                                                                              |
| Z.           | Ziffer                                                                                                                                                              |
| Zl.          | Zahl                                                                                                                                                                |

## Vorwort

Die vorliegende Studie sucht die besondere Stellung der Landes-Hypothekenbanken als *Landesbanken* und *öffentlich-rechtliche Kreditinstitute der Länder*

- auf Grund der derzeitigen Rechtslage,
- der besonderen historischen und aktuellen Verknüpfung der Landes-Hypothekenbanken mit den Ländern,
- ihres tatsächlichen Geschäfts- und Funktionsbereiches und
- den Voraussetzungen einer föderalistisch ausgerichteten Wirtschaftspolitik der Länder (Verfassungsrecht und politische Wirklichkeit)

wissenschaftlich zu klären und rechtspolitische Vorstellungen eines verstärkten Ausbaues ihrer Funktionen als „*Landesbank*“ zu entwickeln. Schwergewichtig wurden dabei der Geschäftsbetrieb und die besonderen Verhältnisse der Landes-Hypothekenbanken von Vorarlberg, Tirol und Salzburg berücksichtigt. Die meisten Ergebnisse der Untersuchung gelten jedoch auch für alle anderen Landes-Hypothekenbanken. Abweichungen ergeben sich für Landes-Hypothekenbanken mit anderen (tatsächlichen) Geschäftsbereichen sowie für Burgenland und Steiermark wegen der unterschiedlichen rechtlichen Konstruktion der Einrichtung durch Landesgesetze.

Die nachfolgende Untersuchung verwertet auch Unterlagen, die vom *Verband der österreichischen Landes-Hypothekenbanken* zur Verfügung gestellt wurden; seinem Generalsekretär, Herrn Dr. W. Janauer, sei an dieser Stelle, ebenso wie Herrn Dr. H. Kienberger (Amt der Tiroler Landesregierung) für fachkundige und bereitwillige Beratung herzlich gedankt. Bei der Drucklegung des Manuskripts hat mich mit großer Umsicht und Sachkunde Frau Dr. Irmgard Kathrein in bewährter Weise unterstützt.



## I. Einleitung

Die österreichischen Landes-Hypothekenbanken haben in den letzten Jahrzehnten eine starke Wandlung ihrer Funktionen und ihres Charakters als Landes-Institute erlebt. Im Zuge einer allgemeinen Entwicklung auf dem Bankensektor mußten sie die Entwicklung von der Spezialbank zur Universalbank mitmachen und waren dabei einem außerordentlich starkem Wettbewerb ausgesetzt. Der ursprüngliche Geschäftsbereich in der Landwirtschaft und im langfristigen Bodenkredit mußte drastisch erweitert werden, die konservative Zinspolitik auf Grund unausweichlicher nationaler und internationaler Verflechtungen modifiziert werden. Das Prinzip der „Gemeinnützigkeit“ mußte mit der Aufhebung von Steuervorteilen fallengelassen werden.

Die Modernisierung der Bank und Kommerzialisierung ihres Geschäftsbetriebes gelang, ohne daß das traditionelle Pfandbrief- und Kommunalkredit-Geschäft verloren ging. Allerdings tauchte im Zuge der Umstrukturierung und des ständig steigenden Übergewichtes des Bundes in der Kredit- und Bankenaufsicht, aber auch im (konkurrierenden) Bankensektor immer stärker die Frage auf, ob die klassische Funktion der Landes-Hypothekenbanken als „öffentlich-rechtliche Kreditinstitute des Landes“ gehalten werden könne.

Eine einschneidende Krisensituation brachte in dieser Hinsicht die Novellierung des Kreditwesengesetzes durch das Bundesgesetz, BGBl. Nr. 325/1986: Im Zuge der Beratungen dieser Gesetzesnovelle wurde nämlich erstmals ganz unverhüllt die – vom übrigen Bankensektor z.T. vehement unterstützte – Auffassung geäußert, eine *Sonderstellung der Landes-Hypothekenbanken* (insbesondere im Bereich des Haftungskapitals) sei mit dem verfassungsmäßigen Gleichheitsgrundsatz unvereinbar. Diese Krise trug aber sicherlich dazu bei, daß die Länder sich voll hinter „ihre“ Landesbanken stellten und die besondere Bedeutung dieses Naheverhältnisses für die Länder selbst, aber auch für die Öffentlichkeit und – nicht zuletzt – für den Bund neu bewußt wurde. Die von den politischen Landes-Finanzreferenten aller Länder als Begründung ihrer Forderungen zum Kreditwesengesetz einstimmig beschlossene Formulierung könnte geradezu als Leitlinie des nachfolgenden Gutachtens bezeichnet werden:

*„Die Landes-Hypothekenbanken sind als Kreditinstitute der Länder ein historisch gewachsener und in das Wirtschaftsleben der Länder und Gemeinden voll integrierter Baustein der föderalistischen Struktur unseres Bundesstaates. Die Erhaltung der Grundlagen für die wirtschaftliche Tätigkeit der Landes-Hypothekenbanken als öffentlich-rechtliche Kreditinstitute der Länder berührt daher höchst bedeutsame Interessen der Länder.“<sup>1)</sup>*

Das nachfolgende Gutachten sucht im Sinne dieser übereinstimmenden Grundsatz-erklärung der Länder die Grundlagen und Konsequenzen der besonderen rechtlichen und organisatorischen Struktur der Landes-Hypothekenbanken als öffentliche Unternehmen der Länder sowie ihrer Funktionen im ökonomischen Föderalismus, insbesondere in der Wirtschafts- und Regionalpolitik der Länder, wissenschaftlich zu klären. In diesem Zusammenhang werden auch notwendige rechtliche Sanierungsmaßnahmen empfohlen sowie mögliche Reformvorstellungen eines Ausbaues ihrer Funktionen als „Landesbank“ entwickelt.

1) Verbindungsstelle der Bundesländer, VSt 841/7-1985.

## II. Die Gründung und Entwicklung der Landes-Hypothekenbanken

### 1. Die Entwicklung des Bodenkredits und der Landwirtschaft

Die Gründung öffentlich-rechtlicher Hypothekenbanken geht auf die Grundvorstellung zurück, daß die Ordnung des *Bodenkredits* durch den Staat (die Länder als Selbstverwaltungskörper) ein dringendes öffentliches Anliegen der Agrarpolitik und der Landtage, als der für die Landwirtschaft primär zuständigen, politischen Vertretung sei.

Der land- und forstwirtschaftliche Bodenkredit hatte seit der Grundentlastung des Jahres 1848 und dem Vordringen des wirtschaftlichen Liberalismus eine für den Bauernstand katastrophale Entwicklung genommen: Der Übergang von der Naturalwirtschaft zur Geldwirtschaft, die Aufhebung der Beschränkung des freien Verkehrs von Grund und Boden sowie der Teilbarkeit von Landwirtschaften führte zu einem großen Druck auf den Bodenmarkt („Güterschlachten“). Die Notwendigkeit, Erbteile auszuzahlen und Investitionen vorzunehmen, weckte einen immer stärkeren Kreditbedarf der Landwirtschaft. Dazu kamen ständig steigende öffentliche Abgaben und sinkende Erträge aus dem Verkauf landwirtschaftlicher Produkte wegen der Konkurrenz aus Übersee. Auch die Lohnkosten für landwirtschaftliche Arbeiter stiegen ständig, ohne daß die heutigen Möglichkeiten der Rationalisierung gegeben waren. Die Verschuldung des Bauernstandes stieg dadurch ständig, wobei die Kreditvergabe ausschließlich nach wirtschaftsliberalen Prinzipien der möglichst vorteilhaften Veranlagung von Kapital erfolgte (Aufhebung der Wuchergesetze!).

Die vehemente Neugründung von Sparkassen (bis 1860: 42 Anstalten) und die Errichtung einer zentralstaatlichen Hypothekenabteilung der Nationalbank nach französischem Muster (1855) brachten ebensowenig Erfolg wie die Gründung der ersten privaten Hypothekenbanken<sup>1)</sup>. Auch die Spekulation begann sich des Bodenkredits als gewinnträchtiges Objekt zu bemächtigen, bis es im Jahre 1873 zu großen Krisen und Zusammenbrüchen kam, von denen sich das private Boden-Kreditgeschäft kaum mehr erholte.

Zu diesen ungünstigen wirtschaftlichen Bedingungen der Entwicklung des Realkredits kam eine Rechtslage, die das private Boden-Kreditgeschäft geradezu in das „Güterschlachten“ und die Spekulation drängte:

Anstatt des heutigen „Deckungssystems“ war bei Realexekutionen das für den Schuldner sehr nachteilige „Verkaufssystem“ vorgesehen: Jeder Gläubiger konnte den gerichtlichen Verkauf des Grundstücks erzwingen. Der Zuschlag erfolgte um jeden Preis, auch wenn das Meistbot zur Deckung der Forderung des betreibenden Gläubigers nicht ausreichte (im Gegensatz zum Deckungssystem, wo der Grundsatz gilt, daß zwar über Antrag jedes Gläubigers die gerichtliche Feilbietung, jedoch der

1) „Allgemeine Österreichische Boden-Credit-Anstalt“ 1864 und viele andere, vgl. OTTA, FS Krasensky 1968, 374 ff.

Zuschlag des Grundstücks nur dann erfolgt, wenn das Meistbot zur Deckung aller dem betreibenden Gläubiger vorangehenden Pfandforderungen hinreicht).

Es gab noch kein Grundbuch, sondern nur das sogenannte „Verfachbuch“, das aber unübersichtlich und unzuverlässig bezüglich Hypothekendarlehen war. Die Unsicherheit führte zu einem nur sehr spärlichen Kapitalzustrom von anderen österreichischen Provinzen oder aus dem Ausland und zu einem unverhältnismäßig großen Kapitalabfluß.

Die Kreditsuchenden waren häufig gezwungen, sich an private Geldgeber zu wenden, wenn sie wegen der Verfachbuchunsicherheit kein Darlehen von den Sparkassen erhielten; allerdings verlangten diese Privatiers „Wucherzinsen“ als Risikoprämie.

Der öffentlich-rechtlichen Bewältigung des landwirtschaftlichen Bodenkredites waren daher von Anfang an klare Zielsetzungen vorgegeben:

Nicht die Frage der ziffermäßigen Höhe des Geldangebotes sowie der Möglichkeit, Darlehen überhaupt zu bekommen, stand im Vordergrund. Wichtiger war die Lösung der Frage, wie dem Landwirt die Möglichkeit geboten wird, Hypothekargelder in der seinem wirtschaftlichen Betrieb allein entsprechenden Form des unkündbaren Rentendarlehens zu erhalten. Denn Kapitalkündigungen führten zu Neuaufnahmen von Schulden, die mit für den Landwirt erheblichen Kosten verbunden, im Wiederholungsfalle für diesen oft gar nicht mehr verkraftbar waren. Die von Grund und Boden abgeworfene Rente reichte vielfach nur aus, dem Landwirt den notwendigen Lebensunterhalt, sowie die Mittel zur Erhaltung und Bearbeitung seines Besitzes zu gewähren, das Bestreiten der Zinsen und die Amortisation der allgemein vorhandenen Grundschulden war vielfach problematisch.

Es sollten daher dem landwirtschaftlichen Kredit Darlehen zur Verfügung stehen, die unkündbar, amortisierbar und niedrig verzinsbar und vom Land (in Kapital und Zinsen) garantiert sein sollten<sup>2)</sup>.

Eine solche „Landesbank“ wurde zuerst in Böhmen (1865) und wenig später in Österreichisch-Schlesien (1869) gegründet. Gleichartige Versuche in Niederösterreich (1863) und anderen Ländern (Tirol 1865/1869) schlugen zunächst fehl, weil die Entwicklung rechtlich und wirtschaftlich aus den angeführten Gründen zu unsicher erschien.

Erst die ständig steigende Verschuldung des Bauernstandes einerseits<sup>3)</sup>, und eine Reihe von Reformen auf dem Gebiet des Agrarrechts, der Exekutionsordnung, des Grundbuchsrechts und des Pfandbriefrechts<sup>4)</sup> schufen schließlich die politischen und rechtlichen Voraussetzungen der Errichtung von Landesanstalten in Tirol (1898), Vorarlberg (1894/97) und Salzburg (1909). Ehe auf die rechtlichen Vorgän-

2) KÖPF 1976, 13 und 26.

3) Siehe GRABMAYR 1894.

4) RGBI. Nr. 48/1874.

ge um die Gründung dieser Landesanstalten näher eingegangen wird, soll noch kurz auf die Entwicklung des *Pfandbriefes* – als wichtigstes Kreditinstrument des Bodenkredites – eingegangen werden.

## **2. Der Pfandbrief und die Landesgarantie**

Vorläufer der Pfandbriefe reichen ins 17. und 18. Jahrhundert zurück (Rentenbriefe, „Bremer Handfeste“, Holländische Pflanze-Hypotheken, „Lederne Briefe“ in Schlesien u. a.).

Die erste Einrichtung des organisierten Bodenkredites mit der Aufgabe, fortlaufend und systematisch Mittel für den Bodenkredit zu sammeln, war erst möglich, nachdem in Preußen durch die „Kabinettsorder Friedrichs des Zweiten vom 29. 8. 1769“ ausdrücklich das Institut des *Pfandbriefes* sanktioniert worden war. So wurde angeordnet, daß jährlich zweimal die Ausfertigung der Pfandbriefe in Gegenwart des Fürstentums-Deputierten bei der Oberamtsregierung vorgenommen werden mußte. Weiters wurden bestimmte Richtlinien für die Stückelung des Pfandbriefes, für die Formularien, für die Verhütung von Fälschungen und für die Verzinsungsbestimmungen erlassen, und schließlich wurde bestimmt, daß sich der Pfandbriefinhaber mit seinen Forderungen ausschließlich an die Kreis- oder Fürstentumskasse, also keineswegs an den jeweiligen Grundstücksbesitzer, zu halten habe, und auch verschiedene Schutzbestimmungen für den Pfandbriefinhaber wurden eingebaut.

Mit dem am 15. 7. 1770 folgenden „Schlesischen Landschaftsreglement“ wurde dann die sogenannte „Schlesische Landschaft“ gegründet, bei der zum ersten Mal das Pfandbriefgeschäft organisch herausgebildet und weitergebildet wurde.

Die *Landschaften* waren genossenschaftliche Kreditverbände, und zwar in der ältesten Form durch Gesetz ins Leben gerufene, vom Staat errichtete Zwangskorporationen der Besitzer adeliger Güter. Jedes Mitglied, das auf sein Gut Kredit aufnehmen wollte, konnte von der Landschaftsdirektion verlangen, daß diese bis zur Höhe einer auf das Gut eingetragenen Hypothek „Pfandbriefe“ ausstellte und ihm zur Verwertung überließ. Der Inhaber des Pfandbriefes konnte sich an die Landschaft als persönlichen und an den jeweiligen Eigentümer des Gutes, auf das der Pfandbrief ausgestellt war, als dinglichen Schuldner halten. Der Papierinhaber war also Gläubiger eines Grundpfandrechtes an einem bestimmten Rittergut.

Fälligkeit auf einen Termin, Tilgung oder Abzahlung des Pfandbriefes waren nicht vorgesehen. Grundbesitzer, die ihre Schuld ganz oder teilweise zurückzahlen wollten, kauften ihre Pfandbriefe zurück – was ihnen auch ermöglichte, durch Wiederverkauf bei Bedarf den Kredit wieder aufzufüllen – oder ließen ihn kündigen. Es war daher weder dem Schuldner das Darlehen noch dem Pfandbriefinhaber die Anlage für bestimmte oder gar für längere Zeit garantiert. Immerhin: Noch nach dem Ersten Weltkrieg waren Landschaftspfandbriefe aus dem 18. Jahrhundert im Umlauf.

Von den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts an griffen die Landschaften zu einer neuen Konstruktion. Sie gewährten nun ihren Mitgliedern Hypothekendarlehen,

und zwar als Pfandbriefdarlehen. Im Gegensatz zu den alten Güterpfandbriefen waren diese Pfandbriefe *gestückelte Schuldverschreibungen*, für deren Kapital und Zinsen nur die Landschaft haftete. Der Darlehensnehmer erhielt also kein Geld, sondern Pfandbriefe zum Nennwert. Das Geld, das er benötigte, mußte er sich durch Verkauf der Pfandbriefe verschaffen. Andererseits konnte er das Darlehen nach seiner Wahl entweder in bar oder durch Rückliefern von Pfandbriefen der gleichen Gattung, die mit dem Nennbetrag angerechnet wurden, zurückzahlen. Er trug also bei Empfang des Darlehens das volle Kursrisiko und hatte dafür eine Kurschance bei der Rückzahlung. Ab 1840 verkauften und kauften die Landschaften für Rechnung des Darlehensnehmers die Pfandbriefe selbst<sup>5</sup>).

Zum Unterschied von der späteren Entwicklung des Hypothekengeschäftes im Wege von öffentlich-rechtlichen Landesinstituten können die erwähnten „Landschaften“ als *genossenschaftliche Kreditverbände* öffentlich-rechtlichen Charakters qualifiziert werden, weil sie kraft staatlicher Anordnung alle Besitzer adeliger Güter vereinigten.

Die guten Erfahrungen der landwirtschaftlichen bzw. ritterschaftlichen Institute betreffend die Kreditvermittlung von adeligem Grundbesitz in den preußischen Ländern riefen in der österreichischen und später österreichisch-ungarischen Monarchie Bestrebungen zur Errichtung ähnlicher Organisationen hervor. Solche Versuche können sogar bis etwa 1790 zurückverfolgt werden. Die preußischen Landschaften waren trotz Verbotes politischer Bestrebungen ständisch eingestellt, ein Umstand, der in Österreich zur Zurückhaltung bei ähnlichen Einrichtungen geführt hatte. Im Jahre 1841 aber wurde schließlich als ständisches, landwirtschaftliches Institut die „*Galizische ständische Kreditanstalt*“ (später „*Galizischer Bodenkreditverein*“) in Lemberg nach dem Muster der schlesischen Landschaft errichtet<sup>6</sup>).

Ein bereits 1824 unternommener Versuch, eine niederösterreichische ständige Hypothekenanstalt zu gründen, blieb wie ähnliche sonstige Versuche ohne Erfolg.

Die weitere Entwicklung des Pfandbriefes wurde nicht auf genossenschaftlicher Grundlage (d. h. auf Solidarhaftung aller Mitglieder) sondern – nach dem katastrophalen Umweg über den liberalisierten privaten Bodenkredit (siehe oben) – auf der Basis der Landesanstalten mit Landesgarantie und dem Gemeinnützigkeitsprinzip bei der Kreditvergabe weitergeführt. Die hauptsächlichsten Unterschiede zum damaligen Privat-Hypothekarkredit faßte Grabmayr<sup>7</sup>) wie folgt zusammen:

1. Unkündbarkeit der Darlehen seitens der Anstalt:

Normalerweise waren die Darlehen damals von beiden Vertragsparteien halbjährig kündbar, was für den Schuldner große Nachteile zur Folge hatte: Nach der Kündigung war er selten in der Lage, den Kapitalrest bar zu erlegen; meist

5) OTTA, FS Krasensky 1968, 375 f.

6) JANAUER, FS Krasensky 1983, 91 ff.

7) Die Agrarreform im Tiroler Landtag 1896.

war er gezwungen, ein neues Darlehen aufzunehmen, was üblicherweise mit höheren Zinsen, Eintragungsgebühren und Vertragskosten verbunden war.

2. Obligatorische Tilgung der Darlehen:

Private Geldgeber waren damals nicht an einer ratenweisen Amortisation der Darlehen interessiert, bei nur wenigen Sparkassen bestand Amortisationszwang; so vererbte sich die Schuld immer weiter, die Schulden wuchsen kontinuierlich bis zur Realisation. Die Landeshypothekenbank sollte nun eine moderne Tilgungsrente einführen.

3. Unveränderlichkeit des Zinsfußes:

Bisher mußte der Darlehensnehmer bei steigendem Zinsniveau mit einer Kündigung des Darlehens beziehungsweise mit einer Zinserhöhung rechnen, nun aber sollte ein gleichbleibender Zinsfuß garantiert werden.

Außerdem wollte man dem Darlehensnehmer die Möglichkeit geben, das Darlehen zu kündigen, falls er in der Lage wäre, sich günstigeres Leihkapital zu beschaffen.

4. Gemeinnützigkeit der Anstalt:

Zwischen den Darlehens- und Pfandbriefzinsen sollte nominell kein Unterschied bestehen. Ein geringer Ertrag würde sich nur dadurch ergeben, daß die Schuldzinsen halbjährlich im Vorhinein, die Pfandbriefzinsen halbjährlich im Nachhinein zu bezahlen sein sollten. Die anlaufenden Kosten und eine eventuelle Rücklagenbildung sollten durch einen „Regiebeitrag“ von  $\frac{1}{8}\%$  des Darlehenskapitals und durch Landeszuschüsse (zumindest während der ersten Jahre) gedeckt werden.

Die Überlegenheit der Landeshypothekenbank gegenüber anderen Kreditinstituten sollte durch die Art der Kapitalbeschaffung gegeben sein: Durch die Ausgabe von Pfandbriefen und Kommunalobligationen würde die Hypothekenanstalt über langfristiges, unkündbares Geldkapital mit fester Verzinsung verfügen, das sie ihrerseits wieder langfristig, unkündbar und zu festen Zinssätzen verleihen könnte.

**3. Die Gründung der Landesanstalten durch die Landtage**

(Dargestellt an Hand der Gründungsgeschichte der drei Hypo-Banken Vorarlberg, Tirol, Salzburg)

(findet sich im Anhang der Untersuchung, S. 100 ff)

**4. Die historische Landes-Hypotheken-Anstalt als Ausdruck der staatsrechtlich-politischen Stellung der österreichischen Kronländer**

(Kontinuität und Diskontinuität der „Landesbank“)

Es ist bemerkenswert, wie die zuvor beschriebene Gründung der Landes-Hypothekenanstalten exakt die *staatsrechtliche und politische Entwicklung* der österreichischen Monarchie und ihrer „Kronländer“ widerspiegelt.

Zunächst trachtete Österreich im *Absolutismus*, die Entwicklung von Landesanstalten deswegen zu verhindern, weil das preussisch-(schlesische) Vorbild gezeigt hatte, daß damit auch ein unerwünschter „politischer“ Effekt verknüpft war: Die Landes-Hypothekenanstalten waren ein wichtiger Kristallisationspunkt der ständischen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, nämlich der Forderung nach Autonomie einerseits und Mitwirkung an Regierungs- und Verwaltungsgeschäften andererseits.

Beides war dem Metternich'schen Neoabsolutismus des Vormärz ein Greuel: In strenger Zentralisation und Alleinherrschaft des Kaisers und seiner Regierung sah man nicht nur die Garantie der Einheit und Souveränität des österreichischen Staates, sondern auch die Bedingung einer erfolgreichen staatlichen Wirtschaftspolitik. Diese Vorstellung erhielt zunächst noch eine weitere Bestärkung und Verschärfung durch die erfolgreiche Niederschlagung der Revolution von 1848, die auf weitere Jahrzehnte das zentralistisch-obrigkeitsstaatliche Regime Österreichs gegen die immer schneller sich wandelnde Gesellschafts- und Wirtschaftsstruktur abschirmte und konservierte. Obwohl das Bedürfnis nach staatlichen Hypotheken-Anstalten wegen der Wandlung der Agrarstruktur (Grundentlastung von 1848, wirtschaftliche Notlage – Schuldenlast u. a.) noch viel dringender war als je zuvor, konnte an der Gründung von Landesanstalten in dieser Zeit noch weniger gedacht werden als vorher.

Erst die bescheidenen Ansätze der Föderalisierung und Selbstregierung der Länder durch das „*Oktoberdiplom*“ von 1860 und das „*Februarpatent*“ von 1861 – auf denen die Landesverfassungen bis 1918 (und teilweise bis heute) beruhen – schufen die staatsrechtlich-politischen Voraussetzungen, auch in Österreich jene Entwicklung nachzuvollziehen, welche der preussische Staat vor einem Jahrhundert geschaffen hatte (*Cabinetsordre Friedrichs des Zweiten vom 29. 8. 1769*).

Nunmehr war das „Land“ verfassungsmäßig und politisch als der *Teil der öffentlichen Ordnung des Gesamtstaates* anerkannt, der dem regionalen Bürgertum und seiner Wirtschaft näherstand als der Gesamtstaat und gleichzeitig eine besondere öffentliche Verantwortung für die Region und ihre (agrarische) „Landeskultur“ trug. Der Landtag war zu jener Zeit nicht eigentlich als staatlicher Gesetzgeber konzipiert (dies war der Kaiser), sondern als oberstes Organ der ständischen, später auch der liberal-gesellschaftlichen, Selbstregierung und Selbstverwaltung des Landes<sup>8)</sup>. So wie die Länder überhaupt, war auch der Landtag schwergewichtig *ein Organ der Wirtschaftsverwaltung*, die der Zentralstaat seit den verlorenen Kriegen und dem drohenden „Staatsbankrott“ immer mehr abzuwälzen trachtete<sup>9)</sup>.

Anders als nach dem gegenwärtigen parlamentarischen System – das auf der Gewaltenteilung von Gesetzgebung und Vollziehung aufbaute – hatte der seinerzeitige „Landtag“ neben der Mitwirkung an der Gesetzgebung (§ 19 der Landesordnungen von 1861) vor allem selbständig die *Vermögensverwaltung des Landes* zu

8) SCHMITZ 1985, 35 ff.

9) BROCKHAUSEN 1911, 38.

führen (§§ 20 und 21 der Landesordnungen von 1861) und in diesem Zusammenhang auch „*Fonds und Anstalten des Landes*“ zu errichten und zu erhalten (§§ 20 – 22 der Landesordnungen von 1861).

Entsprechend dem Grundmuster der „Autonomie“ (Selbstregierung und Selbstverwaltung) war der Landtag bei Beschlüssen, die eine „Veräußerung, bleibende Belastung oder eine Verpfändung des Stammvermögens mit sich bringen“, an die „kaiserliche Genehmigung“ gebunden (§ 20 Abs. 2 der Landesordnungen von 1861). Exakt nach diesem Muster – das mit der gegenwärtigen Verfassungslage in keiner Weise übereinstimmt – wurden seinerzeit die „*Statute der Landes-Hypothekenanstalten*“ erlassen, was u. a. die Frage ihrer „Rechtsüberleitung“ in die gegenwärtige Verfassungslage aufwirft<sup>10)</sup>.

So wie es aber über alle staatsrechtlichen Brüche und Revolutionen hinweg eine *historisch-politische Kontinuität der österreichischen Länder* gibt<sup>11)</sup>, kann man auch von einer derartigen Kontinuität der Landes-Hypothekenbanken in ihrer Qualität und Funktion als öffentlich-rechtliche Landesanstalten sprechen:

- Wie zur Zeit ihrer Gründung ist auch heute ihre rechtliche Voraussetzung ein wirksamer staatsrechtlicher Föderalismus, der überhaupt eine Selbständigkeit der Länder und ihrer Wirtschaftspolitik ermöglicht.
- Heute wie damals ist es aber im besonderen die darin begründete eigene Wirtschafts- und Finanzverantwortung der Länder für ihre Bürger und ihre Region, welche die Konstruktion einer „öffentlich-rechtlichen Landesbank“ trägt.
- Schließlich ist es heute wie damals der Landtag, der die letzte politische und staatsrechtliche Verantwortung für die damit verknüpfte finanzielle Haftung aus seiner Budgethoheit zu tragen hat.
- Daß eine wirtschaftliche „Autonome Landesanstalt“ – trotz Landeshaftung – ihre wirtschaftspolitische Zielsetzung nur dann erfüllen kann, wenn sie nach kaufmännischen Grundsätzen geführt und ihrerseits wirtschaftlich „gesund“ ist und nicht etwa das Land in finanzielle Abenteuer oder dauernde finanzielle Belastungen (Subventionen, Sanierungen usw.) stürzt, gilt gleichfalls auch heute noch als Grundprinzip einer erfolgreichen Landesbank.

Im zielsicheren Erfassen der notwendigen Wandlungen in Struktur und Geschäftsbetrieb der Landes-Hypothekenbanken unter Aufrechterhaltung der *Kontinuität dieser föderalistisch-ökonomischen Grundprinzipien* liegt das Wesen, aber auch das Geheimnis des Erfolges der öffentlich-rechtlichen Landesbanken.

Zu beachten ist auch die Kontinuität der (außerordentlich erfolgreichen) *gemischt-wirtschaftlichen Struktur der österreichischen Hypothekenbanken* von der Zeit ihrer Gründung bis auf den heutigen Tag: Die Gründung der seinerzeitigen öffentlich-rechtlichen Landesanstalten war nämlich nicht zuletzt auch eine Reaktion auf

10) Siehe unten III. 3. dieser Untersuchung.

11) Vgl. PERNTHALER 1979, 23 ff.

den Mißbrauch und die Mißwirtschaft der rein privatwirtschaftlich organisierten Bodenkreditbanken des Hochliberalismus („Gründerzeit“ um 1870) mit ihren für den Bauernstand und die Agrarwirtschaft gleich verheerenden hemmungslosen Profitstreben, Spekulationsgewinnen und krisenhaften Zusammenbrüchen.

Andererseits verhinderte der „österreichische Weg“ auch radikale Forderungen nach einer völligen Verstaatlichung des Bodenkredites – wie sie insbesondere in Deutschland vertreten wurde<sup>12)</sup>. Der Weg der „öffentlich-rechtlichen Landesbanken“ war von Anfang an eingebettet in ein gemäßigtes *marktwirtschaftliches Ordnungssystem* und konnte durch ihre Organisation und Funktion die Vorteile einer bankwirtschaftlichen, leistungsfähigen und gesunden Wirtschafts- und Finanzordnung im Lande in einmaliger Weise miteinander verbinden. Welche Widerstandskraft gegen äußere Krisen, Wandlungsfähigkeit und Dynamik in diesem ökonomisch-föderalistischen Grundkonzept der „Landesbanken“ steckte, soll die folgende gedrängte Darstellung der weiteren Entwicklung der Landes-Hypothekenanstalten erweisen.

### **5. Die Entwicklung der „Landes-Hypothekenanstalten“ zu den Landesbanken der österreichischen Bundesländer**

Die Landes-Hypothekenanstalten hatten in ihrer historischen Entwicklung ein ständiges Auf und Ab von Aufbau, wirtschaftlicher Blüte, politischen und gesamtwirtschaftlichen Krisen und Katastrophen, einschneidenden wirtschaftlichen Strukturveränderungen und fundamentalen Wandlungen des Geschäftszieles und Geschäftsbetriebes zu bewältigen. Insgesamt lassen sich *vier Perioden* ganz unterschiedlicher Rechts- und Wirtschaftsentwicklung unterscheiden.

#### **a) Aufbau in der Monarchie**

In der ersten Periode – bis zum Ende der österreichisch-ungarischen Monarchie – entwickelten sich die Hypothekenanstalten auf Grund erfolgreicher Geschäftspolitik zunächst außerordentlich günstig. Es gelang nicht nur, die ursprünglichen Verluste in wenigen Jahren in Gewinne umzuwandeln, den Geschäftsumfang um ein vielfaches zu steigern und den öffentlichen Pfandbriefmarkt aufzubauen, sondern gleichzeitig mit diesen (privatwirtschaftlichen) Geschäftserfolgen auch die öffentlichen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen zu erfüllen, welche die Landeshaftung rechtfertigen sollte:

- Den Bodenkreditbedarf der Landwirtschaft möglichst billig zu decken,
- eine umfassende planmäßige Umschuldung und Entschuldung des Bauernstandes zu erreichen und
- damit die land- und forstwirtschaftliche Produktions- und Gesellschaftsstruktur (Bauernstand!) zu sichern.

---

12) Vgl. DAMASCHKE 1922<sup>19</sup>, 142 ff.

Der Geschäftsbetrieb war zu dieser Zeit schwergewichtig (in einigen Anstalten ausschließlich) auf langfristige Hypothekendarlehen, Pfandbriefe und Kommunal-schuldverschreibungen ausgerichtet (Spezialbanken) und streng auf dem Gemein-nützigkeitsprinzip aufgebaut. Teilweise wurden deshalb die Anstalten auch von Beamten geführt, deren Bezüge die Länder trugen<sup>13</sup>).

#### *b) Krisen und Neubeginn in der Ersten Republik*

Schon während der Kriegsjahre 1914 – 1918 und verstärkt in der Inflationszeit bis 1924 gerieten die Landes-Hypothekenanstalten durch eine Flut außerordentlicher Tilgungen und Darlehenskündigungen, durch den rasanten Anstieg des Zinsniveaus und der Regiekosten von Darlehen<sup>14</sup>) immer stärker in Verluste und schließlich in die Nähe des Zusammenbruchs.

Die Währungsreform<sup>15</sup>) und die Sanierung der österreichischen Wirtschaft schufen die äußeren Bedingungen eines Neuanfanges für das Hypothekengeschäft, denen auch innere Reorganisationsmaßnahmen der Hypothekenanstalten entsprachen. Die Salzburger (Beschuß des Landtages vom 19. 12. 1924), Niederösterreichische (Beschuß des Landtages vom 22. 3. 1922), Wiener (Beschuß des Landtages vom 16. 7. 1929), Steiermärkische (Landesgesetz vom 17. 7. 1930, LGBl. Nr. 21/1931) und Burgenländische Landesanstalt (Landesgesetz vom 29. 2. 1928, LGBl. Nr. 25) wurden zu dieser Zeit auch formell neu begründet.

Nach einer kurzen Aufschwungphase geriet aber das Hypothekengeschäft im Zusammenhang mit der Weltwirtschaftskrise, der wirtschaftlichen Blockade des Fremdenverkehrs durch Deutschland („1000 Mark-Sperre“), der Devisenbewirt-schaftung (Goldklausel!) und der zunehmenden Überschuldung der Landwirtschaft und der Gemeinden erneut in eine bedrohliche Krise. Verschärft wurde diese Situa-tion durch den allgemeinen Preisverfall bei Liegenschaften und die ständig zuneh-mende Zahl von Exekutionen und die dabei entstehenden Verluste der Anstalten. Der Zusammenbruch (vgl. dagegen die *Zahlungsunfähigkeit der CA* im Mai 1931) konnte auch diesmal nur durch außerordentlich vorsichtige Kreditpolitik und – zum ersten Mal in der Geschichte der Anstalten – durch eine Ausweitung des Geschäftsbetriebes auf das Spareinlagen- und Kontokorrentgeschäft vermieden werden<sup>16</sup>).

Hier kündigte sich bereits die spätere Entwicklung der Hypothekenanstalten zu Universalbanken an, welche die Basis ihres erfolgreichen Geschäftsbetriebes wer-den sollte. Außerdem fällt in die Zeit zwischen den Weltkriegen auch die erste Ein-schaltung der Hypothekenanstalten in die Wohnbauförderung und andere staat-liche Kreditaktionen für Landwirtschaft und Fremdenverkehr<sup>17</sup>).

13) OTTA, FS Krasensky 1968, 381.

14) Von 0,49% auf 52%! Vgl. SCHLEGEL 1966, 35.

15) Schillinggesetz vom 20. 12. 1924, BGBl. Nr. 461.

16) BRÄNDLE 1951, 43 ff; SCHLEGEL 1966, 47 ff.

17) Vgl. SCHLEGEL 1966, 47; SCHEPKE 1972, 46 f.

Alles in allem überstanden die Hypothekenanstalten die Wirtschaftskrise, in der weltweit viele tausende von Banken ihre Pforten schließen mußten, weit besser als viele stolze Großbanken in Österreich, die – wenn überhaupt – nur schwer angeschlagen überlebten<sup>18)</sup>. Darin liegt ein weiterer Beweis für die Anpassungsfähigkeit und optimale Größenstruktur der Hypothekenanstalten, die eine wirtschaftliche Geschäftsführung ohne Belastung öffentlicher Mittel auch in extremen Situationen ermöglichte und damit zur Erholung der regionalen Wirtschaft (Kreditmarkt) selbst maßgeblich beitragen konnten.

### c) Die Einführung der deutschen Rechtslage

Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich brachte – außer organisatorischen Umstellungen in den einzelnen Banken (am einschneidendsten: Auflösung der burgenländischen Anstalt<sup>19)</sup> – neue *rechtliche Grundlagen* des Pfandbriefgeschäftes, die – im Wege der Rechtsüberleitung – noch heute gelten<sup>20)</sup>. Der Geschäftsbetrieb konnte nur mit kräftigen Einschlüssen der öffentlichen Zwangswirtschaft<sup>21)</sup> weitergeführt werden, wobei sich im allgemeinen eine Verlagerung des Kreditgeschäftes von der Landwirtschaft zum Wohnbau („Neue Heimat“ u. a. Wohnbaugenossenschaften) abzeichnete, die noch heute weiter besteht.

In diese Zeit fällt auch die Gründung der *Pfandbriefstelle Ostmärkischer Landes-Hypothekenanstalten* als Körperschaft des öffentlichen Rechts in Wien<sup>22)</sup>. Diese Stelle hatte für sämtliche Landes-Hypothekenanstalten gemeinschaftliche Pfandbriefe und Kommunalschuldverschreibungen auszugeben und schloß hiedurch die Mitgliedsinstitute während der Dauer der Mitgliedschaft von der Ausgabe eigener Emissionen aus. Diese zentralen Papiere sollten durch die Mitgliedsbanken verkauft und entsprechende Darlehen von der Pfandbriefstelle bezogen und direkt veranlagt werden. Diese Pfandbriefstelle war ursprünglich sicher als zentrales Leitungsinstrument und Vorstufe einer „Zentralbank“ konzipiert, konnte sich aber wegen der wirtschaftlichen Kraft und klugen Geschäftsführung der Landesanstalten nicht einmal im „Dritten Reich“ zu einem solchen Leitungsinstrument entwickeln<sup>23)</sup>.

18) SCHEPKE 1972, 65.

19) Vgl. Gesetzblatt für das Land Österreich, Nr. 492/1939.

20) Gesetzblatt für das Land Österreich, Nr. 648/1938 über die Einführung des *Hypothekenbankengesetzes* 1899 und des Gesetzes über die *Pfandbriefe* und verwandte Schuldverschreibungen öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten 1927.

21) Z. B. zwangsweise Zinsermäßigung durch Verordnung vom 22. 3. 1939, RGBl. I, 650; Übernahme von Reichsanleihen und Deckungen u. a.

22) Gesetzblatt des Landes Österreich, Nr. 492/1939.

23) SCHLEGEL 1966, 54 f; SCHEPKE 1972, 68 ff.

Nach 1945 wurde die „Pfandbriefstelle“ reorganisiert und an die neuen politischen Verhältnisse angepaßt<sup>24</sup>. In dieser Form besteht die „Pfandbriefstelle der österreichischen Landes-Hypothekenbanken“ noch heute als gemeinsames zentrales Emissionsinstitut weiter. Die organisatorische Struktur („Verwaltungsrat“ aus den Vorstandsvorsitzenden aller Landesbanken) und die praktische Geschäftspolitik stellen aber sicher, daß die föderalistische Struktur der Landesbanken und ihres selbständigen Geschäftsbetriebes gewahrt bleibt. In dieser Form hat die „Pfandbriefstelle“ eine wichtige koordinierende Funktion bei der Abwicklung gemeinsamer überregionaler Kreditaktionen und anderer gemeinsamer Interessen der Landesbanken neben ihrer (eingeschränkten) zentralen Emissionstätigkeit erlangt<sup>25</sup>).

#### *d) Wiederaufbau und Entwicklung zur Landesbank*

Nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches und der Wiedererlangung der Unabhängigkeit Österreichs befanden sich die österreichischen Hypothekenanstalten zunächst in einer ähnlichen Lage wie nach dem Ersten Weltkrieg: Währungsverfall, Kriegswirtschaft und Zerstörungen hatten den Geschäftsbetrieb – insbesondere den Hypothekarkredit – fast zum Erliegen gebracht.

Der Wiederaufbau vollzog sich zunächst auf dem Gebiet des Währungsrechtes und des Zahlungswesens überhaupt<sup>26</sup>), wobei sich als psychologisch besonders wichtig die Ausnahme der Pfandbriefe und Kommunalobligationen von der formellen Geldentwertung erwies. Dadurch wurde das Vertrauen in diese Wertpapiere beim Sparer so gefestigt, daß schon 1948/49 an die erste neue Emission von Pfandbriefen (nach achtjähriger Pause) geschritten werden konnte!<sup>27</sup>)

Durch gesetzliche Rekonstruktions- und Organisationsmaßnahmen<sup>28</sup>) wurde der Bankensektor und Kreditmarkt allmählich wieder aufgebaut und nach österreichischen Grundsätzen neu organisiert. Das Spar-Begünstigungsgesetz<sup>29</sup>) und andere steuerrechtliche Maßnahmen, aber auch gezielte Werbeaktionen („Spare in Pfandbriefen“ u. a.) brachten den Hypothekenanstalten einen kräftigen Aufschwung des Emissionsgeschäftes. Wie schon in der Ersten Republik wurden die Landesanstalten in der stürmischen Aufbauphase der fünfziger und sechziger Jahre in zahlreiche öffentliche und öffentlich gestützte Kreditaktionen (Wohnbau, ERP, Landwirtschaft, Fremdenverkehr, Gewerbe, Industrie u. v. a.) eingeschaltet.

24) Satzungsänderungen vom 23. April 1949, Bundesministerium für Finanzen, Zl. 31.341-18/1949 und 30. Mai 1978, Bundesministerium für Finanzen, Zl. 27.033/3-V/5/78; SCHLEGEL 1966, 55; JANAUER, FS Krasensky 1983, 95; BRÜNNER/PAUGER, Quartalshefte 1980, 73 f.

25) JANAUER, FS Krasensky 1983, 91 ff.

26) Schaltergesetz, StGBI. Nr. 44/1945; Schillinggesetz, StGBI. Nr. 231/1945, Währungsschutzgesetz, BGBl. Nr. 230/1947 u. a.

27) SCHLEGEL 1966, 61; SCHEPKE 1972, 84 f.

28) Schillingeröffnungsbilanzgesetz, BGBl. Nr. 190/1954; Rekonstruktionsgesetz, BGBl. Nr. 183/1955; Nationalbankgesetz, BGBl. Nr. 184/1955 u. a.

29) BGBl. Nr. 51/1953.

Das Kreditgeschäft entwickelte sich dadurch – noch mehr als bisher – vom reinen Agrar- und Kommunalkredit zum ausgeglichenen, alle Wirtschaftsbereiche erfassenden Geschäft<sup>30)</sup>. Durch diese bewußte Diversifikation und die Aufnahme neuer Geschäftszweige (z. B. Valuten- und Devisengeschäft) wurde der in den siebziger Jahren stark einsetzende Trend zur *Universalbank* und zum voll kommerziell ausgerichteten Geschäftsbetrieb langfristig vorbereitet.

Die letzte Etappe dieser Entwicklung bedeuteten das KWG und das Wertpapier-Emissionsgesetz, BGBl. Nr. 65/1979, welche eine weitgehende – wenn auch nicht vollständige – Anpassung der Landes-Hypothekenanstalten (die sich nun alle in „Hypothekarbanken“ umbenannten) an den übrigen Bankensektor mit sich brachten. Seit dieser Zeit ist es auch gelungen, die seit mehr als 20 Jahren blockierte Reform der Satzungen – im Einvernehmen mit der Aufsichtsbehörde – durchzuführen, wodurch eine gewisse innere Strukturreform und Einheitlichkeit der rechtlichen Organisation der Landes-Hypothekenbanken erreicht wurde.

#### *e) Der Verband der österreichischen Landes-Hypothekenbanken*

Eine bedeutende Rolle bei dieser Rechts- und Organisationsreform und bei den dafür notwendigen Verhandlungen mit der Aufsichtsbehörde spielte der „*Verband der österreichischen Landes-Hypothekenbanken*“. Dieser 1947 gegründete freiwillige Interessenverband (auf Vereinsbasis) hatte bereits Vorläufer in der Ersten Republik<sup>31)</sup>. Er dient zur Koordination dieser Bankengruppe gegenüber anderen Banken und der Aufsichtsbehörde und wird auch im Rahmen der Selbstverwaltung der Banken und des Kreditmarktes als Vertreter der öffentlich-rechtlichen Landesbanken (etwa bei Abkommen zwischen den Kreditinstitutssektoren) selbständig tätig.

Von besonderer Bedeutung für die Interessenvertretung gegenüber dem Bund hat sich der beim Verband eingerichtete „*Länderbeirat*“ erwiesen, dem alle politischen Landesfinanzreferenten der Länder, alle Vorstandsvorsitzenden der Landes-Hypothekenbanken und der Verbandssgeschäftsführer angehören.

Dem Länderbeirat obliegt die regelmäßige Kontaktnahme zwischen den Ländern (als Gründer und Haftungsträger) und den Landes-Hypothekenbanken als ihren Landesbanken, die Behandlung aller Grundsatzfragen im Sinne der Erhaltung der Einheit und Unabhängigkeit des Sektors und damit nicht zuletzt der Unabhängigkeit der einzelnen Hypos sowie die Behandlung allgemeiner Finanzierungsprobleme der Länder, jedoch nicht von Einzelgeschäftsfällen<sup>32)</sup>.

---

30) Vgl. die Tabellen über die historische Geschäftsentwicklung 1901 – 1933 bzw. 1951 – 1962 bei SCHLEGEL 1966, 66 f und SCHEPKE 1972, 124.

31) „Gemeinschaft der Landeshypothekenanstalten“, ab 1935 „Landeskreditinstitute-Verband“ auf öffentlich-rechtlicher Grundlage.

32) JANAUER, FS Krasensky 1983, 96 f.

Nicht zuletzt dieser wirksamen Koordination und Interessenvertretung ist zu verdanken, daß die Hypothekenbanken der Länder auch nach der KWG-Novelle 1986 trotz starken Druckes zur Vereinheitlichung ihre Identität und Sonderstellung als *öffentlich-rechtliche Landesbanken* wahren konnten.

Am Abschluß der Entwicklung sind daher die Landes-Hypothekenbanken von ihrer Organisation und ihrem Geschäftsbereich her nach wie vor als besondere „Landesbanken“ – wenn auch mit starker Angleichung an die Funktionen der „Universalbank“ des KWG – zu qualifizieren<sup>33</sup>). Das folgende Hauptstück soll diesen Status als „*Landesbank*“ auf Grund der geltenden Rechtslage näher präzisieren.

---

33) JANAUER, FS Krasensky 1983, 97 ff.

### III. Die Landes-Hypothekenbanken als öffentlich-rechtliche Landesbanken

Alle Satzungen bezeichnen die Landes-Hypothekenbanken heute als „öffentlich-rechtliche Landesbanken“. Im folgenden soll an Hand wissenschaftlicher Begriffsbildung der Verwaltungsrechtslehre und der neueren Rechtsprechung der Höchstgerichte untersucht werden, ob die Rechtsnatur und die rechtlichen Beziehungen der Hypothekenbanken zum Land diese Bezeichnungen begründen können.

#### 1. Die Hypothekenbanken als „öffentliche Unternehmen“ des Landes

Der Begriff „öffentliches Unternehmen“ („öffentliche Unternehmung“) ist von der Lehre auf Grund einer typisierenden Untersuchung des positiven Rechts verschiedenartiger Staatsunternehmen geprägt worden<sup>1)</sup>. Nach allen wesentlichen Elementen dieses Begriffes sind die Landes-Hypothekenanstalten danach als *öffentliche Landesunternehmen* anzusprechen.

##### a) Zurechnung zum Finanzvermögen des Landes

Als „öffentliches Unternehmen“ ist zunächst eine bestimmte Organisationsform des (öffentlichen) *Finanzvermögens einer Gebietskörperschaft* zu verstehen. Ein Unternehmen ist jedenfalls dann ein „öffentliches“, wenn es unmittelbar oder mittelbar – im Wege finanzieller Beteiligung oder Beherrschung – im Eigentum dieser Gebietskörperschaft steht und damit der Rechnungshofkontrolle gemäß Art. 126b, 127, 127a B-VG unterliegt<sup>2)</sup>.

Die Hypothekenbanken sind nun zwar formell selbständige Rechtsträger (so übereinstimmend heute § 1 der Satzungen), gelten aber ohne alle Zweifel als „*Anstalten (Unternehmungen) des Landes*“ im Sinne der organisatorischen Beherrschung durch das Land gemäß Art. 127 B-VG<sup>3)</sup>.

In einem weiteren (wirtschaftlichen) Sinn könnte man also das Land als „Eigentümer“ der Landes-Hypothekenbanken und deren Vermögen als rechtlich verselbständigt *Sondervermögen des Landes* bezeichnen. Dies drückt die geänderte Satzung der Tiroler Landes-Hypothekenbank<sup>4)</sup> besonders deutlich aus (§ 1 Abs. 2), gilt aber inhaltlich in gleicher Weise auch für alle übrigen Landesbanken.

1) WENGER 1969; LAURER, FS Antonioli 1979, 317 ff.

2) Zum Begriff des *Finanzvermögens* siehe ANTONIOLLI/KOJA 1986, 622.

3) WENGER 1969, 482; VfSlG 3296/1957; 3552/1959.

4) LGBl. Nr. 26/1987.

Auf dieser Eigenschaft als „Sondervermögen des Landes“ beruht nicht nur die organisatorische Beherrschung und Rechnungshofkontrolle, sondern auch die Organisationshoheit des Landes kraft der Landesverfassung<sup>5)</sup>, wobei noch gesondert untersucht werden soll, welches Organ des Landes (Landtag oder Landesregierung, Gesetzgebung oder Verwaltung) diese Organisationshoheit gegenüber der Hypothekenbank auszuüben hat<sup>6)</sup>.

#### *b) Organisatorische Selbständigkeit und Verknüpfung*

Von einem „öffentlichen Unternehmen“ kann man nur sprechen, wenn die betreffende wirtschaftliche Tätigkeit organisatorisch verselbständigt, eigenverantwortlich und weisungsfrei, nicht aber im Sinne einer nachgeordneten Dienststelle als bloß ausführende Tätigkeit zu qualifizieren ist<sup>7)</sup>. Für die Landes-Hypothekenbanken ist die *unternehmerische Selbständigkeit* ihrer Leitungsorgane in den neueren Satzungen ausdrücklich in einer ganzen Reihe von Bestimmungen verankert, insbesondere gehören dazu

- die allgemeinen Geschäftsgrundsätze („kaufmännische Geschäftsführung“)
- die Eigenverantwortung des Vorstandes
- die Weisungsfreiheit und Unparteilichkeit der Aufsichtsratsmitglieder
- die Haftung der Mitglieder der Organe
- die Bestimmungen über das Haftkapital
- die Bestimmungen über Abschlußprüfung und Entlastung der Organe.

Zu diesen Garantien der unternehmerischen Selbständigkeit der Landesbank und ihrer leitenden Organe – die in etwa denen der modernen Kapitalgesellschaften entsprechen – muß aber natürlich auch die *Aufsicht und Kontrolle durch das Land* treten, damit der Status eines „Landesunternehmens“ erreicht wird. Auch derartige organisatorische Verknüpfungen sehen die Satzungen – mit gewissen Unterschieden in der Konstruktion – heute für alle Landesanstalten vor: Dazu gehören

- Bestellung der Vorstandsmitglieder durch die Landesregierung (auf Vorschlag des Aufsichtsrates) in allen drei auftraggebenden Landesbanken (anders in Wien: Bestellung durch Aufsichtsrat)
- Bestellung der Mitglieder des Aufsichtsrates durch die Landesregierung (in Burgenland und Steiermark: durch den Landtag)
- Aufsicht des Landes als Haftungsträger über die Bank durch die Landesregierung und einen Aufsichtskommissär

5) Art. 54 VlbG. Landesverfassung; §§ 37 und 41 Tiroler Landesordnung 1953; Art. 48 Salzburger Landesverfassung; besonders klar nunmehr: Art. 61 Abs. 1 lit. d der neuen Tiroler Landesverfassung 1988.

6) Siehe unten Punkte 3 und 4 dieses Abschnittes.

7) WENGER 1969, 264; LAURER, FS Antonioli 1979, 327.

- Erlassung und Änderung der Satzung durch den Landtag (Tirol, Salzburg) oder die Landesregierung (Vorarlberg), allenfalls auch auf Grund eines Landesgesetzes (Steiermark, Burgenland).

#### c) Kaufmännische Betriebsführung

Auch das öffentliche Unternehmen ist ein „Unternehmen“ im wirtschaftswissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Sinne<sup>8)</sup>. Das bedeutet, daß Landesbanken derart organisiert und geführt werden sollen, daß *betriebliche Entscheidungen nach bankwirtschaftlichen Gesichtspunkten getroffen werden können und ein entsprechendes Rechnungswesen zur Verfügung steht*, das eine exakte rechnerische Erfassung der Marktbeziehungen, der Kosten und Erträge sowie der wertmäßigen Veränderungen des Betriebsvermögens zuläßt<sup>9)</sup>.

Zwar war eine kaufmännische Betriebsführung auch für die historischen „Landes-Hypothekenanstalten“ vorgesehen, doch ist dieser Organisationsgrundsatz seit der Entwicklung der Landesbanken zur „Universalbank“ im Sinne des KWG und der dadurch notwendigen Zurückdrängung des Gemeinnützigkeitsprinzips eher noch verstärkt und auch formell in den Satzungen verankert worden<sup>10)</sup>. Eine exakte kaufmännische (bankwirtschaftliche) Betriebsführung ist die Voraussetzung dafür, daß die allen Hypothekenbanken gewährleistete Landeshaftung<sup>11)</sup> nicht zur unerträglichen Belastung für den Landeshaushalt – etwa nach dem derzeitigen Zustand der Verstaatlichten Unternehmen des Bundes – wird.

Der Klarheit halber sei betont, daß ein kaufmännisch (bankwirtschaftlich) korrekter Betrieb keinesfalls die spezifischen wirtschaftspolitischen Leistungen eines öffentlichen Wirtschaftskörpers ausschließt. Im Gegenteil! Gerade in den vielen tiefgreifenden Krisen der geschichtlichen Entwicklung der Landes-Hypothekenbanken<sup>12)</sup> hat sich gezeigt, daß nur eine kaufmännisch korrekt geführte Landesbank die Kunden und das Land als Haftungsträger vor schweren wirtschaftlichen Schäden und hybriden Fehlentwicklungen der Kreditpolitik bewahren kann. Nicht zuletzt im hohen bankwirtschaftlichen Sachverstand, der eine solche Geschäftspolitik trägt, liegt die *spezifische öffentliche Leistung der Landesbank für das Land und die Landesbürger*.

#### d) Wirtschaftliche Leistungen

Öffentliche Unternehmen sollen weder zur reinen Gewinnerzielung (als „Selbstzweck“) noch als reine Dienststellen der öffentlichen Verwaltung zur Erbringung entgeltfreier (und daher durch Steuermittel finanzierter) Leistungen eingerichtet

8) PERNTHALER 1986, 341 ff.

9) „*Kaufmännischer Betrieb*“ im handelsrechtlichen Sinne, vgl. WIELAND 1921, 152 f; WENGER 1969, 295 ff und 308 f.

10) Vgl. JANAUER, FS Krasensky 1983, 99; BRÜNNER/PAUGER, Quartalshefte 1980, 71.

11) Siehe III. 2.

12) Siehe II. 5.

werden. Ihre spezifische öffentliche Aufgabe besteht vielmehr darin, im Rahmen eines allgemeinen marktwirtschaftlichen Systems – also im Wettbewerb mit Privatunternehmen – besondere volkswirtschaftliche Zielsetzungen und Gemeinwohlleistungen mit unternehmerisch-kaufmännischen Methoden zu einem betriebswirtschaftlich optimalen „Preis“ zu erfüllen<sup>13</sup>).

Die Landes-Hypothekenbanken hatten ursprünglich einen sehr begrenzten wirtschaftspolitischen Auftrag, nämlich den land- und forstwirtschaftlichen Bodenkredit auf gemeinnütziger Grundlage zu reformieren und zu aktivieren<sup>14</sup>). Heute ist die wirtschaftspolitische Zielsetzung universeller geworden; sie liegt nach den Bestimmungen der Satzungen einerseits in der „*Förderung des Geld- und Kreditverkehrs im Lande*“ (§ 1 der Satzungen), andererseits aber auch in der Führung der *Bankgeschäfte einer Universalbank* (mit geringen Ausnahmen, vgl. § 3 bzw. § 4 der Satzungen, § 1 Abs. 2 KWG) – alle diese „*unter Beachtung volkswirtschaftlicher Gesichtspunkte*“.

Das bedeutet, daß die Landes-Hypothekenanstalten durch ihre Einrichtungsnormen und durch bundesrechtliche Vorschriften über die Geschäftsführung von Kreditunternehmen dazu verhalten sind, ihre Leistungen im Rahmen eines allgemeinen Bank- und Kreditmarktes zu erbringen, nach dessen Bedingungen sich die Unternehmensführung eigenverantwortlich (!) auszurichten hat. Die spezifische öffentliche Wirtschaftsleistung besteht nun darin, daß mit Hilfe eines so geführten Bankunternehmens auch wirtschafts- und regionalpolitische Verwaltungsaufgaben und Gemeinwohlziele der Länder<sup>15</sup>) erfüllt werden können. So – und nicht als Aufforderung zur Preisgabe bankwirtschaftlicher Geschäftsführungsgrundsätze – ist die zwingende Organisationsvorschrift der „*Bedachtnahme auf die Interessen des Landes*“ (§ 1 der Satzungen) zu verstehen.

## 2. Die Landeshaftung

Die Landeshaftung als *Ausfallsbürge für Verbindlichkeiten der Bank*<sup>16</sup>) war von Anfang an das entscheidende Kriterium der Konstruktion der „Landes-Hypothekenanstalten“: Sie sollte einerseits dem Emissionsgeschäft (Pfandbriefe und Kommunalobligationen) die notwendige langfristige Sicherheit gewährleisten und andererseits Kapital zu so günstigen Konditionen anziehen, daß zinsengünstige Darlehen und Umschuldungen ermöglicht werden. In der Gründungsperiode bildete die Furcht vor Inanspruchnahme der Haftung eines der maßgeblichen Hindernisse der Errichtung von Landesanstalten und wurde als solches durch Jahrzehnte von besorgten Landtagen diskutiert<sup>17</sup>).

13) WENGER 1969, 324 ff; LAURER, FS Antonioli 1979, 37; DIE ÖSTERREICHISCHE GEMEINWIRTSCHAFT 1982; MORSCHER/SMEKAL 1982, 85 ff.

14) Siehe II. 1. – 5.

15) Siehe IV. 6. und VI. 1. – 7.

16) § 1356 ABGB; KOZIOL/WELSCH 1985<sup>7</sup>, 280 ff.

17) ANHANG 1. – 3.

Zur tatsächlichen Inanspruchnahme der Landeshaftung kam es bei den österreichischen Landes-Hypothekenanstalten nie; allerdings mußten die Länder in den ärgsten wirtschaftspolitischen Krisen gelegentlich durch einmalige Landeszuschüsse, organisatorische Maßnahmen oder Sach- und Dienstleistungen in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen notleidend gewordene Institute unterstützen<sup>18)</sup>.

Heute ist die Situation freilich grundsätzlich anders geworden: Auf Grund wettbewerbsrechtlicher Vereinbarungen und Vorschriften ist es den Landes-Hypothekenbanken nicht nur untersagt, mit der erhöhten Sicherheit der Landeshaftung irgendeine Werbung zu betreiben; sie dürfen sie auch nicht ihrer bankwirtschaftlichen Kalkulation so zugrunde legen, daß sie als reine Kostendeckungs- und Zuschußbetriebe geführt werden. Die bankgewerblichen Wettbewerbsvorschriften verlangen vielmehr eine ordnungsgemäße Gewinnkalkulation, die jedenfalls zur üblichen Rücklagenbildung ausreicht<sup>19)</sup>.

Dazu kommt, daß die Landes-Hypothekenbanken durch die KWG-Novelle 1986<sup>20)</sup> zur Haltung eines zwar verminderten, aber doch ausreichenden Haftkapitals gezwungen werden<sup>21)</sup>, die Landeshaftung aber dabei in keiner Weise berücksichtigt wurde. Zusammen mit der Möglichkeit der Ausgabe von Partizipationskapital<sup>22)</sup> – die nach entsprechender Satzungsänderung allen Landes-Hypothekenanstalten zur Verfügung stehen wird – ist nun das „Haftkapital“ (§ 23 der Satzungen) als völlig reguläre bankmäßige Kapitaldeckung im privatwirtschaftlichen Sinne zu qualifizieren. In Verbindung mit der Verpflichtung der Landesbanken zu einem, nach kaufmännischen (bankwirtschaftlichen) Grundsätzen ausgerichteten Geschäftsbetrieb einer Universalbank ist daher die Landeshaftung zu einer Art „Über-Sicherheit“ der Landes-Hypothekenbanken geworden.

### 3. Die Rechtsnatur der Satzung (des Einrichtungsgesetzes)

Schwierigste rechtsdogmatische Probleme wirft die Einordnung der Satzungen der Landes-Hypothekenbanken in das Rechtsquellensystem der österreichischen Verfassung auf. Die Grundfragen sind dabei:

- ob es sich um öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Akte handelt und
- ob eine bloße Beschlußfassung des Landtages oder eine (formell) landesgesetzliche Regelung erforderlich sei<sup>23)</sup>.

18) Siehe II. 5.

19) WENGER 1969, 343.

20) BGBl. Nr. 325.

21) Siehe § 12 Abs. 2 Z. 3.

22) § 12 Abs. 6 KWG.

23) Vgl. zu diesen Fragen im einzelnen die widersprüchlichen Thesen von: BINDER 1977, 14 ff; KIENBERGER 1969, 7 ff; WENGER 1969, 383; BRÜNNER/PAUGER, Quartalshefte 1980, 70 ff, 77.

Beide Fragen sind dadurch verkompliziert, daß die ursprünglichen Satzungen der Hypothekenanstalten – denen alle „modernen“ nachgebildet wurden – aus der *Verfassungsordnung der österreichisch-ungarischen Monarchie* stammen. In dieser Verfassungsordnung galten ganz andere Konstruktionen des Landtages, des Gesetzmäßigkeitsgrundsatzes und der Kompetenzverteilung als heute. Die damaligen Rechtsgrundsätze wurden aber zum Teil noch in die heutigen Landesverfassungen übernommen und wirken jedenfalls in der Grundkonstruktion der „Satzungen“ noch nach. Dazu kommt, daß möglicherweise die historischen „Statute“ bzw. „Satzungen“ durch die Rechtsüberleitung ihre ursprüngliche Rechtsqualität verändert haben und heute auf der Stufe von Gesetzen stehen<sup>24</sup>, was bei Satzungsänderungen bis heute noch nie berücksichtigt wurde. Diese höchst unübersichtliche und verfassungsdogmatisch komplizierte Rechtslage – die für die Rechtmäßigkeit der Satzungen von ausschlaggebender Bedeutung ist – erfordert eine tiefgreifendere rechtsdogmatische Untersuchung.

#### a) Die historischen Gründungsakte vor 1918

Die „Statute“ der vor 1918 gegründeten „Landes-Hypothekenanstalten“ ergingen als „Beschlüsse“ der Landtage mit Genehmigung des Kaisers („Allerhöchste Entschlußung“). In gleicher Weise wurden bis 1918 alle ihre Änderungen beschlossen<sup>25</sup>).

Nach der damaligen Verfassungslage waren die Landtage gleichzeitig Gesetzgebungsorgane (der Gesetzesbefehl erging allerdings erst durch die kaiserliche Sanktion) und oberste *Verwaltungsorgane* (§ 20 ff der Landesordnungen von 1861). Daß es sich bei den Gründungsakten nicht um Gesetzesakte im formellen Sinne gehandelt hat, ergibt sich eindeutig aus ihrer Formulierung und dem Fehlen der kaiserlichen Sanktion. Umstritten ist aber die Frage, ob es sich bei den Gründungsakten um Rechtsakte des *privaten Rechts* („Privatwirtschaftsverwaltung“) oder des *öffentlichen Rechts* gehandelt habe.

Da die Bezeichnung „Statut“ (Satzung) und das erlassende Organ „Landtag“ hierfür nichts hergibt, weil beides privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich gedeutet werden kann, ist auf den Inhalt der Rechtsnorm abzustellen<sup>26</sup>).

Auch dieser Inhalt der Statute – und darin liegt die Hauptschwierigkeit der Einordnung – scheint zunächst nicht eindeutig. Gewiß ist lediglich, daß eine „Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit“ gegründet werden sollte. Aber es gab zu dieser Zeit sowohl die Möglichkeit, eine öffentlich-rechtliche Anstalt als auch die, eine

---

24) BINDER 1977, 30 ff; SCHANTL, ÖZÖR 1967, 364 ff, 381.

25) Vgl. dazu im einzelnen KIENBERGER 1969, 3 ff; BINDER 1977, 95 f.

26) Auch die von KIENBERGER 1969, 13, angeführten parlamentarischen Materialien geben für die Rechtsnatur der Statute nichts her, weil sie sich nur mit der Frage der *Autonomie* und *Gesetzesgebundenheit* beschäftigen, was auch bei öffentlich-rechtlicher Konstruktion eine entscheidende Rolle spielt.

privatrechtliche Anstalt durch Landtagsbeschluß mit kaiserlicher Genehmigung einzurichten<sup>27)</sup>. Allerdings spricht bei näherer Untersuchung doch mehr für die öffentlich-rechtliche Qualität der Gründungsakte.

- aa) *Als privatrechtliche Anstalten* hätten die Landes-Hypothekenanstalten nur nach den Normen des bürgerlichen Rechts gegründet werden können. Diese sahen als juristische Personen entweder Personenmehrheiten (Körperschaften, erlaubte Gesellschaften, Vereine o. ä.) oder Stiftungen<sup>28)</sup> vor, wobei zum Stiftungsbegriff in weiterem Sinne auch „Gemeinnützige Anstalten“ gerechnet wurden.

Sowohl nach ihrer Rechtsnatur als auch nach den Gründungsvorgängen scheidet die Konstruktion als „Vereine“ oder „Gesellschaften“ für die Hypothekenanstalten von vornherein aus<sup>29)</sup>.

Aber auch als „Stiftungen“ können diese Gründungen nicht aufgefaßt werden, weil

- das *materielle Substrat der Stiftung, die zur juristischen Person erhobene Vermögensmasse*<sup>30)</sup>, nicht in Form einer „Stiftung“ vorhanden war, sondern entweder von den Hypothekenanstalten selbst erwirtschaftet werden mußte (Emissionswirtschaft) oder in Form von Landesbeamten, Landesgebäuden, Landeshaftung, Landeszuschüssen oder ähnlichem als *Betriebsvermögen* vorläufig zur Verfügung gestellt wurde und
- das *Gründungsverfahren in keiner Weise den damaligen Vorschriften über private Stiftungen entsprach*. Es fehlte der „Stiftungsbrief“, die verwaltungsbehördliche Genehmigung durch die Stiftungsbehörde (Statthalterei bzw. Landesregierung), die Stiftungsaufsicht durch die zuständige Verwaltungsbehörde u. v. a.<sup>31)</sup>.

Zusammenfassend muß man also feststellen, daß die Hypothekenbanken – trotz gewisser Ähnlichkeiten mit privatrechtlichen Anstalten – *nicht als juristische Personen des Privatrechts gegründet wurden*, weil sie keiner gesetzlichen Ordnungskategorie und Gründungsweise des damals geltenden Privatrechts entsprechen. Ohne gesetzliche Grundlage des Gründungsvorganges wäre aber auch keine juristische Person des Privatrechts zustande gekommen, weil nur der Gesetzgeber diese Qualität einem Rechtsgebilde verleihen konnte<sup>32)</sup>.

27) Darauf weist mit Recht KIENBERGER 1969, 8 ff und 12 ff hin; ungenau in dieser Frage dagegen BINDER 1977, 20 ff.

28) § 646 ABGB.

29) So übereinstimmend BINDER 1977, 20 f und KIENBERGER 1969, 14.

30) Oder der „Fonds“, vgl. STOLZLECHNER 1982, 12 f, 28, 31 u. a.

31) Vgl. dazu die detaillierten Vorschriften des Hofkanzleidekretes vom 21. 5. 1841, Pol. Ges. Slg. LXIX, 137 f; JGSg. Nr. 541 sowie die reiche Rechtsprechung des k. k. Verwaltungsgerichtshofes auf diesem Gebiete, dargestellt bei HERRNRITT 1896; DERSELBE, Artikel „Stiftungen“, ÖStW 4. Bd, 1902<sup>2</sup>, 484 ff.

32) OSTHEIM 1967; KOZIOL/WELSER I 1985<sup>7</sup>, 64 ff.

- bb) Als *öffentlich-rechtliche Anstalten* konnten die Landes-Hypothekenanstalten nach der damaligen Verfassungslage (vgl. §§ 19 – 22 der Landesordnungen von 1861) auf Grund der freien *Organisationsgewalt der Verwaltung* – hier: der Landtage als oberste Landesverwaltungsorgane – gegründet und eingerichtet werden.

Als „Organisationsgewalt“ bezeichnet man die Einrichtungshoheit über die Staats- und (autonome) Selbstverwaltung, die nach der damaligen Rechtslage sich innerhalb bestehender Gesetze frei entfalten konnte und allen Behörden und Staatsorganen im Rahmen ihrer Zuständigkeit kraft Verwaltungshoheit – also ohne materielle gesetzliche Grundlage – zustand<sup>33</sup>).

Akte der Organisationsgewalt des Landtages konnten auch *juristische Personen des öffentlichen Rechts* neu begründen und ihnen Zuständigkeiten auf dem Gebiete der Hoheits- oder „Wohlfahrtsverwaltung“ des Landes, sowie die erforderlichen Landesmittel oder sonstige Einnahmen übertragen<sup>34</sup>). Eine Schranke der Organisationsgewalt bildeten lediglich die Gesetzesvorbehalte in den Grundrechten („Eingriffsverwaltung“), was aber für die Statute der Hypothekenanstalten, die keinerlei „Eingriffe“ in Rechte der Bürger vorsehen, ohne Bedeutung war. Auch Budgetmaßnahmen und Bindungen von Landesorganen bzw. Landesbehörden – welche heute durchwegs eine gesetzliche Grundlage erfordern – konnten danach auf Grund der Organisations- und Budgethoheit der Landtage „frei“ erlassen werden<sup>35</sup>).

Der Klarheit halber sei festgehalten, daß die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Landesanstalt durch den Landtag noch nichts über ihren privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen *Wirkungsbereich* aussagt, sondern sich lediglich auf die *Art der Einrichtung* als juristische Person des öffentlichen Rechts bezog. Ebenso wie das Land selbst konnten auch die Landesanstalten im großen und ganzen ohnehin nur im Rahmen der „Wohlfahrtsverwaltung“ tätig sein, während die („eingreifende“) Hoheitsverwaltung im allgemeinen den Reichsbehörden („Staatsverwaltung“) vorbehalten blieb<sup>36</sup>). Es schloß also – und dieses Ergebnis gilt es bis zum heutigen Rechtszustand festzuhalten<sup>37</sup>) – die *Qualität als öffentlich-rechtliche Anstalt keinesfalls die rein privatrechtliche Tätigkeit der Landeshypothekenanstalten aus*. Eben darin lag vielmehr der „historische Sinn“, d. h. die rechtliche Intention der Einrichtungsakte der Landes-Hypothekenanstalten.

33) Vgl. dazu im einzelnen: ERMACORA, VVdStRL 16 (1958), 191 ff; SCHEUNER, Peters-Gedächtnisschrift 1967, 797 ff.

34) §§ 19 Abs. 1 lit. b und 22 der Landesordnungen von 1861; ULBRICH 1883, 319 u. a.

35) § 22 der Landesordnungen von 1861.

36) BRAUNEDER, ZfV 1980, 209 ff.

37) Siehe unten III. 4.

Die „Kaiserliche Sanktion“ änderte an der Rechtsqualität des Landes-Organisationsaktes an sich nichts<sup>38)</sup>, da sie eine Konsequenz des Aufsichtsrechts über die Länder als Selbstverwaltungskörper war (§ 26 Abs. 2 der Landesordnungen von 1861) und auch in den kreditrechtlichen Vorschriften – denen der Betrieb der Hypothekenanstalten damals wie heute unterlag – begründet war<sup>39)</sup>.

*b) Die Rechtsüberleitung und die neue Verfassungslage (B-VG 1920)*

Die öffentlich-rechtlichen Organisationsakte über die Gründung und Einrichtung der Landes-Hypothekenanstalten sind in die republikanische Rechtsordnung durch die Rechtsüberleitung übernommen, gleichzeitig aber – entsprechend der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes – in ihrer Rechtsqualität verändert, d. h. der neuen Verfassungslage angepaßt worden<sup>40)</sup>.

„*Formelle Transformation*“ bedeutet, daß selbständige Rechtsnormen der Verwaltungsbehörden (hauptsächlich also Rechtsverordnungen) in Gesetze verwandelt wurden, wenn zu ihrer Abänderung heute gemäß Art. 18 Abs. 1 und 2 B-VG ein Gesetz erforderlich ist; *materielle Transformation* bedeutet die Einordnung dieser Rechtsakte in die Bundes- oder Landesrechtsordnung entsprechend der heutigen Kompetenzverteilung.

Entsprechend den von der Verfassungsrechtsprechung entwickelten Grundsätzen zur Rechtsüberleitung und Transformation standen die Gründungsakte daher seit dem Inkrafttreten des B-VG und seiner Kompetenzverteilung (1. 10. 1925) im Rang von Landesgesetzen<sup>41)</sup>. Das folgt daraus, daß unter der Geltung des Art. 18 B-VG *äußere Organisationsakte der Verwaltung – wie die Gründung und Einrichtung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts – nur mehr durch Gesetz geregelt werden können*<sup>42)</sup>.

Die *Einordnung ins Landesrecht* ergibt sich daraus, daß der Kompetenztatbestand „Geld-, Kredit-, Börse- und Bankwesen“<sup>43)</sup> nach der historischen Auslegung<sup>44)</sup> wohl das öffentliche Bankbetriebsrecht und die staatliche Bankenaufsicht erfaßt, nicht aber die Errichtung und den Betrieb von Banken beim Bund monopolisiert – es gab und gibt ja auch private Bankunternehmen – und schon gar nicht eine „Ver-

38) So auch übereinstimmend KIENBERGER 1969, 21 ff und BINDER 1977, 15 ff und 41 f.

39) Vgl. das Reichsgesetz vom 10. 7. 1865, RGBl. Nr. 55 idF RGBl. Nr. 161/1866; Verordnung des Staats- und Justizministeriums vom 28. 10. 1865, RGBl. Nr. 100; das Reichsgesetz RGBl. Nr. 93/1868 u. a.

40) Prinzip der formellen und materiellen Transformation, vgl. KLECATSKY, JBl. 1953, 173 ff; ERMACORA 1956, 173; WALTER/MAYER 1988<sup>6</sup>, 31 ff; VfSlg 5120/1965 mit Vorjudikatur.

41) So auch BINDER 1977, 10 f.

42) MATZKA, JBl 1980, 505 ff; ERMACORA, VVdStRL 1958, 208 ff, 225.

43) Art. 10 Abs. 1 Z. 5 B-VG: Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung.

44) „Versteinerungstheorie“, vgl. FUNK 1980, 69 f.

bundlichung“ der damals bestehenden Landes-Hypothekenbanken als „Bundesbanken“ bewirken wollte<sup>45)</sup>.

Die Errichtung und der Betrieb von Landes-Hypothekenanstalten fällt also – soweit nicht Art. 17 B-VG in Betracht kommt – in die *Zuständigkeit der Länder gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG*: Die Errichtung von öffentlich-rechtlichen „Landesanstalten“ ist als Teil der staatlichen Organisationsgewalt der Länder anzusprechen, die jedenfalls seit der B-VG-Novelle 1974 unbestritten in die Zuständigkeit der Länder fällt<sup>46)</sup>.

#### c) Die Novellierung und Neuerlassung von Satzungen ab 1920

In der Ersten und Zweiten Republik ergingen unter der Herrschaft des B-VG (die Jahre 1933-1938 können wegen der nachfolgenden neuerlichen Rechtsüberleitung außer Betracht bleiben) eine Reihe von grundlegenden Satzungsänderungen und Satzungs-Neuerlassungen (Neubegründungen) von Landes-Hypothekenanstalten. Nur in Steiermark und Burgenland geschah dies durch *formelle Landesgesetze* (dazu siehe folgenden Punkt), in allen anderen Fällen durch bloßen *Landtagsbeschluß*<sup>47)</sup>.

Das österreichische Rechtsquellensystem kennt derartige „*schlichte Parlamentsbeschlüsse*“ als rechtsetzende Akte nicht; sie sind in den Landesverfassungen lediglich im Zusammenhang mit dem Landesbudget und der individuellen Verfügung über Landesvermögen in verfassungskonformer Weise vorgesehen<sup>48)</sup>. In der Ersten Republik hat die Lehre noch vereinzelt die Zulässigkeit von „allgemein verbindlichen Landtagsbeschlüssen“ angenommen<sup>49)</sup> – der Verfassungsgerichtshof ist dem aber schon damals eindeutig entgegengetreten<sup>50)</sup> und seither hat sich diese Auffassung der Judikatur eher noch verschärft<sup>51)</sup>.

Derartige Satzungsänderungen oder Neuerlassungen von Satzungen hätten also in *Form von Landesgesetzen* ergehen müssen, selbst wenn man<sup>52)</sup> annimmt, daß es

45) Vgl. dazu die ständige Praxis der aufsichtsbehördlichen Genehmigung von Landtagsbeschlüssen über Satzungsänderungen durch die Bundesregierung!

46) PERNTHALER 1976, 10 f; leicht abweichend die Konstruktion von BINDER 1977, 32, der die Hypothekenanstalten dem verfassungsrechtlichen Fonds- und Stiftungswesen gemäß Art. 10 Abs. 1 Z. 13 B-VG unterstellen will; dagegen mit Recht: STOLZLECHNER 1982, 31 ff und 38.

47) Mit Genehmigung der Bundesregierung, später des Bundesministeriums für Finanzen; vgl. dazu KIENBERGER 1969, der bis 1961 13 derartige Änderungen für die Tiroler Anstalt aufzählt; ähnlich BINDER 1977, der für die oberösterreichische Anstalt 16 Novellen anführt.

48) KOJA 1967, 133 ff, 193 ff, 211 ff, 216; DERSELBE, Staatsbürger 1979, Folge 18, 69 f.

49) MOKRE 1929, 38; dagegen mit Recht KOJA 1967, 135.

50) VfSlg 31/1921.

51) Vgl. KOJA, Staatsbürger 1979, Folge 18, 69 sowie VfSlg 9886/1983 – *Grundsatz der Geschlossenheit des Rechtsschutzsystems bei generellen Rechtsnormen*.

52) Wie KIENBERGER 1969.

sich dabei um Akte der „Privatwirtschaftsverwaltung“ handelt<sup>53</sup>). Das deshalb, weil das geltende Privatrecht – so wie in der Monarchie<sup>54</sup>) – auch heute noch keine juristische Person der Type „Landes-Hypothekenanstalt“ und keinerlei Verfahren zu ihrer Gründung oder Satzungsänderung zur Verfügung stellt, das der Landtag „wie ein Privater“ hätte benützen können.

In dieser Hinsicht ist nicht nur auf die bedeutende Abweichung vom ursprünglichen Organisationskonzept der Landesanstalten, sondern auch vom Allgemeinen Gesellschaftsrecht hinzuweisen, dem eine „private“ Hypothekenbank unterstehen müßte<sup>55</sup>). Beide Abweichungen stellen *Sonder-Gesellschaftsrecht* dar, das selbst bei privatrechtlicher Konstruktion der Satzungen – die in dieser Untersuchung abgelehnt wird – durch Vorschriften im Gesetzesrang geschaffen werden muß<sup>56</sup>).

Nach der in dieser Untersuchung vertretenen Konstruktion der Landes-Hypothekenbanken als *öffentlich-rechtliche Anstalten des Landes*<sup>57</sup>) ist die Notwendigkeit einer Neuregelung der Satzungen durch Landesgesetz noch viel offenkundiger: Da die seinerzeitigen Gründungsstatute(-satzungen) heute *auf der Stufe von Landesgesetzen* stehen<sup>58</sup>), können sie nur durch Landesgesetze abgeändert werden. Neubegründungen von Landesanstalten (z. B. Niederösterreich 1922, Wien 1929) können deshalb nur in Gesetzesform ergehen, weil nach dem strengen Gesetzmäßigkeitsprinzip der Bundesverfassung (Art. 18 B-VG) Verordnungen hierfür nicht mehr zulässig sind. Der Landtag wäre überdies nach der heutigen Verfassungslage nicht mehr zuständig, Verordnungen zu erlassen, weil er der Gesetzgeber des Landes ist (Art. 97 B-VG) und ihm Verordnungsgewalt nicht einmal durch die Landesverfassung übertragen werden könnte<sup>59</sup>). Die „Organisationsgewalt“ des Landes, öffentlich-rechtliche Anstalten nach dem Typus der Landes-Hypothekenbanken einzurichten, ist daher heute ohne allen Zweifel auf den *Landesgesetzgeber* übergegangen<sup>60</sup>).

53) So mit Recht: WENGER 1969, 383, unter Hinweis auf HOENIG 1951, 43 f.

54) Siehe oben a. aa.

55) Vgl. *Hypothekenbankgesetz* vom 13. Juli 1899, RGBl. 375 idF der Einführungsverordnung, Gesetzblatt für das Land Österreich Nr. 648/1938.

56) Vgl. dazu auch VfSlg 5854/1968.

57) Siehe oben II. a.

58) Siehe oben b.

59) KOJA 1967, 132 ff, 137, 215 f; DERSELBE, Staatsbürger 1979, Folge 18, 69 f.

60) ERMACORA, VVdStRL 1958, 225; WENGER 1969, 383; im gleichen Sinne für das „Dorotheum“ SCHANTL, ÖZÖR 1967, 364 ff, 372 ff.

61) BURGENLAND: LGBL. Nr. 25/1928 idF LGBL. Nr. 12/1975; STEIERMARK: LGBL. Nr. 21/1931 idF LGBL. Nr. 26/1981.

*d) Die landesgesetzliche Regelung (Burgenland und Steiermark)*

Aus der angeführten neuen Verfassungslage haben nur die Länder Burgenland und Steiermark die Konsequenz gezogen, die Errichtung im Wege von Landesgesetzen durchzuführen<sup>61)</sup>.

Diese Gesetze stellen nach Auffassung dieser Untersuchung nicht sogenannte „Selbstbindungsgesetze“ auf der Grundlage des Art. 17 B-VG dar<sup>62)</sup>.

Zwar ermächtigen diese Gesetze nicht zu einem hoheitlichen Handeln der Landes-Hypothekenbanken; doch richten sie diese als „öffentlich-rechtliche Kreditunternehmen“ ein<sup>63)</sup>; sie ermächtigen die Landtage zur Erlassung von Satzungen mit rechtlicher „Außenwirkung“ und setzen die Landesregierung als „Aufsichtsbehörde“ ein. (Das steiermärkische Landesgesetz enthält darüber hinaus in § 6 Abs. 2 dienstrechtliche Vorschriften für ehemalige „Beamte“ der Hypothekenanstalten als Landesbeamte!). Alle diese Bestimmungen können nicht als „Selbstbindungsgesetze“ erlassen werden, sondern setzten reguläre kompetenzmäßige Landesgesetze nach Art. 15 Abs. 1 B-VG voraus.

Die betreffenden Landesgesetze wollen auch ganz offenkundig keine privatrechtlichen Hypothekenbanken einrichten, die nur als „Aktiengesellschaft“ oder „Kommanditgesellschaft auf Aktien“ eingerichtet hätten werden dürfen<sup>64)</sup>. Sie sollen vielmehr in Ausübung der – nunmehr dem Landesgesetzgeber zustehenden – Organisationshoheit des Landes (Art. 15 Abs. 1 B-VG) eine öffentlich-rechtliche Kreditanstalt schaffen. Das wäre aber im Wege von „Selbstbindungsgesetzen“, d. h. als „Träger von Privatrechten“ gemäß Art. 17 B-VG schon deshalb begrifflich unmöglich, weil auf Grund von Privatrechtsnormen keine juristische Person öffentlichen Rechts eingerichtet werden kann<sup>65)</sup>.

*e) Die Errichtung der Pfandbriefstelle und andere Organisationsakte deutscher Reichsminister*

Durch Erlass des Reichswirtschaftsministers im Einvernehmen mit anderen Reichsministern vom 27. März 1939<sup>66)</sup> wurden verschiedene Organisationsmaßnahmen für die bestehenden österreichischen Hypothekenanstalten getroffen und eine „Pfandbriefstelle Ostmärkischer Landes-Hypothekenanstalten“ als Körperschaft öffentlichen Rechts mit dem Sitz in Wien neu begründet<sup>67)</sup>.

62) Siehe dazu: KOLB, ÖJT 1964, 73; LOEBENSTEIN, ÖJT 1964, 7 ff; WENGER, FS Korinek 1972, 189 ff; BINDER, ÖZW 1977, 79 ff; LAURER, FS Wenger 1983, 109 ff; PERNTHALER 1984, 151 und 257; WALTER/MAYER 1988<sup>6</sup>, 109 f; PERNTHALER 1975, 86; VfSlg 6084/1969 und die darauf aufbauende ständige Rechtsprechung.

63) Dazu siehe III. 4. dieser Untersuchung.

64) § 1 des Hypothekenbankgesetzes von 1890 idF der Einführungsverordnung, Gesetzblatt für das Land Österreich Nr. 648/1938.

65) Siehe III. 4.

66) Kundmachung: Gesetzblatt für das Land Österreich Nr. 492/1939.

67) Siehe oben II. 5. c.

Diese Rechtsakte ergingen seinerzeit als gesetzändernde Rechtsverordnungen<sup>68)</sup>. Durch die Rechtsüberleitung des Jahres 1945 – die sich nach denselben Grundsätzen wie 1918/20 vollzog<sup>69)</sup> – sind diese Rechtsakte nach dem Vollwirksamwerden des B-VG *auf die Stufe von Landesgesetzen* – geltend in allen Bundesländern, die davon räumlich betroffen sind – transformiert worden.

Dementsprechend wurde auch die durch den erwähnten Erlaß aufgehobene Burgenländische Landes-Hypothekenanstalt durch das burgenländische *Landesgesetz* vom 29. März 1946, LGBl. Nr. 2 ausdrücklich „wieder hergestellt“ und in der Folge novelliert<sup>70)</sup>.

Problematisch ist dagegen die „Austrifizierung“ der Pfandbriefstelle durch bloße Verwaltungsratsbeschlüsse und Bescheide des Bundesministeriums für Finanzen von 1949 und 1978<sup>71)</sup>. Ihre Satzung könnte nach der heutigen Rechtslage nur durch eine *Vereinbarung der Länder gemäß Art. 15a Abs. 2 B-VG* und übereinstimmende Landesgesetze geändert werden, was bis heute nicht erfolgt ist<sup>72)</sup>. Allerdings dürfte dies für bloß terminologische Änderungen (z. B. Ersetzung von „ostmärkisch“ durch „österreichisch“) nicht gelten, weil sie schon in den Vorschriften über die Rechtsüberleitung<sup>73)</sup> begründet sind. Hiefür ist freilich weder ein „Verwaltungsratsbeschuß“ noch eine bescheidmäßige Genehmigung des Bundesministeriums für Finanzen erforderlich, weil die betreffenden Änderungen schon durch die Rechtsüberleitung selbst erfolgt sind.

#### f) *Privatrechtliche Vertretungsbefugnis*

Hält man – wie diese Untersuchung – die Regelung der Satzung der Landes-Hypothekenbanken durch „*bloßen Landtagsbeschuß*“ („schlichter Parlamentsakt“) für unzulässig, weil landesgesetzliche Regelung erforderlich wäre, so erhebt sich daraus die Frage, welche rechtlichen Konsequenzen dies für die *privatrechtliche Rechts- und Geschäftsfähigkeit* der Bank im Rahmen ihrer Betriebsführung habe. Zur Lösung dieser Frage bieten sich zwei Wege an, die beide privatrechtliche Gültigkeit der Betriebsführung im Rahmen der Satzungen ergeben:

- aa) Nach der ersten Variante könnte angenommen werden, daß der Landtag zwar verfassungswidriger Weise die Form des „bloßen Landtagsbeschlusses“ gewählt habe, aber nach seiner eigenen Intention zweifellos eine rechtsverbindliche Regelung der Satzung „seiner“ Landesbank schaffen wollte, sodaß eine

68) Siehe die Ermächtigung in der Verordnung über Maßnahmen auf dem Gebiete des öffentlichen Bankwesens und des Sparkassenwesens im Lande Österreich vom 27. 3. 1939, RGBI I, 600: ... „Er kann bei seinen Maßnahmen von dem bestehenden Recht abweichen...“

69) WALTER/MAYER 1988<sup>6</sup>, 32 ff.

70) LGBl. Nr. 12/1975.

71) II. 5. c.

72) Vgl. BRÜNNER/PAUGER, Quartalshefte 1980, 73.

73) § 1 Abs. 1 R-ÜG.

zwar verfassungswidrige, aber wirksame („geltende“) rechtliche Regelung zustande gekommen ist<sup>74</sup>). Die Landtage könnten sich dabei nicht nur auf die jahrzehntelange Rechtsüberzeugung, sondern auch auf vereinzelte Meinungen der Rechtslehre stützen, die derartige „schlichte Landtagsbeschlüsse“ für die Regelung bestimmter finanzieller Angelegenheiten für zulässig hielten<sup>75</sup>).

Wenn man von der „*Geltung*“ der Satzungen als öffentlich-rechtliche oder<sup>76</sup>) privatrechtliche generelle Rechtsnormen ausgeht, so handelt es sich dabei (unabhängig von der Frage ihrer Verfassungsmäßigkeit) im Hinblick auf ihre Publikation im Landesgesetzblatt zweifellos um „entsprechende öffentlich bekannt gemachte Vorschriften“ im Sinne der ständigen zivilrechtlichen Judikatur zur Vertretungsmacht von juristischen Personen des öffentlichen Rechts<sup>77</sup>). Der privat- und handelsrechtlichen Publizitätspflicht wäre damit – zum Unterschied von einer Regelung im Erlasswege (Verwaltungsordnung) oder durch nicht veröffentlichte Satzungsänderung – zweifellos entsprochen<sup>78</sup>).

Allerdings setzt diese Variante der privatrechtlichen Gültigkeit der Einrichtung und des Betriebes der Hypothekenbanken voraus, daß man die sie einrichtenden „bloßen Landtagsbeschlüsse“ nicht wegen ihrer fehlenden Anfechtungsmöglichkeit nach Art. 139 und 140 B-VG für „absolut nichtig“ hält<sup>79</sup>). Aus diesem Grunde ist jedenfalls auch auf die folgende privatrechtliche Argumentationskette abzustellen.

- bb) Zwar anerkennt auch die Zivilrechtslehre, daß sich die Organschaft und Vertretungsbefugnis einer juristischen Person des öffentlichen Rechts grundsätzlich nach „ihrer Verfassung“ (Satzung, Statut o. ä.) bemißt<sup>80</sup>). Doch schränkt die Privatrechtslehre und die Rechtsprechung diese formalrechtliche Betrachtungsweise durch die Anwendung des *Vertrauensgrundsatzes auf den äußeren Tatbestand* und der damit verknüpften Lehre von der „*Anscheinsvollmacht*“ (§ 1029 ABGB) erheblich ein<sup>81</sup>).

74) KELSEN, Kommentar 1922, 201; VfSlg 31/1921; KOJA 1967, 135, 138, der betont, daß es auf die Absicht des Landtages ankomme und eine Aufhebung wegen Verfassungswidrigkeit der Form in Betracht komme.

75) MOKRE 1929, 38; KOJA 1967, 212 – allerdings nur für konkrete Vollzugsakte, nicht für „die Aufstellung von abstrakt-generellen Rechtsvorschriften“.

76) Wie KIENBERGER 1968, 29 ff, annimmt.

77) STRAUBE, ÖJZ 1978, 343 ff, 349; OGH SZ 41/123; OGH 12. 12. 1973, 5 Ob 237/73 = EvBl 1974/158; OGH 10. 6. 1975, 4 Ob 23/75 = JBl 1976, 49; MATZKA, ZfV 1980, 111 ff, 115.

78) Vgl. zum Publizitätserfordernis auch WENGER 1977, 126.

79) So ausdrücklich KOJA 1967, 139.

80) § 867 ABGB, KOZIOL/WELSER I 1985<sup>7</sup>, 68 ff.

81) Siehe dazu STRAUBE, ÖJZ 1978, 348 mit Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung des OGH.

Danach kann Vertrauen auf den äußeren Tatbestand geltend gemacht werden, wenn „dieser von einem zur Vertretung der Körperschaft öffentlichen Rechts berufenen Organe gesetzt worden ist und sich der Dritte – entsprechend der Verkehrsauffassung bei gehöriger Aufmerksamkeit – auf diesen Tatbestand verlassen kann“<sup>82)</sup>. Die Privatrechtslehre hat diese Anscheinsvollmacht in weitem Umfang für die „Privatwirtschaftsverwaltung“ angenommen, um den privaten Kontrahenten zu schützen<sup>83)</sup>.

Es kann gar keine Frage sein, daß nach dieser Lehre und Rechtsprechung die vom Landtag beschlossenen und im Landesgesetzblatt veröffentlichten Satzungen den Landes-Hypothekenbanken jene privatrechtliche „*Anscheinsvollmacht*“ geben, welche die Verkehrsauffassung (einschließlich der staatlichen Bankaufsicht) für diese Landesinstitute seit Jahrzehnten begründet<sup>84)</sup>. Auch die Rechtsprechung hat diese Verkehrsauffassung in zahlreichen Prozessen der Landes-Hypothekenbanken immer wieder bestätigt<sup>85)</sup>.

Daß eine derartige Rechtskonstruktion einer „Anscheinsvollmacht“ vom öffentlich-rechtlichen Standpunkt nicht zu befriedigen vermag<sup>86)</sup>, braucht nicht weiter erörtert werden. Nach allen bisherigen Ausführungen über die Rechtsnatur der Satzungen der Landes-Hypothekenbanken scheint es daher hoch an der Zeit, diesen der Bundesverfassung (Art. 18 B-VG) und der Landesverfassung (Landtag als Gesetzgebungsorgan der Länder!) in gleicher Weise widersprechenden Zustand durch verfassungskonforme *Landesgesetze über die Einrichtung der Landes-Hypothekenanstalten* zu sanieren. Erst dann wird man auch unter verfassungsrechtlichen Aspekten bei diesen Instituten von einer „*Landesbank im Rechtssinne*“ sprechen können.

#### **4. Die Qualität „öffentlich-rechtliche Landesbank mit eigener Rechtspersönlichkeit“**

Die Landes-Hypothekenbanken wurden ursprünglich als selbständige „Anstalten des öffentlichen Rechts“ durch die Länder kraft ihrer verfassungsmäßigen Organisationshoheit gegründet<sup>87)</sup>. In den Jahren 1974/75 wechselten alle Landesanstalten

82) OGH JBl 1954, 18; JBl 1970, 138 f; JBl 1980, 92; EvBl 1971/20; EvBl 1974/158 u. v. a.

83) Grundlegend BYDLINSKY, JBl 1968, 9 ff, 15; ECCHER/PURTSCHELLER, JBl 1977, 561; GRILLBERGER/PROBST/STRASSER 1981; WILHELM 1981; BINDER 1980, 199; OGH vom 15. 5. 1979, 5 Ob 766/78, JBl 1980, 92 – Staatsdruckerei.

84) So auch BINDER 1977, 67 und 68.

85) Vgl. zuletzt etwa VfGH-Erk. Slg. 10 615/1985 – Gleichheitsverletzung der NÖ Hypothekenbank sowie die bei BINDER 1977, 23, u. a. angeführte zivilrechtliche Judikatur.

86) Vgl. dazu noch viel radikaler: MATZKA, ZfV 1980, 11 ff und 101 ff.

87) § 20 der Landesordnungen von 1861; nach 1920: Art. 15 Abs. 1 B-VG, zu beiden siehe oben 3. a., b. und c.

– entsprechend dem Trend zur Universalbank – die Bezeichnung „Anstalt“ gegen „Bank“ aus.<sup>88)</sup>

Im Zusammenhang mit der Neufassung der Satzungen nach Erlassung des KWG bezeichneten sich schließlich alle „Landes-Hypothekenbanken“ – in Übereinstimmung mit der damaligen Terminologie des KWG<sup>89)</sup> – als „öffentlich-rechtliche Kreditunternehmung“ mit eigener Rechtspersönlichkeit. Diese Bezeichnung wurde in den meisten Satzungen beibehalten, auch nachdem ihre bundesgesetzliche Grundlage durch die KWG-Novelle 1986 beseitigt wurde<sup>90)</sup>. Nur Tirol hat die Bezeichnung „öffentlich-rechtliche Kreditanstalt“ nunmehr ausdrücklich wieder in die Satzung aufgenommen, um die Übereinstimmung mit der Begriffsbildung des Pfandbriefgesetzes 1927<sup>91)</sup> wieder herzustellen.

Heute unterscheiden sich also das Bundes-Bankenbetriebsrecht und das Landes-Bankenorganisationsrecht von acht der neun Landes-Hypothekenbanken durch die grundlegende Kategorie „Kreditunternehmung“, die im Bundesrecht restlos beseitigt wurde<sup>92)</sup>. Der Ausdruck „öffentlich-rechtliche Kreditanstalt“ im Pfandbriefgesetz 1927 und anderen übergeleiteten Rechtsvorschriften dürfte von der Anordnung des Art. II KWG-Novelle 1986 nicht berührt worden sein, wenngleich auch er terminologisch überholt ist und durch „Landes-Hypothekenbanken“<sup>93)</sup> ersetzt werden sollte.

In der Sache hat sich durch diesen Wechsel der Bezeichnungen wenig geändert. Nach wie vor lautet die juristische Kernfrage: Sind die Landes-Hypothekenbanken „Juristische Personen des öffentlichen Rechts“ oder „Juristische Personen des Privatrechts“, denen nur die Bezeichnung „öffentlich-rechtliche Kreditunternehmung“ oder „öffentlich-rechtliche Kreditanstalt“ nach eingebürgerter Verkehrsauffassung gegeben wird, ohne daß damit irgendeine besondere Rechtsqualität verbunden wäre<sup>94)</sup>.

#### a) Juristische Person des öffentlichen Rechts

Die Frage, ob die Landes-Hypothekenanstalten „juristische Personen des öffentlichen Rechts“ seien, ist keine rein akademische Streitfrage, sondern hat wichtige rechtliche Konsequenzen insbesondere für die Qualität der Einrichtungsnormen

88) Vgl. dazu auch die Kritik der VfSlg 3296/1957 und 3552/1959 am „Anstaltsbegriff“ bei den Landes-Brandschadenversicherungen.

89) Vgl. den seinerzeitigen § 12 Abs. 2 Z. 5 des Gesetzes.

90) Vgl. Art. II und die Neufassung der §§ 11 Abs. 4 und 12 KWG.

91) RGBL. I, S 492.

92) Zu den Gründen siehe die EB der RV 394 d. Blg., XVI. GP., 39.

93) § 11 Abs. 4 KWG.

94) So im wesentlichen KIENBERGER 1968, 45 und 1969, 17, unter Berufung auf die damals herrschende Lehre, insbesondere ANTONIOLLI 1954, 136; ADAMOVICH II 1953, 53.

(„Satzungen“), die Kompetenzverteilung und das Gesetzmäßigkeitsprinzip, eine all-fällige steuerrechtliche Sonderbehandlung und die Einordnung in das (Bundes-) Bankbetriebsrecht und das (Landes-) Bankorganisationsrecht<sup>95)</sup>.

Von vorneherein ist allerdings festzuhalten, daß sich die Qualität „juristische Person des öffentlichen Rechts“ nur auf die Organisation der Landes-Hypothekenanstalten beziehen kann, da ihr Betrieb zweifelsfrei dem Privat- und Handelsrecht zuzuordnen ist und insofern keinerlei öffentlich-rechtliche Befugnisse (behördliche Befehls- und Zwangsgewalt, Anordnungsbefugnisse o. ä.) feststellbar sind. Die Frage, ob eine juristische Person ohne jede hoheitliche Funktion als eine „öffentlich-rechtliche“ qualifiziert werden kann, ist in der historischen Entwicklung der Lehre und Rechtsprechung verschieden beantwortet worden.

- aa) Die *klassische österreichische Auffassung*<sup>96)</sup> definierte juristische Personen dann als solche des öffentlichen Rechts, wenn sie
- mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet sind
  - Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen und
  - Zwangsbestand haben.

Diese Begriffsbildung war lange Zeit hindurch in Österreich völlig unumstritten<sup>97)</sup>. Derselbe Begriff der juristischen Person des öffentlichen Rechts liegt auch den Bestimmungen der Bundesverfassung über die Amtshaftung zugrunde<sup>98)</sup>; ebenso verstehen den Begriff auch die Bestimmungen über die Rechnungshofkontrolle<sup>99)</sup>. In diesem speziellen Sinne der Amtshaftung und Rechnungshofkontrolle sind Landes-Hypothekenanstalten sicher keine juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wohl aber unterliegen sie der Rechnungshofkontrolle als „Unternehmung, an der das Land allein beteiligt ist“<sup>100)</sup>.

Diese besondere Begriffsbildung, bei der es auf die Ausübung von Hoheitsgewalt entscheidend ankommt, sagt aber noch nichts darüber aus, ob die Rechtsordnung nicht in anderen Zusammenhängen den Begriff „juristische Person des öffentlichen Rechts“ verwendet, ohne daß damit das Merkmal „Hoheitsgewalt“ notwendiger Weise mitgegeben sein muß. Dies hat auch die klassische Lehre und Rechtspre-

95) Anwendung des Hypothekenbankgesetzes 1899 oder des Pfandbriefgesetzes 1927; vgl. Art. 6 und 7 der Einführungsverordnung, Gesetzblatt für das Land Österreich Nr. 648/1938; aber auch heute noch § 12 Abs. 2 Z. 3 KWG in der Fassung der Novelle 1986, BGBl. Nr. 325.

96) Verkörpert vor allem durch ANTONIOLLI 1954, 135 f; heute ANTONIOLLI/KOJA 1986, 289 ff.

97) Vgl. dazu im selben Sinne: ADAMOVICH I 1954, 32; MERKL 1927, 358; HERRNRITT 1921, 61; ULBRICH, ÖStWB 3. Bd 1907<sup>2</sup>, 228.

98) KOJA, ZfV 1984, 492; Art. 23 B-VG, vgl. WALTER/MAYER 1988<sup>6</sup>, 421; HENGSTSCHLÄGER 1982, 240; LOEBENSTEIN/KANIAK 1951, 21 ff.

99) Art. 126b und 127b B-VG; vgl. KOJA, ZfV 1984, 492; VfSlg 3296/1957; 3552/1959.

100) Art. 127b Abs. 3 B-VG; vgl. im selben Sinne für die „Landes-Feuerversicherungsanstalten“ die zuvor angeführten VfGH-Erkenntnisse.

chung durchaus anerkannt, indem sie ausnahmsweise auch juristische Personen ohne Anteil an der Hoheitsgewalt als solche des öffentlichen Rechts behandelt hat, *wenn die Rechtsordnung sie zweifelsfrei als solche eingerichtet hat*<sup>101</sup>). Da dies auf die Landes-Hypothekenbanken nach positivrechtlicher Anordnung zweifelsfrei zutrifft<sup>102</sup>), muß nach einer anderen theoretischen Abgrenzungsmethode vorgegangen werden.

bb) Eine von dieser Begriffsbildung abweichende, *neuere wissenschaftliche Linie* definiert die „juristische Person des öffentlichen Rechts“ unabhängig von den hoheitlichen Funktionen entweder

- nach der Art der Entstehung oder
- nach einer typisierenden organisatorischen Methode.

*Nach der Art der Entstehung* werden als juristische Personen des öffentlichen Rechts nur solche qualifiziert, die durch Gesetz oder Verwaltungsakt eingerichtet werden, während juristische Personen des Privatrechts durch Rechtsgeschäft (Vertrag, Stiftung o. ä.) entstehen. Diese Auffassung ist nicht nur in der Zivilrechtsdogmatik die vorherrschende<sup>103</sup>); sie wird auch von der deutschen Verwaltungsrechtslehre<sup>104</sup>) und von einem Teil der neueren österreichischen Verwaltungsrechtslehre vertreten<sup>105</sup>).

Die Art der Entstehung und ein *Anteil an der öffentlichen Verwaltung* (Hoheitsverwaltung oder Privatwirtschaftsverwaltung) ist für eine Gruppe weiterer öffentlich-rechtlicher Definitionsversuche der juristischen Person öffentlichen Rechts maßgebend<sup>106</sup>).

Beide Gruppen von Definitionen auf Grund des Entstehungsaktes leiden aber daran, daß der Gesetzgeber (oder die von ihm ermächtigte Verwaltung) auch juristische Personen des Privatrechts einrichten kann<sup>107</sup>).

Da also in der positiven Rechtsordnung die Grenzen der juristischen Person öffentlichen oder privaten Rechts mitunter verfließen, hat die Lehre z. T. daraus die Konsequenz gezogen, nur eine, alle üblichen Begriffsmerkmale umfassende und das Gesamtbild der Einrichtung wertende Betrachtungsweise könne eine befriedigende Analyse des positiven Rechts liefern, weil eben im konkreten Einzelfall das eine oder andere Merkmal hervortreten oder ganz fehlen könne, ohne daß man deswe-

101) ANTONIOLLI 1954, 136<sup>19</sup>; VfSlg 2029/1950; ANTONIOLLI/KOJA 1986, 292 f.

102) Siehe oben bei Anm 87 ff.

103) Vgl. KOZIOL/WELSER I 1983<sup>6</sup>, 58; GSCHNITZER 1966, 62 u. a.

104) Vgl. WOLFF/BACHOF, Verwaltungsrecht I 1974<sup>9</sup>, 247 f.

105) BINDER 1980, 110; DERSELBE 1977, 61 f; WENGER, FS Antonioli 1979, 360; RILL, FS Antonioli 1979, 50 ff.

106) ADAMOVICH/FUNK 1987<sup>3</sup>, 292; FUNK, ZfV 1983, 592; STOLZLECHNER 1982, 41 ff.

107) Z. B. AG, GmbH, privatrechtliche Stiftung, Fonds u. a.; vgl. KOJA, ZfV 1984, 494 und PAUGER, ZfV 1986, 3, unter Hinweis auf zahlreiche Beispiele.

gen auf die Zuordnung zum jeweiligen „Typus“ der juristischen Person verzichten müsse<sup>108)</sup>.

Nach dieser „typisierenden“ Betrachtungsweise sind die Landes-Hypothekenbanken zweifelsfrei als *juristische Personen des öffentlichen Rechts* im Sinne der bundesrechtlichen Bank-Betriebs- und Bank-Aufsichtsvorschriften zu qualifizieren. Das deshalb, weil sie nicht nach den Vorschriften des Hypothekendarlehenbankgesetzes 1899, als AG oder KG-AG eingerichtet sind (§ 1) und gemäß Art. 5–8 der Einführungsverordnung vom 11. 11. 1938<sup>109)</sup> ausdrücklich als jene öffentlich-rechtlichen Sonderorganisationsformen der „Kreditanstalten“ vorausgesetzt werden, auf welche das Pfandbriefgesetz 1927 allein anwendbar ist. Auch die KWG-Novelle 1986 setzt den Bestand der öffentlich-rechtlich organisierten „Landes-Hypothekenbanken“ an mehreren Stellen voraus und stellt sie den aktienrechtlich organisierten „Hypothekenbanken“ gegenüber<sup>110)</sup>.

Die Qualität der Landes-Hypothekenbanken als „*juristische Person des öffentlichen Rechts*“ ergibt sich allerdings nicht unmittelbar aus dem Bundesrecht – das darüber schon aus kompetenzrechtlichen Gründen nichts regeln kann –, sondern aus einer typisierenden Untersuchung der Rechtslage nach den Landes-Einrichtungsnormen (Gesetze bzw. Satzungen). Maßgebliche Kriterien dafür sind<sup>111)</sup>:

- Die *Einrichtung durch Gesetz oder „schlichten Parlamentsakt“* (Landtagsbeschluß) – Die Rechtspersönlichkeit der Landes-Hypothekenbanken ist also öffentlich-rechtlich begründet.
- *Zwangsbestand* – Die Auflösung, Umwandlung in eine andere Rechtsform, Verschmelzung u. ä. beschließt der Landtag<sup>112)</sup>.
- *Organisatorische Verknüpfung mit dem Land* – über Organbestellungsbefugnisse, Aufsichtsrat, Landesaufsicht, Satzungshoheit u. a.<sup>113)</sup>.
- *Bezeichnung als öffentlich-rechtliche Kreditunternehmung (Kreditanstalt)* – diese gesetzliche Bezeichnung ist bei der Einordnung der juristischen Person jedenfalls zu beachten; eine Interpretationsfrage geltender Rechtsvorschriften bleibt allerdings, welche rechtliche Konsequenzen daraus zu ziehen sind<sup>114)</sup>.

108) PAUGER, ZfV 1986, 1 ff; gleich im Ansatz schon: BRÜNNER/PAUGER, Quartalshefte 1980, 62 ff.

109) Gesetzblatt für das Land Österreich Nr. 648/1938.

110) §§ 8 a, 11 Abs. 4, 12 Abs. 2 Z. 3, Abs. 4 Z. 5 und Abs. 8; dagegen: Art. III Abs. 1 Z. 2 lit. c „Hypothekenbanken“.

111) Vgl. BRÜNNER/PAUGER, Quartalshefte 1980, 77; PAUGER, ZfV 1986, 5.

112) Außerordentlich problematisch, wahrscheinlich *verfassungswidrig* wegen Kompetenzüberschreitung daher § 8 Abs. 6 KWG.

113) Siehe oben III. 1.

114) So wohl auch ANTONIOLLI/KOJA 1986, 292 f.

Kein wesentliches Kriterium für die Einordnung als „juristische Person des öffentlichen Rechts“ ist nach dieser Auffassung der fehlende Anteil an der Hoheitsgewalt oder überhaupt an der öffentlichen Verwaltung der Länder<sup>115</sup>), weil die Einordnung hier nur nach der institutionellen Struktur, nicht aber nach der besorgten Aufgabe, der Funktion, erfolgt<sup>116</sup>).

cc) Auch in der *Rechtsprechung der Höchstgerichte* hat sich eine ähnliche Wandlung in der Konzeption der juristischen Person des öffentlichen Rechts vollzogen wie in der Lehre<sup>117</sup>).

Während die frühere Judikatur des Verfassungsgerichtshofes fast immer das Merkmal „Hoheitsgewalt“ (behördliche Funktion) als entscheidend ansah<sup>118</sup>), hat er diese Auffassung seit den „Rundfunckerkenntnissen“<sup>119</sup>) deutlich geändert: Obwohl der „Österreichische Rundfunk“ (nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes) ausschließlich im Bereich der Privatautonomie tätig wird und die Rundfunkorgane keinerlei Hoheitsbefugnisse haben, komme ihm „nach unbestrittener Auffassung die Eigenschaft einer *selbständigen Anstalt öffentlichen Rechts* im Sinne der Rechtslehre zu“<sup>120</sup>).

Zur selben Auffassung ist auch der Verwaltungsgerichtshof gelangt<sup>121</sup>), der im allgemeinen die (unbestrittene) Meinung vertritt, es komme bei der Qualifikation als juristische Person des öffentlichen Rechts zunächst auf die *ausdrückliche Bezeichnung durch den Gesetzgeber* an<sup>122</sup>). Erst wenn eine solche fehle, nahm der Verwaltungsgerichtshof früher das Merkmal „Hoheitsgewalt“ als entscheidendes Kriterium an<sup>123</sup>), während er im Rundfunckerkenntnis<sup>124</sup>) deutlich von dieser Auffassung abgerückt ist und auch bei rein privatrechtlichen Funktionen eine juristische Person des öffentlichen Rechts annahm. Übrigens hat auch die ältere Judikatur des Verfassungsgerichtshofes die Qualität „Körperschaft öffentlichen Rechts“ bei ausdrücklicher gesetzlicher Einrichtung auch dann anerkannt, wenn behördliche Funktionen völlig fehlen<sup>125</sup>).

115) Dazu siehe allerdings unten VI. Hauptstück.

116) PAUGER, ZfV 1986, 5; im selben Sinne PERNTHALER 1975, 291.

117) Vgl. dazu die Nachweise bei STOLZLECHNER 1982, 45 ff.

118) Vgl. die Nachweise bei ANTONIOLLI/KOJA 1986, 291.

119) 7593/1975 und 7717/1975.

120) Ähnlich für die „ÖSTERREICHISCHE POSTSPARKASSE“: BRÜNNER/PAUGER, Quartalshefte 1980, 67.

121) VwGH Slg 5023 F/1976.

122) VwGH Slg 4634 F/1974.

123) VwGH Slg 4123 F/1970; 4634 F/1974..

124) VwGH Slg 5023 F/1976.

125) VfSlg 2029/1950 – Salzburger Landesbrandschadenversicherungsanstalt.

Zusammenfassend läßt sich also auch nach der neueren Judikatur des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes die Qualität der Landes-Hypothekenbanken als juristische Personen des öffentlichen Rechts durchaus begründen: Vor allem dann, wenn der Gesetzgeber (die öffentlich-rechtliche Einrichtungsnorm) die juristische Person selbst als eine solche des „öffentlichen Rechts“ bezeichnet hat, ist nach dieser Rechtsprechung das Fehlen von Hoheitsbefugnissen für die Qualifikation nicht ausschlaggebend. Es gibt eben in der positiven österreichischen Rechtsordnung auch nach dieser Judikatur *juristische Personen des öffentlichen Rechts mit ausschließlich privatrechtlichem Tätigkeitsbereich*. Eben in diese Kategorie gehören die Landes-Hypothekenbanken.

b) „Anstalt“ – „Unternehmung“ – „Bank“

Wenn feststeht, daß die Landes-Hypothekenbanken juristische Personen des öffentlichen Rechts sind, erhebt sich die Frage, in welche der von der Lehre entwickelten Typen der juristischen Personen sie einzuordnen sind.

Diese Frage spielt positivrechtlich nur eine untergeordnete Rolle, weil die meisten Rechtsvorschriften nur auf die allgemeine Qualifikation „juristische Person des öffentlichen (oder privaten) Rechts“ abstellen und die nähere Bezeichnung für diese Qualifikation häufig schwankend und inkonsequent ist. So wird die Typenbezeichnung „Körperschaft öffentlichen Rechts“ oft als Oberbegriff für alle Arten von Rechtspersonen, manchmal aber auch als Spezialbezeichnung für verbandsmäßig organisierte Rechtspersonen verwendet<sup>126)</sup>.

Mitunter werden aber an die Qualifikation doch verfassungsrechtliche Konsequenzen geknüpft<sup>127)</sup>. Aus diesem Grunde – und wegen der verfassungsrechtlich gebotenen „Begriffstreue“<sup>128)</sup> – soll im folgenden eine rechtswissenschaftliche Klärung der verschiedenen, für die Landes-Hypothekenbanken verwendeten, organisationsrechtlichen Bezeichnungen angestrebt werden.

aa) „Anstalt“

Rechtspraxis und Gesetzgebung<sup>129)</sup> nahmen ganz selbstverständlich an, daß den „Landes-Hypothekenanstalten“ der Charakter einer „(Landes)anstalt“ im Sinne der damaligen Verfassungsvorschriften<sup>130)</sup> zukommen sollte.

Diese Einordnung ergab sich einerseits aus der *inneren organisatorischen Struktur*

126) ANTONIOLLI/KOJA 1986, 299 und 303; STOLL 1980, 91 f.

127) Vgl. Art. 127 B-VG und dazu VfSlg 3296/1957; Art. 10 Abs. 1 Z. 13 B-VG „Stiftungs- und Fondswesen“ u. a.

128) STOLZLECHNER 1982, 36.

129) Vgl. insbesondere Steiermärkisches LGBl.Nr. 21/1931 und Burgenländisches LGBl.Nr. 25/1928.

130) §§ 20 und 22 der Landesordnungen von 1861; § 15 Abs. 2 der Steiermärkischen Landesverfassung; Art. 50 der Burgenländischen Landesverfassung 1926.

der Hypothekenanstalten, die sie in die Nähe von „Stiftungen“ und „Fonds“ rückte<sup>131)</sup>; jedenfalls schien aber eine verbandsmäßige Struktur und damit eine „Körperschaft öffentlichen Rechts“ („Corporation“) ausgeschlossen.

Andererseits war die Bezeichnung (Landes-)Anstalt zu dieser Zeit auch ganz selbstverständlich im Aufgabenbereich (Funktion) der Hypothekenanstalten begründet, weil sie *Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in privatrechtlicher Form* („Wohlfahrtsverwaltung“) – vor allem der Wirtschafts-, Kredit- und Gesellschaftspolitik<sup>132)</sup> – zu erbringen hatten. Treffend drückt diese öffentliche Funktion der Landes-Hypothekenanstalten der Artikel „Banken“ im ÖStWB<sup>133)</sup> wie folgt aus:

„Teilweise mit zu den Folgen der Krisis ist zu rechnen das zunehmende Bewußtsein von der Unzulänglichkeit der von der Dividendensucht beherrschten privatwirtschaftlichen Kreditorganisation. Dieser Umstand war den Bestrebungen förderlich, durch öffentliche (Landes-)Banken gewissen, wenn auch von den Aktienbanken betriebenen Zweigen eine den allgemeinen volkswirtschaftlichen Interessen förderlichere Pflege angedeihen zu lassen; Lücken, welche die privatwirtschaftliche Organisation zurückgelassen, auszufüllen; bzw. wenigstens durch die eigene Konkurrenz einen Druck auf die Privatbanken zum Zwecke einer vollkommeneren Erfüllung ihrer volkswirtschaftlichen Mission zu üben.“

Zwiespältigkeit war die Rechtsnatur der „Pfandbriefstelle“: Einerseits war sie ursprünglich als „*Körperschaft öffentlichen Rechts*“ gegründet worden<sup>134)</sup>; andererseits galt sie von Anfang an als „öffentlich-rechtliche Kreditanstalt“ im Sinne des Pfandbriefgesetzes 1927 und wurde schon 1948 durch Satzungsänderung in „öffentlich-rechtliches Kreditinstitut“ umbenannt<sup>135)</sup>. Im übrigen war diese Bezeichnung der Pfandbriefstelle eher in der deutschen Rechtspraxis begründet und hatte auch dort kaum tiefergreifende rechtliche Bedeutung, während sie für Österreich geradezu der „Anstalt öffentlichen Rechts“ gleichzusetzen war<sup>136)</sup>.

Die eigentliche Wandlung der theoretischen und praktischen Begriffsbildung leitete die Verfassungsrechtsprechung<sup>137)</sup> ein: Sie lehnte<sup>138)</sup> die Einordnung der „Landesversicherungsanstalten“ unter den verfassungsrechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Anhaltsbegriff deswegen ab, weil

- kein typisch *zweckgebundenes Verwaltungsvermögen* „mit nach außen hin sichtbaren technischen Einrichtungen (z. B. Krankenhaus mit medizinischen Einrichtungen)“ vorhanden sei

131) Zur Verwandtschaft dieser Typen von Rechtspersonen im älteren Recht vgl. BINDER 1977, 7, 54 ff und 59 unter Hinweis auf HERRNRITT, MISCHLER/ULBRICH u. a.; ähnlich: STOLZ-LECHNER 1982, 31.

132) Siehe oben II. 3. und 4.

133) 2. Auflage, 1. Band 1905, 392.

134) Gesetzblatt für das Land Österreich Nr. 492/1939, Art. IV und § 1 der Satzung.

135) Zur Problematik dieser Satzungsänderung BRÜNNER/PAUGER, Quartalshefte 1980, 73.

136) WENGER 1969, 284, unter Hinweis auf die deutsche Praxis und ANTONIOLLI 1954, 42<sup>18)</sup>.

137) VfSlg 3296/1957 und 3552/1959.

138) In Übereinstimmung mit der damaligen Verwaltungslehre, vgl. ANTONIOLLI 1954, 138; ADAMOVIČ II 1953, 50.

- nicht „bestimmte Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ erfüllt würden
- keine spezifischen „Benützer der Anstalt (Destinatäre)“ vorhanden seien.

Diese für die Landesversicherungsanstalten getroffenen Aussagen<sup>139)</sup> mußten auch die Bezeichnung „Anstalt“ bei den Hypothekenanstalten fraglich erscheinen lassen<sup>140)</sup>, wenngleich die deutsche Lehre nach wie vor am Anstaltsbegriff der öffentlich-rechtlichen Banken festhielt<sup>141)</sup>.

Dazu kam die oben<sup>142)</sup> beschriebene Wandlung des Unternehmenskonzeptes der Hypothekenanstalten<sup>143)</sup> und schließlich die Neuerlassung des KWG (1979), das den Begriff „Kreditunternehmung“ im Bankbetriebs- und Bankaufsichtsrecht als allgemeine Bezeichnung verankerte (§ 1 Abs. 1) und davon als Untergruppe sehr klar die „öffentlich-rechtlichen Kreditunternehmungen“ unterschied (§ 12 Abs. 2 Z. 5). Dieser Begriffsbildung sind alle Satzungen der Landes-Hypothekenbanken gefolgt und haben die Bezeichnung „Anstalt“ zwar formell beseitigt, gleichzeitig aber auf das für sie weiter geltende<sup>144)</sup> Pfandbriefgesetz 1927 (samt Einführungsvorschriften) verwiesen, das nach wie vor von „öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten“ spricht.

Unabhängig von dieser – vielleicht für die geltende österreichische Rechtslage überholten – formellen Bezeichnung dürfte die rechtstheoretische Konstruktion der Landes-Hypothekenbanken als „Anstalten“ im verwaltungswissenschaftlichen Sinne deshalb auch heute noch vertretbar sein, weil diese Banken jedenfalls juristische Personen des öffentlichen Rechts sind<sup>145)</sup> und innerhalb dieser Kategorie weder der „Körperschaft“ noch der „Stiftung“ oder dem „Fonds“ zuzuordnen sind. Auch die für die ältere Lehre (auch die deutsche Verwaltungswissenschaft) ausschlaggebende „öffentliche Verwaltungsaufgabe“ kommt den Landes-Hypothekenbanken im Rahmen der Landesverwaltung nach wie vor zu, wenn man dazu auch die Verwaltung in privatrechtlichen Formen zählt<sup>146)</sup>. Auch als kaufmännisch geführte „Universalbank“ erfüllen die Landes-Hypothekenbanken im Rahmen der Wirtschafts(Regional)politik der Länder – wie noch ausführlich zu begründen sein wird<sup>147)</sup> – wichtige Funktionen als „Landesbank“. So wie die Postsparkasse als

139) Vgl. dazu ausführlich PLÖCHL 1972, 104 ff.

140) BINDER 1977, 56 f; STOLZLECHNER 1982, 35<sup>78)</sup>.

141) JECHT 1963, 49 ff: „Bankanstalt“ als Organisationstyp der leistenden Verwaltung.

142) II. 5 a und V. 1. – 3.

143) Entwicklung zur *Universalbank*, siehe JANAUER, FS Krasensky 1983, 97 sowie V. 1.

144) Vgl. § 36 Abs. 4 b KWG.

145) Siehe oben 4. a.

146) Siehe dazu auch STOLZLECHNER 1982, 59.

147) Siehe IV. und V. Hauptstück.

juristische Person und Bank rechtstheoretisch als „selbstständige Anstalt“ eingeordnet werden kann<sup>148</sup>), könnte man auch für die Landes-Hypothekenbanken rechtstheoretisch zum selben Ergebnis gelangen und sie noch heute als „Kreditanstalten des öffentlichen Rechts“ bezeichnen<sup>149</sup>).

Allerdings käme einer solchen rechtstheoretischen Einordnung wenig praktische Bedeutung zu, da sowohl die moderne gesetzliche (satzungsrechtliche) Begriffsbildung, als auch die ganz herrschende Verkehrsauffassung heute die Bezeichnung „Anstalt“ für die Landes-Hypothekenbanken bewußt vermeiden. Da der Gesetzgeber in der Ausgestaltung des Typus der juristischen Person in den Schranken des Gleichheitsgebotes und der Kompetenzverteilung frei ist<sup>150</sup>), sollte auch die theoretische Begriffsbildung der neueren rechtlichen Ausdrucksweise Rechnung tragen. Daher werden im folgenden die heute üblichen Bezeichnungen für die Landes-Hypothekenbanken auf ihre theoretische Einordnung in die Dogmatik der juristischen Person überprüft.

#### *bb) Öffentlicher Fonds?*

Die neue Satzung der Tiroler Landes-Hypothekenbank bezeichnet diese als „*Sondervermögen des Landes, dem eigene Rechtspersönlichkeit zuerkannt wurde*“. Dies könnte so verstanden werden, daß damit die Bank als juristische Person „öffentlicher Fonds“<sup>151</sup>) eingerichtet werden sollte. Eine solche Einordnung wäre jedoch in mehrfacher Hinsicht verfehlt.

Einerseits ist die Landes-Hypothekenbank kein Fondsvermögen, das dazu bestimmt ist, für bestimmte Verwaltungszwecke „verzehrt“, d. h. aufgebraucht zu werden<sup>152</sup>). Andererseits dürften unter den historischen Fondsbegriff des Kompetenztatbestandes „Stiftungs- und Fondswesen“<sup>153</sup>) die bankmäßig organisierten Landes-Hypothekenanstalten nicht zu subsumieren sein<sup>154</sup>). Dies ist gegenwärtig deshalb von besonderer Bedeutung, weil die Landes-Hypothekenbanken – anders als die Landes-Fonds – in ihrem Wirken nicht auf die Grenzen des Landesgebietes beschränkt sind.

Schließlich entspricht auch die organisatorische Struktur der Landes-Hypothekenbanken, ihre Aufgabenstellung und Tätigkeitsform als „Universalbank“, die Art der Finanzierung und die Staatsaufsicht in keiner Weise dem Typus des öffentlichen Fonds<sup>155</sup>).

---

148) BRÜNNER/PAUGER, Quartalshefte 1980, 66.

149) So z. B. die EB der RV zur KWG-Novelle 1986, 934 d. Blg., XVI. GP., 42.

150) BRÜNNER/PAUGER, Quartalshefte 1980, 64.

151) Vgl. VfGH Erk Slg 3685/1960; BINDER 1977, 60.

152) STOLZLECHNER 1982, 22 f, 33.

153) Art. 10 Abs. 1 Z. 13 B-VG.

154) STOLZLECHNER 1982, 37 f.

155) Vgl. dazu die Nachweise bei STOLZLECHNER 1982.

### cc) „Kreditunternehmung“

Nach allen landesrechtlichen Einrichtungsnormen (außer Tirol) werden die Landes-Hypothekenbanken heute als „öffentlich-rechtliche Kreditunternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit“ bezeichnet.

Diese Ausdrucksweise ist rechtstheoretisch deshalb verfehlt, weil die herrschende rechtliche und wirtschaftliche Unternehmenstheorie das „Unternehmen“ oder die „Unternehmung“<sup>156)</sup> nicht als eigenes Rechtssubjekt, sondern als einen *Rechtsgegenstand*, als „*Gesamtsache*“ sieht, nämlich als „funktionelle Einheit von Gütern und Kräften zur Erreichung wirtschaftlicher Ziele“<sup>157)</sup>. Auch der Begriff „öffentliche Unternehmung“ wird in diesem Sinne verstanden<sup>158)</sup>, was schon deshalb notwendig erscheint, weil das B-VG den Begriff „Unternehmung“ so verwendet<sup>159)</sup>.

Eine Unternehmung kann also begriffsmäßig nicht selbst „Rechtssubjekt“ sein, sondern braucht eine (physische oder juristische) Person als Rechtsträger (Eigentümer). Von einer „*öffentlichen Unternehmung*“ spricht man daher, wenn entweder eine Gebietskörperschaft selbst Rechtsträger ist („Regiebetrieb“) oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts bzw. eine juristische Person des Privatrechts Träger des Unternehmens sind und eine entsprechende organisatorische und finanzielle Verknüpfung mit den Gebietskörperschaften gegeben ist<sup>160)</sup>. Die Terminologie des KWG (Fassung 1979), wonach Rechtsträger („Personengesellschaften des Handelsrechts oder juristische Personen“), die berechtigt sind, Bankgeschäfte zu betreiben, als „Kreditunternehmungen“ bezeichnet wurden, war also von Anfang an theoretisch verfehlt, weil die „Kreditunternehmen“ allenfalls bestimmten Rechtsträgern „gehören“, aber nicht selbst solche Rechtsträger sein können. Aus diesem Grunde hat die KWG-Novelle 1986 diese Terminologie mit Recht geändert (vgl. Art. II). Die EB der Regierungsvorlage<sup>161)</sup> erklären dies wie folgt:

„Im Kreditwesenrecht wurde bisher die Bezeichnung ‚Kreditunternehmung‘ verwendet. Diese ist jedoch aus folgenden Gründen sachlich unzutreffend und unzweckmäßig:

a) Sie stellt die rechtliche Funktion dieser Rechtsträger unrichtig dar.

Eine Unternehmung ist Rechtsobjekt des Unternehmers und dient diesem zur Erfüllung seiner wirtschaftlichen Aufgaben. Die Bezeichnung ‚Unternehmung‘ soll daher nicht für einen Sammelbegriff von Rechtsträgern verwendet werden.

b) Sie stellt die wirtschaftliche Funktion dieser Rechtsträger zu restriktiv dar, da die Bankgeschäfte, die zu betreiben sie berechtigt sind, sich nicht nur auf (zinsinduzierte) Kreditgeschäfte beschränken, sondern – und dies im zunehmenden Ausmaß – auch zinsindifferente Bankgeschäfte umfassen, die nicht unter den Begriff ‚Kredit‘ zu subsumieren sind.“

156) Zum Unterschied vgl. WENGER 1969, 262<sup>20</sup>.

157) HÄMMERLE, JbI 1966, 448.

158) WENGER 1969, 261; LAURER, FS Antoniolli 1979, 317.

159) Art. 126b, 127, 127a B-VG; WENGER, DÖV 1976, 437 f.

160) *Ausgegliederte Unternehmungen*, LAURER, FS Antoniolli 1979, 323 ff; WENGER 1969, 434 ff, unter Hinweis auf VfSlg 3296/1957 und 3552/1959.

161) 934 d. Blg., XVI. GP., 39.

Für die Landes-Hypothekenbanken gelten diese Argumente in gleicher Weise: Sie sind rechtlich gesehen „eigentümerlose“ juristische Personen<sup>162)</sup>, denen allenfalls eine „Kreditunternehmung“ gleicher Bezeichnung gehören kann, die aber als juristische Personen mit dieser Sachgesamtheit des öffentlichen Unternehmens nicht gleichgesetzt werden sollen. Auch die Bedenken aus der unzutreffenden Einschränkung des Geschäftsumfanges auf „Kreditgeschäfte“ trifft auf die Landes-Hypothekenbanken in vollem Umfange zu, da sie ja nach ihren Einrichtungsnormen, aber auch nach ihrer Unternehmenspolitik keinesfalls auf diese Art von Bankgeschäfte mehr beschränkt sind.

Aus diesen Gründen – und im Sinne einer zweckmäßigen Übereinstimmung von (Bundes)Bankbetriebs- und Aufsichtsrecht mit dem Landesorganisationsrecht – sollte daher die Bezeichnung „öffentlich-rechtliche Kreditunternehmung mit einer Rechtspersönlichkeit“ aus den Einrichtungsvorschriften aller Landes-Hypothekenbanken (außer Tirol) bei nächster Gelegenheit entfernt werden. Eine Alternative zum – immerhin theoretisch vertretbaren – Begriff „öffentlich-rechtliche Kreditanstalt“ ist dieser Ausdruck keinesfalls.

#### *dd) Öffentlich-rechtliche Bank*

Die Landes-Hypothekenbanken sind – wie oben dargelegt wurde – jedenfalls juristische Personen des öffentlichen Rechts und als solche gemäß der Übergangsbestimmung des § 35 Abs. 3 Z. 1 KWG „berechtigt, Bankgeschäfte zu betreiben“ (§ 1 Abs. 1 KWG). Sie sind damit im bundesrechtlichen Sinn Träger aller Rechte und Pflichten einer „Bank“ und insofern jedenfalls in diesem Umfang selbständige Rechtssubjekte. Da eine „Rechtspersönlichkeit“ außerhalb ihres Wirkungsbereiches als „Bank“ weder notwendig, noch auch durch die Einrichtungsnormen rechtlich begründet erscheint, kann die Rechtspersönlichkeit der Landes-Hypothekenbanken offenbar ohne theoretische oder praktische Schwierigkeiten auf den bundesrechtlichen Begriff „Bank“ – der ohnedies eine Rechtssubjektivität indiziert – bezogen werden.

„Rechtspersönlichkeit“ im öffentlich-rechtlichen Sinn ist nämlich kein absoluter Begriff, sondern wird vom Organisationsrecht (hier: des Landes) nach den jeweiligen Funktionen des Gebildes und den dafür erforderlichen Rechtsbeziehungen (Rechts- und Handlungsfähigkeit) festgelegt<sup>163)</sup>. Da die Rechtsordnung die Qualität „öffentlich-rechtliche Rechtssubjektivität“ im Rahmen des Sachlichkeitsgebotes (Gleichheitssatz) an organisatorische Gebilde beliebiger Art verleihen kann, erscheint es naheliegend, den in marktwirtschaftlichen Wettbewerbsbeziehungen mit anderen Banken stehenden Landes-Hypothekenbanken<sup>164)</sup> als „öffentlich-

162) So auch die EB zur RV der KWG-Novelle 1986, 934 d. Blg., XVI. GP., 29.

163) WENGER 1969, 265, unter Hinweis auf RUPP 1965, 82 ff u. a.

164) Zur Struktur des österreichischen Bankwesens als grundsätzlich *marktwirtschaftliches System* vgl. die EB zur RV der KWG-Novelle 1986, 934 d. Blg., XVI. GP., 40.

*rechtliche Bank*“ – und nicht in der antiquierten Form der „Anstalt“ – Rechtspersönlichkeit zu verleihen.

Der Gesetzgeber hätte dadurch im Rahmen seiner Organisationshoheit eine besondere, exakt den heutigen Bedürfnissen der Landes-Hypothekenbanken entsprechende Unter-Type der juristischen Person öffentlichen Rechts geschaffen, die von der organisatorischen Ausgestaltung her einer Zwischenform von Anstalt und (in öffentlicher Hand stehenden) Kapitalgesellschaft entspricht. Da der Bundesgesetzgeber in der KWG-Novelle 1986 diese spezifische Type öffentlich-rechtlicher Landesbanken bis heute als *bankrechtliche Rechtssubjekte* anerkannt hat, sollte auch das Landes-Organisationsrecht ohne Verkrampfung in überholten Wendungen auf diese moderne Terminologie des österreichischen „Bankwesens“<sup>165)</sup> abstellen. Die juristische Person „Landes-Hypothekenbank“ ist *eine „öffentlich-rechtliche Bank“ des betreffenden Landes, der eigene Rechtspersönlichkeit zukommt.*

## **5. Die Landes-Hypothekenbanken als Teil des österreichischen Bankwesens**

### *a) Die Beziehungen zum Bund*

Die Kompetenzverteilung weist das „Geld-, Kredit-, Börse- und Bankwesen“<sup>166)</sup> dem Bund zu, sodaß die Landes-Hypothekenbanken jedenfalls einer *geteilten Zuständigkeit* unterliegen. Die Teilung läßt sich allgemein wie folgt charakterisieren:

- Für Fragen der öffentlich-rechtlichen Errichtung, Einrichtung und Bestellung der Organe („*Organisation*“) ist das Land in Gesetzgebung und Vollziehung zuständig<sup>167)</sup>.
- Für alle Angelegenheiten des *Bankbetriebes* und der *Bankaufsicht* ist der Bund zuständig<sup>168)</sup>.

Wie diese Trennungslinie im einzelnen verläuft, ist nach den Regeln der Kompetenzauslegung<sup>169)</sup> zu ermitteln. Dabei ist insbesondere auch die Verfassungsrechtsprechung über die Teilung der Zuständigkeit zwischen *Organisation und Funktion* von öffentlich-rechtlichen Einrichtungen – wo das B-VG eine derartige Teilung vorsieht – zu beachten<sup>170)</sup>.

Daß der Bankbetrieb der Landes-Hypothekenbanken der allgemeinen Bankgesetzgebung und Bankaufsicht unterliegt, war schon in der Monarchie selbstverständlich und ist seit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung nie grundsätzlich umstritten gewesen. Praktisch äußerte sich diese Unterstellung des Bankbetriebes unter die Bundeszuständigkeit stets darin, daß sämtliche wichtigen Satzungsänderungen „mit

165) Art. II KWG-Novelle 1986.

166) Art. 10 Abs. 1 Z. 5 B-VG.

167) Art. 15 Abs. 1 B-VG; siehe oben III. 3. b.

168) Art. 10 Abs. 1 Z. 5 B-VG.

169) „Versteinerungstheorie“, „intrasystematische Fortentwicklung“ u. a. vgl. FUNK 1980, 67 ff.

170) Vgl. dazu MATZKA, JBl 1980, 505 ff und VfSlg 8466/1978 – „Lebensmittelgesetz“-Erk.

Zustimmung der Bundesregierung“ erfolgten und das Aufsichtsrecht des Bundes (Staatskommissär) ausdrücklich gewahrt wurde.

Die Zuständigkeit des Bundes aus dem Bankbetriebs- und Aufsichtsrecht umfaßt also nach einer historischen Interpretation des Art. 10 Abs. 1 Z. 5 B-VG zunächst die verwaltungspolizeiliche Ordnung und Lenkung des Geld- und Kreditmarktes im öffentlichen Interesse und zum Schutze der Bankkunden; sodann die Wirtschaftsaufsicht über den Bankbetrieb und schließlich die staatliche Lenkung der Kreditwirtschaft. Nicht aber gehört zur Bundeskompetenz die „Verstaatlichung“ des grundsätzlich marktwirtschaftlich organisierten Bankwesens durch direkte Unterstellung der *bankwirtschaftlichen Unternehmungsleitung* unter den Staat und darauf abzielende Planungs-, Anordnungs- und Lenkungsbefugnisse<sup>171)</sup>. Treffend drücken die EB der RV zur KWG-Novelle 1986<sup>172)</sup> dies wie folgt aus:

„Der Ausdruck Kredit-„Apparat“ anstelle des im Kompetenztatbestand enthaltenen Begriffes „Bankwesen“ entspricht nicht dem verfassungsrechtlichen Inhalt dieser Bestimmungen.

Unter Apparat wird im deutschen Sprachgebrauch die Gesamtheit der für eine bestimmte Aufgabe, Tätigkeit, Institution benötigten Personen und Hilfsmittel wie z. B. Beamtenapparat verstanden. Diese Personen stehen somit innerhalb des Apparates in einem bestimmten Weisungs- bzw. Lenkungsverhältnis.

Diese Rolle des Bankwesens wäre aber der österreichischen Bundesverfassung fremd, da diese ein grundsätzlich marktwirtschaftliches System gewährleistet.“

Eine Ausnahme bildet lediglich die Bundes-Kompetenz „Geldwesen“, die zu weitgehenden behördlichen Eingriffen in den Bankbetrieb – insbesondere in Zusammenhang mit dem Devisenrecht – ermächtigt<sup>173)</sup>.

Wenngleich die grundsätzliche Bundeskompetenz der so verstandenen „Bankaufsicht“ über die Landes-Hypothekenbanken in Art. 10 Abs. 1 Z. 5 B-VG zweifellos gegeben ist, kann in dieser Kompetenzlage dennoch nicht begründet werden, daß es neben der in den Satzungen vorgesehenen „Landesaufsicht“ über die Landes-Hypothekenbanken noch eines weiteren *Bundesorgans* der Bankaufsicht bedarf. Im Gegenteil! Aus der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur mittelbaren Bundesverwaltung im „Bankwesen“ (Art. 102 Abs. 2 B-VG) und der besonderen öffentlich-rechtlichen Organisation als „Landesbank“ geht als einzige verfassungskonforme Organisationsform der Bankaufsicht die Betrauung des Landeshauptmannes mit der Bankaufsicht über die Landes-Hypothekenbanken hervor. Eine ähnliche Lösung gilt derzeit für die Sparkassen und war auch nach dem KWG 1979 – das diesbezüglich keine ausdrückliche Regelung traf – zweifellos vorausgesetzt gewesen. Der derzeitige Rechtszustand einer doppelten „Staatsaufsicht“ durch eigene Organe des Bundes und der Länder scheint nicht nur ein sinnloser organisatorischer Mehraufwand, sondern auch eine sachwidrige Sonderbehandlung der Landes-Hypothekenbanken und eine bundesstaatswidrige „Doppelgeleisigkeit der Verwaltung“ in den Ländern, die dem Verfassungsgrundsatz des Art. 102 Abs. 1 B-VG

171) BRÜNNER/PAUGER, Quartalshefte 1980, 165.

172) 934 d. Blg., XVI. GP., 40.

173) VfSlg 7338/1974, 7525/1975 u. a.

widerspricht. Angesichts der strengen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes in diesem Bereich dürfte die Entsendung eigener Bundesorgane als Bankaufsicht des Bundes in den Ländern und die dadurch bewirkte Umgehung des Landeshauptmannes als verfassungsmäßiges Bankaufsichtsorgan des Bundes in den Ländern ganz allgemein verfassungswidrig sein.<sup>174)</sup>

Typische Instrumente des staatlichen Bankbetriebs- und Aufsichtsrechtes sind u. a.

- Die „*Konzession*“ – staatliche Genehmigung des Bankbetriebes und besondere *Bewilligungspflichten*; die ehemalige Bewilligungspflicht für Satzungsänderungen der Hypothekenbanken (§ 8 Abs. 1 Z. 5 KWG) ist beseitigt und durch eine „*Anzeigepflicht*“ (§ 10 KWG) ersetzt worden;
- die *kreditpolitische Aufsicht*<sup>175)</sup>;
- die *staatliche Lenkung der Kreditwirtschaft* – sie erfolgt in Österreich vor allem durch die Österreichische Nationalbank und ihre weitgehenden Befugnisse gegenüber allen Banken; in großem Umfang aber auch durch das KWG selbst und seine Vollziehung durch den Bundesminister für Finanzen (Verordnungsermächtigungen!) sowie durch eine Reihe von Abkommen der Fachverbände der Banken und anderer Institutionen, z. B. über Habenzinsen, Werbung und Wettbewerb u. a.<sup>176)</sup>.

Die Landes-Hypothekenbanken unterstehen diesem Bundes-Bankenbetriebs- und Aufsichtsrecht – das hier nur in seinen typologischen Grundzügen aufgezeigt werden sollte – grundsätzlich *wie jede andere „Bank“* (im Sinne des § 1 Abs. 1 KWG). Soweit für diese Bankengruppe Sondervorschriften des Bankbetriebes aus ihrer besonderen Struktur oder wegen ihres besonderen Geschäftsbereiches notwendig werden<sup>177)</sup>, müssen diese bundesgesetzlich angeordnet und im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgrundsatz im Verhältnis zu den übrigen Banken geprüft werden.

Die Landes-Hypothekenbanken haben diese rechtliche Integration und Koordination im Rahmen des grundsätzlich marktwirtschaftlich organisierten österreichischen Bankwesens heute voll akzeptiert und als grundlegende Leitlinie ihrer Unternehmenspolitik auch satzungsmäßig verankert. Trotz dieser betont bankwirtschaftlichen Ausrichtung bleibt die besondere öffentliche Funktion als „*Landesbank*“ durchaus erhalten und ist in dieser bankwirtschaftlichen Ausrichtung auch noch stark ausbaufähig<sup>178)</sup>.

174) Vgl. VfGH Erk. G 78/87 vom 1. 7. 1987.

175) Vgl. §§ 25 ff KWG und dazu BRÜNNER/PAUGER, Quartalshefte 1980, 118 ff.

176) Vgl. BRÜNNER/PAUGER, Quartalshefte 1980, 138 ff; 173 ff; LAURER 1972; KOPPENSTEINER, in SLAIK/FUCHS/SCHINNERER (Hg) 1978, 134 ff.

177) Dazu siehe unten 5. c.

178) Siehe V. und VI. Hauptstück!

### b) Die Kooperation und Selbstverwaltung im Bankwesen

Im Zusammenhang mit dem marktwirtschaftlichen Grundkonzept des KWG (siehe oben) wählt dieses Gesetz zur Durchführung seiner ordnungspolitischen Lenkungs- und Aufsichtsmaßnahmen vielfach den Weg der „Selbstverwaltung“ und *Mitwirkung* der Banken bzw. ihrer Fachverbände<sup>179)</sup>.

Rechtsinstrumente der Durchführung dieser Selbstordnungsmaßnahmen sind häufig verwaltungsrechtliche *Verträge (Abkommen)*, die an die Stelle von gesetzlichen oder verordneten Lenkungs- und Aufsichtsmaßnahmen des Staates treten<sup>180)</sup>.

Unabhängig davon, wie man rechtstheoretisch diese „Selbstverwaltung“ und ihre „Vereinbarungen“ qualifiziert<sup>181)</sup>, steht fest, daß die Landes-Hypothekenbanken voll diesem autonomen Ordnungs- und Lenkungssystem des Bankwesens unterliegen. Insbesondere finden auf diese öffentlich-rechtlichen Banken auch alle rechtsformneutralen Bestimmungen des KWG über Jahresabschluß, Abschlußprüfung, Berichtspflicht der Bankprüfer, besondere Informationssysteme der Bankaufsicht (Monatsausweis, Quartalsbericht u. a.) und die vielfältigen Kontrollbefugnisse der *Nationalbank* als „Bank der Banken“ uneingeschränkt Anwendung<sup>182)</sup>.

Die Landes-Hypothekenbanken sind damit – unabhängig von ihrer formellen Organisation und besonderen Funktionen als öffentlich-rechtliche Landesbanken – in ein sehr intensives *kooperatives Ordnungs-, Verwaltungs- und Kontrollsystem des Bankwesens* eingebunden, das kompetenzmäßig Bundessache ist und daher den Ländern bei der Organisation und Nutzung ihrer Bank fast unbeeinflußbar vorgegeben ist. Diese intensive Einbindung der Landes-Hypothekenbanken in das autonome Ordnungssystem des österreichischen Bankwesens ist bei ihrer Nutzung als Instrumente der Wirtschafts- und Kreditpolitik der Länder, aber auch bei der Handhabung der Landesaufsicht stets zu beachten.

Immerhin ist es den Landes-Hypothekenbanken gelungen, mit Hilfe des „Verbandes der österreichischen Landes-Hypothekenbanken“<sup>183)</sup> innerhalb des Bankwesens wiederum einen relativ geschlossenen *interessensautonomen „Bankensektor“* zu entwickeln. Ausdruck dieser begrenzten „Subautonomie“ ist die Anerkennung des (vereinsmäßig organisierten) Interessenverbandes als „*Fachverband*“ (mit eigener Stimme und Unterschriftsberechtigung) im Sinne der §§ 20 und 21 (früher auch § 22) KWG neben Fachverbänden anderer großer Sektoren des Bankwesens (z. B. Sparkassen, Kreditgenossenschaften nach Schultze-Delitzsch und nach Raiffeisen, Konsumgenossenschaften u. a.). Zwar definiert das KWG den Begriff „*Fachverband*“ nicht selbst, doch lag es nahe, diesen Ausdruck im Sinne der Handelskammerorganisation (Fachgruppenordnung, § 4 des Anhangs) zu verstehen, wonach

179) Die EB der RV, 844 d. Blg., XIV. GP., 36, bezeichnen dies als grundlegende Zielvorstellung des KWG.

180) Vgl. § 20 KWG – Habenzinsen; § 21 KWG – Werbung und Wettbewerb.

181) Vgl. dazu ausführlich: BRÜNNER/PAUGER, Quartalshefte 1980, 167 ff und 173 ff.

182) Vgl. §§ 24-27 KWG idF der Novelle 1986.

183) Siehe oben II. 5. e.

die Landes-Hypothekenbanken keinen eigenen Fachverband bilden, sondern dem „Fachverband der Banken und Bankiers“ angehören. Schon die Gesetzesmaterialien zum KWG<sup>184)</sup> und die seitherige Aufsichtspraxis haben aber klargestellt, daß jedenfalls der „*Verband der österreichischen Landes-Hypothekenbanken*“ als vollberechtigter „Fachverband“ im Sinne des KWG anzusehen ist<sup>185)</sup>.

Da im Rahmen des Verbandes auch führende Vertreter der Länder mitwirken<sup>186)</sup>; weitet sich die Kooperation zwischen den Sektoren des Bankwesens gelegentlich auch zu einer Kooperation zwischen Bund (als Träger des Bankbetriebs- und Aufsichtsrechts) und Ländern als Träger und politische „Muttermgemeinschaft“ der Landes-Hypothekenbanken aus<sup>187)</sup>.

### *c) Die rechtliche Sonderstellung der Landes-Hypothekenbanken im Bundesrecht*

Aus Anlaß der KWG-Novelle 1986 wurde – vor allem im Zusammenhang mit den Vorschriften über das Haftkapital (§ 12 KWG) – die bankwirtschaftliche und bankrechtliche Sonderstellung der Landes-Hypothekenbanken ausführlich diskutiert und zum Teil durch Rechtsgutachten abgeklärt<sup>188)</sup>.

Die bankwirtschaftliche Sonderstellung der Landes-Hypothekenbanken ergibt sich einerseits aus den Eigenheiten des *Emissionsgeschäftes*, das nach wie vor einen bedeutenden Anteil (ca. 72,4% der gesamten Bilanzsumme) des Gesamtgeschäftes ausmacht; andererseits aber aus dem fast risikofreien *Kommunal- und Hypothekenkreditgeschäft* (ca. 90% des Geschäftsumfanges). Bankwirtschaftlich sind beide Bereiche durch besonders niedrige Erträge (Durchschnitts-Unterschied zwischen Ein- und Ausgleichsgeschäft langjährig zwischen 0,3 und 0,7%) und geringes Erfordernis an Eigenkapital (Haftungs- und Liquiditätsvorsorge) gekennzeichnet. Die Landes-Hypothekenbanken hatten daher bei ihrer Gründung durchwegs kein Eigenkapital, sondern nur ein rückzahlbares Betriebskapital, das nach wenigen Jahren zurückgezahlt wurde, sodaß das Eigenkapital bis zur KWG-Novelle 1986 nur aus den gesetzlichen und freien Rücklagen bestand.

Dieser Eigenart des Hauptgeschäftsbereiches der Landes-Hypothekenbanken entspricht auch ihre *bankrechtliche Sonderstellung*: Nach wie vor sind das Pfandbriefgesetz 1927 und die Einführungsvorschriften zu diesem Gesetz<sup>189)</sup> ausschließlich auf

184) RV, 844 d. Blg., XIV. GP., 48; AB, 1124 d. Blg., XIV. GP., 3.

185) Siehe dazu BRÜNNER/PAUGER, Quartalshefte 1980, 173 und 183 f; JANAUER, FS Krasensky 1983, 96.

186) Im „*Länderbeirat*“, siehe oben II. 5. e.

187) Vgl. dazu die oben II. angeführte Grundsatzerklärung der politischen Finanzreferenten zur KWG-Novelle 1986.

188) Vgl. die unveröffentlichten Gutachten über die Verfassungsmäßigkeit einer Festlegung reduzierter Eigenmittel von RASCHAUER, Wien, und BINDER, Linz, beide aus 1985.

189) Gesetzblatt für das Land Österreich Nr. 648/1938.

die Landes-Hypothekenbanken und die Pfandbriefstelle anwendbar und auch die KWG-Novelle 1986 enthält noch immer einige Sondervorschriften für diese Institute, darunter die Sonderregelung für das Haftkapital<sup>190)</sup>. Die EB der RV<sup>191)</sup> begründen diese Sonderregelung – die im Sinne des Gleichheitsgrundsatzes sachlich gerechtfertigt, ja geradezu geboten war<sup>192)</sup> – treffend wie folgt:

„Die von Z 1 abweichende geringere Mindestdeckung von 2,25% bestimmter Aktivposten von (Landes-) Hypothekenbanken und der Pfandbriefstelle der österreichischen Landes-Hypothekenbanken findet ihre Begründung darin, daß nach den Bestimmungen des Pfandbriefgesetzes und des Hypothekenbankgesetzes der Gesamtbetrag der im Umlauf befindlichen Pfandbriefe in Höhe des Nennwertes jederzeit durch Hypotheken von mindestens gleicher Höhe und mindestens gleichem Zinsertrag gedeckt sein muß.

Ähnliche Deckungsvorschriften finden auch auf Kommunalverschreibungen Anwendung. Im Zusammenhalt mit dem Recht der vorzugsweisen Befriedigung der Pfandbriefbesitzer aus den Vermögensobjekten, die der vorzugsweisen Deckung der Pfandbriefe dienen und über die nur mit Zustimmung des Regierungskommissärs verfügt werden darf, kann der Gesetzgeber davon ausgehen, daß das Ausfallrisiko und das Zinsänderungsrisiko, das bei langfristig refinanzierten und langfristig ausgereichten Geldern besonders zu beachten ist, zwar nicht ausgeschaltet ist, jedoch eine geringere Haftkapitaldeckung rechtfertigt.“

Allerdings scheint die gegenwärtige Regelung des KWG – trotz der angeführten rechtlichen Sonderregelungen – noch immer nicht voll der Sonderstellung des Kommunal- und Hypothekenkreditgeschäftes und der Struktur der Landes-Hypothekenbanken als öffentlich-rechtliche Landesbanken zu entsprechen. Insbesondere die strengen Bestimmungen der Satzungen über „*Deckungsausleihungen*“ (Hypothekar- und KommunalDarlehen), die besondere *zusätzliche Landesaufsicht* (Kontrollrecht, Aufsichts-kommissär) und die besondere *Haftung des Landes* (Ausfallrisiko und das Zinsänderungsrisiko, das bei langfristig refinanzierten und langfristig ausgereichten Geldern besonders zu beachten ist, zwar nicht ausgeschaltet ist, jedoch eine geringere Haftkapitaldeckung rechtfertigt.“

Auch die ursprünglich bestehenden *steuerrechtlichen Begünstigungen* für die Landes-Hypothekenbanken und für das von ihnen schwergewichtig betriebene Emissionsgeschäft sind weggefallen<sup>193)</sup> oder bis zur Bedeutungslosigkeit reduziert worden<sup>194)</sup>. Auch dadurch wird die Ertragslage beim Hypothekar- und Kommunal-kreditgeschäft noch weiter verschlechtert und der Trend zur Universalbank verstärkt<sup>195)</sup>.

190) § 12 Abs. 2 Z. 3 KWG.

191) 934 d. Blg., 31.

192) Vgl. RASCHAUER und BINDER, in den angeführten Gutachten 1985.

193) JANAUER, FS Krasensky 1983, 97.

194) Vgl. § 22 Abs. 4 *Körperschaftsteuergesetz* 1966 i. d. F. des BGBl. Nr. 323/1986: Steuerermäßigung von 10%!

195) Siehe unten V. 1.

Zusammenfassend läßt sich daher festhalten, daß die Landes-Hypothekenbanken im bundesrechtlichen Bankenbetriebsrecht vor allem durch die Sonderregelung des Emissionsgeschäftes (Pfandbriefgesetz 1927 samt Einführungsvorschriften) entsprechend ihrer Struktur als öffentlich-rechtliche Landesbanken berücksichtigt werden, daß aber das seinerzeitige „Privileg“ dieses Geschäftsbereiches durch die praktische Entwicklung des Kapitalmarktes, den Wandel der Bankstruktur („Universalbank“) und den massiven Vorstoß der übrigen Banken ins Emissionsgeschäft (zwischen 1970 und 1984, Anstieg der Bankschuldverschreibungen von 3 auf 70 Mrd. Schilling, der Kassenobligationen von 3,3 auf 73 Mrd. Schilling) für die Landes-Hypothekenbanken längst verloren gegangen ist. Derzeit verfügen diese Institute nur mehr über einen *Anteil von ca. 34% aller österreichischen Bankemissionen*. (Sämtliche Zahlenangaben nach Mitteilungen des Verbandes österreichischer Landes-Hypothekenbanken).

Diese Entwicklung läßt offenbar zwei Schlüsse zu, die sich zwingend wechselseitig bedingen:

- Die derzeitige bundesrechtliche Regelung des Hypotheken- und Kommunalgeschäfts bringt keinen ausreichenden „protektiven“ Rechtsschutz dieses (Haupt) Geschäftsbereiches der Landes-Hypothekenbanken in der Konkurrenz mit anderen rechtlich nicht „privilegierten“ Sektoren des österreichischen Bankwesens.
- Da an eine grundsätzliche Änderung dieser vom Bund schon durch das KWG in der ursprünglichen Fassung und verstärkt in der KWG-Novelle 1986 gestalteten Rechtslage und Marktsituation kaum zu denken ist, müssen die Landes-Hypothekenbanken den Trend zur rein bankwirtschaftlich orientierten Universalbank mit „*volkswirtschaftlich gerechtfertigtem ausreichendem Ertrag*“<sup>196)</sup> voll mitmachen, um als „Bank“ überhaupt bestehen zu können.

In diesem Zusammenhang ist auch die neuere Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zum Grundrecht der Erwerbsfreiheit<sup>197)</sup> zu beachten, wonach protektionistische Beschränkungen der marktwirtschaftlichen *Wettbewerbssituation* durch den Staat (z. B. Bedarfsprüfungen, Zulassungsbeschränkungen, Werbeverbote u. ä.) außerordentlich streng auf ihre Erforderlichkeit im öffentlichen Wohl und Gleichheitsgemäßheit überprüft werden<sup>198)</sup>.

Die Landes-Hypothekenbanken können in diesem streng marktwirtschaftlichen Umfeld – das bundesrechtlich abgesichert ist<sup>199)</sup> – ihre besonderen öffentlichen

196) EB zur KWG-Novelle 1986, 934 d. Blg., XVI. GP., unter Berufung auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes, z. B. Slg 10491 A/1981.

197) Art. 6 StGG.

198) VfGH-Erk. G 14/86 u. a. vom 23. 6. 1986 – Bedarfsprüfung im Taxigewerbe; KORINEK, FS Wenger 1983, 243.

199) KWG und Bundesverfassung, vgl. EB 934 d. Blg, 40.

Funktionen als „Landesbank“ nur dann erfüllen, wenn sie ihren Betrieb kompromißlos nach bankwirtschaftlichen Grundsätzen führen<sup>200</sup>). Dabei ist zu beachten, daß das KWG (vgl. § 12 Abs. 1) *rechtsformneutral* für alle Bank-Geschäftsführungsorgane die „Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters im Sinne des § 84 Abs. 1 des Aktiengesetzes“ vorschreibt. Das bedeutet, daß die Geschäftsleitung der Landes-Hypothekenbanken nicht nur auf die angemessene Begrenzung der *bankgeschäftlichen Risiken* bedacht sein muß, sondern auch auf die ausreichende *Rentabilität* der Bankgeschäfte Bedacht nehmen muß (Ausgleich von Verlusten und Erträgen der Bank).

Dabei soll nicht der gesamte Geschäftsbetrieb, sondern *jede einzelne Dienstleistung* der Bank grundsätzlich ertragsorientiert geführt und kalkuliert werden, da anders die betreffende Dienstleistung bei Einhaltung betriebswirtschaftlicher Grundsätze und bei Beachtung der bankwirtschaftlichen Sorgfaltspflicht eingestellt werden müßte, was wiederum gesamtwirtschaftlich (Landesinteresse) und vom Standpunkt der Bankkunden von Nachteil wäre<sup>201</sup>). Die Geschäftspolitik aller Banken muß nach dieser bankwirtschaftlichen Sorgfaltspflicht *insgesamt ertragsorientiert* kalkulieren<sup>202</sup>).

Die Funktionen der Landes-Hypothekenanstalten als „Landesbank“, die organisatorische „Beherrschung“ und die Landesaufsicht der Länder können sich nur *innerhalb* dieser bundesrechtlich zwingend vorgegebenen bankwirtschaftlichen Betriebsbedingungen entfalten. Insbesondere ist den Landes-Hypothekenbanken danach ein Abgehen vom *bankwirtschaftlichen Ertragsprinzip* zugunsten spezieller öffentlicher Dienstleistungen oder Verwaltungsaufgaben der Länder nicht möglich, weil die bundesrechtlichen Betriebsvorschriften darauf in keiner Weise Bedacht nehmen. Es wird sich aber erweisen, daß auch unter diesen streng marktwirtschaftlich ausgerichteten Rahmenbedingungen, die den Betrieb der Landes-Hypothekenbanken heute rechtlich und wirtschaftlich prägen, diese Landesinstitute – gerade in ihrer Funktion als am Markt erfolgreiche Banken – wichtige Funktionen erfüllen können. Um dies zu erkennen, soll zunächst überblicksartig die Wirtschaftspolitik der Länder – als deren Instrument die Landesbank ja dienen soll – in ihrer Einbettung in das allgemeine föderalistische System Österreichs dargestellt werden.

---

200) Siehe unten V. 1 – 3.

201) So zutreffend: EB der RV zur KWG-Novelle 1986, 934 d. Blg., XVI. GP; die betreffende Gesetzesstelle – § 12 Abs. 1 KWG – wurde im Zuge der parlamentarischen Verhandlungen auf den *Gesamtbetrieb* der Bank abgestellt.

202) Preisrechtliches „*Verursacherprinzip*“, vgl. VwGH-Erk. Slg 10491 A/1981.

## IV. Die Stellung der Länder in der Wirtschafts- und Regionalpolitik

Nach ihrem Gründungsauftrag waren die Landes-Hypothekenbanken wichtige Instrumente der *Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* der Länder. Um zu ermitteln, ob sie diese Funktion noch heute erfüllen können, sollen im folgenden zunächst die verfassungsrechtlichen und politischen Voraussetzungen des heutigen Föderalismus in Österreich überblicksartig dargelegt werden.

### 1. Die grundsätzliche föderalistische Struktur Österreichs

Der österreichische Bundesstaat ist zwar 1920 durch das B-VG formell neu begründet worden, seine historische Entwicklung und politische Substanz gehen aber viel weiter zurück; der österreichische Föderalismus ist ohne die jahrhundertelange Eigenentwicklung der österreichischen Länder („Landesbewußtsein“) unverständlich. Dennoch ist der *Bundesstaat* als bewußter Neubeginn anzusehen: Die ehemaligen selbständigen „Kronländer“ waren im Laufe der Entwicklung zu Selbstverwaltungskörpern ohne eigene Staatlichkeit herabgesunken<sup>1)</sup> und die Bürger weitgehend von der Gestaltung des politischen Systems in den Ländern ausgeschlossen worden (ständische Landtage!). Im Bundesstaat sollten nun die Länder – die sich revolutionär schon vorher selbst konstituiert hatten<sup>2)</sup> – in ihrer unabhängigen demokratischen Gliedstaatlichkeit ausdrücklich bestätigt und der Gesamtstaat auf demokratischer und föderalistischer Basis neu geordnet werden.

Dieses Grundkonzept konnte allerdings wegen der politischen Gegensätze zwischen Zentralisten und Föderalisten in den politischen Parteien und den starken zentralstaatlichen Traditionen aus der Monarchie (Wiener Hochbürokratie, Rechtslehre und Gerichtsbarkeit) nur in abgeschwächter Weise verwirklicht werden<sup>3)</sup>. Dennoch ist Österreich auch in dieser abgeschwächten Form nach seiner Verfassung als „*Bundesstaat im klassischen Sinne*“ zu bezeichnen. Dies zeigt sich an folgenden Grundelementen<sup>4)</sup>:

#### a) Teilung der Staatlichkeit in Bund und Länder

Die Länder sind nicht länger *Selbstverwaltungskörper*, sondern ebenso wie der Bund unmittelbare Träger der Staatsgewalt, „Staaten“ im Sinne von Gliedstaaten eines unteilbaren Verfassungssystems. „*Staat*“ ist daher nicht mehr wie in der Monarchie nur der Zentralstaat, sondern Bund oder Länder im Rahmen ihres jeweiligen Wirkungsbereiches<sup>5)</sup>. Die Länder haben diese Staatlichkeit immer in

1) BRAUNEDER/LACHMAYER 1987<sup>4</sup>.

2) PERNTHALER 1979.

3) ERMACORA 1976; ÖHLINGER, FS Hellbling 1981, 313 ff; ALTENSTETTER 1969.

4) Vgl. zum Folgenden PERNTHALER 1984, 50 ff; DERSELBE, 1986, 426 ff.

5) Kelsen/FROELICH/MERKL 1922, 514.

Anspruch genommen und die Verfassungsgerichtsbarkeit hat sie von Anfang an mit höchst konkreten Konsequenzen judiziert<sup>6)</sup>.

#### *b) Gleichheit und Unabhängigkeit der staatlichen Wirkungsbereiche*

Österreich hat auch insofern das klassische Konzept des Bundesstaates verwirklicht, als die beiden staatlichen Zuständigkeitsbereiche des Bundes und der Länder unter der Bundesverfassung *unabhängig* und *gleichrangig* nebeneinander bestehen und es keinen allgemeinen Vorrang des Bundesrechts oder der Bundesregierung gegenüber dem Landesrecht oder den Landesregierungen gibt. Dieses Konzept baut auf dem bundesstaatlichen Trennungsprinzip auf: Bund und Länder sind jeweils in sich geschlossene Staatssysteme.

Der Sinn dieses ursprünglichen föderalistischen Trennungssystems liegt zunächst in der wechselseitigen Unabhängigkeit der Staatsorgane voneinander<sup>7)</sup>. Diese Unabhängigkeit der obersten Organe ist der Prüfstein ihrer „Staatlichkeit“ und der Unterschied zur Selbstverwaltung. So kostete es z. B. gewaltige theoretische und politische Anstrengungen, die *Landesgesetzgebung* von der ehemaligen „staatlichen“ Sanktion der Zentrale zu befreien<sup>8)</sup>, und die *Landesverwaltung* von der Aufsicht durch einen Landesamtsdirektor als „Bundsvogt“ in den Ländern freizuhalten<sup>9)</sup>. Der weitere Sinn des föderalistischen Trennungssystems liegt aber darin, Grundlage der bundesstaatlichen Gewaltenbalance und Gewaltenverschränkung („checks and balances“) zu sein, d. h. jene unabhängige Gegenmacht erst zu ermöglichen, welche in das System bundesstaatlicher Gewaltenbalance eingebracht werden soll.

Das Grundkonzept des österreichischen Bundesstaates ist die wechselseitige Unabhängigkeit und Gleichrangigkeit und die dadurch verbürgte Selbständigkeit und Vielfalt der politisch/rechtlichen Ordnungen unter der einigenden Bundesverfassung.

#### *c) Territoriale demokratische Selbstbestimmung und Verfassungsautonomie der Länder*

Wenn der Bundesstaat gemäß Art. 2 Abs. 2 B-VG aus den neun namentlich aufgezählten selbständigen Ländern von Burgenland bis Wien „gebildet“ wird, so liegt darin eine Anerkennung der historisch-politischen Individualität der österreichischen Länder durch die Bundesverfassung, die als solche auf dieser ursprünglichen Gliederung des Volkes und Staates aufbaute: Dem Charakter der österreichischen Länder als territoriale, historisch-politische Individualitäten entspricht nicht nur der bundesverfassungsrechtlich unantastbare Rang ihrer Grenzen (Art. 3

6) VfSlg 935/1928; 2092/1951; 7593/1975 u. a.

7) Vor allem Parlamente und Regierungen, aber auch der Verwaltungen; vgl. VfSlg 2555/1953; 2420/1952; 3362/1958; 3635/1959; 3685/1960; 4413/1963 u. v. a.

8) Kelsen/Froehlich/Merkl 1922, 197 ff.

9) Pernthaler, JBl 1982, 337 f; Schmitz 1978, 22 ff.

Abs. 2 B-VG), sondern auch die Vorgänge der Entstehung bzw. Wiederentstehung Österreichs aus den Ländern<sup>10)</sup>.

Der Bundesstaat ist daher in Österreich eine Konsequenz des (internen) Selbstbestimmungsrechts der Länder und ihrer frei gebildeten demokratischen Systeme; die Bundesverfassung ist die Garantie des Fortbestandes dieses Zustandes in einem integrierenden Verfassungssystem. Die Länder haben daher unter der Bundesverfassung „*Verfassungsautonomie*“, d. h. politische und rechtliche Selbstgestaltungsfähigkeit der Staatlichkeit in ihrem Territorium auf demokratisch-rechtsstaatlicher Grundlage.

Allerdings enthält die Bundesverfassung weitgehende Einschränkungen der Verfassungsautonomie der Länder dadurch, daß sie selbst die Grundzüge der staatlichen Organisation und des politischen Prozesses in den Ländern – und oft mehr als die Grundzüge – regelt und damit der Gestaltungsfähigkeit der Länder entzieht. An der Verfassungsautonomie der Länder als prinzipielle Kategorie der österreichischen Bundesstaatlichkeit ändert dies jedoch nichts<sup>11)</sup>. Daran festzuhalten scheint deshalb so wesentlich, weil auf der „Verfassungsautonomie“ letztlich das gesamte staatliche Leben – insbesondere der politische Prozeß und die Rechtsstaatlichkeit – in den Ländern beruht<sup>12)</sup>.

d) „*Gemeinsame Einrichtungen*“ und *Verflechtungen der Bundes- und Landesstaatsgewalt*

Wenn auch die Bundesverfassung primär vom Trennungsprinzip als föderalistische Grundstruktur ausgeht<sup>13)</sup>, regelt sie selbst Ausnahmen von diesem Prinzip in Form wechselseitiger Verflechtungen und gemeinsamer Einrichtungen von Bund und Ländern (Mitwirkung an der Gesetzgebung und Vollziehung der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft, Bundesaufsicht, gemeinsame Verfassungsgerichtsbarkeit als Hüter der konstitutionellen Wirkungsbereiche u. a.).

Andererseits hat die österreichische Bundesverfassung in Fortführung von Traditionen aus der Monarchie ein originelles Konzept der „*Mischverwaltung*“ (allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern) und „*gemeinsamer Einrichtungen*“ von Bund und Ländern geschaffen, das zum Wesen österreichischer Bundesstaatlichkeit gehört. Diese „gemeinsamen Einrichtungen“ sind organisatorische Bundeseinrichtungen, soweit es sich um „oberste Organe“ (Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Volksanwaltschaft, Rechnungshof), Gerichte, Wachkörper (Bundesgendarmerie, Bundespolizei) oder die bewaffnete Macht (Bundesheer) handelt;

10) § 2 Vorläufige Verfassung 1945: „Die überlieferte Ländereinteilung bleibt die räumliche Grundlage für die gesamte staatliche Organisation.“

11) VfSlg 3134/1956; 6783/1972; KOJA 1967, 20 ff, 141; NOVAK, in Schambeck 1980, 111 ff; PERNTHALER, JBl 1986, 477 ff.

12) Vgl. zu den neueren Bestrebungen einer *Landesverfassungsreform*: RACK 1982.

13) So ausdrücklich VfSlg 4413/1963.

Landeseinrichtungen, soweit es sich um nachgeordnete Verwaltungsorgane (z. B. Bezirksverwaltung, Amt der Landesregierung) oder Selbstverwaltungskörper im Zuständigkeitsbereich der Länder (darunter insbesondere die Gemeinden) handelt.

#### e) *Die politische Substanz der Bundesstaatlichkeit*

Besteht das Wesen des (demokratischen) Bundesstaates darin, politische Systeme unabhängig voneinander auf zwei verschiedenen Ebenen verfassungsmäßig zu gewährleisten, so kann dieser Bundesstaat nicht wirklich begriffen werden, ohne die Funktion und Konsequenzen dieses *politischen Dualismus* zu erkennen. Die verfassungsmäßige Struktur ist für diese Betrachtungsweise nur der Ausgangspunkt – und zugleich ein wichtiges dauerndes Element – der Realität des Bundesstaates. In der politischen Realität des Bundesstaates ist – wie in jeder Demokratie – manches politisch unmöglich, was verfassungsrechtlich zulässig wäre und manches verfassungsrechtlich unzulässig, was politisch möglich wäre; aber dieser Antagonismus verstärkt sich im Bundesstaat durch die Notwendigkeit föderalistischer Bedachtnahmen und Kompromisse.

In Österreich ist die *politische Substanz* des Föderalismus weit stärker, als die verfassungsrechtliche Lage dies vermuten ließe. Dies ist zum Teil auf die Stabilität der historischen Territorien und ihrer gesellschaftlichen Beziehungen zurückzuführen, denen die politischen Parteien durch innere Gliederung Rechnung tragen müssen, was wiederum ihr Föderalismusverständnis zu einem gewissen Grad prägt. Zum größeren Teil ist das „Leben“ des österreichischen Bundesstaates aber durch die politische und administrative Dynamik der Länder selbst, ihrer Regierungen und Verwaltungen und deren Koordinationseinrichtungen bedingt. So kamen bis vor kurzem alle wichtigen Initiativen für föderalistische Reformen und Widerstände gegen Zentralisierung fast ausschließlich von den Landesregierungen, ihren Ämtern und den Konferenzen der Landeshauptmänner, Landesamtsdirektoren, Landesfinanzreferenten usw. Besonders unterstützt wird die Koordination dieser föderalistischen Länderpolitik durch die „Verbindungsstelle der Bundesländer“, welche als eine Stabsstelle aller Konferenzen und als ein umfassendes Informationssystem der Bund-Länder-Beziehungen funktioniert. Seit kurzer Zeit gibt es auch Volksbewegungen für mehr Föderalismus in den beiden westlichen Bundesländern, die zu einer Volksabstimmung in Vorarlberg (15. 6. 1980) und zu Entschlüssen der Tiroler und Niederösterreichischen Landtage für mehr Föderalismus (6. 7. 1983; 20. 6. 1985) geführt haben.

All dies bewirkt ein kräftiges politisches „Leben“ des Bundesstaates in Österreich, das vieles politisch unmöglich macht, was verfassungsrechtlich möglich wäre.

#### f) *Föderalismus und Subsidiarität*

Föderalismus ist untrennbar mit dem *Subsidiaritätsgrundsatz* verknüpft. Dieser Grundsatz bedeutet, daß die menschliche Gesellschaft und die politische Ordnung stufenförmig aus kleineren Gemeinschaften und Gruppen zu größeren Einheiten aufgebaut werden sollen.

Die kleinere Gemeinschaft muß dabei alle ihre eigenen Angelegenheiten selbständig

besorgen können und nur jene Aufgaben dem größeren Verband überlassen, die über ihre Wirkungsmöglichkeit hinausgehen und allgemeine Interessen aller Gruppen betreffen.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip hat z. B. der Staat den eigenen Wirkungsbereich („Autonomie“) der Gemeinden, aber auch das Wirken sozialer Gruppen (Gewerkschaften, Kammern, Genossenschaften, Vereine u. ä.) und das Eigenleben der Familie zu achten und zu schützen. In dieser Bedeutung ist das Subsidiaritätsprinzip ausdrücklich in der *Vorarlberger Landesverfassung* verankert (Art. 7 Abs. 1).

Nach diesem Grundsatz sollen die Zuständigkeiten und Gestaltungsmöglichkeiten der Länder alles umfassen, was die Landesbürger zunächst betrifft und vom Land selbst besorgt werden kann<sup>14</sup>).

Indem das Subsidiaritätsprinzip dem Einzelnen, allen menschlichen Gemeinschaften und dem Staat (der Staatengemeinschaft) jeweils einen, ihrer Leistungsfähigkeit und ihren Bedürfnissen angemessenen Wirkungs- und Verantwortungsbereich gewährleistet, richtet es sich nach den politischen Wertvorstellungen der *Freiheit* (Selbstbestimmung) und Selbstverwirklichung in *Eigenverantwortung* und der gegenseitigen Hilfeleistung („*Solidarität*“) der Menschen und gesellschaftlichen Gruppen, wo die eigenen Kräfte nicht ausreichen oder versagen.

Diese obersten gesellschaftlichen und politischen Wertvorstellungen will der Föderalismus durch die Struktur der Subsidiarität verwirklichen.

Allerdings sind diese föderalistischen Wertvorstellungen in der österreichischen Bundesverfassung nur in reduzierter und kompromißhafter Weise verwirklicht worden. Darauf wird im folgenden bei der Besprechung der konkreten verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und Schranken der Wirtschaftspolitik der österreichischen Länder noch näher einzugehen sein. Erst auf dieser Grundlage wird die Stellung der Landes-Hypothekenbanken im föderalistischen Gefüge Österreichs – insbesondere seiner bundesstaatlichen Wirtschafts- und Finanzordnung – genauer zu bestimmen sein.

## **2. Die hoheitlichen Landeskompetenzen**

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist durch ein gewaltiges *Übergewicht der Bundeszuständigkeiten* gekennzeichnet: Allein Art. 10 B-VG (Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache) enthält über 100 wichtige und zum Teil außerordentlich umfangreiche Materien. Gerade im Bereich der hoheitlichen Wirtschaftsregelung und Wirtschaftsverwaltung ist das Übergewicht des Bundes besonders stark<sup>15</sup>). Nach der Technik der „Restzuständigkeit“ der Länder<sup>16</sup>) sind

14) Vgl. Vorarlberger Volksabstimmung vom 15. 6. 1980; Föderalismusentschließung des Tiroler Landtages vom 6. 7. 1983 und des Niederösterreichischen Landtages vom 20. 6. 1985.

15) WELAN, FS Korinek 1972, 120; PERNTHALER 1975, 155 ff.

16) Art. 15 Abs. 1 B-VG.

daher von den hoheitlichen Wirtschaftskompetenzen nur wenige Teilbereiche in der Zuständigkeit der Länder verblieben. Dazu gehören insbesondere:

- *Fremdenverkehr* – Landessache (Art. 15 Abs. 1 B-VG) nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes<sup>17)</sup>. Zum Fremdenverkehrsrecht gehören öffentliche Schutz- und Sicherungsmaßnahmen, Aufbringung von öffentlichen Mitteln (Umlagen, Beiträge u. ä.) für die vielfältigen Förderungsmaßnahmen, Ordnungs- und Strafbestimmungen, Eigentumsbeschränkungen und Enteignungen, öffentliche Organisation der Fremdenverkehrswirtschaft, Privatzimmervermietung, Campingplatzregelungen u. ä.
- *Sportwesen* – Landessache (Art. 15 Abs. 1 B-VG) nach der ständigen Verfassungsrechtsprechung<sup>18)</sup>. Dazu gehört nicht nur die Regelung von Massensportarten (z. B. Schilaf), sondern auch die Planung und Errichtung von Sporteinrichtungen, das Recht der Sportlehrer, Schischulen, Bergführer u. a.
- *Kurorte und natürliche Heilvorkommen* – teilweise Landessache (B-VG-Novelle 1983), teilweise Grundsatzgesetzgebung des Bundes (Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG).
- *Baurecht und Raumplanung* – Landessache gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG, soweit nicht spezielle Bau- oder Raumplanungsbefugnisse in anderen Bundeskompetenzen mit enthalten sind<sup>19)</sup>.
- *„Landeskultur“* – traditionelle Kernkompetenz der Länder auf den Gebieten der Landwirtschaft (Tierzucht, Pflanzenbau, Weinwirtschaft, Alpwirtschaft u. ä.), Jagd, Fischerei, Grundverkehrsrecht (Teile des „Höferechts“), Landschafts- und Naturschutz, Bodenreform (Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung).
- *Elektrizitätswirtschaft* – Teile des Elektrizitätsrechts (Art. 12 Abs. 1 Z. 5 B-VG) sowie der öffentlichen Stromversorgung auf Grund der föderalistischen Gliederung der E-Wirtschaft nach dem 2. Verstaatlichungsgesetz.
- *Teile des Verkehrswesens* – überwiegend Bundessache; Landessache sind nur Landes- und Gemeindestraßen; land- und forstwirtschaftliche Güter- und Seilwege; Beteiligung an Finanzierungen von Bundesstraßen und -eisenbahnen.
- *Wohnungs- und Siedlungswesen* – überwiegend Landessache gemäß Art. 15 Abs. 1 und 11 Abs. 1 Z. 3 und 5 B-VG; dazu gehören insbesondere die baurechtlichen und raumplanerischen Grundlagen, die Wohnbauförderung, Wohnungsverbesserung und Assanierung, der Altstadt- und Ortskernschutz, Vorschriften über Energiesparen, Schutzraumbau, Feuerpolizei (einschließlich Umweltschutzvorschriften für Hausbrand) u. a.

17) Z. B. VfSlg 2500/1953, 4667/1964, 7145/1973.

18) Z. B. VfSlg 2109/1951, 2126/1961, 2332/1962, 4869/1964; SCHAMBECK, ÖJZ 1968, 113 ff.

19) Z. B. im Straßen-, Eisenbahn-, Wasserrecht u. a., vgl. dazu VfSlg 2685/1954, 4387/1963; 5578/1967 und für die Raumplanung grundlegend VfSlg 2674/1954.

- *Kulturhoheit* – von dieser in anderen Bundesstaaten wichtigen Länderkompetenz haben die österreichischen Länder nur mehr Reste, z. B. im Volksschul- und Kindergartenwesen, der Erwachsenenbildung, des Theater-, Kino- und Veranstaltungswesens, Brauchtum, Volkstums- und Heimatpflege, künstlerische und wissenschaftliche Sammlungen<sup>20</sup>).
- *Sozialwesen* – zum größten Teil Bundessache nach verschiedenen Kompetenztatbeständen; Landessache sind u. a. die „Sozialhilfe“ (ehemals Armenfürsorge), Teile des Behinderten- und Rehabilitationswesens, der Arbeitsmarktverwaltung, des Krankenanstaltenwesens, des Gesundheitswesens, des Katastrophenschutzes u. a.<sup>21</sup>).

### 3. Die Länder als „Träger von Privatrechten“ (Art. 17 B-VG)

Nach Art. 17 B-VG sind Bund und Länder als „Träger von Privatrechten“ nicht an die Kompetenzverteilung gebunden. Die Staatspraxis und Verfassungsrechtsprechung haben diese Verfassungsbestimmung so ausgelegt, daß Bund und Länder danach alle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen, aber auch Gesetze<sup>22</sup>) ohne Bindung an die Kompetenzschränken erlassen können, wenn dies in nicht-hoheitlicher Form (d. h. ohne Befehls- und Zwangsgewalt) geschieht<sup>23</sup>).

Im Hinblick auf die zuvor dargestellten, außerordentlich begrenzten Hoheitskompetenzen der Länder ist diese Bestimmung zum „Sicherheitsventil“ geworden, die Selbständigkeit der Länder in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht zu erhalten: Die Privatwirtschaftsverwaltung ist noch das einzige Instrument der Länder, mit dem sie – trotz übermäßig zentralisierter und sinnlos zersplitterter Kompetenzverteilung – ein Minimalkonzept an regionaler und koordinierter Wirtschafts-, Kultur-, Arbeitsmarkt-, Umwelt- und Raumordnungspolitik verwirklichen und damit ihrer Verantwortung als Gliedstaaten in ihrem eigenen Raum überhaupt entsprechen können<sup>24</sup>).

Um einen Überblick über die sehr unterschiedlichen Staatsaufgaben und Staats-tätigkeiten zu gewinnen, die gegenwärtig unter der Formalkategorie „Privatwirtschaftsverwaltung“ (Art. 17 B-VG) geführt werden, soll diese wie folgt differenziert werden<sup>25</sup>):

20) Vgl. PERNTHALER 1975, 137 ff; Art. 9 der Vorarlberger Landesverfassung; HÄBERLE 1980.

21) Vgl. PERNTHALER 1975, 132 ff; MORSCHER 1983.

22) Sogenannte „Selbstbindungsgesetze“, vgl. LAURER, FS Wenger 1983, 109 ff.

23) VfSlg 3262/1957; NOVAK, SCHÄFFER UND PUCK in: FS Antoniolli 1979, 61 ff, 253 ff, 275 ff.

24) PERNTHALER, FS Fröhler 1980, 82.

25) PERNTHALER 1984, 252 ff.

a) „Administrative Hilfseschäfte“

Zu diesem Bereich gehört der sogenannte „*Amtssachaufwand*“<sup>26)</sup>, d. h. die gesamten technischen und bürokratischen Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung, die Gebäudeverwaltungen, Amtshilfsbetriebe (z. B. Untersuchungsanstalt); nicht aber die sogenannte „erwerbswirtschaftliche Verwaltung“ (Regiebetriebe, Monopole u. ä.), die eher zur unternehmerischen Tätigkeit des Staates (siehe unten) zu rechnen ist.

b) *Subventionen an Private („Förderungsverwaltung“)*

Das sind (direkte) *finanzielle Leistungen des Staates* an Private zur Erreichung öffentlicher Ziele auf allen nur denkbaren Gebieten des Lebens und der Wirtschaft<sup>27)</sup>. Derzeit bestehen auf dem Gebiet der Förderungsverwaltung eine Vielzahl von Bundes-, Landes- und Gemeindeförderungen, die sich zum Teil ergänzen, zum Teil aber auch überschneiden und dringend einer „Durchforstung“ und Entflechtung – vor allem nach regionalen Gesichtspunkten – bedürfen<sup>28)</sup>. Da dieser Bereich der Wirtschaftsverwaltung der Länder für die Aufgabenstellung der Landes-Hypothekenbanken als „Landesbank“ besondere Bedeutung hat, wird darauf noch ausführlich zurückgekommen (VII. 1).

c) *Öffentliche Investitionen („Öffentliche Auftragsvergabe“)*

Darunter fällt die *Vergabe öffentlicher Mittel* (Wenger, Vergabewesen 1978) zur Errichtung von Bauwerken und Anlagen, die öffentlichen Zwecken des Gemeingebrauches (z. B. des Verkehrs, des Erziehungs- und Gesundheitswesens, der Gefahrenabwehr, des Umweltschutzes, der Versorgung und Entsorgung o. ä.) dienen. In diesem Bereich ist in Österreich eine starke Dezentralisation festzustellen: Die Investitionen der Länder und Gemeinden überwiegen bei weitem die des Bundes<sup>29)</sup>. Dem entspricht die zentralistische Kompetenzverteilung und der geltende (primäre) *Finanzausgleich*<sup>30)</sup> in keiner Weise.

d) *Betrieb von Unternehmungen und Unternehmensbeteiligungen*

Bund, Länder und Gemeinden können „*öffentliche Unternehmen*“ in verschiedensten privat- und gesellschaftsrechtlichen Formen selbst errichten und betreiben<sup>31)</sup>.

26) VfSlg 7314/1974, 9507/1982 u. a.

27) WENGER 1973, 15 ff; PERNTHALER 1984, 148 ff, 253 ff.

28) „Subventionsdschungel“, vgl. WENGER, ÖZW 1983, 65 f; PERNTHALER 1984, 261 ff.

29) SCHMIDJELL 1976, 16; SCHÖNBÄCK, in Matzner 1977, 204 f; SCHWAB/LEHNER 1981; LEHNER/SOCHER 1982.

30) PERNTHALER 1984, 157 ff.

31) WENGER 1969; LAURER, FS Antonioli 1979, 317 ff.

Öffentliche „*Beteiligung*“ an einem Unternehmen liegt vor, wenn die Bedingungen der Art. 126b Abs. 2, 127 Abs. 3 oder 127a Abs. 3 B-VG gegeben sind.

Die „*Verwaltung durch Unternehmensführung*“ hat in Österreich einen besonders hohen Anteil erreicht<sup>32)</sup>. Gelegentlich wird auch die öffentliche Unternehmung „*Landes-Hypothekenbank*“ vollständig der Privatwirtschaftsverwaltung zugeordnet<sup>33)</sup>, während diese Untersuchung nur den bankwirtschaftlichen Betrieb, nicht aber die Errichtung und Landesaufsicht (Organisation) dem Art. 17 B-VG unterstellt<sup>34)</sup>.

#### *e) Kosten- und Finanzierungsregelungen zwischen Gebietskörperschaften*

Mit Mitteln des Privatrechts kann man fremde Verwaltungsaufgaben und -projekte vor- oder mitfinanzieren (z. B. Bundesstraßen, Bundesbahn, Bundesschulen, Universitäten, Krankenanstalten, Umweltschutzanlagen usw.). Mit der zunehmenden Finanznot des Bundes wird diese privatrechtlich vereinbarte „*Fremdfinanzierung*“ immer häufiger<sup>35)</sup>. Derartige gemischte Finanzierungssysteme können rechtlich auch in Form privater Gesellschaften (z. B. Straßenbaugesellschaften), als Vereine und Fonds organisiert werden; mitunter beteiligt sich der Bund in dieser Form auch an Vorhaben und Finanzierungsinstrumenten der Länder und Gemeinden (gemischte Förderungen, regionale Schwerpunktprogramme, Industrieförderungen u. ä.<sup>36)</sup>).

#### *f) Öffentliche Verwaltung und „Verwaltungshelfer“*

Bestimmte Bereiche der *öffentlichen Verwaltung* der Länder und Gemeinden werden zur besseren Rationalisierung des Kosten-Nutzen-Aufwandes, wegen der Kostenbeteiligung der Benutzer oder zur Vermeidung hoheitlichen Zwanges ganz oder teilweise in privatrechtlicher Form abgewickelt. Dazu gehören weite Teile der Gesundheitsvorsorge (z. B. Spitalspflege, aber auch Vorsorgemedizin nach dem Modell Vorarlbergs), der Sozialhilfe und Sozialdienste, der Abfallbeseitigung, Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalpflege, kommunaler Versorgungseinrichtungen (Schlachthöfe, Tierkörperverwertung u. ä.).

Als „*Verwaltungshelfer*“ werden private Unternehmen oder Verbände bezeichnet, die in den Dienst derartiger öffentlicher Verwaltungsaufgaben gestellt werden<sup>37)</sup>.

32) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER GEMEINWIRTSCHAFT 1982; MORSCHER/SMEKAL 1982, 56 f; Erstes und Zweites Verstaatlichungsgesetz; NUSSBAUMER, 5. ÖJT 1973, 91 f.

33) KIENBERGER 1968; DERSELBE 1969.

34) Siehe oben IV. 3 und 4.

35) THÖNI 1978, 30; SMEKAL/THÖNI, in Matzner 1977, 99 ff; SMEKAL 1977; PERNTHALER 1984, 156 und 235 f.

36) Vgl. JEGLITSCH/SCHENK 1987, 69 ff; SCHMIDJELL/FINK/PLUNGER/MOSER 1983, 21 ff.

37) Modell der teilweisen oder vollständigen „Reprivatisierung“ vgl. MORSCHER/SMEKAL 1982, 63 f; ANTONIOLLI/KOJA 1986, 367 ff.

In allen angeführten Bereichen der „Privatwirtschaftsverwaltung“ ergeben sich wichtige Ansätze der Mitwirkung von *Landes-Hypothekenbanken*, weil hier Mittelvergaben und kreditpolitische Maßnahmen eine ausschlaggebende Rolle spielen. Der bei diesen Unternehmen verfügbare bankwirtschaftliche Sachverstand, insbesondere die Erfahrung mit Risiken der Kredit- und Förderungspolitik, aber auch ihre unternehmerische Wirtschaftsverbundenheit und Dynamik müßten weit mehr als bisher die Wirtschaftspolitik der Länder mitgestalten können<sup>38)</sup>.

#### 4. Die Garantie der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes (Art. 4 B-VG)

Gemäß Art. 4 B-VG soll das Bundesgebiet ein „*einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet*“ bilden. Die Einheitlichkeit auf dem Währungs- und Zollgebiet ist angesichts der Kompetenzverteilung<sup>39)</sup> nicht problematisch; wohl aber ist die Bedeutung dieser Bestimmung für die Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes angesichts des gleichzeitig geltenden föderalistischen Prinzips und der verfassungsmäßig gewährleisteten Gemeindeautonomie äußerst unklar.

Unrichtig ist jedenfalls die Auslegung, daß dadurch eine zusätzliche oder konkurrierende wirtschaftspolitische „Superkompetenz“ des Bundes begründet wäre<sup>40)</sup>, weil dies der ganzen Struktur und Verfassungstheorie der österreichischen Kompetenzverteilung widerspräche<sup>41)</sup>.

Angesichts bedeutender wirtschafts- und regionalpolitischer Kompetenzen der Länder auf dem Gebiet der Wirtschaftsordnung<sup>42)</sup> und der wirtschaftspolitischen Globalermächtigung des Art. 17 B-VG zur „Privatwirtschaftsverwaltung“<sup>43)</sup>, kann Art. 4 B-VG nicht so verstanden werden, daß *länderweise Unterschiede*, die in der Kompetenzverteilung oder Art. 17 B-VG begründet sind, dieser Verfassungsnorm widersprechen. Daran hat die ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes – ähnlich wie zum Verhältnis Gleichheitsgrundsatz und länderspezifische Rechtsunterschiede – stets festgehalten<sup>44)</sup>.

Aber auch für die Gesetzgebung oder Verwaltung des Bundes kann daraus kein allgemeines Differenzierungsgebot abgeleitet werden, das über den Gleichheitsgrundsatz hinausginge, weil ja eine sinnvolle regionale Wirtschafts- oder Strukturpolitik jeweils auf die *Besonderheiten des betreffenden Gebietes* eingehen muß, um überhaupt sachgerecht zu sein<sup>45)</sup>. Schließlich scheint auch eine Auslegung der Bestimmung nach dem theoretischen Unterschied zwischen „Wirtschaftslenkung“ und

38) Siehe unten V. und VI. Hauptstück.

39) Art. 10 Abs. 1 Z. 2 und 5 B-VG: Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung.

40) FRÖHLER/OBERNDORFER 1969, 163 ff.

41) PERNTHALER 1975, 113; WEBER, FS Klinghoffer, 141 ff.

42) Siehe oben IV. 2.

43) Siehe IV. 3.

44) VfSlg 1281/1929, 2595/1953, 3238/1957, 4287/1962 u. a.; WEBER, FS Klinghoffer, 143 ff.

45) VfSlg 5084/1965.

bloßer „Verwaltungspolizei“ – die nach Art. 4 B-VG als „marktkonforme Maßnahme“ jedenfalls zulässig sei – unrichtig, weil dem B-VG eine derartige ordnungspolitische Unterscheidung (jedenfalls in dieser allgemeinen Form) nicht zugrundeliegt<sup>46)</sup>.

So reduziert sich die Bedeutung dieser Verfassungsnorm auf eine „Staatszielbestimmung“ für die Bundes- und Landesgesetzgebung bzw. -verwaltung<sup>47)</sup>, *wirtschaftliche Absperrungsmaßnahmen* auf regionaler Basis nach Art der historischen Versuche der Länder zur Zeit der Erlassung des B-VG zu verbieten<sup>48)</sup>.

Darüber hinaus dürften auch Wirtschaftsschranken und sonstige *Verkehrsbeschränkungen* (Art. 4 Abs. 2 B-VG) verboten sein, wenn sie als Selbstzweck den Waren- oder Personenverkehr in oder aus bestimmten Regionen treffen wollen und nicht lediglich die unausweichliche Folge anderer Verwaltungsmaßnahmen – etwa auf dem Gebiet der Tierzucht, des Pflanzenbaues, der allgemeinen Verkehrsregelung u. ä. – sind<sup>49)</sup>.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, daß Art. 4 B-VG jedenfalls nicht eine eigenständige Wirtschafts- und Regionalpolitik der Länder verhindert, sondern sich nur gegen „*Absperrungsmaßnahmen*“ richtet. Eine besondere Schranke für den Wirkungsbereich der Landes-Hypothekenbanken in ihrer Funktion als „Landesbank“ (Mitwirkung an der Wirtschaftspolitik der Länder) kann daraus – unter Berücksichtigung ihrer bankwirtschaftlichen Sorgfaltspflichten – wohl kaum abgeleitet werden. Eine derartige „*Wirtschaftsisolation*“ des Landes könnten die Landes-Hypothekenbanken schon wegen ihrer intensiven bankwirtschaftlichen Verflechtungen und kreditpolitischen Bundesaufsicht<sup>50)</sup> nicht unterstützen.

## **5. Die Stellung der Länder in der Finanzverfassung und im Finanzausgleich**

Die Wirtschaftspolitik der Länder stützt sich – wie oben angeführt – zu einem bedeutenden Teil auf den Einsatz und die Vergabe *öffentlicher Mittel*, wodurch der Mangel an hoheitlichen Kompetenzen einigermaßen ausgeglichen wird. Dieser Mitteleinsatz wird aber begrenzt durch die Einnahmen der Länder aus den öffentlichen Abgaben (Steuern, Gebühren) – die Vermögenseinnahmen sind vergleichsweise zu vernachlässigen – und damit durch ihre Stellung im föderalistischen Finanzsystem.

Die österreichische Finanzverfassung (F-VG 1948) begründet nun ein außerordentlich starkes rechtliches Übergewicht des Bundes, der durch *einfaches Gesetz* die Abgabenarten und Abgabenerträge allen Gebietskörperschaften zuweist, die

46) Vgl. zu dieser Auslegung des Art. 4 B-VG: RILL, ÖZW 1975, 65 ff; AZIZI, ÖJZ 1985, 97 ff; Kritisches auch WEBER, FS Klinghoffer, 147 ff.

47) WELAN, FS Korinek 1972, 123.

48) KELSEN/FROELICH/MERKL, Kommentar, 70; WEBER, FS Klinghoffer, 155 ff.

49) BARFUSS, ÖJZ 1966, 142 ff; WEBER, FS Klinghoffer, 159 ff.

50) Vgl. III. 5. a.

Kostentragung der öffentlichen Verwaltung verschieben kann sowie Finanzzuweisungen und Finanzzuschüsse („Transfers“) in bedeutendem Maße festgelegt<sup>51)</sup>.

Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage wird der *periodische Finanzausgleich* zwischen den Gebietskörperschaften politisch vereinbart und durch Bundesgesetz angeordnet, der die Länder derzeit im wesentlichen auf Abgabenteile aus den großen „*gemeinschaftlichen Bundesabgaben*“ verweist und ihnen nur in unbedeutendem Maße (ca. 1 bis 4%) eigene Landesabgaben zubilligt<sup>52)</sup>. Zu diesem „primären Finanzausgleich“ tritt ein „sekundärer“ durch Kostenüberwälzungen, Finanzzuweisungen und Finanzzuschüsse (*öffentlich-rechtliche Transfers*), der die Länder zwar im Ergebnis finanziell viel besser stellt<sup>53)</sup>, sie aber politisch und rechtlich noch viel abhängiger vom Bund werden läßt<sup>54)</sup>.

Zu diesem „primären“ und „sekundären“ Finanzausgleich kommt noch eine Fülle weiterer Finanzbeziehungen der Gebietskörperschaften, die ebenfalls Lasten oder Finanzmittel zwischen den Ebenen verschieben und daher als „tertiärer Finanzausgleich“ bezeichnet werden können<sup>55)</sup>. Dazu gehören insbesondere

- *Sondergesellschaften (oder Vereine) zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben* – z. B. Finanzierungsgesellschaften für Autobahnen, kommunale Großanlagen (Wiener AKH, Uno-City), Gesellschaften und Vereine nach bestimmten regionalen und nationalen Förderungsprogrammen u. v. a.<sup>56)</sup>.
- *Privatrechtliche Fonds* – z. B. für die gemeinsame Finanzierung von Universitäten, Schulen, Förderungen u. a.<sup>57)</sup>.
- *Vertragliche Finanzierungsregelungen* – die Gebietskörperschaften können sich zur gemeinsamen Finanzierung von Verkehrsanlagen, Schulen, Spitälern, Sportanlagen, Umweltschutzeinrichtungen usw. verpflichten.
- *Vorfinanzierungen* – Bundesaufgaben wie Straßenbau, Telefonausbau, Schulen, Eisenbahnen usw. können von den Ländern in verschiedenen Rechtsformen „vorfinanziert“ werden (z. B. Kreditaufnahme, Leasing-Vertrag u. ä.).

Alle diese privatrechtlichen Finanzströme zwischen den Gebietskörperschaften werfen nicht nur finanzausgleichsrechtliche und budgetpolitische Probleme auf, sondern bedürfen auch sorgfältiger bankwirtschaftlicher und kreditpolitischer

---

51) Zu den verfassungsgeschichtlichen und verfassungsdogmatischen Hintergründen dieses Systems siehe PERNTHALER 1984, 111 ff.

52) PERNTHALER 1984, 157 ff.

53) Von 13,8% auf 26,9% der Abgabenerträge; vgl. BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 140.

54) Sogenanntes „Alimentations- und Dotationssystem“, vgl. PERNTHALER 1984, 171 ff.

55) PERNTHALER 1984, 179 ff.

56) SMEKAL 1977; THÖNI 1978; ANDREAE/THÖNI, ÖHW 1979 u. a.

57) Vgl. SMEKAL 1977, 45 ff, 52 ff.

Beratung und Bearbeitung, da es sich um *privatwirtschaftliche Geschäftsvorgänge* bedeutender Größenordnung handelt. Eine Beratung in diesen Finanzverflechtungen durch die „Landesbank“ wird sich also jedenfalls empfehlen, mag auch formell die Bundes- oder Landesbeteiligung bzw. -haftung die kreditwirtschaftliche Verantwortung ausschließen (vgl. §§ 13 Abs. 4 und 16 KWG).

Ein Bündel weiterer Instrumente gemeinschaftlicher Finanzierungen bietet sich in den *staatsrechtlichen Vereinbarungen*<sup>58)</sup> an. Sie können abgeschlossen werden:

- *vom Bund und allen Ländern* – z. B. Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds, Wasserwirtschaftsfonds oder
- *von mehreren Ländern untereinander* z. B. Kärnten/Salzburg/Steiermark 1978; Oberösterreich/Salzburg 1978; Niederösterreich/Oberösterreich 1979; Planungsgemeinschaft Wien/Niederösterreich/Burgenland 1978 oder
- *zwischen Bund und einzelnen Ländern* – z. B. zur Förderung regionaler Strukturänderungen und Entwicklungsaufgaben mit Hilfe des Bundes, so mit Kärnten 1980, 1983, 1984; mit Wien 1980; Niederösterreich 1983.

Eine weitere Form der finanziellen Verflechtung der Gebietskörperschaften sind die *gemeinsamen Förderungsaktionen*<sup>59)</sup>. Dazu gehören

- *die kombinierten Förderungen* – sie bauen auf einer Basisleistung der empfangenden Gebietskörperschaft auf, die für dasselbe Förderungsziel erbracht werden muß (vgl. § 22 FAG 1983);
- *die bedingten Förderungen* – die leistende Gebietskörperschaft arbeitet einen Katalog von Förderungsbedingungen aus („Programm“), an die die Förderstellen der beteiligten Gebietskörperschaften (oft auch Kammern, Fonds, Gesellschaften u. ä.) gebunden sind und deren Einhaltung durch den Förderungswerber vertraglich abgesichert wird.

Derartige „gemeinsame Förderungsprogramme“ können inhaltlich mehr oder weniger eingehend gesetzlich geregelt werden („*Förderungsgesetze*“), wobei die Zuständigkeit für diese Gesetze nicht in der Sachmaterie (z. B. Wohnbau) gesehen wird, sondern im Kompetenztatbestand „Bundesfinanzen“<sup>60)</sup> bzw. in der entsprechenden Landeskompetenz („Landesfinanzen“ – Art. 15 Abs. 1 B-VG) sowie in der Zuständigkeit aller Gebietskörperschaften zur Regelung der Privatwirtschaftsverwaltung (Art. 17 B-VG; sogenannte „Selbstbindungsgesetze“ siehe oben IV. 3.).

Häufig liegt aber nur ein finanzgesetzlicher Ansatz und eine ganz allgemeine Aufgabenstellung vor, die durch eingehende *Förderungs- und Vergaberichtlinien* der Verwaltung ergänzt werden<sup>61)</sup>. Es liegt auf der Hand, daß in diesem Bereich der

58) PERNTHALER 1984, 81 und 181.

59) Vgl. SCHMIDJELL/FINK/PLUNGER/MOSER 1983, 21 ff.

60) Art. 10 Abs. 1 Z. 4 B-VG; VfSlg 7720/1975.

61) BINDER, ÖZW 1977, 77 ff; WENGER, ÖZW 1983, 65 ff; KOLB und LOEBENSTEIN, ÖJT 1964 u. v. a.

Förderungsverwaltung die Mitwirkung einer „Landesbank“ besondere Bedeutung für die Beurteilung und Abwicklung der Förderungsfälle haben sollte<sup>62)</sup>.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, daß die Stellung der Länder in der Finanzverfassung – ganz ähnlich wie in der Kompetenzverteilung – im hoheitlichen Bereich (Abgaben und öffentlicher Kredit) sehr schwach und unselbständig ist, daß aber diese Schwächen zum Teil durch ihre politische Stellung und durch finanzielle Verflechtungen, vor allem aber durch die Möglichkeiten der *Vergabe öffentlicher Mittel* und der *Privatrechtsgestaltung*, ausgeglichen werden. Auf Grund dieser spezifischen Struktur der Landes-Finanzwirtschaft – in der die „privatwirtschaftliche“ (Art. 17 B-VG) Verflechtung und Mittelverwaltung eine ausschlaggebende Rolle spielt – müßte der *Politikberatung durch die Landesbank* ein weit größeres Gewicht zukommen als dies bis jetzt der Fall ist<sup>63)</sup>.

## 6. Die Regionalpolitik der Länder

Auf Grund der angeführten rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten der Länder haben diese eine *integrierte „Regionalpolitik“* entwickelt, die folgende Ebenen miteinander kombiniert:

- *Hoheitliche Maßnahmen* – vor allem Gesetze und Verordnungen (Bescheide) auf den Gebieten der örtlichen und überörtlichen Raumordnung, des Landschafts(Umwelt)schutzes, des Wohnungs- und Siedlungswesens, des Fremdenverkehrs und anderer Landeskompetenzen<sup>64)</sup>.
- *Privatrechtliche Maßnahmen* – vor allem im Bereich der verschiedenen Förderungsaktionen für die Wirtschaft, der Arbeitsplatzsicherung, aber auch im Bereich der öffentlichen Aufträge u. a.<sup>65)</sup>.
- *Nicht-verbindliche Planung* – vor allem im Bereich der Landesplanung: Struktur-, Entwicklungsprogramme, Fachkonzepte, Leitbilder, Zielkataloge, Maßnahmenkonzepte u. a.<sup>66)</sup>.
- *Finanzielle Förderungen* – Investitionszuschüsse, zinsgünstige Kredite, Zinsenzuschüsse, Haftungsübernahmen, sonstige Zuschüsse und Darlehen<sup>67)</sup>.

Mit dieser Regionalpolitik der Länder sollen insbesondere folgende Ziele verfolgt werden:

62) Siehe unten VI. 1.

63) Siehe unten VI. 4. und 6.

64) Siehe oben IV. 2.

65) Siehe oben IV. 3.

66) Vgl. SCHMIDJELL/FINK/PLUNGER/MOSER 1983, 48 ff.

67) Vgl. SCHMIDJELL/FINK/PLUNGER/MOSER 1983, 53 ff; SMEKAL und GANTNER, in Wille (Hg) 1986.

- **Ausgleichspolitik (soziale Gerechtigkeit)**

Die Einwohner der Region sollen gleichwertige Einkommenserzielungsmöglichkeiten erhalten, damit die regionalen Einkommens- bzw. Kaufkraftunterschiede gemindert bzw. beseitigt werden; es soll sichergestellt sein, daß alle Einwohner in zumutbarer Entfernung vom Wohnort gleichwertige und ausreichende Versorgungseinrichtungen zur Deckung ihres Güter- und Dienstleistungsbedarfes und zur Herstellung der sozialen Chancengleichheit benutzen können.

- **Wachstumspolitik**

Wirtschaftliches Wachstum ist bei sonst gleichbleibenden Bedingungen Voraussetzung, daß Vollbeschäftigung erreicht bzw. erhalten werden kann. Neben dem allgemeinen Wachstumsziel ist es in der Folge notwendig, daß regional unterschiedliche Wachstumsraten von Wirtschafts- und Arbeitsbevölkerung entsprechend angeglichen werden. Diese Zielvorstellung soll realisiert werden, indem z. B. die regionalen Arbeitskräftepotentiale in der Standortregion ausgenutzt und die Produktionsfaktoren ihrer optimalen Verwendung zugeführt werden (Optimale Allokation der Ressourcen).

- **Stabilitätspolitik**

Die Regionalpolitik soll zur Vermeidung bzw. Gegensteuerung konjunktureller und struktureller Krisen – mit Betriebsschließungen und damit überhöhten Arbeitslosenquoten in bestimmten Regionen – eine ausgewogene Wirtschaftsstruktur erreichen. Sie soll auf eine breite Branchenstreuung und Strukturanpassung hinzielen und auch eine Betriebsgrößenstruktur anstreben, die eine weitestgehende konjunkturelle Sicherheit gewährleistet. Maßnahmen zur Betriebs-erhaltung (Sanierungsmaßnahmen) sind dabei dann als stabilitätsorientierte Maßnahmen zu verstehen, wenn sie als Mittel gedacht sind, den Beschäftigten auf Dauer zu halten.

Bei der Stabilitätspolitik unterscheidet man wiederum zwischen einer „kurzfristigen“ und einer „langfristigen“.

- **Kurzfristige Stabilitätspolitik**

Sie soll vor allem spontan auftretende Krisen am regionalen Arbeitsmarkt durch Firmenzusammenbrüche, Betriebsumstellungen u. dgl. bekämpfen (z. B. Betriebssanierungen nach dem Arbeitsmarkt-Förderungsgesetz, wobei gemäß §§ 27 und 35 „die anderen Gebietskörperschaften“ an Finanzhilfen „angemessen beteiligt sein sollen“).

- **Langfristige Stabilitätspolitik**

Sie strebt eine Reduzierung der konjunkturellen und strukturellen Anfälligkeit der regionalen Standort- und Produktionsstrukturen und die Sicherung einer stabilen Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung an. Dies wird auf zweierlei Weise zu erreichen versucht: durch Maßnahmen zur Optimierung bestehender Gegebenheiten; weiters durch Maßnahmen zur längerfristigen Stabilisierung der bestehenden Verhältnisse und Zustände, vor allem dann, wenn längerfristig ein Rückgang regionaler Wirtschaftsaktivität zu erwarten ist. Das Maßnahmenbündel kann am besten mit den Begriffen der „Erhaltungsinvestitionen“

sowie den Aktivitäten der betriebsbezogenen „Bestandspflege“ beschrieben werden. Im wesentlichen geht es darum, durch Förderungsaktionen zu erreichen, daß bestehende *Klein- und Mittelbetriebe* trotz der offensichtlichen Standortnachteile ihrer Region dennoch neue Investitionen tätigen und damit zur Sicherung der bestehenden Arbeitsplätze beitragen.

Wesentliche Bedeutung innerhalb einer stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik kommt der Sicherung und Erhaltung einer möglichst großen Zahl von kleineren und mittleren Betrieben zu. Nicht nur deshalb, da sie von der Versorgungsseite das Wohlstandsniveau einer Region bestimmen, sondern auch dadurch, daß sie die Voraussetzung für jede die regionale Situation umfassend verbessernde Betriebsansiedlung – durch die direkt oder indirekt angebotenen Vorleistungen heimischer Betriebe – sind.

- *Umweltschutzpolitik*

Zu diesen „klassischen“ wirtschaftspolitischen Maßnahmen treten immer dringender werdende regionale Umweltschutzaufgaben, für die die Länder teils hoheitliche Regelungen zu treffen haben (z. B. Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutz, Abfallrecht, Bauwesen), zum größten Teil aber ebenfalls Förderungsmaßnahmen und finanzielle Leistungen erbringen müssen (z. B. Meßstellennetz, Wald- und Bodenschutzmaßnahmen, Umstellungshilfen für Gewerbe und Industrie, Unterstützung von biologischen Abwasser- und Abfallbeseitigungsanlagen u. v. a.).

- *Versorgungspolitik*

Durch die freie Marktwirtschaft wird häufig die optimale Versorgung der Bevölkerung mit Bedarfsgütern, lebensnotwendigen Leistungen und Infrastruktureinrichtungen nicht gewährleistet. Die Länder haben daher für ihren Raum wichtige versorgungspolitische Aufgaben zu erfüllen, die sie teils mit hoheitlichen Regelungen durchsetzen (z. B. Raumordnungsmaßnahmen, insbesondere auch „Sonderflächenwidmung“, z. B. für Einkaufszentren, Krankenhäuser, Tankstellen usw.); teils durch den systematischen Ausbau von „Zentralorten“ vorantreiben, in denen zentrale Güter und Dienstleistungen angeboten werden; teils durch gezielte wirtschaftliche Förderungsmaßnahmen initiieren; schließlich aber auch durch öffentliche Unternehmen des Landes und der Gemeinden erbringen.

- *Öffentliche Unternehmen der Länder*

Sie haben neben den Versorgungsleistungen in der Regel auch strukturverbessernde infrastrukturell anregende und wachstumsorientierte Wirkungen in der Regionalpolitik<sup>68)</sup>. Die wichtigsten Bereiche öffentlicher Unternehmungen auf Landesebene sind<sup>69)</sup>:

---

68) Vgl. BERKA, ÖGZ 1977, 518 ff.

69) Vgl. SCHMIDJELL 1976, 27.

- *Energieversorgung*
- *Verkehrsunternehmungen*
- *Wohnbau*
- *Infrastrukturbetriebe* (Betriebsansiedlungsgesellschaften, Tierkörperverwertung, Kühlhäuser, Zollfreizone, Parkgaragen, Siedlungs-Wasserbau u. ä.)
- *Fremdenverkehr* (Kongreßzentren, Messegesellschaften, Landesreisebüro usw.)
- *Versicherungs- und Bankenwesen u. a.*

Darüber hinaus sind die Länder oft an Gesellschaften (Genossenschaften, Vereine) anderer Gebietskörperschaften, Selbstverwaltungskörper oder privater Rechtsträger beteiligt und haben daraus Aktien, Gesellschafts- und Genossenschaftsanteile.

Aus diesem – notwendigerweise nur kursorischem – Überblick über die *Regionalpolitik der Länder*<sup>70)</sup> wird deutlich, wie zahlreich und wichtig hier die Mitwirkungsmöglichkeiten der *Landes-Hypothekenbanken* sind. Diese Institute erfüllen nicht nur als „öffentliche Unternehmen der Länder“ selbst wichtige wirtschaftspolitische Ordnungs- und Versorgungsaufgaben des regionalen Geldmarktes; sie könnten auf Grund ihrer Struktur und Aufgabenstellung als „öffentlich-rechtliche Landesbank“ modernen Typs an den meisten regionalpolitischen Maßnahmen und Programmen weit stärker als bisher mitwirken<sup>71)</sup>. Dies soll in den folgenden Hauptstücken noch näher ausgeführt werden.

70) Vgl. dazu ausführlich SCHMIDJELL 1976; SCHMIDJELL/FINK/PLUNGER/MOSER 1983; SMEKAL und GANTNER, in Wille (Hg) 1986, 103 und 135 ff.

71) SCHMIDJELL 1976, 27.

## V. Die Landes-Hypothekenbanken als Instrument der Wirtschaftspolitik der Länder

Die Landes-Hypothekenbanken wurden seinerzeit als öffentlich-rechtliche Anstalten der Länder zur Erfüllung sehr konkreter Aufgaben der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik („*Wohlfahrtspflege*“) gegründet<sup>1)</sup>. Seitdem hat sich ihre Struktur, ihr Geschäftsbereich und ihre Stellung im gesamten Bankwesen drastisch verändert. Der folgende Abschnitt soll untersuchen, ob die Landes-Hypothekenbanken trotz dieser inneren und äußeren Wandlungen auch funktionell – und nicht nur organisatorisch<sup>2)</sup> – nach wie vor als „*Bank des Landes*“ angesprochen werden können.

### 1. Der Wandel des Geschäftsbereiches zur „Universalbank mit Spezialvorteil“

Die Landes-Hypothekenbanken sind als Spezialinstitute für den zinsengünstigen Hypothekar- und Kommunalkredit gegründet worden. Ihre Finanzierung erfolgte fast ausschließlich über die Ausgabe von Pfandbriefen und Kommunalobligationen. Ihre wirtschaftspolitische Aufgabe bestand einerseits in der Beschaffung langfristiger, unkündbarer und zinsengünstiger Kredite für die Landwirtschaft und der dadurch bewirkten Um- und Entschuldung; andererseits in der sorgfältigen Markt- und Kurspflege der von ihnen ausgegebenen Pfand- und Kommunalbriefe. Seit 1970 und verstärkt seit dem KWG ist nun in Österreich der *Trend zur Universalbank* wirksam geworden, den auch der Bund durch Abbau der steuerlichen Begünstigungen, Ausweitung der Befugnisse der Banken, Liberalisierung des Kreditwesens und der Bankgeschäftsführung, entsprechende Handhabung der Bankaufsicht u. ä. stark gefördert hat. Den Landes-Hypothekenbanken blieb also aus rechtlichen und wirtschaftlichen Gründen gar keine andere Wahl, als diese bankwirtschaftliche Entwicklung mitzumachen. Dies hatte zwei Konsequenzen für den Geschäftsbetrieb der Landesbanken:

Einerseits begegneten diese Institute nun auf dem Kapitalmarkt, aber auch im Finanzierungsgeschäft einem enormen Konkurrenzdruck anderer Banken, denen die klassischen „Emissionsinstitute“ Landes-Hypothekenbanken nunmehr rechtlich völlig ungeschützt (Abbau aller steuerlichen und marktordnenden Privilegien durch den Bund) gegenüberstanden. Die Folge war ein drastischer Rückgang des Anteiles am *Emissionsgeschäft* (von 1970 – 1985 von 65% auf ca. 34%), das auch durch die internationale und nationale Zinsenentwicklung und die übermäßige Emissionstätigkeit der „Newcomer“ am Markt schwer beeinträchtigt war<sup>3)</sup>. Dazu kam, daß das klassische *langfristige Kreditgeschäft* mit Gebietskörperschaften durch die ungünstigen Refinanzierungsmöglichkeiten und die Ungleichstellung gegenüber den Bundesemissionen im Hinblick auf zusätzliche Steuerbelastungen (Zinsertragssteuer!) außerordentlich geringe Erträge abwarf (0,1 – 0,3%). Auch aus diesen Gründen

1) Siehe oben II. 1 – 4.

2) Dazu siehe III. 1 – 4.

3) JANAUER, FS Krasensky 1983, 107 ff.

wurde der Druck zu Innovationen im Geschäftsbereich der Landes-Hypothekenbanken immer stärker.

Andererseits bedeutete die Wandlung zur Universalbank, daß die Landesbanken nunmehr nicht nur andere Geschäftsbereiche, sondern auch ganz neue Werbe- und Verkaufspraktiken für ihre „Produkte“ entwickeln mußten, damit sie am Markt neben den bisher außerordentlich bekannten und erfolgreichen Konkurrenten (insbesondere Sparkassen- und Raiffeisensektor, aber auch den verstaatlichten Großbanken) neue Anteile überhaupt erringen konnten. Es mußte dazu ein neues Filialnetz aufgebaut werden (von 1970 – 1983 Steigerung der Geschäftsstellen von 15 auf 84 Plätze), den gezielten Werbekampagnen der Konkurrenz eigene entgegengestellt werden, welche erst ein neues Image des früher doch sehr einseitig bekannten Sektors kreieren mußte. Neue Bevölkerungsschichten mußten angesprochen, neue Dienste angeboten, neue „Produkte“ entwickelt und bekannt gemacht werden<sup>4</sup>).

Im Ergebnis entstand so ein moderner, in den Bankwettbewerb voll als „Universalbank“ integrierter Bankensektor, der sich an alle Bevölkerungsteile und Wirtschaftszweige des Landes wendet und grundsätzlich alle Arten von Bankdiensten anbieten kann. Daneben trachtet dieser Sektor allerdings, die Vorteile der klassischen öffentlich-rechtlichen Hypothekenbank als Spezialbank zu erhalten, die in der langfristigen und möglichst zinsstabilen Finanzierung und in der Ausgabe höchstgesicherter, ertragsreicher und möglichst zinsstabiler Wertpapiere liegen. Die Erhaltung dieser „Spezialvorteile“ ist auch heute – trotz der angeführten Entwicklung zur „Universalbank“ – gewährleistet:

- durch die *Sonder-Rechtslage* – nach wie vor gelten das Pfandbriefgesetz 1927 und die Einführungsvorschriften 1938 als bundesrechtliche Sonderregelung weiter;
- durch die Struktur als *öffentlich-rechtliche Landesbank* – Satzungs- und Organisationshoheit, Aufsicht und Haftung des Landes;
- durch die bewußte *Geschäftspolitik* des Sektors – neben allen notwendigen Innovationen (insbesondere auch neue Wertpapierformen) sollen die klassischen Wertpapier-, Finanzierungs- und Darlehensformen nach wie vor gepflegt werden, weil sie bei entsprechender Betreuung und Besicherung einem bedeutenden Marktbedürfnis entsprechen und gleichzeitig wichtige kredit- und wirtschaftspolitische Ziele erfüllen.

## **2. Der Wandel des Geschäftsgrundsatzes „Gemeinnützigkeit“**

Die Hypothekenanstalten der Länder wurden ursprünglich durchwegs als „*gemeinnützige Institute*“ begründet, die keinen Gewinn erzielen, sondern bestimmte „volkswirtschaftliche Aufgaben“ erfüllen sollten<sup>5</sup>). Aus Anlaß der Gründung der

4) Gute Einblicke in diesen Prozeß und seine Schwierigkeit bietet die Studie von E. BERNDT, Die Hypo-Bank im Vergleich zu den anderen wichtigen Bankorganisationen, 1979.

5) BRAF, Artikel „Banken“, ÖStW Bd. 1, 1905<sup>2</sup>, 392; OTTA, FS Krasensky 1968, 374 und 381 f.

Salzburger Anstalt drückte man die allgemeine Auffassung über die Geschäftsführung der öffentlich-rechtlichen Hypothekenanstalten wie folgt aus:

„Die Hypotheken-Anstalten der Länder sind sämtlich gemeinnützige, nicht auf Gewinn berechnete Anstalten, deren alleiniger Zweck die Beschaffung eines billigen, unkündbaren Realkredites ist. Wenn alle anderen Kreditinstitute in letzter Linie den Interessen der Gläubiger, der Geldanlage dienen, so sind umgekehrt die Landes-Hypotheken-Anstalten der Schuldner wegen geschaffen und die Pfandbriefe nur als Mittel zur Erreichung des Zweckes.“<sup>6)</sup>.

Die Gemeinnützigkeitsmaxime war zwar in der Regel nicht formell in der Satzung verankert; sie kam in der Praxis dadurch zum Ausdruck, daß die Pfandbriefzinsen und der Darlehenssatz gleich hoch waren und nur ein kleiner Regiebeitrag erhoben wurde, auf den – besonders bei kleineren Darlehen – jedoch vielfach verzichtet wurde. Diese Geschäftsgebarung wurde u. a. dadurch ermöglicht, daß die Länder die Bezüge der „Beamten“ der Landes-Hypothekenbanken trugen und auch sonst die Verwaltungskosten der Anstalten außerordentlich gering waren<sup>7)</sup>.

Seit dem bankwirtschaftlichen Ausbau der Landes-Hypothekenbanken und verstärkt seit der zuvor geschilderten Entwicklung zur „Universalbank“ ist die Aufrechterhaltung des Gemeinnützigkeitsprinzips für diese Institute rechtlich und wirtschaftlich nicht mehr möglich. Insbesondere seit der KWG-Novelle 1986 darf keine Bank in der Handhabung der (rechtsformneutralen) bankwirtschaftlichen Sorgfaltspflicht (§ 12 Abs. 1 KWG) auf einen zwar nicht mehr geschäftsspezifischen (d. h. auf jede Sparte des Bankgeschäftes bezogenen) aber doch an der Gesamtertragslage der Bank (§ 12 Abs. 1 KWG) orientierten „volkswirtschaftlich gerechtfertigten ausreichenden Ertrag“ verzichten<sup>8)</sup>.

Ökonomisch gesehen muß mit diesem „Ertrag“ nicht nur das hohe „Haftkapital“ (§ 12 Abs. 2 Z. 1 und 3 KWG) erwirtschaftet werden, sondern auch die enorm gestiegenen Aufwände einer modernen, marktkonformen Universalbank und die gestiegenen Risiken außerhalb des klassischen Deckungsbereiches angesichts eines stark schwankenden Zinsniveaus und eines starken Wettbewerbsdruckes abgedeckt werden. Eine solche Geschäftspolitik kann zwar noch immer auf reine Gewinnmaximierung (und damit verknüpfte Risikosteigerung) verzichten; sie kann aber nicht mehr im Stile der früheren „Hypothekenanstalten“ primär auf möglichste Aufwandsbegrenzung ausgerichtet sein. Sie muß vielmehr im Sinne einer *modernen Unternehmenspolitik* auf die Entdeckung neuer Ertragschancen, das Erkennen neuartiger Risiken, maßgeblicher Veränderungen des Marktes und der Kundenpräferenzen und auf schöpferische Wandlungsfähigkeit im Hinblick auf Unternehmensprodukte und -strukturen gerichtet sein<sup>9)</sup>.

6) Bericht des Landes-Ausschusses des Herzogtumes Salzburg über die Errichtung einer Landes-Hypotheken-Anstalt Nr. 68, L. T. 1907.

7) OTTA, FS Krasensky 1968, 381; SCHLEGEL 1966, 32, 37 f; § 6 des steiermärkischen Landesgesetzes über die Landes-Hypothekenanstalt, LGBl. Nr. 21/1930.

8) EB der RV, 934 d. Blg. Sten. Prot. NR., XVI. GP., unter Hinweis auf VwGH Slg 10491 A/1981.

9) Vgl. dazu das „LEITBILD 1984“ der Tiroler Landes-Hypothekenbank, abgedruckt im Geschäftsbericht 1984.

Die Satzungen tragen diesem notwendigen Wandel der Geschäftsstruktur dadurch Rechnung, daß als neue Geschäftsgrundsätze verankert wurden:

- *kaufmännische Grundsätze*
- *Beachtung volkswirtschaftlicher Gesichtspunkte*
- *Bedachtnahme auf die Interessen des Landes (als Haftungsträger bzw. in Tirol: seiner Bevölkerung und seiner Wirtschaft)*

Diese Ziele stehen rechtlich und wirtschaftlich in einem klaren Rangordnungsverhältnis zueinander:

- a) Primär – und kompromißlos – ist die Geschäftsführung der Bank auf die „kaufmännischen Grundsätze“, d. h. auf die *bankwirtschaftliche Rentabilität* und *Risikobegrenzung* abzustellen. Mit der bundesrechtlich geforderten Sorgfalt „eines ordentlichen und gewissenhaften (Bank-)Geschäftsleiters“ (§ 12 Abs. 1 KWG) sind daher die Aufwands- und Ertragsbedingungen der einzelnen Geschäftsbereiche und Dienstleistungen der Bank und des gesamten Bankbetriebes
- *laufend zu beobachten*
  - auf ihre *selbsttragende Rentabilität* ständig zu überprüfen und
  - die dabei auftretenden *bankwirtschaftlichen Risiken* (Ausfalls-, d. h. Ertrags- oder Vermögensverlust-, Besicherungs-, Wert-, Kurs- oder Preisänderungs-, Liquiditäts-, Großanlagenrisiko u. a.) durch die üblichen bankwirtschaftlichen Methoden der Risikovorbeugung, Risikoerfüllung und Risikoabwälzung angemessen zu begrenzen<sup>10)</sup>.

Im Hinblick auf die heute üblichen *bankbetrieblichen Massenvorgänge* müssen diese unabdingbaren bankwirtschaftlichen Grundsätze des Geschäftsbetriebes durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen des Rechnungs- und Informationswesens und der Begrenzung der inner- und außerbetrieblichen Kriminalität unterstützt werden. Bundes-Bankbetriebsrecht und Bankenaufsicht haben zur Sicherung dieser bankwirtschaftlichen Grundsätze besondere innere und äußere Kontrollmaßnahmen eingeführt; der marktwirtschaftliche Konkurrenzdruck sorgt für laufende Rationalisierung, Innovation und Kostenminimierung des bankwirtschaftlichen Geschäftsbetriebes. Die Hypothekenbanken befanden sich dabei in ihrem Hauptgeschäftsbereich als Emissionsbanken wegen der geringen Ertragsspannen in einer besonders schwierigen Ausgangslage, die sie nur durch rigorose kaufmännische Betriebsführung in Richtung Universalbanken überwinden konnten.

- b) Die Beachtung „*volkswirtschaftlicher Gesichtspunkte*“ bei der Geschäftsführung der Bank geht über die „Berücksichtigung des öffentlichen Interesses“ bei der Leitung einer Aktiengesellschaft (§ 70 Aktiengesetz 1965) hinaus, weil darin die spezifische Verantwortlichkeit einer Geschäftsführung als „öffentlich-rechtliche Bank“ des Landes ausgedrückt wird. Das bedeutet, daß die Landes-Hypothekenbanken als Unternehmensziel auch heute noch die „*Förderung des Geld-*

---

10) 934 d. Blg. Sten. Prot. NR., XVI. GP., 30 f.

*und Kreditverkehrs im Lande*“ – also eine Art öffentliche Aufgabe zu erfüllen haben. Eine, rein auf Gewinnmaximierung („Dividendenpolitik“) und internationalen Geschäftsbetrieb abgestellte Geschäftsführung ist damit ebenso unvereinbar wie eine Risikopolitik, die rein bankwirtschaftlich gesehen vielleicht noch vertretbar wäre.

Die volkswirtschaftliche Ausrichtung der Geschäftsführung bedeutet aber nicht nur diese Schranke des bankwirtschaftlichen Gewinnstrebens, sondern soll vor allem die positiven Funktionen der Landesbank für die Sicherung des regionalen *Kreditmarktes* durch langfristige und zinsstabile Kredite, des *Kapitalmarktes* durch hoch besicherte und ertragreiche (kursgepflegte) Wertpapiere und der *regionalen Wirtschaft* durch ortsnahe, verantwortungsbewußte und qualitativ hochstehende Bankbetreuung sicherstellen. Die volkswirtschaftliche Dimension des Bankbetriebes der Landes-Hypothekenbanken prägt nicht nur die Gesamtorganisation (Geschäftsleitung) des Unternehmens, sondern ist bis in die einzelnen Dienstleistungsbereiche und Geschäftsfälle in Richtung einer gesteigerten Verantwortung für Investitionsentscheidungen, Arbeitsmarkt, Regionalpolitik, Unternehmensstrukturen, Stabilitätspolitik u. a. *wirtschaftspolitischer Zielsetzung des Landes*<sup>11)</sup> wirksam<sup>12)</sup>. Betont sei freilich, daß diese volkswirtschaftlichen Zielsetzungen der bankwirtschaftlichen Sorgfaltspflicht klar untergeordnet werden müssen und die autonome, markt- und ertragsorientierte Unternehmensführung der Bank nicht beeinträchtigen dürfen. Auch eine *öffentliche Unternehmensverantwortung* – wie sie sich in der Bedachtnahme auf volkswirtschaftliche Zielsetzungen ausdrückt – darf die Autonomie der Unternehmensführung als selbständig planende und entscheidende „Bank“ im rechtlichen und wirtschaftlichen Sinne in keiner Weise beeinträchtigen<sup>13)</sup>.

- c) Die Bedachtnahme auf die *Interessen des Landes als Haftungsträger* bedeutet zunächst die – bankwirtschaftlich und bankrechtlich ohnedies selbstverständliche – Verpflichtung zu einer Geschäftsführung, welche die Landeshaftung möglichst nicht in Anspruch nimmt (bankwirtschaftliche Risikobegrenzung, Erwirtschaftung ausreichender Erträge und des Haftkapitals, Liquiditätsvorsorge, interne Kontrollen u. v. a.).

Darüber hinaus soll damit aber auch – in Verbindung mit dem organisatorischen Einfluß des Landes – die öffentlich-rechtliche Struktur der Landesbank funktionell derart zum Ausdruck kommen, daß auf *Landesinteressen der Kredit- und Wirtschaftspolitik* bei der Geschäftsführung Bedacht genommen wird<sup>14)</sup>. Dieser – der bankwirtschaftlichen Unternehmensführung nicht übergeordnete, sondern in sie integrierte – Unternehmenszweck wird durch die Lan-

11) Siehe dazu die Hinweise unter IV. 6.

12) JANAUER, FS Krasensky 1983, 100.

13) PERNTHALER 1986, 343 und 346.

14) JANAUER, FS Krasensky 1983, 100.

desaufsicht (Aufsichtskommissär und Landesregierung) und durch die Bestellung und Verantwortlichkeit der Mitglieder des Aufsichtsrates (außer der Arbeitnehmervertreter) abgesichert. Da die seinerzeitigen direkten Geschäftsführungsbefugnisse der Landesregierung<sup>15)</sup> überall beseitigt wurden, die Weisungsfreiheit der Aufsichtsrats-Mitglieder und die Eigenverantwortlichkeit der Geschäftsführung des Vorstandes ausdrücklich gewährleistet wird, ist die *bankwirtschaftliche Autonomie* der Geschäftsführung trotz Landesaufsicht satzungsmäßig eindeutig abgesichert.

Im übrigen muß sich auch die Funktion der Landesaufsicht – die der öffentlich-rechtlichen „Beherrschung“ des Landesunternehmens (Art. 127 B-VG) entspricht – im Rahmen der bundesrechtlichen Bankbetriebsvorschriften halten, die jedenfalls eine ertragsorientierte bankwirtschaftliche Geschäftsführung und Sorgfaltspflicht (siehe oben) bindend vorschreiben. Darauf ist vor allem im Konfliktfall mit der Geschäfts- und Aufsichtsführung durch autonome, bundesrechtlich (§ 12 KWG) verantwortliche Bankorgane von der Landesregierung (Aufsichtskommissär) Bedacht zu nehmen. Auch die – der AG nachgebildete – neue *innere Organisation* der Landes-Hypothekenbanken bewirkt eine deutliche Verstärkung der Unternehmens-Autonomie, die im Hinblick auf die Wandlung der Bank zur ertragsorientierten Universalbank (siehe oben) und der verschärften Wettbewerbssituation im Bankwesen unabdingbar war<sup>16)</sup>.

So bilden tatsächlich alle drei angeführten Geschäftsgrundsätze der Landes-Hypothekenbanken eine innere funktionelle Einheit, welche die Wandlung zur heutigen dynamischen *Unternehmenskonzeption* der öffentlich-rechtlichen Landesbank begründet und vorangetrieben haben.

### 3. Die heutige Struktur des Geschäftsbereiches

Nach den Satzungen haben die Landes-Hypothekenbanken den „*Geld- und Kreditverkehr im Lande zu fördern*“. Diese öffentliche Aufgabe erfüllen sie heute in der konsequent bankwirtschaftlich ausgerichteten Funktion einer Institutsgruppe, die nach wie vor ihren Schwerpunkt auf langfristigen Finanzierungen auf der Grundlage des Emissionsgeschäftes hat, in dieser Funktion und in den Begleitgeschäften aber starke Wandlungen gegenüber den ursprünglichen Unternehmenszielen aufweist. Dies sei im folgenden an Hand einiger signifikanter Entwicklungslinien aufgezeigt:

So ist etwa im *Passivgeschäft* nach wie vor die Ausgabe von Pfand- und Kommunalbriefen bei weitem dominierend. Auf sie entfielen 1986 115,5 Mrd. von 117 Mrd. S gesamte Emissionen bei einer (zusammengefaßten) Bilanzsumme von ca. 164,5 Mrd. S; demgegenüber betrugen die Gesamteinlagen bei dieser Institutsgruppe nur ca. 27 Mrd. S<sup>17)</sup>. Aber dieses Emissionsgeschäft ist selber sehr viel beweglicher und

15) Vgl. WENGER 1969, 286.

16) JANAUER, FS Krasensky 1983, 102.

17) Vgl. „Jahresrückblick 1986“ des Verbandes der Landes-Hypothekenbanken, BERICHTE UND INFORMATIONEN, Heft XI/XII/86, 51 f.

sensibler geworden, als die seinerzeitigen überaus langfristigen und zinsstabilen Pfand- und Kommunalbriefe. So müssen heute die starken Zinsschwankungen am Kapitalmarkt beachtet und teilweise zinsvariable Papiere ausgegeben werden. Seit 1986 werden abschnittsweise verzinsten nicht fundierte Einmalemissionen (Vario-bonds), aber auch variable Pfand- und Kommunalbriefe auf den Markt gebracht; die Tiroler Landes-Hypothekenbank hat bereits 1985 den „Hypo-Kapital-Bond“ mit großem Erfolg als erste österreichische Bank emittiert (*Geschäftsbericht 1985*). Daneben gibt es heute auch Anteile (Zertifikate) von *Kapitalanlage-Fonds* der Landes-Hypothekenbanken („Hyporent-Investitionsfonds“), die von einer eigenen Hypo-Kapitalanlage-Gesellschaft verwaltet und von den einzelnen Landesbanken ausgegeben werden.

Insgesamt hat diese innovative und gleichzeitig im „klassischen Sinne“ hoch besicherte Emissionstätigkeit zu einem bedeutenden Aufschwung des zeitweise fast zum Erliegen gekommenen Wertpapiergeschäftes bei den Landes-Hypothekenbanken geführt (z. B. Tirol 1985: über 100% Steigerung der Zuwachszahlen bei Wertpapierdepots). Das ist für den regionalen Kreditmarkt deshalb so bedeutsam, weil ja nach den zwingenden rechtlichen Vorschriften für das öffentlich-rechtliche Pfand- und Kommunalbriefgeschäft eine ständige Übereinstimmung zwischen Ausleihungen und Emissionen gegeben sein muß, sodaß nur eine attraktive und erfolgreiche Emissionstätigkeit die Kreditbedürfnisse des regionalen Marktes (Wirtschaft, Bevölkerung, Gebietskörperschaften) erfüllen kann.

Auf der *Aktivseite* dominiert heute der sogenannte „*Kommunalkredit*“, das ist der Kredit an Gebietskörperschaften und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften (von 135 Mrd. S Gesamtausleihungen ca. 85 Mrd. S im Jahre 1986). Hier kommt der Gruppe der Landes-Hypothekenbanken eine führende Stellung im österreichischen Bankwesen zu: Mehr als die Hälfte aller Ausleihungen an die Länder, ungefähr ein Drittel aller Gemeindedarlehen und ca. 30% aller Ausleihungen an Wohn- und Siedlungsgenossenschaften erfolgen durch diese Institutsgruppe<sup>18</sup>). Die große *regionalpolitische Bedeutung des Kommunalkredites*<sup>19</sup>) rechtfertigt ein kurzes Eingehen auf die Art und Weise der Kreditvergabe in diesem Sektor, weil daraus sehr deutlich die spezifisch bankwirtschaftlichen Leistungen der Landes-Hypothekenbanken im Rahmen der öffentlichen Kreditvergabe deutlich werden, die von den Ländern konsequenter als bisher genutzt werden müßten.

Kommunalkredite sind bonitätsmäßig als sehr sichere Ausleihungen zu beurteilen, da die Kreditnehmer über gesicherte Einkünfte aus ihrer Steuerhoheit verfügen bzw. in ihrer Finanzgebarung der staatlichen Aufsicht unterliegen (diese Sicherheit wird beim Hypothekendarlehen durch die Liegenschaft als Pfandobjekt ersetzt).

18) JANAUER, FS Krasensky 1983, 114 ff; BERICHTE UND INFORMATIONEN, Heft XI/XII/86, 51.

19) Vgl. dazu die Hinweise bei PERNTHALER 1975, 320 ff.

Dennoch ist von den Kreditinstituten auch bei der Gewährung von Darlehen an Körperschaften öffentlichen Rechts auf die Grundsätze der Sicherheit, Einbringlichkeit und Risikostreuung sowie auf die Struktur ihrer Fremdmittel Bedacht zu nehmen<sup>20)</sup>.

Folglich muß den Kreditwünschen der öffentlichen Hand mit den gleichen Geschäftsgrundsätzen bei der Darlehensvergabe begegnet werden, wie es im Fall der Vergabe von Hypothekendarlehen an Personen des Privatrechts geschieht – das Kreditunternehmen muß prüfen, ob die Vergabe des beantragten Kredits kreditwirtschaftlich zu vertreten ist. Zu beurteilen sind die *Kreditfähigkeit*, die *Kreditwürdigkeit* und die *finanzielle Leistungsfähigkeit* des Kreditnehmers. Bei Überprüfung der *Kreditfähigkeit* der öffentlich-rechtlichen Körperschaft sind die jeweils für sie geltenden speziellen gesetzlichen Bestimmungen und Satzungen heranzuziehen und in Hinblick auf Vertretungsbefugnisse, Haftung etc. zu untersuchen. Hier ergibt sich kaum ein Unterschied zur Beurteilung der Kreditfähigkeit einer juristischen Person des Privatrechts.

Die *Kreditwürdigkeit* wird in die persönliche und wirtschaftliche Kreditwürdigkeit unterteilt.

Erstere kommt nur bei natürlichen Personen als Kreditnehmer zum Tragen (Merkmale wie Charakter, persönliche Qualifikation, unternehmerische Fähigkeiten, ...), eventuell noch bei den Vertretern einer juristischen Person des Privatrechts. Bei Körperschaften des öffentlichen Rechts kann man sich jedoch auf die wirtschaftliche Komponente beschränken. Diese geht Hand in Hand mit der *Leistungsfähigkeit*, welche auf die Kredithöhe Auswirkungen haben sollte.

Die österreichischen Landes-Hypothekenbanken und der Hauptverband der Sparkassen führen gemeinsam mit dem österreichischen Gemeinde- und dem österreichischen Städtebund regelmäßige Erhebungen bezüglich des kommunalen Finanzbedarfs und der Verschuldung durch, um hier Anhaltspunkte zu haben.

Außerdem muß man erwähnen, daß die Kreditaufnahmen durch die Aufsichtsbehörden der öffentlich-rechtlichen Körperschaften genehmigt werden müssen<sup>21)</sup>. Doch auf diese Genehmigung kann sich der Kreditgeber nicht allein verlassen, da die Aufsicht umfassendere Ziele als das des Gläubigerschutzes verfolgt.

Hinzu kommt noch, daß der Rechnungshof als Kontrollorgan nur für Gemeinden mit mindestens 20.000 Einwohnern zuständig ist (Art. 127a B-VG). Hier gilt als Richtschnur für die „erlaubte“ Verschuldung, daß die Annuitäten etwa 10% der laufenden Steuereinnahmen nicht überschreiten sollen.

Folglich bleibt es letztlich Aufgabe der Kreditunternehmungen, die Kreditanträge zu prüfen, wobei es nötig ist, sich die Rechnungsabschlüsse der letzten Jahre vorle-

---

20) Ehemals § 15 Abs. 1 KWG; jetzt allgemeiner § 12 Abs. 1 KWG; vgl. dazu EB der RV, 934 d. Blg., XVI. GP., 30.

21) NEUHOFFER 1972, 361.

gen zu lassen, ebenso wie aktuelle Schuldenübersichten, zwischenzeitlich beschlossene Gebührenordnungen, den Finanzierungsplan eventueller Großinvestitionen etc.

Auch sind die wirtschaftlichen Entwicklungschancen zu prüfen, Vergleiche mit Körperschaften ähnlicher Größe, Aufgaben und wirtschaftlicher Struktur zu ziehen und darüber hinaus ist beratend auf die Finanzierung von Gemeindevorhaben einzuwirken.

Schließlich können auch noch zusätzliche Sicherungen, wie die Abtretung von Ertragsanteilen, Wassergebühren, Pachtzins, Einnahmen aus Unternehmungen usw. vereinbart werden<sup>22)</sup>.

Der zweite wichtige Darlehensbereich ist nach wie vor das *Hypothekendarlehen*, wobei die langfristigen Kredite – entsprechend der langfristigen Refinanzierung durch Pfandbriefe – noch immer dominieren<sup>23)</sup> und durch neue Kreditformen (z. B. mit geringer Anfangsbelastung) noch attraktiver gestaltet werden konnten. Auch die kurzfristigen Ausleihungen haben durch die Schaffung neuer Kreditformen (zeitliche Zinsgarantien u. a.) bereits einen bedeutenden Anteil am Gesamtvolumen erreicht<sup>24)</sup>. Kredit- und wirtschaftspolitisch bedeutsam ist, daß weitaus die größte Anzahl (über 90%) aller Kredite auf *Klein- und Mittelkredite* (bis 1 Mio. S) entfallen und rund  $\frac{2}{3}$  aller Kredite eine Laufzeit von mehr als fünf Jahren (zwischen 10 und 20 Jahre) haben<sup>25)</sup>. Die wichtigsten Finanzierungsbereiche der Landes-Hypothekenbanken (außer Kommunalkredite) sind:

- *Wohnbaufinanzierung* – hier werden sowohl der gemeinnützige als auch der private Wohnbau (Wohnungsverbesserung) zu einem bedeutenden Anteil finanziert, wobei die Landes-Hypothekenbanken infolge ihrer Stellung im subventionierten Kredit (Wohnbauförderung, Wohnungsverbesserung u. a.) einen Vorsprung an Erfahrung und effizienter Abwicklung haben. Die aufwendigen Bundesförderungen auf diesem Gebiet („Sonderwohnbauprogramm“, „Althausmiliarde“ u. a.) hätten über die Landes-Hypothekenbanken weit kostengünstiger durchgeführt werden können.
- *Fremdenverkehr* – hier werden zwar eine Fülle öffentlich subventionierter Kredite über verschiedene Banksektoren abgewickelt; aber auch die Landes-Hypothekenbanken haben einen – für ihren Geschäftsbereich bei ca. 8% liegenden – Anteil an Krediten in diesem Wirtschaftsbereich. Zu beachten ist, daß viele für den Fremdenverkehr wirksame Investitionen auch über Kommunaldarlehen finanziert werden.

22) PERNTHALER 1975, 325.

23) JANAUER, FS Krasensky 1983, 112 f.

24) Z. B. TIROL 1987: 4,9 Mrd. S kurzfristig zu 14,1 Mrd. S langfristig; vgl. Presseinformation vom 8. 1. 1988.

25) BERICHT E UND INFORMATIONEN, Heft XI/XII/86, 52; JANAUER, FS Krasensky 1983, 113 f.

- *Private Haushalte* – sie sind vor allem von der Zahl der Kreditfälle her relevant (rund die Hälfte aller bestehenden Kredite), wobei auch hier eher langfristige Ausleihungen dominieren.
- *Land- und Forstwirtschaft* – dieser früher zentrale Geschäftsbereich ist zwar gegenüber anderen zurückgefallen; die meisten Landes-Hypothekenbanken behaupten aber neben der starken Konkurrenz (vor allem des Raiffeisen-Sektors) noch immer einen bedeutenden Anteil (ca. 11%) an den (meist subventionierten) Finanzierungen<sup>26)</sup>.

In Tirol ist dieser Anteil allerdings wegen der immer mehr ausgedehnten Bankgeschäfte des „Landeskulturfonds“ – dessen Personalkosten das Land trägt und der alle Steuervorteile eines öffentlich-rechtlichen Fonds (ohne Rechtspersönlichkeit) genießt – beinahe auf Null gesunken.

Zusammenfassend läßt sich also festhalten, daß der Geschäftsbereich der Landes-Hypothekenbanken trotz aller Strukturwandlung zum modernen bankwirtschaftlich geführten Unternehmen noch sehr typische Aufgabenstellungen der *Wirtschafts- und Regionalpolitik der Länder* unterstützt. Dies gilt nicht nur für den großen Bereich des Kommunalkredites – wo unmittelbar öffentliche Investitionen finanziert werden –, sondern auch für die meisten anderen Bereiche, wo die wichtigste Funktion in der Sicherung einer möglichst zinsstabilen Finanzierung der regionalen Wirtschaftsbetriebe und privaten Haushalte und in der risikoarmen Vermögensbildung und der damit bewirkten Kapitalbildung im Lande besteht. Dies ist – unter den gewandelten Unternehmens-, Wirtschafts- und Gesellschaftsbedingungen – genau jene „*kreditpolitische Wohlfahrtswirkung*“, welche den seinerzeitigen Hypotheken-Anstalten der Länder als *öffentlicher Auftrag* der Geschäftsführung bei ihrer Gründung übertragen wurde.

---

26) JANAUER, FS Krasensky 1983, 117.

## VI. Möglichkeiten des Ausbaues der Funktionen einer „Landesbank“

Schon bisher wurde an den entsprechenden Stellen der Untersuchung auf die wichtige Rolle der Landes-Hypothekenbanken bei den verschiedenen Formen und Aufgabenstellungen der Wirtschafts- und Regionalpolitik der Länder hingewiesen. Im folgenden Hauptstück sollen diese Ansätze zu einem ausbaufähigen „System der Landesfunktionen“ dieser öffentlich-rechtlichen Bankinstitute der Länder zusammengefaßt werden.

### 1. Mitwirkung an Förderungsaktionen des Landes

Ausschließlich (Tirol, Vorarlberg) oder überwiegend (Salzburg) durch die Landes-Hypothekenbanken werden derzeit die Darlehen nach dem *Wohnbauförderungs-gesetz 1984* und im Rahmen der *Landes-Wohnbauförderungsfonds* verwaltet. In Salzburg werden auch Landesdarlehen im Kanal- und Wasserbau nur durch die Landes-Hypothekenbanken vergeben. Die Bewilligung und Auszahlungsermächtigung erfolgt im Sinne des WFG 1984 und der Durchführungsverordnungen ausschließlich durch das Land (Privatwirtschaftsverwaltung), während die übrige Verwaltung der Kredite durch die Bank geschieht. Da es sich hier um einen besonders typischen Bereich von Funktionen der Landesbank als „*Verwaltungshelfer*“<sup>1)</sup> handelt, seien die wichtigsten Vorgänge kurz geschildert:

Im Rahmen der Wohnbauförderung werden von der Hypothekenbank

- die Schuld- und Pfandbestellungsurkunden erstellt,
- deren grundbücherliche Eintragung durchgeführt,
- die ordnungsgemäße Sicherstellung sowie Versicherung der Darlehen überprüft, insbesondere Feuerversicherungspolizzen vinkuliert,
- Pfandvorränge gewährt,
- die Darlehen nach Auftragserteilung des Landes ausbezahlt,
- das Darlehenskonto geführt,
- die Rückzahlung der Darlehen überwacht,
- bei Säumigkeit die Mahnung durchgeführt, allenfalls notwendige Klagen und Exekutionen geführt bzw. die Zwangsverwaltung eingeleitet sowie
- die Pfandrechte nach Tilgung im Grundbuch gelöscht,
- über sämtliche Vorgänge der Darlehensverwaltung die Buchhaltung geführt und der Landesregierung jeweils zum Jahresabschluß die von ihr geforderten Nachweise vorgelegt.

Zur Abgeltung dieser Dienstleistungen erhält die Landes-Hypothekenbank eine pauschale Aufwandsentschädigung, die vom Land getragen wird. Die Bank verzichtet dafür auf die banküblichen Kontoführungsgebühren bei den Konten „Landesregierung – Wohnbauförderung“.

---

1) IV. 3. f.

Bei den übrigen Förderungen des Landes – insbesondere den zahlreichen Wirtschaftsförderungen<sup>2)</sup> – gilt im allgemeinen das „Hausbank“-Prinzip: Der Förderungswerber bringt das Förderungsansuchen über seine „Hausbank“ ein, mit der er in ständiger Bankverbindung steht und die daher das Projekt auch bankmäßig befürwortet und betreut. Die Hypothekenbanken sind insofern nur gleichberechtigt mit anderen Banken in die Förderungsaktionen als „Hausbank“ eingeschaltet.

Eine Ausnahme bildet für Vorarlberg lediglich die „Garantiegemeinschaft“ des Landes (gemeinsam mit der Handelskammer), deren Kredite (teilweise) aus Kommunalschuldverschreibungen der Hypothekenbanken refinanziert und daher ausschließlich über die Landes-Hypothekenbanken abgewickelt werden. In Salzburg werden außer der Wohnbauförderung folgende Kreditaktionen ausschließlich durch die Landes-Hypothekenbank abgewickelt:

- Kanal- und Wasserbauaktion
- Kleingewerbedarlehen
- Hausstandsgründungsdarlehen
- Sozialhilfekredite
- Ärzte/Erstordination in Salzburg (keine Neuvergaben mehr).

Es würde sich empfehlen, bei den zahlreichen Förderungen des Landes die Dienste der Landes-Hypothekenbanken stärker als bisher in Anspruch zu nehmen. Zwar sollte am Prinzip der „Hausbank“ festgehalten werden; die „Landesbank“ könnte aber an der Verwaltung der verschiedenen Förderungsfonds und Förderungsgesellschaften mitwirken, deren Zahlungsverkehr und Buchhaltung übernehmen und deren Finanzierungen (längerfristig) planen bzw. teilweise übernehmen.

Auch gemeinsame Förderungsträger (z. B. Investitionsfonds) könnten – im Rahmen des typischen Geschäftsbereiches der Hypothekenbanken und unter Wahrung ihrer besonderen Sicherungsvorschriften (siehe oben) – eingerichtet werden.

Eine derartige *Konzentration der bankmäßigen Verwaltung der Förderungsmittel* brächte für das Land bedeutende Vorteile, weil die Landesbank eine entsprechend dimensionierte Zahlungsverkehrs- und Kreditverwaltungsorganisation nach den Verwaltungsbedürfnissen des Landes aufbauen und weit kostengünstiger zur Verfügung stellen könnte (z. B. Rechen- und EDV-Service, Abwicklungs- und Betreibungsorganisation, Buchhaltung, Information, Frühwarnung und Kontrollen u. ä.). Die Effizienz der Förderungsverwaltung, die längerfristige und flexiblere, aber auch überschaubare Finanzierungsdisposition wären damit für das Land weit besser gewährleistet als im gegenwärtigen „Subventionsdschungel“<sup>3)</sup>.

---

2) Zwischen 11 – 14 verschiedene „Aktionen“ vgl. SCHMIDJELL/FINK/PLUNGER/MOSER 1983, 58 ff.

3) Zur Forderung nach *Reform* und *Entflechtung* der Förderungsverwaltung vgl. die Hinweise bei PERNTHALER 1984, 261 ff.

## 2. Zahlungsverkehr des Landes

Ähnlich wie die *Postsparkasse* im wesentlichen den Zahlungsverkehr des Bundes abwickelt und dadurch bedeutende Finanzmittel akkumuliert, die dem Bund als (vorübergehende) Kassenstärkung zur Verfügung gestellt werden, könnten auch die Landes-Hypothekenbanken grundsätzlich zur Abwicklung des gesamten bankmäßigen Zahlungsverkehrs mit Landesmitteln und für Dienststellen des Landes (seiner öffentlichen Unternehmen) eingesetzt werden. So bestehen etwa in Vorarlberg gegenwärtig folgende „*Landeskonten*“ im weiteren Sinne:

WFG-Verrechnungskonto  
Land Vorarlberg WFG 1968  
Amt der Vorarlberger Landesregierung (AZ)  
Amt der Vorarlberger Landesregierung  
Personalrestaurant Landhaus  
Agrarbezirksbehörde  
Agrarbezirksbehörde Grundverkehrskommission  
Umweltschutzanstalt  
Landeswasserbauamt  
Landesarchiv  
Landesbildstelle  
Dokumentationsstelle  
Pädagogisches Institut Vorarlberg  
Valduna  
Landeskrankenhaus Valduna  
Landesjugendheim Feldkirch  
Landeskrankenhaus Handkase  
Krankenhausbetriebsgesellschaft  
Landeskonservatorium für Vorarlberg

Je mehr der Zahlungsverkehr bei der Landes-Hypothekenbank konzentriert wird, desto größere Möglichkeiten der Rationalisierung und Optimierung der Ablauforganisation nach den Intentionen der jeweiligen Landesstelle und der Landesbuchhaltung ergeben sich. Den Vorteilen für die Landesbank (Mittelzufluß, Dispositionsfreiheit, erleichterte Fristentransformation u. ä.) stehen ebensolche Vorteile der Haushaltsführung und Finanzgebarung des Landes gegenüber. Im wesentlichen handelt es sich dabei um

- *Liquiditätsvorteile*
- *Kostensparnisse* (Kontoführungsgebühren)
- *Zinsgewinne* und
- *Verwaltungsentlastungen* durch diverse Dienstleistungen der Bank.

Wenngleich manche dieser Vorteile auch bei anderen Banken gegeben sein mögen, sollten die Zahlungsvorgänge bei der „Landesbank“ konzentriert werden, um – bei gleichem Aufwand – gleichzeitig ihre besondere volkswirtschaftlich-regionalpolitische Bedeutung für das Land zu fördern und ihre nicht auf Gewinn gerichtete Ertragslage zu stützen. Bei entsprechender Konzentration dürften sich sodann die

angeführten Rationalisierungseffekte auch im freien Bankwettbewerb als Kostenvorteil der „Landesbank“ auswirken.

### **3. Mitwirkung an öffentlichen Unternehmungen und Finanzierungsgesellschaften des Landes**

Die Länder führen aus versorgungspolitischen und infrastrukturellen Gründen eine Reihe öffentlicher Unternehmen und Anstalten, an anderen halten sie Beteiligungen (Aktien-, Gesellschafts- oder Genossenschaftsanteile). Gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften oder Körperschaften öffentlichen Rechts (Kammern) betreiben die Länder darüber hinaus Finanzierungs- und Verwaltungsgesellschaften zur Errichtung öffentlicher Bauten, Straßen, Verkehrseinrichtungen u. a.<sup>4)</sup>.

Diese Unternehmen und Finanzierungsgesellschaften haben in ihrem Betrieb oft einen bedeutenden *Kredit- und Finanzierungsbedarf*, der entweder durch Landesmittel oder am Kapitalmarkt erfüllt werden muß. Die Landes-Hypothekenbanken bieten sich auf Grund ihres hohen bankwirtschaftlichen Sachverstandes und ihrer Erfahrung in allen einschlägigen Geschäftsbereichen als Beratungs- und Kontrollorgane, möglicherweise auch zur Geschäftsführung (besonders bei Finanzierungs- und Vermögensverwaltungsgesellschaften) geradezu an. Dabei kommt den Landesbanken nicht nur ihre besondere Erfahrung bei der bankwirtschaftlichen Risikobegrenzung, sondern heute auch die Unternehmensführung als moderne Universalbank zugute. Es sollte daher zur Regel gemacht werden, daß

- *öffentliche Unternehmen des Landes* die Landes-Hypothekenbank überhaupt oder zumindest für öffentliche oder öffentlich subventionierte Finanzierungen als „Hausbank“ benützen;
- keine *neuen Unternehmungen* oder *Finanzierungsgesellschaften* ohne Beratung der „Landesbank“ errichtet werden;
- *Unternehmens(Gesellschafts)beteiligungen* nur unter Mitwirkung der Landesbank erworben, verwaltet oder veräußert werden;
- bei Finanzierungs- und Vermögensverwaltungsgesellschaften eine mögliche *Geschäftsführung durch die Landesbank* geprüft wird.

### **4. Institutionalisierung der Zusammenarbeit**

Erwägt man eine verstärkte Kooperation zwischen der Wirtschaftsverwaltung des Landes und der Landes-Hypothekenbank als „Landesbank“, insbesondere in den bisher angeführten Bereichen der Unternehmensführung, Finanzgesellschaften und der öffentlichen Förderungen, so sollten die bisher überwiegend informellen und persönlichen Kontakte stärker institutionalisiert werden. Folgende Möglichkeiten sollten geprüft werden:

---

4) Siehe oben IV. 3. d und e sowie SCHMIDJELL 1976, 27 ff.

- *formalisierte Begutachtungsverfahren* – für bestimmte finanz- und kreditpolitische Entscheidungen des Landes und der Landesgesellschaften bzw. Landesunternehmen
- *gemeinsam erarbeitete Richtlinien* – für öffentliche Förderungen, Finanzierungen (insbesondere auch an Gemeinden), Ausschreibungen u. ä.
- *kreditpolitischer Beirat* – zur ständigen Beratung der Landesregierung und anderer Landesstellen in allen Finanzierungsfragen, die nicht von speziellen Beiräten (z. B. Förderungsbeiräten, Raumordnungsbeirat u. a.) behandelt wurden
- *gemeinsame Investitionsfonds* – zur rationellen bankwirtschaftlichen Mittelverwaltung und Kreditvergabe z. B. für Umweltschutzvorhaben, Infrastrukturleistungen, Siedlungswesen, Wirtschaftsförderungen u. a.
- *regelmäßige gemeinsame Beratungen* – zwischen Bank und jeweils betroffenen Landesorganen über allgemeine und besondere Fragen der Kreditpolitik, Regionalpolitik, Finanzierungsvorhaben u. a.

Bei allen diesen Institutionen der kreditpolitischen Beratung wäre auch eine Beiziehung von *Vertretern der Sozialpartner* (vgl. § 12 PSK-Gesetz) zu empfehlen.

##### **5. Die Landes-Hypothekenbank als „Hausbank der Landesverwaltung“**

Die Landes-Hypothekenbanken gewähren bereits jetzt den Landesbediensteten (Amt der Landesregierung, verschiedenen Landesstellen und Landesunternehmen) *Sonderkonditionen*, insbesondere in folgenden Bereichen:

- *Gehalttekonto* – vorzeitige Auszahlung, günstigere Buchungsgebühren, Überziehungsmöglichkeit u. a.
- *Spareinlagen* – günstige Verzinsung
- *Wertpapiere der Bank* – Sonderbonus beim Kauf
- *Fremdwährungen* – günstigerer Wechselkurs, weniger Spesen
- *Kredite* – größere Kredithöhe, weniger Besicherung, keine Bearbeitungsgebühr oder Abschlußspesen, geringere Zinsen, lange Laufzeiten, Kombinationsmöglichkeit mit Bezugsvorschuß bzw. zinsenlosen Landesdarlehen.

Daneben bestünden Möglichkeiten des Ausbaues der Funktion als „Hausbank“, insbesondere in den Bereichen

- *der Auftragsvergabe* – bei öffentlichen Aufträgen könnte die Landes-Hypothekenbank in die Finanzierung und Zahlungsabwicklung, in die begleitende und abschließende Kontrolle, in die Ausarbeitung von Richtlinien und Begutachtung der Bonität der Anbieter u. v. a. als bankwirtschaftlicher Experte eingeschaltet werden;
- *der Vor- und Mitfinanzierung von Bundesprojekten* – in den einschlägigen Finanzierungsverhandlungen und Finanzierungs(Leasing)verträgen müßte

jedenfalls eine finanz- und kreditpolitische Begutachtung, allenfalls auch eine Beteiligung der Landesbank vorgesehen werden;

- *der Kredite (Darlehen) und Anlagen des Landes* – die „Landesbank“ sollte im bankwirtschaftlichen Wettbewerb jedenfalls bei gleichen Konditionen bevorzugt herangezogen werden, darüber hinaus in diesen Angelegenheiten jedenfalls beratend mitwirken.

## **6. Landesbank und Landespolitik**

Infolge der ungünstigen Kompetenzverteilung sind die Länder gezwungen, zur Durchführung ihrer wichtigsten regional- und wirtschaftspolitischen Ordnungs- und Leistungsaufgaben in den Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung auszuweichen<sup>5)</sup>. Dazu kommt eine Finanzverfassung und ein Finanzausgleichssystem, das den Ländern wenig eigene Abgaben, dafür Abgabenerträge und Transfers (Finanzzuweisungen und Zuschüsse, Kostenverschiebungen) zubilligt und sie zugleich im großen Stil zur Vor- und Mitfinanzierung von fremden Verwaltungsaufgaben – wiederum in privatwirtschaftlichen Formen – heranzieht<sup>6)</sup>. Aus dieser Situation folgt, daß der privatrechtlichen („privatwirtschaftlichen“) Aufgabenerfüllung und Mittelgebarung im Rahmen der Landesverwaltung ein ungewöhnlich hoher Anteil zukommt. Da es sich hierbei durchwegs um Vorgänge handelt, die trotz der „öffentlichen Zielsetzung“ und politischen Entscheidungsbereiche zum größten Teil *bankwirtschaftlich finanziert und verwaltet* werden müssen, ergibt sich für eine „Landesbank“ ein breites Feld der Mitwirkung und Beratung – insbesondere auch im Verhältnis zu anderen Gebietskörperschaften (Bund, Gemeinden).

Dazu kommt, daß die Landes-Hypothekenbank im Rahmen ihrer Geschäftsvorgänge satzungsmäßig die „Interessen des Landes“ zu wahren hat, was – unter Wahrung kaufmännischer Grundsätze – zu einer Berücksichtigung gewisser *politischer Grundsatzentscheidungen* des Landes führen kann. Als Beispiel sei etwa an die Ausländer-Grundverkehrspolitik des Landes im Verhältnis zu Kreditvergaben oder an die Berücksichtigung raumordnungspolitischer Planungen des Landes bei Investitionsvorhaben u. ä. erinnert<sup>7)</sup>. Selbst eine Mitwirkung an antizyklischen *konjunkturpolitischen Maßnahmen* oder eine Milderung von unerwünschten Konjunktureinflüssen im regionalen Bereich scheint in begrenztem Maße durch die Landes-Hypothekenbanken durchaus möglich. Auch eine notwendige regionale Anpassung oder landespolitisch erwünschte Modifizierung zentraler *kreditpolitischer Lenkungsmaßnahmen* ist im Landesinteresse bereits mehrfach durchgeführt worden (z. B. Bevorzugung der Wohnbau- und Gemeindefinanzierung, der Landswirtschaft u. a. in der Zeit der strengen Kreditrestriktionen von 1977–1980

5) Siehe oben IV. 3. und 4.

6) IV. 5.

7) BERKA, ÖGZ 1977, 518 ff und 551 ff.

trotz der Möglichkeit, anderweitig günstigere Verzinsung zu erzielen). Über diese – wegen der bankwirtschaftlichen Notwendigkeiten der Unternehmensführung<sup>8)</sup> nur begrenzt durchführbare – Berücksichtigung der Landespolitik in der Geschäftsführung hinaus scheint es aber möglich, bei einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Landesregierung und Landesbank<sup>9)</sup> noch einen weiteren spezifisch *öffentlich-rechtlichen Wirkungsbereich* der Landes-Hypothekenbanken zu entwickeln, der in ihrem organisatorischen und funktionellen Naheverhältnis zum Land begründet wäre.

So wie die *Postsparkasse* als die Bank des Bundes ganz allgemein an der *Verwaltung der Staatsschuld* mitzuwirken hat<sup>10)</sup>, sollte auch der Landesgesetzgeber im Rahmen seines finanzverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsreiches (§ 14 Abs. 2 F-VG) einen ähnlichen (Mit-)Wirkungsbereich der Landes-Hypothekenbanken für die *Schuldverwaltung der Länder und Gemeinden* festlegen. In Analogie zur angeführten bundesgesetzlichen Vorschrift<sup>11)</sup> wären etwa folgende Mitwirkungsaufgaben der „Landesbank“ im Rahmen der Kreditpolitik der Länder (Gemeinden) vorzusehen:

- Empfehlungen zur Aufnahme und Umwandlung von *Finanzschulden des Landes* und zwar hinsichtlich der Schuldform, der Laufzeit und der sonstigen Bedingungen der jeweils vorzunehmenden Kreditoperation
- *Markt- und Kurspflege* für die Schuldverschreibungen des Landes (Gemeinden)
- Sorgfältige *Beobachtung des Geld- und Kapitalmarktes* zur Durchführung dieser Beratungsaufgaben
- Vorbereitung von Kreditoperationen des Landes (Gemeinden) insbesondere Konversionen und Prologationen
- *Teilnahme* an solchen Kreditoperationen im Rahmen des Wirkungsbereiches und der bankwirtschaftlichen Möglichkeiten der Landes-Hypothekenbank
- *Übernahme, Ankauf und Vertrieb* von Schuldverschreibungen und anderen Wertpapieren des Landes, Landesanleihen und vom Land garantierter Anleihen (insbesondere auch der Gemeinden)
- Beratung der Länder bei der *Finanzaufsicht über die Gemeinden*, insbesondere bei der Genehmigung von Anleihen, Darlehen und Geschäftskrediten
- Beratung der Länder (Gemeinden) bei der *mittelfristigen Finanzplanung*, insbesondere im Hinblick auf die öffentlichen Kredite und die öffentliche Verschuldung des Landes und der Gemeinden
- Verfassung eines jährlichen „*Finanzschuldenberichtes*“ über die öffentliche Verschuldung im Land sowie die Entwicklung des Geld- und Kapitalmarktes an die Landesregierung und den Landtag zur Unterstützung ihrer finanz- und budgetpolitischen Maßnahmen.

8) Siehe oben V. 2.

9) VI. 4.

10) § 5 Z. 3 PSK-Gesetz; FREMUTH 1974, 16.

11) Vgl. dazu FREMUTH 1974, 16; BRÜNNER/PAUGER, Quartalshefte 1980, 64 ff.

Bei der Organisation einer derartigen kreditpolitischen Beratungsfunktion der Landes-Hypothekenbanken müßte an die oben angeführten Vorschläge über die „Institutionalisierung der Zusammenarbeit“ angeknüpft werden. Im besonderen sollte ein gemeinsamer „*Landesschuldenausschuß*“ nach dem Muster des § 12 PSK-Gesetz geschaffen werden, dem Vertreter der Landesregierung, der Sozialpartner und des Vorstandes der Landes-Hypothekenbank angehören sollten.

Der Klarheit halber sei festgehalten, daß die Kredit- und Bankaufsicht des Bundes von dieser rein landespolitischen – in den Kompetenzen der Länder begründeten (und in ihnen beschränkten) – Finanz- und Kreditberatung durch die Landes-Hypothekenbanken nicht berührt würde. Allerdings könnte aus praktischen Gründen die hier notwendige Kooperation mit dem Bund durch die Mitwirkung eines Vertreters des Bundesministeriums für Finanzen institutionalisiert werden.

### **7. Die Qualität „Landesbank“ als Leitbild der Unternehmenspolitik**

Die hier beschriebenen Möglichkeiten des Ausbaues der Funktionen der Landes-Hypothekenbanken als „Landesbank“ sollten nicht nur von außen an diese Institute herangetragen werden, sondern auch die autonome Unternehmenspolitik dieser Institute prägen. Vorbildhaft könnte in dieser Hinsicht das „*Leitbild*“ der Tiroler Landes-Hypothekenbank sein<sup>12)</sup>.

In diesem Leitbild werden zunächst die besonderen Beziehungen des Landes zur Bank wie folgt beschrieben:

- Das Land Tirol hat die Bank gegründet und gibt der Bank die Satzung
- Das Land Tirol bestellt die Organe der Bank
- Das Land Tirol hat die Aufsicht über die Bank
- Das Land Tirol haftet für die Verbindlichkeiten der Bank
- Das Land Tirol bedient sich in erster Linie der Bank, um seine Anlage- und Kreditbedürfnisse zu befriedigen.

Sodann wird daraus die zutreffende politische Konsequenz gezogen:

Als Bank des Landes ist die Hypo-Bank ein wesentlicher Teil der föderalistischen Struktur unseres Bundesstaates. Die *Erhaltung der Selbständigkeit und der vollen Entscheidungsfreiheit der Hypo-Bank liegt daher auch im vorrangigen Interesse des Landes*<sup>13)</sup>.

Zur Qualität der Bank als „öffentlich-rechtliches Kreditinstitut“ wird festgehalten:

Die Hypo-Bank ist ein öffentlich-rechtliches Kreditinstitut und hat nach ihrer Satzung den Geld- und Kreditverkehr im Land Tirol zu fördern. Die Geschäfte der Bank werden unter Bedachtnahme auf die Interessen des Landes als Haftungsträger und unter Beachtung volkswirtschaftlicher Gesichtspunkte nach kaufmännischen Grundsätzen geführt. Als Landesbank ist die Hypo-Bank zur Führung des Wappens des Landes Tirol berechtigt.

12) Veröffentlicht im Geschäftsbericht 1984; von der Tiroler Landesregierung mit Beschluß vom 12. 3. 1985 zustimmend zur Kenntnis genommen.

13) Vgl. dazu auch die in I. zitierte Stellungnahme der politischen Landes-Finanzreferenten.

Die nunmehr auch in der Satzung (§ 2) festgehaltene Ausrichtung der Geschäftstätigkeit auf „*die Bevölkerung und die Wirtschaft des Landes Tirol*“ wird durch folgende Leitlinie der Unternehmenspolitik umschrieben:

Als Bank des Landes bietet die Hypo-Bank ihre Dienste im ganzen Bundesland Tirol und damit in jedem Bezirk an. Die Entfaltung von Tätigkeiten über die Grenzen des Landes hinaus findet nur so weit statt, als dies im Interesse des Landes, im Interesse einheimischer Kunden oder aus wichtigen geschäftspolitischen Interessen erforderlich ist. Als Bank für alle Tiroler bietet die Hypo-Bank ihre Dienste allen Schichten der Bevölkerung und allen Wirtschaftszweigen im Lande an.

Diese Teile des Unternehmensleitbildes – die gegebenenfalls noch um die kreditpolitische Beratungs- und Mitwirkungsfunktionen erweitert werden könnten – sollten dazu dienen, daß die Bank in allen ihren Geschäftsbeziehungen das Bild („*Image*“), die „Marke“, den besonderen Unternehmenswert („*good will*“) und besonderen Sachverstand („*know how*“) als öffentlich-rechtliche Landesbank bewußter als bisher pflegt und ausbaut. In der Bevölkerung, Wirtschaft und Politik des Landes soll durch gezielte Werbemaßnahmen dieser Aspekt der Unternehmensführung als „*Sonderleistung*“ der Landesbank für das Land und die Landesbürger entsprechend bekannt gemacht und schätzen gelernt werden.

Nur auf der Grundlage eines derartigen, stark in der Bevölkerung verankerten Unternehmensbildes der „Landesbank“ können die Länder ihrerseits die Sonderstellung und Eigenständigkeit der Landes-Hypothekenbanken im österreichischen Bankwesen und Bankrecht auch heute noch gegenüber dem Bund politisch erfolgreich durchsetzen.

## VII. Schlußgedanke: Der ökonomische Föderalismus und die Landes-Hypothekenbanken

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 von den Wirtschaftswissenschaften eingehend analysiert werden<sup>1)</sup>.

Es müssen in diesem Zusammenhang nicht nur die Rechte der Länder 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 Landes- 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 Ländern (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. Mitunter besteht regionale Wirtschaftspolitik auch 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 mancher österreichischer Länder in dieser *polit-ökonomischen Dimension*<sup>2)</sup>, welche das Bild des modernen Föderalismus als besonders attraktive politische Lebensordnung geprägt haben und so die Lebensfähigkeit des österreichischen Bundesstaates – trotz schwerwiegender Übermacht der Zentralstellen und verfassungsrechtlicher Einbrüche in die Selbständigkeit der Länder – bis heute gewahrt haben.

Wie die vorliegende Untersuchung ergeben hat, spielen die Landes-Hypothekenbanken in vielen angeführten Bereichen der Regionalpolitik, insbesondere als Finanzierungs- und Förderungsinstrumente, in der Ordnung des regionalen Kredit- und Kapitalmarktes und der Stabilisierung bzw. Entwicklung der regionalen Wirt-

1) Theorie des „*ökonomischen Föderalismus*“ vgl. THÖNI 1986; FREY 1977; BIERI, ÖHW 1981, 34 ff; PERNTHALER 1984, 37 ff.

2) Vgl. dazu die Unterschiede im länderweisen Steueraufkommen, dargestellt bei PERNTHALER 1984, 174 f.

schafts- und Arbeitsmarktstruktur schon jetzt eine bedeutende Rolle; in anderen wäre ihre Stellung nach den hier entwickelten Vorstellungen noch ausbaufähig. Jedenfalls kann folgendes Ergebnis der Untersuchung unter dem Gesichtswinkel des *ökonomischen Föderalismus* festgehalten werden:

Der österreichische Föderalismus wäre ohne die wirtschaftspolitische Dynamik und regionalpolitische Ordnungskraft seiner Länder nicht lebensfähig. Die Landes-Hypothekenbanken erfüllen auch in ihrer modernen Unternehmenskonzeption als „Universalbank mit Spezialaufgaben als Emissionsinstitut“ für das Wirtschaftsleben und die Wirtschaftspolitik der Länder unentbehrliche bankwirtschaftliche und öffentliche Funktionen. Sie sichern dadurch die „*ökonomische Infrastruktur*“ des *österreichischen Föderalismus* und damit die „*Lebensfähigkeit*“ der Länder und des Bundesstaates insgesamt.

## ANHANG

### Die Gründung der drei Landes-Hypothekenanstalten Vorarlberg, Tirol und Salzburg

#### 1. Die Gründung der „Hypothekenbank Vorarlberg“<sup>1)</sup>

Um der ständig ansteigenden Verschuldung des Bauernstandes entgegenzutreten, brachte das „constitutionelle katholische Bürger-Casino Dornbirn“ in die am 3. 10. 1881 abgehaltene Sitzung des Vorarlberger Landtages eine Petition um Errichtung einer *Landesrentenbank* ein. Es hieß dort in wesentlichen Teilen<sup>2)</sup>:

„Wie ganz anders und besser wäre es für den Bauern, wenn die Darlehen unkündbar wären, wenn der Gläubiger nur eine Rente vom Schuldner zu fordern hätte. Dadurch würde die Unabhängigkeit des Grundbesitzers gefördert, die Gefahren und Kosten der öfteren Geldbeschaffung entfielen vollständig. Darum sollte im Wege der Gesetzgebung dahin gewirkt werden, daß die Art und Form der Verschuldung des Grundbesitzers eine andere, nämlich eine mit dem Charakter der nicht freien Kündbarkeit würde. Das Land als solches könnte den ersten Schritt hierzu anbahnen durch Gründung einer Landesrentenbank. Durch Hinausgabe von Rentenbriefen, deren 4% Verzinsung das Land garantieren würde, könnte, ohne dem Lande bedeutende Lasten aufzuladen, ein Anfang zu einer solchen Landes-Rentenbank mit beschränktem Wirkungskreise gemacht werden. Dadurch wäre dann auch die Grundlage zu einer der wohlthätigsten Institutionen des Landes geschaffen, die sich nach der Einführung des Grundbuches unter Benützung der mittlerweile gemachten Erfahrungen erweitern und für jeden Grundbesitzer zugänglich machen ließe.“

Die Petition des katholischen Bürger-Casinos fand im Landtag große Aufmerksamkeit. So wurde in der Sitzung vom 26. 10. 1881 einem Ausschuß aufgetragen, die Frage der Gründung einer Landesrentenbank in reife Erwägung zu ziehen.

Es befanden sich aber in jener Zeit die öffentlichen Bücher in Vorarlberg in einem Zustand, der es nicht erlaubt hätte, ein Landesinstitut auf dieser Grundlage zu schaffen und eine Kreditgarantie zu übernehmen. Man mußte sich also zuerst um eine Reorganisation des Grundbuchwesens bemühen. Dadurch verzögerten sich die Vorarbeiten für die Errichtung einer Landes-Hypothekenbank sehr.

Die „Verfachbücher“, deren Einführung aus dem Jahre 1817 datiert, machten die Belastung der Grundstücke nicht offensichtlich. Dadurch stand der ganze Grundkredit auf einem sehr unsicheren Fundament und verteuerte sich durch die Risikoprämie. Im Zuge einer allgemeinen Hypotheken-Erneuerung im Jahre 1888 wurden wenigstens eine Menge von Hypothekarforderungen, welche schon erloschen waren, im Verfachbuch gelöscht, wodurch die Geldsuchenden wieder kreditfähiger wurden. Außerdem wurde durch diese Hypothekar-Erneuerung die Anfertigung von Hypothekenzertifikaten bei Gericht bedeutend erleichtert, sodaß diese auch eine viel größere Zuverlässigkeit erhielten. Jetzt erst konnte sich der Landtagsaus-

---

1) Vgl. dazu im einzelnen: SCHEPKE 1972; HÄMMERLE 1948.

2) Blg. X zu den Sten. Prot. des VIbg. LT, V. Session, 6. Periode 1888.

schuß mit mehr Erfolg mit dem Auftrag befaßt, dem Landtag Bericht und Antrag über die Gründung einer *Landeshypothekenbank* zu erstatten<sup>3)</sup>).

Wieder dauerte es einige Jahre bis 1894, als endlich der gesamte Akt dem volkswirtschaftlichen Ausschuß zur Berichterstattung zugeteilt wurde. Dieser erläuterte dann im Landtag das Statut der gründenden Hypothekenbank. Er schlug vor<sup>4)</sup>:

1. Die Bank gewährt die Darlehen nicht in barem Geld, sondern in Pfandbriefen.
2. Das Land haftet mit dem Landesvermögen für von der Hypothekenbank den Pfandbriefbesitzern gegenüber eingegangenen Verbindlichkeiten.
3. Die Darlehensnehmer haben alljährlich in zwei Raten neben der Verzinsung des Kapitals auch einen kleinen Tilgungsbetrag zu entrichten.
4. Der Zinsfuß der Pfandbriefe muß jederzeit dem Zinsfuß der denselben zur Grundlage dienenden Hypothekendarlehen gleich sein.
5. Die Bank verlangt vom Darlehensnehmer  $\frac{1}{4}\%$  des von der Bank entlehnten und bei Beginn des betreffenden Jahres noch nicht zurückgezahlten Kapitalbetrages als Regiekosten- und Reservefondsbeitrag.
6. Der Darlehensnehmer hat alle aus der Gewährung des Darlehens sowie aus der Verfachung entstehenden Kosten selbst zu tragen.

Dieses Statut war zur Hauptsache eine Kopie von dem der Hypothekenanstalt für Niederösterreich. Dort hatte es sich in der Praxis bereits gut bewährt. Von seinen 55 Paragraphen waren nur 6 bis 8 mehr oder weniger abgeändert worden.

Noch waren aber nicht alle Bedenken der Landtagsmitglieder ausgeräumt. Man war zwar in der Mehrheit der Meinung, daß nur die Gründung einer Landeshypothekenbank der katastrophalen bäuerlichen Verschuldung Einhalt gebieten könnte, doch warnte vor allem eine Gruppe im Landtag, voran ihr Sprecher Dr. Joachim Waibel, diese Anstalt ins Leben zu rufen, bevor die „Verfachbücher“ durch Grundbücher ersetzt seien. Bei der Ungeordnetheit der Hypotheken, bei der Menge von Simultanhypotheken, bei der Verschiedenheit der Prioritäten einer einzigen, auf mehreren Objekten sicher gestellten Forderung konnte sich kaum mehr jemand ein richtiges Bild über den Stand der auf einem Grundstück haftenden Lasten und ihre Rangordnung machen. Da aber die Sicherheit der auszugebenden Pfandbriefe in erster Linie auf den hypothekarisch gesicherten Deckungsdarlehen beruhte, waren geordnete Unterlagen über die Besitzverhältnisse von Grund und Boden ohne Zweifel eine wesentliche Voraussetzung für die Vergabe der Darlehen.

Obwohl das vorgeschlagene Statut im Landtag formell angenommen wurde<sup>5)</sup>, wurde daher die tatsächliche Gründung der Bank zunächst nicht weiter betrieben.

3) Blg. XVIII zu den Sten. Ber. des Vlb. LT, IV. Landtag, 5. Periode 1882.

4) Blg. XXV zu den Sten. Ber. des Vlb. LT, IV. Session, 7. Periode 1894.

5) Sten. Ber. des Vlb. LT, 11. Sitzung am 3. 2. 1894, IV. Session, 7. Periode, 94 ff.

Erst nach der Einführung des Grundbuches im Jahre 1897 konnten entscheidende Erfolge erzielt werden. Zunächst wurden in der Landessitzung vom 23. 2. 1897 folgende Beschlüsse gefaßt<sup>6)</sup>:

1. Das in der letzten Landtagssession angenommene Statut einer Hypothekenbank für das Land Vorarlberg wird zurückgezogen.
2. Das vorliegende, einzig in Rücksicht auf die Einführung des Grundbuches abgeänderte Statut der Hypothekenbank des Landes Vorarlberg wird angenommen und der Landesausschuß beauftragt, die Allerhöchste Genehmigung desselben zu erwirken.
3. Der Landesausschuß hat alle Vorbereitungen zu treffen, daß der Landtag, wenn tunlich, in der nächsten Session in die Lage gesetzt wird, jene Beschlüsse zu fassen, welche zur sogleichen Aktivierung der Hypothekenbank für das Land Vorarlberg notwendig sind.

In Ausführung dieser Landtagsbeschlüsse hatte der Landesausschuß unter dem Datum vom 22. 3. 1897 zunächst das abgeänderte Statut dem k. k. Ministerium des Inneren zwecks Erwirkung der Allerhöchsten Sanktion in Vorlage gebracht.

Nach einigen Änderungen formaler Art wurde endlich mit Allerhöchster Entschliebung vom 25. 10. 1897 das Statut der Hypothekenbank des Landes Vorarlberg sanktioniert.

Unter Berufung auf diese kaiserliche Genehmigung und die Beschlüsse des Landtages vom 3. 2. 1894 und 23. 2. 1897 wurde das Statut im LGBI. Nr. 38/1897 verlautbart. Nach weiteren innerorganisatorischen Bechlüssen des Landtages betreffend den Garantiefonds, die Übernahme der Rentensteuer, die Wahl der obersten Organe der Bank u. a.<sup>7)</sup> nahm die Hypothekenbank ihre Geschäftstätigkeit am 1. 1. 1899 tatsächlich auf.

Seit dieser Gründung der „Hypothekenbank des Landes Vorarlberg“ besteht die *öffentlich-rechtliche Rechtsperson* dieser Bank über alle Rechtsüberleitungen und Satzungsänderungen hinweg in rechtlicher Kontinuität bis zum heutigen Tag. Insbesondere hat die umfangreiche Satzungsänderung der Jahre 1933/35<sup>8)</sup> keine „Neugründung“ der Bank bewirkt, sondern nur eine innere Neuorganisation der Bank und ihrer Geschäftsführung angeordnet. § 1 Abs. 1 der derzeit geltenden Satzung gibt daher das Gründungsdatum mit 3. Februar 1894 und 23. Februar 1897 historisch korrekt wieder, wobei das erste Datum nach obiger Darstellung entfallen könnte, weil der betreffende Landtagsbeschluß vom 23. Februar 1897 formell „zurückgezogen“ und durch einen neuen ersetzt wurde.

6) Sten. Ber. des Vlb. LT, 13. Sitzung am 23. 2. 1897, I. Session, 8. Periode, 158 ff.

7) Vgl. Blg. XXV zu den Sten. Ber. des Vlb. LT, III. Session, 8. Periode 1899, 145 f und Blg. XI zu den Sten. Ber. Vlb. LT, III. Session, 8. Periode 1899; Sten. Ber. des Vlb. LT, 4. Sitzung am 4. 1. 1899, III. Session, 8. Periode, 48 ff.

8) Verlautbart in LGBI. Nr. 20/1936.

## 2. Die Gründung der „Tirolischen Landes-Hypothekenanstalt“<sup>9)</sup>

Die Möglichkeit, in Tirol eine „*Bodencredit-Anstalt*“ zu errichten, wurde im Tiroler Landtag bereits im Jahre 1865 zum ersten Mal erwogen. Auf Antrag des Finanzausschusses beauftragte der Landtag in seiner Sitzung am 21. 12. 1865 den Landesausschuß unter anderem, zu erheben, ob und inwiefern die Errichtung einer Anstalt zur Unterstützung des Bodenkredits im allgemeinen Interesse des Landes liege, bejahendenfalls, welcher Art eine solche Anstalt sein solle, ob der dazu erforderliche Fonds im Wege der Subskription, Aktien-Emission oder dergleichen zu beschaffen wäre. Das Ergebnis seiner Vorarbeiten sollte der Landesausschuß mit begründeten Anträgen dem nächsten Landtag vorlegen<sup>10)</sup>.

Am 5. 10. 1869 brachte der Abgeordnete Freiherr von Cresseri im Landtag den Antrag ein: „Der hohe Landtag wolle beschließen, es sei unter Garantie des Landes ein Credit-Institut für das Land Tirol zu errichten und dem Landtag der Auftrag zu erteilen, einen bezüglich Entwurf der Statuten dem Landtag in der nächsten Session zur Beratung vorzulegen.“<sup>11)</sup> Dieser Antrag wurde in der Sitzung des Landtages am 7. 10. 1869 dem volkswirtschaftlichen Comité zugewiesen<sup>12)</sup>. Obwohl dieses die Annahme des Antrages empfahl – im Bericht des Comités findet sich erstmals der Ausdruck „Hypothekenbank“ und „Hypothekar-Institut“ – beschloß der Landtag in seiner Sitzung am 28. 10. 1869 auf Grund eines Antrages des Freiherrn von Giovanelli „die Frage, ob unter der Garantie des Landes ein Creditinstitut für das Land Tirol zu errichten sei, zur Beratung dem Landesausschuß mit dem Auftrage zuzuweisen, daß derselbe seine diesfälligen Anträge, eventuell den Statuten-Entwurf, dem Landtag in seiner nächsten Session zur Beschlußfassung vorlege“<sup>13)</sup>.

Mehr als zehn Jahre vergingen jedoch, ehe sich der Landtag mit dieser Frage wieder befaßte. Es war der Abgeordnete Monsignor Josef Greuter, der, zusammen mit 32 weiteren Landtagsabgeordneten, am 24. Juni 1880 im Tiroler Landtag den Antrag stellte, den Landesausschuß zu beauftragen, „die Frage, in welcher Weise der Verschuldung und dem Untergang des bäuerlichen Grundbesitzes abzuhelpen sei, in gründliche Erwägung zu ziehen und die geeigneten Mittel, z. B. durch Beschränkung der Veräußerung des Grundbesitzes, durch Errichtung einer Landes-Hypothekenbank, Landes-Vorschuß- oder Sparkasse usw. dem nächsten Landtage vorzuschlagen“<sup>14)</sup>. Dieser Antrag wurde vom Landtag in seiner Sitzung am 26. 6. 1880 angenommen<sup>15)</sup>.

9) Vgl. dazu im einzelnen BRÄNDLE, 50 Jahre Tirolische Landes-Hypothekenanstalt Innsbruck, Innsbruck, o. J. hektographiert; SCHLEGEL 1966, 12 ff; KIENBERGER 1968; KIENBERGER 1969.

10) Sten. Prot. LT, XII. Sitzung am 21. 12. 1865, 4. Session, 386 – 390.

11) Sten. Ber. LT, 5. Sitzung am 5. 10. 1869, 3. Session, II. LT-Periode, 68.

12) Sten. Ber. LT, 6. Sitzung am 7. 10. 1869, 3. Session, II. LT-Periode, 101 f.

13) Sten. Ber. LT, 18. Sitzung am 28. 10. 1869, 3. Session, II. LT-Periode, 402.

14) Sten. Ber. LT, 7. Sitzung am 24. 6. 1880, 3. Session, V. LT-Periode, 100.

15) Sten. Ber. LT, 9. Sitzung am 26. 6. 1880, 3. Session, V. LT-Periode, 141 ff.

In seiner Sitzung am 30. 9. 1881 beschloß der Landtag auf Antrag des volkswirtschaftlichen Ausschusses, eine dreigliedrige Kommission einzusetzen, die – unter anderem – „die Errichtung eines Landeskreditinstitutes in Erwägung... ziehen und darüber dem nächsten Landtag Bericht erstatten sollte“<sup>16)</sup>. Die Kommission legte ihren Bericht dem Landtag in seiner Sitzung am 18. 7. 1882 vor, wobei sie die Ansicht vertrat, es könne „an die Gründung einer Landesbank in irgendwelcher Form... solange nicht gedacht werden, als das Verfachwesen und die Evidenz des Besitzers nicht geordnet ist“, daß auch abgesehen davon das Land keine besseren Bedingungen stellen könne als die Sparkassen und daß man sich daher von einer Landesbank keinen besonderen Nutzen versprechen könne<sup>17)</sup>.

In seiner Sitzung vom 27. 11. 1889 erteilte der Landtag dem Landesauschuß den Auftrag, die Angelegenheit neuerlich im Einvernehmen mit dem Landeskulturrat zu beraten und dem nächsten Landtag entsprechende Anträge vorzulegen<sup>18)</sup>. In seinem daraufhin erstatteten Bericht vom 14. 10. 1890<sup>19)</sup> schlug der Landesauschuß vor, die Möglichkeit der Errichtung einer Landeshypothekenanstalt zu prüfen, vertrat jedoch die Ansicht, daß einer solchen Maßnahme „die Stabilisierung des Grundbesitzers und die Verbesserung des Hypothekenwesens... vorhergehen müßte“. Der volkswirtschaftliche Ausschuß, dem dieser Bericht zugewiesen wurde, gab in seinem Antrag vom 8. 1. 1891<sup>20)</sup> ebenfalls der Meinung Ausdruck, daß die Notwendigkeit oder wenigstens Zweckmäßigkeit der Gründung einer Landeshypothekenanstalt in zunehmendem Maße gegeben sei, der Verwirklichung dieses Vorhabens aber „der gegenwärtige Zustand der öffentlichen Bücher“ entgegenstehe. Die Frage der Errichtung einer Landeshypothekenbank wurde auch im Bericht des Landesauschusses betreffend die Errichtung einer Abteilung für Kommunalkredit bei der Sparkasse in Trient<sup>21)</sup> erörtert. Auch hier wurde die Auffassung vertreten, daß ein solches Vorhaben „vorderhand wegen der Unzulänglichkeit des Verfachbuchwesens zur Herstellung einer vollständigen Evidenz über die Hypothekarschulden auf große Schwierigkeiten stoßen“ würde. Die Gründung einer Landeshypothekenbank war in einem Gutachten der Direktion der Sparkasse in Innsbruck empfohlen worden, das der Landesauschuß eingeholt hatte.

Erst ein halbes Jahrzehnt später wurde der Plan der Errichtung einer Landes-Hypothekenanstalt wieder aufgegriffen. In der Sitzung des Landtages am 7. 1. 1896 trat der Abgeordnete Dr. v. Grabmayr nachdrücklich für die Errichtung eines „Landes-Hypotheken-Institutes“ ein<sup>22)</sup> und am 11. 2. 1896 faßte der Landtag auf Grund

16) Sten. Ber. LT, 17. Sitzung am 30. 9. 1881, 4. Session, V. LT-Periode, 336.

17) Sten. Ber. LT, 15. Sitzung am 18. 7. 1882, 5. Session, V. LT-Periode, 357.

18) Sten. Ber. LT, 26. Sitzung am 27. 11. 1889, 1. Session, VII. LT-Periode, 664, 671 f.

19) Blg 19 Sten. Ber. LT, VII. Periode, II. Session 1890.

20) Blg 115 Sten. Ber. LT, VII. Periode, II. Session 1890/91, 3.

21) Blg 1 zum Prot 4. Sitzung am 19. 10. 1889, 1. Session, VII. LT-Periode, 17 ff.

22) Sten. Ber. LT, 3. Sitzung am 3. 1. 1896, 1. Session, VIII. LT-Periode, 28.

eines Antrages des volkswirtschaftlichen Ausschusses den grundsätzlichen Beschluß, eine Tirolische Landeshypothekenbank zu errichten<sup>23)</sup>). Gleichzeitig beauftragte er den Landesausschuß, „behufs Gründung und zweckmäßiger Einrichtung einer Landeshypothekenbank geeignete Erhebungen zu pflegen, sachdienliches Material zu sammeln und dem nächsten Landtag hierüber zu berichten.“ berichten.“

Der vom Landesausschuß vorgelegte Bericht vom 30. 11. 1896<sup>24)</sup> wurde in der Sitzung des Landtages am 3. 2. 1897 einem elfgliedrigen Agrarausschuß zugewiesen<sup>25)</sup>).

Auf Grund des Berichtes dieses Agrarausschusses vom 26. 2. 1897<sup>26)</sup> faßte der Landtag in seiner Sitzung am 3. 3. 1897 einen grundsätzlichen Beschluß über den Geschäftsumfang und die Aufgaben der zu errichtenden Landeshypothekenanstalt. Der Landtag beschloß ferner, daß die Vorbereitungen für die Gründung der Landeshypothekenanstalt derart zu treffen seien, daß die Anstalt sofort ihre Wirksamkeit beginnen könne, sobald in einer Anzahl von Gemeinden das neue Grundbuch eröffnet sein werde. Schließlich beauftragte der Landtag den Landesausschuß, dem Landtag in der nächsten Session den Entwurf des Statutes der tirolischen Landeshypothekenanstalt vorzulegen<sup>27)</sup>).

Diesem Auftrag entsprach der Landesausschuß mit seinem Bericht und Antrag vom 29. 7. 1897<sup>28)</sup>, der in der Sitzung des Landtages vom 14. 1. 1898 dem hiefür bestellten Ausschuß zugewiesen wurde. Bericht und Anträge des Ausschusses für die Landes-Hypothekenanstalt vom 5. 2. 1898<sup>29)</sup> wurden *in der Sitzung des Landtages am 12. 2. 1898*<sup>30)</sup> eingehend beraten und der *Landtag faßte schließlich folgenden Beschluß*<sup>31)</sup>:

#### I.

Das Land Tirol gründet eine Landes-Hypothekenanstalt und übernimmt für alle Verbindlichkeiten dieser Anstalt die Haftung.

#### II.

Der Landesausschuß erhält den Auftrag, für den Beschluß ad I. die Allerhöchste Genehmigung zu erwirken.

23) Sten. Ber. LT, 19. Sitzung am 11. 2. 1896, 1. Session, VIII. LT-Periode, 319 f.

24) Blg 12 Sten. Ber. LT, VIII. Periode, II. Session 1897.

25) Sten. Ber. LT, 3. Sitzung am 3. 2. 1897, 2. Session, VIII. LT-Periode, 28 f.

26) Blg 109 Sten. Ber. LT, VIII. Periode, II. Session 1897.

27) Sten. Ber. LT, 16. Sitzung am 3. 3. 1897, 2. Session, VIII. LT-Periode, 250 ff.

28) Blg 6 Sten. Ber. LT, VIII. Periode, III. Session 1898.

29) Blg 39 Sten. Ber. LT, VIII. Periode, III. Session 1898.

30) Sten. Ber. LT, 12. Sitzung am 12. 2. 1898, 3. Session, VIII. LT-Periode, 149 ff.

31) Sten. Ber. LT, 13. Sitzung am 12. 2. 1898, 3. Session, VIII. LT-Periode, 195 ff.

### III.

Der anliegende Entwurf des Statutes der Tirolischen Landes-Hypothekenanstalt wird genehmigt.

### IV.

Der Landesausschuß wird ermächtigt, die von der Regierung als notwendig erklärten Änderungen am beschlossenen Statute selbständig durchzuführen – jedoch nur insoweit durch solche Textänderungen die wesentlich materiellen Bestimmungen des Statutes unberührt bleiben. Über Beanstandungen der Regierung, die über diese Grenze hinausgehen, hat der Landesausschuß dem Landtage in der nächsten Session Bericht zu erstatten.

### V.

Der vom Ausschuß vorgelegte Statutenentwurf war durch den Landtag in verschiedenen Punkten abgeändert worden. § 17 des Statutes wurde an den Ausschuß zur Redaktion zurückverwiesen. Die vom Ausschuß vorgenommene Formulierung wurde ebenso wie eine durch den Ausschuß vorgenommene Änderung des § 20 des Statutes *vom Landtag in seiner Sitzung am 15. 2. 1898 genehmigt*<sup>32)</sup>.

Mit Schreiben vom 1. 4. 1898, Zl. 7074, setzte der Landesausschuß die k. k. Statthalterei von den Beschlüssen des Landtages unter Vorlage des vom Landtag genehmigten Statutes mit dem Ersuchen in Kenntnis, für den Beschluß des Landtages über die Gründung einer Landes-Hypothekenanstalt und die Übernahme der Haftung durch das Land Tirol für alle Verbindlichkeiten dieser Anstalt die Allerhöchste Genehmigung zu erwirken<sup>33)</sup>.

Die k. k. Statthalterei teilte mit Schreiben vom 20. 12. 1898, Zl. 45.245, mit, daß das k. k. Ministerium des Inneren im Einvernehmen mit den Ministerien des Ackerbaus, der Finanzen, des Handels und der Justiz mit Erlaß vom 6. 12. 1898, Zl. 36.517, verschiedene Änderungen des Statutes verlangt habe.

Diese Änderungen wurden daraufhin vom Landesausschuß gemäß der ihm durch Punkt IV. des Landtagsbeschlusses vom 12. 12. 1898 erteilten Ermächtigung teilweise vorgenommen. Gegen einige der verlangten Änderungen hatte der Landesausschuß jedoch Bedenken und richtete an die Regierung das Ersuchen, „teils die vom h. Landtage gewählte Fassung zu genehmigen, teils eine andere als die vorzeitige Textierung zu acceptiren“. In dem vom Landesausschuß an die k. k. Statthalterei gerichteten Schreiben vom 20. 1. 1899, Zl. 25.976, finden sich in diesem Zusammenhang folgende Ausführungen:

„Sollten jedoch die h. Ministerien gleichwohl teilweise oder vollständig auf ihrer Formulierung der letztzitierten vier Paragraphen bestehen, so accomodirt sich der Landesausschuß derselben in der Erwägung, daß formale Differenzen kein Hindernis für die Einholung der Allerh. Schlußfassung bilden dürfen, insbesondere aber von dem Wunsche geleitet, dem nächsten Landtage die Mitteilung machen zu können, daß sein Beschluß vom 12. Februar 1898 Punkt I: ‚das Land Tirol gründet eine Landes-Hypothekenanstalt und übernimmt für alle Verbindlichkeiten dieser Anstalt die Haftung‘ sowie das Statut die Allerh. Genehmigung erhalten haben, womit die Grundlage für das Inslebensrufen der Landes-Hypothekenanstalt geschaffen und die Voraussetzung für alle weiteren Arbeiten gegeben ist.“

32) Sten. Ber. LT, 14. Sitzung am 15. 2. 1898, 3. Session, VIII. LT-Periode, 199 ff.

33) Blg 18 Sten. Ber. LT, VIII. Periode, IV. Session 1899.

Das k. k. Ministerium des Innern eröffnete daraufhin, wie aus der Mitteilung der k. k. Statthalterei vom 11. 2. 1899, Zl. 5631, hervorgeht, daß es nicht in der Lage sei, den vom Landesausschuß vorgeschlagenen Abänderungen der von der Regierung verlangten Textierung einiger Bestimmungen des Statutenentwurfes zuzustimmen.

Nunmehr nahm der Landesausschuß die von der Regierung geforderte Textierung an und legte das Statut in dreifacher Ausfertigung „behufs Erwirkung der Allerhöchsten Schlußfassung“ vor.

Mit Allerhöchster Entschliebung vom 22. 3. 1899, wurde die Errichtung einer Tirolischen Landes-Hypotheken-Bank unter Haftung des Landes auf Grund der Statuten genehmigt.

Das Statut wurde unter Berufung auf die Allerhöchste Genehmigung und die Beschlüsse des Tiroler Landtages vom 12. und 15. Februar 1898 im Landesgesetzblatt unter Nr. 18/1899 kundgemacht.

Die geltende Satzung der Landes-Hypothekenbank Tirol gibt daher das Gründungsdatum der „Tirolischen Landes-Hypothekenanstalt“ mit 12. und 15. Februar 1899 in § 1 Abs. 1 historisch richtig wieder.

Seit dieser Gründung besteht die *öffentlich-rechtliche Rechtsperson* der Tiroler Landes-Hypothekenbank über alle Rechtsüberleitungen, Namens- und Satzungsänderungen hinweg in rechtlicher Kontinuität bis zum heutigen Tag<sup>34)</sup>.

### **3. Die Gründung der „Salzburger Landes-Hypothekenanstalt“<sup>35)</sup>:**

Die Vorgeschichte der am 1. Mai 1909 eröffneten Landes-Hypothekenanstalt in Salzburg erstreckt sich über einen Zeitraum von drei Jahrzehnten. Vom 7. Oktober 1878 bis zum 20. Oktober 1908 hat mit Ausnahme der Jahre 1879, 1890, 1896 bis 1905 der Gedanke der Errichtung einer Landes-Hypothekenanstalt alljährlich den Landtag beschäftigt.

Am 7. Oktober 1878 brachten die Landtagsabgeordneten Georg Lienbacher und Genossen im Salzburger Landtag den folgenden Antrag ein<sup>36)</sup>:

„Der Landesausschuß wird beauftragt, die Kreditverhältnisse des Herzogtumes Salzburg, sowie die Mittel und Wege, wie dem Bedürfnisse der salzburgischen Grundbesitzer und Gewerbetreibenden nach Real- und Personalkredit auf das rascheste zu erheben und in der nächsten Session die dem Erhebungsergebnisse entsprechenden Anträge zu stellen.“

Das Bemerkenswerte an diesem Antrage ist sicherlich die Tatsache, daß die Antragsteller nicht nur die Hebung der Kreditverhältnisse der Landwirte, sondern auch die der Gewerbetreibenden im Lande anstrebten und somit für die Förderung des Real- und Personalkredites eintraten.

34) SCHLEGEL 1966, 35 ff; KIENBERGER 1968.

35) Vgl. dazu im einzelnen KÖPF 1976, 13 ff; WYSOCKI 1984, 15 ff.

36) Salzburger Landtags-Verhandlungen 1878, Salzburger Landesarchiv, 853.

Im Jahre 1880 kam es zu neuen Beratungen über einen vom Landesausschuß vorgelegten Bericht betreffend der Gründung eines *Landes-Kreditinstitutes*. Der Landesausschußbericht resumierte die Situation in der Form, daß der Zeitpunkt zur Errichtung eines Landes-Kreditinstitutes nicht leicht ungünstiger sein könne und empfahl, im Moment von diesem Gedanken Abstand zu nehmen. Dieser Meinung schloß sich jedoch der Verwaltungsausschuß nicht an. Dieser beauftragte im Gegenteil den Landesausschuß, sich weiterhin mit der Frage zu beschäftigen, ob und in welcher Art ein Landes-Kreditinstitut errichtet werden soll.

Diese zwischen Landesausschuß und Verwaltungsausschuß bestehende Meinungsverschiedenheit setzte sich im Jahre 1881 fort. Hier bezeichnete der Landesausschuß die Frage der Errichtung eines Landes-Hypothekeninstitutes insofern nicht als spruchreif, als ja eben die Agrarreform von der Regierung in Angriff genommen wurde, deren wichtigster Gegenstand die Umgestaltung des Hypothekarwesens bilde, und dabei sicherlich auch die Unkündbarkeit des landwirtschaftlichen Kredites angestrebt werden müsse. Der Verwaltungsausschuß erwiderte dazu, daß das Ende der Reform nicht vorherzusehen und somit dieses nicht abzuwarten sei und verwies auf die anderwärts schon bestehenden ähnlichen Einrichtungen und deren bereits erzielte Erfolge.

1882 enthält der Landesausschußbericht die Feststellung, daß für den Bauernstand ein erleichterter Personalkredit von größter Bedeutung sei, dieser jedoch nicht von einem Landes-Kreditinstitut, sondern von Vorschußkassen, Sparkassen oder besonderen Kredit-Genossenschaften zu fördern sei.

Während das Jahr 1883 keine neuen Standpunkte der Beteiligten an den Tag brachte, ist das darauffolgende Jahr (1884) insoweit von Interesse, als hier seitens des Landesausschusses ein umfassender, mit statistischen Daten versehener Bericht über die Tabularverschuldung im Lande Salzburg zur Diskussion gestellt wird<sup>37)</sup>.

Die in der Landesausschuß-Vorlage des Jahres 1884 vorgebrachten umfassenden statistischen Daten stellten die eigentliche Diskussionsbasis für die nun folgenden Beratungen im Salzburger Landtag in bezug auf eine Gründung einer Landes-Hypothekenbank dar. Mehr als drei Jahrzehnte hindurch wogte der „Kampf“ der Meinungen im Salzburger Landtag; wiederholt hat sich im Laufe dieser Zeit die Mehrheit des Hauses für die Errichtung eines gemeinnützigen Hypothekar-Institutes ausgesprochen, aber immer wenn die Errichtung nahe gerückt erschien, tauchten wieder Hindernisse auf, die das angestrebte Werk nicht zur Durchführung kommen ließen.

Diese Hindernisse und Einwendungen waren verschiedenster Art, oft zu Recht, oft zu Unrecht bestehend. Auch spielte es eine Rolle, von welcher Seite her die Betrachtung erfolgte. Einige der Argumente waren beispielsweise die Kleinheit des Kronlandes, die schwerwiegende Garantie des Landes für die Verbindlichkeiten der An-

---

37) Bericht des Landes-Ausschusses des Herzogthumes Salzburg über die Credit-Verhältnisse des Landes, Slbg. Landtagsverhandlungen 1884, Landesarchiv Salzburg, 179 ff.

stalt, die Höhe der Regiekosten, die geringe Wohlhabenheit der Bevölkerung, welche den Verkauf der Pfandbriefe erschwerte, die bestehenden Sparkassen u. a. m.

Was nun das Jahr 1884 betrifft, so führte die Sitzung am 18. Oktober zu folgendem Ergebnis: Der Landesausschuß vertrat die Auffassung, daß die Errichtung einer Hypothekenanstalt an der Höhe der Grundverschuldung nichts ändern würde und beantragte, von der Errichtung eines Landes-Kreditinstitutes Abstand zu nehmen<sup>38)</sup>.

Der Verwaltungsausschuß stellte dagegen folgenden Antrag:

„1. Für das Land Salzburg ist eine *Landes-Kreditanstalt* zu errichten, welche neben Bildung eines mäßigen Reservefonds für das Land keinen Geldgewinn anstrebt, sondern nur im Volksinteresse den Zweck verfolgt, dem realen Kreditbedürfnisse Salzburgs zu entsprechen, die Umwandlung höherprozentiger, jedoch pupillarsicherer Hypothekarschulden in höchstens 4prozentige, unkündbare und amortisierbare, sowie die Gewährung neuer Darlehen solcher Art zu vermitteln und auch dem Bedürfnisse nach reellem Personalkredit der Landwirte und Gewerbebetreibenden bei genügender Vertrauenswürdigkeit des Darlehensnehmers und üblicher Deckung mit Darlehen zu höchstens 5% zu genügen und die Mittel hiezu teils in den eigenen Landesfonds, teils in andern, von Körperschaften und Privaten verzinslich angelegten Kapitalien zu suchen hat.

2. Den Gläubigern einer solchen Landes-Kreditanstalt wird die volle Garantie für Kapital und Zinsen vom Lande geleistet.

3. Der Landesausschuß wird beauftragt, über die Gründung einer solchen Anstalt, über die derselben zuzuweisenden Geschäfte und die Aufbringung der Mittel nach eigener und mit Sachverständigen gepflogener reiflicher Erwägung des Gegenstandes sich mit der Regierung ins Einvernehmen zu setzen und in der nächsten Session über die Resultate unter Stellung ganz bestimmter praktischer Anträge Bericht zu erstatten.“

Diese Anträge wurden durch den Salzburger Landtag in der genannten Sitzung zum Beschlusse erhoben, das heißt, daß sich somit dieser zum erstenmal in ganz klarer Weise für die Errichtung einer Landesbank ausgesprochen hat.

Im Jahre 1885 wurden dann die ersten Statuten für eine Hypothekenanstalt vorgelegt. Von einer Angliederung einer Abteilung für Personalkredit wurde mangels der für den Betrieb erforderlichen Barmittel, welche die Hypothekenanstalt selbst nicht aufbringen konnte, abgesehen. Diese Statuten sollten nur in wenigen Punkten abgeändert werden, wobei mit dieser Aufgabe der Abgeordnete Georg Lienbacher, der vielleicht als Hauptinitiator zur Gründung der Salzburger Landes-Hypothekenanstalt bezeichnet werden kann, betraut wurde. Nun war jedoch Lienbacher der Auffassung, daß eine echte Lösung dieser Aufgabe nur von einem wahren Fachmann getroffen werden könne. Diesen Fachmann hat Lienbacher in dem Gründer der Österreichischen Postsparkassen, dem Sektionschef Dr. Georg Coch, gefunden.

Der von Dr. Coch erarbeitete und viele Seiten umfassende Bericht führte als Ergebnis zum Vorschlag eines Institutes, welches von seinem Geschäftsumfange her, folgenden Charakter aufwies:

---

38) Vgl. 50 Jahre Landtag 1861 – 1911, Landesausschuß des Herzogtumes Salzburg, 1911, 134.

„... es gestattet die Befruchtung der verschiedensten Produktions- und Erwerbszweige, ist geeignet, das Kreditbedürfnis des Landes, der Gemeinden, Gesellschaften und Genossenschaften und einzelner Personen zu befriedigen, rechnet nicht auf eigenen Gewinn, sondern nur auf die Förderung anderer, bietet billiges Kapital und gewährt zugleich die nötigen Kautelen gegen leichtsinniges Schuldenmachen und gegen die Anhäufung solcher Schulden, für deren Tilgung nicht vorgesorgt wäre“<sup>39)</sup>.

In der im Landtag hierüber abgeführten Debatte wurde hervorgehoben, daß eine solche Anstalt nicht nur für den Grundbesitzer, sondern auch für den Gewerbestand von erheblichem Nutzen sei. Dieser Statutenentwurf sollte nun nochmals von banktechnisch gebildeten Fachleuten geprüft und gleichzeitig die Regierung um Bekanntgabe ersucht werden, auf welche Konzession zum Zwecke der Ausführung der Statuten gerechnet werden könne.

Im Jahre 1888 wurde dann die Stellungnahme der Regierung zu dem geplanten Bankprojekt vorgelegt. Diese besagte u. a.:

„... der Statutenentwurf eigne sich nicht als Grundlage für weitere Verhandlungen, da derselbe, abgesehen von vielfachen Mängeln in seinen Einzelheiten, überhaupt dem Plane der ganzen Anlage nach verfehlt erscheine. Eine Kumulierung des Hypotheken-Geschäftes mit Bank- und sonstigen Spekulationsgeschäften ohne Sonderung der Fonds oder Bestellung von Spezialkautionen sei prinzipiell unzulässig“<sup>40)</sup>.

Die Regierung empfahl schließlich die Ausarbeitung eines neuen Statutenentwurfes, wobei sie auf die bereits bestehenden Hypothekenanstalten verwies.

Es lag hier zweifelsohne eine Meinungsverschiedenheit in der Auffassung des Aufgabengebietes des geplanten Institutes vor: Die Regierung sah dieses Institut in einer reinen Hypothekenanstalt, während der Salzburger Landtag ein Institut suchte, welches auch der Förderung des Personalkredites des Grundbesitzers und Gewerbetreibenden gerecht wurde. Der Salzburger Landtag hat jedoch den Standpunkt der Regierung zur Kenntnis genommen und im weiteren den Landesausschuß beauftragt, einen entsprechend neuen Statutenentwurf auszuarbeiten.

Bemerkenswert an dieser Auseinandersetzung erscheint, daß

- schon zu diesem Zeitpunkt der Geschäftsbetrieb der *Postsparkasse* vorbildlich für die Landes-Hypothekenbanken angesehen wurde; eine Argumentation, welche die vorliegende Untersuchung unter veränderten Bedingungen des Geschäftsbetriebes erneut aufgreift<sup>41)</sup>;
- schon zu diesem Zeitpunkt die Entwicklung der Landes-Hypothekenanstalt zur *Universalbank* für den Salzburger Landtag der realistischere Weg für die „Landesbank“ schien als die begrenzte „Spezialbank“ für den Agrarkredit. Die Zukunft sollte dieser Auffassung des Landtages schon sehr bald Recht geben.

Ein neuer Entwurf der Statuten wurde dann in der Session des Jahres 1889 vom Landesausschuß zur Genehmigung vorgelegt. Erfolgte bisher die Zuweisung immer

39) 50 Jahre Landtag 1861 – 1911, 135.

40) 50 Jahre Landtag 1861 – 1911, 136.

41) Siehe VI. 6.

an den Verwaltungsausschuß, der ja dem Projekt positiv gegenüberstand, so erfolgte in diesem Jahr die Zuweisung an den Finanzausschuß. Ein Umstand, der die „vor die Gründung stehende Landes-Hypothekenanstalt“ in ihrer Entwicklung entscheidend beeinflusste. Entscheidend insoferne, als der Berichterstatter des Finanzausschusses, Dr. Kreil, grundsätzlich das Bedürfnis zur Gründung einer Hypothekenbank bestritt<sup>42)</sup>.

1892 kam es zu einer Petition, eingebracht von 18 Gemeinden des Pinzgaues und von 71 Vertretern der Gemeinden des Flachgaues, Pongaus und Pinzgaues. 1893 wurde eine solche von 33 Gemeinden aus allen Gauen überreicht. Dies änderte jedoch nichts an der grundsätzlichen Einstellung des Finanzausschusses.

In der Festschrift „50 Jahre Landtag“ findet sich u. a. die Feststellung, daß der Kampf gegen die Hypothekenanstalten von den Sparkassen ausgehe, welche die Landes-Hypothekenanstalten als Konkurrenz-Institute betrachteten. Wie aus der Festschrift weiter hervorgeht, werde der Sparkassenzinsfuß von den Hypothekenanstalten herabgedrückt<sup>43)</sup>.

Das Thema Salzburger Landeshypothekenanstalt wurde in den Sessionen 1894 und 1895 des Salzburger Landtages wiederum behandelt, jedoch ohne positives Ergebnis. Dann trat eine zehnjährige Pause ein.

Der entscheidende Anstoß zur Wiederaufnahme der Bestrebungen, im Lande Salzburg eine Hypotheken-Anstalt ins Leben zu rufen, ging vom Central-Ausschuß der k. k. Landwirtschafts-Gesellschaft aus. Dieser hatte nämlich anlässlich seiner Generalversammlung am 23. April 1906 den einstimmigen Beschluß gefaßt, an den hohen Landtag mit der Bitte heranzutreten, die Errichtung einer Landes-Hypothekenanstalt in den Bereich seiner Beratungen aufzunehmen, sowie den Landesauschuß zu beauftragen, über die Errichtung und Organisation einer solchen Anstalt einen Entwurf auszuarbeiten<sup>44)</sup>.

Mit diesem Antrag hatte sich der Landtag nun zu beschäftigen. In diesem Landtag hatten inzwischen bedeutende personelle Veränderungen stattgefunden.

Weder der langjährige, unermüdliche Vertreter der Anstaltsidee, Hofrat Lienbacher, noch der Berichterstatter des Finanzausschusses, Dr. Kreil, standen mehr in seinen Reihen. Die Zuweisung der Petition erfolgte diesmal an den Verwaltungsausschuß. Dieser stellte den Antrag zur Abtretung der Petition an den Landesauschuß zur Berichterstattung und Antragstellung in der nächsten Session, der ohne Widerspruch angenommen wurde.

42) 50 Jahre Landtag 1861 – 1911, 137.

43) 50 Jahre Landtag 1861 – 1911, 138.

44) Vgl. Schreiben des Central-Ausschusses der k. k. Landwirtschafts-Gesellschaft in Salzburg an den Salzburger Landtag vom 9. Oktober 1906, Z 2048, Archiv Salzburger-Landeshypothekenbank.

In der Landesausschuß-Vorlage des folgenden Jahres ist der Gegenstand gründlich behandelt worden<sup>45)</sup>. Unter Bezugnahme auf die bestehenden Anstalten wurde auf das Wesen und den Zweck der Hypothekenanstalt eingegangen. Dabei wurde auf die Unkündbarkeit der Schuld seitens der Anstalt, die Stabilität des Zinsfußes und die Amortisationspflicht besonders hingewiesen. Keine der bestehenden Kreditinstitutionen entspreche diesen Gesichtspunkten. Die Geldbeschaffung erfolge dabei durch die Ausgabe von unkündbaren, festverzinslichen Pfandbriefen. Dadurch, daß sie über unkündbare, gleichmäßig verzinsliche Gelder verfügten, seien sie auch in der Lage, Darlehen zu den selben Bedingungen zu verleihen.

„Die Hypotheken-Anstalten der Länder sind sämtlich gemeinnützige, nicht auf Gewinn berechnete Anstalten, deren alleiniger Zweck die Beschaffung eines billigen, unkündbaren Realkredites ist. Wenn alle anderen Kreditinstitute in letzter Linie den Interessen der Gläubiger, der Geldanlage dienen, so sind umgekehrt die Landes-Hypotheken-Anstalten der Schuldner wegen geschaffen und die Pfandbriefe nur das Mittel zur Erreichung des Zweckes“<sup>46)</sup>.

Dieser Bericht wurde antragsgemäß dem Verwaltungsausschuß zur Vorberatung im Einvernehmen mit dem Finanzausschuß zugewiesen. Der Verwaltungs-Ausschuß ging kurz auf die Ausführungen des Landes-Ausschusses ein und verwies dazu noch auf die prekäre Situation der Landwirtschaft im Lande und die Folgen der tiefen Verschuldung des Bauernstandes. Der Bericht schloß mit dem Antrag: „Der hohe Landtag wolle beschließen:

1. Seine Erhebungen über die Einrichtung und Gebarung der Landes-Hypothekenanstalten, insbesondere durch den Besuch der Vorarlberger Anstalt, noch zu vervollständigen und
2. in der nächsten Session des Landtages einen Statutenentwurf und bestimmte Anträge in dieser Angelegenheit vorzulegen.“

Nachdem zwischenzeitlich auch Statuten ausgearbeitet waren, faßte der Landtag in seiner Sitzung am 20. Oktober 1908 den folgenden Beschluß:

„Das vorgehende Statut der Landes-Hypothekenanstalt in Salzburg wird zum Beschlusse erhoben und der Landesausschuß beauftragt, für dasselbe die Allerhöchste Genehmigung einzuholen. Gleichzeitig wird der Landesausschuß ermächtigt, von der Regierung etwa verlangte Änderungen des Statutes, sofern dieselben grundlegende Bestimmungen nicht berühren, im eigenen Wirkungskreise vorzunehmen.“

Unter Berufung auf die Kaiserliche Genehmigung der Statuten vom 3. April 1909 wurde dieses in LGBl. Nr. 33/1909 und 37/1909 (Berichtigung des § 38) verlautbart. Im selben Jahr (1. 5. 1909) nahm die Anstalt ihren Betrieb auf.

---

45) Vgl. Bericht des Landes-Ausschusses des Herzogtumes Salzburg über die Errichtung einer Landes-Hypothekenanstalt Nr. 68, L. T. 1907.

46) Vgl. Bericht des Landes-Ausschusses des Herzogtumes Salzburg über die Errichtung einer Landes-Hypotheken-Anstalt Nr. 68, L. T. 1907.

Seit dieser Gründung besteht die *öffentlich-rechtliche Rechtsperson* der Salzburger Landes-Hypothekenbank über alle Rechtsüberleitungen und Namensänderungen hinweg in rechtlicher Kontinuität bis heute.

Insbesondere haben die Fusionierung der Salzburger Landes-Hypothekenanstalt mit der kurzlebigen „Salzburger Landes-Kommunal-Kreditanstalt“<sup>47)</sup> durch den Beschluß des Landtages vom 19. Dezember 1924 und die am gleichen Tage neu beschlossenen Satzungen<sup>48)</sup> an der Rechtspersönlichkeit der als solche weiter bestehenden Landes-Hypothekenanstalt nichts geändert: Gemäß § 59 der neuen Satzungen<sup>49)</sup> übernahm nämlich die (weiterbestehende) Landes-Hypothekenanstalt mit 1. Jänner 1925 alle Rechte und Verbindlichkeiten der (ehemaligen) Landes-Kommunal-Kreditanstalt. Es besteht daher kein Anlaß, die Satzungsänderung vom 19. 12. 1924<sup>50)</sup> als neues Gründungsdatum der Bank anzunehmen. Mit derselben Berechtigung könnte man etwa die Neuerlassung der Satzungen durch den Landtagsbeschluß vom 2. Juli 1980<sup>51)</sup> als Neugründung der Bank annehmen und diesen Zeitpunkt als „Gründungsdatum“ anführen.

Das in § 1 Abs. 1 der derzeit geltenden Satzungen genannte Gründungsdatum „19. Dezember 1924“ sollte daher bei nächster Gelegenheit richtiggestellt werden und *der zutreffende historische Gründungsbeschluß des Salzburger Landtages vom 20. Oktober 1908* angeführt werden. Anders scheint nämlich auch das 1984 gefeierte Jubiläum „75 Jahre Salzburger Landes-Hypothekenbank“ nicht verständlich<sup>52)</sup>.

---

47) LGBI. Nr. 89/1919.

48) LGBI. Nr. 79/1925.

49) LGBI. Nr. 79/1925.

50) LGBI. Nr. 79/1925.

51) LGBI. Nr. 85/1980.

52) WYSOCKI 1984, 23 ff.

## Literaturverzeichnis

- ADAMOVICH Ludwig (sen.), Handbuch des Österreichischen Verwaltungsrechts, Bd I, Wien 1954<sup>5</sup>; Bd II, Wien 1953<sup>5</sup>
- ADAMOVICH Ludwig/FUNK Bernd-Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien/New York 1987<sup>3</sup>
- ALTENSTETTER Christa, Der Föderalismus in Österreich – unter besonderer Berücksichtigung der politischen Verhältnisse von 1945-1966, Heidelberg 1969
- ANDREAE Clemens August/THÖNI Erich, Polit-ökonomische Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Österreich, ÖHW 1979, 121 ff
- ANTONIOLLI Walter, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1954
- ANTONIOLLI Walter/KOJA Friedrich, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1986<sup>2</sup>
- ARBEITSGEMEINSCHAFT der österreichischen Gemeinwirtschaft (Hg), Die österreichische Gemeinwirtschaft, Wien 1982
- AZIZI Josef, Zum Verfassungsgebot der Wirtschaftsgebietseinheit und zu seiner wirtschaftspolitischen Tragweite. Eine Erörterung am Beispiel der Energiepolitik, ÖJZ 1985, 97 ff
- BARFUSS Walter, Zum Verfassungsgebot der Einheitlichkeit des Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebietes, ÖJZ 1966, 141 ff
- BERKA Walter, Die öffentlichen Unternehmen im Raumordnungsrecht, ÖGZ 1977, 518 ff und 551 ff
- BERNDT Edwin, Die Hypo-Bank im Vergleich zu den anderen wichtigen Bankorganisationen. Ergebnisse einer Marktforschungsstudie (nicht veröffentlicht), 1979
- BIERI Stephan, Bundesstaatliche Aufgabenteilung und Föderalismusreform. Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung der Reformbestrebungen in der Schweiz, ÖHW 1981, 34 ff
- BINDER Bruno, Die Rechtsstellung der Oberösterreichischen Landes-Hypothekenbank, Wien/New York 1977
- BINDER Bruno, Die neuen Förderungsrichtlinien des Bundes, ÖZW 1977, 77 ff
- BINDER Bruno, Der Staat als Träger von Privatrechten, Wien/New York 1980
- BINDER Bruno, Zur Frage des verfassungsgesetzlichen Spielraumes der einfachen Gesetzgebung bei der Festlegung der Eigenmittel für Kreditunternehmungen (§ 12 Kreditwesengesetz) – unter besonderer Berücksichtigung der Landes-Hypothekenbanken. Rechtsgutachten (nicht veröffentlicht) 1985
- BÖS Dieter/GENSER Bernd/HOLZMANN Robert, Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten, in : Neumark Fritz/Andel Norbert/Haller Heinz (Hg), Handbuch der Finanzwissenschaft, 4. Bd, Tübingen 1980<sup>3</sup>, 123 ff
- BRÄNDLE Albert, 1901 – 1951. 50 Jahre Tirolische Landes-Hypothekenanstalt (nicht veröffentlicht), o.J. (1951)
- BRAF Albin, Artikel „Banken“, in: Mischler Ernst/Ulbrich Josef, Österreichisches Staatswörterbuch, 1. Bd, Wien 1905<sup>2</sup>, 391 ff

- BRAUNEDER Wilhelm, Zur Kompetenzlage auf dem Gebiete des Volksbildungswesens, ZfV 1980, 209 ff
- BRAUNEDER Wilhelm/LACHMAYER Friedrich, Österreichische Verfassungsgeschichte, Wien 1987<sup>4</sup>
- BROCKHAUSEN Karl, Österreichische Verwaltungsreformen, Wien 1911
- BRÜNNER Christian/PAUGER Dietmar, Das System des Rechts der österreichischen Kreditwirtschaft, Quartalshefte der Girozentrale – Beiheft 1/1980, Wien 1980
- BYDLINSKY Franz, Die privatwirtschaftliche Tätigkeit des Staates in privatrechtlicher Sicht, JBI 1968, 9 ff
- DAMASCHKE Adolf, Die Bodenreform. Grundsätzliches und Geschichtliches zur Erkenntnis und Überwindung der sozialen Not, Jena 1923<sup>20</sup>
- ECCHER Bernhard/PURTSCHELLER Meinhard, Zur Gültigkeit privatrechtlicher Verträge juristischer Personen des öffentlichen Rechts (§ 867 ABGB), JBI 1977, 561 ff
- ERMACORA Felix, Der Verfassungsgerichtshof, Graz/Wien/Köln 1956
- ERMACORA Felix, Die Organisationsgewalt, in: VVdStRL 16 (1958), 191 ff
- ERMACORA Felix, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Wien 1976
- ERTL Moritz, Artikel „Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften“, in: Mischler Ernst/Ulbrich Josef, Österreichisches Staatswörterbuch, 2. Bd/1. Hälfte, Wien 1896, 614 ff
- FREMUTH Walter, Die Österreichische Postsparkasse – vom Amt zum Unternehmen, Wien 1974
- FREY René L., Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates, Bern/Frankfurt a. M. 1977
- FRÖHLER Ludwig/OBERNDORFER Peter, Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik, Wien/New York 1969
- FUNK Bernd-Christian, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung, Wien 1980
- FUNK Bernd-Christian, Wassergenossenschaften und Wasserverbände als Träger öffentlicher Aufgaben. Zugleich ein Beitrag zur Lehre von der juristischen Person des öffentlichen Rechts, ZfV 1983, 581 ff
- GANTNER Manfred, Sinn und Unsinn der staatlichen Wirtschaftsförderung. Am Beispiel eines Bundeslandes: Ein Subventionsbericht für Tirol, ÖHW 1986, 91 ff
- GANTNER Manfred, Planungsaktivitäten des Bundeslandes Vorarlberg, in: Wille Eberhard (Hg), Öffentliche Planung auf Landesebene. Eine Analyse von Planungskonzepten in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Frankfurt a. M./Bern/New York 1986, 135 ff
- GEMEINWIRTSCHAFT – siehe Arbeitsgemeinschaft
- GOEDECKE Wolfgang/KERL Volkher, Die Hypothekenbanken, Frankfurt a. M. 1974<sup>2</sup>
- GRABMAYR Karl von, Die Agrarreform im Tiroler Landtag, Meran 1986

- GRABMAYR Karl von, Schuldnorth und Agrarreform. Eine agrarpolitische Skizze mit besonderer Berücksichtigung Tirols, Meran 1894
- GRILLBERGER Konrad/PROBST Josef/STRASSER Rudolf, Privatrechtsgeschäfte der Gemeinde, Linz 1981
- GSCHNITZER Franz, Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts, Wien/New York 1966
- HÄBERLE Peter, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, Wien 1980
- HÄMMERLE Hermann, Zur rechtlichen Struktur des Unternehmens, JBl 1966, 445 ff
- HENGSTSCHLÄGER Johannes, Der Rechnungshof. Organisation und Funktion der obersten Finanzkontrolle in Österreich, Berlin 1982
- HERRNRITT Rudolf von, Das österreichische Stiftungsrecht, Wien 1896
- HERRNRITT Rudolf von, Artikel „Stiftungen“, in : Mischler Ernst/Ulbrich Josef, Österreichisches Staatswörterbuch, 4. Bd, Wien 1909<sup>2</sup>, 484 ff
- HERRNRITT Rudolf von, Grundlehren des Verwaltungsrechtes, Wien 1921
- HOENIG Rudolf, Der österreichische Rechnungshof, Wien 1951
- HRUZA Ernst, Artikel „Juristische Personen“, in: Mischler Ernst/Ulbrich Josef, Österreichisches Staatswörterbuch, 2. Bd/1. Hälfte, Wien 1896, 196 ff
- JANAUER Walter, Die österreichischen Landes-Hypothekenanstalten und ihre Aufgabe im Kreditwesen, Österreichisches Bankarchiv 1959, 276 ff
- JANAUER Walter, Die österreichischen Landes-Hypothekenbanken, in: Fuchs Konrad/Schreithauer Max (Hg), Das Kreditwesen in Österreich – FS Hans Krasensky, Wien 1983, 91 ff
- JECHT Hans, Die öffentliche Anstalt. Wandlungen und gegenwärtige Struktur, Berlin 1963
- JEGELTSCH Helmut/Winfried SCHENK, Die Industrie in der Ostregion Österreichs. Entwicklung, Struktur und staatliche Förderung, Wien 1987
- KELSEN Hans, Kommentar – siehe Kelsen Hans/Froehlich Georg/Merkel Adolf
- KELSEN Hans/FRÖHLICH Georg/MERKL Adolf, Die österreichische Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Wien/Leipzig 1922
- KIENBERGER Heinrich, Überlegungen zur Frage, ob die Tirolische Landes-Hypothekenanstalt Rechtspersönlichkeit besitzt. Rechtsgutachten (nicht veröffentlicht) 1968
- KIENBERGER Heinrich, Überlegungen zur Frage der Rechtsnatur der Satzungen der Tirolischen Landes-Hypothekenanstalt. Rechtsgutachten (nicht veröffentlicht), 1969
- KLECATSKY Hans, Die Untergrundbewegung der deutschen „Erlasse“, JBl 1953, 173 ff und 199 ff
- KÖPF Josef, Die Salzburger Landes-Hypothekenbank (historisch-betriebswirtschaftliche Aspekte eines Bankbetriebes), Salzburger Sozial- und Wirtschaftswissenschaftliche Diplomarbeit (nicht veröffentlicht), 1976
- KOJA Friedrich, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, Wien/New York 1967
- KOJA Friedrich, Landtag und Kreditoperationen des Landes, Der Staatsbürger 1979 (Folge 18), 69 ff

- KOJA Friedrich, Der Begriff der juristischen Person öffentlichen Rechts, ZfV 1984, 489 ff
- KOLB Ernst, Das Förderungswesen unter dem Blickwinkel des Legalitätsprinzips. Gutachten 2. Österr. Juristentag, Bd I/3. Teil, Wien 1964
- KOPPENSTEINER Hans-G., Habenzins- und Wettbewerbsabkommen, in: Slaik Hellmuth/Fuchs Konrad/Schinnerer Erich (Hg), Aktuelle Probleme zum Recht des Kreditwesens, Wien 1978, 134 ff
- KORINEK Karl, Das Grundrecht der Freiheit der Erwerbstätigkeit als Schranke für die Wirtschaftslenkung, in: derselbe (Hg), Beiträge zum Wirtschaftsrecht – FS Karl Wenger, Wien 1983, 243 ff
- KOZIOL Helmut/WELSER Rudolf, Grundriß des bürgerlichen Rechts, Bd I: Allgemeiner Teil und Schuldrecht, Wien 1985<sup>7</sup>
- LAURER René, Wirtschafts- und Steueraufsicht über Kredit- und Versicherungsunternehmen, Wien 1972
- LAURER René, Die öffentliche Unternehmung, in: Ermacora Felix/Winkler Günther/Koja Friedrich/Rill Heinz Peter/Funk Bernd-Christian (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht – FS Walter Antonioli, Wien 1979, 317 ff
- LAURER René, Vom Wert und Wesen der Selbstbindungsgesetze, in: Korinek Karl (Hg), Beiträge zum Wirtschaftsrecht – FS Karl Wenger, Wien 1983, 109 ff
- LEHNER Gerhard/SOCHER Karl, Ausgabenintensität öffentlicher Aufgaben, Wien 1982
- LOEBENSTEIN Edwin, Das Förderungswesen unter dem Blickwinkel des Legalitätsprinzips, Verh. 2. Österr. Juristentag, Bd II/3. Teil, Wien 1964, 7 ff
- LOEBENSTEIN Edwin/KANIAK Gustav, Kommentar zum Amtshaftungsgesetz, Wien 1951
- MATZKA Manfred, Organisationskreation in der österreichischen Verwaltungsrechtsordnung, JBl 1980, 505 ff
- MERKL Adolf, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1927
- MOKRE Hans, Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder, Wien 1929
- MORSCHER Siegbert (Hg), Föderalistische Sozialpolitik, Wien 1983
- MORSCHER Siegbert/SMEKAL Christian, Kommunale Unternehmungen zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und öffentlichem Auftrag, Wien 1982
- NEUHOFFER Hans, Handbuch des Gemeinderechts. Organisation und Aufgaben der Gemeinden Österreichs, Wien/New York 1972
- NOVAK Richard, Die Problematik der Abgrenzung der Hoheitsverwaltung von der sogenannten Privatwirtschaftsverwaltung, in: Ermacora Felix/Winkler Günther/Koja Friedrich/Rill Heinz Peter/Funk Bernd-Christian (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht – FS Walter Antonioli, Wien 1979, 61 ff
- NOVAK Richard, Bundes-Verfassungsgesetz und Bundesverfassungsrecht, in: Schambeck Herbert (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 111 ff
- NUSSBAUMER Adolf, Die Stellung des Staates in der Wirtschaft, Gutachten Verh. 5. Österr. Juristentag 1973, Bd I/3. Teil B, Wien 1974

- OBERNDORFER Peter, Rechtsfragen des österreichischen Kreditwesens – ein Beitrag zum Problem der Wirtschaftsaufsicht, in: *Wirtschaft und Verfassung in Österreich* – FS Karl Korinek, Wien 1972, 265 ff
- ÖHLINGER Theo, Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus, in: *Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart* – FS Ernst C. Hellbling, Berlin 1981, 313 ff
- OSTHEIM Rolf, Zur Rechtsfähigkeit von Verbänden im Österreichischen Bürgerlichen Recht, Wien/New York 1967
- OTTA Norbert, Die österreichische Landes-Hypothekenanstalten, in: *Österreichische Bankwissenschaftliche Gesellschaft (Hg), Das Kreditwesen in Österreich* – FS Hans Krasensky, Wien 1968, 374 ff
- PAUGER Dietmar, Die juristische Person öffentlichen und die juristische Person privaten Rechts, ZfV 1986, 1 ff
- PERNTHALER Peter, Raumordnung und Verfassung, 1. Bd, Wien/New York 1975
- PERNTHALER Peter, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation, Wien 1976
- PERNTHALER Peter, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates, Wien 1979
- PERNTHALER Peter, Bundesstaatsreform als Voraussetzung einer wirksamen Verwaltungsreform, in: *Oberndorfer Peter/Schambeck Herbert (Hg), Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft* – FS Ludwig Fröhler, Berlin 1980, 69 ff
- PERNTHALER Peter, Der Landesamtsdirektor als „Leiter des inneren Dienstes“ des Amtes der Landesregierung, JBl 1982, 337 ff
- PERNTHALER Peter, Österreichische Finanzverfassung. Theorie-Praxis-Reform, Wien 1984
- PERNTHALER Peter, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Wien/New York 1986, 341 ff
- PERNTHALER Peter, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477 ff
- PLÖCHL Gerhard, Vereine als öffentliche Unternehmen. Voraussetzungen und Folgen organisatorischer Beherrschung öffentlicher Unternehmen durch den Staat, dargestellt am Beispiel der Landesversicherungsanstalten, Wien/New York 1972
- PUCK Elmar, Nichthoheitliche Verwaltung – Typen und Formen, in: *Ermacora Felix/Winkler Günther/Koja Friedrich/Rill Heinz Peter/Funk Bernd-Christian (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht* – FS Walter Antonioli, Wien 1979, 275 ff
- RACK Reinhard (Hg), Landesverfassungsreform, Wien/Köln/Graz 1982
- RASCHAUER Bernhard, Kurzgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit reduzierter Eigenmittelerfordernisse für die Landes-Hypothekenbanken. Rechtsgutachten (nicht veröffentlicht), 1985

- RILL Heinz Peter, Grundfragen des österreichischen Preisrechts II, ÖZW 1975, 65 ff
- RILL Heinz Peter, Zum Verwaltungsbegriff, in: Ermacora Felix/Winkler Günther/Koja Friedrich/Rill Heinz Peter/Funk Bernd-Christian (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht – FS Walter Antonioli, Wien 1979, 35 ff
- RUPP Hans H., Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, Tübingen 1965
- SCHÄFFER Heinz, Die sogenannte Privatwirtschaftsverwaltung und das Gesetz, in: Ermacora Felix/Winkler Günther/Koja Friedrich/Rill Heinz Peter/Funk Bernd-Christian (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht – FS Walter Antonioli, Wien 1979, 253 ff
- SCHAMBECK Herbert, Österreichs Sportförderung im Lichte des Rechts- und Bundesstaates, ÖJZ 1968, 113 ff
- SCHANTL Gernot, Die Rechtsgrundlagen des Dorotheums, ÖZÖR 1967, 364 ff
- SCHEPKE Norbert, Die Hypothekenbank des Landes Vorarlberg, Innsbruck 1972
- SCHEUNER Ulrich, Voraussetzungen und Form der Errichtung öffentlicher Körperschaften (außerhalb des Kommunalrechts), in: Hans-Peters-Gedächtnisschrift, Berlin/Heidelberg/New York 1967, 797 ff
- SCHLEGEL Herbert, Die Tirolische Landes-Hypothekenanstalt. Werden, Wirken und wirtschaftliche Entwicklung (1865 – 1965), Innsbruck 1966
- SCHMIDJELL Richard, Die Wirtschaftspolitik der Bundesländer, Wien 1976
- SCHMIDJELL Richard/FINK Karl/PLUNGER Werner/MOSER Hans, Die Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer, Wien 1983
- SCHMITZ Georg, Der Landesamtsdirektor. Entstehung und Entwicklung, Wien 1978
- SCHMITZ Georg, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873, Wien 1985
- SCHÖNBÄCK Wilhelm, Zusammenfassende Analyse der Struktur und Entwicklung der Ausgaben des öffentlichen Sektors, in: Matzner Egon (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich. Eine Untersuchung der Probleme des österreichischen Finanzausgleiches, durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien 1977, 200 ff
- SCHWAB Walter/LEHNER Gerhard, Budgetrecht und Budgetpolitik der Länder, Wien 1981
- SLAIK Hellmuth/FUCHS Konrad/SCHINNERER Erich (Hg), Aktuelle Probleme zum Recht des Kreditwesens, Wien 1978
- SMEKAL Christian, Die Flucht aus dem Budget, Wien 1977
- SMEKAL Christian, Das Raumordnungsschwerpunkteprogramm (ROSP) als Instrument der regionalen Entwicklungsplanung in Tirol – Planungsanspruch und Planungswirklichkeit, in: Wille Eberhard (Hg), Öffentliche Planung auf Landesbene. Einer Analyse von Planungskonzepten in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Frankfurt a. M./Bern/New York 1986, 103 ff
- SMEKAL Christian/THÖNI Erich, Analyse der Ausgaben der Bundesländer, in: Matzner Egon (Hg), Öffentliche Aufgabe und Finanzausgleich. Eine Untersuchung der Probleme des österreichischen Finanzausgleiches, durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien 1977, 90 ff

- STOLL Gerold, Bundesabgabenordnung. Handbuch, Wien 1980
- STOLZLECHNER Harald, Öffentliche Fonds. Eine Untersuchung ihrer verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Hauptprobleme, Wien/New York 1982
- STRAUBE Manfred, Die Bedeutung der „Ultra-vires-Lehre“ im österreichischen Recht, ÖJZ 1978, 343 ff
- THÖNI Erich, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. Kriterien der Aufgabenverteilung im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung als Problem des Finanzausgleiches, Wien 1978
- THÖNI Erich, Politökonomische Theorie des Föderalismus. Eine kritische Bestandsaufnahme, Baden-Baden 1986
- ULBRICH Josef, Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts, Wien/Berlin 1883
- ULBRICH Josef, Artikel „Körperschaften“ in: Mischler Ernst/Ulbrich Josef, Österreichisches Staatswörterbuch, 3. Bd, Wien 1907<sup>2</sup>, 215 ff
- VERBAND DER LANDES-HYPOTHEKENBANKEN, Jahresrückblick 1986, Berichte und Informationen 1986 (Heft XI/XII), 51 f
- WALTER Robert/MAYER Heinz, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Wien 1988<sup>6</sup>
- WEBER Karl, Wirtschaftseinheit und Bundesstaat. Bemerkungen zur Interpretation des Art 4 B-VG, in: Seidl-Hohenveldern Ignaz (Hg), Österreich als einheitliches Wirtschaftsgebiet und die Europäische Gemeinschaft – FS Hans Klinghoffer, Wien/New York 1988 (= ÖZÖR Supplementum 10), 141 ff
- WELAN Manfred, Das föderalistische Baugesetz und die Wirtschaftsverfassung. Das bundesstaatliche Prinzip unter grundsätzlichen und wirtschaftlichen Aspekten, in: Wirtschaft und Verfassung in Österreich – FS Karl Korinek, Wien 1972, 113 ff
- WENGER Karl, Die öffentliche Unternehmung. Ein Beitrag zur Lehre von der Wirtschaftsverwaltung und zur Theorie des Wirtschaftsverwaltungsrechts, Wien/New York 1969
- WENGER Karl, Zur Problematik der österreichischen „Selbstbindungsgesetze“, in: Wirtschaft und Verfassung in Österreich – FS Karl Korinek, Wien 1972, 189 ff
- WENGER Karl, Das Recht der öffentlichen Aufträge, Wien 1977
- WENGER Karl, Funktion und Merkmale eines verwaltungsrechtlichen Subventionsbegriffes, in: derselbe (Hg), Förderungsverwaltung, Wien/New York 1973, 15 ff
- WENGER Karl, Unternehmung und Unternehmen in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, DÖV 1976, 437 ff
- WENGER (Hg), Ausgewählte Probleme des öffentlichen Vergabewesens, Wien 1978
- WENGER Karl, Grundfragen und Grundbegriffe des Organisationsrechts, in: Ermacora Felix/Winkler Günther/Koja Friedrich/Rill Heinz Peter/Funk Bernd-Christian (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht – FS Walter Antonioli, Wien 1979, 343 ff
- WENGER Karl, Territoriale Zuständigkeitskriterien in der Förderungsverwaltung?, ÖZW 1983, 65 ff

- WIELAND Karl, Handelsrecht, 1. Bd: Das kaufmännische Unternehmen, München 1921
- WILHELM Georg, Die Vertretung der Gebietskörperschaften im Privatrecht, Wien/New York 1981
- WILLE Eberhard (Hg), Öffentliche Planung auf Landesebene. Eine Analyse von Planungskonzepten in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Frankfurt a. M./Bern/New York 1986
- WOLFF Hans J./BACHHOF Otto, Verwaltungsrecht I, München 1974<sup>9</sup>
- WYSOCKI Josef, Für Salzburg 1909 – 1984, FS 75 Jahre Salzburger Landes-Hypothekenbank, Salzburg 1984



# 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 Héraud, 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 138,—)
- 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 Österreichs. 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. (S 680,—)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. (S 160,—)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. (S 280,—)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. (S 200,—)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell – Karl Fink – Werner Plunger – Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. (S 480,—)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. (S 280,—)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. (S 371,—)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. (S 455,—)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. (S 270,—)
- Bd. 35 **Christian Smekal, Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. (S 720,—)

- Bd. 36      **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. (S 660,—)
- Bd. 37      **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analyse einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. (S 520,—)
- Bd. 38      **Peter Pernthaler**, (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. (S 195,—)
- Bd. 39      **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. (S 320,—)
- Bd. 40      **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenzen. 1987. (S 180,—)
- Bd. 41      **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987. (S 820,—)
- Bd. 42      **Klaus Berchtold**, Die Darstellung der Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. (S 280,—)
- Bd. 43      **Peter Pernthaler**, Die föderalistische Bedeutung der Landeshypothekenbanken für die Länder. 1988.
- Bd. 44      **Stefan Huber, Peter Pernthaler**, Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. (S 160,—)



# **INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG**

## **Direktor:**

**Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER**

## **Kuratorium:**

**Landesamtsdirektor Dr. Franz ENDER, Vorarlberg**

**Hofrat Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg**

**Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg**

**Dr. Bernhard RÖSER, Vorarlberg**

**Landesamtsdirektor Dr. Meinhard GSTREIN, Tirol**

**Hofrat Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol**

**OR Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol**

**Hofrat Dr. Helmuth TSCHIDERER, Tirol**

**Landesamtsdirektor Dr. Herfrid HUEBER, Salzburg**

**Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg**

**ORR Dr. Eduard PAULUS, 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.

