

Univ.-Prof. Dr. Siegbert Morscher

Rechtliche Probleme bei der Schaffung
innerstaatlicher grenzüberschreitender
Einrichtungen und Organe durch
die österreichischen Bundesländer

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 8

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

Univ.-Prof. Dr. Siegbert Morscher

Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender
Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 8

Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer

von

Univ.-Prof.
Dr. Siegbert Morscher
Innsbruck



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

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

© 1978 by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1092 Wien
Druck: H. Kowatsch, 6020 Innsbruck, Leipzigerplatz 2
ISBN: 3 7003 0182 0

Inhaltsverzeichnis

1.	Das Problem — Gegenstand der Untersuchung	7
1.1.	Zur Situation des Föderalismus in Österreich	7
1.2.	Methode und Gegenstand der Untersuchung	12
2.	Mögliche Formen der durch die Länder zu schaffenden innerstaatlichen grenzüberschreitenden Einrichtungen und Organe	15
2.1.	Völkerrecht	15
2.2.	Systematisierungsversuche im Bereich der transnationalen Zusammenarbeit	16
2.3.	In der Schweiz entwickelte Systematik	17
2.4.	Systematische Vorbilder aus der BRD	21
2.5.	Die österreichische »Koordinationsliteratur«	30
2.6.	Nationalpark Hohe Tauern	32
3.	Präzisierung der Problemstellung	37
4.	Zur grundsätzlichen Zulässigkeit von Zwischenländereinrichtungen bzw. gemeinsamen Ländereinrichtungen	41
4.1.	Das bundesstaatliche Prinzip	41
4.2.	Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer	42
4.3.	Das Wesen des Vertrages	42
4.4.	Nicht Zulässigkeit, sondern Notwendigkeit der Annahme eines »dritten Rechtskreises«, allenfalls eines »vierten Rechtskreises«	43
4.5.	Das Völkerrecht	50
4.6.	Das ausländische, insbesondere schweizerische Recht	51
4.7.	Die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit	52
4.8.	Die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation	53
4.9.	Zulässigkeit auf Gemeindeebene — Zulässigkeit auf Landesebene	53
5.	Allgemeine bundesverfassungsgesetzliche Grenzen für gemeinsame Ländereinrichtungen und Zwischenländereinrichtungen	57
5.1.	Das bundesstaatliche Prinzip	57
5.2.	Das demokratische Prinzip	61
5.3.	Das rechtsstaatliche Prinzip	63
5.4.	Das gewaltentrennende Prinzip	63

6.	Konkrete bundesverfassungsrechtliche Aspekte für gemeinsame Ländereinrichtungen und Zwischenländereinrichtungen	65
6.1.	Die »dritte Ebene« und sonstige organisationsrechtliche Aspekte	65
6.2.	Rechtsschutz	73
6.3.	Souveränitätsproblem	75
6.4.	Territorialer Geltungsbereich von generellen und individuellen Verwaltungsakten (Staatsgebiet, Staatsgrenze, Gebietshoheit)	84
6.5.	Führungs- und Leitungsbefugnis oberster Verwaltungsorgane, Ingerenzmöglichkeit (Durchgriff)	101
7.	Transformation von Gliedstaatsverträgen	107
	Literaturverzeichnis	108

1. Das Problem — Gegenstand der Untersuchung*)

1.1. Zur Situation des Föderalismus in Österreich

Das in Art. 2 B-VG grundlegende und durch das Gesamtsystem von Bundes- und Landesverfassungen im einzelnen geprägte bundesstaatliche bzw. föderalistische Prinzip¹⁾, das unbestrittenermaßen zur rechtlichen Grundordnung des Staates²⁾ zählt, hatte es nie leicht, sich hierzulande durchzusetzen. Das begann schon damit, daß diesem Prinzip trotz des Umstandes, daß über die Schaffung eines bundesstaatlichen Staatsaufbaues grundsätzlich Einigkeit bestand, der Eintritt ins B-VG nur mit Mühen gelungen ist³⁾ und es wird besonders deutlich an den zahllosen Kompetenzverschiebungen nach 1945 zugunsten des Bundes und zu Lasten der Länder⁴⁾, welche zwar nicht rechtsdogmatisch, dafür aber verbal und politisch griffig und darüber hinaus zutreffend mit »schleichender Gesamtän-

*) Die Arbeit wurde im August 1977 abgeschlossen.

- 1) S. dazu — mit umfassenden Literaturhinweisen — ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, Wien-New York 1971, 83 ff; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien 1972, 107 ff; WALTER-MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Wien 1976, 45; jüngst NOVAK-SUTTER-HASIBA (Hg), Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Graz-Wien-Köln 1977.
- 2) S. ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 87 f; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 101 ff; WALTER-MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 43 f; VfSlg 1708/1948, 2455/1952.
- 3) Kelsen-FROELICH-MERKL, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Wien und Leipzig 1922, 53 ff; Kelsen, Österreichisches Staatsrecht, Tübingen 1923, 154 ff, 160 ff; ERMACORA, Der Föderalismus in Österreich, JÖR NF 12 (1963), 221 ff; derselbe (Hg), Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1920), Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs Ergänzungsband VIII, Wien 1967, 9 ff; derselbe Österreich als kooperativer Föderalismus, in: KLECATSKY (Hg), Die Republik Österreich, Wien 1968, 219 ff (222 ff); MELICHAR, Der Föderalismus in Österreich, JBl 1965, 29 ff (Vortragsbericht); derselbe, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus, ZÖR NF 17 (1967), 220 ff (225 und passim); SCHAMBECK, Österreichs Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip, in: FS Kolb (hg von BONIN-LANGKNITEL), Veröffentlichungen der Universität Innsbruck 69, Innsbruck 1971, 309 ff (312 ff); ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 89; PERNTHALER-ESTERBAUER, Die Entstehung des österreichischen Bundesstaates als geschichtlicher Vorgang und staatstheoretisches Problem, Montfort 1973, 128 ff; PERNTHALER, Die Konstituierung des Bundesstaates »Republik Österreich« aus der Sicht der selbständigen Länder Tirol und Vorarlberg, in: FS Nikolaus Grass I (hg von CARLEN und FRITZ STEINEGGER), Innsbruck 1974, 725 ff; HELLBLING, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte², Wien-New York 1974, 431 f, 443 und passim. Symptomatisch vor allem auch der Umstand, daß wegen divergenter Auffassungen zwischen den zwei Großparteien der Kompetenzverteilungskatalog erst 1925 in Kraft treten konnte und bis dahin die Aufgabenverteilung aus der Monarchie weiter gegolten hat.
- 4) S. Hinweise in FN 1, 3 und 5; ferner etwa SPANNER, Krise oder Ende des Bundesstaates?, in: FS Adolf J. Merkl, München-Salzburg 1970, 375 ff; ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 89 ff.

derung der Bundesverfassung« bezeichnet wurden⁵⁾, sowie in einer stark zentralistischen Judikatur des VfGH.⁶⁾ Unabhängig davon hat sich die verfassungsrechtliche Literatur in sehr umfangreicher und im allgemeinen außerordentlich positiver Weise mit dem bundesstaatlichen Prinzip und den damit verknüpften aktuellen Problemen beschäftigt⁷⁾, die darin kulminieren, daß sich zwei Einrichtungen etablierten, die sich ausschließlich mit Fragen des Föderalismus befassen, nämlich die »Studiengruppe für Föderative Ordnung« in Salzburg und das von den Bundesländern Tirol und Vorarlberg getragene »Institut für Föderalismusforschung« in Innsbruck. Beide Einrichtungen geben auch eine außerordentlich wertvolle Schriftenreihe heraus.⁸⁾ Es darf wohl als besonderes Verdienst nicht nur der in den Ländern wirksam gewordenen politischen Kräfte im Zusammenwirken mit der Verbindungsstelle der Bundesländer⁹⁾, sondern auch der früh einsetzenden literarischen Tätigkeit gewertet werden, daß seit Beginn der Sechzigerjahre ein gewisses politisches Umdenken zugunsten des föderalistischen Prinzips in der politischen Realität eingesetzt hat oder doch zumindest nach außen gezeigt wird. Die Bemühungen um die Realisierung des 1963/64 formulierten und 1970 neu artikulierten Forderungsprogramms der österreichischen Bundesländer, welches durch die B-VG Nov BGBI 1974/444 zumindest zum Teil verwirklicht wurde¹⁰⁾, die Be-

- 5) So ERMACORA, Der Verfassungsgerichtshof, Graz-Wien-Köln 1956, 148; vgl. ferner HELBLING, Die Änderung der österreichischen Bundesverfassung im Licht des Verfassungsbruches, in: HELBLING-MAYER-MALY-MARCIC (Hg), Bundesstaat auf der Waage, Föderative Ordnung I, Salzburg und München 1969, 33 ff; ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 92; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 108; WALTER-MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 45; ÖHLINGER, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität, Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung 2, Wien 1976, 20 f.
- 6) So etwa besonders deutlich ADAMOVICH - SPANNER, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁵, Wien-New York 1957, 113; abgeschwächt bei ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 92 FN 39; vgl. auch ERMACORA, Der Verfassungsgerichtshof, 147 f; SPANNER, Die Prüfung von Gesetzen und Verordnungen durch den Verfassungsgerichtshof in der Zeit von 1950-1952, ZÖR NF 6 (1954/55), 152 ff (176 f).
- 7) S. die in den bisherigen und in den folgenden FN zitierten Arbeiten, ferner die Zitate im Abschnitt über die Souveränität, wo sich jeweils weitere umfassende Hinweise auf die Literatur finden.
- 8) »Föderative Ordnung« sowie »Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung«.
- 9) S. zu dieser ERMACORA, Österreichische Verfassungslehre, Studienreihe zum öffentlichen Recht und zu den politischen Wissenschaften 1, Wien-Stuttgart 1970, 300 f; derselbe, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung 3, Wien 1976, 154, 305 ff; MELICHAR, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus, a.a.O. 262 FN 57; ALTENSTETTER, Der Föderalismus in Österreich, Studien zur Politik 6, Heidelberg 1969, 88 ff; RILL, Gliedstaatsverträge, Forschungen aus Staat und Recht 17, Wien-New York 1972, 289 ff; MORSCHER, Möglichkeiten der Kooperation im Alpenraum aus der Sicht Österreichs, in: Le Alpi e l'Europa 4, Cultura e politica, Mailand o.J. (1975), 265 ff (315).
- 10) S. dazu ERMACORA, Bundesverfassungsgesetznovelle 1974, JBI 1975, 22 ff; ÖHLINGER, Die Verfassungsentwicklung in Österreich seit 1974, ZaöRVR 37 (1977), 399 ff.

schlußfassung über ein neues Forderungsprogramm der Bundesländer (Forderungsprogramm der Bundesländer 1976), welches der österreichischen Bundesregierung mit Schreiben vom November 1976 präsentiert wurde sowie das Echo, das alle diese Schritte gefunden haben, zeigt, daß der Wind ein bißchen zugunsten des Föderalismus gedreht hat. Doch darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß damit die allgemein diagnostizierte Schwäche des österreichischen Föderalismus und insbesondere einzelner seiner Elemente¹¹⁾ keineswegs überwunden ist¹²⁾ und daß permanent neue Wünsche von Bundesseite oder in deren Vorfeld operierender Organisationen auf Ausweitung der Bundeskompetenzen und damit zwangsläufig auf Aushöhlung von Länderkompetenzen — insbesondere über die Schlüsselbegriffe Raumordnung und Umweltschutz — deponiert werden.¹³⁾

Angesichts dieser Gesamtsituation muß es außerordentlich verwundern, daß in Österreich Vereinbarungen der Länder untereinander bis in die jüngste Zeit weder in der Theorie noch gar in der politischen Praxis¹⁴⁾ gebührende Beachtung gefunden haben. Denn es kann als unbestritten gelten, daß dieses Instrument in besonderer Weise geeignet ist, Zugriffe des Bundes auf bestehende Länderkompetenzen hintanzuhalten. Gerade die Erfahrungen der Schweiz¹⁵⁾ zeigen dies deutlich: dienten die Vereinbarungen — meist als Konkordate bezeichnet — im 19. Jahrhundert häufig noch als Wegbereiter zur einheitlichen Bundesgesetzgebung¹⁶⁾, wollen die Kantone seit langem und heute mehr denn je mit ihren Konkordaten eine Regelung durch den Bund, insbesondere auch die Begründung neuer Bundeskompetenzen verhindern, und dies häufig erfolgreich.¹⁷⁾ Treffend hat deshalb

11) S. dazu im einzelnen die Literaturhinweise in den FN 1 ff.

12) S. insbesondere auch den 1. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1975-1976) des Institutes für Föderalismusforschung, Wien 1977; ferner ÖHLINGER, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität.

13) Vgl. gegen diese Bestrebungen etwa WIMMER, Raumordnung und Umweltschutz, Verh. 6. ÖJT I/1 A, Wien 1976, 59 ff, 97; MORSCHER, Natur- und Landschaftsschutz im Bereich von Flüssen und Seen, in: project Life-2000 I, Salzburg 1976, 37 ff.

14) Beides international festgehalten etwa auch bei SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19, Berlin 1961, 86 ff (86).

15) Etwas Abweichendes berichtete auf der Jahrestagung der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer im Jahre 1960 für die BRD HANS SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19, Berlin 1961, 1 ff (19), wo allerdings schon auf das Beispiel der Rundfunkverträge hingewiesen wurde; inzwischen wurde diese Linie verstärkt fortgesetzt.

16) S. FLEINER-GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, 160 f; SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 89; BRIDEL, Précis de droit constitutionnel e public suisse 1, Lausanne 1965, 218; AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse I, Paris-Neuchâtel 1967, 330; HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, ZSR NF 88/2 (100/2 der gesamten Folge, 1969), 549 ff (617 f); derselbe, Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, SJZ 1973, 249 ff (250).

17) S. SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 89 f; HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 615 ff.

SCHAUMANN die interkantonalen Vereinbarungen — gleiches gilt potentiell durchaus auch für Vereinbarungen der österreichischen Bundesländer — als »Verteidigungsmittel für die kantonale Zuständigkeit« bezeichnet.¹⁸⁾ Die Nutzung des Abschlusses von Vereinbarungen der Länder untereinander kann in Österreich nur der Förderung der bundesstaatlichen Ordnung dienen¹⁹⁾, wohingegen das für die Schweiz gelegentlich aufgezeigte Problem des Abbaues der kantonalen Autonomie wegen des rapiden Anwachsens der Konkordate, weil die Kantone nicht mehr länger in der Lage seien, selbständig Regelungen zu treffen²⁰⁾, im Hinblick auf das praktisch völlige Fehlen von derartigen Vereinbarungen für Österreich ebenso bedeutungslos ist wie allfällige andere Einwände.^{20a)}

Was nun die Abstinenz von politischer Praxis²¹⁾ und Lehre vom öffentlichen Recht von den Vereinbarungen der Länder untereinander betrifft, so

- 18) SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 89; zustimmend zitiert auch bei HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 616 f. Vgl. zur allgemeinen Bedeutung solcher Vereinbarungen für den Föderalismus neben den hier zitierten Arbeiten etwa HARBICH, Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit, Berlin 1965; KUNZE, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Stuttgart 1968; WALTER RUDOLF, Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht, Bad Homburg v.d.H.-Berlin-Zürich 1968; HEMPEL, Der demokratische Bundesstaat, Schriften zum Öffentlichen Recht 96, Berlin 1969; KISKER, Kooperation im Bundesstaat, Tübinger rechtswissenschaftliche Abhandlungen 33, Tübingen 1971.
- 19) So für die Schweiz ERNST SCHMIDT, Das interkantonale Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen, Basler Studien zur Rechtswissenschaft 53, Basel 1959, 12; wohl auch SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O.; KEHRLI, Interkantonales Konkordatsrecht, Rechtswiss. Diss. Zürich, Bern 1968, 15; dieser Richtung zuneigend überwiegend auch HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 617; derselbe, Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, a.a.O. 250, 262. Für die BRD insbesondere HESSE, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962, 21.
- 20) Vgl. etwa AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse I, 330; für die BRD andeutungsweise schon HANS SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 18, und viele andere. Besonders deutlich gegen diesbezügliche Auffassungen in der BRD MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Grundgesetz⁴, München 1976, RN 64 FN 4 sowie RN 77 zu Art. 32: »Die Tatsache, daß permanent solche Verträge geschlossen werden, spricht in keiner Weise gegen das Bundesstaatsgefüge als solches, wie gern behauptet wird. Sie belegt vielmehr die Einsicht, daß das föderative Gefüge im Bundesstaat ‚bündisch‘ und nicht ‚separatistisch‘ zu verstehen ist. Das Entscheidende ist, daß die ‚Homogenität‘ nicht von der Zentrale erzwungen wird.«
- 20a) S. etwa GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zum Öffentlichen Recht 57, Berlin 1967, 154 ff, 158 ff u passim; KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 150 ff u passim.
- 21) Daß das Problem an sich jedenfalls von den dafür Verantwortlichen keineswegs übersehen wurde, zeigt etwa ein Schreiben des Landesamtsdirektors von Vorarlberg Dr. GRABHERR, eines besonders aktiven Kämpfers für den österreichischen Föderalismus, aus dem Jahre 1951 (!) an Professor NAWIASKY, aus welchem ich mit freundlicher Genehmigung des Genannten zitiere: »Von den Zentralstellen in Wien wird bei jeder Gelegenheit die Praxis geübt, sich in Landesangelegenheiten zu mischen, wenn die Angelegenheit über das Interesse eines Landes hinausgeht. Mehrere Länder wollen wir nun in diesem Zusammenhang von einer Bestimmung Gebrauch zu machen anfangen, die in unserer Bundesverfassung ein völlig vergessenes Dasein führt, nämlich von Art 107, der lautet: ... ADAMOVICH weiß hiezu lediglich zu sagen, daß die Bestimmung vornehmlich für die

ist diese eigentlich gar nicht zu erklären, doch kann unabhängig davon in jüngster Zeit bekannt Positives berichtet werden: jahrelange Vorarbeiten um die Installierung der Möglichkeit des Abschlusses von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern (vertikale Konkordate) geben dem gesamten Fragenkomplex der Vereinbarungen erheblichen Auftrieb; mit RILLS in jeder Beziehung gewichtigem Opus über die Gliedstaatsverträge²²⁾ wird eine empfindliche Lücke in der Literatur gefüllt; die B-VGNov BGBl 1974/444 bringt die verfassungsrechtliche Basis für Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern²³⁾ und eine neue formelle Grundlage für Vereinbarungen der Länder untereinander sowie in deren Gefolge Novellierungen von Landesverfassungen, die diesen Sektor den heutigen Anforderungen entsprechend gestalten²⁴⁾; den letzten Schritt in diesem allgemeinen Aufwind stellen umfangreiche Vorarbeiten der Bundesländer, insbesondere im Rahmen der Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederö-

Fortsetzung Fußnote 21):

Wirtschaftsverwaltung (z.B. gemeinsame Krankenhäuser) in Frage komme. Das halte ich nicht für richtig, da es hiezu keiner Verfassungsbestimmung bedürfte, sondern sich die Zuständigkeit aus dem Privatrecht ergibt.

... Uns würde nun sehr interessieren, ob durch solche Vereinbarungen gemeinsame Behörden mehrere Länder errichtet werden können ...«

- 22) S. RILL, Gliedstaatsverträge (Zitat in FN 9); dazu auf der Grundlage des neuen Verfassungsrechts (s. insbesondere B-VG Nov BGBl 1974/444) die weitere Studie desselben, Abschluß, Transformation und Durchsetzung von Verträgen gemäß Art. 15 a B-VG, in: MAYER-RILL-FUNK-WALTER, Neuerungen im Verfassungsrecht, Wien 1976, 27 ff.
- 23) Bislang wurde noch keine derartige Vereinbarung abgeschlossen; wie die diesbezüglichen EB zur RV 182 BlgNR 13. GP 19 zutreffend hervorheben, ist eine vereinbarungsmäßige Koordination zwischen Bund und Ländern insbesondere unter anderem auf den Gebieten der Raumordnung und des Umweltschutzes zweckmäßig; es muß deshalb wohl als einmalige Entgleisung abgetan werden, wenn es in der Anfragebeantwortung auf die Anfrage der Bundesräte Bürkle, Pitschmann, Schambeck und Genossen an den BMGU (vom 19.10.1976, 342/J-BR/76, II-207 BlgBR), 316/AB-BR/76, II-209 BlgBR u.a. heißt, Regelungen offener Fragen des Umweltschutzes durch Vereinbarungen gemäß Art. 15 a B-VG könnten nicht flexibel sein und bedürften eines aufwendigen Verfahrens, daß aber dennoch solche Vereinbarungen in manchen (!) Bereichen des Umweltschutzes sicherlich ein geeignetes Instrument sind, um zu einem akkordierten Vorgehen zwischen Bund und Ländern zu gelangen. Mit einer solchen Argumentation würde nämlich Art. 15 a Abs. 1 B-VG idF BGBl 1974/444 weitgehend obsolet, bevor diese Bestimmung jemals angewendet wurde, obwohl sie ganz neu auf Grund eines allgemein als wichtig erachteten Bedürfnisses geschaffen wurde. Zugegebenermaßen bietet die Notwendigkeit der Koordination von 10 Vertragsparteien (9 Bundesländer sowie der Bund) gewisse Schwierigkeiten und Schwerfälligkeiten — dies war aber doch schon vor Beschlußfassung über die B-VG Nov 1974 BGBl 1974/444 klar; s. HESSE, Der unitarische Bundesstaat; HÄFELIN, Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, a.a.O. 261.
- 24) Vgl. Kärnten: LGBl 1975/38 (die Kärntner Landesverfassung enthielt allerdings auch schon vor dieser Novelle Regelungen betreffend die gegenständlichen Vereinbarungen); Salzburg: LGBl 1975/71; Steiermark: LGBl 1976/26; Tirol: LGBl 1976/89; Wien: LGBl 1976/33 (die Wiener Landesverfassung wiederholte vorher den Wortlaut des Art. 107 B-VG); nach Abschluß des Mskr Oberösterreich (eigenes LVG): LGBl 1977/42; vgl. auch RILL, Abschluß, Transformation und Durchsetzung von Verträgen gemäß Art. 15 a B-VG, a.a.O. 29.

sterreichischen Landesregierung zur Ausarbeitung entsprechender Vereinbarungsentwürfe auf verschiedenen Sachgebieten²⁵⁾ dar.

1.2. Methode und Gegenstand der Untersuchung

Nicht die Institution der Vereinbarungen gemäß Art. 15a Abs. 2 B-VG idF BGBl 1974/444 und der denselben Gegenstand regelnden Bestimmungen der Landesverfassungen an sich sind Gegenstand der folgenden Untersuchung, sondern die rechtliche Problematik des Inhaltes ganz bestimmter derartiger Vereinbarungen. Es geht bei dieser sich vornehmlich als rechtsdogmatisch verstehenden Arbeit, die allerdings auf Rückgriffe auf die Ergebnisse im Bereich der allgemeinen Staatslehre, der Rechtstheo-

- 25) Aus einem vom Leiter der Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der NÖ Landesregierung, Hofrat Dr. KORN, an den Direktor des Instituts für Föderalismusforschung, Professor PERNTHALER, gerichteten Schreiben vom 9.2.1977 (I/Korr. - 1977) ergibt sich, daß folgende Entwürfe für Vereinbarungen gemäß Art. 15 a B-VG ausgearbeitet wurden, welche betreffen:

1. Die Anerkennung von Nachweisen der jagdlichen Eignung und die jagdliche Verlässlichkeit
2. Die Amsthilfe in Angelegenheiten der Abgabenverwaltung
3. Die Zulassung von Baustoffen und Bauweisen
4. Den höchstzulässigen Schwefelgehalt fester und flüssiger Brennstoffe
5. Die Beschränkung schädlicher Einwirkungen auf die natürliche Umwelt
6. Die Kostentragung in Angelegenheiten der Behindertenhilfe
7. Den Schutz personenbezogener Daten
8. Maßnahmen zur Bekämpfung von Wildschäden im Wald

Hinzu treten inzwischen

9. Errichtung einer Gemeinsamen Filmprädikatisierungskommission der österreichischen Bundesländer samt Geschäftsordnung der Gemeinsamen Filmprädikatisierungskommission (GZ VST-253/5-1977), da die Frage von den Bundesländern nicht einhellig beantwortet wird, ob die bestehende Vereinbarung betreffend die Gemeinsame Filmprädikatisierungskommission als Vereinbarung gemäß Art. 107 (nunmehr Art. 15 a Abs. 2) B-VG anzusehen ist

Nach Abschluß des Mskr

10. Landesgrenzen überschreitende Berufsschulen

11. Beurteilung von Unterrichtsmitteln für land- und forstwirtschaftliche Berufs- und Fachschulen

12. Angelegenheiten der Behindertenhilfe

An bestehenden Vereinbarungen sind zu nennen:

1. Allenfalls die Geschäftsordnung der Verbindungsstelle der Bundesländer, deren Beurteilung allerdings nicht einheitlich erfolgt; eine Vereinbarung annehmend etwa KLECATSKY, Das österreichische Bundesverfassungsrecht², Wien 1973, 364 FN 1 zu Art. 107.
2. Allenfalls die schon genannte Vereinbarung samt Geschäftsordnung betreffend Gemeinsame Filmprädikatisierungskommission der österreichischen Bundesländer.
3. Das Sozialhilfe-Abkommen.
4. Vereinbarung zwischen den Ländern Tirol und Vorarlberg vom 30.9.1967 über die Festlegung des Verlaufes der gemeinsamen Landesgrenze und die Instandsetzung der Grenzzeichen (dazu Tirol: LGBl 1968/7; Vorarlberg: LGBl 1967/53).
5. Vereinbarung der Länder Kärnten, Salzburg und Tirol vom 21.10.1971 über die Schaffung des Nationalparks Hohe Tauern (Kärnten: LGBl 1971/72; Salzburg: LGBl 1971/108; Tirol: im LGBl nicht kundgemacht) sowie Änderung dieser Vereinbarung aus dem Jahre 1974 (Kärnten: 1 GBl 1974/179). Vgl. EVERS, Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden, Schriftenreihe der ÖGRR 22, Wien-New York 1976, 224.

rie und der ausländischen Verfassungsdogmatik nicht verzichten kann, darum, die verfassungsrechtlichen Grenzen zu prüfen, die bei allfälligen Bemühungen der Länder um die Schaffung grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe zu beachten sind — womit zugegebenermaßen an sich schon eine gewisse Vorentscheidung für die grundsätzliche Zulässigkeit dieser Einrichtungen getroffen ist, eine Vorentscheidung, deren Richtigkeit sich allerdings im weiteren Verlauf der Erörterungen als zutreffend zeigen wird und an sich jedem unbefangenen Kenner der Materie von vorneherein einleuchtet. Allerdings kann in diesem ersten Anlauf die verfassungsrechtliche Prüfung nicht in vollem Umfang erfolgen. Abgesehen von weiteren Einschränkungen im Zuge der folgenden Erörterung können hier nur bundesverfassungsgesetzliche Aspekte Berücksichtigung finden. Das ist selbstverständlich keine Entscheidung zugunsten irgendeines besonderen Vorranges der Bundesverfassung oder eines gebannten Hinstarrens auf diese, sondern aus Zweckmäßigkeitserwägungen geboten: Zum ersten ist es in diesem Rahmen unmöglich, alle Landesverfassungen daraufhin abzuklopfen, ob zum Gegenstand relevante, beschränkende Rechtsvorschriften vorliegen. Zum zweiten könnten derartige Beschränkungen, sollten sie vorliegen, von den Bundesländern jeweils in eigener Verantwortung beseitigt werden und zum dritten ist ohnehin klar, daß dann, wenn es in der politischen Auseinandersetzung Schwierigkeiten um den Gegenstand geben sollte, sich diese vornehmlich auf der Basis der Bundesverfassung abspielen würden.

Eine ganz besondere Schwierigkeit für die vorliegende Arbeit liegt in dem Umstand begründet, daß eine präzise juristische Beurteilung grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die Bundesländer anhand des Bundesverfassungsrechtes in seriöser Weise nicht allein in abstrakt-genereller Weise möglich ist, sondern nur in Bezug auf deren konkrete Ausgestaltung²⁶⁾, daß es aber nicht nur — angesichts des grundsätzlichen Fehlens derselben logisch-zwingend — von einer Ausnahme abgesehen keinerlei Vereinbarungen der Länder mit dem hier relevanten Inhalt gibt, sondern darüber hinaus im gegenwärtigen Stadium der Entwicklung auch nicht abgesehen werden kann, in welche Richtung die wesentlichen Initiativen von Seite der Länder gesetzt werden. Unter Berücksichtigung des weiteren Umstandes, daß auch auf einschlägige österreichische verfassungsrechtliche Literatur weithin verzichtet werden muß, ergeben sich einige Folgerungen:

26) S. zur Notwendigkeit einer differenzierten verfassungsrechtlichen Argumentation und diesbezüglicher Unterlassungen KÖLBLE, »Gemeinschaftsaufgaben« der Länder und ihrer Grenzen, NJW 1962, 1081 ff (1081). Vgl. EVERS, Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden, Schriftenreihe der OGRR 22, Wien-New York 1976, 224.

a) Im folgenden kann keine ins Detail gehende Analyse geboten werden, vielmehr muß eine Beschränkung auf einige Grundfragen erfolgen. Dies ist nicht nur notwendige Konsequenz des eben aufgezeigten Umstandes, sondern darüber hinaus durchaus zweckmäßig und gesellschaftspolitischen Anforderungen adäquat. Denn angesichts des gesamthaft desolaten Zustandes auf dem Sektor des österreichischen öffentlichen Rechts, insbesondere des österreichischen Bundesverfassungsrechts²⁷⁾, wäre es wenig verantwortlich, theoretischen Einsatz auf nebensächlichen Gebieten zu leisten, während ein Großteil wichtiger Fragen außerhalb jeder Betrachtung bleibt.²⁸⁾

b) Da weder in der politischen Realität konkrete Einrichtungen der gegenständlichen Art vorhanden sind, noch in der Literatur Behandlung erfahren haben, muß zunächst allgemein in etwa aufgezeigt werden, welche derartigen Einrichtungen bzw. Organe überhaupt in Frage kommen. Dabei kann nicht nur auf die in der Schweiz und in der BRD entwickelten Modelle zurückgegriffen werden, sondern auch auf jene, die im Zusammenhang mit der Behandlung der »transnationalen Zusammenarbeit«²⁹⁾ literarische Erörterung gefunden haben. In bescheidenem Maße kann auch auf das Völkerrecht zurückgegriffen werden. Schließlich kann jene österreichische Literatur Berücksichtigung finden, die unter dem Stichwort »Koordination« insbesondere auf dem Sektor der Raumordnung erschienen ist.

c) Der aufzustellende Problemkatalog wird in der weiteren Diskussion selbstverständlich erweiterbar sein — niemandem ist es verwehrt, neue Gesichtspunkte in eine Diskussion einzuführen. Im folgenden werden aber vornehmlich jene Punkte behandelt, die in der Schweiz und in der BRD als bundesverfassungsgesetzliche Probleme gesehen wurden, sowie jene, die in Österreich in Bezug auf Staatsverträge Erörterung erfahren haben.

27) Als KLECATSKY seine Abhandlung »Hat Österreich eine Verfassung?« niederschrieb (JBl 1965, 545 ff), war die verfassungsrechtliche Situation im Verhältnis zu den heutigen Gegebenheiten geradezu wohlgeordnet; s. zur heutigen Zufalls- bzw. Gelegenheitsbundesverfassungsgesetzgebung jüngst MORSCHER, JBl 1977, 661 ff.

28) Diese an gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten orientierte Auswahl des Arbeitsgebietes (welche immer nur von Zweckmäßigkeitserwägungen geleitet sein kann und einen Willensakt darstellt) kann selbstverständlich auf die in der Sache immer geforderte Objektivität von keinerlei Einfluß sein.

29) Hinweise zur Literatur s. unten.

2. Mögliche Formen der durch die Länder zu schaffenden innerstaatlichen grenzüberschreitenden Einrichtungen und Organe

Hier soll versucht werden, einen Überblick über die theoretisch möglichen Formen solcher Einrichtungen zu geben, wobei mangels einschlägiger Erfahrungen auf die oben angeführten Sektoren als Grundlage ausgewichen werden muß. Wie die folgenden Ausführungen noch zeigen werden, sind hier jeweils zwei verschiedene, zum Teil nicht immer hinreichend auseinandergehaltene Gesichtspunkte zu berücksichtigen: einerseits die Organisationsstruktur und andererseits die Typisierung allenfalls zu setzender Akte.

2.1. Völkerrecht

VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK unterscheiden innerhalb der Staatengemeinschaftsorgane³⁰⁾ Normsetzungsorgane (Erzeugungsorgane), (Streit-) Entscheidungsorgane, (Streit-) Untersuchungs- und Vermittlungsorgane, politische Verwaltungsorgane und unpolitische Verwaltungsorgane, wobei deren Aufgabe entweder in der Vorbereitung, Koordinierung oder Beaufsichtigung von Verwaltungsaufgaben oder in der Setzung verbindlicher Verwaltungsakte bestehen kann.³¹⁾ Ein Teil dieser Typen, nämlich jene, die auf Streitbeilegung hinzielen, hängen mit der spezifischen Struktur des Völkerrechts und seinem materiellen Regelungsinhalt zusammen und sind dementsprechend für die vorliegende Untersuchung nicht in gleicher Weise von Relevanz.

Aus der neuesten Arbeit MIEHSLERS über Grundsätze und Ziele der internationalen Raumordnung³²⁾ ist für den gegebenen Zusammenhang die Systematik auf Grund des Grades des Beachtungsanspruches eines bestimmten, meist schon in der Bezeichnung zum Ausdruck kommenden Aktes bedeutungsvoll. Danach kann die Entscheidung (Decision), die EntschlieÙung (Resolution), die Erklärung (Declaration, meist von Grundsätzen), die Empfehlung (Recommandation), die Stellungnahme (Opinion) sowie die interne Richtlinie (Order) unterschieden werden.

30) VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, Wien 1964, 347 ff.

31) In diesem Sinne auch SEIDL-HOHENVELDERN, Völkerrecht³, Köln-Berlin-Bonn-München 1975, 146 f; VERDROSS-SIMMA, Universelles Völkerrecht, Berlin 1976, 473.

32) MIEHSLER, Grundsätze und Ziele der internationalen Raumordnung in Bezug auf Österreich, ÖROK Schriftenreihe 10, Wien 1977.

2.2 Systematisierungsversuche im Bereich der transnationalen Zusammenarbeit³³⁾

Unter transnationaler Zusammenarbeit verstehen wir Beziehungen von politischen Einheiten unterhalb des Gesamtstaates, in Österreich also unter Ausschluß des Bundes. Damit sind erfaßt die Beziehungen insbesondere der Bundesländer, aber auch der diesen Bundesländern untergeordneten regionalen Einheiten und Gemeinden zu ausländischen Einheiten.³⁴⁾

PERNTHALER und ESTERBAUER³⁵⁾ unterscheiden im wesentlichen Kooperation ohne und mit gemeinsamen Organen, Kooperation ohne rechtliche Verankerung und mit (privat-, vereins- oder öffentlich-) rechtlicher Grundlage. Als loseste Formen der Koordination gilt dabei die punktuelle, als weiterer Schritt die periodische Interaktion.

BOTHE³⁶⁾ unterscheidet die unverbindliche Konzertierung (»Die Verantwortlichen treffen sich freiwillig, besprechen Probleme, und soweit Ergebnisse erzielt werden, sind diese nicht verbindlich.«) von der verbindlichen, wobei bei letzterer in die Pflicht zur Konzertierung (Verfahrenspflicht) und der Pflicht, bestimmte Ergebnisse der Konzertierung zu beachten (materiell-rechtliche Pflicht) untergeteilt wird.

33) Vgl. dazu an Literatur die Zusammenstellungen bei PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, Schriftenreihe der ÖGRR 18, Wien-New York 1975, 340 ff; derselbe, Methoden und Modelle der Raumordnung in Grenzgebieten, Bericht auf dem Zweiten Europäischen Symposium der Grenzregionen, parlamentarische Versammlung des Europarates AS/COLL. FRONT. (75) 2, Strasbourg 1975; derselbe, Organisationsformen und Verfahren grenzüberschreitender Planung in europäischen Grenzgebieten, in: Um Recht und Freiheit, FS von der Heydte (Hg von KIPP-FRANZ MAYER-STEINKAMM), Berlin 1977, 1107 ff; MORSCHER, Naturschutz unter besonderer Berücksichtigung des Landschaftsschutzes und der Landschaftspflege im Alpenraum, Innsbruck 1976 (vervielfältigtes Manuskript), 60 (FN 133 und 134), 505 ff; derselbe, Fremdenverkehrs- und Naturschutzrecht, in: SPRUNG-KÖNIG (Hg), Das österreichische Schi-recht, Innsbruck 1977, 169 ff (211 FN 140); ESTERBAUER, Formen und Methoden transnationaler Raumplanung europäischer Grenzregionen, Veröffentlichungen der Österreichischen Sektion des CIFE 3, Wien 1977; BOTHE, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, AöR 102 (1977), 68 ff; MIEHSLER, Grundsätze und Ziele der internationalen Raumordnung in Bezug auf Österreich, 11 FN 1 und 2; neuestens KLECATSKY, Die Zukunft der europäischen Alpen, SIR Mitteilungen und Berichte 1977/2, 18 ff.

34) S. PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, 352; MORSCHER, Rechtsfragen der Raumordnung in Tirol und Vorarlberg, Innsbruck 1976 (vervielfältigtes Manuskript), 65; abweichend davon PERNTHALER, Methoden und Modelle der Raumordnung in Grenzgebieten, 2; derselbe, Organisationsformen und Verfahren grenzüberschreitender Planung in europäischen Grenzgebieten, a.a.O. 1107, wonach die transnationale Regionalplanung u.a. auch auf »nationaler Ebene« erfolgen könne.

35) S. die in FN 33 angeführten Arbeiten der Genannten.

36) S. BOTHE, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, a.a.O. 72 ff, 79 ff.

2.3. In der Schweiz entwickelte Systematik ³⁷⁾

SCHAUMANN gliedert in seinem bekannten Mitbericht auf der Kölner Jahrestagung der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 1960 die interkantonalen Verträge ³⁸⁾ in privatrechtliche Verträge und in Verträge des öffentlichen Rechts, in rechtsgeschäftliche und rechtssetzende Verträge sowie in diejenigen Konkordate, die nur die Vertragsparteien binden und in jene, die unmittelbar innerstaatlich (das bedeutet innerkantonal) anwendbar sind, wobei »die schweizerische Auffassung von der unmittelbaren Anwendbarkeit des Völkervertragsrechts ohne Transformation auch für das interkantonale Vertragsrecht Anwendung findet.« ³⁹⁾ Wenn sich diese Gliederung zugegebenermaßen auf Verträge von Gliedstaaten im allgemeinen bezieht, kann doch nicht in Abrede gestellt werden, daß die angeführten Kriterien auch für grenzüberschreitende Einrichtungen und Organe der Länder nutzbar gemacht werden können.

Nach dem institutionellen Aspekt ⁴⁰⁾ sind Organe und Institutionen, die nur der Koordination und Konsultation dienen sowie Organe und Institutionen zu unterscheiden, die auf Grund von Vertragsrecht eingesetzt sind, zu dessen Ausführung und Anwendung dienen oder auch nur mit dessen Vorbereitung betraut sind. Hier sind privatrechtliche Korporationen ⁴¹⁾ von den interkantonalen Vollzugs- und Entscheidungsinstanzen auf öffentlich-rechtlicher Basis zu unterscheiden. »Deren Funktionen sind in erster Linie exekutiver Natur und vorwiegend beschränkt auf Weisungen und Entscheidungen mit Wirkung gegenüber der Verwaltung der beteiligten Kantone. Aber auch unmittelbare Entscheidungsbefugnisse gegenüber Privaten und Korporationen wie auch richterliche und legislative Funktionen sind nicht ausgeschlossen.« ⁴²⁾ Der Vollzug interkantonomer Vereinbarungen ist zwar weitgehend kantonalen Behörden überlassen, doch können diese Behörden »in Anwendung interkantonomer Kompetenzen Rechtsakte mit Wirkung über die eigenen Grenzen hinaus setzen.« ⁴³⁾

-
- 37) Im Hinblick auf den weiter unten aufgezeigten Umstand, daß für Österreich in besonderer Weise auf die Verfassungslage der Schweiz Bedacht zu nehmen ist, wird hier nicht nur ein dürres Gerüst einer Systematik vorgeführt, sondern es werden darüber hinaus wesentliche materielle Fragen mitberücksichtigt.
- 38) SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 97 ff, 127 ff.
- 39) S. ausdrücklich SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 99 (Hervorhebung im Original).
- 40) SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 112 ff, 126 ff.
- 41) SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 94 f, 97 f, 114, 126 ff.
- 42) SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 114.
- 43) So SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 115.

Aus der von HÄFELIN entwickelten Systematik des kooperativen Föderalismus in der Schweiz sind die Kriterien der Zusammenarbeit in der Rechtssetzung, Verwaltung und Justiz; hoheitlichen und nichthoheitlichen Staatstätigkeit; Zusammenarbeit mit informatorischer, beratender und rechtsverbindlicher Wirkung⁴⁴⁾; Zusammenarbeit mit oder ohne Organisation von Bedeutung.

Aus den verschiedenen Typen interkantonalen Vereinbarungen⁴⁵⁾ sind jene für die vorliegende Untersuchung von größter Relevanz, die die gemeinsame Besorgung von Verwaltungsaufgaben betreffen und insbesondere in der »Leistungsverwaltung« zweckmäßig sind.⁴⁶⁾ Die Koordination geht dabei von der Mitbenutzung einer öffentlichen Anstalt (Aufnahme außerkantonomer Schüler in Schulen aller Art, Mitbenutzung von Heil- und Pflegeanstalten sowie Strafanstalten) eines Kantons durch den anderen Kanton bis zur Errichtung und zum gemeinsamen Betrieb einer interkantonalen Verwaltungsanstalt.

Die Unterscheidung von Vereinbarungen im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich⁴⁷⁾ ist insofern von Bedeutung, als in der Schweiz interkantonale Vereinbarungen auch in jenem Bereich für zulässig angesehen werden, welchen die Kantone durch Delegation seitens des Bundesgesetzgebers erhalten haben.

Nach herrschender schweizerischer Lehre werden die in vielen Vereinbarungen vorgesehenen interkantonalen Organe von der »Vereinigung der zusammengeschlossenen Kantone getragen.«⁴⁸⁾ Der Konkordatsverband stellt häufig eine öffentlich-rechtliche Körperschaft dar; kein besonderer Konkordatsverband liegt jedoch vor, wenn eine Vereinbarung die Begründung einer selbständigen privatrechtlichen Körperschaft bzw. Stiftung oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt bezweckt.⁴⁹⁾ Von weiterer Bedeutung sind die von HÄFELIN als »interkantonale Koordinationsinstitutionen« bezeichneten Einrichtungen.⁵⁰⁾ Er versteht darunter alle Organisationen, zu denen sich die Kantone zum Zwecke der Koordination, Konsultation oder gegenseitigen Information zusammen-

44) HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 577 ff, 650 ff.

45) HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 624 ff; s. auch HÄFELIN, Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, a.a.O. 257.

46) S. hier und zum folgenden HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 629 f.

47) HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 630 ff.

48) HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 646.

49) HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 647.

50) HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 676 ff.

schließen, ohne daß dieser Zusammenarbeit eine rechtliche Vereinbarung zugrundeliegt, womit HÄFELIN gerade die nicht auf einer interkantonalen Vereinbarung beruhende Form der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen erfaßt.⁵¹⁾ Diese Einrichtungen entsprechen in etwa der Landeshauptmännerkonferenz, den Konferenzen der politischen Referenten, der Landesamtsdirektorenkonferenz und den diversen Konferenzen der Fachbeamten.⁵²⁾ Unabhängig von der gegenwärtigen rechtlichen Situation scheinen die auf dieser Ebene faktisch entwickelten Organisationsformen in besonderer Weise geeignet, als Grundlage für transnationale Einrichtungen und Organe der Länder auf Grund von Vereinbarungen nach Art. 15 a Abs. 2 B-VG und der entsprechenden Landesverfassungsregelungen zu dienen.

DORMANN unterscheidet in seiner, mit der vorliegenden Arbeit im wesentlichen den Kern des Gegenstandes teilenden — allerdings eben auf die Schweiz bezogenen — Arbeit über interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen⁵³⁾ zwischen

konsultativer Zusammenarbeit der Kantone, zerfallend in »freies Zusammenwirken« und institutionalisierte Kontakte⁵⁴⁾,

Zusammenarbeit in Formen des Privatrechts⁵⁵⁾ (wobei auch hier gilt, daß es derzeit in Österreich gerade an Vereinbarungen über solche Gegenstände mangelt, daß solche Formen aber ebenso der Regelung durch eine Vereinbarung zugeführt werden können)

sowie Zusammenarbeit auf Grund interkantonalen Verträge⁵⁶⁾, wobei hier hervorzuheben sind:

a. Aufgabenübertragung zwischen Kantonen derart, daß Befugnisse eines Kantons auf die Behörde eines anderen Kantons übertragen werden; so handelt etwa das Rheinschiffahrtsamt Basel, dem die Geschäftsführung der Rheinschiffahrtsämter der Kantone Basel Land und Aargau übertragen ist, »je nach Geschäft in seiner Eigenschaft als Rheinschiffahrtsamt des zuständigen Kantons.«⁵⁷⁾

51) HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 676; s. auch die Zusammenstellung bei VOUGA, Le fédéralisme et la coopération intercantonale, Jb der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft 4 (1964), 83 ff (97 f); ferner DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, Rechtswiss. Diss. Zürich, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft NF 340, Zürich 1970, 25 ff.

52) Vgl. ERMACORA, Österreichische Verfassungslehre, 301; MORSCHER, Möglichkeiten der Kooperation im Alpenraum aus der Sicht Österreichs, a.a.O. 315; derselbe, Rechtsfragen der Raumordnung in Tirol und Vorarlberg, 60 f.

53) S. die in FN 51 zitierte Arbeit von DORMANN.

54) DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 25 ff.

55) DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 26.

56) DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 27 ff.

57) DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 27.

b. Beteiligung an Einrichtungen anderer Kantone; diese Art interkantonaler Zusammenarbeit eignet sich besonders für Anstalten, findet sich aber auch bei Ämtern und Körperschaften.⁵⁸⁾

c. Leitung von Anstalten durch zwei oder mehrere Kantone; bei diesem auf dem Schulsektor entwickelten Modell⁵⁹⁾ besteht im allgemeinen eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigenen Organen, wobei jedoch die »Oberaufsicht« bei den kantonalen Regierungen liegt und Beschlüsse nur in Übereinstimmung beider oder aller Regierungen bzw. Parlamente (Kredite, Rechnung, Jahresbericht) zustandekommen.

d. Die interkantonale Institution mit Hoheitsbefugnissen.⁶⁰⁾ Hier handelt es sich um ein neues Gebilde mit Rechtspersönlichkeit, dem die Kantone als Mitglieder angehören. Die Aufgaben werden auf eigene gemeinsame Organe übertragen, welche für die Gesamtheit der konkordierenden Kantone handeln. Wichtig ist es, daß derartige Institutionen in der Schweiz seit langem bekannt sind⁶¹⁾; als historisch erste nach Gründung des Schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 dürfte die gemeinsame Prüfungsbehörde für Pfarrkandidaten auf Grund des Konkordates vom 19.2.1862 gelten⁶²⁾, dem sich eine Reihe weiterer anschloß, insbesondere auch nach Inkrafttreten der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29.5.1874.⁶¹⁾ Beachtlich ist ferner, daß die Akte von Organen solcher Institutionen unmittelbar gegen den Rechtsunterworfenen wirksam werden.⁶³⁾⁶⁴⁾

Das Entscheidende an all den behandelten Einrichtungen ist nun, daß sie im wesentlichen ausnahmslos — allerdings unter Beachtung gewisser Verfassungsgrundsätze — für verfassungskonform angesehen werden.⁶⁵⁾

58) DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 28.

59) S. DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 28 f.

60) DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 30 ff.

61) Vgl. DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 34 ff; s. auch — jeweils mit weiteren Hinweisen — BURCKHARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874³, Bern 1931, 72 ff; FLEINER-GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 158 ff.

62) AS VII. 175.

63) DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 30, 82, 85, 118 ff.

64) Keine zusätzlichen Gesichtspunkte für den gegebenen Zusammenhang können den Arbeiten von ALEXANDER WEBER, Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?, Rechtswiss. Diss. Bern, Abhandlungen zum Schweizerischen Recht 442, Bern 1976, sowie von KEHRLI, Interkantonales Konkordatsrecht (s. oben FN 19) entnommen werden.

65) S. dazu alle bisher zitierten Arbeiten; ferner etwa STREULI, Das Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen, Schw. ZBl für Staats- und Gemeindeverwaltung 1950, 545 ff (549 ff).

2.4. Systematische Vorbilder aus der BRD

Wie dies nicht selten der Fall ist, sind die einschlägigen Probleme in der BRD besonders ausgiebig und gründlich diskutiert worden, wobei u. a. insbesondere die Auseinandersetzungen um und das bundesverfassungsgerichtliche Urteil über⁶⁶⁾ Verträge betreffend das Zweite Deutsche Fernsehen ein wesentlicher Motor waren. Es muß deshalb hier eine kleine Auswahl aus einer größeren Bibliothek vorgenommen werden.⁶⁷⁾

KÖTTGEN⁶⁸⁾ unterscheidet innerhalb der »Gemeinschaftsverwaltung« der »Ländergemeinschaft«

Verwaltung in den Formen einer privatrechtlichen Gesellschaft, Fälle, in denen ein Land einem anderen Land Möglichkeiten einer Beteiligung an einer diesem Zweck entsprechenden Organisation in Form einer öffentlich-rechtlichen Landeseinrichtung bietet, wobei beide Fälle als verfassungsrechtlich problemlos qualifiziert werden;

»Gemeinsame Behörden« der Länder, welche nicht außerhalb der Organisation der an ihr beteiligten Staaten stehen (keine Schaffung einer Rechtspersönlichkeit);

schließlich die rechtsfähigen Anstalten und Körperschaften, wobei KÖTTGEN in diesem Zusammenhang Formulierungen gefunden hat, die die nachfolgende Diskussion wesentlich mitprägten:⁶⁹⁾ So der Hinweis darauf, daß solche Anstalten und Körperschaften keine »Muttergemeinwesen« mehr kennen und Art. 130 des Bonner GG das Prädikat einer »nicht beweiskräftigen Übergangsvorschrift« erhielt.

Als verfassungsrechtliches Grundproblem wird dabei die Frage gesehen, ob das GG der Bildung einer sich zwischen Bundes- und Landesorganisation einschubenden Zwischenstufe öffentlich-rechtlicher Struktur entgegensteht. Diese Frage bejaht KÖTTGEN⁷⁰⁾ wegen der Unzulässigkeit bundesunmittelbarer Zweckverbände jedenfalls insoweit, als zu den Gliedern dieses Zweckverbandes auch Landesverwaltungen gehörten⁷¹⁾ und mit dem

66) BVerfGE 12, 205 ff (Nr. 23); vgl. zu diesem Problemkreis neben den folgenden Literaturangaben insbesondere etwa ZEIDLER, Gedanken zum Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, AöR 86 (1961), 361 ff; ROELLENBLEG, Zwischengliedstaatliche Verträge und Institutionen, DÖV 1968, 225 ff und die insbesondere a.a.O. 225 FN 5 zitierten Gutachten.

67) S. die Literaturübersicht bei KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 342 ff sowie die zahllosen Literaturhinweise in den im folgenden zitierten Arbeiten.

68) KÖTTGEN, Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, JÖR NF 3 (1954), 67 ff (143 ff).

69) S. KÖTTGEN, Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, a.a.O. 145.

70) KÖTTGEN, Der Einfluß des Bundes, a.a.O. 146.

71) Auf Grund des Zwecksverbandgesetzes des Reiches aus dem Jahre 1939 (!) und Art. 87 des Bonner GG.

Ausweg einer sich von Bundes- und Landesorganisation gleichermaßen distanzierenden öffentlich-rechtlichen Verwaltungseinheit *sui generis* eine »autonome Potenz« gebildet werde, die den traditionellen Kriterien des Bundesstaates unbekannt sei. Darüber hinaus würden die Grundsätze politisch verantwortlicher Verwaltungsführung mehr oder minder betont preisgegeben, was im Hinblick auf Art. 28 GG bedeutsam sei, wobei — dies sicherlich nicht ohne Berechtigung — ein Vergleich mit den supranationalen Gemeinschaften angestellt wird.

Diese — wie die Entwicklung etwa in der Schweiz deutlich macht — etwas traditionalistische Schau hat wie gesagt die weitere Diskussion nicht unwesentlich zu beeinflussen vermocht.⁷²⁾

HANS SCHNEIDER⁷³⁾ hebt hervor, daß etwa in der Weimarer Republik Abkommen zwischen deutschen Ländern in größerer Zahl und für mannigfache Verwaltungsbereiche geschlossen worden sind, welche die wechselseitige Anerkennung von Prüfungen und Zeugnissen, die Schaffung von Gerichts- und Verwaltungsgemeinschaften bzw. die Übernahme von einzelnen Verwaltungsaufgaben und gerichtlichen Zuständigkeiten durch ein anderes Land betrafen.⁷⁴⁾ In diesem Zusammenhang ist nicht ohne Interesse, daß der Umstand, daß in der Weimarer Republik zahllose Verwaltungsvereinbarungen der Landesregierungen untereinander sowie mit den obersten Reichsbehörden abgeschlossen wurden, dazu führte, daß schon 1932 (!) — allerdings auf das Verhältnis Reich-Länder bezogen — eine »Art selbständiges Verordnungsrecht der Ländergesamtheit« konstatiert wurde.⁷⁵⁾

Für den vorliegenden Zweck ist die Unterscheidung HANS SCHNEIDERS⁷⁶⁾ in Vereinbarungen, welche die räumlichen Herrschaftsbereiche der Länder in Bezug auf einzelne Verwaltungsaufgaben abgrenzen

72) Daß das Problem aber schon zur Zeit der Weimarer Verfassung virulent war, hebt KÖTTGEN, *Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung*, a.a.O. 147 am Beispiel des Bund - Länderverhältnisses selbst hervor!

73) Vgl. HANS SCHNEIDER, *Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern*, DÖV 1957, 644 ff; derselbe, *Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat*, a.a.O.

74) HANS SCHNEIDER, *Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat*, a.a.O. 3 f.

75) MEDICUS, *Reichsverwaltung*, JÖR 20 (1932), 1 ff (112). S. an Literatur etwa TRIEPEL, *Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich*, Tübingen 1907, 72 ff; derselbe, *Die Reichsaufsicht*, Berlin 1917, 219 ff; SCHÖNEMANN, *Verwaltungsverbindungen unter deutschen Staaten*, Rechtswiss. Diss. Greifswald 1913; FICKER, *Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im Deutschen Reich*, Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht mit Einschluß des Völkerrechts 38, Breslau 1926; NEUBER, *Vollzugsgemeinschaften deutscher Länder*, Rechtswiss. Diss. Leipzig 1932; BERTHOLD MÜLLER, *Die Beziehungen der Gliedstaaten im Bundesstaatsrecht*, Rechtswiss. Diss. Berlin 1936.

76) HANS SCHNEIDER, *Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat*, a.a.O. 18 f.

(Zweckmäßigkeit, Verwaltungs- und insbesondere auch Polizeiorgane »über die Landesgrenzen hinaus amtieren zu lassen«), welche der Schaffung gemeinsamer Verwaltungseinrichtungen dienen, welche Unterschiede von Land zu Land abbauen oder gar nicht entstehen lassen sollen⁷⁷⁾, von Bedeutung. Auch HANS SCHNEIDER bezweifelt — entgegen deren Zulässigkeit in der Schweiz — die bundesverfassungsgesetzliche Zulässigkeit der Errichtung und Erhaltung von Gemeinschaftseinrichtungen der Länder, welche als selbständige Träger öffentlich-rechtlicher Befugnisse konstruiert sind⁷⁸⁾, wohingegen gegen die anderen Formen der Zusammenarbeit der Länder keine Bedenken grundsätzlicherweise erhoben werden.

Einen ausgefeilten Überblick über die Formen der gemeinschaftlichen Erfüllung von Landesaufgaben im Bereiche der Verwaltung für die Länder gibt KÖLBLE.⁷⁹⁾

a. Bei der Selbstkoordinierung werden nach außen nur die jeweils zuständigen Verwaltungseinrichtungen der einzelnen Länder selbständig tätig, intern erfolgt eine Rücksichtnahme und Anpassung; mögliche Formen dabei sind die gegenseitige Unterrichtung und gemeinsame Erörterung, die formelle und die materielle Koordinierung.

b. Die gemeinsame Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben ist möglich, indem

Verwaltungsaufgaben durch die jeweils zuständigen Verwaltungseinrichtungen der einzelnen Länder gemeinsam, allenfalls gleichzeitig wahrgenommen werden, ohne deren organisatorische und rechtliche Selbständigkeit zu beeinträchtigen, sondern nur »eine lockere Verbindung« derselben eingegangen wird;

sich mehrere Länder intern an der Verwaltungseinrichtung eines Landes beteiligen, die nach außen allein als solche in Erscheinung tritt;

Verwaltungseinrichtungen, aber auch Gerichte (!) einzelner benachbarter Länder, insbesondere aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und Ko-

77) Dies kritisiert HANS SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 17 ff, 29 f und passim, relativierend a.a.O. 1 f

78) HANS SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 22.

79) S. KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer 11, Berlin 1961, 17 ff (52 ff); derselbe, »Gemeinschaftsaufgaben« der Länder und ihre Grenzen, NJW 1962, 1081 ff; derselbe, Grundgesetz und »gemeinsame Ländereinrichtungen«, DVwBl 1965, 867 ff. Das oben noch zu erörternde Einteilungsschema hat sich in der Literatur weitgehend durchgesetzt; das gilt etwa auch für KRAPP, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen, Staatswiss. Diss. Innsbruck 1962 (47 ff). Vgl. hier und zum folgenden insbesondere auch MONZ, Das Verhältnis der Bundesländer zueinander, Göttingen 1964, 47 ff.

stenersparnis, zusammengelegt werden⁸⁰⁾ und der Zuständigkeitsbereich von Verwaltungsbehörden über die Landesgrenzen hinaus erweitert wird.⁸¹⁾

c. Im eigentlichen Sinne gemeinschaftliche Verwaltungseinrichtungen sieht KÖLBLE dort, wo »außerhalb der Organisation« der Länder »freischwebende Verwaltungseinrichtungen«⁸²⁾ geschaffen und unterhalten werden, die sich zwischen Bundes- und Landesorganisation einschieben. Möglich dabei sind privatrechtliche Organisationsformen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen sowie öffentlich-rechtliche Erscheinungen bzw. gemeinschaftliche Verwaltungseinrichtungen, entweder als Hilfseinrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit oder als Träger eigener Zuständigkeit sowie echte gemeinschaftliche Verwaltungseinrichtungen der Länder mit eigener Rechtspersönlichkeit, die als Träger eigener Verwaltungszuständigkeiten in Erscheinung treten soll.

Nach KÖLBLE sind gerade letztere verfassungsrechtlich unzulässig, bei den anderen Formen bestehen nach KÖLBLE nur punktuell bestimmte verfassungsgesetzliche Bedenken, die jedoch durch entsprechende Vorkehrungen beseitigt werden können. Zu beachten ist allerdings schon hier, daß KÖLBLE leitender Beamter des Bundesinnenministeriums ist und seinen Beiträgen bei sicherlich sehr weitgehender Objektivität ein gewisser advokatorischer Zug innewohnt. Wo deshalb selbst KÖLBLE keine verfassungsrechtlichen Bedenken sieht, dürfte es schwierig sein, solche noch zu konstruieren.

80) Dazu zählen insbesondere Gemeinschaftliche Prüfungsämter für die Große Juristische Staatsprüfung sowie das Gemeinschaftliche OVG in Lüneburg auf Grund einer nicht veröffentlichten Vereinbarung zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein (!), s. dazu HANS SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 74 f, Nr. 266 und 269; KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern, a.a.O. 54 f; derselbe, »Gemeinschaftsaufgaben« der Länder und ihre Grenzen, a.a.O. 1081.

81) S. beispielsweise die Erweiterung der örtlichen Zuständigkeit der Polizeien durch eine Vereinbarung zwischen Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen, vgl. KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern, a.a.O. 54, diese sehr bedeutsame Form nicht mehr aufgenommen bei KÖLBLE, »Gemeinschaftsaufgaben« der Länder und ihre Grenzen, a.a.O. 1081.

82) So KÖLBLE, »Gemeinschaftsaufgaben« der Länder und ihre Grenzen, a.a.O. 1081, unter ausdrücklicher Berufung auf KÖTTGEN, Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, a.a.O. 145.

KISKER⁸³⁾ unterscheidet in Anlehnung an GRAWERT, jedoch weiter differenzierend als dieser, indem er das — angesichts des bisherigen faktischen Fehlens solcher Einrichtungen für Österreich derzeit unaktuelle — Moment der Selbstpreisgabe als Regulativ in den Mittelpunkt rückt⁸⁴⁾, innerhalb der Indienstnahme⁸⁵⁾ (»Organleihe«, »Institutsleihe«) die Form des Steuerungsunterworfenen (der Indienstnehmende kann die Tätigkeit des Indienstgenommenen steuern) oder des Treuhänders.⁸⁶⁾ Indienstnahme liegt vor, wenn eine Korporation (also ein Bundesland) ihre Interessen (Aufgaben) von einer nicht eingegliederten, jedoch mit ihren hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten juristischen Person des öffentlichen Rechts oder deren Organisation verwirklichen läßt. Davon zu unterscheiden ist die Mitsteuerung der in den eigenen Herrschaftsbereich hineinwirkenden Gewalt (z. B. Erfüllung von Aufgaben mit Mehrheitsentscheidungen). Ebenso wie die gerade angeführten Formen der Länderkooperation hält KISKER auch die Übernahme von Rechtsprodukten fremder Korporationen durch Rezeption, aber auch durch Anerkennung fremder Hoheitsakte⁸⁷⁾ für bundesverfassungsgesetzlich problemlos. Diese Gesichtspunkte liegen zwar außerhalb des hier besonders maßgeblichen organisatorischen Aspektes, sind aber von größter praktischer Bedeutung, und zwar sowohl im Bereich der Anerkennung von Prüfungen wie auch im Vollstreckungsrecht.⁸⁸⁾

Eine weitere Möglichkeit liegt in der »Übernahme der Produkte einer Gemeinschaftseinrichtung«, wobei als Prototyp die Übernahme der Leistungen der Hochschule für Verwaltungswissenschaft in Speyer gilt.

Innerhalb der »Preisgabe«, die an sich grundsätzlich mit jedem Vertrag notwendigerweise verknüpft ist, unterscheidet KISKER die bloße Kompetenzfestlegung (Festlegung auf ein ganz bestimmtes Sachprogramm) und die besondere verfassungsrechtliche Probleme aufwerfende vorwegnehmende Preisgabe (in der allgemeinen Diskussion meist mit »Übertragung von Ho-

83) S. KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 169 ff.

84) KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 169 (FN 595).

85) KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 174 ff.

86) Diesbezüglich bestehen gewisse Probleme, sofern eine Überziehung (nämlich: Preisgabe) droht. Keine Bedenken bestehen gegen gemeinsame Gerichte, gemeinsame Prüfungsausschüsse und unabhängige Gutachterstellen (z. B.: Filmbewertungsstelle in Wiesbaden); s. KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 177.

87) KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 182 ff.

88) S. KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 184. Ferner RIETDORF, Forderungspfändungen im Verwaltungszwangsverfahren über Landesgrenzen hinaus, DVwBl 1962, 662 f.; THOMAS, Einige Probleme der Verwaltungsvollstreckung, DVwBl 1964, 337 ff. Dieses Problem scheint auch in der BRD noch nicht voll ausdiskutiert zu sein, jedoch ist von Bedeutung, daß hier auch auf die Beachtung des Gebotes der Amtshilfe iS des Art. 35 Abs. 1 GG hingewiesen wird (entspricht in etwa Art. 22 B-VG).

heitsrechten« umschrieben)⁸⁹⁾, wobei auch die Form der Mehrheitsentscheidung in Gemeinschaftseinrichtungen darunterfällt; ein erheblicher Unterschied wird zwischen endgültiger und vorläufiger Preisgabe gesehen. Im Länderverhältnis hält KISKER diese vorwegnehmende Preisgabe, sofern sie nicht endgültig ist⁹⁰⁾, überwiegend für bundesverfassungsgesetzlich zulässig.⁹¹⁾ Insbesondere aber hält es der genannte Autor auf Grund eingehender Überlegungen als bundesverfassungsgesetzlich zulässig, daß die Ländergemeinschaft als solche, also auf der sogenannten »dritten Ebene«, Zuordnungssubjekt von Rechtsakten ist.⁹²⁾ Als Zuordnungstechniken kommen die Gesamthand und die juristische Person des öffentlichen Rechts in Betracht.⁹³⁾

Von der Behandlung der Kooperationsformen zwischen Bund und Ländern, hinsichtlich deren eine sehr umfangreiche Literatur besteht⁹⁴⁾, kann deshalb abgesehen werden, weil sich dort die rechtliche Problematik doch etwas anders stellt und darüber hinaus in nicht unerheblichem Maße eine gewisse Analogie zu den Kooperationstypen, wie sie im Verhältnis der Länder untereinander aufgezeigt wurde, besteht.

Was nun insgesamt die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit solcher gemeinsamer bzw. gemeinschaftlicher Ländereinrichtungen betrifft, besteht selbstredend darüber in der BRD keine einheitliche Auffassung. Abgesehen davon aber, daß eine große, im einzelnen gar nicht mehr überblickbare Zahl derartiger Vereinbarungen und darauf gegründeter gemein-

89) KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 188 ff.

90) KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 212.

91) KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 194 ff.

92) KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 260, Begründung 236 ff, 246 und 258 ff.

93) KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 271 ff, 274 ff.

94) S. dazu einen Teil der bisher und im folgenden noch angeführten Arbeiten. Ferner KRATZER, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, BayVwBl 1961, 373 ff; FRIEDRICH KLEIN, Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, 125 ff; KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern, a.a.O. 18 ff; derselbe, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, DÖV 1960, 650 ff; BÜLCK und LERCHE, Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip, VVDStRL 21, Berlin 1964; Kommission für die Finanzreform (Troeger-Gutachten), Gutachten über die Finanzreform in der BRD², Stuttgart-Köln-Berlin-Mainz 1966, dazu die Literaturzusammenstellung bei GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, 156 FN 37 ff; GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland; FRANZ KLEIN, Gemeinschaftsaufgaben zur Bewältigung der Staatsaufgaben im föderativen Staatsaufbau, DÖV 1968, 153 ff; HEMPEL, Der demokratische Bundesstaat; TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, Schriften zum Öffentlichen Recht 131, Berlin 1970; KISKER, Kooperation im Bundesstaat; FROWEIN und MÜNCH, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31, Berlin 1973; RONELLENFITSCH, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, Schriften zum Öffentlichen Recht 277, Berlin 1975.

samer bzw. gemeinschaftlicher Einrichtungen besteht, kann global davon ausgegangen werden, daß gemeinsame Einrichtungen — allerdings auch hier unter Berücksichtigung gewisser Prinzipien wie des Verbotes der »Selbstaufgabe« bzw. »Preisgabe« der Länder u.ä. — vom Bonner Grundgesetz her als zulässig gewertet werden.⁹⁵⁾ Dies gilt insbesondere auch für die »zusammengelegte« Verwaltungseinrichtung mehrerer Länder, indem etwa davon ausgegangen wird, »daß hier im Grunde genommen für jedes Land in dessen Hoheitsbereich jeweils nur eine Verwaltungseinrichtung dieses Landes nach dessen Recht tätig wird, die zwar in der 'gemeinschaftlichen' Institution organisatorisch mit der Verwaltungseinrichtung eines anderen Landes verschmolzen ist, dessen ungeachtet aber nicht aufgehört hat, für das eigene Land rechtlich der eigentliche Träger der in Betracht kommenden Zuständigkeiten zu sein.«⁹⁶⁾ Der Streit in der BRD geht aber um die »gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtungen« der Länder⁹⁷⁾, wobei hinsichtlich der den Ländern überlassenen Zuständigkeiten im wesentlichen Bedenken in der Richtung bestehen, daß⁹⁸⁾

a. von der zweigliedrigen Bundesstaatstheorie ausgehend⁹⁹⁾ es nur Einrichtungen des Bundes und der Länder, nicht jedoch noch eine dritte Kategorie, nämlich die »Ländergemeinschaft« als Rechtsträger geben dürfe;

95) S. insbesondere Hinweise in den folgenden FN; ferner HEINZ EWALD GIESE, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen der deutschen Bundesländer untereinander sowie zwischen Bund und Ländern, Rechtswiss. Diss. Bonn 1961; JAGENLAUF, Die Vereinbarkeit der Gemeinschaftseinrichtungen der Bundesländer mit dem Grundgesetz, Rechtswiss. Diss. Tübingen 1966; GRASSL, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern der BRD, Rechtswiss. Diss. Würzburg 1969.

96) So etwa KÖLBLE, »Gemeinschaftsaufgaben« der Länder und ihre Grenzen, a.a.O. 1082.

97) In der BRD spielt u.a. eine wesentliche Rolle Art. 87 Abs. 3 GG, wo es um die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes geht. Da im Rahmen dieser Arbeit weitere Einschränkungen unter anderem in der Richtung erfolgen, daß nur solche Bereiche Berücksichtigung finden, in welchen den Ländern sowohl Gesetzgebungs- als auch Vollzugskompetenzen, dem Bund jedoch keinerlei solche Kompetenzen zukommen, muß auf diese spezielle Problematik hier nicht eingegangen werden.

98) Dieser Überblick ist entnommen KÖLBLE, »Gemeinschaftsaufgaben« der Länder und ihre Grenzen, a.a.O. 1083 ff.

99) Das deutsche Bundesverfassungsgericht hatte die Dreistaatentheorie vertreten, ist von ihr aber inzwischen in etwa abgegangen und die wohl herrschende Lehre der BRD steht auf dem Standpunkt der zweigliedrigen Bundesstaatstheorie, wobei aber einerseits doch immer wieder abweichende Meinungen vertreten werden (vgl. Hinweise bei GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 66 ff; KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 164 f, selbst jedoch ablehnend) und darüber hinaus nicht zu Unrecht kritisiert wird, daß dieses Problem für den gegebenen Zusammenhang gerade keine Bedeutung besitze; s. insbesondere GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland 263 (FN 92); HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 664 FN 209; GROß, Kooperativer Föderalismus und Grundgesetz, DVwBl 1969, 93 ff, 125 ff (125); KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 258.

b. mangels Normierung einer dem Art. 24 Abs. 1 GG ¹⁰⁰⁾¹⁰¹⁾ analogen Bestimmung sowohl Delegierung als auch Mandatierung von Zuständigkeiten eines Landes auf eine Verwaltungseinrichtung außerhalb der Landesorganisation ohne Grundgesetzänderung unzulässig sei, abgesehen davon, daß sie eine landesverfassungsgesetzliche Basis erfordere;

c. das demokratisch-rechtsstaatliche Gebot des Art. 28 GG mangels Möglichkeit der Realisierung der politischen Verantwortlichkeit der Exekutive verletzt würde, eine Argumentationslinie, die insbesondere auch von den supranationalen Einrichtungen her bekannt ist.

Zu jenen Vertretern, die ebenso wie KÖLBLE ¹⁰²⁾ gemeinschaftliche Ländereinrichtungen der letztgenannten Art für verfassungswidrig halten, zählen insbesondere KÖTTGEN ¹⁰³⁾, wohl auch HANS SCHNEIDER ¹⁰⁴⁾, andeutungsweise auch ZEIDLER ¹⁰⁵⁾, HAEGERT ¹⁰⁶⁾, FUß ¹⁰⁷⁾, GRAWERT ¹⁰⁸⁾¹⁰⁹⁾, wobei es sich allerdings nicht um etwas umwälzend

100) Nach dieser Bestimmung kann der Bund durch Gesetz (einfaches!) Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen; daß aber der Bestand oder Nichtbestand einer solchen Vorschrift an sich jedenfalls ursprünglich ohne Bedeutung war und die Antwort auf die Frage, ob zu einer derartigen Übertragung ein einfaches Gesetz genügt oder eine verfassungsgesetzliche Regelung erforderlich ist, jeweils der Struktur einer Verfassung zu entnehmen ist (s. auch GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 205 f), hat beispielsweise SCHINDLER, Supranationale Organisationen und schweizerische Bundesverfassung, SJZ 1961, 197 ff (202) deutlich gemacht.

101) Zum Problem des »Schweigens« eines Rechtssystems zu einem strittigen Punkt ist zu bemerken, daß aus diesem allein durch einen theoretisch bekanntermaßen ohnehin obsoleten Umkehrschluß nie ohne weiteres die Unzulässigkeit abgeleitet werden kann, wobei sicherlich rechtsdogmatisch ein hoher Grad und eine hohe Intensität einer Regelung eher einen solchen Umkehrschluß zu rechtfertigen vermag als eine sehr »offene« Regelung. Zugegeben ist damit sicherlich auch (so auch GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 258), daß das Fehlen eines ausdrücklichen Verbotes in der Verfassung hinsichtlich einer Einrichtung noch nicht deren Zulässigkeit beweist; s. zur Beleuchtung des Schweigens der Verfassung aber auch KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 259 f.

102) S. neben den beiden mehrfach erwähnten Arbeiten von KÖLBLE insbesondere auch derselbe, Grundgesetz und Landesstaatsgewalt, DÖV 1962, 583 ff (Erwiderung zum Aufsatz von HERZOG, Bundes- und Landesstaatsgewalt im demokratischen Bundesstaat, DÖV 1962, 81 ff); derselbe, Grundgesetz und »gemeinsame Ländereinrichtungen«, DVwBl 1965, 867 ff (zugleich Besprechung von KRAPP, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen); derselbe, Finanzreform und Bundesstaatsprinzip, DÖV 1967, 1 ff.

103) S. die Hinweise oben (KÖTTGEN, Der Einfluß des Bundes auf die Verwaltung, a.a.O. 145 f).

104) HANS SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 22.

105) ZEIDLER, Gedanken zum Fernseh-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, a.a.O. 395 f.

106) HAEGERT, Organe der Länder auf Bundesebene?, NJW 1961, 1137 ff; derselbe, Verfassungsrechtliche Fragen des Zweiten Deutschen Fernsehens, NJW 1964, 12 ff.

107) FUß, Verwaltung und Schule, VVDStRL 23, Berlin 1966, 199 ff (231).

108) GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 261 ff u. passim; seine Arbeit erstreckt sich zwar nicht auf das Verhältnis der Länder zueinander, trotzdem berührt er aber diesen Fragenkomplex.

109) S. auch die Zusammenstellung bei KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 236 FN 870.

Neues handelt, wird dabei doch auf Äußerungen FORSTHOFFS¹¹⁰⁾ aus dem Jahre 1931 rekurriert.

Hingegen wird die Zulässigkeit solcher Einrichtungen mit zum Teil außerordentlich beachtlichen Argumenten global bejaht von PFEIFFER¹¹¹⁾, STRAHLENHEIM¹¹²⁾, KRAPP¹¹³⁾, MONZ¹¹⁴⁾, ROELLENBLEG¹¹⁵⁾, WALTER RUDOLF¹¹⁶⁾, GROß¹¹⁷⁾ und, wie schon ausgeführt, insbesondere von KISKER¹¹⁸⁾ bejaht.

Der Umstand, daß trotz dieser umfangreichen Diskussion in der BRD die Streitfrage immer noch nicht eindeutig gelöst ist, deutet an, daß der Rahmen dieser Arbeit gesprengt würde, wollte man dieses Grundproblem auf dem Boden der österreichischen Rechtsordnung mit einem Schlage zu lösen versuchen. In diesem ersten Schritt muß die Latte niedriger gelegt werden, wobei sich auch hier hinreichende Probleme zeigen. Nochmals ist aber hervorzuheben, daß in der Schweiz im wesentlichen keine verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen bestehen, ein interkantonaes Recht, also einen »dritten Rechtskreis« anzunehmen. Verschiedene Auffassungen bestehen nur darin, ob dieses Recht dem kantonalen Recht über- oder gleichgeordnet sei. Ferner ist hervorzuheben, daß die BRD zwar bezüglich des Bundes eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung, nämlich Art. 24 Abs. 1 GG enthält, die vorsieht, daß eine Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatlichen Einrichtungen vorgenommen werden kann, daß aber trotz Mangels einer analogen Bestimmung für das Verhältnis der Länder zueinander, ja trotz Fehlens überhaupt einer ausdrücklichen verfassungsgesetzlichen Ermächtigung der Länder zum Abschluß von Verwaltungsabkommen und Staatsverträgen untereinander, in relativ weitgehender Weise die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen und Organe als zulässig angesehen wird.¹¹⁹⁾

-
- 110) FORSTHOFF, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, Tübingen 1931, 15 ff.
111) PFEIFFER, Selbstkoordinierung und Gemeinschaftseinrichtungen der Länder, NJW 1962, 565 ff.
112) STRAHLENHEIM, »Zweites Deutsches Fernsehen« als öffentlich-rechtliche Anstalt der Länder, BayVwBl 1962, 70 ff.
113) KRAPP, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen.
114) MONZ, Das Verhältnis der Bundesländer untereinander.
115) ROELLENBLEG, Zwischengliedstaatliche Verträge und Institutionen, a.a.O.
116) WALTER RUDOLF, Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht, 25 ff; s. aber die Einschränkung 31 f.
117) GROß, Kooperativer Föderalismus und Grundgesetz, a.a.O. 126 f.
118) KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 260, 262 ff.
119) Dies grundsätzlich insbesondere auch im Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 12, 205 ff sowie in Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, BVerwGE 6, 328 ff; 22, 299 ff, dazu aus der Fülle der Literatur etwa ROELLENBLEG, Zwischengliedstaatliche Verträge und Institutionen, a.a.O.; GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 258 f.

2.5. Die österreichische »Koordinationsliteratur« ¹²⁰⁾

SCHÄFFER gibt in Anlehnung an THIEME ¹²¹⁾ eine Übersicht nach der Intensität und Eigenart der Koordinationsmittel und -formen ¹²²⁾, welche hier auf das Verhältnis der Länder zueinander modifiziert dargeboten werden: Freiwillige oder pflichtmäßige Bedachtnahme auf die Interessen eines anderen Landes.

Gegenseitige Information in Form der Melde- oder Anzeigepflicht oder eines Informationsrechts oder als Recht der Teilnahme an der Beschlußfassung von Organen anderer Länder als Beobachter oder mit beratender Stimme, als Begutachtungsrecht oder Konsultationspflicht.

Die Benehmensherstellung.

Schließlich die entscheidungsrelevanten Mitwirkungsbefugnisse des Anhörungsrechts, des Einvernehmens, des Zustimmungs- und Genehmigungserfordernisses.

RILL-SCHÄFFER ¹²³⁾ halten in Bezug auf institutionelle Vorkehrungen zur Koordination die Schaffung von Organen bzw. Konferenzen von der Schaffung von Organisationen auseinander.

In Organen, welche rechtlich institutionalisiert sind, sind die »Entscheidungsträger« vertreten, bei Konferenzen fehlt die rechtliche Basis. Organisationen können solche des öffentlichen wie des privaten Rechtes sein. Alle Gremien können entweder zur Entscheidung selbst berufen sein oder der Entscheidungsvorbereitung ¹²⁴⁾ dienen, wobei dies in der Erfassung von Daten (einschließlich Interessen), der Beratung und Erstattung von Gutachten und Vorschlägen gelegen sein kann.

-
- 120) S. SCHÄFFER, Koordination in der öffentlichen Verwaltung, Schriftenreihe des Instituts für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung 19, Wien 1971; derselbe, Planungskoordination am Beispiel der Raumordnung, WiPolBl 1972, 140 ff; RILL-SCHÄFFER, Die Rechtsnormen für die Planungskoordination seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung. Stand und Entwicklungsmöglichkeiten, ÖROK Schriftenreihe 6, Wien 1975; PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung; MORSCHER, Transnationale Zusammenarbeit im Alpenraum aus der Sicht Österreichs, a.a.O.; derselbe, Rechtsfragen der Raumordnung in Tirol und Vorarlberg, 55 ff.
- 121) THIEME, Verwaltungslehre, Köln-Berlin-Bonn-München 1967 (nunmehr in 3. Auflage erschienen).
- 122) SCHÄFFER, Koordination in der öffentlichen Verwaltung, 30 ff; s. auch RILL-SCHÄFFER, Die Rechtsnormen für die Planungskoordination seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung, 32 ff, 56 ff, 66 ff, dort insbesondere auch eine verfassungsrechtliche Beurteilung.
- 123) RILL-SCHÄFFER, Die Rechtsnormen für die Planungskoordination seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung, 34 f.
- 124) Diese Systematik stimmt mit der oben wiedergegebenen von VERDROSS, SCHAUMANN und HÄFELIN in etwa überein.

Entscheidend ist, daß RILL-SCHÄFFER gemeinsame Kollegialorgane — etwa der Länder — im hoheitlichen Bereich nur für Beratungsaufgaben als zulässig ansehen, daß aber derartige Kollegialorgane mit hoheitlichen Entscheidungsbefugnissen ebenso wie die Schaffung von Organisationen mit Rechtspersönlichkeit hoheitlicher Art als bundesverfassungsrechtlich unzulässig angesehen werden, und zwar weil die Bundesverfassung voneinander streng getrennte Vollzugsbereiche und Verwaltungshierarchien für Bund und Länder vorsehe.¹²⁵⁾

Dazu gilt es zunächst festzuhalten, daß dieser Trennungsgedanke¹²⁶⁾ zunächst behauptet wird und dann der oben dargelegte Schluß gezogen wird. Die »Beweiskräftigkeit« dieser Aussage, sofern sie so umfassend genommen wird, wie sie zunächst formuliert ist¹²⁷⁾, kann durch die Behauptung des Gegenteils, was hiemit gemacht wird, paralysiert werden. Damit ist aber die Schachpartie erst eröffnet. Einen Eröffnungsvorteil möchte ich mir jedoch dadurch verschaffen, daß ich daran erinnere, daß an sich alle Bundesverfassungen von einer klaren Trennung der Kompetenzen und Organisationen ausgehen, wie aber das Beispiel der Schweiz und der BRD zeigen, bei verbal häufig gleicher Situation durchaus andere Schlüsse als die oben vorgeführten gezogen werden. Im übrigen muß auf die weiter unten erörterten Gesichtspunkte verwiesen werden. Schließlich sind aber die Vollzugsbereiche und Verwaltungshierarchien zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen den Ländern auch nach RILL-SCHÄFFER nicht ganz so getrennt, wie hier formuliert wird, weil ja Kollegialorgane mit bloß beratender Funktion durchaus als bundesverfassungsgesetzlich zulässig beurteilt werden. Es dürften für diese Unzulässigkeitsaussage demnach nicht allein organisatorische Erwägungen maßgeblich sein, sondern Überlegungen in Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Führungs- und Leitungsbefugnis der obersten Organe und damit zusammenhängend der Möglichkeit der Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit u.ä.¹²⁸⁾

125) RILL-SCHÄFFER, Die Rechtsnormen für die Planungskoordination seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung, 70 f; s. ferner FN 276.

126) Hervorgehoben bei RILL-SCHÄFFER, Die Rechtsnormen für die Planungskoordination seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung, 56.

127) S. demgegenüber die oben dargestellte, relativ reichhaltige Differenzierung.

128) Wollte ich allerdings die »verstehende Methode« anzuwenden versuchen, könnte diese strikte Abgabe an jegliche »gemeinsame« Organe auch darauf zurückzuführen sein, daß die Autoren angesichts der in der Tat unüberblickbar gewordenen Vertrags- und Organisationsverhältnisse in der BRD das blanke Entsetzen gepackt hat — was ich nach Lektüre eines erheblichen Teiles der einschlägigen Literatur gut nachvollziehen kann.

2.6. Nationalpark Hohe Tauern

Aus den Einrichtungen auf Grund bestehender bzw. allenfalls bestehender Gliedstaatsverträge sei das Beispiel der Vereinbarung der Bundesländer Kärnten, Salzburg und Tirol über die Schaffung des Nationalparks Hohe Tauern¹²⁹⁾ skizziert. Diese Vereinbarung sieht in Art. 5 die Errichtung der »Nationalparkkommission Hohe Tauern« zur Förderung und Unterstützung der Zielsetzungen iS. des Art. 3 der Vereinbarung vor. Nach Art. 6 Abs. 1 der Vereinbarung obliegt der Nationalparkkommission die Beratung der Landesregierungen der vertragschließenden Länder in allen den Nationalpark Hohe Tauern betreffenden oder sich auf ihn auswirkenden Angelegenheiten. Der Nationalparkkommission obliegt darüber hinaus die Abgabe von Empfehlungen über bestimmt umschriebene Gegenstände (Art. 6 Abs. 2); ferner verpflichten sich die Landesregierungen der vertragschließenden Länder, die Nationalparkkommission zu allen die Zielsetzungen wesentlich berührenden Maßnahmen zu hören (Art. 6 Abs. 3). Art. 7 der Vereinbarung¹³⁰⁾ regelt die Geschäftsführung.

Hier handelt es sich demnach um ein mit Beratungsfunktion¹³¹⁾ beauftragtes Kollegialorgan ohne Entscheidungsbefugnisse. Diese Beratung ist allgemein als Aufgabe des Organs umschrieben (Art. 6 Abs. 1), korrespondierend enthält Art. 6 Abs. 3 die Zusage der Vertragspartner, von dieser Einrichtung auch Gebrauch zu machen. Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 hat für ein Tätigwerden der Nationalparkkommission an sich ein Tätigwerden der betreffenden Landesregierung zur Voraussetzung,

129) S. die Zitate in FN 25, ferner Anfragebeantwortung des Bundeskanzlers 1702/AB, II-3630 BlgNR 13. GP; dazu weitere Hinweise bei MORSCHER, Naturschutz unter besonderer Berücksichtigung des Landschaftsschutzes und der Landschaftspflege im Alpenraum, Innsbruck 1976 (vervielfältigtes Manuskript), 516 ff. Beachte auch die bei Abschluß des Manuskriptes gerade herausgekommene erste Nummer »Berichte und Informationen« 1977/1, hg. von der Nationalparkkommission Hohe Tauern, insbesondere die Beiträge von HANSELY, Der österreichische Nationalpark Hohe Tauern, a.a.O. 1 ff, sowie von DRAXL, Zur Geschichte der Nationalparkidee in den Hohen Tauern, a.a.O. 7 ff.

130) Geändert von einem einjährigen auf einen zweijährigen Turnus durch Vereinbarung vom Mai/Juni 1974 (s. FN 25).

131) Damit wird der umfangreiche Problemkomplex der Beratung bzw. wissenschaftlichen Beratung der Politik durch Beiräte, Kommissionen, Arbeitsgruppen und dergleichen angeschnitten. S. aus der umfangreichen Literatur — dort jeweils umfassende weitere Literaturhinweise — BÖCKENFÖRDE, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Schriften zum Öffentlichen Recht 18, Berlin 1964; LAUX, Beratung der Politik, Die Verwaltung 6 (1973), 219 ff; MORSCHER, Die parlamentarische Interpellation, Schriften zum Öffentlichen Recht 208, Berlin 1973, 214 ff; derselbe, Führungs- und Leitungsbefugnis sowie Verantwortlichkeit oberster Verwaltungsorgane; ministerialorganisatorische Veränderungen und Beamtenschaft, JBl 1973, 572 ff; ENGELHARDT, Politik und Wissenschaft, Zf Politik NF 21 (1974), 68 ff; BOGS, Beratungsbereiche der Regierung - Grenze einer Selbstunterrichtung der Opposition an Hand von Akten?, Der Staat 13 (1974), 209 ff; s. auch die Sammelbesprechung von GRIMMER, Der Staat 12 (1973), 109 ff.

während die Abgabe von Empfehlungen im Sinne des Art. 6 Abs. 2 die Nationalparkkommission von sich aus vornehmen kann.

Die Mitglieder der Nationalparkkommission — 9 an der Zahl (Art. 5 Abs. 2 der Vereinbarung) — müssen offenkundig nicht oder zumindest nicht ausschließlich nach fachlich-sachlichen Gesichtspunkten, sondern in der Weise ausgewählt werden, daß sie nur oder auch ein »Spiegelbild der sozialen Kräfte« darstellen. Dies ergibt sich daraus, daß gem. Art. 5 Abs. 3 der Vereinbarung die Bundesdienststellen zur Entsendung von Experten einzuladen sind und daß den Beratungen der Nationalparkkommission fallweise weitere Experten beigezogen werden. Alles in allem kann gesagt werden, daß die Nationalparkkommission in etwa mit jenem Status vergleichbar ist, den innerhalb Tirols die Tiroler Raumordnungskonferenz einnimmt.¹³²⁾

Die rechtliche Einordnung solcher Beratungsorgane in die Verwaltungsorganisation fällt nicht leicht und ist insgesamt kaum versucht worden. Ohne Schwierigkeiten ist nur die Zuordnung der Nationalparkkommission zur Verwaltung möglich. Dies im Hinblick auf den offenkundig fehlenden Charakter eines Gerichtes und eines Gesetzgebungsorganes und der Hervorhebung der Beratung der Landesregierungen, also der Beratung von Verwaltungsorganen. Es scheint zunächst, daß es sich dabei nicht um einen Rechtsträger¹³³⁾, sondern um ein Organ handelt. Die Frage ist, wessen Organ die Nationalparkkommission ist (Zuordnungs- bzw. Zuschreibungsproblem). Ein Organ der Ländergemeinschaft der Vertragsparteien — wodurch wir beim Problem der »dritten Ebene« wären — oder/und (»Doppelcharakter«), jeweils funktionell unterschieden, Organ des die Dienste der Nationalparkkommission in Anspruch nehmenden Landes oder jenes Bundeslandes, das gem. Art. 7 Abs. 1 der Vereinbarung idF 1974 die laufenden Geschäfte (zweijährlicher Wechsel) zu besorgen hat? Im zweiten Falle würde es sich um eine »zusammengelegte Einrichtung« mehrerer Länder, im dritten Fall um die Beteiligung mehrerer Länder an der Verwaltungseinrichtung eines anderen Landes handeln. Die unkomplizierteste und für die folgenden Erörterungen über gemeinsame Behörden der Länder bundesverfassungsgesetzlich unbedenklichste Lösung dürfte jene sein, die sich am jeweiligen funktionellen Tätigwerden orientiert.

132) S. § 7 des Tiroler ROG, LGBl 1972/10 (durch die Novellen LGBl 1973/70, 1976/62 nicht berührt). Dazu MORSCHER, Rechtsfragen der Raumordnung in Tirol und Vorarlberg, 22 f.
133) S. ANTONIOLLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1954, 141 ff.

Nicht ganz befriedigend ist aber auch die relativ grobe, in Österreich allerdings nicht weiter entwickelte Gliederung von Organen in Dienststellen (Ämter) und Behörden.¹³⁴⁾ Daß es sich bei der Nationalparkkommission nicht um eine Behörde, welcher Ausübung von Hoheitsgewalt übertragen ist, handelt, dürfte unbestritten sein. Die Etikettierung derselben mit »Amt« ist nicht ganz unproblematisch, weil damit der besondere Charakter dieser Einrichtung nicht zur Geltung kommt und darüber hinaus das »Amt« gerade dort domestiziert zu sein scheint, wo die »Besorgung der laufenden Geschäfte der Nationalparkkommission« iS des Art. 7 Abs. 1 der Vereinbarung durch das jeweilige Land erfolgt.¹³⁵⁾

Schließlich ist davon auszugehen, daß die Verwaltung durch das Instrument der Weisung gekennzeichnet ist.¹³⁶⁾ Die Nationalparkkommission scheint aber gerade nicht weisungsgebunden zu sein, ebenso wie dies etwa für die Tiroler Raumordnungskonferenz anzunehmen ist. Bekanntermaßen hat dieses Problem auch bei Bediensteten von Gebietskörperschaften in Bezug auf deren gutachtliche Tätigkeit praktische Bedeutung erlangt.¹³⁷⁾ Wenn nun auch der VfGH selbst in diesen Fällen gutachtlicher Tätigkeit von der Durchschneidung des Weisungsbandes iS des Art. 20 Abs. 1 B-VG und der damit in Zusammenhang stehenden politischen Verantwortung oberster Organe¹³⁸⁾ ausgegangen ist¹³⁹⁾, sind damit keineswegs alle Probleme gelöst. Ein näheres Eingehen auf diese ist jedoch hier nicht möglich¹⁴⁰⁾, zumal sich derartige Erscheinungen auf vielen Ebenen finden und keineswegs nur für das Zusammenwirken von Bundesländern typisch sind.

Mit BACHOF¹⁴¹⁾ kann jedoch zwischen rechtlich nicht relevanter und rechtlich relevanter Beratung, letzteres in verschiedenen Abstufungen unterschieden werden. Ferner muß hervorgehoben werden, daß die Tätigkeit des genannten Organes und ähnlicher Einrichtungen häufig und überwiegend wohl nicht dem Privatrechtsbereich, sondern dem öffentlichen

134) Statt aller ANTONIOLLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 142 f.

135) Es besteht eine »Geschäftsstelle« mit Sitz in Matri/Osttirol.

136) S. ANTONIOLLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 146 ff; BARFUß, Die Weisung, Forschungen aus Staat und Recht 2, Wien-New York 1967; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 426 ff; WALTER-MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 155 ff.

137) Vgl. insbesondere das in der politischen Auseinandersetzung relevant gewordene Problem der gutachtlichen Tätigkeit der Bediensteten des Bundeskanzleramtes — Verfassungsdienst, dazu die Anfragebeantwortung 84/AB, II-305 BlgNR 13. GP; ferner den Fall in VfSlg 4501/1963.

138) S. zu diesem zentralen Problemkreis für den gegebenen Zusammenhang die Ausführungen weiter unten.

139) S. VfSlg 4501/1963.

140) S. oben die Hinweise in FN 131.

141) BACHOF, Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, AöR 83 (1958), 208 ff (236 f).

Recht zuzuordnen ist, wobei jene Tätigkeit den rechtlichen Ausschlag gibt, auf welche sich die Beratung bezieht.¹⁴²⁾ Mit der insbesondere in der BRD geläufigen Umschreibung, daß die Nationalparkkommission eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, ist für Österreich rechtsdogmatisch kaum etwas zu gewinnen¹⁴³⁾¹⁴⁴⁾, hingegen vermag die von BACHOF vorgetragene Systematik von Organen der gegenständlichen Art nach ihrer organisatorischen Stellung zur Staatsverwaltung¹⁴⁵⁾ einen ersten Anhaltspunkt zu vermitteln. Vor die Wahl gestellt, die Nationalparkkommission als Körperschaft öffentlichen Rechts, beliebigen Verband, sonstigen privatrechtlichen Zusammenschluß, entscheidungsbefugtes Kollegialorgan, »eingegliedertes« Organ oder »nebeneordnetes« Organ zu werten, kann die Entscheidung nur zugunsten des »nebeneordneten« (zugeordneten) Organes fallen¹⁴⁶⁾, welches dadurch gekennzeichnet ist, daß keine feste Eingliederung in den Verwaltungsapparat besteht, daß es »aber doch ausgesprochen zum Zwecke der Erfüllung öffentlicher Aufgaben gebildet wurde.«¹⁴⁷⁾ Im Rahmen dieser Arbeit kann ich selbstverständlich nur jenes Urteil hinzufügen, mit dem BACHOF seine einschlägige Studie bewerten mußte: »Damit ist freilich zugleich ausgesprochen, daß diese Zurechnung nichts Endgültiges über die Rechtsnatur ... zu besagen vermag.«¹⁴⁸⁾

Die Gretchenfrage nach dem »Zurechnungsendsubjekt«¹⁴⁹⁾ stellt sich in Bezug auf die Nationalparkkommission Hohe Tauern nicht in gleicher Deutlichkeit wie für BACHOF, weil die von ihm speziell untersuchten »Technischen Überwachungsvereine« weitergehende Befugnisse haben, was ja schließlich dazu führt, daß sie BACHOF als teilrechtsfähig qualifiziert.

Der Vollständigkeit halber ist noch darauf hinzuweisen, daß dann, wenn die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden, die »beraten« werden, in Bescheide

-
- 142) S. im einzelnen BACHOF, Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, a.a.O. 227 ff.
 - 143) Vgl. zur Bedeutung des Öffentlichen in der österreichischen Bundesverfassung beispielsweise MORSCHER, Die parlamentarische Interpellation, 241 ff u. passim.
 - 144) In der BRD hingegen hat etwa das BVerfG gelegentlich »öffentlich« und »staatlich« identifiziert, s. insbesondere das schon zitierte Fernsehurteil BVerfGE 12, 205 ff.
 - 145) BACHOF, Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, a.a.O. 241 ff.
 - 146) S. BACHOF, Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, 245 ff.
 - 147) So BACHOF, Teilsrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, 245.
 - 148) BACHOF, Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, 255 (Hervorhebung im Original).
 - 149) Im Sinne der insbesondere von HANS J. WOLFF entwickelten Terminologie und Systematik; vgl. HANS J. WOLFF, Organschaft und juristische Person, Bd. I: Juristische Person und Staatsperson, Berlin 1933, Bd. II: Theorie der Vertretung, Berlin 1934.

münden, diese »Beratungsorgane« als Sachverständige im Sinne der einschlägigen Rechtsvorschriften zu qualifizieren sind, insbesondere nach §§ 52 ff AVG.¹⁵⁰⁾ Allerdings besteht hier, insbesondere in der allgemein umschriebenen Pflicht zur Verwendung von Amtssachverständigen, keine absolute Bindung der Bundesländer an bestehende bundesgesetzliche Regelungen, weil Art. 11 Abs. 2 B-VG idF BGBl 1974/444 abweichende Regelungen dann zulässt, wenn sie zur Regelung des Gegenstandes erforderlich sind. Darüber hinaus können durch entsprechende organisationsrechtliche Regelungen auch »grenzüberschreitende« Beratungsorgane funktionell in das jeweilige Amt integriert werden oder es erledigt sich dieses Problem durch das Nichtvorhandensein von Amtssachverständigen ohnehin von selbst.

150) Vgl. zum Sachverständigenproblem grundsätzlich KLECATSKY, Der Sachverständigenbeweis im Verwaltungsverfahren, ÖJZ 1961, 309 ff.

3. Präzisierung der Problemstellung

Die bislang aufgezählte große Zahl von Möglichkeiten, gemeinsame bzw. gemeinschaftliche Ländereinrichtungen zu schaffen, zwingt dazu, einige weitere Einschränkungen vorzunehmen, das heißt, einige Komplexe aus der weiteren Untersuchung auszuklammern. Aus Zweckmäßigkeitserwägungen sollen dabei in Anlehnung an die schweizerische und bundesdeutsche Begriffsbildung folgende Begriffe bzw. Ausdrücke für innerstaatliche grenzüberschreitende Einrichtungen und Organe der Länder untereinander Verwendung finden:

Hinsichtlich der Einrichtungen auf »dritter Ebene« spricht man in der Schweiz üblicherweise von »interkantonalen Institutionen«, in der BRD von »gemeinschaftlichen« Ländereinrichtungen. Da in diesem Zusammenhang auch der Begriff des »Zwischenländerrechts« gebräuchlich ist, sollen diese Institutionen einschließlich Behörden als »Zwischenländereinrichtungen« bezeichnet werden. Handelt es sich jedoch um die Beteiligung eines Landes an der Einrichtung eines anderen Landes oder die technische Zusammenlegung von Ländereinrichtungen einschließlich Behörden unter Aufrechterhaltung ihrer juristischen Selbständigkeit, soll die Bezeichnung »gemeinsame Ländereinrichtungen« Verwendung finden.

Die oben mehrfach, entweder in Bezug auf Vereinbarungen oder auf Organe verwendete Unterscheidung in Rechtssetzung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit (Streitentscheidung) legt eine Einengung der folgenden Ausführungen auf Zwischenländereinrichtungen bzw. gemeinsame Ländereinrichtungen im Bereich der Verwaltung im organisatorischen Sinne nahe.¹⁵¹⁾ Unberücksichtigt bleiben demnach die Bereiche Gerichtsbarkeit und Gesetzgebung. Hinsichtlich der Gerichtsbarkeit ist dies sicherlich zumindest weithin problemlos, da den österreichischen Bundesländern mangels Zuständigkeit auf dem Gebiet der Gerichtsbarkeit¹⁵²⁾ grundsätzlich ohnehin keine Möglichkeit zur Schaffung grenzüberschreitender Einrichtungen offensteht. Der Frage allerdings, ob diesbezüglich allenfalls punktuelle Möglichkeiten der Bundesländer im Hinblick darauf bestehen, daß funktionell ein (Bundes)Gericht auch als Landesorgan

151) Völlig davon getrennt ist selbstverständlich die Frage, ob eine Vereinbarung betreffend die Einrichtung innerstaatlicher grenzüberschreitender Organe durch die Bundesländer der Mitwirkung des jeweiligen Landesgesetzgebers oder Landesverfassungsgesetzgebers bedarf.

152) Art. 82 Abs. 1 B-VG; ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 127; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 190 ff; WALTER-MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 69, 192 f.

tätig werden kann¹⁵³⁾, kann hier nicht weiter nachgegangen werden.

Die Behandlung des Bereiches der Gesetzgebungsorgane bzw. der Gesetzgebung im formellen Sinn unterbleibt nicht deshalb, weil hier hinreichend Klarheit auf Grund umfassender literarischer Erörterung bestünde oder die Aktualität fehlen würde.¹⁵⁴⁾ Vielmehr ist dieser Fragenkomplex in der Tat nicht nur in Österreich, sondern auch international nicht oder kaum behandelt worden. Ferner besteht nicht nur im Hinblick auf die parlamentarisch-repräsentative Grundentscheidung der hier in Betracht kommenden Verfassungen und den damit zusammenhängenden Grundwertungen ein aktuelles Bedürfnis nach Klärung der damit zusammenhängenden Probleme, sondern auch von ganz konkreten Bemühungen her. Es kann nämlich im allgemeinen ein »Nachlaufen« bei Etablierung parlamentarischer Einrichtungen hinter jenen von Verwaltung und Regierung festgestellt werden. Die Bemühungen um Direktwahlen zum Europaparlament und die Erweiterungen dessen Kompetenzen machen die ganze Entwicklung schlaglichtartig deutlich. Aber nicht nur auf internationaler, sondern auch auf transnationaler Ebene gilt das gleiche. So etablierten sich im Rahmen der ARGE Alpenländer längst die Regierungschefs der beteiligten Länder (Kanton, Provinz, Region), bevor die Forderung nach Beteiligung der Parlamentarier erhoben wurde.¹⁵⁵⁾ Und die Aktualität des Problems erweist sich auch darin, daß sich seit 1970 periodisch die Landtage von Südtirol und Nordtirol zu gemeinsamen Beratungen und gemeinsamem Gedankenaustausch treffen.¹⁵⁶⁾ Eine den tragenden Bauprinzipien der österreichischen Bundesverfassung, aber auch der Landesverfassungen gerecht werdende Praxis wird gerade diese parlamentarische Komponente nicht

153) Art. 97 Abs. 2 B-VG; dazu PERNTHALER, Ist die landesgesetzliche Festlegung eines Wirkungskreises der Zivil- und Strafgerichte gemäß Art. 15 Abs. 9 B-VG eine »Mitwirkung von Bundesorganen« im Sinne des Art. 97 Abs. 2 B-VG?, JBl 1972, 68 ff; zustimmend auch WALTER-MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 193. S. auch RILL, Gliedstaatsverträge, 78 f.

154) Es müssen hier zwei Aspekte unterschieden werden: die allfällige Schaffung von gemeinsamen grenzüberschreitenden Einrichtungen der Länder im Bereich der Gesetzgebungsorgane ohne Entscheidungsbefugnis und die allfällige Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen, aber auch von politischen Kontrollbefugnissen bzw. bestimmten Verwaltungsaufgaben auf gemeinsame bzw. gemeinschaftliche Einrichtungen; s. zu letzteren insbesondere SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, 96, 114; DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 30, 91 ff; HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 665 f; derselbe, Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, a.a.O. 257.

155) S. KLECATSKY, Die Zukunft der europäischen Alpenregion, a.a.O. 34 f.

156) Hinwiese bei KLECATSKY, Europäischer Regionalismus und Raumplanung, in: KÖCHLER (Hg), Transnationale Zusammenarbeit in der Alpenregion, Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik an der Universität Innsbruck II, Innsbruck 1973, 7 ff; SYMPOSIUM 1973 über Probleme einer europäischen Alpenregion (IPI Zürich), o.O., o.J. (Zürich-Innsbruck 1973), 88 ff; MORSCHER, Südtirols Verwaltung 1975, Schriften zur Verwaltungswissenschaft 1, Berlin 1975, 81.

übersehen dürfen. Es ist nicht nur eine rechtspolitische Forderung, sondern es entspricht den Ergebnissen rechtsdogmatischer Erwägungen, das Parlament zeitgerecht in den staatlichen Willensbildungsprozeß einzubinden, und nicht erst dann, wenn der Zug schon abgefahren ist — wie dies im internationalen und transnationalen Bereich bisher jedenfalls weithin üblich war.

Die Herausnahme dieses zentralen Bereiches erfolgt demgemäß ausschließlich aus der Notwendigkeit einer umfänglichen Begrenzung der Arbeit. Dies zumal auch im Hinblick darauf, daß in Bezug auf die parlamentarische Ebene ganz spezielle Probleme zur Debatte stehen.

Mehrfach sind die Möglichkeiten der Länder, in den Formen des Privatrechts grenzüberschreitende Aktionen zu setzen und gemeinsame bzw. gemeinschaftliche Einrichtungen zu schaffen erwähnt worden. Beredtes Zeugnis dafür legen die über die eigenen gesamtstaatlichen Grenzen hinausgehenden transnationalen Kontakte etwa der österreichischen Bundesländer ab. Hier bildet angesichts des Monopols des Bundes in Sachen Außenpolitik gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 2 B-VG¹⁵⁷⁾ das Privatrecht und die von den Kompetenzfesseln freisprechende Bestimmung des Art. 17 B-VG erst die Basis dieser Tätigkeit überhaupt.¹⁵⁸⁾ Im allgemeinen wird man davon ausgehen können, daß derartige grenzüberschreitende Einrichtungen in den Formen des Privatrechts auch durch Gliedstaatsverträge¹⁵⁹⁾, daneben durch privatrechtliche Verträge¹⁶⁰⁾ geschaffen werden können.¹⁶¹⁾ Dennoch kann auf grenzüberschreitende Einrichtungen in den Formen des Privatrechts, die überaus vielfältig, darüberhinaus aber außerordentlich wirksam sein können, nicht eingegangen werden. Stichwortartig gilt es aber festzuhalten, daß die international so bezeichnete »Flucht des Gemeinwesens ins Privatrecht«¹⁶²⁾ von der Verfassung her im allgemeinen und für den speziellen Problemkreis im besonderen keine grenzenlose sein darf.¹⁶³⁾ Ab-

157) S. auch VfSlg 5521/1967.

158) S. zur verfassungsdogmatischen Begründung insbesondere PERNTHALER, Die Zuständigkeit der Länder zum Verkehr mit ausländischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten und deren Vertretungsbehörden in Österreich, in: KÖCHLER (Hg), Transnationale Zusammenarbeit in der Alpenregion, 31 ff.

159) S. dazu im einzelnen die Begründung bei RILL, Gliedstaatsverträge, 35 ff (50 ff).

160) Unter den von RILL, Gliedstaatsverträge, 48 f, 58 angeführten Bedingungen.

161) S. RILL, Gliedstaatsverträge, 50 ff (58 f).

162) So beispielsweise HÄFELIN, Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, a.a.O. 257, mit Nachweisen; dazu die bekannte Diskussion in Österreich um die Bedeutung des Legalitätsprinzips iS des Art. 18 Abs. 1 B-VG auf dem Bereich staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung.

163) S. für den gegebenen Zusammenhang für Österreich RILL, Gliedstaatsverträge, 36 ff; für die Schweiz HÄFELIN, Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, a.a.O. 257; für die BRD KÖLBLE, »Gemeinschaftsaufgaben« der Länder und ihre Grenzen, a.a.O. 1083. Vgl. schon HEUSSER, Die Flucht des Gemeinwesens in die privatrechtliche Unternehmung als Rechtsproblem, Zürich 1949.

gesehen von konkreten Verfassungsbestimmungen gilt im übrigen auch hier wie überall der Grundsatz, daß durch eine Institution bzw. einen Rechtskomplex eine andere Institution bzw. ein anderer Rechtskomplex nicht faktisch beseitigt bzw. bedeutungslos gemacht werden darf. Darüberhinaus unterliegt auch und gerade¹⁶⁴⁾ der Bereich der staatlichen Privatwirtschaftsverwaltung der parlamentarischen Kontrolle.¹⁶⁵⁾ Als besondere Variante, die allerdings auch zusätzliche verfassungsrechtliche Probleme aufwirft¹⁶⁶⁾, muß in diesem Zusammenhang die Betrauung von Privaten mit »öffentlichen Aufgaben« angesehen werden. Ferner gewinnt dieser hier ausgeklammerte Bereich besondere aktuelle Bedeutung durch die jüngst auch wieder in Österreich einsetzende (in der BRD wie üblich längst eingesetzte) Diskussion um die »Reprivatisierung« öffentlicher Verwaltungstätigkeit. Insgesamt sind eine Fülle verschiedenster Gesichtspunkte zu beachten, wie dies insbesondere auch der Kompetenztatbestand des Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG deutlich macht, wonach die Gesetzgebung und Vollziehung unter anderem auch in Angelegenheiten des Stiftungs- und Fondswesens, soweit es sich um Stiftungen und Fonds handelt, die nach ihren Zwecken über den Interessenbereich eines Landes hinausgehen und nicht schon bisher von den Ländern autonom verwaltet wurden, Bundessache ist; denn gerade diese Formen öffentlicher Verwaltung würden sich offenkundig in besonderer Weise für das Zusammenwirken der Länder eignen.

Schließlich kann auch nicht auf jene speziellen Probleme eingegangen werden, die sich ergeben, wenn es sich um Bereiche handelt, in welchen dem Bund Gesetzgebungs- oder Grundsatzgesetzgebungs- oder bestimmte Vollzugskompetenzen¹⁶⁷⁾ zukommen. Erwähnt sei aber, daß solche Vereinbarungen in der Schweiz und in der BRD als zulässig angesehen werden.¹⁶⁸⁾

164) S. zu diesem Aspekt KOJA, Interpellationsrecht und Verschwiegenheitspflicht, in: FS Adolf J. Merkl, München-Salzburg 1970, 151 ff.

165) Dazu MORSCHER, Die parlamentarische Interpellation, 427 ff; derselbe, Die politischen Kontrollbefugnisse des Vorarlberger Landtages gegenüber der Vorarlberger Landesregierung (Manuskript 1976), 71 ff.

166) S. dazu weiter unten.

167) Beispielsweise auf dem Sektor des Baupolizeirechts.

168) S. dazu im einzelnen die angeführte schweizerische und bundesdeutsche Literatur.

4. Zur grundsätzlichen Zulässigkeit der Errichtung von Zwischenländereinrichtungen bzw. gemeinsamen Ländereinrichtungen

Betrachtet man den verbleibenden Bereich, wird man schwer der Meinung entgegengetreten können, daß — vom zentralen Punkt der »Zwischenländerbehörde« und dem damit verknüpften Problemkreis der dritten Ebene abgesehen — gegen die Errichtung gemeinsamer Ländereinrichtungen und Zwischenländereinrichtungen unter Berücksichtigung bestimmter Punkte keine bundesverfassungsgesetzlichen Bedenken bestehen, wobei letzte Klarheit allerdings zugegebenermaßen erst eine konkrete Prüfung einer ganz konkreten Einrichtung bringen kann. Insbesondere sprechen aber u. a. folgende Gesichtspunkte für diese bundesverfassungsgesetzliche Zulässigkeit:

4.1. Das bundesstaatliche Prinzip

Dieses Grundprinzip¹⁶⁹⁾ der österreichischen Bundesverfassung bedeutet im konkreten u. a. auch, daß eine bundesverfassungsrechtliche Bindung der Länder nur dann anzunehmen ist, wenn eben diese Bundesverfassung diese Bindung eindeutig und klar erkennen läßt. Deutlich zeigt sich dies auch an der Bedeutung des zunächst nur als »Programmsatz« aufgefaßten Art. 2 Abs. 1 B-VG. Diese Bestimmung hat bekanntermaßen jedenfalls insofern rechtlich verbindliche Bedeutung, als im Zweifelsfalle die gesamte Bundesverfassung im Sinne des bundesstaatlichen Prinzips auszulegen ist.¹⁷⁰⁾ Insbesondere bei Hervorhebung nicht nur der Zulässigkeit, sondern der Notwendigkeit und verfassungsgesetzlichen Gebotenheit der Kooperation unter anderem der Länder untereinander, heute allgemein mit kooperativem Föderalismus umschrieben¹⁷¹⁾, wird deutlich, welches Gewicht dem bundesstaatlichen Prinzip bei Beurteilung der bundesverfassungsgesetzlichen Zulässigkeit der Errichtung von Zwischenländereinrichtungen bzw. gemeinsamer Ländereinrichtungen zukommt.¹⁷²⁾ Dabei wird nicht übersehen, daß damit für die Abgrenzung im einzelnen ebensowenig ausgesagt ist wie über den Umstand, daß eben dieses Prinzip selbst insbesondere den

169) S. dazu die Hinweise in FN 1 ff.

170) S. statt aller ADAMOVIČ, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 88; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 108.

171) S. für Österreich etwa ERMACORA, Österreich als kooperativer Bundesstaat, a.a.O.; derselbe, Österreichische Verfassungslehre, 300 ff, 352 ff; derselbe, Der österreichische Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat; PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung; WALTER-MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 45, 215.

172) S. insbesondere auch RILL, Gliedstaatsverträge, 59 ff, 79 ff (79).

Zwischenländereinrichtungen, aber auch den gemeinsamen Ländereinrichtungen Grenzen setzt.¹⁷³⁾

4.2. Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer

Es kann nunmehr als unbestritten gelten, daß den österreichischen Bundesländern (relative) Verfassungsautonomie zukommt. Diese Unbestrittenheit dokumentiert sich darin, daß zwei so unterschiedliche Autoren wie KOJA und PERNTHALER, die von einem jeweils ganz anderen Ansatz ausgehen, in dieser Frage übereinstimmen.¹⁷⁴⁾ Das bedeutet, daß dem Landesverfassungsgesetzgeber eine relativ weitgehende Gestaltungsmöglichkeit eingeräumt wurde, wobei allerdings ein Widerspruch zur Bundesverfassung nicht eintreten darf. Abgesehen davon, daß der logischen Struktur des Widerspruchs wegen hier ein relativ breiter Gestaltungsraum offenbleibt¹⁷⁵⁾, bedeutet die Bejahung dieser Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, daß eben diesen, jedenfalls ihren Verfassungsgesetzgebern, eine weitreichende Dispositionsfähigkeit zukommt. Dies zumal dann, wenn in der Bundesverfassung, wie dies für die österreichische Bundesverfassung wie für die meisten anderen vergleichbaren Bundesverfassungen gilt, vornehmlich das Verhältnis des Bundes zu den Ländern und vice versa, kaum jedoch das Verhältnis der Länder zueinander geregelt ist.

4.3. Das Wesen des Vertrages

Aus dem Wesen des Vertrages¹⁷⁶⁾ ergibt sich ebenfalls ein Indiz für die bundesverfassungsgesetzliche Zulässigkeit von Zwischenländereinrichtungen.

173) S. dazu die Hinweise weiter unten.

174) S. KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, Forschungen aus Staat und Recht 1, Wien - New York 1967, 20 ff (23, 25), 141 u. passim; PERNTHALER, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, ZÖR NF 19 (1969), 361 ff.; vgl. auch ÖHLINGER, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität; MORSCHER, Die politischen Kontrollbefugnisse des Vorarlberger Landtages gegenüber der Vorarlberger Landesregierung, 14. Diese Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer wurde inzwischen durch den VfGH explizit anerkannt, s. VfSlg 6783/1971. Beachte in diesem Zusammenhang für die Schweiz jüngst wieder GYGI, Der schweizerische Föderalismus in Gegenwart und Zukunft mit Einschluß der Bundesfinanzordnung, JBl 1977, 401 ff (403 ff), wo es u.a. auch um die Frage der Inkorporierung sozialer Grundrechte in eine Kantonsverfassung geht (a.a.O. 404).

175) Vgl. zum Problem des Widerspruchs insbesondere WALTER, Über den Widerspruch von Rechtsvorschriften, Staatswiss. Diss. Wien 1955; weitere Hinweise bei MORSCHER, Die parlamentarische Interpellation, 141 ff.

176) S. dazu insbesondere RILL, Gliedstaatsverträge, sowie die weiter unten im Zusammenhang mit dem Souveränitätsproblem zitierte Literatur; EVERS, Regionalplanung.

gen bzw. von gemeinsamen Ländereinrichtungen. Durch Vertrag können Rechte und Pflichten begründet werden, d.h. es erfolgen dadurch Abweichungen von der ansonsten gegebenen »objektiven Rechtsordnung«. Im Privatrecht ist unbestritten, daß dabei nur nicht gegen sogenanntes »ius cogens« verstoßen werden darf. Nachdem aber das öffentliche Recht immer oder doch überwiegend »ius cogens« darstellt, würde unter diesem Gesichtspunkt die Möglichkeit von Vereinbarungen der Länder untereinander insgesamt von vorneherein nicht oder kaum anwendbar sein, ein Gedanke, der sicherlich keiner Bundesverfassung zugrundeliegt oder zugrundegelegt werden könnte. Insbesondere auch die — unter welchem formellen Aspekt dies möglich ist, bleibt hier dahingestellt¹⁷⁷⁾ — Bedachtnahme auf das Völkerrecht zeigt, daß hier eine relativ weite Gestaltungsmöglichkeit der Länder anzunehmen ist. Zuzugeben ist allerdings¹⁷⁸⁾, daß mit der Bejahung der Zulässigkeit der gliedstaatsvertraglichen Begründung von Einrichtungen gegenständlicher Art im einzelnen keine Aussage über die Zulässigkeit des jeweiligen Inhaltes möglich ist; vielmehr muß dies anhand der gesamten Verfassung geprüft werden. Dennoch aber spricht global und insbesondere im Zweifelsfall diese Vertragsmöglichkeit grundsätzlich für die größere Gestaltungsmöglichkeit.

- 4.4. Nicht Zulässigkeit, sondern Notwendigkeit der Annahme eines »dritten Rechtskreises«, allenfalls eines »vierten Rechtskreises«
- 4.4.1. Zunächst gilt es hervorzuheben, daß mit dem hier so bezeichneten »dritten Rechtskreis« nicht jener gemeint ist, der aus der Sicht der Drei-Staaten-Bundesstaatetheorie¹⁷⁹⁾ als »Gesamtrechtsordnung« bezeichnet wird. Als Schöpfer dieser Theorie werden häufig und dies zu Unrecht Kelsen¹⁸⁰⁾ und/oder Nawiasky¹⁸¹⁾ angesehen.¹⁸²⁾ In der Tat hat insbesondere

177) S. dazu die folgenden Ausführungen über den dritten Rechtskreis sowie das Völkerrecht.

178) S. Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 261, insbesondere auch Hinweise in FN 81: Rill, Gliedstaatsverträge.

179) S. dazu die Hinweise in FN 99 sowie in den folgenden FN.

180) S. insbesondere Kelsen, Allgemeine Staatslehre, Berlin, Heidelberg, New York 1925, 198 ff; derselbe, Die Bundesexekution. Ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Bundesstaates, unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichs- und der österreichischen Bundesverfassung, in: FG F. Fleiner, Tübingen 1927, 127 ff.

181) Vgl. Nawiasky, Allgemeine Staatslehre III: Staatslehre, Einsiedeln-Zürich-Köln 1956, 151 ff; zunächst ablehnend Nawiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920, 29 f.

182) Vgl. statt vieler Kaiser, Die Erfüllung der völkerrechtlichen Verträge des Bundes durch die Länder, ZaöRVR 18 (1957/58), 526 ff (533); Scheuner, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart. Zur Lehre vom Bundesstaat, DÖV 1962, 641 ff (644); Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 5; Krapp, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen, 15 ff; Hempel, Der demokratische Bundesstaat. S. dazu im einzelnen Walter Rudolf, Zum System der staatlichen Rechtsordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1966, 73 ff (73 f FN 6).

KELSEN den dreigliedrigen Bundesstaat theoretisch fundiert, die Autoren-schaft darf aber MAX HUBER zugeschrieben werden.¹⁸³⁾¹⁸⁴⁾ Wie schon hervorgehoben, ist darüber hinaus diese Dreistaatentheorie — wieder zu Unrecht — mit der Frage der »dritten Ebene« bzw. des »dritten Rechtskreises« in Zusammenhang gebracht worden, welches Mißverständnis aber inzwischen im großen und ganzen als bereinigt angesehen werden kann.¹⁸⁵⁾ Dennoch ist die Dreistaatentheorie aus einem rein technischen Grund für den vorliegenden Fragenkreis des »dritten Rechtskreises« von Bedeutung, nämlich in Bezug auf die Zählung. Geht man nämlich von der Dreistaatentheorie aus, müßte man die Rechtsordnung des Bundes, der Länder und des Gesamtstaates unterscheiden, und der hier als dritter Rechtskreis bezeichnete Komplex von Rechtsvorschriften wäre dann als »vierter Rechtskreis« und der hier als »vierter Rechtskreis« bezeichnete Komplex enthielte die Bezeichnung »fünfter Rechtskreis«. Da aber in der BRD nunmehr überwiegend die Dreistaatentheorie abgelehnt wird¹⁸⁶⁾ und für Österreich die Diskussion in diesem Punkt offen zu sein scheint¹⁸⁷⁾, wird hier vom dritten bzw. vierten Rechtskreis gesprochen ohne damit die Vorfrage der Dreigliedrigkeit des Bundesstaates in irgendeiner Weise zu präjudizieren.

Ferner ist zu beachten, daß in diesem Zusammenhang in vielfacher Weise Analogien und Parallelen zum Völkerrecht bestehen, insbesondere im Hinblick auf das Transformationsproblem und damit in Zusammenhang stehend im Hinblick auf den möglichen »Doppelcharakter« von Rechtsvorschriften und Organen. Auf all dies kann hier im einzelnen nicht eingegangen werden, doch muß kursorisch letzteres Problem umschrieben werden, weil es m. E. allenfalls einen Schlüssel für die bundesverfassungsgesetzliche Zulässigkeit von Zwischenländerbehörden (Ländergemeinschaftsbehörden), jedenfalls aber von gemeinsamen Länderbehörden bieten kann.¹⁸⁸⁾

183) MAX HUBER, Die Entwicklungsstufen des Staatsbegriffs, ZSR 45 (NF 23, 1904), 1 ff (14 f).

184) Zu Unrecht beruft sich MAX HUBER auf GIERKE, Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft, Schmollers Jb 1883, 1168 ff.

185) S. FN 99.

186) S. — jeweils mit umfassenden weiteren Hinweisen — WALTER RUDOLF, Zum System der staatlichen Rechtsordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O. 73 f; GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 66 ff u. passim; KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 164 f.

187) S. zuletzt insbesondere KOJA, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Zitat in FN 306; zustimmend ÖHLINGER, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität, 16 ff.

188) Die Beurteilung dieses Problems hat wieder zur Voraussetzung eine grundsätzliche Klärung der Frage der Verhältnisse des Völkerrechts zum innerstaatlichen Recht (Monismus, Dualismus in verschiedenen Schattierungen). Auch dieses Problem kann hier nur angedeutet, nicht ausgeführt werden. S. VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 111 ff; ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, Forschungen aus Staat und Recht 23, Wien-New York 1973, 37 ff, 55 f, 96 ff, 122 ff u. passim.

Der Grundgedanke dabei ist, daß ein Rechtskomplex, insbesondere eine Institution oder ein Organ sowohl im Bereich des Völkerrechts als auch im Bereich des innerstaatlichen Rechts einen — um es einmal neutral auszudrücken — Stellenwert besitzt. Für unser Problem abgewandelt bedeutet dies, daß ein Rechtskomplex, eine Institution oder ein Organ sowohl für die betreffenden Länder als solche als auch für das Verhältnis der Länder zueinander Bedeutung hat. Bei einem völkerrechtlichen Vertrag (Staatsvertrag), der kraft bundesverfassungsgesetzlicher Ermächtigung generell transformiert wird, ist dieser Doppelcharakter relativ deutlich; jedenfalls ist es möglich, diese äußere und innere Seite des Vertrages zu »unterscheiden«. ¹⁸⁹⁾ Schon unüblicher ist es aber etwa, die in der MRK vorgesehenen Organe, nämlich die Europäische Kommission und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nicht nur als völkerrechtliche Organe im weiteren Sinne (Staatengemeinschaftsorgane), sondern aus innerstaatlicher Sicht, jedenfalls insofern sich deren Tätigkeit auf den jeweiligen Staat bezieht, auch als innerstaatliches Organ zu begreifen. Doch ist dieser Gedanke ansonsten durchaus üblich: er ist insbesondere bekannt beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge, wo die Völkerrechtsordnung zum Abschluß Organe einsetzt, die auch Organe der innerstaatlichen Rechtsordnung sind. ¹⁹⁰⁾ Wenn dies aber der Fall ist, kommt dieser »Doppelcharakter« auch den von diesen Organen ausgehenden Akten zu, wie dies, wie angeführt, bei Staatsverträgen mit genereller Transformation üblicherweise angenommen wird, gleichermaßen aber auch bei den angeführten Organen auf Grund der MRK und über die Konstruktion einer antizipierten generellen Transformation ¹⁹¹⁾ auch für Anordnungen supranationaler Organe möglich ist anzunehmen. Diese Hinweise sollen verdeutlichen, daß ähnliche Probleme auch für den gegebenen Zusammenhang bestehen, ohne daß sie jedoch im folgenden im Detail aufgerollt werden.

- 4.4.2. Wie oben dargelegt ¹⁹²⁾ divergieren in der BRD die Auffassungen darüber, ob das Bonner Grundgesetz die Schaffung einer »dritten Ebene« (Rechtsordnung, Rechtsträger, Organe) durch die Ländergemeinschaft zuläßt oder nicht. Jene, die dies verneinen ¹⁹³⁾, weisen vornehmlich darauf hin, es gäbe

189) Dieser Ausdruck wird in Anlehnung an jenen gewählt, wie er in der bekannten Auseinandersetzung um das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft heute üblich geworden ist.

190) S. aus der Sicht des Völkerrechts beispielsweise VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 321 ff u. passim; theoretisch fundiert etwa bei Kelsen, Allgemeine Staatslehre, 11 f, 174 f u. passim; vgl. auch SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 109 f.

191) S. ZIPPELIUS, Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft)⁴, München 1973, 66.

192) S. insbesondere die Zusammenfassung bei FN 99 ff.

193) Hinweise in FN 102 ff.

nur Recht von Bund und Ländern sowie Organe von Bund und Ländern, es bestehe insofern ein zweistufiger Bundesstaat. Abgesehen davon, daß, wie ausgeführt, hier häufig Verwechslungen vorkommen, hat HÄFELIN zu Recht darauf hingewiesen, daß es sich hier um eine *petitio principii* handle, weil die Frage gerade sei, ob der Bundesstaat notwendigerweise »zweistufig« sei.^{193a)} Ferner muß dieser Auffassung entgegengehalten werden, daß mit jedem Gliedstaatsvertrag notwendig und automatisch ein »dritter Rechtskreis« geschaffen bzw. gestaltet wird. Denn es kann kein Zweifel darüber herrschen, daß das durch Gliedstaatsvertrag geschaffene Recht und damit der Gliedstaatsvertrag selbst als Träger dieses Rechts weder Bundes- noch Landesrecht, sondern eben »Zwischenländerrecht« (Ländergemeinschaftsrecht) darstellt.¹⁹⁴⁾

- 4.4.3. Von diesem durch Gliedstaatsverträge erzeugten Recht müssen folgende Rechtskomplexe unterschieden werden, die allenfalls zusätzlich oder nur als Zwischenländerrecht gedeutet werden können, wobei eine uneinheitliche Terminologie zusätzliche Schwierigkeiten zu den von der Sache her ohnehin vorhandenen schafft:¹⁹⁵⁾

a. Jene Rechtsvorschriften, welche die grundsätzliche Basis, sozusagen den formellen Geltungsgrund von Gliedstaatsverträgen darstellen. Es sind dies explizite¹⁹⁶⁾ Regelungen der Bundesverfassung¹⁹⁷⁾ sowie die einschlägigen Rechtsvorschriften der Landesverfassungen. Offen kann hier die Frage bleiben, ob dieser Rechtskomplex auch zusätzlich noch insofern ganz oder zum Teil zum »Zwischenländerrecht« zählt, als er einen Doppelcharakter aufweist. Dies scheint im Vergleich mit dem Völkerrecht nicht ganz auszu-

193a) HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 664.

194) S. die gesamte schweizerische Literatur; aus der BRD beispielsweise WALTER RUDOLF, Zum System der staatlichen Rechtsordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O.; derselbe, Völkerrecht und deutsches Recht, Tübingen 1967; derselbe, Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht, 29 ff (30); KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 49 ff (78 f), 236 ff.

195) S. hier und zum folgenden insbesondere — jeweils mit weiteren Literaturhinweisen — aus der Schweiz SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, aaO 108 ff; KEHRLI, Interkantonales Konkordatsrecht, 33 ff, 119 ff; HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 652 ff; derselbe, Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, a.a.O. 255 f; ALEXANDER WEBER, Interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?, 49 f, 82; aus der BRD aus der Fülle der Literatur etwa HANS SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 13 ff; die Arbeiten von WALTER RUDOLF sowie von KISKER, zitiert in FN 194; GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 158 ff, 258 ff u. passim; KOPP, Zur Geltungsgrundlage der Staatsverträge zwischen den Ländern, DJZ 1970, 278 ff; TOMUSCHAT, Die Auslegung von »Zwischenländerrecht«, DÖV 1975, 453 ff; für Österreich RILL, Gliedstaatsverträge, 143 ff; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 604 f.

196) Anders in der BRD, wo es sich um eine implizite Regelung des GG handelt; s. die zitierte Literatur, ferner RILL, Gliedstaatsverträge, 74.

197) Früher Art. 107 B-VG, nunmehr Art. 15 a Abs. 2 B-VG.

schließen zu sein: Hier werden sowohl der formelle Geltungsgrund der Verträge als auch das Erzeugnis, nämlich die völkerrechtlichen Verträge, einheitlich als Völkerrecht bezeichnet.

b. Jene Rechtsvorschriften, welche im einzelnen auf Gliedstaatsverträge anzuwenden sind. Stichwortartig geht es hier im Hinblick auf das von den Verfassungen weithin nicht ins Auge gefaßte Zwischenländerrecht und den damit hervorgerufenen »Rechtshunger«¹⁹⁸⁾ im wesentlichen um die Frage der allfälligen analogen Anwendbarkeit oder Rezeption oder Delegation völkerrechtlicher Normen auf Gliedstaatsverträge.¹⁹⁹⁾ Während diese Frage in der Schweiz und in der BRD breit erörtert wurde²⁰⁰⁾, hat für Österreich RILL auf Grund eingehender Erwägungen grundsätzlich die analoge Anwendung völkerrechtlicher Normen auf intergliedstaatliche Beziehungen angenommen.²⁰¹⁾ Durch die B-VGNov BGBl 1974/444 wird nun im neugeschaffenen Art. 15 a Abs. 3 B-VG bestimmt, daß die Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechts auf Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern anzuwenden sind und das gleiche auch für Gliedstaatsverträge gilt, soweit nicht durch übereinstimmende Verfassungsgesetze der betreffenden Länder anderes bestimmt ist.²⁰²⁾ Obwohl nunmehr für Österreich diesbezüglich also eine ausdrückliche »Rezeptionsnorm« besteht, die in unmittelbarem Zusammenhalt mit der unter Punkt a. genannten verfassungsrechtlichen Grundlegung von Gliedstaatsverträgen steht, müssen davon die auf Gliedstaatsverträge anzuwendenden Rechtsnormen unterschieden bleiben. Dies deshalb, weil offen ist, welchen Rang dieses rezipierte Recht im Stufenbau der Rechtsordnung einnimmt und weil offen ist, ob es sich bei diesem Recht im Hinblick auf Gliedstaatsverträge um Bundesrecht

198) S. TOMUSCHAT, Die Auslegung von »Zwischenländerrecht«, a.a.O. 453.

199) S. zu dieser sehr umfangreichen Diskussion die zusammenfassenden Hinweise bei RILL, Gliedstaatsverträge, 143 ff (158 f); TOMUSCHAT, Die Auslegung von »Zwischenländerrecht«, a.a.O. 453 f.

200) S. FN 195 und die weiteren Hinweise an den genannten Stellen.

201) RILL, Gliedstaatsverträge, 143 ff (157 f); s. auch WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 604 f.

202) Daß diese Regelung die bestanden Probleme nicht beseitigen konnte, liegt auf der Hand. So ist offen, was unter »Grundsätzen« des völkerrechtlichen Vertragsrechts zu verstehen ist. Die von RILL, Gliedstaatsverträge, 143 ff (158) angekündigte und in seiner weiteren Arbeit durchgeführte Prüfung der Notwendigkeit der analogen Anwendung der Völkerrechtsregeln hinsichtlich der einzelnen Rechtsfragen kann nicht gemeint sein, weil RILL auf Sachadäquanz abstellt, unter grundsätzlichen Regelungen jedoch etwas anderes gemeint ist. Hätte man die Auffassung von RILL in der genannten B-VGNov verankern wollen, hätte die Formulierung lauten müssen, das völkerrechtliche Vertragsrecht sei grundsätzlich auf solche Vereinbarungen anzuwenden. Problematisch ist auch, was geschehen soll, wenn die im zweiten Satz des Art. 15 a Abs. 3 B-VG in Aussicht gestellten übereinstimmenden Verfassungsgesetze der betreffenden Länder insofern anderes bestimmen, als sie die Anwendung der Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechts ausschließen und nichts weiteres anordnen. Beachte ferner das im Text erörterte Problem der Einordnung der rezipierten Völkerrechtsnormen.

und/oder Landesrecht und/oder Zwischenländerrecht (Ländergemeinschaftsrecht) handelt. Letzteres scheint deshalb nicht ausgeschlossen zu sein, weil davon ausgegangen werden kann, daß wie im Völkerrecht Grundlage (völkerrechtliches Vertragsrecht) und Produkt (völkerrechtlicher Vertrag) einheitlich dem Völkerrecht zugeordnet werden und bei der Notwendigkeit der grundsätzlichen Akzeptierung des dritten Rechtskreises möglicherweise verschiedene Abgrenzungskriterien zwischen den Rechtsordnungen gefunden werden können.²⁰³⁾

4.4.4. Schließlich kann als allfälliger vierter Rechtskreis in Abhebung von dem unter 4.4.2. bezeichneten dritten Rechtskreis des Zwischenländerrechts bzw. Ländergemeinschaftsrechts²⁰⁴⁾ das »Interne Föderationsgemeinschaftsrecht« herausgehoben werden.²⁰⁵⁾ Dies in Anlehnung an die von VERDROSS entwickelte Gliederung des Völkerrechts im weiteren Sinne in das Völkerrecht im engeren Sinne und in das Staatengemeinschaftsrecht.²⁰⁶⁾ Hierher gehören insbesondere auch die Fälle der »supraföderativen« Organe mit einem Durchgriffsrecht auf die Individuen innerhalb der Länder analog den supranationalen Einrichtungen.²⁰⁷⁾ Gerade hier könnte aber die Annahme des Doppelcharakters dieser supraföderativen Akte über die Konstruktion einer antizipierten generellen Transformation in Landesrecht besondere Bedeutung haben, um die bundesverfassungsgesetzliche Zulässigkeit solcher Akte nachzuweisen.

4.4.5. Da aber das Gliedstaatsvertragsrecht und das daraus abgeleitete interne Föderationsgemeinschaftsrecht kein Landesrecht, jedenfalls im engeren, traditionellen Sinn darstellen, ergibt sich²⁰⁸⁾, daß dieses Recht Zwi-

203) Vgl. insbesondere KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 49 ff (79), 236.

204) WALTER RUDOLF, Zum System der staatlichen Rechtsordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O. 75 f, verwendet den weiteren Begriff des »Interföderationsrechts«, als dessen Gegenstand er Verträge der Länder untereinander oder mit dem Bund oder mit selbständigen Gemeinschaftseinrichtungen beider erfaßt und der deshalb den Ausdruck »Zwischenländerrecht« für zu eng ansieht.

205) S. insbesondere WALTER RUDOLF, Zum System der staatlichen Rechtsordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O. 76 f; derselbe, Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht, 30 ff.

206) VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 1 ff (4); VERDROSS-SIMMA, Universelles Völkerrecht, 25, 325 f, 388; SEIDL-HOHENVELDERN, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften², Köln-Berlin-Bonn-München 1971, 93, 191, 214 ff, 222 ff u. passim; derselbe, Völkerrecht³, 13; weitere Hinweise bei WALTER RUDOLF, Zum System der staatlichen Rechtsordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O. 77 FN 43.

207) Überwiegend wird aber dieser Rechtskomplex zur dritten Rechtsordnung geschlagen; s. insbesondere auch KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 49 ff, 230 ff.

208) S. dazu insbesondere die schweizerische Literatur sowie die vielfach zitierten Arbeiten von KISKER und WALTER RUDOLF.

schenländerrecht ist, das der Transformation in Landesrecht bedarf²⁰⁹⁾, wobei allerdings zur Frage der Möglichkeit der generellen Transformation und damit der unmittelbaren Bindung der Rechtsunterworfenen noch nichts ausgesagt ist.²¹⁰⁾ Wollte man dennoch dieses Recht ausschließlich als Landesrecht deuten, ergäbe sich für den gegebenen Zusammenhang überhaupt keine bundesverfassungsgesetzliche Problematik, weil dann auch die damit begründeten Zwischenländereinrichtungen und insbesondere Zwischenländerbehörden jeweils als Landeseinrichtungen bzw. Landesbehörden anzusehen wären.

Versucht man hingegen wie KÖLBLE, da die zunächst gehaltene Position der globalen Bewertung des »dritten Rechtskreises« mit dem Makel der Bundesverfassungswidrigkeit nicht haltbar ist, das Zwischenländerrecht insofern zu akzeptieren, als es sich um den obligatorischen Teil eines Staatsvertrages handelt, und verneint man das Zwischenländerrecht »iS einer aus objektiven Rechtsnormen bestehenden Rechtsordnung neben dem Bundesrecht und dem Recht der einzelnen Länder«²¹¹⁾, ist zu sagen, daß damit zunächst eingestanden wird, daß die Hauptargumentationslinie der globalen Bundesverfassungswidrigkeitserklärung einer dritten Ebene aufgegeben ist, — was die grundsätzliche Schwäche derselben beweist —, daß aber darüber hinaus eine willkürliche Einschränkung erfolgt, um einen widerlegten Standpunkt dennoch halten zu können. Wird die Aussage so genommen, wie sie ist, nämlich als eine Tatsachenfeststellung, ergeben sich keine Probleme, weil ja dann nur mehr die Deutung als Landesrecht übrigbleibt. Ist damit aber die bundesverfassungsgesetzliche Unzulässigkeit gemeint, handelt es sich logisch um eine *petitio principii*, die sachlich mit dem Hinweis auf das interne Föderationsgemeinschaftsrecht sowie darauf als unbegründet erwiesen werden kann, daß sich dann die Argumentationsebene auf ganz andere Probleme, nämlich jene der Transformation, des Rechtsschutzes, der politischen Kontrolle u.ä.²¹²⁾ verlagert²¹³⁾ — ohne Zweifel sehr zentrale Bereiche, auf die hier noch zurückzukommen ist.

209) Vgl. für Österreich insbesondere RILL, Gliedstaatsverträge, 124 ff, 444 ff; derselbe, Abschluß, Transformation und Durchsetzung von Verträgen gemäß Art. 15 a B-VG, a.a.O. 39 ff.

210) S. einige Hinweise unten.

211) KÖLBLE, Grundgesetz und »gemeinsame Ländereinrichtungen«, a.a.O. (DVwBl 1965, 867 ff) 868.

212) S. deutlich auch GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 258 ff.

213) Auf sich beruhen kann hier deshalb der Umstand, daß die Kategorie der »objektiven Rechtsnormen« zu wenig spezifiziert ist, um einer fruchtbringenden Diskussion zugeführt zu werden, sowie der Einwand, daß gerade die auf Gliedstaatsverträge anzuwendenden Rechtsnormen (4.4.3.) als solche »objektive Rechtsnormen« — was immer man darunter verstehen will — in Frage kommen.

4.4.6. Bejaht man aber nicht nur die Zulässigkeit, sondern die Notwendigkeit der Annahme eines dritten Rechtskreises, ergibt sich die grundsätzliche Bejahung von Organen und Einrichtungen im Rahmen dieser dritten Ebene, wobei im einzelnen zu prüfen ist, ob und wenn ja inwieweit ein Doppelcharakter eben dieser Einrichtungen und Organe anzunehmen ist.

4.4.7. Es kann also zusammenfassend festgehalten werden, daß in der Schweiz ohne weiteres von der Zulässigkeit des dritten Rechtskreises ausgegangen wird und in der BRD die Diskussion um den dritten Rechtskreis gerade nicht, wie es ihre Urheber im Auge hatten, die Unzulässigkeit, sondern die Zulässigkeit gemeinschaftlicher Ländereinrichtungen erwiesen hat. Allerdings sagt das noch nichts über die Zulässigkeit solcher Einrichtungen im einzelnen aus, weil hier auch andere Aspekte zur Debatte stehen. Insbesondere geht es u.a. um Fragen des Rechtsschutzes, welche in der Diskussion um die dritte Ebene häufig nicht explizit formuliert wurden.

4.5. Das Völkerrecht

Aber auch der Inhalt des Völkerrechts muß in diesem Zusammenhang als Argument für die Zulässigkeit nicht nur gemeinsamer Ländereinrichtungen, sondern auch von Zwischenländereinrichtungen (supraföderative Einrichtungen) angeführt werden. Einlaß in die innerstaatliche Rechtsordnung bieten den einschlägigen Völkerrechtsvorschriften Art. 9 und Art. 15 a Abs. 3 B-VG. Da darüber hinaus das B-VG keine zusammenfassende Regelung des Verhältnisses der Länder untereinander enthält, ist davon auszugehen, daß allgemein die analoge Anwendung völkerrechtlicher Regelungen in Betracht kommt.²¹⁴⁾ In welchem Verhältnis für den gegebenen Zusammenhang dieser Gesichtspunkt zu Art. 9 B-VG steht, muß hier auf sich beruhen. Sicher ist aber, daß die völkerrechtlichen Regeln über die Zulässigkeit von Verträgen vorliegender Art ins innerstaatliche Recht eintreten. Daß aus der Sicht des Völkerrechts gemeinsame Einrichtungen und auch supranationale Institutionen als zulässig anzusehen sind, liegt auf der Hand.²¹⁵⁾ Was Art. 15 a Abs. 3 B-VG betrifft, ist zuzugeben, daß damit nur die Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechts rezipiert werden. Damit werden im allgemeinen die Bestimmungen über Abschluß, Beendigung, Auslegung von Verträgen und dergleichen verstanden, nicht jedoch wird dabei die hier relevante inhaltliche Seite erfaßt. Doch ist zu beachten, daß immer zu-

214) S. WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 604 f; WALTER-MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 215.

215) S. statt aller die in FN 206 genannten Autoren sowie die weiteren Hinweise unten.

mindest ein Minimum an Aussagen über den Gegenstand von Verträgen nötig ist²¹⁶⁾, denn der »Inhalt« kann nicht gänzlich von der »Form« getrennt werden, vielmehr stehen beide in einem unmittelbaren und zum Teil unzertrennbaren Zusammenhang. Dies zeigt sich deutlich am allgemeineren Begriff der Kompetenz: sie kann nicht nur rein formal aufgefaßt werden, sondern enthält materielle Determinanten.²¹⁷⁾ Unabhängig davon aber würden die beiden anderen Rezeptionsklauseln hinreichen. Offen bleibt nur die Frage des Ranges der so übernommenen völkerrechtlichen Vorschriften im Stufenbau der innerstaatlichen Rechtsordnung. Hinsichtlich dieses Ranges²¹⁸⁾ könnte davon ausgegangen werden, daß sich dieser je nach dem Inhalt der Regelung richtet²¹⁹⁾, sodaß sich jedenfalls bei Annahme der Bedeutung des Art. 9 B-VG für den gegebenen Zusammenhang keine Bundesverfassungswidrigkeit von Zwischenländereinrichtungen oder gar gemeinsamen Ländereinrichtungen ergeben könnte. Es besteht kein Hindernis, vom gleichen Grundsatz auch im Falle der »analogen« Anwendung der Völkerrechtsnormen, wie er oben umschrieben wurde, auszugehen. Schwieriger ist die Frage in Bezug auf Art. 15 a Abs. 3 B-VG zu beantworten. Hier ist nämlich nicht klar, welchem Rechtskreis oder welchen Rechtskreisen die dadurch rezipierten Bestimmungen angehören.

4.6. Das ausländische, insbesondere schweizerische Recht

Es ist davon auszugehen, daß Gliedstaatsverträge über die Einrichtung von Zwischenländereinrichtungen (einschließlich solcher mit Hoheitsbefugnissen) sowie gemeinsamen Ländereinrichtungen in anderen vergleichbaren Bundesstaaten insgesamt oder überwiegend als bundesverfassungsgesetzlich zulässig angesehen werden. Neben der im einzelnen behandelten BRD gilt dies etwa für die USA²²⁰⁾, vor allem aber für die Schweiz. Generell ist dazu zu sagen, daß ohne Zweifel zumindest das Bonner Grundgesetz und die schweizerische BV eine ähnliche Struktur wie das B-VG aufweisen, auf

216) VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 171 f; weitere Hinweise unter 6.3.; für den innerstaatlichen Bereich RILL, Gliedstaatsverträge, 77 ff.

217) MORSCHER, Die parlamentarische Interpellation, 134, 169.

218) Vgl. zusammenfassend ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 52 ff; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 169 ff; WALTER-MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 62 f.

219) WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 169 ff; WALTER-MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 63.

220) Vgl. — mit weiteren Hinweisen — HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 671 ff, insbesondere 675: »Die praktische Bedeutung der compacts und der von ihnen errichteten Zusammenarbeit ist ungleich größer als in der Schweiz... Ihre Verfassungsmäßigkeit wurde nicht in Frage gestellt.« Allerdings heißt es dann, daß aus bestimmten Gründen in letzter Zeit gewisse Bedenken laut wurden.

gleichen Grundwerten beruhen, die gleichen Grundwerte positiv artikulieren, ähnliche Organisationsprinzipien aufweisen und vor allem keineswegs weniger Rechtsschutz und/oder weniger politische Kontrolle und Verantwortlichkeit kennen wie die österreichische Bundesverfassung. Es müßte deshalb ein wenig verwundern, wollte man davon ausgehen, daß in Österreich noch andere, durchschlagende Argumente für den gegebenen Zusammenhang maßgeblich sind.

Was speziell die Schweiz betrifft, gilt es als unbestritten, daß für Art. 107 B-VG, den materiellen Vorläufer des Art. 15 a Abs. 2 B-VG, die schweizerische Regelung Vorbild war.²²¹⁾ Daß dieses »Vorbild« aber sozusagen nicht nur bezüglich der Form, den »Mantel« des Vertrages ohne jeglichen Bezug auf den Inhalt, sondern auch auf diesen sich bezogen haben muß, ergibt sich aus dem oben erwähnten Umstand, daß eine völlige Trennung beider Bereiche logisch nicht möglich ist. Daß aber in der Schweiz schon im 19. Jahrhundert Einrichtungen der hier fraglichen Art bestanden haben, wurde aufgezeigt.²²²⁾ Es konnte deshalb den bestens ausgewiesenen Mitschöpfern der österreichischen Bundesverfassung und den Verfassern deren ersten Kommentars keineswegs verborgen geblieben sein, was sie mit der Tasche Gliedstaatsvertrag auch inhaltlich eingekauft haben.

4.7. Die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit²²³⁾

Aus den Art. 126 b Abs. 5, Art. 127 Abs. 1 (Länder!) und Art. 127 a Abs. 1 B-VG ergibt sich, daß sich die Überprüfung der Gebarung durch den Rechnungshof u.a. auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erstrecken hat. Diese Bestimmungen können nicht nur als Anordnung für die Tätigkeit des Rechnungshofes angesehen werden, sondern sie müssen als ganz zentrale Gebote für die gesamte staatliche Tätigkeit, insbesondere aber jene der Vollzugsorgane gelten.²²⁴⁾ Daß gemeinsame Ländereinrichtungen und Zwischenländereinrichtungen sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig sein können, liegt auf der Hand. Aus den angeführten verfassungsgesetzlichen Zielbestimmungen staatlicher Tätigkeit, insbesondere

221) Kelsen-Froehlich-Merkel, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, 221 f; Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 607.

222) Oben nach FN 61.

223) Hinweise bei Adamovich, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 407 ff; Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 795 ff (807 f); Walter-Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 287 ff (292).

224) In diesem Sinn auch VfSlg 5421/1966; in VfSlg 4106/1961 hat der VfGH diese Prüfungsziele als unmittelbar anwendbare Normen bezeichnet.

staatlicher Verwaltungstätigkeit muß nicht nur ein Indiz für die bundesverfassungsgesetzliche Zulässigkeit der genannten Einrichtungen, sondern unter bestimmten Voraussetzungen geradezu die Aufforderung hiezu gesehen werden. Dies zumal in einer Zeit übergroßer Strapazierung öffentlicher Haushalte.

4.8. Die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation ²²⁵⁾

Bei der Errichtung von gemeinsamen Ländereinrichtungen bzw. Zwischenländereinrichtungen handelt es sich primär um eine Frage der Verwaltungsorganisation. Da die diesbezüglichen Kompetenzen der Bundesländer durch die B-VGNov BGBl 1974/444 erweitert wurden und für die Länder (ebenso wie für den Bund) im wesentlichen — abgesehen von der sicherlich hochbedeutsamen »allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern« ²²⁶⁾ — das Prinzip der selbständigen Organisationshoheit besteht ²²⁷⁾, kann auch daraus ein Indiz für die grundsätzliche bundesverfassungsgesetzliche Zulässigkeit der genannten Einrichtungen abgeleitet werden. Dies insbesondere in Verbindung mit der Tatsache, daß von den Bundesländern über alle in ihren Aufgabenbereich fallenden Agenden Vereinbarungen abgeschlossen werden können. ²²⁸⁾

4.9. Zulässigkeit auf Gemeindeebene — Zulässigkeit auf Landesebene

Es kann als unbestritten gelten, daß gegen die interkommunale Zusammenarbeit in den Formen der Arbeitsgemeinschaften, Verwaltungsgemeinschaften und Gemeindeverbände trotz unterschiedlicher bundesverfassungsgesetzlicher Behandlung keine bundesverfassungsgesetzlichen Bedenken bestehen. ²²⁹⁾ Dies gilt insbesondere für die — allerdings in Art. 116 Abs. 4 B-VG ausdrücklich vorgesehenen — Gemeindeverbände, wel-

225) Nunmehr PERNTHALER, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation, Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung 1, Wien 1976.

226) PERNTHALER, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation, 11 ff.

227) PERNTHALER, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation, 10 f.

228) RILL, Gliedstaatsverträge, 77 ff; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 606.

229) NEUHOFFER, Handbuch des Gemeinderechts, Forschungen aus Staat und Recht 22, Wien-New York 1972, 387 ff; s. vor allem EVERS, Regionalplanung.

che für »einzelne Zwecke« durch die zuständige Gesetzgebung gebildet werden können. Diese Gemeindeverbände entsprechen im Verhältnis der Länder zueinander in etwa den Zwischenländereinrichtungen. Sind aber in Bezug auf den nur abgeleiteten Rechtsträger der Gemeinde derartige gemeinsame Einrichtungen und gar »suprakommunale« Institutionen zulässig, kann kaum ein Zweifel darüber herrschen, daß dies im Hinblick auf die Verankerung des bundesstaatlichen Prinzips und die Verfassungsautonomie der Bundesländer auch für die Länderebene gelten muß.

Dem möglichen Einwand, daß gerade im »sensiblen« Bereich der suprakommunalen Institution²³⁰⁾ eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage bestehe, hingegen für den Bereich der Länder nicht, ist entgegenzuhalten, daß aus dem Fehlen einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Bestimmung keineswegs auf die Unzulässigkeit geschlossen werden kann²³¹⁾, daß die B-VGNov des Jahres 1962 den Komplex der Ortsgemeinden spät und deshalb umfassender regelt, wohingegen das B-VG auf die Beziehung der Länder untereinander fast völlig »vergißt« und daß das bundesstaatliche Prinzip und die Verfassungsautonomie der Länder mit ins Kalkül zu ziehen sind. Hier eine schlechtere Stellung der Länder gegenüber den Gemeinden annehmen zu wollen, dafür kann wohl kein wie immer geartetes Argument gefunden werden!

In diesem Zusammenhang soll abschließend noch auf ein methodisches Problem eingegangen werden, das — mehrfach angedeutet — in der Folge immer wieder akut wird, nämlich auf das Prinzip, daß jede Rechts(Verfassungs)Vorschrift (und jede Institution) so ausgelegt werden muß, daß andere Rechtsvorschriften (Institutionen) nicht im »Kern« getroffen und dadurch allenfalls faktisch beseitigt werden. Dabei handelt es sich um einen in Rechtsprechung und Lehre anerkannten Grundsatz.²³²⁾ Den Anlaß, dies hier hervorzuheben, bildet Art. 116 Abs. 4 B-VG, wonach durch die zuständige Gesetzgebung für einzelne Zwecke die Bildung von Gemeindever-

230) Die in diesem Zusammenhang relevante Frage der Beschlußerfordernisse wird so beurteilt, daß auch Mehrheitsbeschlüsse als bundesverfassungsgesetzlich zulässig angesehen werden, obwohl Art. 116 Abs. 4 B-VG in Bezug auf die Besorgung von Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches fordert, den verbandsangehörigen Gemeinden einen maßgeblichen Einfluß einzuräumen; vgl. NEUHOFFER, Handbuch des Gemeinderechts, 405 f.

231) S. dazu beispielsweise FN 101 sowie in Bezug auf die grundsätzliche Zulässigkeit von Gliedstaatsverträgen in der BRD trotz Fehlens einer ausdrücklichen Bundesverfassungsbestimmung RILL, Gliedstaatsverträge, 59 ff, 74 ff.

232) Dieser Gedanke ist insbesondere anhand der Grundrechte entwickelt worden; VfSlg 3118/1956, 3924/1961, 4163/1962, 4486/1963, 5134, 5150/1965, 5208, 5226, 5378, 5382/1966, 6316/1970, 6401/1971 u.v.a.; SCHÄFFER, Verfassungsinterpretation in Österreich, Forschungen aus Staat und Recht 18, Wien-New York 1971, 162 ff.

bänden vorgesehen werden kann. Nun können natürlich für viele derartige einzelne Zwecke Gemeindeverbände geschaffen werden, theoretisch an sich so lange, bis den Gemeinden selbst überhaupt keine Agenden, insbesondere im eigenen Wirkungsbereich, mehr verbleiben. Dagegen ist aber der erwähnte verfassungsrechtliche Grundsatz ins Treffen zu führen, der es verbietet, daß soweit gegangen wird; vielmehr muß die autonome Gemeinde mit einem »erheblichen« Teil von Aufgaben weiterbestehen. Schwierig und theoretisch einwandfrei überhaupt nicht zu lösen ist aber die Frage, wo eben diese Grenzen liegen. Sie können nur in einem ständigen Kommunikationsprozeß freigelegt werden. Dies bedeutet, daß mehr als dies bisher in Österreich üblich war, konkret die Verfassungsdogmatik materiell anzureichern ist, allerdings ohne dabei der Gefahr der Willkürlichkeit, Künstlichkeit und gewollten Originalität und damit der Subjektivität zu erliegen. Eine ähnliche Problematik wie die dargestellte besteht auf den verschiedensten Sektoren. Bekannt ist etwa das Verhältnis des Art. 18 Abs. 1 (Legalitätsprinzip) zu dem in Art. 130 Abs. 2 B-VG umschriebenen »Ermessen«. Gleiches gilt aber auch für Behörden mit richterlichem Einschlag gemäß Art. 133 Z 4 B-VG im Verhältnis zum Prinzip der Führungs- und Leitungsbefugnis oberster Verwaltungsorgane im Sinne der einschlägigen Verfassungsbestimmungen²³³⁾ sowie zum Gesetzmäßigkeitsprüfungsauftrag iS der Art. 129 ff B-VG, der dem VwGH grundsätzlich hinsichtlich der gesamten öffentlichen Verwaltung überbunden ist. Auch das Problem der Abgrenzung der der Zustimmung der Landesregierung gem. § 8 Abs. 5 lit e VÜG 1920 bedürftigen Errichtung, Auflassung oder Zusammenlegung von Bezirksgerichten²³⁴⁾ von der nicht zustimmungsbedürftigen Errichtung von speziellen Gerichten sowie überhaupt die Ermittlung der Grenzen zwischen der Aufrechterhaltung der »Substanz« von Bezirksgerichten und der Errichtung spezieller Gerichte²³⁵⁾ bilden weitere, praktisch bedeutsam gewordene Fälle. Bekannt ist in diesem Zusammenhang auch die ungelöste Frage der Ermittlung dessen, was konkret unter »Gesamtänderung der Bundesverfassung« zu verstehen ist.²³⁶⁾ Es ist unbestritten, daß damit die »leitenden Prinzipien« der Bundesverfassung eine erhöhte Bestandsgarantie gegen ihre »Aufgabe« oder »wesentliche Änderung ihres Verhältnisses« besitzen. Offen ist aber, wann dies der Fall ist. Der Versuch, der dem Wursträdchenabschneiden nachempfundenen Praxis der schrittweisen Aus-

233) Weitere Hinweise unten.

234) VfSlg 5977/1969.

235) VfSlg 7168/1973.

236) Vgl. hier und zum folgenden ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 75 ff; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 101 ff; WALTER-MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 43; MORSCHER, Die parlamentarische Interpellation, 452 FN 28.

höhnung der Länderkompetenzen durch die Einführung der Kategorie der »schleichenden Gesamtänderung« beizukommen²³⁷⁾, macht dies besonders sinnfällig. Da nun einerseits im Hinblick auf die bekannt stark formale Ausrichtung der österreichischen Praxis und Theorie des öffentlichen Rechts noch nicht hinreichend materielle Abgrenzungskriterien entwickelt wurden, die entwickelten Kriterien aber in der Praxis und hier insbesondere von dem zum Hüter der Verfassungsmäßigkeit berufenen VfGH nicht oder kaum berücksichtigt werden bzw. wurden²³⁸⁾, entsteht — psychologisch erklärbar — die Gefahr, daß eher übervorsichtig und restriktiv argumentiert und interpretiert und schon Feuer gerufen wird, wo noch nicht einmal ein Rauch gesehen werden kann. Es soll damit eine enge Grenze gezogen werden, weil bei deren Überschreitung kaum oder keine Möglichkeit gesehen wird, dogmatisch präzise eine weitere Grenze durchzusetzen. Als neuestes Beispiel in dieser Richtung ist der Versuch ÖHLINGERS zu sehen, einen Zusammenhang zwischen Dreistaatentheorie und Gesamtänderung des bundesstaatlichen Prinzips insoferne aufzuzeigen, als auf diesem Weg jede Kompetenzverschiebung, zumindest jene von den Ländern zum Bund, als Gesamtänderung gedeutet wird.²³⁹⁾

Die Gefahr insgesamt liegt dabei darin, daß theoretisch das Korsett der Verfassung zu Unrecht — sozusagen prophylaktisch — übereng geschneidert wird, während sich die Praxis entweder darüber hinwegsetzt oder permanente Verfassungsänderungen vornimmt²⁴⁰⁾, was dazu führt, daß die Verfassung ihren Rest an Kraft verliert, die politische und gesellschaftliche Entwicklung zu prägen. Insofern trifft es zu, daß die Verfassung unter der Hand zerbröseln und ruinenhaften Charakter besitzt.²⁴¹⁾ Anteil daran aber haben nicht nur jene, denen alles recht und billig ist, sondern auch jene, die ein zu enges Korsett entwerfen und schneiden, sodaß die Verfassung auch darin keinen Platz zu finden vermag. Es gilt also, der einen wie der anderen Gefahr gleichermaßen zu entgehen.

237) S. Hinweise in FN 5.

238) ÖHLINGER, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität, 19 f.

239) ÖHLINGER, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität, 20 f.

240) S FN 27.

241) KLECATSKY, Sicherung des österreichischen Berufsbeamtentums, in: LEISNER (Hg), Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat, Berlin 1975, 71 ff; derselbe, In Wahrheit ein Kammerstaat, Berichte und Informationen 1977/5, 25 ff (25).

5. Allgemeine bundesverfassungsgesetzliche Grenzen für gemeinsame Ländereinrichtungen und Zwischenländereinrichtungen²⁴²⁾

Als solche Grenzen kommen insbesondere die tragenden Prinzipien der österreichischen Bundesverfassung in Betracht. Es zeigt sich aber, daß in der ausländischen Diskussion hier gelegentlich diese Prinzipien benannt, jedoch konkrete Ausformungen derselben gemeint sind; diese werden jedoch unter Punkt 6. gesondert behandelt.

5.1. Das bundesstaatliche Prinzip

Grenzen aus dem bundesstaatlichen Prinzip werden allgemein für Gliedstaatsverträge angenommen. In der Schweiz sind diesbezüglich u.a. einige Gesichtspunkte ausdrücklich in Art. 7 der Bundesverfassung verankert und dementsprechend sehr unterschiedliche Aspekte von positivrechtlicher Bedeutung²⁴³⁾. Für den vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere das »Selbstpreisgabeverbot« von Bedeutung. HÄFELIN meint dazu unter Berücksichtigung des Verbotes der Änderung der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung, ein Vertrag wäre unzulässig, durch welchen ein Kanton einem Nachbarkanton einen umfassenden Sachbereich seiner hoheitlichen Tätigkeit gesamthaft überlassen würde, wohingegen die Übertragung einzelner Hoheitsbefugnisse nicht ausgeschlossen sei.²⁴⁴⁾ Es müsse den Kantonen gestattet sein, für Grenzgebiete Regelungen zu treffen, bei welchen ein kantonales Organ über die Kantons Grenzen hinweg gewisse Funktionen erfüllt, die Grenze des Zulässigen würde aber übersprungen, wenn ein Kanton »einen wesentlichen Teil« der kantonalen Verantwortung aufgeben wollte. »Dies gilt auch für interkantonale Organisationen, denen die Kantone gewisse Aufgaben anvertrauen. Die Überlassung eines gesamten Verwaltungszweiges an eine mit umfassenden^{244a)} Ent-

242) S. dazu im einzelnen — jeweils mit weiteren umfassenden Literaturhinweisen — für die Schweiz KEHRLI, Interkantonales Konkordatsrecht, 45 ff, 90 ff u. passim; DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 45 ff, 82 ff, 99 f u. passim; HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 582, 656 ff, 660 ff; derselbe, Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, a.a.O. 250, 255, 257 ff; ALEXANDER WEBER, Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?, 78 ff. Für die BRD die in den FN 68 ff (insbesondere FN 102 ff) zitierten Arbeiten und die dortigen weiteren Literaturhinweise; aus den oben behandelten Arbeiten insbesondere wieder jene von KÖLBLE, KISKER und GRAWERT.

243) S. im einzelnen KEHRLI, Interkantonales Konkordatsrecht, 45 ff; HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 660 ff; derselbe, Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, a.a.O. 261 f; DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 46 ff; ALEXANDER WEBER, Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?, 78 ff.

244) Vgl. hier und zum folgenden HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 662 f.

244a) Hervorhebung von mir.

scheidungsbefugnissen ausgestattete interkantonale Behörde würde dem zwingenden Charakter widersprechen, mit dem die Bundesverfassung den Kantonen die Verantwortung für den kantonalen Kompetenzbereich übertragen hat... Hingegen verstößt es nicht gegen die grundsätzliche Kompetenzverteilung, wenn eine interkantonale Organisation für eine einzelne beschränkte Verwaltungsfunktion mit Entscheidungskompetenz betraut wird.«²⁴⁴⁾ Dazu ist aber anzumerken, daß in der Schweiz in diesen Fällen für kantonale parlamentarische Kontrolle nach herrschender Ansicht kein Raum verbleibt.²⁴⁵⁾ Keine Beschränkungen erkennt HÄFELIN aus dem »Wesen des Bundesstaates« (Bundestreue, bundesfreundliches Verhalten), insbesondere verstoßen nach seiner Ansicht auch gleichartige Regelungen der Kantone nicht gegen das »Rechtsvereinheitlichungsmonopol des Bundes«.²⁴⁶⁾

DORMANN²⁴⁷⁾ geht von der in Art. 1 bzw. 5 der schweizerischen Bundesverfassung verankerten Bestandsgarantie und Souveränitätsgarantie der Kantone aus, woraus sich das Verbot der Selbstaufgabe der Kantone ebenso wie der Abretung von Hoheitsrechten ergebe. Die Garantie der Staatsgewalt beziehe sich jedoch auch auf die Organisationsautonomie der Kantone. Wie diese die Ausübung ihres Imperiums im Inneren des Kantons oder im interkantonalen Bereich regeln wollen, stehe ihnen im Rahmen der bundesverfassungsmäßigen Schranken frei. Entscheidend für DORMANN ist im weiteren die Einflußnahme auf die Gestion der interkantonalen Organisation und das Kündigungsrecht, sodaß die Kompetenzübertragung auf die interkantonale Institution weder total noch definitiv ist. Deshalb formuliert DORMANN das »Verbot totaler und definitiver Kompetenzabtretung« als Schranke der Zulässigkeit.²⁴⁸⁾ Im Falle der Delegation ganzer Sachbereiche und einer damit verbundenen faktischen Selbstpreisgabe der Kantone könne die Grenze im vorhinein und allgemein nicht festgelegt werden.²⁴⁹⁾²⁵⁰⁾

245) S. zu diesen Problemen in Bezug auf Österreich die Ausführungen weiter unten.

246) Hier geht es um das noch kurz zu erörternde »Motiv« von Gliedstaatsverträgen, welches in der BRD auf Grund einer speziellen Verfassungslage Probleme aufwirft, aber weder für die Schweiz — vgl. HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 665 (FN 210) — noch für Österreich Relevanz besitzt.

247) S. hier und zum folgenden DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 46 ff.

248) DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 47.

249) DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 47 f (48).

250) Nichts Zusätzliches ist ALEXANDER WEBER, Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?, 46, zu entnehmen, zumal er sich auf die Situation in der BRD beruft und an den hier entscheidenden Differenzierungen vorbeigeht.

Auch und gerade in der BRD ist im Hinblick darauf, daß die Länder als einzige Typen gliedstaatlicher Gewalt durch das Bonner GG anerkannt und bestimmten Strukturfordernissen — insbesondere Verantwortlichkeiten — unterworfen sind, einer vertraglichen »Selbstpreisgabe« von Landesbefugnissen eine unüberschreitbare Barriere gesetzt.²⁵¹⁾

Eine solche Grenze der Selbstpreisgabe ist ohne Zweifel auch für die österreichischen Verhältnisse anzunehmen. Die Grenze im einzelnen kann jedoch nur anhand konkreter Einrichtungen beurteilt werden, und zwar auf Grund weitgehender materieller Erwägungen. Abgesehen davon, daß es sich hier um sehr schwierig zu lösende Probleme handelt, für die gerade die österreichische Verfassungsdogmatik keine hinreichenden Grundlagen bietet (woraus allerdings keineswegs ein allgemeiner Unzulässigkeitschluß gezogen werden darf), muß derzeit deshalb keine Abgrenzung versucht werden, weil es eben faktisch noch keine derartigen Gliedstaatsverträge und Institutionen gibt.

Auf zwei spezielle, der Sache nach zusammenhängende Fälle muß allerdings im gegebenen Zusammenhang kurz eingegangen werden, nämlich auf die Frage des »Motivs« für Gliedstaatsverträge bzw. Zwischenländereinrichtungen oder gemeinsame Ländereinrichtungen sowie auf die Frage des »Rechtsvereinheitlichungsmonopols« des Bundes.²⁵²⁾ Beim Problem des »Motives« geht es darum, ob die Länder über den Weg der Gliedstaatsverträge im allgemeinen und über Institutionen der gegenständlichen Art im besonderen das Eingreifen von Bundesorganen »verhindern« dürften. Damit in unmittelbarem Zusammenhang steht die Auffassung vom »Rechtsvereinheitlichungsmonopol« bzw. »Organ- und Organisationsmonopol« des Bundes auf Bundesebene, wonach die bundesstaatliche Verfassung die Verschiedenartigkeit der von den Gliedstaaten aufgestellten Regelungen

251) Vgl. aus der Fülle der Literatur etwa HANS SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 20 ff (22); GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 182 ff (187), 214, 231, 253 u. passim; KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 170 ff, 188 ff; GROß, Kooperativer Föderalismus und Grundgesetz, a.a.O. (DVwBl 1969) 125 f.

252) Beispielsweise für die Schweiz HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 664 f (FN 210); HANS SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 18 ff; für die BRD KÖBLBE, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, a.a.O. 657; HAEGERT, Organe der Länder auf Bundesebene?, a.a.O.; derselbe, Verfassungsrechtliche Fragen des Zweiten Deutschen Fernsehens, a.a.O. 16; PFEIFFER, Selbstkoordinierung und Gemeinschaftseinrichtungen der Länder, a.a.O. 566; HESSE, Der unitarische Bundesstaat, 14 ff (21, 25); KRAPP, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen, 59 ff; WALTER RUDOLF, Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht, 27, 31; ROELLENBEG, Zwischengliedstaatliche Verträge und Institutionen, a.a.O. 230 f; GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 158 ff u. passim; für Österreich RILL, Gliedstaatsverträge, 91 ff.

voraussetze bzw. nur der Bund allein dazu berufen sei, überregionale Einrichtungen zu schaffen. Hinsichtlich der »Motivseite« ist der Fall denkbar, eine Verfassungsänderung im Sinne einer Anreicherung der Bundeskompetenzen zu verhindern. Hier würde es sich um eine politische Argumentation handeln, ein solches Vorgehen wäre nicht nur zulässig, sondern durchaus im Sinne des bundesstaatlichen Prinzips gelegen. Es ist aber auch an KÖLBLES Äußerung zu denken, es sei zweifelhaft, ob die Länder von ihrer Befugnis zur Selbstkoordinierung allein zu dem Zweck Gebrauch machen dürfen, um die Entstehung oder Ausübung verfassungsrechtlicher Kompetenzen des Bundes dadurch zu umgehen, daß sie sich bemühen, den Eintritt der entsprechenden verfassungsmäßigen Voraussetzungen zu verhindern²⁵³⁾, wobei er die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 72 Abs. 2 GG im Auge hat. Darauf kann für Österreich in Bezug auf die Bedarfskompetenz nach Art. 10 Abs. 1 Z 15 und Art. 11 Abs. 2 B-VG mit RILL geantwortet werden, daß diese Frage nur zu bejahen wäre, wenn man den Sinn der zitierten Verfassungsbestimmungen darin erblicken würde, dem Bund eine größtmögliche Chance zum Einschreiten einzuräumen. Da dies nicht der Fall ist, vielmehr notfalls unerwünschte Situationen verhindert werden sollen, läßt hier ein solches Motiv keine verfassungsgesetzliche Grenze entstehen.²⁵⁴⁾ Was aber das vermeintliche »Rechtsvereinheitlichungsmonopol« des Bundes betrifft, eröffnet der Bundesstaat den Bundesländern nur die Möglichkeit zur Schaffung divergenter Regelungen, gebietet sie ihnen jedoch nicht.²⁵⁵⁾ Vor allem aber sind auch gleichartige Regelungen der Länder, ist also eine »unitarische Ordnung« keineswegs zentralistisch und beseitigen den Sinn des Föderalismus nicht, da die Autonomie der Gliedstaaten aufrecht bleibt.²⁵⁶⁾

Ein weiteres Sonderproblem, nämlich jenes nach der Frage der allfälligen Notwendigkeit von einstimmigen Beschlüssen bzw. der Zulässigkeit von Mehrheitsentscheidungen berührt zwar auch die Freiheit und Autonomie der Länder, also das bundesstaatliche Prinzip.²⁵⁷⁾ Noch deutlicher tritt diese Frage jedoch in Zusammenhang mit dem demokratischen Prinzip im allgemeinen und der Ingerenzmöglichkeit oberster Verwaltungsorgane im besonderen zutage, sodaß auf diese Frage dort eingegangen wird.

253) KÖLBLE, »Gemeinschaftsaufgaben« der Länder und ihre Grenzen, a.a.O. 1082.

254) RILL, Gliedstaatsverträge, 92 f.

255) KRAPP, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen, 61; ROELLENBLEG, Zwischengliedstaatliche Verträge und Institutionen, a.a.O. 226 f.

256) S. insbesondere oben FN 20 und FN 255, ferner besonders deutlich HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 665; derselbe, Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, a.a.O. 261 f.

257) HESSE, Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: FS Gebhard Müller, Tübingen 1970, 141 ff (146 f); HÄFELIN, Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, aaO 257, 261.

5.2. Das demokratische Prinzip

Das Hauptproblem hinsichtlich des demokratischen Prinzips wird bei Einrichtungen der hier maßgeblichen Art darin gesehen, daß politische Kontrolle beschränkt wird oder beschränkt werden könnte; zum Teil wird die Gefahr der Beeinträchtigung von Parlamentskompetenzen bei der Übertragung von Verordnungsbefugnissen auf gemeinsame bzw. gemeinschaftliche Organe gesehen.²⁵⁸⁾ Hinsichtlich der Verordnungsbefugnisse bestehen für Österreich im Hinblick auf Art. 18 B-VG und der damit strikt geforderten Gesetzmäßigkeit der Verwaltung an sich keine über den üblichen Rahmen hinausgehende Probleme.²⁵⁹⁾ Gleiches gilt allerdings nicht für die politische Kontrolle. Die diesbezüglich gesehenen Gefahren sind zum Teil materieller Art in der Weise, daß analog der Entwicklung in der Außenpolitik eine faktische Beeinträchtigung politischer Kontrolle entstehen kann, die bis an die Grenze der Legitimität geht. Dieser Aspekt ist sicherlich für eine materiell orientierte Verfassungsdogmatik von Bedeutung, für österreichische Verhältnisse aber jedenfalls derzeit in Bezug auf die Einrichtungen der gegenständlichen Art wegen ihres weitgehenden Fehlens unaktuell. Der zweite Einwand setzt an dem Umstand an, daß sich politische Kontrolle und Verantwortlichkeit mit der durch die Führungs- und Leitungsbefugnis oberster Verwaltungsorgane gewährleisteten Ingerenzmöglichkeit eben dieser Organe decken²⁶⁰⁾ und durch Institutionen der gegenständlichen Art der Einfluß dieser obersten Organe beschränkt wird oder beschränkt werden könnte.²⁶¹⁾ Die Bedeutung dieser Aussage für das demokratische Prinzip bzw. dessen Gefährdung erhellt aus der theoretischen, im Rahmen der Reinen Rechtslehre insbesondere von MERKL entwickelten Auffassung; daß die demokratischste Verwaltung jene sei, die den im Gesetz geäußerten Volkswillen möglichst genau vollziehe und daß

258) HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 665 f; derselbe, Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, a.a.O. 255, 261; DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 48; grundsätzlich BORTER, Demokratiegebot und interkantonales Vertragsrecht, Fribourg 1976; HESSE, Der unitarische Bundesstaat, 20; derselbe, Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, a.a.O. 148; KÖLBLE, Bildungs- und Forschungsförderung als Aufgabe von Bund und Ländern, DÖV 1964, 592 ff (594); SCHEUNER, Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, DÖV 1966, 513 ff (518); WALTER RUDOLF, Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht, 26; GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, 187, 270, 277 ff; ROELLENBLEG, Zwischengliedstaatliche Verträge und Institutionen, a.a.O. 233; GROß, Kooperativer Föderalismus und Grundgesetz, a.a.O. 125 ff; KISKER, Kooperation im Bundesstaat, 116 ff, 133 ff.

259) Etwas anderes gilt jedoch hinsichtlich des Rechtsschutzes, dazu weiter unten.

260) Für Österreich allgemein MORSCHER, Die parlamentarische Interpellation, 203 ff (221 ff), 406 ff u. passim; derselbe, Die politischen Kontrollbefugnisse des Vorarlberger Landtages gegenüber der Vorarlberger Landesregierung; GERLICH, Parlamentarische Kontrolle im politischen System, Forschungen aus Staat und Recht 21, Wien-New York 1973.

261) Hinweise in FN 258.

dies am besten durch eine hierarchisch gegliederte Verwaltung zu erreichen sei, über deren politisch kontrollierte und verantwortliche Spitze eben diese Vollziehung des Volkswillens garantiert werden könne.²⁶²⁾

Für die österreichischen Bundesländer gilt diesbezüglich zunächst, daß die Bundesverfassung über die politische Kontrolle der Landtage über die Landesregierungen ausdrücklich überhaupt nichts aussagt, daß aber dennoch davon auszugehen ist, daß die Bundesverfassung nicht nur zuläßt, sondern fordert, daß in etwa jene Kontrollmittel durch die Landesverfassungen vorzusehen sind, wie sie das B-VG dem Nationalrat gegenüber der Bundesregierung einräumt.²⁶³⁾ Allerdings ist diese Auffassung nicht ganz unbestritten, vielmehr wurde sie etwa von WALTER als »zu weitgehend« angesehen.²⁶⁴⁾ Würde man sich demnach WALTER anschließen, könnten sich bundesverfassungsrechtliche Probleme auch bei Fehlen der politischen Kontrolle in den Landesverfassungen nicht und bei ihrer grundsätzlichen Inartikulierung bestenfalls im Rahmen der »sachlichen Rechtfertigung« einer allfälligen Herausnahme aus der politischen Kontrolle ergeben. Darüber hinaus verbleibt die Problematik des bundesverfassungsgesetzlichen Gebotes zur hierarchischen Gliederung der Verwaltung auf Grund des Art. 20 Abs. 1 B-VG und der damit zusammenhängenden Bundesverfassungsbestimmungen. Geht man jedoch von der bundesverfassungsgesetzlichen Verpflichtung zur Schaffung politischer Kontrollmittel in den Landesverfassungen aus²⁶⁵⁾, kann dieses Problem technisch ebenfalls auf jenes der Weisungs- bzw. Führungs- und Leitungsbefugnis oberster Organe reduziert werden, welches Problem später noch behandelt wird. Erwähnt sei abschließend aber schon an dieser Stelle, daß allfällige verbleibende Bedenken über die Inartikulierung des Einstimmigkeitsprinzips und der im allgemeinen anzunehmenden Auflösungs- bzw. Kündigungsmöglichkeit beseitigt werden können.

262) Vgl. im einzelnen MERKL, Demokratie und Verwaltung, Wien und Leipzig 1927; derselbe, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien und Berlin 1927; zuletzt kritisch ÖHLINGER-MATZKA, Demokratie und Verwaltung als verfassungsrechtliches Problem, ÖZPW 1975, 445 ff; MATZKA, Rechtswissenschaftliche Bewältigung von Demokratisierungspostulaten an die staatliche Planung, Demokratie und Recht 1977, 138 ff.

263) KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 140 ff, 186 ff; MORSEHER, Die politischen Kontrollbefugnisse des Vorarlberger Landtages gegenüber der Vorarlberger Landesregierung, 11 ff.

264) WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 567 FN 66.

265) Daß nach der Judikatur des VfGH gegen »Unterlassungen des Gesetzgebers« (hier: Landesverfassungsgesetzgebers) kein prozessuales Mittel hilft — VfSlg 3160/1957, 3754, 3810/1960, 4213, 4277/1962, 4455/1963, 5159/1965, 7407/1974 u.a. — kann hier auf sich beruhen; vgl. MORSEHER, Die politischen Kontrollbefugnisse des Vorarlberger Landtages gegenüber der Vorarlberger Landesregierung, 15 f (FN 33).

5.3. Das rechtsstaatliche Prinzip²⁶⁶⁾

Hier geht es vor allem um die Frage des Rechtsschutzes, vornehmlich um Rechtsmittel und Haftungsfragen in Bezug auf Akte, die von gemeinsamen Länderbehörden bzw. Zwischenländerbehörden ausgehen. Dies wird später noch kurz gesondert behandelt. Hier gilt es allgemein festzuhalten, daß durch Einrichtungen der gegenständlichen Art selbstverständlich hinsichtlich des Rechtsschutzes keine Verkürzungen eintreten dürfen.

5.4. Das gewaltentrennende Prinzip²⁶⁷⁾

Dieses Prinzip ist in der österreichischen Bundesverfassung global nicht ausdrücklich normiert, wird aber aus verschiedenen Verfassungsvorschriften hergeleitet. In einer modifizierten, den Forderungen von heute angepaßten Form wird dieses Gewaltenteilungsprinzip auch im bundesstaatlichen Prinzip verwirklicht angesehen, indem die — zum Mißbrauch neigende — »Macht« zwischen verschiedenen Rechtssträgern (nämlich Bund und Ländern) geteilt erscheint.²⁶⁸⁾ Wenn sich dieser Gedanke in der jedenfalls in diesem Punkt eher klassisch orientierten österreichischen Verfassungsdogmatik auch keineswegs allgemein durchgesetzt hat und als juristisch verfestigt allgemein akzeptiert wird, kann auf die Berücksichtigung derartiger Erwägungen dennoch nicht verzichtet werden. Konkret bedeutet dies, daß damit auch das in der eben umschriebenen Weise aufzufassende gewaltentrennende Prinzip durch Einrichtungen der hier maßgeblichen Art nicht grundsätzlich verändert werden dürfte. Das durch diese sogenannte »vertikale Gewaltentrennung (Gewaltenteilung)« vornehmlich erfaßte Ver-

266) ERNST SCHMIDT, Das interkantonale Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen, 58 ff; SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 116 ff; KEHRLI, Interkantonales Konkordatsrecht, 100 ff; HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 656 ff; derselbe, Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, a.a.O. 258 ff; VETSCH, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Konkordaten, Rechtswiss. Diss. Bern 1970; DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 99 f; ALEXANDER WEBER, Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?, 95 f.

267) Vgl. — jeweils mit umfassenden weiteren Hinweisen — KÄGI, Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, FS Hans Huber, Bern 1961, 151 ff; ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 12, 22, 96, 103 f, 111, 167, 171, 226, 333 (ohne gesamthafte Hervorhebung als »Grundprinzip« der Verfassung); WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 109 f; WALTER-MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 45 f; MORSCHER, Die parlamentarische Interpellation, 187 ff, 217 ff u. passim.

268) Vgl. insbesondere KÄGI, Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in: FS Hans Huber, Bern 1961, 151 ff (169).

hältnis Bund-Länder kann ohne Zweifel eine Verstärkung der Länderkomponente mit sich bringen. Es bedarf aber keiner weiteren Erklärung, daß damit allgemein kein unzulässiges Übergewicht der Länder über den Bund herbeigeführt werden kann und daß dies vor allem jedenfalls in der derzeitigen Lage in Österreich — wo es derartige Einrichtungen faktisch überhaupt noch nicht gibt — gilt. Das gewaltentrennende Prinzip kann aber auch innerhalb dieser vertikalen Komponente im Verhältnis der Länder zueinander gesehen werden. Diesbezüglich ist aus der Sicht des gerade für die Gewaltentrennung die Grundlage bildenden Rechtsschutzes und der Gesamtsituation des einzelnen zu sagen, daß hier keinerlei Beeinträchtigung entstehen kann, ja daß im Gegenteil die allfällige Notwendigkeit einer Kooperation und Berücksichtigung vielfältiger Gesichtspunkte durch Organe des einzelnen Landes durchaus einen weiteren gewaltentrennenden Effekt hervorrufen kann.

6. Konkrete bundesverfassungsrechtliche Aspekte für gemeinsame Ländereinrichtungen und Zwischenländereinrichtungen

Im folgenden werden einige wichtige Aspekte behandelt, die für die bundesverfassungsrechtliche Beurteilung von Einrichtungen der hier maßgeblichen Art von Bedeutung sind und zwar vornehmlich einem der unter Punkt 5. behandelten bundesverfassungsrechtlichen Grundprinzipien zugeordnet werden, jedoch darüber hinaus häufig einen Bezug auch zu anderen Prinzipien aufweisen. Dies macht beispielhaft die zunächst behandelte »dritte Ebene« deutlich, die sowohl unter dem Gesichtspunkt des bundesstaatlichen Prinzips, aber auch aus demokratischen (Kontrolle) und rechtsstaatlichen Überlegungen (Rechtsschutz) Bedeutung gewinnt. Die Frage des Mehrheitsentscheides gemeinsamer Einrichtungen etwa wurde oben unter dem Gesichtspunkte des demokratischen Prinzips genannt; es hat aber durchaus auch und gerade für die Freiheit und Autonomie der Länder und damit für das bundesstaatliche Prinzip Bedeutung.²⁶⁹⁾ Dieser Mehrfachbezug legt es deshalb nahe, zur Verhinderung allfälliger Einseitigkeiten und Verzerrungen die folgenden Punkte außerhalb der tragenden Prinzipien, jedoch durchaus in unmittelbarem und teils mehrfachem Zusammenhang mit diesen zu erörtern.

6.1. Die »dritte Ebene« und sonstige organisationsrechtliche Aspekte

6.1.1. Mehrfach wurde das Problem der »dritten Ebene« bzw des »dritten Rechtskreises« angeschnitten und mehrfach ist damit auch, wie dargestellt, ein Bezug zu den tragenden Prinzipien der Bundesverfassung gegeben. Hier geht es vornehmlich um die »organisatorische« Seite.

Der Haupteinwand etwa in der BRD, nicht jedoch in der Schweiz gegen die »dritte Ebene« geht von einem Teil der Lehre und dies entgegen der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichtes dahin, daß das Bonnonner GG nur Bund und Länder, nicht jedoch die Ländergemeinschaft als Rechtsträger und dementsprechend nur Bundes- und Landesorgane, nicht jedoch Zwischenländerorgane (gemeinschaftliche Organe der Länder) kenne.²⁷⁰⁾ Dazu wurde schon im einzelnen ausgeführt, daß dies nur insoweit zutrifft, als das GG dieses nicht ausdrücklich kenne, woraus keineswegs auf die Unzulässigkeit zu schließen ist und daß es sich dabei um

269) In diesem Sinn insbesondere etwa HÄFELIN, Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, a.a.O. 261.

270) Vgl. oben 2.4. und 4.4.

eine *petitio principii* handelt, sowie, daß inzwischen unbestritten ist, daß es jedenfalls dieses Recht und diese Organe im Verhältnis der Länder zueinander geben muß und daß es sich auch bei der modifizierten Auffassung etwa KÖLBLES, daß im GG diese Einrichtungen gegenüber den Rechtsunterworfenen nicht vorgesehen seien²⁷¹⁾, wieder nur um eine *petitio principii* sowie darum handelt, daß dies unbetrittenermaßen im GG nicht ausdrücklich vorgesehen ist.

Dennoch ist zu prüfen, ob diese Argumentationslinie trotz der unter 4. entwickelten Zulässigkeitskriterien für Österreich Bedeutung besitzt, wobei zwei verschiedene Gesichtspunkte im Vordergrund stehen können: Einerseits die eben erwähnte, zum Teil in der BRD entwickelte Auffassung, wonach die Bundesverfassung nur Bund und Länder kenne und andererseits die Vorstellung, nicht nur die Bundesverwaltung sei von der Landesverwaltung, sondern auch die Landesverwaltungen seien voneinander strikt getrennt.²⁷²⁾

Bevor aber darauf näher eingegangen wird, gilt es hervorzuheben, daß sich die diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Bedenken in der BRD²⁷³⁾ gegen Zwischenländereinrichtungen mit Entscheidungsbefugnissen, letztlich also gegen Zwischenländerbehörden (gemeinschaftliche Länderbehörden) richten und daß sich für Österreich diese Bedenken ebenso nur gegen entscheidungsbefugte Organe, also Behörden, richten²⁷⁴⁾, wobei hier noch offenbleibt, ob damit nur Zwischenländerbehörden oder allenfalls auch gemeinsame Länderbehörden gemeint sind. Keine bundesverfassungsgesetzlichen Probleme bestehen jedoch gegen Zwischenländereinrichtungen und gemeinsame Ländereinrichtungen der Bundesländer in Form von Hilfsapparaten, Beiräten udgl.²⁷⁵⁾ Damit ist schon ein erheblicher und praktisch bedeutsamer Teil von vorneherein als problemfrei erwiesen.

271) Vgl. oben 4.4., insbesondere KÖLBLE, Grundgesetz und »gemeinsame Ländereinrichtungen«, a.a.O. (DVwBl 1965, 867 ff) 868.

272) RILL-SCHÄFFER, Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung, 70 f; so auch MAYER, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren, Forschungen aus Staat und Recht 26, Wien-New York 1974, 98, der allerdings auf verfassungsrechtliche (auch landesverfassungsrechtliche?) Ausnahmemöglichkeiten hinweist; s. auch FN 376.

273) FN 271.

274) RILL-SCHÄFFER, in FN 272, wonach gemeinsame Kollegialorgane und Organisationen mit Entscheidungsbefugnissen als unzulässig anzusehen sind. Diese Bereiche decken jedoch nicht alle möglichen Alternativen ab, es wären auch monokratische Organe zu berücksichtigen, was jedoch im gegebenen Zusammenhang auf sich beruhen kann.

275) So ausdrücklich RILL-SCHÄFFER, Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung, 71.

RILL-SCHÄFFER erachten »gemeinsame« Kollegialorgane bzw. Organisationen der Länder mit Entscheidungsbefugnissen wegen der strikt getrennten Vollzugsbereiche der Länder derzeit als bundesverfassungsgesetzlich nicht zulässig.²⁷⁶⁾ Zunächst gilt es hervorzuheben, daß hier mit »gemeinsamen« Einrichtungen nicht das erfaßt ist, was im Rahmen dieser Arbeit unter gemeinsamen Ländereinrichtungen in Abhebung von den Zwischenländereinrichtungen gemeint ist. Denn RILL-SCHÄFFER differenzieren in dieser Hinsicht überhaupt nicht, weshalb zu prüfen ist, ob damit nur entscheidungsbefugte Zwischenländereinrichtungen, also Zwischenländerbehörden, oder aber auch entscheidungsbefugte gemeinsame Ländereinrichtungen (gemeinsame Länderbehörden) gemeint sind. Letzteres dürfte aus der Erwägung heraus zu verneinen sein, daß bei »gemeinsamen Länderbehörden« sowohl in der Variante der Beteiligung eines oder mehrerer Länder an der Behörde eines anderen Landes als auch in der Variante der typischen gemeinsamen Behörde juristisch gesehen — unter Erfüllung weiterer Bedingungen — die rechtliche Trennung und Trennbarkeit von Organen und deren Akten einwandfrei möglich ist und insofern juristisch jeweils eine Landesbehörde eigenständigen Charakters vorliegt. Es bestehen hier im wesentlichen keine anderen Probleme wie in jenen vom VfGH gutgeheißenen Fällen, in welchen entweder eine Bezirkshauptmannschaft in einem einzigen Bescheid sowohl eine Bundes- wie auch eine Landesangelegenheit erledigt²⁷⁷⁾ oder in welchen ein Hilfsorgan ermächtigt wird, Bescheide im Namen des zuständigen Organes zu erlassen²⁷⁸⁾; da der VfGH im letzteren Fall keine Delegation annimmt, weil die Zurechnung des Aktes an das zuständige Organ und damit dessen Verantwortung durch einen solchen Vorgang nicht berührt werde, gilt dies auch für die Zurechnung (Zuschreibung) des Organaktes zum jeweiligen Rechtsträger Land. Es wird deshalb davon auszugehen sein, daß RILL-SCHÄFFER mit ihren Bedenken nur Zwischenländerbehörden (nicht jedoch gemeinsame Länderbehörden) meinen, wodurch sich das hier relevante Problem weiter einschränkt.

Was aber die behauptete strikte Trennung der Vollzugsbereiche des Bundes und der Länder (nicht jedoch der Länder!) betrifft, ist zwar zuzugeben, daß der VfGH etwa in VfSlg 3362/1958 die Meinung vertreten hat, die Trennung des Vollzugsbereiches des Bundes von jenem der Länder sei ebenso absolut wie die Trennung der Gerichtsbarkeit von der Verwaltung.²⁷⁹⁾

276) S. FN 272; so schon RILL, WiPolBl 1972, 348 ff. (352); derselbe, Gliedstaatsverträge, 679; SCHÄFFER, WiPolBl 1972, 140 ff. (145); dagegen insbes. EVERS, Regionalplanung, 223 ff..

277) Zur Zulässigkeit dieses Vorganges VfSlg 4774/1964; vgl. auch VfSlg 5546/1967.

278) VfSlg 5483/1967.

279) Dieser Gedanke entspricht, wenn er nicht so absolut formuliert wäre, durchaus dem oben erörterten Gedanken der »vertikalen Gewaltenteilung«; beachte im übrigen neben VfSlg 3362/1958 etwa VfSlg 1030/1928, 2420, 2555/1953, 4413/1963, 4671/1964, 5651, 5672/1968 u.a.

Nach Wortlaut und Kontext hat der VfGH in beiden Bereichen diese Trennung so absolut gemeint, wie er es formulierte. Allerdings handelt es sich hier um ein obiter dictum, das in beiden Bereichen nicht in dieser Weise zutrifft²⁸⁰⁾ und das den untauglichen Versuch darstellt, für den konkreten Fall daraus »abzuleiten«, daß ein Instanzenzug von einer Landesbehörde zu einer Bundesbehörde bundesverfassungsgesetzlich unzulässig sei. Dieses obiter dictum kann in Bezug auf die vermeintliche Trennung der Vollzugsbereiche von Bund und Ländern widerlegt werden, da die Bundesverfassung selbst Ausnahmen von diesem vermeintlichen, relativ willkürlich vorausgesetzten »Grundsatz« kennt, nämlich die Mitwirkung von Bundesorganen bei der Vollziehung von Landesgesetzen gemäß Art. 97 Abs. 2 B-VG, die mittelbare Bundesverwaltung nach Art. 102 B-VG oder die Übertragung von Bundes- und Landesangelegenheiten gemäß Art. 119 Abs. 3 B-VG u.ä. Schon in VfSlg 3655/1960²⁸¹⁾ mußte deshalb der VfGH seine Ansicht relativieren, während er in VfSlg 4413/1963 zutreffend auf die in der Bundesverfassung selbst vorgesehenen Ausnahmen eingeht. Wenn im übrigen in der letztzitierten Entscheidung ausgesprochen wird, daß über diese verfassungsgesetzlichen Ausnahmen hinaus eine Übertragung von Vollzungsaufgaben »an Organe eines anderen Vollzugsbereiches« unzulässig sei, ist damit des sachlichen Zusammenhanges wegen wieder nur das Verhältnis Bund-Länder gemeint.²⁸²⁾²⁸³⁾

Es ergibt sich damit, daß insbesondere unter Berücksichtigung der Erwägungen unter 6.1.2. und 6.1.3. der Bundesverfassung kein striktes Verbot der Trennung der Vollzugsbereiche der Länder zu entnehmen ist, daß ein solcher Gedanke, soweit ersichtlich, auch der Judikatur des VfGH nicht entnommen werden kann, daß wegen der einwandfreien rechtlichen Trennbarkeit bei gemeinsamen Länderbehörden solche Bedenken ohnehin nicht bestünden und daß schließlich bei Akzeptierung dieses Einwandes immer noch über die Konstruktion des Doppelcharakters eine bundesverfassungsgesetzliche »Unbedenklichkeitsbescheinigung« möglich wäre.

280) Vgl. zu dem hier auszuklammernden Bereich der Trennung von Justiz und Verwaltung etwa die Justizverwaltung und die damit zusammenhängende Problematik; dazu insbesondere WALTER, Verfassung und Gerichtsbarkeit, Wien 1960; derselbe, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 388 ff u. passim. Ferner das Problem von Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit im allgemeinen und deren »Doppelfunktion« für Bund und Länder im besonderen, dazu jüngst PERNTHALER, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung 4, Wien 1977, 126 ff.

281) Auf dieses wichtige Erk wird noch in anderem Zusammenhang zurückzukommen sein.

282) Beachte für den gegebenen Zusammenhang auch die schon angeführten (FN 272 und 278) Entscheidungen VfSlg 4774/1964 und 5483/1967.

283) Zur Unzulässigkeit eines allfälligen Umkehrschlusses dahingehend, daß im Verhältnis der Länder zueinander keine verfassungsgesetzlichen Ausnahmen vorgesehen sind und deshalb ein grundsätzliches Verbot der Installierung solcher Verknüpfungen bestehe, unten 6.1.2.

So verbleibt also das direkte Argument, daß die Bundesverfassung nur Bund und Länder, nicht jedoch eine Ländergemeinschaft bzw. Organe derselben kenne. Dagegen ist zu sagen, daß zwar auch die österreichische Bundesverfassung für den gegebenen Zusammenhang ausdrücklich nur Bund und Länder als Rechtsträger kennt, nicht jedoch die Ländergemeinschaft. Damit ist aber noch überhaupt nichts über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von (entscheidungsbefugten) Zwischenländerbehörden ausgesagt. Diesbezüglich bestehen nämlich — und die oben im einzelnen dargelegten Argumente sprechen durchaus für diese Lösung²⁸⁴⁾ — noch folgende Alternativen:

a. Man könnte argumentieren, die österreichische Bundesverfassung regle bewußt oder unbewußt das Verhältnis der Länder zueinander weitgehend deshalb nicht ausdrücklich gesondert, weil mit den Ländern im Sinne der Bundesverfassung ohnehin auch die Ländergemeinschaft erfaßt sei. Vom Wortlaut des B-VG her bestehen dagegen keine grundlegenden Bedenken. Soferne nämlich der Ausdruck Länder gebraucht wird²⁸⁵⁾, liegt dies aus grammatikalischen Erwägungen auf der Hand, wo aber der Ausdruck »Land«, also die Einzahl Verwendung findet²⁸⁶⁾, kann dieser auch nicht nur im Sinne eines einzigen konkreten Landes, sondern nur im Sinne aller Länder verstanden werden. Allerdings ist zuzugeben, daß dieser Gedanke, soweit ersichtlich, bisher in der Literatur²⁸⁷⁾ und Judikatur²⁸⁸⁾ nicht (entsprechend) Berücksichtigung gefunden hat. Der Umstand, daß einem Gesichtspunkt bislang keine Aufmerksamkeit geschenkt wurde, kann aber letztlich nicht dazu führen, in jedem Fall Bundesverfassungswidrigkeit anzunehmen, denn dann wäre a priori jede auf einem etwas neuartigen Gedanken beruhende Aussage mit der Bundesverfassung nicht in Einklang zu bringen.

b. Es könnte aber auch davon ausgegangen werden, daß zwar die Bundesverfassung mit dem Begriff Land bzw. Länder eben diese und nur diese meint, daß es aber den Ländern im Hinblick auf die unter Punkt 4. dargestellten Umstände freisteht, innerhalb des sonst durch die Bundesverfassung gezogenen Rahmens Zwischenländerbehörden zu schaffen.²⁸⁹⁾

284) Vgl. 4.

285) Beachte insbesondere Art. 10 ff, Art. 23, Art. 121 B-VG.

286) S. etwa Art. 101, Art. 139 und 140 B-VG.

287) Vgl. statt aller ADAMOVIČ, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 141 ff, 163 ff; ferner die mehrfach zitierten Systeme von ERMACORA, WALTER und WALTER-MAYER.

288) Vgl. insbesondere VfSlg 3685/1960, wonach die Bundesverfassung nur die Vollziehung des Bundes und der Länder kennt. Dazu die weitere Erörterung oben im Text.

289) Hiefür sprechen vor allem VfSlg 3685/1960 und 4413/1963 (auf welche noch einzugehen ist), wonach es der Bundesverfassungsgesetzgeber als zulässig angesehen habe, für vereinzelte Vollzungsaufgaben »Organe von Nicht-Gebietskörperschaften« durch Bundes- oder Landesgesetz mit der Vollziehungsgewalt des Bundes bzw. des Landes auszustatten, ihnen also Behördenqualität zu geben. Die »Ländergemeinschaft« könnte durchaus als solche »Nicht-Gebietskörperschaft« aufgefaßt werden.

c. Wollte man weder der einen noch der anderen Lösung zustimmen, wäre es möglich, den Zwischenländerbehörden Doppelcharakter insofern zuzubilligen, als sie den Rechtsunterworfenen auch und primär je als selbständige Landesbehörde entgegentreten.

Gegen die unter a. und b. entwickelte Variante spricht scheinbar — und dies in der präzisen Bedeutung dieses Wortes, nämlich eben nur scheinbar — und ganz im Sinne der teilweisen Argumentation in der BRD etwa in VfSlg 3685/1960 der VfGH, wenn er meint, nach der Bundesverfassung gäbe es nur eine Vollziehung des Bundes und eine der Länder. In Wirklichkeit hat diese Aussage des VfGH mit der Argumentation à la BRD nur die Formulierung, keinswegs jedoch den Sinn gemeinsam. Es ist nämlich mehrfaches zu bedenken. In dieser Form handelt es sich bei dieser Aussage wieder um ein obiter dictum. Ferner trifft diese Aussage in dieser Allgemeinheit, ohne jede Einschränkung, keineswegs zu, wie sich aus der in der Folge selbst vom VfGH angegebenen Ausnahme der Gemeindeautonomie von selbst ergibt. Daraus wird insgesamt deutlich, daß sich die Aussage des VfGH im wesentlichen auf die Beurteilung der Vollzugsbereiche aus der Sicht der Kompetenzverteilung oder etwa gemäß Art. 139 B-VG bezieht — und insofern ist dem VfGH voll recht zu geben: Hier gibt es nur eine Vollziehung des Bundes oder der Länder. Auch jene Angelegenheiten der Landesvollziehung, die einer gliedstaatlichen Vereinbarung zugeführt werden, sind kompetenzmäßig und bleiben kompetenzmäßig Angelegenheiten der Landesvollziehung, ja es ist logisch vorausgesetzt, daß es sich um Angelegenheiten der Landesvollziehung handelt. Anderes gilt etwa in Bezug auf die Organtypen, wie etwa Art. 22 und 23 B-VG deutlich machen. In dieser spezifischen Bedeutung muß also auf alle Fälle davon ausgegangen werden, daß es nur eine Vollziehung des Bundes und der Länder gibt.

Bei der oben wiedergegebenen Passage handelt es sich allerdings nur um den ersten Teil der Aussage des VfGH in VfSlg 3685/1960. Der zweite Teil ist für den gegebenen Zusammenhang noch wichtiger und darüber hinaus einschlägig. Der VfGH meint nämlich, die Bundesverfassung schreibe nicht vor, daß die Vollziehung des Bundes nur durch Organe des Bundes und die der Länder nur durch Organe des betreffenden Landes (!) erfolgen dürfe. Abgesehen davon, daß die Bundesverfassung ausdrücklich vorsehe, daß bestimmte Verwaltungsangelegenheiten durch Organe der Gemeinde wahrzunehmen sind, enthalte die Bundesverfassung »über die Besorgung der Vollziehung durch andere juristische Personen, also durch Organe anderer juristischer Personen« nichts. Dabei ist allerdings auf den durch den Wesensgehalt der Bundesverfassung allgemein bestimmten Auf-

bau der staatlichen Verwaltung oder auf einzelne besondere Bestimmungen der Bundesverfassung Bedacht zu nehmen.²⁹⁰⁾

Aus all dem kann nur abgeleitet werden, daß sich aus der Judikatur des VfGH keine Einwände gegen das ableiten lassen, was man als »dritte Ebene« bezeichnet, im Gegenteil, die angeführten Judikate sprechen für die Zulässigkeit. Offen bleibt nur, ob der Variante a. oder b. der Vorzug zu geben ist bzw. was man alles unter den in der Bundesverfassung enthaltenen Begriff des Landes oder der Länder jeweils zu subsumieren hat.

- 6.1.2. Aus dem erwähnten Umstand, daß in Bezug auf die vermeintlich »absolute« Trennung der Bundesvollziehung von der Landesvollziehung die Bundesverfassung selbst Ausnahmen vorsieht, hinsichtlich der Landesvollziehungen jedoch nicht, könnte nun der Umkehrschluß gezogen werden, im Bereich der Landesvollziehung lasse die Bundesverfassung keinerlei Ausnahme zu. Abgesehen von der schon mehrfach erörterten Unzulässigkeit, aus dem Umstand des Fehlens einer ausdrücklichen Regelung die Unzulässigkeit eines solcherart »übergangenen Sachverhaltes« abzuleiten, hätte diese Auffassung zur Voraussetzung, daß dieser Trennungsgedanke in Bezug auf den Vollzug durch die Länder ebenso aus der Bundesverfassung abgeleitet werden kann, wie dies der VfGH im Verhältnis des Bundes zu den Ländern tut. Das ist aber, wie angeführt, nicht der Fall. Hinzu tritt der weitere Umstand, daß die Bundesverfassung über das Verhältnis der Länder zueinander ganz allgemein weitgehend schweigt, sodaß alle jene Punkte voll durchgreifen, die schon allgemein für die bundesverfassungsgesetzliche Zulässigkeit angeführt wurden.²⁹¹⁾

Gleiches gilt auch im Hinblick auf die Sonderbestimmung des Art. 15 Abs. 7 B-VG, wonach dann, wenn ein Akt der Vollziehung eines Landes in Angelegenheiten, in welchen dem Bund die Gesetzgebung oder Grundsatzgesetzgebung, den Ländern jedoch die Vollziehung zusteht (Art. 11, 12, 14 Abs. 2 und 3 sowie Art. 14 a Abs. 3 und 4 B-VG), für mehrere Länder wirksam werden soll, die beteiligten Länder zunächst einvernehmlich vorzugehen haben. Denn hier handelt es sich um Angelegenheiten, hinsichtlich derer den Ländern eben keine Gesetzgebungsbefugnisse zukommen. Die damit zusammenhängenden besonderen bundesverfassungsgesetzlichen Probleme können aber im Rahmen dieser Arbeit nicht näher behandelt werden.

290) Bestätigung dieser Auffassung in VfSlg 4413/1963.

291) S. oben 4. Die im Text dargelegten Erwägungen stellt MAYER, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren, 98, nicht an, sondern schließt kurz vom Verhältnis Bund-Land auf jenes von Land-Land.

- 6.1.3. Daß auch aus der Sicht einer vertikal aufgefaßten Gewaltenteilung keine Bedenken für den gegebenen Zusammenhang abgeleitet werden können, wurde schon ausgeführt.²⁹²⁾
- 6.1.4. Besonders hervorzuheben gilt es jedoch, daß der VfGH in VfSlg 5483/1967 ausgesprochen hat, daß in der Ermächtigung eines Hilfsorganes, Bescheide im Namen des zuständigen Organes zu erlassen, keine Delegation einer behördlichen Zuständigkeit liegt, da die Zurechnung des Aktes an das zuständige Organ und damit dessen Verantwortung durch einen solchen Vorgang nicht berührt werden. Diese auf die politische Verantwortlichkeit, aber auch auf die Amtshaftung Bedacht nehmende Aussage bestätigt die auch hier hervorgekehrte Meinung, daß keine bundesverfassungsrechtlichen Bedenken bestehen, wenn eine entsprechende Zuschreibung bzw. Zurechnung vorgenommen werden kann.
- 6.1.5. Schließlich hat der VfGH in VfSlg 7264/1974 auch zum Ausdruck gebracht, daß keine Bedenken gegen die Verwendung von Dienstnehmern eines Landes oder einer Gemeinde zu Dienstleistungen im Rahmen einer Behörde des Bundes bestehen.²⁹³⁾ Daß das gleiche auch im Verhältnis der Länder zueinander gilt, liegt auf der Hand, sodaß auch hinsichtlich der Verwendung von Personal eines Landes bei gemeinsamen Ländereinrichtungen und Zwischenländerbehörden keine Probleme bestehen.^{293a)}
- 6.1.6. Trotz der schon hervorgehobenen grundsätzlichen Organisationshoheit der österreichischen Bundesländer²⁹⁴⁾ bestehen bundesverfassungsrechtliche Schranken der Gestaltungsfreiheit der Bundesländer hinsichtlich der Ämter der Landesregierungen durch das BVG BGBl 1925/289 sowie § 8 Abs. 5 lit a VÜG 1920 weiter. Ferner sieht Art. 15 Abs. 10 B-VG idF BGBl 1974/444 gewisse Beschränkungen der Länder und ein erhebliches Mitspracherecht des Bundes im Bereich der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern, insbesondere also hinsichtlich der Bezirkshauptmannschaften insoweit vor, als Landesgesetze, durch die die bestehende Organisation der Be-

292) Oben 5.4.

293) Vgl. PERNTHALER, Die Verwendung von Landesbeamten in der unmittelbaren Bundesverwaltung, JBl 1973, 298 ff.

293a) Im Falle des Tätigwerdens der auf den örtlichen Bereich Wien beschränkten »Wirtschaftspolizei« in Vorarlberg in VfSlg 5746/1968 wurde gerade dieser Gedanke nicht berücksichtigt; in der Folge wurde jedoch das Problem durch »Dienstzuteilungen« überwunden.

294) Dazu oben 4.8.

hörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern geändert oder neu geregelt werden, nur mit Zustimmung der Bundesregierung kundgemacht werden dürfen.²⁹⁵⁾ Im einzelnen ergeben sich gerade hinsichtlich der Bezirkshauptmannschaft gewisse Abgrenzungsprobleme dahingehend, wieweit die Länder insbesondere in den hier nur maßgeblichen ausschließlichen Landesangelegenheiten freie Hand besitzen.²⁹⁶⁾ Ohne hier näher auf Einzelheiten eingehen zu können, zeigt sich, daß bei einer allfälligen Verknüpfung von Zwischenländereinrichtungen (nicht nur für solche mit Hoheitsbefugnissen) und auch gemeinsamen Ländereinrichtungen allenfalls hinsichtlich der Bezirkshauptmannschaften, jedenfalls aber hinsichtlich der Ämter der Landesregierungen besondere Probleme bestehen.²⁹⁷⁾

- 6.1.7. Auf die Probleme, die sich daraus ergeben, daß dem Bund gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 10 B-VG die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz im Stiftungs- und Fondswesen zukommt, soweit es sich um Stiftungen und Fonds handelt, die nach ihrem Zweck über den Interessenbereich eines Landes hinausgehen (und nicht schon bisher von den Ländern autonom verwaltet wurden), wurde schon hingewiesen.²⁹⁸⁾ Weitere Schwierigkeiten, die auch die Verwaltungsorganisation berühren, werden im übrigen unter dem Gesichtspunkt der Führungs- und Leitungsbefugnis oberster Verwaltungsorgane behandelt.

6.2. Rechtsschutz

Bei Erörterung der Bedeutung des rechtsstaatlichen Prinzips für den gegebenen Zusammenhang wurden einige Aspekte des Rechtsschutzes angeschnitten und darauf hingewiesen, daß durch die Errichtung von gemeinsa-

295) Insbesondere PERNTHALER, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation, 11 ff.

296) Dazu im einzelnen PERNTHALER, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation, 12 ff.

297) So hat auch die Bundesregierung in ihrer Sitzung am 17. 5. 1966 von der von den Ländern getroffenen Vereinbarung über eine Geschäftsordnung der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer mit der Maßnahme Kenntnis genommen, »daß die §§ 1 und 2 dieser Geschäftsordnung dahin verstanden werden, daß die Verbindungsstelle bloß in räumlicher Hinsicht ihren Sitz beim Amt einer Landesregierung ... hat, hiedurch jedoch keine organisationsmäßige Eingliederung der Verbindungsstelle in eines oder das andere Amt der Landesregierung eintritt. Für diese Überlegungen sind die Bestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes vom 30. 7. 1925, BGBl 289, bestimmend.« Nachweis bei ERMACORA, Österreichischer Föderalismus, 307.

298) S. oben im Text nach FN 166.

men und Zwischenländereinrichtungen eben dieser Rechtsschutz in keiner Weise beeinträchtigt werden darf. Folgende Bereiche²⁹⁹⁾ seien herausgegriffen:

6.2.1. Rechtsschutz gegen Bescheide

Hier bestehen offenkundig weder in Bezug auf Zwischenländerbehörden noch in Bezug auf gemeinsame Länderbehörden Schwierigkeiten. In der Praxis dürfte davon auszugehen sein, daß solche Behörden vornehmlich in erster Instanz Bedeutung erlangen können. Ein Rechtsmittel gegen deren Bescheide muß an sich nach der Judikatur des VfGH nicht eingeräumt werden.³⁰⁰⁾ Wird ein Instanzenzug eröffnet, kann dieser an Sonderbehörden oder an die jeweilige zuständige Landesregierung gehen. Im allgemeinen — es sei denn, Art. 133 B-VG greife ein — kann gegen letztinstanzliche Bescheide ohne weiteres auch in den Fällen der gegenständlichen Art Beschwerde an VfGH und VwGH erhoben werden. Insbesondere auch vom Wortlaut, aber auch vom Sinn der einschlägigen Bestimmungen, nämlich insbesondere der Art. 130 bis 132 und Art. 144 B-VG her bestehen keine Beschränkungen und lassen sich auch keine Argumente gegen die »dritte Ebene« gewinnen, weil dort immer nur von Verwaltungsbehörden die Rede ist.

6.2.2. Rechtsschutz gegen Verordnungen

Etwas anders liegt die Sache bei der Verordnungsprüfung gemäß Art. 139 B-VG, weil hier von Verordnung »einer Bundes- oder Landesbehörde« die Rede ist. Dieses Problem löst sich aber analog jenem, wie es unter 6.1.1. erörtert wurde: Die Bundesverfassung kennt namentlich nur die Vollziehung des Bundes und der Länder, was aber darunter alles zu verstehen ist, ist erst durch Interpretation zu ermitteln. Ebenso wie sich Art. 139 B-VG

299) Daneben spielt aber etwa auch die gesondert behandelte politische Kontrolle zumindest punktuell eine Rolle für den Rechtsschutz, insbesondere in dem rechtlich nur ungenügend geregelten Sektor der staatlichen Privatwirtschaftsverwaltung, dazu etwa KOJA in FN 164.

300) Neuestens VfSlg 5396/1966, 6429/1971, 7038/1973. Wenn es in VfSlg 3054/1956 heißt, im Landesbereich müsse der Instanzenzug grundsätzlich bis zu den obersten Landesvollziehungsbehörden gehen, scheint dies zunächst mit dem oben Dargestellten kaum in Einklang zu bringen zu sein. Doch handelt es sich dabei nur um einen Teil der Aussage des VfGH, die aus dem sehr konkreten und spezifischen Zusammenhang heraus gesehen werden muß sowie aus den weiteren Ausführungen, wonach der Instanzenzug im Bereich der Landesverwaltung durch einfaches Gesetz verkürzt oder ausgeschlossen werden kann — worum es im gegebenen Zusammenhang ja geht; s. dazu auch VfSlg 2421/1952, 3137, 3144, 3237/1956, 3280/1957, 3362/1958, 3750/1960 sowie 5674/1968 u.a.

auf Verordnungen der Gemeindeorgane im eigenen Wirkungsbereich bezieht, bezieht er sich auch auf allenfalls von Zwischenländerbehörden erlassene Verordnungen. Verordnungen von gemeinsamen Länderbehörden hingegen sind ohnehin als Verordnung des jeweils beteiligten Landes anzusehen und zu behandeln. Auf die damit zusammenhängenden Spezialprobleme muß hier nicht eingegangen werden.

6.2.3. Amtshaftung

Gewisse Schwierigkeiten können sich ohne Zweifel im Bereich der Amtshaftung ergeben, und zwar soweit es sich um Zwischenländereinrichtungen handelt. Hingegen kommt es bei den gemeinsamen Ländereinrichtungen, wie vielfach hervorgehoben, gerade auf jene funktionelle Unterscheidung an, auf der auch Art.23 Abs.1 B-VG sowie das AHG aufbauen. Aber auch bei den Zwischenländereinrichtungen besteht die Möglichkeit der Annahme eines »Doppelcharakters« von Behörden und deren Tätigkeit, sodaß sich auch hier im allgemeinen keine über den üblichen Rahmen hinausgehenden Schwierigkeiten ergeben. Darüber hinaus bestünde auch kein grundsätzlicher Einwand dagegen, unter bestimmten Voraussetzungen den Eintritt der Amtshaftung gegenüber zwei oder mehr Ländern anzunehmen.

Zusammenfassend kann demnach gesagt werden, daß sich auch aus der Sicht des Rechtsschutzes keine bundesverfassungsgesetzlichen Bedenken gegen gemeinsame Ländereinrichtungen, aber auch gegen Zwischenländereinrichtungen ergeben. Diese in zwei Richtungen: Einerseits ergibt sich aus den einschlägigen Bestimmungen kein Hinweis darauf, daß Zwischenländereinrichtungen und gemeinsame Ländereinrichtungen mit der Bundesverfassung unvereinbar sind und andererseits ergäbe sich bei Installierung der genannten Einrichtungen keinerlei Beschränkung des Rechtsschutzes.

6.3. Souveränitätsproblem

6.3.1. Die staatliche Souveränität

Ein weiterer möglicher Einwand gegen die bundesverfassungsgesetzliche Zulässigkeit von gemeinsamen oder Zwischenländereinrichtungen könnte

sich aus dem Prinzip der staatlichen Souveränität³⁰¹⁾ ergeben. Grob gesprochen könnte man diesbezüglich in etwa argumentieren, daß es die Souveränität staatlicher Gebilde grundsätzlich nicht zulasse, daß andere als eigene staatliche Organe auf dessen Staatsgebiet Einfluß üben bzw. tätig werden.³⁰²⁾

Dazu ist zunächst zu sagen, daß es sich beim Begriff der Souveränität um einen sehr schillernden, häufig von politischen Vorstellungen geprägten handelt, was u.a. besonders deutlich und sinnfällig in den Bemühungen etwa KELSENS um die Überwindung des Dogmas von der Souveränität des Einzelstaates zum Ausdruck kommt.³⁰³⁾ Im übrigen ist der Begriff der Souveränität nicht im Bereich der Verfassungsdogmatik, sondern sowohl in der Allgemeinen Staats(rechts)lehre wie insbesondere im Völkerrecht bzw. in der Völkerrechtslehre beheimatet. Dieser doppelten Heimat entsprechen auch die üblicherweise hervorgekehrten Zwei Seiten des Begriffs der staat-

301) Vgl. aus der kaum mehr überblickbaren Fülle an Literatur für den gegebenen Zusammenhang — dort jeweils umfassende Literaturhinweise — GEORG JELLINEK, Allgemeine Staatslehre³, Berlin, Heidelberg, New York 1925, 435 ff, 475 ff, 502 ff; KELSEN, Allgemeine Staatslehre, 102 ff; derselbe, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts², Tübingen 1928; VON DER HEYDTE, Zur Problematik der Begriffe Souveränität und auswärtige Gewalt, DÖV 1952, 585 ff; USTERI, Theorie des Bundesstaates, Zürich 1954; KRÜGER, Allgemeine Staatslehre², Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1966, 185 ff, 851 ff u. passim; SIMSON, Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart, Berlin 1964; VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 6 ff, 265 ff u. passim; VERDROSS-SIMMA, Universelles Völkerrecht, 45 ff u. passim; WENGLER, Völkerrecht I, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1964, 115 ff; HÄBERLE, Zur gegenwärtigen Diskussion um das Problem der Souveränität, AöR 92 (1967), 259 ff; ERMACORA, Allgemeine Staatslehre I, Berlin 1970, 370 ff; II, Berlin 1970, 1096 ff u. passim; QUARITSCH, Staat und Souveränität I: Die Grundlagen, Frankfurt/M. 1972; SEIDL-HOHENVELDERN, Völkerrecht³, 1 ff, 131 ff u. passim; KÜCHENHOFF-KÜCHENHOFF, Allgemeine Staatslehre⁷, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1971, 76 f, 237; ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 2 ff, 202 ff; ZIPPELIUS, Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft)⁴; MATSCHER, Über die Grenzen der territorialen Souveränität, deren Verletzung und deren befugte Überschreitung, ZÖRVR NF 28 (1977), 131 ff; SIMMA, Souveränität und Menschenrechtsschutz nach westlichem Völkerrechtsverständnis, EuGRZ 1977, 235 ff. Nicht behandelt werden muß in diesem Rahmen die grundsätzliche, an Gerechtigkeitskriterien orientierte Unterscheidung zwischen absoluter und relativer Souveränität; dazu etwa VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 8 f.

302) Im gegebenen Zusammenhang kann noch auf die wichtige Unterscheidung von staatlichem Gebiets- und staatlichem Anwendungsbereich verzichtet werden; dazu insbesondere WALTER, Das österreichische Staatsgebiet, in: FS Adolf J. Merkl, 453 ff (460); derselbe, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 115 ff.

303) KELSEN, Allgemeine Staatslehre, 102 ff; derselbe, Artikel Souveränität, in: STRUPP, Wörterbuch des Völkerrechts II, 559; derselbe, Artikel Souveränität, in: STRUPP-SCHLOCHAUER, Wörterbuch des Völkerrechts III², 278 ff; derselbe, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts², 151 ff, 204 ff; in diesem Sinne auch ÖHLINGER, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität, 13 ff u. passim.

lichen Souveränität.³⁰⁴⁾ »Die volle Selbstregierung« wird als die innere Seite und die Unabhängigkeit als die äußere Seite der staatlichen Souveränität angesehen³⁰⁵⁾, oder anders gewendet, es wird zwischen dem staatsrechtlichen und dem völkerrechtlichen Souveränitätsbegriff unterschieden.

Was nun die sogenannte innere Seite der staatlichen Souveränität, also die staatsrechtliche Souveränität betrifft, darf als bekannt vorausgesetzt werden, daß sich gerade in Bundesstaaten, demnach auch in Österreich, besondere Probleme ergeben.³⁰⁶⁾ Diese »Innenseite« aber kann für den gegebenen Zusammenhang deshalb außer Betracht gelassen werden, weil es hier ja gerade — analog der »auswärtigen Gewalt« (Außenpolitik) des Bundes — um das »Außenverhältnis« der Bundesländer geht und gerade dieses daraufhin geprüft werden muß, ob sich aus der Sicht des Völkerrechts etwa Beschränkungen ergeben. Allenfalls bestehende Schranken in der Gestaltungsmöglichkeit durch die Bundesländer in Bezug auf das Innenverhältnis sind im übrigen mit den Schranken ident, welche die Bundesverfassung im Zusammenhalt mit der territorialen Souveränität setzt.³⁰⁷⁾³⁰⁸⁾ Nicht verkannt werden aber darf, daß die Bejahung bzw. Verneinung des Vorliegens souveräner Bundesländer im Sinne ursprünglicher (im Gegensatz zu

304) Mehr als anderswo scheint es sich bei der Souveränität um eine gedankliche Abstraktion ohne Entsprechung in der Realität zu handeln, weshalb es wohl vorzuziehen sein dürfte, mehr das Begriffliche, als das, was man damit meinen könnte, in den Vordergrund zu rücken.

305) GUNST, Der Begriff der Souveränität im modernen Völkerrecht, Berlin 1953, 57 f; VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 7; VERDROSS-SIMMA, Universelles Völkerrecht, 49; KRÜGER, Allgemeine Staatslehre², 853 ff; KÜCHENHOFF-KÜCHENHOFF, Allgemeine Staatslehre⁷, 76 f; im besonderen die in FN 301 angeführten Autoren; ablehnend auch hierin schon im Hinblick auf seine Grundposition etwa KELSEN, Allgemeine Staatslehre, 106 f; kritisch etwa auch HENNIS, Zum Problem der Souveränität, Rechtswiss. Diss. Göttingen 1951; vgl. auch OPHÜLS, Staatshoheit und Gemeinschaftshoheit, in: Recht im Wandel, FS Hundertfünfzig Jahre Carl Heymanns-Verlag KG, Köln-Berlin-Bonn-München 1965, 519 ff (587, 589); HÄBERLE, Zur gegenwärtigen Diskussion um das Problem der Souveränität, a.a.O. 263 ff.

306) Vgl. etwa GEORG JELLINEK, Allgemeine Staatslehre³, 502 ff; KELSEN, Allgemeine Staatslehre, 116 f, 198 ff; derselbe, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts²; OPHÜLS, Staatshoheit und Gemeinschaftshoheit, a.a.O. 529 ff; ZIPPELIUS, Allgemeine Staatslehre⁴, 59 f. Für Österreich insbesondere KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 40 f; derselbe, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: HELBLING-MAYER-MALY-MIEHSLER (Hg), Föderative Ordnung III, Salzburg und München 1974, 61 ff; PERNTHALER, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, a.a.O. 365, 370 f u. passim; ÖHLINGER, Bundesstaat und Reine Rechtslehre, ZRV 1975, 1 ff.

307) Vgl. dazu unten.

308) Allenfalls bestehende Schranken auf Grund von Landesverfassungsbestimmungen bleiben, wie eingangs ausgeführt, außer Betracht, weil sie durch den Landesverfassungsgesetzgeber beseitigt werden könnten.

abgeleiteter) Rechtsträger nicht nur von rechtspolitischer Bedeutung³⁰⁹⁾, sondern vielmehr für die gesamte Verfassungsordnung und insbesondere für den Stellenwert des bundesstaatlichen Prinzips von zentralem rechtsdogmatischen Gehalt ist. Denn je nachdem, welches »Vorverständnis« dem bundesstaatlichen Prinzip der Bundesverfassung zugrundegelegt wird, ergibt eben diese Bundesverfassung einen durchaus unterschiedlichen Maßstab ab. Wieweit hier die Standpunkte divergieren, hat die Diskussion zwischen KOJA und PERNTHALER³¹⁰⁾ deutlich gemacht. Dieser Grundfrage kann aber hier nicht weiter nachgegangen werden, zumal sie gelegentlich als unentscheidbar betrachtet wird.³¹¹⁾ Jedenfalls aber ist es nach dem gegenwärtigen Stand der Diskussion nicht zweifelhaft, daß vom Bestand einer relativen Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer³¹²⁾ auszugehen ist. Das hat meines Erachtens nicht nur etwa rechtspolitische Bedeutung, vielmehr ist daraus als rechtsdogmatische Grundmaxime für den gegebenen Zusammenhang abzuleiten, daß Beschränkungen der Dispositionsfreiheit der Bundesländer überhaupt nur dann in Frage kommen, wenn dies die Bundesverfassung in deutlich erkennbarer Weise anordnet.

Was nun die völkerrechtliche Souveränität betrifft, ist hervorzuheben, daß die diesbezüglich noch aufzuzeigenden — allerdings sehr weit gezogenen und für den gegebenen Zusammenhang praktisch bedeutungslosen — Beschränkungen nicht unmittelbar für Gliedstaatsverträge gelten, sondern nur über die analoge Anwendung der völkerrechtlichen Normen, wobei sich allerdings eine Fülle schon angedeuteter Probleme ergibt³¹³⁾, und wo es letztlich um die inhaltliche Füllung des innerstaatlichen Rechts durch das Völkerrecht geht.³¹⁴⁾ Die andere theoretische Möglichkeit, davon aus-

309) In dieser Richtung aber schon Kelsen-FROELICH-MERKL, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, 67; s. dazu die weiteren Literaturhinweise bei KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 40 f.

310) S. die Hinweise in FN 306.

311) CARL SCHMITT, Verfassungslehre, München und Leipzig 1928, 373, zustimmend offenkundig auch ZIPPELIUS, Allgemeine Staatslehre⁴, 60.

312) S. FN 173.

313) S. dazu oben nach FN 198; ferner WALTER, Das österreichische Staatsgebiet, a.a.O. 461 f (475 f FN 31 und 37) mit besonderer Hervorhebung der schweizerischen Rechtslage; ebenso derselbe, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 120 ff.

314) Hier handelt es sich um einen Tatbestand, der von den üblichen Gegebenheiten abweicht: während üblicherweise das innerstaatliche Recht von heute in viel weitergehendem Maße als das Völkerrecht positiviert ist, ist in diesem Sektor das Völkerrecht dem innerstaatlichen Recht »voraus«; damit ist selbstverständlich in keiner Richtung über eine allfällige »primitive Struktur« des einen oder anderen Rechtsbereiches etwas ausgesagt (vgl. VERDROSS-SIMMA, Universelles Völkerrecht, 53).

zugehen, daß der österreichische Bundesverfassungsgesetzgeber von einem ganz bestimmten Bild souveräner Bundesländer in der Weise ausgegangen ist, daß eben diese Souveränität in gar keiner Weise beschränkt werden dürfte, scheint von vorneherein nicht gangbar zu sein. Das ergibt sich schon aus der Kompetenz der Länder, Vereinbarungen abzuschließen, wie dies oben³¹⁵⁾ erörtert wurde und im folgenden anhand des völkerrechtlichen Vertragsrechts erhärtet wird.

Es bleibt aber zu prüfen, ob aus der Sicht des Völkerrechts der staatlichen Souveränität Grenzen gesetzt sind, die analog angewendet für Gliedstaatsverträge in Bezug auf gemeinsame bzw. Zwischenländereinrichtungen und deren Organe von Bedeutung sein können, wobei man sich aber bewußt sein muß, daß für den souveränen Staat im völkerrechtlichen Verkehr grundsätzlich alle Bereiche der staatlichen Disposition unterliegen, während in Bezug auf die Gestaltungsmöglichkeit der Bundesländer Bundeszuständigkeiten a priori besondere Probleme aufwerfen und darüber hinaus in dieser Arbeit keine Berücksichtigung finden.

Diesbezüglich gilt nun, daß nach dem Völkerrecht ein Staat grundsätzlich jede beliebige Verpflichtung eingehen kann.³¹⁶⁾ Darüber hinaus kann man es als im Wesen des Vertrages begründet ansehen, daß durch ihn die Souveränität beschränkt wird: geht es doch dabei um die Disposition über Rechte und Pflichten und sind letztere einmal verbindlich, ist eben die Dispositionsfähigkeit beschränkt.³¹⁷⁾ Da es sich aber beim völkerrechtlichen Vertragsrecht und seinem zentralen Grundsatz des »pacta sunt servanda« um einen Kern des Völkerrechts überhaupt handelt, der Vertrag aber wie angeführt souveränitätsbeschränkend wirkt bzw. wirken kann, ist die Beschränkung der staatlichen Souveränität aus der Sicht des Völkerrechts nicht nur zulässig, sondern vielmehr Voraussetzung für dessen Funktionieren.³¹⁸⁾ Insofern bietet also das Völkerrecht keinen Anhaltspunkt dafür, daß die staatliche Souveränität dem Gestaltungswillen der Vertragsparteien Grenzen setzt, ja, das Völkerrecht geht dabei soweit, daß ein Staat auf seine Unabhängigkeit verzichten und in einem anderen Staat aufgehen kann.³¹⁹⁾ Ein analoges Vorgehen für die Bundesländer im Rah-

315) §. 4.3.

316) Vgl. insbesondere VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 9 (insbesondere Zitate in FN 4), 171; VERDROSS-SIMMA, Universelles Völkerrecht, 48 ff, 381 f.

317) So insbesondere auch — in diesem Punkt ohne Zweifel zutreffend — Kelsen, Allgemeine Staatslehre, 112 f u. passim.

318) Dabei geht es um die hier ausgeklammerte Frage der »relativen«, das heißt an Moral und Völkerrecht gebundenen staatlichen Souveränität.

319) VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 9, 243.

men von Gliedstaatsverträgen kann selbstverständlich nicht in Frage kommen, wie aus dem schon behandelten bundesstaatlichen Prinzip³²⁰⁾ ohne weiteres erhellt. Da sich aber die Einrichtung gemeinsamer Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer bestenfalls in einem Anfangsstadium befindet, bedarf es diesbezüglich keiner weitergehenden Erwägungen. Denn es muß zweifelsohne davon ausgegangen werden, daß die grundsätzliche Struktur der Länder nicht verändert werden darf, wie denn in Rechtsprechung und Lehre unbestritten ist, daß jede Verfassungsnorm und damit auch Art. 15a Abs. 2 B-VG so ausgelegt werden muß, daß andere Institutionen nicht im »Kern« betroffen und dadurch allenfalls faktisch beseitigt werden.³²¹⁾

Die Aussage aber, daß nach dem Völkerrecht souveräne Staaten grundsätzlich jede beliebige Verpflichtung eingehen können, gilt zwar für den einzelnen souveränen Staat, sie gilt aber nicht gleichermaßen vollständig und ohne jede Einschränkung auch für die Staatengemeinschaft und das gesamte Völkerrechtssystem. Auf zwei Bereiche sei hier hingewiesen, deren einer unmittelbar mit der staatlichen Souveränität zusammenhängt und deren zweiter zwar zum völkerrechtlichen Vertragsrecht zählt, aber zweckmäßigerweise hier behandelt werden soll:

Der erste Bereich hängt mit der — nach hL immer noch gegebenen — Grundstruktur des Völkerrechts zusammen³²²⁾, wonach das Völkerrecht im wesentlichen das Verhalten der souveränen Gemeinschaften, insbesondere der Staaten untereinander regelt sowie das Verhalten von in einzelnen Angelegenheiten unmittelbar der Staatengemeinschaft unterstellten Menschen, und wonach es das Völkerrecht grundsätzlich den einzelnen Staaten überläßt, die Rechtsstellung der Individuen zu regeln. Dagegen wird allerdings die Möglichkeit bzw. Tendenz festgestellt, daß die souveränen Staaten selbst mediatisiert werden (können) und die Staatengemeinschaft das Verhalten der einzelnen Menschen unmittelbar regelt (bzw. regeln kann);³²³⁾ der Zentralbegriff der supranationalen Einrichtung macht

320) S. 5.1.

321) S. FN 232.

322) VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 1 ff (8, 10); VERDROSS-SIMMA, Universelles Völkerrecht, 38 ff, 45 ff, 54 f.

323) S. etwa schon Kelsen, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts², 40; derselbe, Allgemeine Staatslehre, 112 f; SCELLE, Manual élémentaire du droit international public, 1943, 77; VON DER HEYDTE, Schuman-Plan und Völkerrecht, in: Gegenwartsprobleme des internationalen Rechtes und der Rechtsphilosophie, FS R. Laun, Hamburg 1953, 111 ff (111, 121); VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 8, 10; VERDROSS-SIMMA, Universelles Völkerrecht, 51 f, 57 f; KIMMINICH, Entwicklungstendenzen des gegenwärtigen Völkerrechts, Carl Friedrich von Siemens Stiftung Themen XXIV, München 1976, 18 ff. (19 FN 16).

schlaglichtartig deutlich, was hier im wesentlichen heute darunter zu verstehen ist. Abgesehen nun davon, daß diesbezüglich die Gesamtentwicklung in der Tat kaum abzuschätzen ist, dürften sich die rechtlichen Hauptprobleme gegen eine derartige allfällige Entwicklung nicht von Seiten des Völkerrechts, sondern aus innerstaatlicher Sicht ergeben.³²⁴⁾ Es würde zwar mit einer vollen derartigen Entwicklung das Völkerrecht »verschwinden«³²⁵⁾, aber sogar dies scheint vom Völkerrecht her zulässig zu sein, noch viel mehr zulässig sind jedoch sogenannte »Zwischenformen« oder »Mischformen« zwischen der herkömmlichen Staatengemeinschaft und dem »Weltstaat«.³²⁶⁾ Aus der Sicht des Völkerrechts ergeben sich demnach in dieser Richtung keinerlei Schranken. Daß demgegenüber die Bundesverfassung ohne Zweifel einen verbindlichen Maßstab kennt, wurde mehrfach angeführt.³²⁷⁾ Im übrigen wird auf die innerstaatliche Problematik, die sich bei supranationalen Einrichtungen ergibt, noch gesondert zurückzukommen sein.³²⁸⁾

Das Völkerrecht kennt umfangreiche Bestimmungen über Vertragsabschluß, Willenseinigung und Willensmängel, Auslegung und Auflösung völkerrechtlicher Verträge usw.³²⁹⁾ Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß alle diese Regelungen — über welche Einfallspforte dies immer der Fall sein mag³³⁰⁾ — für Gliedstaatsverträge im allgemeinen und für solche mit einem gemeinsame bzw. Zwischenländereinrichtungen betreffenden Inhalt im besonderen von Bedeutung sind. Aus der Fülle der damit zusammenhängenden Probleme sei ein Punkt herausgegriffen, nämlich jener über die Beschränkung des Vertragsinhaltes.³³¹⁾ Völkerrechtliche Verträge sind nur rechtsverbindlich, wenn sie einen rechtlich zulässigen Inhalt haben; daß in Bezug auf den Abbau der staatlichen Souveränität mittels Vertrages keine Unzulässigkeit besteht, wurde dargelegt. Nach dem allgemeinen Völkerrecht³³²⁾ ist ein Staatsvertrag wegen seines Inhaltes unverbindlich,

324) Zusammenstellung bei ZIPPELIUS, Allgemeine Staatslehre⁴, 61; SCHINDLER, Supranationale Organisationen und schweizerische Bundesverfassung, SJZ 1961, 197 ff; ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 202 ff.

325) So ausdrücklich VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 8.

326) VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 8 f.

327) S. oben bei FN 321.

328) Dazu weiter unten.

329) Mit weiteren Literaturhinweisen VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 155 ff; VERDROSS-SIMMA, Universelles Völkerrecht, 345 ff.

330) Dazu die Alternativen unter 4.4.

331) Im einzelnen VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 171 f; vgl. zum folgenden insbesondere auch ZOTIADES, Staatsautonomie und Grenzen der Vertragsfreiheit im Völkerrecht, ZÖR NF 17 (1967), 90 ff.

332) Auf jene Schwierigkeiten, die sich aus dem Umstand ergeben, daß sich das völkerrechtliche Vertragsrecht im Stadium der Kodifizierung befindet, kann im einzelnen nicht eingegangen werden; es sei aber hervorgehoben, daß die weiteren Ausführungen im Text diesbezüglich unter einem gewissen Vorbehalt stehen.

wenn er entweder gegen zwingende Völkerrechtsnormen verstößt oder wenn er natürlich unmöglich oder sittlich verboten ist.

Der erstgenannten Gruppe völkerrechtlicher Beschränkungen entsprechen für Gliedstaatsverträge die unüberschreitbaren Bestimmungen der österreichischen Bundesverfassung sowie allenfalls bestehende, jedoch vom betreffenden Land beseitigbare Beschränkungen der Landesverfassungen. Ein Problem bilden »natürlich unmögliche Verträge«. Abgesehen von der keineswegs ausdiskutierten theoretischen Grundfrage³³³⁾ der Beurteilung eines normativ gesollten, tatsächlich aber unmöglichen Verhaltens könnte hier — dies sei nur angedeutet — auf die praktische, in der Judikatur vorgezeichnete Lösung des »Ins-Leere-Gehen« ausgewichen werden, wie sie anhand mangelnder Rechtspersönlichkeit bzw Akte entwickelt wurde.³³⁴⁾

Sehr bemerkenswert scheint aber der, wie VERDROSS sagt, »am schwierigsten zu umschreibende Tatbestand«³³⁵⁾ der Unsittlichkeit des Inhaltes. Hier handelt es sich offenkundig um eine allgemein anerkannte Regel des Völkerrechts, nämlich von Völkergewohnheitsrecht³³⁶⁾, die gemäß Art. 9 B-VG als Bestandteil des Bundesrechts zu werten ist. Angesichts allein der formellen Einordnungsproblematik³³⁷⁾ ist es schwierig zu beurteilen, ob es sich dabei innerstaatlich um eine Rechtsvorschrift im Rahmen der Bundesverfassung handelt oder nicht, was für die Anwendbarkeit auf Gliedstaatsverträge wohl Voraussetzung wäre.³³⁸⁾ Ohne zu verkennen, daß diese allgemein anerkannte Regel des Völkerrechts ihrerseits ihre materielle Grundlage im innerstaatlichen Recht haben dürfte³³⁹⁾ und daß im weiteren

- 333) Hier wäre an sich ein Rückgriff auf Erkenntnisse im Bereich der deontischen Logik nötig (s. dazu WEINBERGER, Rechtslogik, Forschungen aus Staat und Recht 13, Wien-New York 1970; EDGAR MORSCHER, A Matrix Methode for Deontic Logic, Theory and Decision 1971, 16 ff; derselbe, Normenlogik in Ota Weinbergers »Rechtslogik«, ZÖR NF 21 (1971), 263 ff; derselbe, Wozu deontische Logik?, ARSP 1972, 363 ff), der hier nicht gegeben werden kann; vgl. aber speziell ERBEL, Die Unmöglichkeit von Verwaltungsakten, Frankfurt/M 1972.
- 334) Vgl. VwSlgNF 7409 A/1968, VwGH 22.9.1969, 439/740/69, VwSlgNF 8496 A/1973, 8904 A/1975, VwGH 7.10.1976, 1803/76, VwGH 15.7.1977, 426/75, 646/77, VwGH 8. 9. 1977, 1537, 1538/77; VfSlg 6697, 6800, 6845/1972, 7161, 7226, 7230/1973, 7387/1974, 7599/1975 u.v.a.
- 335) VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 172; s. auch SEIDL-HOHENVELDERN, Völkerrecht³, 105, der die Allgemeinen Rechtsgrundsätze als innerstaatliches Recht qualifiziert; zutreffend wohl VERDROSS-SIMMA, Universelles Völkerrecht, 309 ff.
- 336) Daß das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht zu den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts zählt, kann als unbestritten gelten; s. — mit weiteren Hinweisen — jüngst WALTER-MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 62.
- 337) S. FN 218.
- 338) Dies jedenfalls dann, wenn man dieses Prinzip nicht auf anderem Wege der österreichischen Bundesverfassung entnimmt.
- 339) VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 172, wonach jedenfalls eine »Bestätigung« aus den innerstaatlichen Rechtsordnungen abgeleitet wird, da alle Staaten unsittliche Verträge für unverbindlich erklären.

etwa bezüglich der zivilrechtlichen Verträge die Nichtigkeitsfolge für die dort umschriebenen Grundwerte in § 879 ABGB, also in einem einfachen Bundesgesetz verankert ist, muß wohl angenommen werden, daß der Grundsatz der Nichtigkeit »unsittlicher Verträge« wegen der Tragweite dieses Prinzips und seiner Bedeutung unter anderem für Gliedstaatsverträge, hinsichtlich deren die Bundesländer über den geltenden Art. 15a B-VG hinaus selbst zur Regelung des Gegenstandes zuständig sind, nicht jedoch der einfache Bundesgesetzgeber, auf Bundesverfassungsebene steht. Es besteht zwar nicht zu befürchten, daß die österreichischen Bundesländer beabsichtigen, Gliedstaatsverträge mit unsittlichem Inhalt abzuschließen. Doch handelt es sich um eine Grundfrage der Verfassungsdogmatik, um einen wesentlichen Punkt materieller Verfassungsinterpretation und um einen Punkt, der im Rahmen von gemeinsamen Ländereinrichtungen bzw. Zwischenländereinrichtungen insgesamt zu beachten ist.

6.3.2. Die territoriale Souveränität und die Gebietshoheit

Von der staatlichen Souveränität scheidet die Völkerrechtsdogmatik und Völkerrechtspraxis streng die territoriale Souveränität (territorial sovereignty) und von dieser wieder die Gebietshoheit (territorial supremacy).³⁴⁰⁾ Die damit entstehenden Probleme werden in Zusammenhang mit der Behandlung des örtlichen Geltungsbereiches (Staatsgebietes) erörtert.³⁴¹⁾ Doch kann schon hier angemerkt werden, daß für den gegebenen Rahmen der Gliedstaatsverträge entgegen der zutreffenden Unterscheidung im Völkerrecht territoriale Souveränität und Gebietshoheit identifiziert werden können.

6.3.3. »Souveränitätsbeschränkende Staatsverträge«

In diesem Zusammenhang ist noch auf jene Staatsverträge einzugehen, die in neuerer Zeit in der Literatur als »souveränitätsbeschränkende« bezeichnet werden³⁴²⁾ und bei welchen in der Praxis von der »Übertragung von Souveränitätsrechten« die Rede ist.³⁴³⁾ Da es sich dabei, wie sich aus dem

340) VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 265 ff; VERDROSS-SIMMA, Universelles Völkerrecht, 502 ff, 513 ff; SEIDL-HOHENVELDERN, Völkerrecht³, 189 ff.

341) S. 6.4.

342) S. BERCHTOLD, Der Bundespräsident, Forschungen aus Staat und Recht 9, Wien-New York 1969, 134 f; LAURER, Der Beitritt Österreichs zu internationalen Organisationen als Problem der innerstaatlichen Rechtserzeugung, ZÖR NF 20 (1970), 341 ff; ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 202 ff.

343) S. beispielsweise 156, 265, 417, 701 BlgNR 9. GP, 287 BlgNR 10. GP u.v.a.

Kontext ergibt, um verfassungsrechtliche Argumentationen (bzw. darauf bezogene Versuche) handelt, kann damit a priori nur die »innere Seite« der Souveränität gemeint sein. Bei allen dabei offen zutage tretenden Unklarheiten³⁴⁴⁾ zeigt es sich jedoch, daß hier Fragen zur Debatte stehen, die im Völkerrecht wie auch in der Allgemeinen Staatsrechtslehre mit Territorial- oder Gebietshoheit bezeichnet werden, daß es demnach um die verfassungsrechtliche Bedeutung des Staatsgebietes und der Staatsgrenzen und der sich daraus ergebenden Konsequenzen geht. Spezifisch juristisch handelt es sich also um das Problem des territorialen (räumlichen) Geltungs- bzw. Anwendungsbereiches von Rechtsnormen.³⁴⁵⁾ Dieses Problem wird im folgenden näher erörtert.

6.4. Territorialer Geltungsbereich von generellen und individuellen Verwaltungsakten (Staatsgebiet, Staatsgrenze, Gebietshoheit)

6.4.1. Allgemeine Bemerkungen

Nunmehr ist auf die Frage einzugehen, ob sich aus der den einzelnen Bundesländern über ihr Gebiet zustehenden »Gebietshoheit« bundesverfassungsgesetzliche Schranken für die Einrichtungen der gegenständlichen Art ergeben, wobei sich diese nach dem bisher Gesagten höchstens auf entscheidungsbefugte Einrichtungen, also auf gemeinsame Länderbehörden bzw. Zwischenländerbehörden beziehen können. Dabei handelt es sich offenbar um eine für Österreich sehr wichtige Frage, die jedoch in der Schweiz keine, in der BRD kaum Bedeutung erlangte. Die Aussage über die Bedeutung des gegenständlichen Problemkreises stützt sich nicht auf den Umstand, daß einschlägige Veröffentlichungen in größerem Umfang in Österreich vorlägen, sondern darauf, daß zu in gewissem Maße als Parallelerscheinungen zu wertende Einrichtungen im Bereiche des Völkerrechtes umfangreichere Äußerungen vorliegen. Und zwar geht es bei Zwischenländerbehörden in etwa um Probleme, die in Zusammenhang mit der

344) So ist an den in FN 343 angeführten Stellen im allgemeinen von der Übertragung von Souveränitätsrechten die Rede, in 701 BlgNR 9. GP taucht jedoch plötzlich der Begriff der »nationalen Souveränität« auf; BERCHTOLD, Der Bundespräsident, 134, stellt den »sogenannten souveränitätsbeschränkenden Staatsverträgen« Staatsverträge gegenüber, die »Beschränkungen der Gebietshoheit« darstellen, wobei auch dann, wenn man der diesbezüglichen Argumentation auf den Grund geht, das Problem der Staatsgrenze bzw. des Staatsgebietes dahintersteckt.

345) WALTER, Das österreichische Staatsgebiet, derselbe, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 115 ff.

Übertragung staatlicher Hoheitsbefugnisse auf supranationale Einrichtungen und Organe erörtert wurden und werden und die zum Teil mit »soveränitätsbeschränkenden Staatsverträgen«³⁴⁶⁾ umschrieben werden. Bei gemeinsamen Länderbehörden, aber auch bei Zwischenländerbehörden geht es in eingeschränkter und spezifischer Weise zumindest *prima vista* um jenen Problembereich, der im Völkerrecht mit »Staatsservituten«³⁴⁷⁾ umschrieben wird.³⁴⁸⁾ Dies in der Weise, daß zu prüfen ist, ob es bundesverfassungsgesetzlich zulässig ist, daß aus der Sicht des einen Landes eine als eigene zu wertende Landesbehörde außerhalb des eigenen Landesgebietes mit Wirksamkeit für das eigene Landesgebiet eine — vorsichtig ausgedrückt — Aktivität entfaltet, und daß aus der Sicht des »Sitzlandes« eine als Organ eines anderen Landes zu wertende Behörde auf »seinem« Landesgebiet eine solche Aktivität entfaltet.

Bevor nun auf jene Argumente eingegangen wird, die hinsichtlich von Staatsverträgen vorgebracht wurden, mit welchen supranationalen Einrichtungen bzw. Organen hoheitliche Aufgaben übertragen bzw. ausländischen Mächten bzw. deren Organen Hoheitsbefugnisse auf eigenem Staatsgebiet eingeräumt werden, müssen folgende Punkte besonders deutlich hervorgehoben werden:

In der Diskussion um die Frage, ob zum Beitritt Österreichs zu supranationalen Organisationen und der Einräumung von »Staatsservituten« an ausländische Staaten verfassungsändernde bzw. verfassungsergänzende Staatsverträge nötig sind, oder aber gesetzändernde oder Gesetzesergänzende Staatsverträge hinreichen, sind in hohem Maße politische Gesichtspunkte berücksichtigt worden. Die Argumente haben sich dabei sehr erheblich auf die tragenden Prinzipien der Bundesverfassung berufen, häufig ohne diese zu spezifizieren und die in der Bundesverfassung selbst vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten entsprechend zu berücksichtigen; ferner sind die Argumente dabei zum Teil ineinander verflossen. Darüber hinaus ist kaum

346) Oben FN 342.

347) VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, 266, 292 ff, 483 f; VERDROSS-SIMMA, Universelles Völkerrecht, 488 ff, 503 ff u. passim; WENGLER, Völkerrecht I, 608 f, 1178 f u. passim.

348) Dieser Begriff hat aber z.B. in die Sprache der schweizerischen Staatsrechtslehre gerade im gegebenen Zusammenhang ausdrücklich Eingang gefunden; vgl. KEHRLI, Interkantonales Konkordatsrecht, 52; HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 625; DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 27; ALEXANDER WEBER, Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?, 76. Auch die österreichische staatsrechtliche Literatur und Praxis haben diesen Begriff z.T. übernommen, vgl. BERCHTOLD, Der Bundespräsident, 134; ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 119; ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 198 ff.

auf die Bedeutung des Art. 9 B-VG, sondern nur auf das ausdrücklich positivierte Bundesverfassungsrecht Bedacht genommen worden — ein Mangel, der gerade in Zusammenhang der Beurteilung auch völkerrechtlicher Probleme Relevanz erlangt. Insbesondere aber ist hervorzuheben, daß die Berufung auf die und die permanente Beschwörung der tragenden Prinzipien der Bundesverfassung in der genannten Diskussion für die Einrichtungen der gegenständlichen Art deshalb relativ bedeutungslos ist, weil im Rahmen dieser Einrichtungen keinerlei Gefährdung eben dieser Prinzipien erfolgen kann.³⁴⁹⁾ Sollten sich deshalb die diesbezüglichen bundesverfassungsgesetzlichen Bedenken gegen die Zulässigkeit bloß gesetzsergänzender oder gesetzändernder Staatsverträge bezüglich des Beitritts Österreichs zu supranationalen Gemeinschaften und der Übertragung von Hoheitsrechten auch noch so berechtigt erweisen, für den gegebenen Zusammenhang wäre damit noch nichts über eine allfällige Bundesverfassungswidrigkeit von Zwischenländerbehörden und gemeinsamen Länderbehörden gesagt, da es sich dabei insgesamt ausschließlich um innerstaatliche Einrichtungen handelt, die den tragenden Prinzipien der Bundesverfassung im allgemeinen und deren konkreten Ausprägungen im besonderen voll entsprechen.³⁵⁰⁾

6.4.2. Für die folgenden Erwägungen spielen zwei methodische Grundfragen mehrfach eine besondere Rolle, weshalb zunächst auf diese einzugehen ist.

6.4.2.1. Bei den hier maßgeblichen Problemen des Staatsgebietes, der Staatsgrenzen, der Gebietshoheit u.ä. handelt es sich um solche, die nicht nur in der Vergangenheit im allgemeinen in nicht sehr großem Umfang in den Verfassungen ausdrücklich geregelt wurden, sondern auch in der Gegenwart unter einem gewissen Positivierungsdefizit leiden. Ursächlich dafür dürfte vor allem sein, daß sich dahinter (nach wohl überwiegender Meinung) materiell vornehmlich völkerrechtliche Probleme verbergen.³⁵¹⁾ Das bedingte in der Vergangenheit, daß sich die Theorie dieser Probleme in starkem Maße

349) Vgl. bezüglich der Bedeutung dieser Komponente auch für die Beurteilung eines Staatsvertrages als verfassungsändernd ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 208.

350) Dazu die bisherigen Ausführungen sowie der folgende Punkt 6.5.

351) NAWIASKY, Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe². Einsiedeln-Zürich-Köln 1948, 86; LAURER, Der Beitritt Österreichs zu internationalen Organisationen als Problem der innerstaatlichen Normerzeugung, a.a.O. 356; WALTER, Das österreichische Staatsgebiet, a.a.O. 459 f; derselbe, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 118. A.A. aber etwa jüngst WALTER RUDOLF, Territoriale Grenzen der staatlichen Rechtssetzung, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 11, Karlsruhe 1973, 7 ff, insbesondere auch Thesen a.a.O. 43.

angenommen hat — was wiederum bedingte, daß sich auch die neueren Verfassungen wegen tatsächlicher oder vermeintlicher Klarheit des Fragenkomplexes dieser Problematik kaum ausdrücklich angenommen haben. Deshalb ist es nicht verwunderlich, daß auch die Praxis in erheblichem Maße auf tatsächlich oder auch nur vermeintlich abgesicherte theoretische Einsichten zurückgreifen zu können glaubt.³⁵²⁾ Damit stellt sich das grundsätzliche Problem, ob und wenn ja inwieweit dann, wenn eine »Theorie« — und sei sie in noch so vielen Punkten zu widerlegen — »Eingang« in das österreichische Verfassungsrecht gefunden hat³⁵³⁾, diese ihre bloße Qualifikation als Theorie verliert und zusätzlich normative Bedeutung erlangt. Hier ist wohl etwa ÖHLINGER zuzugeben, daß dieser normative Charakter grundsätzlich bejaht werden muß.³⁵⁴⁾ Dem ist jedoch folgendes hinzuzufügen: Diese »Adoption der Theorie« kann auf dem hier maßgeblichen Sektor wohl noch nicht als endgültig abgeschlossen angesehen werden, was in der Praxis auch ausdrücklich hervorgehoben wird.³⁵⁵⁾ Ferner ist zu beachten, daß ÖHLINGER auf meinen implizite gleichermaßen wie er eingenommenen Standpunkt nicht zu Unrecht repliziert hat, daß sich unter solchen Voraussetzungen die Verfassungsgesetzgebung letztlich praktisch vom eigentlichen Bundesverfassungsgesetzgeber auf einige wenige Spezialisten verlagere und daß sich insbesondere ein einmal eingerissener »schlechter Verfassungsstil« perpetuieren würde.³⁵⁶⁾ Damit in Zusammenhang ein Weiteres: Es steht immer noch ein entscheidender Schritt des Bundesverfassungsgesetzgebers selbst aus. Er hat nämlich die RV betreffend das Erste Staatsverträge-SanierungsG in der abgelaufenen 13. GP nicht mehr der verfassungsmäßigen Behandlung zugeführt. Aus dem Umstand aber, daß in einer entscheidenden Frage eine RV vorliegt, kann für den Bundesverfassungsgesetzgeber selbst noch nichts abgeleitet werden.

352) S. für den gegebenen Zusammenhang insbesondere etwa 156 BlgNR 9. GP, 318 (RV EFTA-Abkommen), sowie 265, 364, 417, 701 BlgNR 9. GP, 287 (nachmaliges BVG BGBl 1964/59.), 394, 623 BlgNR 10. GP, 122, 683, 953 BlgNR 11. GP u.v.a., dazu etwa ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 197 ff; EVERS, Regionalplanung, 223 ff.

353) Vgl. MORSCHER, Die parlamentarische Interpellation, 396 ff, 447 ff; ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 205 ff (209); MUTZ, Die rechtlichen Probleme der EG-Abkommen, in: Probleme der Abkommen zwischen Österreich und der Europäischen Gemeinschaft, Schriftenreihe der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft 20, Wien o.J. (1973?), 31 ff (41).

354) ÖHLINGER in FN 353.

355) Dazu etwa die von ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 201 FN 147 selbst zitierte Bemerkung in EB zur RV betreffend das Erste Staatsverträge-SanierungsG 122 BlgNR 13. GP, 8 f, wo es heißt, daß die völker- und verfassungsrechtliche Problematik noch nicht ausdiskutiert sei.

356) ÖHLINGER, ZRV 1976, 223 f (Besprechung meiner parlamentarischen Interpellation).

Dieser hat aber den in der RV vorgesehenen entscheidenden Schritt noch nicht getan. Hinzu tritt, daß sich die österreichische Legistik häufig des verfassungsändernden anstelle des gesetzändernden Staatsvertrages bedient, um einen Akt »auf Verdacht« abzusichern³⁵⁷⁾, womit allerdings die weitere Interpretation beeinflußt wird. Dagegen kann eben nur diese Tatsache ins Bewußtsein gehoben werden, um die Relativität der dahintersteckenden Erwägungen sowie insbesondere die Relativität der Bedeutung dieser Verfassungsakte aufzudecken. Insbesondere ist es aber nicht nur »müßig oder jedenfalls nur mehr von historischem Interesse«³⁵⁸⁾, auf diese theoretisch wie normativ gleichermaßen bedeutsamen Probleme einzugehen, wenn einzelne Aspekte derselben in der vorgetragenen Art und Weise offenkundig falsch sind, und zwar nicht nur »theoretisch« falsch, sondern in Widerspruch zur geltenden Bundesverfassung stehen.³⁵⁹⁾ Dies gilt etwa für die verwaschene Formulierung, die österreichische Bundesverfassung bestimme u.a. taxativ, welche Organe berechtigt seien, für die österreichische Rechtsordnung verbindliche Akte zu setzen, aber auch für den Hinweis, daß jede »Bindung« des Gesetzgebungsorganes durch einen Staatsvertrag verfassungsändernden oder verfassungsergänzenden Charakter habe. Allerdings kann dies hier nicht bis ins Detail vorgeführt werden, vielmehr können nur einige wenige Aspekte Berücksichtigung finden.³⁶⁰⁾ Dies mit dem Ziele, Urteile, die schon in Bezug auf den unmittelbar erfaßten Tatbestand unzutreffend oder zumindest höchst problematisch sind, nicht unbeachtet auf parallele, aber durchaus anderen Grundsätzen unterworfenen Einrichtungen zu übertragen, ohne daß dafür irgendwelche Notwendigkeit besteht.

6.4.2.2. Ein spezieller Fall des unter 6.4.2.1. angeschnittenen Problemkreises ist die grundsätzliche methodische Ausrichtung der österreichischen Lehre und Praxis vom Verfassungsrecht im allgemeinen und die Behandlung der Institutionen des Staatsgebietes, der Staatsgrenze sowie der Hoheitsgewalt im besonderen. Wie angeführt, besteht diesbezüglich eine außerordentlich um-

357) So ausdrücklich MUTZ in FN 353; ferner ÖHLINGER, ZRV 1976, 224.

358) So die Formulierung von ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 208 f.

359) Dafür gibt ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 197 ff, selbst einige Kostproben, die zu einer »Neuaufrollung des Verfahrens« ermuntern, wobei allerdings nicht übersehen werden kann, daß ÖHLINGER früher deutlich andere Argumentationsschwerpunkte setzte; vgl. ÖHLINGER, Europäische Integration und Bundesverfassung, JBl 1968, 169 ff; derselbe, Verfassungsrechtliche Probleme eines Abkommens zwischen Österreich und der EWG, in: MAYRZEDT-BINSWANGER (Hg), Die Neutralen in der Europäischen Integration, Wien 1970, 243 ff; vgl. aber insbesondere auch LAURER, Der Beitritt Österreichs zu internationalen Organisationen als Problem der innerstaatlichen Normerzeugung, a.a.O.

360) Dazu die allgemeinen Hinweise unter 6.4.1.

fangreiche und tiefgründige, weit in die Monarchie zurückreichende Literatur.³⁶¹⁾ Eine sehr schöne Zusammenstellung bietet diesbezüglich etwa HENRICH³⁶²⁾, der unterscheidet:

Raumtheorien; das sind jene Theorien, die das Staatsgebiet auch vom Standpunkt der Rechtswissenschaft als etwas Körperliches, im Raum Befindliches auffassen, wie etwa FRICKER, OTTO VON GIERKE, ROSIN, PREUSS, REHM, HAENEL, insbesondere aber auch GEORG JELLINEK³⁶³⁾, was besonders wichtig ist, weil hier der Schlüssel für eine Fülle von Mißverständnissen zu finden ist.

Die zweite Richtung bilden die sogenannten Objekttheorien, welche im Staatsgebiet ein selbständiges Objekt sehen, zu welchem der Staat als Subjekt hinzutritt.³⁶⁴⁾

Die dritte Richtung bilden die sogenannten Kombinationstheorien, eine Verbindung der beiden erstgenannten Theorien.³⁶⁵⁾

Schließlich wird die Kompetenztheorie hervorgehoben, die das Problem im wesentlichen im örtlichen Geltungsbereich dingfest macht.³⁶⁶⁾

Das Entscheidende ist nun, daß in Österreich fast ausschließlich an die inzwischen allerdings ausgebaute Kompetenztheorie angeknüpft wird³⁶⁷⁾,

361) Vgl. — ohne Anspruch auf Vollständigkeit und mit zahlreichen weiteren Hinweisen — neben den bekannten Standardwerken zur allgemeinen Staatslehre etwa FRICKER, Gebiet und Gebietshoheit, Tübingen 1901; RADNITZKY, Die rechtliche Natur des Staatsgebietes, AöR 20 (1906), 313 ff; derselbe, Meeresfreiheit und Meeresgemeinschaft, AöR 22 (1907), 416 ff; derselbe, Zur Lehre von der Gebietshoheit und der Exterritorialität, AöR 28 (1912), 454 ff; derselbe, Die rechtliche Natur der Meeresfreiheit, ZÖR 2 (1916), 706 f; derselbe, Die Exterritorialitätsfiktion, ZÖR 3 (1917), 452 ff; HENRICH, Theorie des Staatsgebietes, Wien-Leipzig 1922; HAMEL, Das Wesen des Staatsgebietes, Berlin 1933.

362) S. in FN 361.

363) HENRICH, Theorie des Staatsgebietes, 10 f.

364) HENRICH, Theorie des Staatsgebietes, 11 ff; dazu zählen etwa SEYDEL, BORNHAK, KLÜBER, HEFFTER, HEILBORN u.a.

365) HENRICH, Theorie des Staatsgebietes, 13 f; zu dieser Richtung zählt HENRICH u.a. LABAND, ZORN, PILOTY u.a.

366) HENRICH, Theorie des Staatsgebietes, 14; dazu zählt der Autor insbesondere RADNITZKY (s. auch FN 361).

367) Vgl. KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 42 ff; LAURER, Der Beitritt Österreichs zu internationalen Organisationen als Problem der innerstaatlichen Normerzeugung, a.a.O.; WALTER, Das österreichische Staatsgebiet, a.a.O.; derselbe, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 115 ff; PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, 53 ff, 340 ff. Zum Problem des örtlichen Geltungsbereiches von Rechtsnormen allgemein etwa NAWIASKY, Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe², 85 ff u. passim; ERMACORA, Das Wesen und die Grundformen der Zentralisation und Dezentralisation, ZÖR NF 5 (1953), 100 ff (108 ff); NOWAKOWSKI, Zum Problem der Geltungsbereiche, ZÖR NF 6 (1955),

was allerdings ein gelegentliches verbales Ausflippen in die Begriffswelt der anderen Theorien nicht verhindern kann.³⁶⁸⁾ Schon Zweckmäßigkeitserwägungen zwingen deshalb dazu, die folgenden Erwägungen von diesem Standpunkt aus aufzunehmen, zumal es sich hier in der Tat, im Gegensatz zu den erst jüngst behandelten Folgeproblemen, um in der Verfassung unzweifelhaft verankerte Theorieaspekte handelt.

- 6.4.3. Nunmehr soll aufgezeigt werden, inwiefern schon die Argumentation im Rahmen der verfassungsrechtlichen Beurteilung von Staatsverträgen der genannten Art anfechtbar ist.

Zunächst gilt es hervorzuheben, daß aus dem Umstand, daß die österreichische Bundesverfassung im Gegensatz etwa nunmehr zu vielen anderen europäischen Verfassungen, insbesondere entgegen Art. 24 des Bonner GG, keine ausdrückliche Ermächtigung zu einer »Übertragung von Hoheitsrechten« unter Ausklammerung des Sonderproblems des »Verzichtes«³⁶⁹⁾ an internationale bzw. supranationale Einrichtungen enthält, daß also aus dem diesbezüglichen »Schweigen der Bundesverfassung«³⁷⁰⁾ keineswegs unreflektiert durch Umkehrschluß und insoferne durch »Kurzschluß« abgeleitet werden kann, daß damit jede diesbezügliche staatsvertragliche Regelung eine Verfassungsänderung bzw. -ergänzung bedeute.³⁷¹⁾ Besonders deutlich wird dies gerade am Beispiel der deutschen Diskussion, in welcher KARL HEINZ KLEIN schon 1952 hervorgehoben hat: »Hoheitsrechte sind auch bisher in zahlreichen bekannten völkerrechtlichen Verträgen auf andere Staaten oder auf internationale Kommissionen zur Ausübung übertragen worden. Für solche Fälle sind

Fortsetzung Fußnote 367):

10 ff; KLAUS VOGEL, Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsnorm, Verhandlungen der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg 12, Frankfurt/Main-Berlin 1965; WALTER, Die Verwaltung 5 (1966), 516 ff (Besprechung von KLAUS VOGEL); HABSCHEID und WALTER RUDOLF, Territoriale Grenzen der staatlichen Rechtsetzung, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 11, Karlsruhe 1973.

- 368) Vgl. etwa 156 BlgNR 9. GP, 318 (RV EFTA-Abkommen), wo von »nationaler Souveränität« die Rede ist.

- 369) Hinweise in den folgenden FN.

- 370) Dazu schon mehrfach oben.

- 371) So etwa unzutreffend EB 156 BlgNR 9. GP, 318 f (EFTA); ÖHLINGER, Verfassungsrechtliche Probleme eines Vertrages zwischen Österreich und der EWG, a.a.O. 258; besonders ausgewogen hingegen etwa SCHINDLER, Supranationale Organisationen und schweizerische Bundesverfassung, a.a.O. 202; nunmehr auch ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 202 ff (204 FN 160).

Übertragungen von Hoheitsrechten durch die Bestimmungen des Grundgesetzes über die Regelung der Beziehungen zu auswärtigen Staaten gedeckt.«³⁷²⁾ KLEIN sieht die Bedeutung des Art. 24 GG jedoch darin, daß eine »echte, endgültige Abtretung von Hoheitsrechten... durch einfaches Gesetz möglich ist.«³⁷²⁾ Aus der gesamten Diskussion in der BRD ergibt sich nun zwar, daß in dieser Richtung Art. 24 GG nach wohl h.L. Bedeutung hat, hinsichtlich der traditionellen »Übertragung« (ohne Verzicht) von Hoheitsrechten sind die Meinungen jedoch zumindest geteilt.³⁷³⁾ Ziehen wir also in Betracht, daß bundesverfassungsrechtliche Probleme nur in Bezug auf supranationale Einrichtungen insoferne bestehen, als sie etwa den Charakter der mit weitgehenden Befugnissen ausgestatteten EWG aufweisen, und unterscheiden wir wie die deutsche Literatur und, ihr folgend, etwa DIETRICH SCHINDLER³⁷⁴⁾ zwischen (endgültiger) Abtretung von Hoheitsrechten und Übertragung von Hoheitsrechten zur Ausübung^{374a)}, können wir erkennen, daß in Österreich gewisse Holzwege eingeschlagen wurden. Nachdem es sich aber nicht nur bei gemeinsamen Länderbehörden, sondern auch bei Zwischenländerbehörden keineswegs um solche handelt, die auf internationaler Ebene mit den supranationalen Einrichtungen à la EWG vergleichbar sind, können diese auf der Völkerrechtsebene entwickelten Erwägungen keineswegs auf die Zwischenländerebene übertragen werden.

Ein offenbar sehr wichtiges und häufig wiederkehrendes Argument ist nun, die österreichische Bundesverfassung bestimme u.a., welche Organe für den Bereich der österreichischen Rechtsordnung relevante Handlungen setzen könnten.³⁷⁵⁾ Abgesehen davon, daß diese Argumentation einige Gesichtspunkte verwischt, ist sie in dieser Form unzutreffend. Unzutreffend

372) KARL HEINZ KLEIN, Die Übertragung von Hoheitsrechten, Berlin 1952, 66.

373) S. — jeweils mit weiteren Nachweisen — SCHINDLER, Supranationale Organisationen und schweizerische Bundesverfassung, a.a.O. 202 (FN 6); MANGOLDT-KLEIN, Das Bonner Grundgesetz I², Berlin und Frankfurt a. M. 1957, 656 ff (661 ff); ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 202; MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Grundgesetz⁴, RN 1 ff zu Art. 24 (insbesondere FN 2 zu RN 1).

374) SCHINDLER, Supranationale Organisationen und schweizerische Bundesverfassung, a.a.O. 203 u. passim.

374a) Dazu die Literatur unter 2.4.

375) SWA-Rechtsgutachten Nr. 7, Über verfassungs- und gesetzändernde Staatsverträge, Wien o.J. (1959?), 10 f; SWA-Rechtsgutachten Nr. 21, Bundesverfassung und supranationale Organisationen, Wien 1961, 3 ff; ÖHLINGER, Europäische Integration und Bundesverfassung, a.a.O. 175 f; (präzisierend) derselbe, Verfassungsrechtliche Probleme eines Vertrages zwischen Österreich und der EWG, a.a.O. 256; (kritisierend) derselbe, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 198 ff, 202 ff; MUTZ, Rechtliche Probleme der EG-Abkommen, a.a.O. 36; aus der Praxis insbesondere 156 BlgNR 9. GP, 318 (RV EFTA-Abkommen) und 122 BlgNR 13. GP, 6 (RV Erstes Staatsverträge-SanierungsG).

jedenfalls deshalb, weil die Bundesverfassung in etwa die Organtypen erschöpfend regelt, aber keineswegs etwa alle Verwaltungsorgane.³⁷⁶⁾

In der genannten Aussage werden zwei verschiedene Gesichtspunkte ausgedrückt: einerseits soll dies bedeuten, daß auf österreichischem Staatsgebiet nur »österreichische Organe«³⁷⁷⁾ Handlungen setzen dürfen (und daß sich im übrigen deren Tätigkeit nur auf das »österreichische Staatsgebiet« beziehen darf), und andererseits, daß bezüglich der Verwaltungstätigkeit bestimmte organisatorische Gesichtspunkte, welche ihrerseits letztlich im demokratischen Prinzip und der damit geforderten politischen Kontrolle und Verantwortlichkeit gründen, unbedingte Beachtung finden müssen. Auf den ersten Gesichtspunkt, der insbesondere in der Folge von WALTER weiterentwickelt wurde, ist gleich noch zurückzukommen, der zweite Gesichtspunkt betrifft die unter 6.5. zu erörternde Führungs- und Leitungsbefugnis oberster Verwaltungsorgane und vor allem auch deren Ausnahmen. Letzteres wird insbesondere auch aus dem Hinweis ÖHLINGERS³⁷⁸⁾ — ihm folgend auch MUTZ³⁷⁹⁾ — deutlich, daß die obige Interpretation ein bestimmtes methodisches Axiom zur Grundlage habe, nämlich die Lückenlosigkeit des organisatorischen Teiles der Bundesverfassung, wie dies insbesondere in VfSlg 1454/1932³⁸⁰⁾ zum Ausdruck komme — auf dem die oben kurz umschriebene Vorstellung von demokratischer Verwaltung³⁸¹⁾ basiert. Die Judikatur des VfGH bezieht sich aber immer

- 376) Das SWA-Rechtsgutachten Nr. 7, Über verfassungs- und gesetzändernde Staatsverträge, 10, IV FN 19 hebt noch neben den obersten Organen der Verwaltung die Gemeindeorgane »sowie die all diesen nachgeordneten Behörden im Rahmen der ihnen durch die Bundesverfassung übertragenen Kompetenzen« hervor. Abgesehen von der Frage, worauf sich der Hinweis auf die von der Bundesverfassung übertragenen Kompetenzen bezieht, steht jedenfalls fest, daß einerseits der einfache Gesetzgeber befugt ist, Verwaltungsbehörden zu schaffen (sicherlich unter Beachtung der bundesverfassungsgesetzlichen Vorschriften) und daß andererseits ein sehr wesentlicher Teil von Verwaltungsbehörden, nämlich jene, die von der Führungs- und Leitungsbefugnis der obersten Verwaltungsorgane herausgenommen (dazu im folgenden 6.5.) und gerade für Zwischenländerbehörden von besonderer Bedeutung sind, außer Betracht geblieben sind. In der Folgezeit tritt die genannte Aussage nur mehr als verkürzte unzutreffende Stereotype auf. Vgl. dagegen — und zwar ausdrücklich auf die Länder bezogen — schon VfSlg 2332/1952, wonach die Auffassung nicht begründet ist, es sei den Ländern verwehrt, überhaupt neue Behörden zu schaffen, weil die Behördenorganisation der Länder durch die Verfassung bereits abschließend geregelt sei. Weder das B-VG noch das VÜG enthielten eine Bestimmung, die es den Ländern verwehren würde, jede Art neuer Behörden zu schaffen. Auch die Bezugnahme des Vertreters der Bundesregierung in der mündlichen Verhandlung auf § 3 Abs. 1 ÜG 1920 hielt der VfGH nicht für stichhaltig.
- 377) So insbesondere wörtlich auch ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 119.
- 378) ÖHLINGER, Verfassungsrechtliche Probleme eines Vertrags zwischen Österreich und der EWG, a.a.O. 256; derselbe, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 198.
- 379) MUTZ, Die rechtlichen Probleme der EG-Abkommen, a.a.O. 36.
- 380) In diesem Sinne insbesondere auch VfSlg 3134/1956.
- 381) Bei FN 262.

nur auf die obersten Organe und die »Schaffung neuer Organe«³⁸²⁾ ist selbstverständlich durch die Bundesverfassung nicht in jeder Richtung ausgeschlossen, wobei es eben noch zu klären gilt, was mit diesen »neuen Organen« eigentlich wirklich gemeint ist.

BERCHTOLD hat in Bezug auf Staatsverträge formuliert, »souveränitätsbeschränkende« Staatsverträge seien als verfassungsändernd anzusehen, wobei er unter diesen Staatsverträgen solche versteht, durch welche die Gesetzgebung in irgendeiner Weise gebunden werde.³⁸³⁾ Dagegen hat ÖHLINGER nicht zu Unrecht eingewendet, eine völkerrechtliche Bindung der Gesetzgebung enthalte fast jeder Staatsvertrag, jedenfalls jeder gesetz-ändernde und gesetzergänzende Staatsvertrag, sodaß nach dieser Definition letztere zur Gänze in den verfassungsändernden bzw. -ergänzenden Staatsverträgen aufgehen würden.³⁸⁴⁾ Ich würde diesbezüglich einen Schritt weitergehen und meinen, daß nicht nur fast, sondern überhaupt jeder Staatsvertrag logisch zwingend den Gesetzgeber jedenfalls insofern auch bindet, daß er die gegebene Rechtslage nicht verändern darf. Durch die hier abgelehnte Auffassung würden demnach nicht nur gesetzändernde und gesetzergänzende, sondern alle Typen von Staatsverträgen verfassungsändernden Charakter haben — was angesichts der gegebenen Verfassungslage die Unhaltbarkeit dieser Auffassung belegt.³⁸⁵⁾

Theoretisch am umfassendsten ist die Behandlung des hier relevierten Fragenkreises durch WALTER³⁸⁶⁾ vorgenommen worden.³⁸⁷⁾ Es ist deshalb auf einige Punkte seiner hier als bekannt vorausgesetzten Argumentation einzugehen.

382) So die Formulierung von ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 204.

383) BERCHTOLD, Der Bundespräsident, 134.

384) ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 202 FN 151.

385) Wenn nunmehr einzelne Landesverfassungen hinsichtlich der Vereinbarungen der Länder auf die »Bindung der Landtage« abstellen (s. Art. 50 Abs. 1 Salzburger LV, LGBl 1975/71; § 7 a Abs. 3 Steiermärkische LV, LGBl 1976/26; nach Abschluß des Mskr auch § 2 Abs 2 o ö LVG LGBl 1977/42), ergeben sich selbstverständlich ebenso die im Text umrissenen Probleme. Hier wird es wohl darauf ankommen, etwa wie es die Bundesverfassung in Bezug auf Staatsverträge und die Tiroler Landesordnung (§ 26 b idF LGBl f Tirol 1976/89) hinsichtlich eben dieser Vereinbarungen tut, auf den Umstand der Gesetzes- oder Verfassungsänderung (-ergänzung) abzustellen.

386) WALTER, Das österreichische Staatsgebiet, a.a.O.; gleich auch WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 115 ff.

387) A.A. schon LAURER, Der Beitritt Österreichs zu internationalen Organisationen als Problem der innerstaatlichen Normerzeugung, a.a.O.; z.T. kritisch ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 197 ff; EVERS, Regionalplanung, 226 ff.

WALTER beruft sich zunächst auf die klassische Staatsrechtslehre, insbesondere auf GEORG JELLINEK, die ein bestimmtes Gebiet als »Element« des Staates auffaßt, macht in Distanz dazu die diesbezüglichen juristischen Probleme in der territorialen Abgrenzung dingfest und erhebt dann plötzlich die Hinweise auf die Staatsrechtslehre (insbesondere GEORG JELLINEK) unter besonderer Heranziehung der Völkerrechtslehre zu Axiomen. Dies in der Weise, daß das Staatsgebiet vornehmlich den räumlichen Sanktionsbereich der Rechtsordnung in der Weise abgrenze, daß — von noch zu behandelnden Ausnahmen abgesehen — Organe der österreichischen Rechtsordnung Sanktionen nur auf österreichischem Staatsgebiet vornehmen und Organe anderer Staaten keine Sanktionen auf österreichischem Gebiet setzen dürften. Gegen diese und die gleiche in der Praxis heute zum Ausdruck gelangende Meinung³⁸⁸⁾ hat insbesondere schon ÖHLINGER zu Recht erhebliche Vorbehalte angemeldet³⁸⁹⁾ und die unbesehene Gleichsetzung eines Begriffes der Staatsrechtslehre mit einem im positiven Recht verwendeten Ausdruck kritisiert sowie hervorgehoben, daß die Mitschöpfer und ersten Kommentatoren der österreichischen Bundesverfassung offenbar mit dem Begriff Staatsgebiet doch etwas anderes gemeint hatten. Auch der Hinweis in der RV zum Ersten Staatsvertragesanierungsg darauf, die österreichische Bundesverfassung halte streng am Souveränitätsstandpunkt fest, muß unter Berücksichtigung des Art. 9 B-VG und des zunächst ausnahmslos in Geltung gestandenen Grundsatzes der generellen Transformation von Staatsverträgen nicht nur als problematisch, sondern unter Berücksichtigung der folgenden Erwägungen als unrichtig angesehen werden.

Dies zeigt auch der Umstand, daß WALTER hinsichtlich der Bedeutung des Bundesgebietes für die Begrenzung des staatlichen Gebotsbereiches viel weitergehende, im einzelnen nicht umschreibbare Ausnahmen zugestehen muß.

Insbesondere aber muß es verwundern, daß gerade in diesem Punkt GEORG JELLINEK und seiner »Raumtheorie« gefolgt wird, handelt es sich doch dabei um eine physikalisch-kausal orientierte, relativ primitive Auffassung³⁹⁰⁾, welche gerade in Bundesstaaten besonderen Einwänden begegnen muß, üben doch hier sowohl der Bund als auch die Länder auf ein

388) Hinweise oben sowie bei ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 197 ff.

389) ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 201, 203 f; vgl. auch PERNTHALER, Organisation und Führung der Streitkräfte als Problem der Verfassungsdogmatik in Österreich, DÖV 1967, 519 ff (525).

390) Was insbesondere auch an dem von WALTER selbst hervorgehobenen Bild der »Undurchdringlichkeit des Staatsgebietes« deutlich wird.

und demselben Staatsgebiet Hoheitsgewalt aus. In diesem Zusammenhang darf auch nicht übersehen werden, daß der VfGH in seiner allerdings umstrittenen Entscheidung zur Landesbürgerschaft³⁹¹⁾ in einem entscheidenden Punkt von der Drei-Elementen-Lehre des Staates abgerückt ist. Es ist also zu fragen, was es rechtfertigt, auf die genannte, wenig juristisch konstruierte »Theorie« zurückgreifen und nicht auf die viel weniger souveränitätsorientierte, welche die Mitschöpfer der Bundesverfassung vertreten haben und welche durch Relativität, nicht Absolutismus gekennzeichnet ist.³⁹²⁾ Hier gilt der Satz von HANS HUBER in besonderer Weise: »Die große Beschwer aber rührt daher, daß der gewesene Nationalstaat noch immer die Mittel und Maßstäbe sogar für das bloße Verstehen der neuen Sachverhalte der Interdependenz abgeben will.«³⁹³⁾ — dies für Österreich in gewisser Weise ohne jede Notwendigkeit.

Darüber hinaus sind aber zwei grundsätzliche Gesichtspunkte bisher nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt worden: Jeder Staatsvertrag (und auch jeder Gliedstaatsvertrag), der sich auf »hoheitliche Agenden« bezieht, beinhaltet zwangsläufig auch eine Mitwirkung des einen Staates an der Ausübung von Hoheitsrechten durch den anderen Staat, sowie vor allem die Frage des »Doppelcharakters« von Völkergemeinschaftsorganen, insbesondere von supranationalen Organen.³⁹⁴⁾ Noch nie etwa wurde behauptet, der Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages durch den Bundespräsidenten sei deshalb verfassungsändernd, weil der Bundespräsident dabei nicht nur »österreichisches Organ«, sondern gleichermaßen auch Organ der Völkerrechtsgemeinschaft sei. Warum werden aber Organe supranationaler Gemeinschaften plötzlich als »ausschließlich nicht-österreichische Organe« gewertet? Unter diesem Gesichtspunkt gewinnt auch die oft als irrelevant bezeichnete Frage des Einstimmigkeits- oder Mehrstimmigkeitsprinzips innerhalb dieser Organe Bedeutung.

Ein weiterer Einwand geht dahin, daß jene vom Völkerrecht herrührenden Ausnahmen, welche durch Art. 9 B-VG Eingang ins Bundesrecht (nach Bedarf auch auf Bundesverfassungsstufe stehend) finden, zwar global benannt, jedoch im einzelnen nicht entsprechend berücksichtigt werden. WALTER akzeptiert nur bestimmte Fälle der Möglichkeit der Setzung von

391) VfSlg 2455/1952; dazu KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 56 ff; ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 88; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 134 ff.

392) Hinweise in FN 306. In diese Richtung auch PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, 53 ff (55).

393) HANS HUBER, Weltweite Interdependenz, Staat und Politik 3, Bern 1968, 19.

394) Hinweise oben 4.4.1.

Sanktionen auf fremdem Staatsgebiet unmittelbar auf Grund des Völkerrechtes, darüber hinaus aber die Setzung solcher Sanktionen nur auf Grund besonderer Verfassungsvorschriften oder im Verfassungsrang stehender Staatsverträge und meint, erstere Fälle seien regelmäßig Krieg und Selbstschutz oder die Nichtübereinstimmung von territorialer Souveränität und Gebietshoheit.³⁹⁵⁾ In Verbindung mit seiner Meinung, Sanktion sei entgegen einer gelegentlich im Völkerrecht geäußerten Meinung nicht jeder »Hoheitsakt« auf fremdem Staatsgebiet (Beispiel: Ordensverleihung durch ein Staatsoberhaupt im Ausland), sowie, daß man als Sanktionsakt nicht nur den Zwangsakt selbst ansehen dürfe, sondern auch dessen Anordnung sowie alle zur Durchführung zu setzenden Akte, müßte etwa auch der Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch Staatsoberhäupter oder Minister auf fremdem Staatsgebiet verfassungsrechtlich problematisch sein³⁹⁶⁾; gleiches gälte aber auch für die behördlichen Befugnisse der diplomatischen und konsularischen Behörden. Diese nicht haltbare Konsequenz zeigt, daß offenkundig die zugrundegelegten Voraussetzungen nicht zutreffen und auch von den an der klassischen Völkerrechtstheorie orientierten Auffassungen erheblich abweichen.³⁹⁷⁾ Dementsprechend geht die mehrfach erwähnte RV zum Ersten Staatsverträge-SanierungsG³⁹⁸⁾ in dieser Richtung grundsätzlich zutreffend (aber im einzelnen nicht umfassend, sondern nur punktuell) davon aus, daß die genannten allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts an sich auch staatsvertragliche Bestimmungen abzudecken geeignet sind. ÖHLINGER seinerseits hatte schon vorher bestimmte Gerichtsakte auf Grund von Staatsverträgen als durch die genannten Regeln gedeckt angesehen³⁹⁹⁾ und ungefähr gleichzeitig hatte LAURER auf eben diesen Schaverhalt verwiesen und noch weitergehende Kompetenzübertragungen als im völkerrechtlichen Verkehr üblich bezeichnet.⁴⁰⁰⁾ Hier muß man jedoch noch weiter gehen und bei aller Offenheit der Frage, was unter Supranationalität überhaupt zu verstehen ist⁴⁰¹⁾ darauf hinweisen, daß Einrichtungen solcher Art schon viel länger

395) WALTER, Das österreichische Staatsgebiet, a.a.O. 460, 474 f FN 26.

396) Dem entspräche im Bereich der Gliedstaatsverträge die Unzulässigkeit des Abschlusses durch mehrere Landeshauptmänner an einem Ort!

397) S. MATSCHER, Über die Grenzen der territorialen Souveränität, deren Verletzung und deren befohlene Überschreitung, a.a.O. 131 (Anknüpfung an die klassische Völkerrechtsdogmatik), 139 f FN 13.

398) 122 BlgNR 13. GP, 11.

399) ÖHLINGER, Verfassungsrechtliche Probleme eines Vertrages zwischen Österreich und der EWG, a.a.O. 259.

400) LAURER, Der Beitritt Österreichs zu internationalen Organisationen als Problem der innerstaatlichen Rechtserzeugung, a.a.O., insbesondere 366 f.

401) S. zu dieser Offenheit ÖHLINGER, Europäische Integration und Bundesverfassung, a.a.O. 171 FN 27; so jüngst auch wieder SCHWEITZER, Dauernde Neutralität und europäische Integration, Forschungen aus Staat und Recht 40, Wien-New York 1977, 154 ff.

bestehen, als im allgemeinen angenommen wird⁴⁰²⁾, sodaß es sich um eine im Völkerrecht längst verankerte Institution handelt.⁴⁰³⁾ Wie immer vielleicht noch vor 20 Jahren diese Frage beurteilt worden sein mag⁴⁰⁴⁾, heute kann deren innerstaatliche, verfassungsrechtlich durch Art. 9 B-VG vermittelte Bedeutung keineswegs verneint werden, zumal die genannte Bundesverfassungsbestimmung permanent Normen ins innerstaatliche Recht produziert.⁴⁰⁵⁾ Diese Einrichtungen gehören heute eben zu denjenigen innerhalb des »traditionellen Rahmens«, den etwa auch ÖHLINGER (allerdings etwas eingeschränkt) anspricht.³⁹⁹⁾

Schließlich ist auf den schon erwähnten Umstand zurückzukommen, daß es eben doch nicht so klar ist, wie häufig angenommen wird, daß primär das Völkerrecht den räumlichen Geltungsbereich des staatlichen Rechts bestimme.⁴⁰⁶⁾ Dem entspricht im übrigen hinsichtlich der hier relevanten Bedeutung der Ländergrenzen die Uneinigkeit darüber, wo denn der materielle Sitz der diesbezüglichen Regelungen liege, im Bundesverfassungsrecht oder im Landesverfassungsrecht oder in beiden.⁴⁰⁷⁾ Durch diese gegenseitige »Verweisungstechnik« kann es leichter als sonst zum Eindringen unabgesicherter Auffassungen kommen.⁴⁰⁸⁾

- 6.4.4. Diese nur skizzenhaften Hinweise sollen deutlich machen, daß die Beurteilung der Relevanz des Staatsgebietes und der Staatsgrenzen für den Bundesbereich durchaus anders beurteilt werden kann als dies die wohl herr-

402) AUBURTIN, Die neue Rechtsstellung der Europäischen Donaukommission, ZaöRVR 9 (1939/1940), 338 ff; SCHWEITZER, Dauernde Neutralität und europäische Integration, 161 ff.

403) S. die mehrfachen Hinweise auf die supranationalen Einrichtungen in den einschlägigen Werken zum Völkerrecht.

404) Hinweise bei SCHINDLER, Supranationale Organisationen und schweizerische Bundesverfassung, a.a.O. 202.

405) Insbesondere LAURER, Der Beitritt Österreichs zu internationalen Organisationen als Problem der innerstaatlichen Normerzeugung, a.a.O.; ausdrücklich auch 122 BldNR 13. GP, 11.

406) Hinweise in FN 351; dazu vor allem auch Kelsen, Allgemeine Staatslehre, 137, wonach Raum- (und Zeit-)begriff in jeder Norm mitenthalten sein müssen, da ansonsten weder ein räumlicher noch ein zeitlicher Geltungsbereich gegeben wäre, daß aber unter dieser Voraussetzung eine Beschränkung in räumlicher Hinsicht nur durch positive Anordnung erfolgen kann, ansonsten eine unbeschränkte räumliche Geltung anzunehmen wäre; s. auch HAUSER, Norm, Recht und Staat, Forschungen aus Staat und Recht 6, Wien-New York 1968, 115 ff.

407) Vgl. dazu WEILER, Zur rechtlichen Problematik der Ländergrenzen, JBl 1957, 493 ff; PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, 53 ff; a.A. KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 42 ff; WALTER, Das österreichische Staatsgebiet, a.ä.O. 466, 478 FN 62; gleich auch derselbe, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 126 FN 56.

408) Ein Indiz dafür bietet insbesondere etwa die Lektüre von WALTER RUDOLF, Territoriale Grenzen der staatlichen Rechtsetzung, a.a.O., eines sowohl auf dem Gebiete des Völkerrechts als auch des Staatsrechts ausgewiesenen Autors, der häufig zu anderen Ergebnissen gelangt wie die wohl herrschende Lehre in Österreich.

schende Lehre und Praxis in Österreich derzeit tun. Daraus leite ich ab, daß es unzulässig ist, diese nicht entsprechend abgesicherten Ergebnisse ohne weiteres auch auf den Landesbereich zu übertragen und daß es darüber hinaus geboten ist, die jeweils zulässigen Ausnahmen in vollem Umfang zu berücksichtigen — dies alles selbstverständlich unter besonderer Beobachtung des bundesstaatlichen Prinzips und der Verfassungsautonomie der Bundesländer, ja geradezu im Sinne derselben. Dabei ist zuzugeben und im Sinne des bundesstaatlichen Prinzips besonders zu betonen, daß zur Setzung von Sanktion auf einem bestimmten Landesgebiet grundsätzlich nur die Organe des betreffenden Landes befugt sind.⁴⁰⁹⁾ Wenn WALTER daneben nur noch die Bundesorgane nennt, denen die gleiche Befugnis zukommt, läßt er die aus seiner Sicht auf Grund von Rechtsvorschriften im Verfassungsrang nicht nur zulässigen, sondern auch vorhandenen Ausnahmen der Akte der Staatengemeinschaftsorgane und fremder Staaten außer acht, wie denn überhaupt in der bisherigen Diskussion der Umstand keine Berücksichtigung erfahren hat, daß mit solchen Akten auch die wie immer verfassungsrechtlich normierte Bedeutung des Landesgebietes berührt wird.

Die Verpflichtungsmöglichkeit jedoch der Länder erstreckt sich nicht nur darauf, Akte des anderen Landes auf dem eigenen Gebiet zur Vollstreckung zu bringen, sondern auf das ganze übrige Paket von Verfügungsmöglichkeiten, welche sich aus den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes ergeben, über deren Tragweite jedoch, wie sich aus den Ausführungen oben ergibt, Meinungsverschiedenheiten bestehen.

Vor allem aber werden den Bundesländern durch Art. 15a Abs. 2 B-VG (früher durch Art. 107 B-VG) in etwa die gleichen Befugnisse zum Abschluß von Verträgen eingeräumt, wie sie dem Bund hinsichtlich der Staatsverträge — ausgenommen allenfalls die Parallele zu den politischen Staatsverträgen⁴¹⁰⁾ — zustehen. Der Bund aber kann seinerseits auch unter Anlegung der hier abgelehnten Grundsätze durch Staatsverträge im Verfassungsrang ausländischen Staaten und Staatengemeinschaftsorganen aller Art die Befugnis einräumen, auf dem Bundesgebiet Sanktionen zu setzen, sowie die Befugnisse österreichischer Organe über das Staatsgebiet hinaus erweitern. Das bedeutet, daß den Bundesländern hinsichtlich der ihnen übertragenen Aufgaben die Befugnis zukommt, durch Gliedstaatsverträge

409) WALTER, Das österreichische Staatsgebiet, a.a.O. 461 f; derselbe, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 121.

410) RILL, Gliedstaatsverträge, 126 ff.

— allenfalls im Range von Landesverfassungsrecht — selbständig ohne weitere Ermächtigung durch die Bundesverfassung (allerdings unter grundsätzlicher Beachtung derselben) Ausnahmen vom Prinzip der Ausschließlichkeit der Setzung von Zwangsakten auf eigenem Gebiet vorzusehen. Dabei handelt es sich nicht um eine versteckte und unzulässige Einführung des Gegenarguments zur Auffassung, durch die Einräumung der Kompetenz zum Abschluß von Gliedstaatsverträgen sei über die Verfassungsmäßigkeit deren Inhaltes noch nichts ausgesagt, sondern darum, im Falle der Übertragung von Überlegungen vom Bundesbereich auf den Landesbereich dies auch in jeder Weise konsequent zu tun.

Akzeptiert man diese Auffassung, bestehen weder gegen Zwischenländerbehörden noch gar gegen gemeinsame Länderbehörden grundsätzlich bundesverfassungsrechtliche Bedenken aus der Sicht der bundesverfassungsrechtlichen Begrenzung des Landessanktionsbereiches. Gleiches gilt für den Fall, als die Grundlage der Festlegung der Landesgrenzen im Landes- und nicht im Bundesrecht gesehen wird. Aber auch dann, wenn man beide Überlegungen ablehnen sollte, kann jedenfalls gegen gemeinsame Länderbehörden kein bundesverfassungsrechtliches Unzulässigkeitsargument vorgebracht werden und gegen Zwischenländereinrichtungen auch nur dann, wenn die sonstigen Alternativen, wie insbesondere die Auffassung vom Doppelcharakter von Organen und deren Akte (unter Berücksichtigung des verbleibenden, im Anschluß noch erörterten Problems des »Amtssitzes«) abgelehnt werden. Diese bundesverfassungsrechtliche Unbedenklichkeit ergibt sich daraus, daß zwar sicherlich nicht ganz eindeutig abgrenzbar ist, was unter Sanktionsakt im einzelnen zu verstehen ist⁴¹¹⁾; dennoch ist damit sicherlich nicht jeder »Hoheitsakt« erfaßt⁴¹²⁾, allerdings die »Anordnung« des Zwangsaktes.⁴¹³⁾ Hinzu tritt, daß ganz allgemein die Frage der örtlichen Zuständigkeit von jener nach dem Amtssitz zu unterscheiden ist.⁴¹⁴⁾ Jenes Problem, das sich bei gemeinsamen Länderbehörden stellt, hat jedoch ein praktisches und in seiner bundesverfassungsgesetzlichen Zulässigkeit an sich unbestrittenes Vorbild: nämlich die Tätigkeit des nö Landtages und der nö Landesregierung auf dem Gebiet des Landes Wien.⁴¹⁵⁾ Diese

411) In diese Richtung auch ÖHLINGER, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 201 FN 147.

412) WALTER, Das österreichische Staatsgebiet, a.a.O. 460 (474 FN 23), 462 (475 FN 33).

413) WALTER, Das österreichische Staatsgebiet, a.a.O. 474 FN 23.

414) MAYER, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren, 89.

415) S. dazu — mit weiteren Hinweisen — WALTER, Das österreichische Staatsgebiet, a.a.O. 475 FN 33; derselbe, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 121 FN 27; MAYER in FN 413, der ausdrücklich und allgemein von verfassungsrechtlichen Ausnahmen spricht und offenkundig, wie dies auch meine Auffassung ist, ganz allgemein auch landesverfassungsgesetzliche Aus-

Tätigkeit wird auch von einer außerordentlich rigorosen und m. E. zu weit gehenden Interpretation — da durch ein Landesverfassungsgesetz⁴¹⁶⁾ — als bundesverfassungsrechtlich hinreichend abgedeckt angesehen.⁴¹⁷⁾ Vor allem sind die weitgehenden Bedenken von WALTER durch den VfGH in VfSlg 5866/1968 als nicht stichhaltig beurteilt worden; insbesondere wurden die Bedenken nicht geteilt, es sei nicht zulässig, durch eine Verordnung den Sitz einer nö Bezirkshauptmannschaft in Wien und die Möglichkeit der Setzung von Zwangsakten durch diese festzulegen. Weiters ist aus der Formulierung des VfGH in dem angeführten Erkenntnis, es gäbe keine Bestimmung der Bundesverfassung, die es verbieten würde, daß die nö Landesregierung ihren Sitz in Wien habe, abzuleiten, daß die Festlegung des Amtssitzes einer Behörde außerhalb des »eigenen Landes« nach Auffassung des VfGH nicht nur auf der Grundlage eines Landesverfassungsgesetzes, sondern auch auf der Grundlage eines einfachen Gesetzes oder eines auf gleicher Stufe stehenden Gliedstaatsvertrages möglich ist.⁴¹⁸⁾ Es entspricht dies im übrigen auch den gegenwärtigen Auffassungen im Bereiche des Völkerrechts⁴¹⁹⁾, welches im Falle »echter Lücken« auf das Zwischenländerrecht analog anzuwenden ist.⁴²⁰⁾

6.4.5. Insgesamt kann also festgehalten werden, daß sich aus dem Gesichtspunkt des primär bedeutsamen territorialen Sanktionsbereiches nur unter

Fortsetzung Fußnote 415):

nahmen als zulässig ansieht (im übrigen aber a.a.O. 98 f etwas zu weit geht, wenn er meint, Organe des Landes Steiermark etwa dürften keine Zwangsakte in der Steiermark vollziehen, die ein Kärntner Landesgesetz vorsieht oder umgekehrt; dazu hat WALTER treffend wenn auch unvollständig darauf hingewiesen, daß sich die Bundesländer gerade dazu verpflichten können, s. WALTER, Das österreichische Staatsgebiet, a.a.O. 462). Diese Verpflichtung bedarf sicherlich nicht der Form des landesverfassungsändernden bzw. -ergänzenden Gliedstaatsvertrages, da der jeweilige Vollzugsakt ja auf Grund einer »eigenen« Rechtsvorschrift ergeht, dem zwar ein Rechtsakt des gegenbeteiligten Landes zugrundeliegt, welcher aber für das die Vollziehung übernehmende Land als Sachverhaltselement zu deuten ist (s. zu diesem methodischen Problem einige Hinweise unter 6.5.).

416) Hinweise in FN 415.

417) S. WALTER in FN 415.

418) S. in diesem Zusammenhang insbesondere auch VfSlg 3750/1960; nicht im einzelnen zu erörtern sind auch Probleme in Zusammenhang mit dem F-VG, vgl. etwa VfSlg 2796/1955, 5811, 5847/1968, 5995/1969 u.a. Gleiches gilt für Sonderprobleme im Bereich der Verwaltungsvollstreckung (dazu insbesondere MAYER, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren, 87 ff) und allgemein für die »Anerkennung« von Akten anderer Bundesländer sowie für den Sonderfall Bodensee, dazu die Literaturhinweise bei WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 125 FN 51, ferner jüngst KÜBLER, Klärung der allgemeinen Hoheitsbefugnisse auf dem Bodensee?, DÖV 1976, 184 ff.

419) S. MATSCHER in FN 397.

420) Oben 4.3.3.

Annahme einer außerordentlich einschränkenden Interpretation allenfalls, und dies nicht ganz eindeutig erkennbar, bundesverfassungsgesetzliche Schranken für Zwischenländerbehörden, überhaupt keine solchen Schranken jedoch für gemeinsame Länderbehörden aufzeigen lassen, wobei keineswegs die Rede davon sein kann, daß die diesbezüglichen Einwände auf einer durchschlagenden Begründung beruhten. Hinsichtlich des Gebotsbereiches sind die Grenzen noch viel weniger eindeutig abgrenzbar und für den gegebenen Zusammenhang bestenfalls punktuell von Bedeutung, weshalb auf diesen Fragenkreis hier nicht näher eingegangen werden muß.

6.5. Führungs- und Leitungsbefugnis oberster Verwaltungsorgane, Ingerenzmöglichkeit (Durchgriff)⁴²¹⁾

Hier ist zunächst auf den mehrfach behandelten Grundsatz der hierarchisch organisierten Verwaltung, auf die grundsätzliche Bedeutung der Weisung und der damit möglichen Geltendmachung politischer Kontrolle und Verantwortung, letztlich also auf das demokratische Prinzip⁴²²⁾ hinzuweisen, was alles auch für gemeinsame Ländereinrichtungen und Zwischenländereinrichtungen grundsätzlich Geltung beanspruchen muß.

Dem kann bei den genannten Einrichtungen in verschiedenster Weise Rechnung getragen werden. Für den gegebenen Zusammenhang sind aber insbesondere auch die bundesverfassungsgesetzlich zulässigen Ausnahmen von dem durch Art. 20 Abs. 1 B-VG normierten Weisungsrecht von größtem Interesse. Danach soll im folgenden eine Zerteilung erfolgen, wobei jedoch nur einige Aspekte beispielhaft herausgegriffen werden können.

6.5.1. Gestaltungsmöglichkeiten bei Aufrechterhaltung des Weisungsbandes bzw. in Bescheidsachen bei Einräumung eines Instanzenzuges

Die folgenden Ausführungen beziehen sich sowohl auf von Zwischenlän-

421) Vgl. aus der Fülle der Literatur — mit umfassenden weiteren Hinweisen — BARFUß, Die Weisung; derselbe, Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel, Forschungen aus Staat und Recht 7, Wien-New York 1968; ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, 239 ff, 397 ff u. passim; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 326 ff, 426 ff, 469 ff, 497 ff, 571 ff; MORSCHER, Die parlamentarische Interpellation, 203 ff, 429 ff u. passim; derselbe, Zur Führungs- und Leitungsbefugnis der obersten (Bundes-)Organe, JBl 1973, 85; derselbe, Führungs- und Leitungsbefugnis sowie Verantwortlichkeit oberster Verwaltungsorgane, JBl 1973, 572 ff; EVERS, Regionalplanung, 232 f.

422) Vgl. insbesondere 5.2.

derbehörden bzw. gemeinsamen Länderbehörden zu erlassende Verordnungen als auch Bescheide, wobei selbstverständlich nur bei letzteren auf das Sonderproblem des Instanzenzuges einzugehen ist, ohne daß dies jeweils besonders betont wird.

Ohne Rücksicht darauf, ob ein Instanzenzug besteht oder die jeweilige Behörde als letzte Instanz tätig wird⁴²³⁾, gilt folgendes: Zunächst ist es nötig, jedenfalls hinsichtlich der gemeinsamen Länderbehörden zwischen monokratisch und kollegial organisierten zu unterscheiden.⁴²⁴⁾ Da in beiden Fällen darauf abzustellen ist, für welches Land diese Behörde jeweils tätig wird, besteht problemlos ein Weisungsrecht der jeweils zuständigen Landesregierung gegenüber dieser Einrichtung.

Bei Zwischenländerbehörden kommt wohl schon vom Begrifflichen her nur die Variante des Kollegialorganes in Betracht. Hier wäre eine entsprechende Ingerenzmöglichkeit der jeweiligen Landesregierung gegeben, sofern Beschlüsse nur bei Anwesenheit aller Mitglieder und nur mit Einstimmigkeit zustandekommen können.⁴²⁵⁾ Die einzige offene Frage dabei ist, ob nicht dadurch für das einzelne Land insofern eine unzulässige Behinderung und Bindung eintritt, als die Vertreter der anderen beteiligten Länder die Erlassung von Akten verhindern könnten.⁴²⁶⁾ Diese Bedenken können damit zerstreut werden, daß die Zustimmungsnötigkeit der mitbeteiligten Länder jeweils als Sachverhaltselement gedeutet wird.⁴²⁷⁾ Darüber hinaus ist von der unbestreitbaren Tatsache auszugehen, daß sich die Länder verpflichten können, auf einzelnen Sektoren bestimmte Akte nur dann zu setzen, wenn der oder die Vertragspartner gleichartige Akte setzen. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang auch wesentlich, daß sich keine Bestimmungen in der österreichischen Bundesverfassung finden, die dagegen sprechen, daß sich die Länder in Ausübung der Weisungsbefugnis der obersten Verwaltungsorgane durch Gliedstaatsverträge binden

423) S. FN 300.

424) Statt aller ANTONIOLLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 151 ff.

425) Die schweizerische, z.T. aber auch die bundesdeutsche Literatur (Hinweise unter 2.3. und 2.4.) halten allerdings auch durch Mehrheit zustandegekommene Beschlüsse für zulässig.

426) Als Paradebeispiel im Landesbereich sei auf den Fall des Salzburger SchischulG hingewiesen, wonach die Erlassung einer Verordnung an die Antragstellung einer anderen Stelle gebunden war, s. VfSlg 6495/1971, dazu MORSCHER, JBl 1973, 85; auf Bundesebene VfSlg 6913/1972, dazu MORSCHER, JBl 1973, 572 ff.

427) S. dazu insbesondere die Judikatur des VfGH zur Beschickung der Grundverkehrsbehörden der Länder unter Mitwirkung von Bundesorganen, VfSlg 5985 und 6061/1969, dazu RILLSCHÄFFER, Die Rechtsnormen für die Planungs- und Koordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung, 71 (FN 84).

dürfen⁴²⁸⁾; auch über diesen letzteren Weg können die allenfalls entstehenden Einwände ausgeräumt werden.

Es zeigt sich aber auch, daß damit an sich jedenfalls dann, wenn eine jederzeitige Kündigungsmöglichkeit des Gliedstaatsvertrages besteht, auch keine grundlegenden Bedenken gegen Mehrheitsbeschlüsse vorgebracht werden können. Denn damit verbleibt letztlich die volle Ingerenzmöglichkeit und damit die volle politische Verantwortlichkeit der Landesregierung aufrecht.

Bei Einräumung eines Instanzenzuges gegen Bescheide von Zwischenländerbehörden und gemeinsamen Behörden ist gleichermaßen auf VfSlg 3054/1956 Bedacht zu nehmen.⁴²⁹⁾ Danach ist die Übertragung staatlicher Aufgaben an kollegiale Behörden an sich durchaus zulässig, jedoch muß dann, wenn durch einfaches Gesetz Kollegialbehörden geschaffen werden, die die »verantwortlichen staatlichen Vollzugsorgane von jeglichem rechtlichen Einfluß« auf das jeweilige Verwaltungsgebiet ausschließen, gegen deren Entscheidungen und Verfügungen jedenfalls ein Instanzenzug an die oberste staatliche Vollzugsautorität gegeben sein. Wendet man diese sicherlich nicht unproblematische Prämisse auf den gegenständlichen Bereich an, wäre es demnach auch möglich, Zwischenländerbehörden und gemeinsame Länderbehörden durch einfaches Landesgesetz bzw. im Rang eines einfachen Landesgesetzes stehende Gliedstaatsverträge weisungsfrei zu stellen, sofern eben ein Instanzenzug an die jeweils in Betracht kommende Landesregierung eröffnet wird.

6.5.2. Bundesverfassungsgesetzlich zulässige Ausnahmen von Art. 20 Abs. 1 B-VG⁴³⁰⁾

Neben dem zuletzt genannten, schon hier hereinspielenden Fall ist auf folgende Bereiche zu verweisen, die bundesverfassungsgesetzlich zulässigerweise von der Führungs- und Leitungsbefugnis oberster Verwaltungsorgane herausgenommen sind und sich in besonderer Weise für die Einrichtungen von gemeinsamen Länderbehörden und Zwischenländerbehörden eignen:

428) So ausdrücklich RILL, Gliedstaatsverträge, 99.

429) Dies unter Berücksichtigung, daß der VfGH diese Judikatur nicht grundsätzlich aufgegeben hat — was nicht mit Verlässlichkeit behauptet werden kann.

430) Vgl. insbesondere BARFUß, Die Weisung, 70 ff; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 497 ff.

6.5.2.1. Kollegialbehörden gemäß Art. 133 Z 4 B-VG ⁴³¹⁾

Daß sich derartige Kollegialorgane als Organisationsform für Zwischenländerbehörden und gemeinsame Länderbehörden in besonderer Weise eignen, bedarf keiner weiteren Begründung. Anzumerken gilt es allerdings, daß auch hier wie überall der mehrfach erwähnte Grundsatz gilt, daß durch diese Institutionen andere Einrichtungen, hier insbesondere die grundsätzliche hierarchische Struktur der Verwaltung auf Grund der Weisung, nicht im Kern angetastet werden darf, wobei die Schwierigkeit in der Abgrenzung im konkreten liegt.

6.5.2.2. Ausnahme durch Verfassungsbestimmung ⁴³²⁾

Art. 20 Abs. 1 B-VG ordnet die Weisungsbefolgungspflicht der den obersten Verwaltungsorganen des Bundes und der Länder untergeordneten Organe nur unter der Voraussetzung an, »soweit nicht verfassungsgesetzlich anderes bestimmt wird.« Es kann nunmehr als unbestritten gelten, daß diese verfassungsgesetzlichen Ausnahmen von der Verpflichtung der Befolgung von Weisungen und damit die Installierung der Unabhängigkeit der damit geschaffenen Organe von den politisch verantwortlichen obersten Organen, nicht nur durch bundes-, sondern auch durch landesverfassungsgesetzliche Bestimmungen statuiert werden können. ⁴³²⁾ Demnach können auch andere als Kollegialbehörden im Sinne des Art. 133 Z 4 B-VG als selbständige und unabhängige Zwischenländerbehörden und gemeinsame Länderbehörden durch landesrechtliche Vorschriften im Verfassungsrang geschaffen werden, wiederum selbstverständlich unter Beachtung des unter 6.5.2.1. hervorgehobenen Grundsatzes.

6.5.2.3. Vom Bundesverfassungsgesetzgeber vorgefundene Fälle

Insbesondere anhand der zur Vertretung der beruflichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Belange ihrer Mitglieder berufenen Kammern hat der VfGH und ein Teil der Lehre den Gedanken entwickelt, bestimmte Einrichtungen, speziell die genannten Kammern, seien trotz des ihnen eingeräumten eigenen Wirkungsbereiches und der damit verbundenen Herausnahme von der Weisungsbefolgungspflicht nicht bundesverfassungs-

431) S. dazu zuletzt PERNTHALER, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag.

432) Mit weiteren Hinweisen insbesondere KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 367 ff; WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 427; EVERS, Regionalplanung, 232.

widrig. Denn der Bundesverfassungsgesetzgeber habe diese Einrichtungen als selbstverständlich vorausgesetzt⁴³³⁾ und sie seien in den Kompetenzbestimmungen auch ausdrücklich genannt. Das gilt auf Landesebene jedenfalls für die — unter welcher Bezeichnung immer sie laufen mögen — Landwirtschaftskammern, wobei allerdings im gegebenen Zusammenhang die Frage eines »Zusammenschlusses« derselben auf Grund eines Gliedstaatsvertrages und der damit verknüpften Schaffung gemeinschaftlicher oder gemeinsamer Einrichtungen im Rahmen dieser Arbeit auf sich beruhen muß.

Darüber hinaus ist wohl noch nicht abschließend geklärt, welche weiteren Einrichtungen ähnlicher Art auf Landesebene eine analoge bundesverfassungsrechtliche Beurteilung erfahren müssen.⁴³⁴⁾ Bei Vorliegen solcher Einrichtungen wäre ihre Verknüpfung auf Grund von Gliedstaatsverträgen bei Aufrechterhaltung ihrer Unabhängigkeit von den Landesregierungen unbedenklich.

6.5.2.4. Die Betrauung von Privaten mit öffentlichen bzw. staatlichen Aufgaben⁴³⁵⁾

Auch bei Einrichtungen in diesem Bereich, die in größerem Maße nicht wie die Kammern historisch »vorgefunden« wurden, kommt es zur Durchbrechung des Weisungsbandes, woran der VfGH im wesentlichen allerdings

433) Beispielsweise WERNER, Selbstverwaltung und Bundesverfassung, ÖJZ 1950, 437 ff, ÖJZ 1951, 157 ff; PERNTHALER, Die verfassungsrechtlichen Schranken der Selbstverwaltung in Österreich, Verh. 3. ÖJT 1/3, Wien o.J. (1967); KORINEK, Wirtschaftliche Selbstverwaltung, Wien-New York 1970; MORSCHER, Erweiterung der Autonomie im österreichischen Notariat, NZ 1973, 164 ff. VfSlg 2500/1953, 3151, 3290/1957.

434) Vgl. etwa Disziplinarkommissionen, dazu WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 506.

435) Vgl. allgemein RUPP, Privateigentum an Staatsfunktionen?, Recht und Staat 278, Tübingen 1963; KRAUTZBERGER, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private, Schriften zum Öffentlichen Recht 150, Berlin 1971; OSSENBÜHL und GALLWAS, Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, VVDStRL 29, Berlin-New York 1971; UDO STEINER, Öffentliche Verwaltung durch Private. Allgemeine Lehre, Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Verwaltungsrecht 10, Hamburg 1975 (insbesondere Schriftenverzeichnis 307 ff). Für Österreich ANTONIOLLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 186 f; WENGER, Die öffentliche Unternehmung, Forschungen aus Staat und Recht 10, Wien-New York 1969; PLÖCHL, Vereine als öffentliche Unternehmer, Forschungen aus Staat und Recht 20, Wien-New York 1972; PUCK, Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch juristische Personen des Privatrechts, die von der öffentlichen Hand beherrscht werden, in: Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Privatrechtssubjekte, Schriftenreihe der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft 22, Wien o.J. (1973?), 9 ff; SCHÄFFER, Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private — Beleihung und Inpflichtnahme, a.a.O. 58 ff; zur grundsätzlichen Zulässigkeit VfSlg 1455/1932, 2332/1952, 3685/1960, 4413/1963.

nichts auszusetzen hatte.⁴³⁶⁾ Allerdings bestehen in dieser Richtung doch noch sehr viele offene Fragen. Unabhängig davon können solche Formen im Falle ihrer grundsätzlichen bundesverfassungsgesetzlichen Zulässigkeit gerade für den gegebenen Zusammenhang fruchtbar gemacht werden, wenn nötig allerdings unter entsprechender landesverfassungsgesetzlicher Absicherung.⁴³⁷⁾

436) S. Erkenntnisse des VfGH sowie PUCK und SCHÄFFER in FN 435.

437) Dazu 6.5.2.2.

7. Transformation von Gliedstaatsverträgen

In Kürze ist noch auf ein allgemeines Problem in Zusammenhang mit Gliedstaatsverträgen einzugehen, und zwar auf die Frage, ob zur Anwendbarkeit auf Rechtsunterworfenen jedenfalls eine spezielle Transformation nötig ist oder ob auch eine generelle Transformation und damit unmittelbare Anwendbarkeit von Gliedstaatsverträgen auf die Rechtsunterworfenen möglich ist. RILL hat dazu, vom Wesen des Vertrages ausgehend, die Meinung vertreten, eine generelle Transformation von Gliedstaatsverträgen sei in dem jedenfalls für den gegebenen Zusammenhang bedeutsamen Bereich bundesverfassungsrechtlich ausgeschlossen⁴³⁸⁾, in den EB zur RV des nachmaligen BVG BGBl 1974/444, mit welchem der Art. 15 a B-VG neu geschaffen wurde, kommt die gleiche Auffassung zum Ausdruck⁴³⁹⁾, ohne daß dies jedoch im Verfassungsgesetzgebungsakt selbst deutlich Niederschlag gefunden hätte. Angesichts der Parallelen zu Formulierungen, die die österreichische Bundesverfassung in Bezug auf Staatsverträge enthielt und enthält, können die Argumente RILLS, auch wenn er sie nach der genannten Novelle vertieft hat,⁴⁴⁰⁾ nicht voll überzeugen.⁴⁴¹⁾ Es ist deshalb mit der nun wohl herrschenden Lehre davon auszugehen, daß die Frage der unmittelbaren Bindung der Rechtsunterworfenen durch Gliedstaatsverträge auch für den hier relevanten Bereich dahingehend zu lösen ist, sie jeweils nach dem Vertragsinhalt zu beantworten.⁴⁴²⁾ Regelungen wie jene in der Tiroler Landesverfassung, wonach der Landtag anläßlich der Genehmigung beschließen kann, daß die Vereinbarung durch die Erlassung von Gesetzen zu erfüllen ist, und die Landesregierung anläßlich des Abschlusses anordnen kann, daß die Vereinbarung durch Erlassung von Verordnungen zu erfüllen ist⁴⁴³⁾, stehen daher mit der Bundesverfassung im Einklang.

438) RILL, Gliedstaatsverträge, 444 ff u. passim.

439) 182 BlgNR 13. GP, 19.

440) RILL, Abschluß, Transformation und Durchsetzung von Verträgen gemäß Art. 15a B-VG, a.a.O. 39 ff.

441) Hinzu tritt der Umstand, daß in der BRD eine unmittelbare Anwendbarkeit von Gliedstaatsverträgen wenigstens zum Teil, in der Schweiz etwa durchwegs bejaht wird; vgl. SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, a.a.O. 114 sowie Leitsätze; HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, a.a.O. 619 ff, 650; derselbe, Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, a.a.O. 252; DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, 30, 82, 85, 118 ff; Alexander WEBER, Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?, 23.

442) WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 607; WALTER-MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 216; ERMACORA, Bundesverfassungsnovelle 1974, a.a.O. (JBl 1975, 22 ff) 28; ÖHLINGER, Die Verfassungsentwicklung in Österreich seit 1974, a.a.O.; derselbe, Verträge im Bundesstaat, Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung (im Druck).

443) § 26 b Abs. 4 und 5 der Tiroler Landesordnung idF LGBl für Tirol 1976/89, dazu insbesondere auch die EB zur diesbezüglichen RV.

Literaturverzeichnis

- ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, Wien-New York 1971
- ADAMOVICH-SPANNER, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁵, Wien 1957
- ALTENSTETTER, Der Föderalismus in Österreich, Studien zur Politik 6, Heidelberg 1969
- ANTONIOLLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1954
- AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse I, Paris-Neuchâtel 1967
- AUBURTIN, Die neue Rechtsstellung der Europäischen Donaukommission, ZaöRVR 9 (1939/1940), 338 ff
- BACHOF, Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, AöR 83 (1958), 208 ff
- BARFUß, Die Weisung, Forschungen aus Staat und Recht 2, Wien-New York 1967
- Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel, Forschungen aus Staat und Recht 7, Wien-New York 1968
- BERCHTOLD, Der Bundespräsident, Forschungen aus Staat und Recht 9, Wien-New York 1969
- BÖCKENFÖRDE, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Schriften zum Öffentlichen Recht 18, Berlin 1964
- BOGS, Beratungsbereiche der Regierung — Grenze einer Selbstunterrichtung der Opposition an Hand von Akten?, Der Staat 13 (1974), 209 ff
- BORTER, Demokratiegebot und interkantonales Vertragsrecht, Fribourg 1976
- BOTHE, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, AöR 102 (1977), 68 ff
- BRIDEL, Précis de droit constitutionnel et public suisse 1, Lausanne 1965
- BÜLCK, Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip, VVDStRL 21, Berlin 1964, 1 ff
- BURCKHARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874³, Bern 1931
- DORMANN, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, Rechtswiss. Diss. Zürich, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft NF 340, Zürich 1970
- DÜRIG s. MAUNZ-DÜRIG-HERZOG
- ENGELHARDT, Politik und Wissenschaft, ZfPolitik NF 21 (1974), 69 ff
- ERBEL, Die Unmöglichkeit von Verwaltungsakten, Frankfurt/M 1972
- ERMACORA, Das Wesen und die Grundformen der Zentralisation und Dezentralisation, ZÖR NF 5 (1953), 100 ff
- Der Verfassungsgerichtshof, Graz-Wien-Köln 1956
- Der Föderalismus in Österreich, JÖR NF 12 (1963), 221 ff
- (Hg), Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1920). Die Protokolle des Unterausschusses des Verfassungsausschusses samt Verfassungsentwürfen

- mit einem Vorwort, einer Einleitung und Anmerkungen, Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs Ergänzungsband VIII, Wien 1967
- Österreich als kooperativer Bundesstaat, in: KLECATSKY (Hg), Die Republik Österreich, Wien 1968, 219 ff
 - Allgemeine Staatslehre I und II, Berlin 1970
 - Österreichische Verfassungslehre. Grundriß eines Studienbuches, Studienreihe zum öffentlichen Recht und zu den politischen Wissenschaften 1, Wien-Stuttgart 1970
 - Bundesverfassungsgesetznovelle 1974, JBl 1975, 22 ff
 - Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung 3, Wien 1976
- ESTERBAUER, Formen und Methoden transnationaler Raumplanung europäischer Grenzregionen, Veröffentlichungen der Österreichischen Sektion des CIEFE 3, Wien 1977
- ESTERBAUER s. PERNTHALER-ESTERBAUER
- EVERS, Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden, Schriftenreihe der ÖGRR 22, Wien-New York 1976
- FLEINER-GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949
- FORSTHOFF, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, Tübingen 1931
- FRICKER, Gebiet und Gebietshoheit, Tübingen 1901
- FROEHLICH s. KELSEN-FROEHLICH-MERKL
- FROWEIN, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31, Berlin 1973, 13 ff
- FUß, Verwaltung und Schule, VVDStRL 23, Berlin 1966, 199 ff
- GALLWAS, Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, VVDStRL 29, Berlin-New York 1971, 211 ff
- GERLICH, Parlamentarische Kontrolle im politischen System, Forschungen aus Staat und Recht 21, Wien-New York 1973
- GIACOMETTI s. FLEINER-GIACOMETTI
- GIERKE, Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft, Schmollers Jb 1883, 1168 ff
- HEINZ EWALD GIESE, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen der deutschen Bundesländer untereinander sowie zwischen Bund und Ländern, Rechtswiss. Diss. Bonn 1961
- GRASSL, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern der BRD, Rechtswiss. Diss. Würzburg 1969
- GRAWERT, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zum Öffentlichen Recht 57, Berlin 1967
- GROß, Kooperativer Föderalismus und Grundgesetz, DVwBl 1969, 93 ff, 125 ff
- GUNST, Der Begriff der Souveränität im modernen Völkerrecht, Berlin 1953

- GYGI, Der schweizerische Föderalismus in Gegenwart und Zukunft mit Einschluß der Bundesfinanzordnung, JBl 1977, 401 ff
- HÄBERLE, Zur gegenwärtigen Diskussion um das Problem der souveränität, AöR 92 (1967), 259 ff
- HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, ZSR NF 88/2 (100/2 der gesamten Folge, 1969), 549 ff
- Aktuelle Fragen des Konkordatsrechts, SJZ 1973, 249 ff
- HAEGERT, Organe der Länder auf Bundesebene?, NJW 1961, 1137 ff
- Verfassungsrechtliche Fragen des Zweiten Deutschen Fernsehens, NJW 1964, 12 ff
- HAMEL, Das Wesen des Staatsgebietes, Berlin 1933
- HARBICH, Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit, Berlin 1965
- HASIBA s. NOVAK-SUTTER-HASIBA (Hg)
- HAUSER, Norm, Recht und Staat, Forschungen aus Staat und Recht 6, Wien-New York 1968
- HELLBLING, Die Änderung der österreichischen Bundesverfassung im Licht des Verfassungsbruches, in: HELLBLING-MAYER-MALY-MARCIC (Hg), Bundesstaat auf der Waage, Föderative Ordnung I, Salzburg und München 1969, 33 ff
- Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte², Wien-New York 1974
- HEMPEL, Der demokratische Bundesstaat, Schriften zum Öffentlichen Recht 96, Berlin 1969
- HENNIS, Zum Problem der Souveränität, Rechtswiss. Diss. Göttingen 1951
- HENRICH, Theorie des Staatsgebietes, Wien-Leipzig 1922
- HEZORG s. MAUNZ-DÜRIG-HERZOG
- HESSE, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962
- Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: FS Gerhard Müller, Tübingen 1970, 141 ff
- HEUSSER, Die Flucht des Gemeinwesens in die privatrechtliche Unternehmung als Rechtsproblem, Zürich 1949
- VON DER HEYDTE, Zur Problematik der Begriffe Souveränität und auswärtige Gewalt, DÖV 1952, 585 ff
- Schumann-Plan und Völkerrecht, in: Gegenwartsprobleme des internationalen Rechtes und der Rechtsphilosophie, FS R. Laun, Hamburg 1953, 111 ff
- HANS HUBER, Weltweite Interdependenz, Staat und Politik 3, Bern 1968
- MAX HUBER, Die Entwicklungsstufen des Staatsbegriffes, ZSR 45 (NF 23, 1904), 1 ff
- JAGENLAUF, Die Vereinbarkeit der Gemeinschaftseinrichtungen der Bundesländer mit dem Grundgesetz, Rechtswiss. Diss. Tübingen 1966

- GEORG JELLINEK, Allgemeine Staatslehre³, Heidelberg, New York 1925
- KÄGI, Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in: FS Hans Huber, Bern 1961, 151 ff
- KAISER, Die Erfüllung völkerrechtlicher Verträge des Bundes durch die Länder, ZaöRVR 18 (1957/58), 526 ff
- KEHRLI, Interkantonaies Konkordatsrecht, Rechtswiss. Diss. Zürich, Bern 1968
- KELSEN, Österreichisches Staatsrecht. Ein Grundriß, entwicklungsgeschichtlich dargestellt, Tübingen 1923
- Allgemeine Staatslehre, Berlin, Heidelberg, New York 1925
 - Die Bundesexekution. Ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Bundesstaates, unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichs- und der österreichischen Bundesverfassung, in: FG F. Fleiner, Tübingen 1927, 127 ff
 - Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts², Tübingen 1928
 - Artikel Souveränität, in: STRUPP-SCHLOCHAUER, Wörterbuch des Völkerrechts III², 278
- KELSEN-FROELICH-MERKL, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Wien und Leipzig 1922
- KISKER, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen rechtswissenschaftliche Abhandlungen 33, Tübingen 1971
- KLECATSKY, Der Sachverständigenbeweis im Verwaltungsverfahren, ÖJZ 1961, 309 ff
- Hat Österreich eine Verfassung?, JBl 1965, 545 ff
 - Europäischer Regionalismus und Raumplanung, in: KÖCHLER (Hg), Transnationale Zusammenarbeit in der Alpenregion, Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik an der Universität Innsbruck II, Innsbruck 1973, 7 ff
 - Sicherung des österreichischen Berufsbeamtentums, in: LEISNER (Hg), Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat, Berlin 1975, 71 ff
 - Die Zukunft der europäischen Alpen, SIR Mitteilungen und Berichte 1977/2, 18 ff
 - In Wahrheit ein Kammerstaat, Berichte und Informationen 1977/5, 25 ff
- FRANZ KLEIN, Gemeinschaftsaufgaben zur Bewältigung der Staatsaufgaben im föderativen Staatsaufbau, DÖV 1968, 153 ff
- FRIEDRICH KLEIN, Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer 11, Berlin 1961, 125 ff
- KARL HEINZ KLEIN, Die Übertragung von Hoheitsrechten, Berlin 1952
- KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, Forschungen aus Staat und Recht 1, Wien-New York 1967

- Interpellationsrecht und Verschwiegenheitspflicht, in: FS für Adolf J. Merkl, München-Salzburg 1970, 151 ff
 - Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: HELLBLING-MAYER-MALY-MIEHSLER (Hg), Föderative Ordnung III, Salzburg und München 1974, 61 ff
- KÖLBLE, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, DÖV 1960, 650 ff
- Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer 11, Berlin 1961, 17 ff
 - »Gemeinschaftsaufgaben« der Länder und ihre Grenzen, NJW 1962, 1081 ff
 - Grundgesetz und Landesstaatsgewalt, DÖV 1962, 583 ff
 - Bildungs- und Forschungsförderung als Aufgabe von Bund und Ländern, DÖV 1964, 592 ff
 - Grundgesetz und »gemeinsame Ländereinrichtungen«, DVwBl 1965, 867 ff
 - Finanzreform und Bundesstaatsprinzip, DÖV 1967, 1 ff
- KOPP, Zur Geltungsgrundlage der Staatsverträge zwischen den Ländern, DJZ 1970, 278 ff
- KORINEK, Wirtschaftliche Selbstverwaltung, Wien-New York 1970
- KÖTTGEN, Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, JÖR NF 3 (1954), 67 ff
- KRAPP, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen, Staatswiss. Diss. Innsbruck 1962
- KRATZER, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, BayVwBl 1961, 373 ff
- KRAUTZBERGER, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private, Schriften zum Öffentlichen Recht 150, Berlin 1971
- KRÜGER, Allgemeine Staatslehre², Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1966
- KÜCHENHOFF-KÜCHENHOFF, Allgemeine Staatslehre⁷, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1971
- KUNZE, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Stuttgart 1968
- LAURER, Der Beitritt Österreichs zu internationalen Organisationen als Problem der innerstaatlichen Rechtserzeugung, ZÖR NF 20 (1970), 341 ff
- LAUX, Beratung der Politik, Die Verwaltung 6 (1973), 219 ff
- LERCHE, Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip, VVDStRL 21, Berlin 1964, 66 ff
- MANGOLDT-KLEIN, Das Bonner Grundgesetz I², Berlin und Frankfurt a.M. 1957
- MATSCHER, Über die Grenzen der territorialen Souveränität, deren Verletzung und deren befugte Überschreitung, ZÖRVR NF 28, (1977), 131 ff

- MATZKA, Rechtswissenschaftliche Bewältigung von Demokratiepostulaten an die staatliche Planung, Demokratie und Recht 1977, 138 ff
- MATZKA s. ÖHLINGER-MATZKA
- MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Grundgesetz⁴, München 1976
- MAYER, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren, Forschungen aus Staat und Recht 26, Wien-New York 1974
- MAYER S. WALTER-MAYER
- MEDICUS, Reichsverwaltung, JÖR 20 (1932), 1 ff
- MELICHAR, Der Föderalismus in Österreich, JBl 1965, 29 ff (Vortragsbericht)
- Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus, ZÖR NF 17 (1967), 220 ff
- MERKL, Demokratie und Verwaltung, Wien und Leipzig 1923
- Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien und Berlin 1927
- MERKL s. KELSEN-FROEHLICH-MERKL
- MIEHSLER, Grundsätze und Ziele der internationalen Raumordnung in Bezug auf Österreich, ÖROK Schriftenreihe 10, Wien 1977
- MONZ, Das Verhältnis der Bundesländer zueinander, Göttingen 1964
- EDGAR MORSCHER, A Matrix Methode for Deontic Logic, Theory and Decision 1971, 16 ff
- Normenlogik in Ota Weinbergers »Rechtslogik«, ZÖR NF 21 (1971), 263 ff
 - Wozu deontische Logik?, ARSP 1972, 363 ff
- SIEGBERT MORSCHER, Die parlamentarische Interpellation, Schriften zum Öffentlichen Recht 208, Berlin 1973
- Zur Führungs- und Leitungsbefugnis der obersten (Bundes-) Organe, JBl 1973, 85
 - Führungs- und Leitungsbefugnis sowie Verantwortlichkeit oberster Verwaltungsorgane; ministerialorganisatorische Veränderungen und Beamtenschaft, JBl 1973, 572 ff
 - Erweiterung der Autonomie im österreichischen Notariat, NZ 1973, 164 ff
 - Südtirols Verwaltung 1975, Schriften zur Verwaltungswissenschaft 1, Berlin 1975
 - Möglichkeiten der Kooperation im Alpenraum aus der Sicht Österreichs, in: Le Alpi e l'Europa 4, Cultura e politica, Mailand o.J. (1975), 265 ff
 - Rechtsfragen der Raumordnung in Tirol und Vorarlberg, Innsbruck 1976 (vervielfältigtes Manuskript)
 - Naturschutz unter besonderer Berücksichtigung des Landschaftsschutzes und der Landschaftspflege im Alpenraum, Innsbruck 1976 (vervielfältigtes Manuskript)
 - Die politischen Kontrollbefugnisse des Vorarlberger Landtages gegenüber der Vorarlberger Landesregierung (vervielfältigtes Manuskript) 1976

- Natur- und Landschaftsschutz im Bereich von Flüssen und Seen, in: project Life-2000 I, Salzburg 1976, 37 ff
 - Fremdenverkehrs- und Naturschutzrecht, in: SPRUNG-KÖNIG (Hg), Das österreichische Schirecht, Innsbruck 1977, 169 ff
 - Zur Nichtigkeit nicht gehörig kundgemachter Verordnungen, JBl 1977, 661 ff
- BERTHOLD MÜLLER, Die Beziehungen der Gliedstaaten im Bundesstaat, Rechtswiss. Diss. Berlin 1936
- MÜNCH, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31, Berlin 1973, 51 ff
- MUTZ, Die rechtlichen Probleme der EG-Abkommen, in: Probleme der Abkommen zwischen Österreich und der Europäischen Gemeinschaft, Schriftenreihe der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft 20, Wien o.J. (1973?), 31 ff
- NAWIASKY, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920
- Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe², Einsiedeln-Zürich-Köln 1948
 - Allgemeine Staatslehre, III; Staatsrechtslehre, Einsiedeln-Zürich-Köln 1956
- NEUBER, Vollzugsgemeinschaften deutscher Länder, Rechtswiss. Diss. Leipzig 1932
- NEUHOFFER, Handbuch des Gemeinderechts, Forschungen aus Staat und Recht 22, Wien-New York 1972
- NOVAK-SUTTER-HASIBA (Hg), Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Graz-Wien-Köln 1977
- NOWAKOWSKI, Zum Problem der Geltungsbereiche, ZÖR NF 6 (1955), 10 ff
- ÖHLINGER, Europäische Integration und Bundesverfassung, JBl 1968, 169 ff
- Verfassungsrechtliche Probleme eines Abkommens zwischen Österreich und der EWG, in: MAYRZEDT-BINSWANGER (Hg), Die Neutralen in der Europäischen Integration, Wien 1970, 243 ff
 - Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, Forschungen aus Staat und Recht 23, Wien-New York 1973
 - Bundesstaat und Reine Rechtslehre, ZRV 1975, 1 ff
 - Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität, Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung 2, Wien 1976
 - Die Verfassungsentwicklung in Österreich seit 1974, ZaöRVR 37 (1977), 399 ff.
 - Verträge im Bundesstaat, Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung (im Druck)
- ÖHLINGER-MATZKA, Demokratie und Verwaltung als verfassungsrechtliches Problem, ÖZPW 1975, 445 ff
- OPHÜLS, Staatshoheit und Gemeinschaftshoheit, in: Recht im Wandel, FS Hundertfünfzig Jahre Carl Heymanns-Verlag KG, Köln-Berlin-Bonn-München 1965, 519 ff

- OSSENBÜHL, Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, VVDStRL 29, Berlin-New York 1971, 137 ff
- PERNTHALER, Die verfassungsrechtlichen Schranken der Selbstverwaltung in Österreich, Verh. 3. ÖJT I/3, Wien o.J. (1967)
- Organisation und Führung der Streitkräfte als Problem der Verfassungsdogmatik in Österreich, DÖV 1967, 519 ff
 - Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, ZÖR NF 19 (1969), 361 ff
 - Ist die landesgesetzliche Festlegung eines Wirkungskreises der Zivil- und Strafgerichte gemäß Art. 15 Abs. 9 B-VG eine »Mitwirkung von Bundesorganen« im Sinne des Art. 97 Abs. 2 B-VG?, JBl 1972, 68 ff
 - Die Verwendung von Landesbeamten in der unmittelbaren Bundesverwaltung, JBl 1973, 298 ff
 - Die Zuständigkeit der Länder zum Verkehr mit ausländischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten und deren Vertretungsbehörden in Österreich, in: KÖCHLER (Hg), Transnationale Zusammenarbeit in der Alpenregion, Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik an der Universität Innsbruck II, Innsbruck 1973, 31 ff
 - Die Konstituierung des Bundesstaates »Republik Österreich« aus der Sicht der selbständigen Länder Tirol und Vorarlberg, in: FS Nikolaus Grass I (hg von CARLEN und FRITZ STEINEGGER), Innsbruck 1974, 725 ff
 - Raumordnung und Verfassung, Schriftenreihe der ÖGRR 18, Wien-New York 1975
 - Methoden und Modelle der Raumordnung in Grenzgebieten, Bericht auf dem Zweiten Europäischen Symposium der Grenzregionen, parlamentarische Versammlung des Europarates AS/COLL. FRONT (75) 2, Strasbourg 1975
 - Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation, Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung 1, Wien 1976
 - Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, Schriftenreihe des Institutes für Föderalismusforschung 4, Wien 1977
 - Organisationsformen und Verfahren grenzüberschreitender Planung in europäischen Grenzgebieten, in: Um Recht und Freiheit, FS von der Heydte (hg von KIPP-FRANZ MAYER-STEINKAMM), Berlin 1977, 1107 ff
- PERNTHALER-ESTERBAUER, Die Entstehung des österreichischen Bundesstaates als geschichtliches Problem, Montfort 1973, 128 ff
- PFEIFFER, Selbstkoordinierung und Gemeinschaftseinrichtungen der Länder, NJW 1962, 565 ff
- PLÖCHL, Vereine als öffentliche Unternehmer, Forschungen aus Staat und Recht 20, Wien-New York 1972

- PUCK, Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch juristische Personen des Privatrechts, die von der öffentlichen Hand beherrscht werden, in: Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Privatrechtssubjekte, Schriftenreihe der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft 22, Wien o.J. (1973?), 9 ff
- QUARITSCH, Staat und Souveränität I: Die Grundlagen, Frankfurt/M. 1972
- RADNITZKY, Die rechtliche Natur des Staatsgebietes, AÖR 20 (1906), 313 ff
- Meeresfreiheit und Meeresgemeinschaft, AÖR 22 (1907), 416 ff
 - Zur Lehre von der Gebietshoheit und der Exterritorialität, AÖR 28 (1912), 454 ff
 - Die rechtliche Natur der Meeresfreiheit, ZÖR 2 (1916), 706 f
 - Die Exterritorialitätsfiktion, ZÖR 3 (1917), 452 ff
- RIETDORF, Forderungspfändungen im Verwaltungsverfahren über Landesgrenzen hinaus, DVwBl 1962, 662 f
- RILL, Gliedstaatsverträge, Forschungen aus Staat und Recht 17, Wien-New York 1972
- Abschluß, Transformation und Durchsetzung von Verträgen gemäß Art. 15 a B-VG, in: MAYER-RILL-FUNK-WALTER, Neuerungen im Verfassungsrecht, Wien 1976, 27 ff
- RILL-SCHÄFFER, Die Rechtsnormen für die Planungskoordination seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung. Stand und Entwicklungsmöglichkeiten, ÖROK Schriftenreihe 6, Wien 1975
- ROELLENBLEG, Zwischengliedstaatliche Verträge und Institutionen, DÖV 1968, 225 ff
- WALTER RUDOLF, Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht, Bad Homburg v.d.H. - Berlin-Zürich 1968
- Zum System der staatlichen Rechtsordnung in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1966, 73 ff
 - Völkerrecht und deutsches Recht, Tübingen 1967
 - Territoriale Grenzen der staatlichen Rechtssetzung, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 11, Karlsruhe 1973, 7 ff
- RUPP, Privateigentum an Staatsfunktionen?, Recht und Staat 278, Tübingen 1963
- SCELLE, Manual élémentaire du droit international public, 1943
- SCHÄFFER, Verfassungsinterpretation in Österreich, Forschungen aus Staat und Recht 18, Wien-New York 1971
- Koordination in der öffentlichen Verwaltung, Schriftenreihe des Instituts für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung 19, Wien 1971
 - Planungskoordination am Beispiel der Raumordnung, WiPolBl 1972, 140 ff
 - Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private — Beleihung und Inpflichtnahme, in: Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Privatrechtssubjekte, Schriftenreihe der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft 22, Wien o.J. (1973?), 58 ff

- SCHÄFFER s. RILL-SCHÄFFER
- SCHAMBECK, Österreichs Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip, in: FS Kolb (hg von BONIN-LANG-KNITEL), Veröffentlichungen der Universität Innsbruck 69, Innsbruck 1971, 309 ff
- SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19, Berlin 1961, 86 ff
- SCHEUNER, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart. Zur Lehre vom Bundesstaat, DÖV 1962, 641 ff
- Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, DÖV 1966, 513 ff
- SCHINDLER, Supranationale Organisationen und schweizerische Bundesverfassung, SJZ 1961, 197 ff
- ERNST SCHMIDT, Das interkantonale Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen, Basler Studien zur Rechtswissenschaft 53, Basel 1959
- CARL SCHMITT, Verfassungslehre, München und Leipzig 1928
- HANS SCHNEIDER, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, DÖV 1957, 644 ff
- Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19, Berlin 1961, 1 ff
- SCHÖNEMANN, Verwaltungsverbindungen unter deutschen Staaten, Rechtswiss. Diss. Greifswald 1913
- SCHWEITZER, Dauernde Neutralität und europäische Integration, Forschungen aus Staat und Recht 40, Wien-New York 1977
- SEIDL-HOHENVELDERN, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften², Köln-Berlin-Bonn-München 1971
- Völkerrecht³, Köln-Berlin-Bonn-München 1975
- SIMMA, Souveränität und Menschenrechtsschutz nach westlichem Völkerrechtsverständnis, EuGRZ 1977, 235 ff
- SIMMA s. VERDROSS-SIMMA
- SIMSON, Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart, Berlin 1964
- SPANNER, Die Prüfung von Gesetzen und Verordnungen durch den Verfassungsgerichtshof in der Zeit von 1950-1952, ZÖR NF 6 (1954/55), 152 ff
- Krise oder Ende des Bundesstaates?, in: FS Adolf J. Merkl, München-Salzburg 1970, 375 ff
- SPANNER s. ADAMOVICH-SPANNER
- UDO STEINER, Öffentliche Verwaltung durch Private. Allgemeine Lehre, Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Verwaltungsrecht 10, Hamburg 1975
- STRAHLENHEIM, »Zweites Deutsches Fernsehen« als öffentlich-rechtliche Anstalt der Länder, BayVwBl 1972, 70 ff
- STREULI, Das Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen, Schw. ZBl für Staats- und Gemeindeverwaltung 1950, 545 ff

- SUTTER s. NOVAK-SUTTER-HASIBA (Hg)
- SWA-Rechtsgutachten Nr. 7, Über verfassungs- und gesetzändernde Staatsverträge, Wien o.J. (1959?)
- SWA-Rechtsgutachten Nr. 21, Bundesverfassung und supranationale Organisationen, Wien 1961
- SYMPOSIUM 1973 über Probleme einer europäischen Alpenregion (IPI Zürich), o.O., o.J. (Zürich-Innsbruck 1973)
- THOMAS, Einige Probleme der Verwaltungsvollstreckung, DVwBl 1964, 337 ff
- THIEME, Verwaltungslehre, Köln-Berlin-Bonn-München 1967 (nunmehr in 3. Aufl.)
- TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, Schriften zum Öffentlichen Recht 131, Berlin 1970
- TOMUSCHAT, Die Auslegung von »Zwischenländerrecht«, DÖV 1975, 453 ff
- TRIEPEL, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich, Tübingen 1907
- Die Reichsaufsicht, Berlin 1917
- USTERI, Theorie des Bundesstaates, Zürich 1954
- VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK, Völkerrecht⁵, Wien 1964
- VERDROSS-SIMMA, Universelles Völkerrecht, Berlin 1976
- VEROSTA, s. VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK
- VETSCH, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Konkordaten, Rechtswiss. Diss. Bern 1970
- KLAUS VOGEL, Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsnorm, Verhandlungen der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg 12, Frankfurt/Main-Berlin 1965
- VOUGA, Le fédéralisme et la coopération intercantonale, Jb der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft 4 (1964), 83 ff
- WALTER, Über den Widerspruch von Rechtsvorschriften, Staatswiss. Diss. Wien 1955
- Besprechung Klaus Vogel, Die Verwaltung 5 (1966), 516 ff
 - Das österreichische Staatsgebiet, in: FS Adolf J. Merkl, München-Salzburg 1970, 453 ff
 - Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien 1972
- WALTER-MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Wien 1976
- ALEXANDER WEBER, Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?, Rechtswiss. Diss. Bern, Abhandlungen zum Schweizerischen Recht 442, Bern 1976
- WEILER, Zur rechtlichen Problematik der Ländergrenzen, JBl 1957, 493 ff
- WEINBERGER, Rechtslogik. Versuch einer Anwendung moderner Logik auf das juristische Denken, Forschungen aus Staat und Recht 13, Wien-New York 1970

- WENGER, Die öffentliche Unternehmung. Ein Beitrag zur Lehre von der Wirtschaftsverwaltung und zur Theorie des Wirtschaftsverwaltungsrechts, Forschungen aus Staat und Recht 10, Wien-New York 1969
- WENGLER, Völkerrecht I, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1964
- WERNER, Selbstverwaltung und Bundesverfassung, ÖJZ 1950, 437 ff, ÖJZ 1951, 157 ff
- WIMMER, Raumordnung und Umweltschutz, Verh. 6. ÖJT I/1 A, Wien 1976
- HANS J. WOLFF, Organschaft und juristische Person, Bd. I: Juristische Person und Staatsperson, Berlin 1933, Bd. II: Theorie der Vertretung, Berlin 1934
- ZEIDLER, Gedanken zum Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, AöR 86 (1961), 361 ff
- ZEMANEK s. VERDROSS-VEROSTA-ZEMANEK
- ZIPPELIUS, Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft)⁴, München 1973
- ZOTIADES, Staatsautonomie und Grenzen der Vertragsfreiheit im Völkerrecht, ZÖR NF 17 (1967), 90 ff

**SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR
FÖDERALISMUSFORSCHUNG**

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976.
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976.
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976.
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977.
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977.
- Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Héraud, Peter Pernthaler**, Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977.
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978.
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978.
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978.