

Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler
Herausgeber

DEZENTRALISATION und SELBSTORGANISATION

**Theoretische Probleme und
praktische Erfahrungen**

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 23

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

Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler
Herausgeber

DEZENTRALISATION und SELBSTORGANISATION
Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 23

herausgegeben vom
Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck

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

DEZENTRALISATION und SELBSTORGANISATION

Theoretische Probleme und
praktische Erfahrungen

herausgegeben

von

Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler
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

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

Druck: RWF-Werbegesellschaft, Wattens

ISBN: 3 7003 0308 4

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	7
---------------	---

I. Grundsatzreferate

o.Univ.Prof.Dr. Egon Matzner, Wien: Überlegungen zu den gesellschaftspolitischen Grundsatzpositionen der Dezentralisation und der Selbstorganisation	11
o.Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler, Innsbruck: Staats- und verfassungstheoretische Grundlagen der Dezentralisation und der Selbstorganisation	19
Univ.Ass.Dr. Christoph Badelt, Wien: Politökonomische Aspekte der Dezentralisation und der Selbstorganisation	37

II. Kurzreferate:

Hofrat Dr. Hermann Girardi, Bregenz: Selbstorganisation im sozialen und medizinischen Bereich in Vorarlberg	51
o.Univ.Prof.Dipl.Ing.Arch. ETH Wolf Reith, Wien, und LAbg. Bgm.Dr. Anton Sutterlüty, Bregenz: Selbstorganisation als praktische Erfahrung der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald	58
Bgm. Direktor Walter Turek, Zirl: Dezentralisation/Selbstorganisation als praktische Erfahrung im sozialen und medizinischen Bereich von Gesundheitsdiensten	74
GR Dr. Walter Sulzberger, Salzburg: Erwachsenenbildung in Salzburg	85

III. Erfahrungsberichte

Bereich Burgenland:

Amt der Landesregierung Arbeitsgemeinschaft Gesamtkonzept Neusiedlersee (AGN)	93
--	----

Bereich Niederösterreich:

DDr. Karl Lengheimer Dezentralisation und Selbstorganisation anhand einiger Maßnahmen und Pläne in Niederösterreich	96
--	----

Bereich Oberösterreich:

Bezirkshauptmann Dr. Josef Demmelbauer	
Die Sozialhilfverbände	100
Dr. Wolfgang Pesendorfer	
Dezentralisation und Selbstorganisation auf Bezirksebene	105

Bereich Salzburg:

Kristan Hermann	
Jägerschaft (Jagdgesetz)	109
Dipl.Ing. Rupert Kobler (Amt der Landesregierung)	
Lawinenwarndienst	111
Hofrat Dr. Hermann Oppitz	
Fremdenverkehr (Salzburg), Fremdenverkehrspolitik (Österreich)	115
Hans Lerchner	
Fischereigesetz	121
Österreichisches Rotes Kreuz (Landesverband Salzburg)	123

Bereich Tirol:

Amt der Landesregierung	
Beispiele von Dezentralisation und Selbstorganisation im Bereich der Tiroler Landesverwaltung	129
Tiroler Bergwacht	
Naturschutzbeauftragte und Ortsvertrauensleute (NaturschutzG)	143
Hartmann Hinterhuber, Friederike Hafner, Dr.med. Rudolf Cornides	
Gemeindenähe Psychiatrie in Tirol	148

Bereich Vorarlberg:

Dr. Reinhold Bernhard	
Erwachsenenbildung	154
Dr. Alois Reutterer	
Arbeitsgemeinschaft der AHS-Professoren für Biologie und Umweltkunde	156
Dipl.Ing.Dr. Wolfgang Pfefferkorn	
Agrargemeinschaften als praktisches Beispiel der Selbstorganisation	157
Dr. Werner König	
Landesfremdenverkehrsverband Vorarlberg	161
Roland Marent	
Offene Jugendarbeit	164

Bereich Wien:

Senatsrat Ing.Dr. Friedrich Brunner	
Dezentralisierungsversuch der Verwaltung der Stadt Wien	167

VORWORT

Am 9. Oktober 1981 veranstaltete das Institut für Föderalismusforschung im Kongreßzentrum Igls/Innsbruck ein Seminar mit dem Gesamtthema „Dezentralisation/Selbstorganisation als theoretisches Problem und praktische Erfahrung“. Das Seminar bestand aus drei Hauptteilen: **theoretische Grundsatzreferate**, mündlich vorgetragene **Erfahrungsberichte** (Kurzreferate) und **schriftliche Erfahrungsberichte** zum Themenkreis des Seminars, die über Einladung des Instituts erstattet wurden. An die mündlich vorgetragenen Referate knüpfte sich jeweils eine Diskussion, die im Institut vollständig dokumentiert wurde, aber aus Kostengründen nicht gedruckt werden kann.

Der Hauptzweck des Seminars war eine Bestandsübersicht über die wichtigsten Formen und theoretischen Probleme der heute immer wichtiger werdenden Einrichtungen der Dezentralisation und Selbstorganisation von öffentlichen Aufgaben durch die betroffenen Bürger selbst. Die „Erfahrungsberichte“ sollten erweisen, daß hier - unabhängig von allem theoretischen Für und Wider - eine breite Bewegung in Gang gesetzt wurde, von der im letzten auch die überall feststellbare Neubelebung föderalistischer Vorstellungen und Einrichtungen getragen wird: Es ist dies die Erfahrung, daß öffentliche Aufgaben verschiedenster Art besser in kleinen, überschaubaren und selbst gestaltbaren Einrichtungen erbracht werden als in anonymen Großverwaltungen und zentralgesteuerten Organisationsformen nach dem Muster der klassischen Nationalstaatsbürokratien und ihren parafiskalischen und staatswirtschaftlichen Trabanten („Quasi-Governmental-Organisations“).

Freilich heißt dies nicht, daß die Errungenschaften des modernen Staates - insbesondere die Rationalisierung und Bindung aller öffentlichen Funktionen an eine für alle gleich geltende Rechtsordnung - in einer Restauration feudalistischer oder korporativistischer Vorstellungen preisgegeben werden sollen. Es sind vielmehr auch hier die - allerwärts spürbar werdenden - **Grenzen** des modernen Staates, seiner Aufgabenstellung und Leistungsfähigkeit festzustellen, um zu vermeiden, daß er in dem eigentlich staatlichen Aufgabenbereich immer störungsanfälliger und ohnmächtiger wird. Im vorliegenden Band haben Wissenschaftler und engagierte Praktiker eine Fülle von theoretischen Gesichtspunkten und praktischen Erfahrungen dargelegt, die „Alternativen“ zu dieser scheinbar unentrinnbaren Entwicklung des modernen Staates anbieten und als solche beachtet werden sollten.

I. GRUNDSATZREFERATE

Überlegungen zu den gesellschaftspolitischen Grundsatzpositionen zur Dezentralisation und der Selbstorganisation

Die Begriffspaare Dezentralität/Zentralität sowie Autonomie/Heteronomie sind allgemeine Kategorien zur Beschreibung, Analyse und Gestaltung der verschiedenen Bereiche gesellschaftlichen Lebens. Wir leben in einer Periode, die durch Zentralisierung und Uniformierung, getragen durch Großunternehmungen, die viele kleine Betriebe aus dem Felde geschlagen haben, durch staatsexterne Großverbände und die öffentlichen Großinstitutionen wie Staat, Länder, Parafisci, Großgemeinden, vor allem transnationale Unternehmungen und supranationale Institutionen, geprägt ist. Zweifellos sind der seit einem Jahrzehnt stärker hörbare Ruf nach autonomen überschaubaren Lebensbereichen, nach menschlichem Maß bei der Gestaltung der Lebensumstände der Menschen und die verschiedenen Basisbewegungen eine Reaktion auf die dominierende Tendenz der Zentralisierung und Konzentration in Wirtschaft und Gesellschaft.

Ich möchte in der Zeit, die mir zur Verfügung steht,

- (1) die gesellschaftspolitischen Grundsatzpositionen skizzieren, die von den großen staatstragenden Parteien Österreichs gegenüber den Grundfragen der Zentralität/Dezentralität, der Autonomie/Heteronomie vertreten werden. Dabei möchte ich es nicht unterlassen, diese Grundsatzpositionen der Realpolitik gegenüberzustellen;
- (2) die Triebkräfte, die hinter den Tendenzen der Zentralisierung stehen, beleuchten;
- (3) und schließlich versuchen, die Chancen dezentraler und autonomer Bestrebungen in der Gesellschaft von heute einzuschätzen.

Zu (1): Gesellschaftliche Grundsatzpositionen der Großparteien

Ich beginne mit der Programmatik der ÖVP. Dies deshalb, weil die Position der ÖVP zur Frage der Organisation der Gesellschaft einfacher zu beschreiben ist. Die Grundsatzposition der ÖVP, wie sie in ihrem Salzburger Programm zum Ausdruck kommt, fußt explizit auf der Katholischen Soziallehre und deren drei tragenden Grundsätzen, dem Personal-, dem Solidaritäts- und dem Subsidiaritätsprinzip. Das letztgenannte sozialethische Prinzip regelt bekanntlich die durch das Solidaritätsprinzip behauptete Zuordnung von Person und Gesellschaft, indem es die Zuständigkeit zwischen beiden abgrenzt und Aussagen darüber trifft, welche Funktionen dem Einzelnen und welche der Gesellschaft zukommen. Das Subsidiaritätsprinzip fordert, daß der Mensch jede an ihn herantretende Aufgabe selbst erfülle, soweit er dazu fähig ist. Das Subsidiaritätsprinzip gilt aber nicht nur im Verhältnis von Person und Gesellschaft, sondern auch im Verhältnis der innerstaatlichen Gliedgemeinschaften zur umfassenden Gemeinschaft des Staates und behauptet das „Recht der kleineren Lebenskreise“: Das kleinere Sozialgebilde

hat das Recht und die Pflicht, alle Angelegenheiten, die es aus der natürlichen Nähe zu den Dingen und genaueren Kenntnis der Sachverhalte besser zu beurteilen vermag, selbst zu verwalten, soweit es dazu fähig ist. In meiner Einschätzung entspricht das Salzburger Programm der ÖVP weitgehend den normativen Anforderungen der Katholischen Soziallehre. Damit fänden Bestrebungen, die auf eine dezentrale, stärkere autonome Gestaltung des Lebens drängen, weitgehende programmatische Stützung. Diese programmatisch verankerte Grundsatzposition hat jedoch nicht verhindern können, daß in gesellschaftlichen Bereichen, die von Mandataren und Funktionären der ÖVP dominiert werden, der Trend zu Zentralisierung und Großeinheiten ohne eine Wertung zu beabsichtigen, starke Förderung erfahren hat. Als Beispiele erwähne ich den Bereich der Agrargenossenschaften sowie die Gemeindegemeinschaften in einem Bundesland wie Niederösterreich. Die Haltung zur großtechnologischen Kernenergie oder zu Kleinkraftwerken und dezentralen Energieversorgungssystemen ist ein weiteres Beispiel, an dem sich erweist, daß ÖVP dominierte Verbände und EVUs eine Realpolitik verfolgen, die vom Salzburger Programm wenig inspiriert ist. Selbstverständlich gibt es eine Reihe von Gegenbeispielen, etwa im Bereich der sozialen Dienste, von denen z.T. auch heute nachmittag die Rede sein wird. Dennoch belegen meine kritisch eingewendeten Beispiele die These, daß es nicht allein darauf ankommt, sozialethische Prinzipien in Programme aufzunehmen. Ihre Gestaltungskraft hängt von sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten, von Marktverhältnissen ab, die weder in der Katholischen Soziallehre, noch im Salzburger Programm der ÖVP ausreichend reflektiert werden.

Demgegenüber sind die Programme der österreichischen Sozialdemokratie stets in einer Realanalyse der Gesellschaft eingebettet gewesen. Das gilt auch für das neue Grundsatzzprogramm der SPÖ aus dem Jahre 1978. Nun haben die Realanalysen der Entwicklung der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft lange Zeit die ökonomische Durchschlagskraft des Großbetriebes und damit seine relative Überlegenheit gezeigt. Das war ein Element, das in der vor einem Jahrhundert geführten Auseinandersetzung in der Arbeiterbewegung den Befürwortern großinstitutioneller-zentralistischer Lösungsmuster, die vor allem dem Staat zu überantworten waren, zur Oberhand gegenüber den Vertretern dezentraler, sich auf Selbsthilfe gründende Reformen verholfen haben. Ein nicht minder wichtiger Faktor, der in der Arbeiterbewegung den zentralistisch-etatistischen Weg begünstigt hatte, war die Organisationsform der Arbeiterbewegung, der Partei wie der Gewerkschaft, selbst. Wenn es im ökonomischen Bereich zur Entstehung von Großunternehmungen kommt, deren Gewicht im Zuge des Konzentrationsprozesses ständig wächst, dann ist es verständlich, daß die Vertretung der Interessen der Arbeiter und Angestellten nicht von kleinen, dezentralen Arbeitervereinen geleistet werden kann. Zentrale, kollektive gewerkschaftliche und politische Interessenvertretung war jene Form der Organisation, die dem wachsenden Gewicht der ökonomischen Großgebilde gemäß war. Dem entsprach auch die Organisation wesentlicher öffentlich organisierter gesellschaftlicher Aufgaben. Als Beispiel kann das Schulwesen ebenso wie die Organisation der Produktion der sozialen Sicherheit über die sozialstaatlichen Einrichtungen gelten.

Die generelle Bevorzugung von zentralistisch geprägten Großinstitutionen in der Programmatik und Realpolitik der Sozialdemokratie ist durchaus theoretisch begründbar; sie war bis in die Gegenwart herein auch historische Realität. Jedoch befinden wir uns in einer Periode des Umbruches und dies kommt auch im neuen Grundsatzprogramm der SPÖ, ebenso auch ansatzweise in der Realpolitik der SPÖ zum Ausdruck. Das Grundsatzprogramm, das die Verwirklichung der sozialen Demokratie als zeitgemäßes Etappenziel nach der Verwirklichung des Wohlfahrtsstaates proklamiert, enthält den von der Katholischen Soziallehre inspirierten Satz: „Was von den Menschen selbstverantwortlich und wirksam geleistet werden kann, soll nicht von übergeordneten Instanzen an sich gezogen werden. Demokratischer Sozialismus soll kein verordneter Sozialismus sein“. Die Gedanken der Mitbestimmung, Mitentscheidung, Mitverwaltung, der Schaffung von gesellschaftlichen Verhältnissen, die staatsexterner Kooperation förderlich sind, ziehen sich durch den gesamten Programmtext. Basisinitiativen werden als wichtige Form der Bedürfnisartikulation angesehen, was nicht ausschließt, daß diese Bedürfnisse durchaus auch als negativ im Sinne der Grundwerte angesehen und bekämpft werden. Diese neue gesellschaftspolitische Position in der Programmatik der SPÖ fußt auf der praktischen Erfahrung und der theoretischen Erkenntnis, daß staatliche Großinstitutionen nicht nur Vorzüge, sondern auch Mängel haben. Bürokratiekritik und Finanzierungsnöte haben dazu wesentlich beigetragen. Natürlich ist der Weg von der Programmatik zur Realpolitik ein dorniger Weg. Mehr Raum für dezentrale, autonome Initiativen hängt immer auch mit Macht zusammen. Diejenigen, die Einflußsphären fremdbestimmt halten, müssen Freiräume zugestehen. Das fällt jedem Herrschaftsgebilde schwer, mag es sich um kirchliche Institutionen, um gewerkschaftliche, unternehmerische Verfügungsgewalt, kommunale Verwaltungen, Landesverwaltungen, die Sozialversicherung oder ein Bundesministerium handeln. Sicherlich tut sich eine SPÖ-Regierung leichter, genossenschaftliche Selbstorganisation von Bergbauern zu fördern als etwa zentralistisch verwaltete Interessen der Gewerkschaften, die, etwa das Arbeitszeitregime betreffend, nicht mehr den Bedürfnissen vieler Menschen entsprechen, zu verändern. Dennoch gibt es eine Vielzahl von Beispielen, an denen sich belegen läßt, daß anstelle der alten sozialdemokratischen Bevorzugung etatistischer Lösungen nunmehr eine Betonung von Zusammenarbeitsmustern tritt, in denen Eigenleistungen und Eigenverantwortung mit öffentlichen Beiträgen gebündelt werden. Diejenigen, die nach wie vor einer generellen Bevorzugung von zentralistischen Organisationsmustern anhängen, auch dort, wo deren Produktivität nicht mehr gegeben ist, werden durch mangelnde Erfolge zur Revision ihrer Position kommen. Vor dieser Erfahrung stehen aber Vertreter beider Großparteien in Österreich.

Zu (2): Triebkräfte hinter zentralisierenden und dezentralisierenden Tendenzen

Es wurde bereits gesagt, daß die Epoche der industriellen Zivilisation, die die feudale Gesellschaftsordnung abgelöst hat, durch einen gewaltigen Prozeß der Zentralisierung und Uniformierung gekennzeichnet. Das gilt für den ökonomischen ebenso wie für den staatlichen Bereich. Der Ansammlung von tausenden Arbeitskräften, die, zentral gelei-

tet, in den Fabriken ihre Arbeit verrichten, entsprechen die Ansammlungen von tausenden Arbeitskräften, die, zentral geleitet, in den Fabriken ihre Arbeit verrichten, entsprechen die Ansammlungen von tausenden Beamten, die gesellschaftliche Bereiche auf Grund von Gesetzen regeln, oder von tausenden Soldaten, deren Verrichtung zentralen Grundsätzen gemäß eingeübt werden. Zentralisierung und Uniformierung, durchgesetzt in einem gewaltigen und gewaltsamen Prozeß der Disziplinierung, haben sich nicht nur kontinuierlich reproduziert, weil sie von gesellschaftlicher Macht bewirkt wurden. Das hätte nicht gereicht, wenn nicht diese Macht kraft Disziplinierung durch einen gewaltigen Produktionsschub genährt worden wäre. Das ist Foucaults These von der „Wertschöpfung der Macht“¹⁾, sie wird durch jedes funktionierende Fließband, von disziplinierten Arbeitskräften betätigt, bestätigt.

Im Mittelpunkt dieser Epoche steht die Produktion. Ihre Reproduktion auf immer höherem Niveau, genannt Wachstum, ist auch die Grundlage des rasanten Bevölkerungswachstums und des steigenden materiellen und kulturellen Lebensniveaus. Allmählich wird auch die Produktion der Lebensmittel im Zuge der sich verstärkenden Arbeitsteilung und Zentralisierung aus den Bereichen autonomer Einflußnahme, in denen sicherlich der Hintersasse und Proletarier, der Handwerker und kleine Gewerbetreibende auch früher nicht sein Interesse so autonom geltend machen konnte, wie es die Nostalgie vermeint, entzogen. Dennoch gilt: Die Reproduktion der materiellen Lebensvoraussetzungen wird zwar auf höherem Niveau möglich, dieses selbst ist jedoch in zunehmendem Maße bestimmt von zentralen Tendenzen und damit fremdbestimmt. Der dank Zentralisierung gestiegenen Masse der Güter und Verrichtungen steht eine Aushöhlung und Entleerung der Möglichkeiten zur autonomen, dezentralen Alltagsbewältigung gegenüber, die auch in einem Prozeß der Reduktion der lokalen Sprachen ihre Entsprechung findet.

Der Prozeß der Zentralisierung ist nicht ohne Einfluß auf die Voraussetzungen der individuellen Reproduktion geblieben - ja, in einem gewissen, sich verstärkenden Sinn, stehen sie zu einem Teil mit den Reproduktionsvoraussetzungen in einem Spannungsverhältnis. Zwar werden immer mehr materielle Güter, Werkzeuge und heute auch „Denkzeuge“, wie die Mikroprozessoren genannt werden, produziert. Aber es fragt sich, ob nicht die Zunahme der materiellen Mittel zum Leben für eine wachsende Zahl von Menschen von einer Abnahme der ideellen Mittel zum Leben begleitet wird. Dazu gehören so subjektive Kategorien wie Identitätsbewußtsein und Sinn. Die kritische Sozialpsychologie und -psychiatrie läßt diesen Schluß zumindest zu. Mehr Güter bedeuten nicht immer ein proportionales Mehr an Sinn. Mehr Güter können sogar sinnzerstörend wirken. Mehr zentral erzeugte und verordnete Güter und Leistungen bedeuten weniger Autonomie bei der Alltagsbewältigung. Damit verringert sich auch die Möglichkeit zur individuellen Bedürfnisbestimmung und Identitätsfindung.

1) MICHEL FOUCAULT, Überwachen und Strafen. Frankfurt a.M. 1976 (französische Erstveröffentlichung 1975)

Wenn die These stimmt, daß Identität und Sinn Reproduktionsvoraussetzungen menschlicher Existenz und damit auch Bedingung des Fortbestandes von gesellschaftlichen Institutionen sind, dann müssen sich zwangsläufig aus den negativen Wirkungen, die von den Zentralisierungsbestrebungen auf diese Reproduktionsvoraussetzungen ausgehen, wichtige gesellschaftliche Konsequenzen ergeben. Dies auch deshalb, weil damit auch ein negativer Einfluß auf die Produktivität der Zentralisierungstendenzen verbunden sein müßte. Dazu kommen noch die bekannten Folgen der ungezügelter Entwicklung der zentralisierten Produktion. Denn mehr Produktion bedeutet nicht nur mehr Güter, sondern unvermeidlich auch mehr Energie- und Rohstoffverbrauch, mehr Abgase, mehr Müll usw.²⁾ Ab einem gewissen Produktionsniveau tritt nicht nur eine Überfüllung mit Gütern ein. Auch eine Überfüllung mit Abfällen läßt sich letztlich nicht mehr übersehen und beeinflußt die Werthaltung der Menschen. Schließlich beeinträchtigt auch die Überfüllung bei gesellschaftlich nicht vermehrbaren Gütern und Positionen den Glauben an Lösungen, die durch zentralisierte Expansion bisher möglich waren, aber nicht mehr fortgesetzt möglich sein werden.³⁾

Zu (3): Chancen dezentraler und autonomer Bestrebungen

Ich komme wieder zu meinem engeren Thema zurück: Welche Chancen haben Autonomie und Dezentralität in unserer Zeit? Gibt es Aussichten für ein Überhandnehmen dezentralisierender gegenüber den bisher in der industriellen Zivilisation dominierenden zentralistischen Tendenzen?

Entscheidend für Erfolg und Mißerfolg von Ideen, Organisationsprinzipien oder Institutionen ist wie eh und je ihr Beitrag zur Reproduktion der Individuen sowohl auf der materiellen als auch auf der ideellen Ebene. Dezentrale Tendenzen werden sich auch heute nur dann und nur dort durchsetzen, wenn und wo sie einen größeren Beitrag zur Wertschöpfung und Wertschätzung leisten als zentralistische Lösungen. Ich habe die Vermutung ausgesprochen, daß Zentralisierung und Uniformierung sich in einem Spannungsverhältnis zur Selbstbewältigung des Lebens befinden, weil sie für individuelle Identitätsfindung und Sinnggebung abträglich werden können.

Es gibt des weiteren Anhaltspunkte, aus denen geschlossen werden kann, daß der produktive Beitrag zentralistischer Institutionen im Abnehmen begriffen ist, und es gibt schließlich Argumente, die begründen helfen, daß das Organisationsprinzip der Dezentralität wiederum einen wachsenden Beitrag zur Reproduktion menschlicher Existenz leisten könnte.

2) NICHOLAS GEORGESCU-ROEGEN, „Myths about Energy and Matter“. in: Growth and Change, Vol. 10, No. 1 (1979).

3) FRED HIRSCH, Social Limits to Growth, London 1976.

Es gibt drei Einflußgrößen, durch die heteronome Versorgung mit den Mitteln des Lebens im umfassenden Sinn, sei es durch die zunehmend transnational operierenden Großunternehmen im Marktbereich oder sei es durch zentralisierende Großinstitutionen im etatistischen Bereich - die Medien teilen sich in Österreich auf beide Bereiche auf -, an Grenzen ihrer Produktivität stoßen dürften. Es sind dies:

Erstens die Ineffizienz großer, zentralistisch organisierter Institutionen bei der Wahrnehmung und Erfüllung differenzierter, individueller, menschnaher Bedürfnisse. Das ist bekanntlich die Crux zentral geplanter Volkswirtschaften, und gleiches gilt für große Unternehmen und große Institutionen, mit den ihrer geringeren Größe entsprechenden Abstrichen. Es gibt eine Fülle von Beispielen, an denen die Schwierigkeiten zentraler Großinstitutionen bei der fach- und zeitgerechten Berücksichtigung von differenzierten Bedürfnissen veranschaulicht werden könnten.

Zweitens erweist sich die Stärke des zentralistischen Organisationsprinzips, nämlich der Produktivitätszuwachs kraft Ersatz von menschlicher Arbeitskraft durch mechanische Werk- und Denkzeuge, als ein Hindernis bei der marktwirtschaftlichen und der etatistischen Erbringung jener Leistungen, die an Personen gebunden sind und bei denen eine Mechanisierung, wie in der Betreuung, in der Erziehung, bei der Rechtsprechung, bei den darstellenden Künsten oder auch bei der nichtvorfabrizierten Küche, nicht möglich ist, wenn nicht eine zum Teil ganz andere Qualität der Leistung in Kauf genommen werden soll. Denn der Preis dieser Leistungen steigt mit den Einkommenszuwachsen, die bei mechanisierbaren Leistungen auf Grund des Produktivitätszuwachses ohne Preissteigerungen möglich sind. Die Folgen des „tertiären Kostendruckes“ bei personengebundenen Leistungen reichen von der überdurchschnittlichen Erhöhung der Preise beziehungsweise Finanzierungserfordernisse, wie Steuern, über die Verschlechterung der quantitativen oder qualitativen Versorgung bis zu dem Verschwinden der Leistungen aus dem Sortiment des Marktes oder des Staates. Die Produktivitätswelle, die durch die Mikroprozessoren ausgelöst werden dürfte, wird die Finanzierungsprobleme bei personengebundenen Leistungen weiter akzentuieren, insbesondere dann, wenn der Produktivitätssprung zu Arbeitszeitverkürzung führen wird. Auch die personengebundenen Leistungen, die ich angeführt habe, sind durch Berücksichtigung differenzierter Talente und Bedürfnisse gekennzeichnet, die sich der Standardisierung und Uniformierung, unausweichlichen Begleiterscheinungen des zentralistischen Organisationsprinzips, entziehen.

Drittens hat sich gezeigt, daß zentralistische Großunternehmen sowohl im Markt- als auch im Staatssektor einer Störanfälligkeit eigener Art unterliegen, die nicht zuletzt mit dem ab einem bestimmten Schwellenwert steigenden Ressourcenbedarf zusammenhängt und zu Lasten ihrer Produktivität geht. Die weiterhin überproportional steigenden Energiepreise werden die wirtschaftliche Empfindlichkeit des zentralistischen Organisationsprinzips erhöhen, Versorgungsengpässe werden dessen Störanfälligkeit ebenso erweisen. Das zentralistische Organisationsprinzip, das auf allen Stufenleitern für die industrielle Zivilisation grundlegend war, ist im höchsten Maße erfolgreich gewesen. Es

ist aber die Vermutung berechtigt, daß eine weitere Intensivierung in den reifen Industrieregionen der Welt bereits teilweise zu Lasten der bisher erreichten Produktivität gehen würde, auch auf jenen Gebieten, auf denen es bisher seine Stärke bewiesen hat.

Die drei Einflußfaktoren werden sich um so stärker bemerkbar machen, je intensiver die Entwicklung im Sinne der bisherigen zentralisierenden Tendenz verläuft. Darin sehe ich die materielle Basis, auf der sich die gegenläufige Bewegung zu einer stärker dezentralen und autonomen Alltagsbewältigung auf wichtigen Teilgebieten im Hinblick auf die Reproduktion individueller Lebensverhältnisse als produktiver erweisen wird. Dieser partielle Produktivitätsvorsprung des dezentralen Organisationsprinzips darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß es Bereiche gibt, in denen das zentralistische Organisationsprinzip weiterhin überlegen bleiben wird. Eine Entwicklungsperspektive kann mit großer Wahrscheinlichkeit abgesteckt werden, indem der Marktsektor weiterhin die Basisversorgung mit industriellen Gütern bestreitet, der estatistische Sektor auf allen seinen Ebenen weiterhin jenes Maß an existentieller Sicherheit für die Menschen in der Ausbildung, bei Krankheit und im Alter produziert, das durch freiwillige philanthropische Tätigkeit, „Volkshilfe“ und „Caritas“ nicht auf Dauer gewährleistet werden kann. In jenen Bereichen, in denen die zentralistische Organisation der Marktunternehmen oder der estatistischen Institutionen beschränkte oder überhaupt keine Kompetenz erreicht, läßt sich ein breites Band dezentraler, autonomer Tätigkeitsmuster vorstellen, die als identitätsfördernd und sinnvoll empfunden werden können.

Anzeichen für eine solche Entwicklung gibt es zahlreiche. Die europaweite regionalistische Tendenz ist eine davon. Das Interesse an regionalen und lokalen Ausdrucksformen gehört dazu. Die Verteidigung lokaler Lebensräume gehört ebenso dazu wie jene konstruktiven Unternehmungen, die sich um die Errichtung von kleinen Netzen oder Netzwerken für Selbsthilfeprojekte bemühen. Die Motive und materiellen Anlässe für solche Tätigkeiten sind vielfältig und oft widerspruchsvoll.⁴⁾ Dennoch ist das Auftreten dieser Tendenz in allen Industrieländern, in denen freie Assoziationen möglich sind, ein Zeichen, daß es sich um ein gesellschaftliches Versuchsfeld handelt, das deshalb überall Früchte zu tragen beginnt, weil das bisher in der Wirtschaft und Gesellschaft dominierende zentralistische Organisationsprinzip sich nicht zur Bewältigung aller Probleme individuellen und gesellschaftlichen Lebens eignet.

Wenn es stimmt, daß in jenen Gebieten, die vollindustrialisiert sind - das gilt sicher nicht für alle Teile unseres Landes, von denen sich manche gerne mit den negativen Folgen der Industrialisierung abfinden würden, wenn sie nur in den Genuß auch ihrer Vorteile wie Arbeitsplätze, Einkommen, Steuern und so weiter kommen könnten - eine weitere Intensivierung der industriellen Entwicklung das Verhältnis von Vorteilen zu Schäden verringern und vielleicht sogar umkehren würde, dann ergibt sich dort auch eine materielle Basis für eine Kursänderung. Denn wenn bisher die Produktion und deren Wachstum im Mittelpunkt standen und ihre Auswirkungen auf die existentielle Re-

4) Vgl. CHRISTOPH BADELT, Sozialökonomik der Selbstorganisation. Frankfurt a.M. 1980.

produktion der Menschen und ihrer Lebensverhältnisse lediglich als Randbedingung berücksichtigt wurden, so wird dort, wo der Grad industrieller Reife erreicht ist, die existentielle Reproduktion zur Hauptsache und das weitere Produktionswachstum zur Randbedingung.

Aus den Begrenzungen zentralisierter Produktions- und Versorgungssysteme sowie aus der teilweise bereits eintretenden Veränderung des Verhältnisses von Produktivität und Destruktivität oder von Wertschöpfung zu Unwertschöpfung, die bereits zunehmend ihren Niederschlag im Bewußtsein vor allem der jüngeren Generation findet, werden sich nicht spontan jene differenzierten Entwicklungen ergeben, die den neuen Problemlagen entsprechen würden. Vielmehr bedarf es dazu einer einfühlenden Unterstützung durch eine geänderte Kommunal-, Sozial-, Erziehungs- und Forschungspolitik sowie einer demgemäßen Verwaltungspraxis. Jene politischen Parteien werden sich durchsetzen, die die Begrenzungen zentralistischer Praxis erkennen und autonome dezentrale Tendenzen unterstützen, wo diese überlegen sind. Die Bereiche und die diese Bereiche trennenden Grenzen, in denen Markt oder Staat, Heteronomie oder Autonomie, Dezentralität oder Zentralität für die Reproduktion humaner Lebensverhältnisse produktiver sind, sollten ein zentrales Gebiet politischer und wissenschaftlicher Auseinandersetzung sein.⁵⁾ Heute ist dies noch in vieler Hinsicht unerschlossen und die in Klischees erstarrten Ideologie- oder Föderalismus-Diskussionen lenken davon eher ab.

In dieser Auseinandersetzung wird dem dezentralen Organisationsprinzip bei der Reproduktion der Lebensverhältnisse aus jenen Gründen, die ich erläutern habe, ein größerer Raum zukommen als heute. Ihr Beitrag kann als Gegenteil zu der uniformierenden Wirkung der industriellen Zivilisation nur positiv eingeschätzt werden.

5) Vgl. dazu EGON MATZNER, „Überlegungen zu einem neuen Basiskonsens“. In: Wirtschaft und Gesellschaft Heft 2 (1979). Ferner dasselbe, Der Wohlfahrtsstaat von Morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen. Wien (erscheint 1982).

Staats- und verfassungstheoretische Grundlagen der Dezentralisation und der Selbstorganisation

I. Der Hintergrund

Die Probleme der Dezentralisation/Selbstorganisation sind heute deshalb so aktuell geworden, weil sie im Zusammenhang mit Entwicklungen der Staatsverwaltung und der staatlichen Politik stehen, die man schlagworthaft mit „*Grenzen des Wachstums*“ zusammenfassen könnte: Aus einer Reihe von Ursachen im Bereich der Wirtschaft, der Umweltproblematik, der Rohstoffversorgung und innergesellschaftlicher Veränderungen ist die ständige *Expansion des staatlichen Sektors* an eine deutliche Grenze gestoßen. Diese Grenze ist zunächst eine Grenze der Finanzierbarkeit, dann aber auch der weiteren Organisierbarkeit in der bisherigen Form. Es hat sich gezeigt, daß eine Reihe *zentraler* Planungs- und Versorgungssysteme in Krisen geraten, die das ehemalige Vertrauen in diese Form der Bewältigung menschlicher und gesellschaftlicher Probleme schwinden haben lassen. Gleichzeitig hat die ständige Expansion der staatlichen Planungs- und Versorgungssysteme und der ihr entsprechenden industriellen Verbrauchsgesellschaft aber ein kritisches Maß an *Abhängigkeit des Einzelnen* von Bürokratien und wirtschaftlichen Gegebenheiten erreicht, welches nicht ohne Systemänderung weiter gesteigert werden kann.

Unabhängig von diesen „äußeren“ Grenzen der bisherigen Entwicklung zeigt die ständig steigende Zentralisation „innere“ Grenzen an, die im „Apparat“ selbst zu liegen scheinen: Der Verwaltungsaufbau wird immer komplizierter und unbeweglicher, die vielfältigen Einrichtungen müssen vertikal und horizontal mit der Politik verknüpft werden, wodurch neue Koordinationsprobleme entstehen. Man hat in diesem Zusammenhang von einer „Fraktionierung von Fachverwaltung und Politikern“ gesprochen, welche die Tendenz zeigt, sich nach außen abzuschließen und ohne Rücksicht auf den Gesamteffekt ihre besonderen Verwaltungsanliegen durchzusetzen. Ein besonderes drastisches Beispiel dafür ist etwa die Verkehrspolitik, lange Zeit hindurch auch die Gesundheitspolitik, die Schulpolitik usw. Diese Entwicklung führt zu einem Schwinden der zentralen Lenkbarkeit der politischen und administrativen Systeme, ihrer Kontrollen und demokratischen Verantwortung. Damit wird aber der ursprüngliche Grund für die Zentralisation - die schnellere und schlagkräftigere Administration gesellschaftlicher Probleme - weitgehend verloren und es bleiben nur die Kosten und das Personal dieses Systems übrig, die weiter erhalten werden müssen.

II. Die staatstheoretische Einordnung

Vor diesem Hintergrund soll im folgenden versucht werden, die Probleme und die heutigen Bedingungen von Dezentralisation und Selbstorganisation aufzudecken. Zu diesem Zweck ist zunächst eine staatstheoretische Einordnung angebracht: Die beiden Organisationsformen sind nicht verständlich ohne dem Hintergrund der klassischen Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft und der zunehmenden Einebnung und Verknüpfung zwischen diesen beiden Ordnungen. Grundsätzlich soll im folgenden davon ausgegangen werden, daß „Dezentralisation“ eine Form der *staatlichen* Organisation ist und „Selbstorganisation“ eine Form des *gesellschaftlichen* Zusammenschlusses und der gesellschaftlichen Bewältigung öffentlicher Aufgaben ist. Diese Begriffsbildung setzt voraus, daß wir kurz auf die klassische Unterscheidung eingehen und ihre heutige Lage schildern.

1. Als *Staat* soll im folgenden die Gesamtheit aller öffentlich-rechtlich eingerichteten Rechtsträger bezeichnet werden, also im wesentlichen Bund, Länder, Gemeinden u.a. Körperschaften des öffentlichen Rechts. Diese Rechtsträger üben staatliche Funktionen aus, die als solche nur kenntlich sind
 - a) wenn sie *hoheitlich* auftreten (Gesetzgebung, Vollziehung, Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt usw.) oder
 - b) wenn sie mit dem Staat im weiteren Sinn (Bund, Länder, Körperschaften) in einem *unmittelbaren Organisationszusammenhang* stehen (Privatwirtschaftsverwaltung).

Es fällt also unter den Begriff „Staat“ im engeren Sinn sowohl die behördliche Verwaltung als auch die Privatwirtschaftsverwaltung dieser öffentlichen Rechtsträger, nicht aber die weiter mediatisierte oder delegierte Privatwirtschaftsverwaltung.

2. Demgegenüber ist die „*Gesellschaft*“ rechtliche Ordnung der Bürger untereinander, die gekennzeichnet ist durch Gleichordnung, Offenheit, freier Wettbewerb der Ideen, Interessen und Meinungen, durch die soziale und wirtschaftliche *Selbstordnung* der Bürger. Verfassungsrechtlich wird dieser Bereich konstituiert durch die Grundrechte und die Privatautonomie, das Prinzip der „Öffentlichkeit“ und den Pluralismus bzw. die Staatsunabhängigkeit politischer Parteien, Verbände und Massenmedien.
3. Die gegenwärtige Situation ist jedoch dadurch gekennzeichnet, daß es zahlreiche *Zwischenformen und Verknüpfungen* von Staat und Gesellschaft gibt. Diese können noch relativ eindeutig einzuordnen sein, wie etwa die Selbstverwaltung oder die Mitwirkung der Verbände an der Verwaltung. Es können aber auch durch Ausgliederung staatlicher Einrichtungen, vor allem im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung, Rechtsformen und Funktionen entstehen, die kaum mehr eindeutig einzuordnen sind. Im besonderen haben sich eine Reihe

von *Kooperationsformen* und *unmittelbare* Verbindungslinien zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Machtträgern bzw. Einrichtungen entwickelt, welche die theoretisch so klaren Unterscheidungen von Staat und Gesellschaft in der Praxis oft gar nicht mehr durchführbar machen. Es ist diese Entwicklung der Staatswirklichkeit, welche bereits heute zu einem ungeheuren Aufschwung von Dezentralisationsformen und Erscheinungen der Selbstorganisation geführt haben, ohne daß die klassische Verfassung hierfür in der Regel ausreichende Rechtsformen und Bindungen enthält.

III. Die Erscheinungsformen in der gegenwärtigen Staatswirklichkeit

In einer systematischen Betrachtungsweise lassen sich heute folgende hauptsächliche Typen von Dezentralisation und Selbstorganisation feststellen. Dabei sei als Selbstverständlichkeit vorausgesetzt, daß beide Begriffe sich auf die Form der Organisation beziehen und nicht auf die Frage, ob etwas Staatsaufgabe sei oder nicht (funktionelle Unterscheidung).

1. *Dezentralisation in der Staatsverwaltung*

In der Staatsverwaltung im engeren Sinne kann Dezentralisation grundsätzlich in zwei Typen durchgeführt werden:

- a) ohne eigenen Rechtsträger;
- b) mit eigenem Rechtsträger.

Im ersten Fall ist Dezentralisation eine Frage der Behördenorganisation und betrifft etwa die Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Bezirksverwaltung oder die Errichtung von Sonderbehörden, die Abkürzung des Instanzenzuges, die Delegation zentraler Aufgaben an nachgeordnete Behörden usw. Im zweiten Falle kennt schon die Verfassung eine Reihe von Dezentralisationsformen, so z.B. im Verhältnis Bund-Länder: die mittelbare Bundesverwaltung und Auftragsverwaltung, im Verhältnis Staat-Gemeinden (Selbstverwaltungskörper): den übertragenen Wirkungsbereich. Darüberhinaus kann der einfache Gesetzgeber juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts organisieren und ihnen Aufgaben der Hoheitsverwaltung oder Privatwirtschaftsverwaltung übertragen, wobei auch Verknüpfungen zwischen diesen ausgegliederten Rechtsträgern und dem Staat (Bund oder Länder) wieder möglich sind. Derartige „Gemeinschaftsverwaltungen“ können wiederum öffentlich-rechtlich organisiert werden (Art 15a B-VG) oder in Form privatrechtlicher Verbindungen geschaffen werden. Schließlich ist der Staat (Bund, Länder) auch nach unserer Verfassung ganz allgemein ermächtigt, private juristische Personen oder Einzelpersonen mit Hoheitsaufgaben, öffentlichen Funktionen oder öffentlichen Pflichten zu betrauen, wenn hierfür eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorhanden ist.

2. *Dezentralisation durch Selbstverwaltung*

Die klassische Form der Dezentralisation ist die Organisationstypus „Selbstverwaltung“, die sich von den bisher behandelten durch ihre verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Garantie der Weisungsfreiheit und Autonomie unterscheidet. Bekanntlich ist in der Bundesverfassung ausdrücklich nur die Gemeinde eingerichtet, während die zahlreichen Formen nichtterritorialer Selbstverwaltung einfachgesetzlich eingerichtet sind. Auf die damit verbundenen Verfassungsprobleme soll im folgenden noch ausführlich eingegangen werden. Bereits hier sei jedoch festgehalten, daß die neuere Verfassungsrechtsprechung davon ausgeht, daß auch die nichtterritoriale Selbstverwaltung ein verfassungsrechtlich vorausgesetzter Typus der Verwaltungsorganisation ist, der durch ganz bestimmte organisatorische Merkmale gekennzeichnet ist. Dazu gehören außer den bisher erwähnten, vor allem auch die Struktur als „Körperschaft öffentlichen Rechts“, die demokratische Gliederung im Inneren und die Budgethoheit.

3. *Dezentralisation durch verfassungsrechtliche Kompetenzverschiebung*

Im Sinne einer bestimmten Begriffsbildung des Bundesstaates gehört zu den Erscheinungsformen der Dezentralisation auch das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, wobei nach dieser Vorstellung der Bundesstaat nur eine Abart des dezentralisierten Einheitsstaates darstellt. Diese Auffassung widerspricht aber dem historischen und staatsrechtlichen Wesen des Bundesstaates deshalb aufs schärfste, weil in Wahrheit die Länder ursprüngliche Rechtsträger sind und nicht - wie die Provinzen eines Einheitsstaates - ihre Funktionen von der Zentrale übertragen haben. Verfassungsrechtliche Kompetenzverschiebung ist also nach unserer Bundesverfassung nur im Verhältnis zwischen *Staat* und *Gemeinden* als Dezentralisation anzusprechen und spielt hier auch tatsächlich eine bedeutende Rolle in der gegenwärtigen politischen und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion.

4. *Dezentralisation durch Ausgliederung („Privatisierung“)*

Der Staat kann schließlich seine Aufgaben auch noch in einem stärkeren Maße aus seinem unmittelbaren Bereich entlassen: Es kann der organisatorische Zusammenhang zwischen Staatsverwaltung und öffentlicher Aufgabenerfüllung derart mediatisiert werden (delegierte Privatwirtschaftsverwaltung!) oder rechtlich überhaupt so durchschnitten werden, daß man nicht mehr von dezentralisierter Staatsverwaltung sprechen kann. Diese Problematik spielt gegenwärtig unter dem Schlagwort „Privatisierung“ eine gewisse Rolle in der politischen Diskussion, wobei es allerdings oft zu ideologischen Verzerrungen und Simplifizierungen auf beiden Seiten kommt: Zwischen dezentralisierter Staatsverwaltung und rein privater Tätigkeit sind eine Reihe von Übergangsformen möglich, die alle Arten von öffentlichen Garantien und Bindungen umfassen. So können etwa die Erlassung allgemeiner Rahmenbedingungen durch die Staatsverwal-

tung (Tarife, Kontrahierungszwänge usw.) vorgesehen werden oder auch nur Genehmigungsvorbehalte bzw. Aufsichtsrechte angeordnet werden.

Neben diesen Übergangsformen zwischen Staatsverwaltung und Privattätigkeit ist es allerdings auch denkbar, daß der Staat Aufgaben oder Einrichtungen überhaupt auflöst und sich um ihre weitere Besorgung nicht mehr kümmert, weil er der Meinung ist, daß gesellschaftliche Kräfte dafür eine ausreichende Garantie bieten. In der Regel wird dies freilich dort nicht möglich sein, wo gesellschaftliche Bedürfnisse oder Mängel nach dem Staat rufen haben lassen, weil ja durch die bloße Entstaatlichung die gesellschaftlichen Grundprobleme nicht gelöst werden. Es gibt aber genügend Beispiele, wo dies nicht zutrifft und der Staat überholte Aufgaben weiter durchführt, weil sie etwa Gewinn bringen oder ihre Entstaatlichung zu viele Funktionäre arbeitslos machen würde. In diesen Bereichen - z.B. den Monopolen, den Bundesforsten, bestimmten Verkehrsunternehmungen u.ä. - könnte Entstaatlichung ohne Verlust an öffentlicher Aufgabenerfüllung durchgeführt werden.

5. *Die gesellschaftliche Selbstorganisation / delegierte Privatwirtschaftsverwaltung*

Von den bisher beschriebenen Formen der Dezentralisation unterscheidet sich die delegierte Privatwirtschaftsverwaltung (mit eigenem Rechtsträger) und die Selbstorganisation einmal in ihrer Rechtsform, weil es sich dabei durchwegs um sogenannte privatrechtliche Einrichtungen handelt; die gesellschaftliche Selbstorganisation darüber hinaus auch durch ihre *Spontanität*, die möglicherweise organisatorisch fast völlig verschwindet, aber zumindest am Beginn der Entwicklung steht. Typologisch findet sich ein buntes Bild von Rechts- und Organisationsformen, das gar nicht abschließend bestimmbar ist, weil es durch Vertragsfreiheit und Privatautonomie geprägt wird. Auf die wichtigsten Beispiele sei dennoch hingewiesen:

a) *Gesellschaftsrechtliche Zusammenschlüsse*

Dazu gehören alle Gesellschaften des Handelsrechtes (AG, GesmbH usw.) und ihre weiteren Verbindungen. Die öffentlichen Aufgaben, welche in dieser Form erfüllt werden können, sind sehr vielfältig: Sie reichen von wirtschaftlichen, kulturellen, verkehrstechnischen bis zu planerischen Aufgaben. Die Grenzen zur öffentlichen Verwaltung sind oft fließend, weil Beteiligungsformen und Verknüpfungen mit staatlichen und kommunalen Gesellschaften gebildet werden.

b) *Genossenschaften*

Dieser Bereich bildet nach mancher Auffassung den Übergang zur sogenannten „Gemeinwirtschaft“, weil hier die kooperative Selbsthilfe und die wechselseitige Unterstützung im Vordergrund stehen soll. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, daß derartige Genossenschaften neben der quasi-

öffentlichen Funktion auch handfestes Gewinnstreben und wirtschaftliche Konkurrenzziele verfolgen.

c) *Vereine*

Diese Rechtsform wird hauptsächlich zur Erfüllung von sozialen und Wohltätigkeitszwecken verwendet. Sie spielt aber auch im Rahmen der Verbandsstruktur des Wirtschafts- und Arbeitslebens eine große Rolle.

d) *Öffentlich-rechtliche Formen*

Der Gesetzgeber kann aber auch die Körperschaft öffentlichen Rechts so konstruieren, daß sie - etwa durch die freiwillige Mitgliedschaft - zur Form gesellschaftlicher Selbstorganisation wird. Die bekanntesten Beispiele dieser Type sind etwa die Bergwacht oder die freiwilligen Feuerwehren in Tirol. Auch Stiftungen und Fonds nach den Stiftungsgesetzen sind wohl dazu zu zählen.

e) *Kirchen- und Religionsgesellschaften*

Einen bedeutenden Teil öffentlicher Aufgaben aller Art (insbesondere soziale und kulturelle) erfüllen auch die Kirchen- und Religionsgesellschaften und ihre Verbände bzw. Einrichtungen.

f) *Zusammenschlüsse und Aktionen ohne Rechtsform*

Bürgerliche Selbstorganisation kann sich aber auch in spontaneren Zusammenschlüssen äußern, die sich etwa auf konkrete Planungsvorhaben der Verwaltung oder bestimmte gleichgerichtete Interessen gegenüber dem Staat gründen (Bürgeraktionen u.ä.). Diese Bereiche werden verfassungsrechtlich durch eine Reihe von Grundrechten abgedeckt und können sehr häufig in stabilere Organisationsformen eingehen.

6. *Mitwirkungs- und Mitgestaltungsrechte, öffentliche Leistungspflichten der Bürger*

An der Nahtstelle zwischen Staat und Gesellschaft - beiden Bereichen gleichermaßen zuzuordnen - haben sich einige urtümlich demokratische Formen bürgerlicher Selbstverwaltung erhalten, welche eine echte Alternative zu allen staatlichen Organisationsformen darstellen, aber dennoch der staatlichen Aufgabenerfüllung dienen. Dazu gehören insbesondere folgende Typen:

a) *Mitgliedschaft in öffentlichen Körperschaften, Genossenschaften u.ä.*

Wie schon zuvor angeführt, können öffentliche Körperschaften ausnahmsweise auch nach dem Prinzip der freiwilligen Mitgliedschaft organisiert werden. Dies ist bei bestimmten öffentlichen Genossenschaften sogar die Re-

gel. Dazu gehören etwa die Genossenschaften im Bereich des Wasserrechts, des Alprechts, der Bodenreform, Wegegemeinschaften, Erschließungsgemeinschaften u.ä.

b) *Mitwirkungsrechte („Partizipation“)*

Neben diesen „alten“ Formen der Besorgung öffentlicher Verwaltungsaufgaben durch die Bürger haben sich im Zuge moderner Bestrebungen einer „Demokratisierung der Verwaltung“ neuartige Mitwirkungsrechte an der Verwaltung entwickelt, die wiederum in vielfältigen Formen rechtlich eingerichtet werden können. Die bekanntesten Beispiele sind Mitwirkungsrechte der Bürger an Raumplanungen und bestimmten Fachplanungen (z.B. Straßenplanung) und Verbandsklagen zur Durchsetzung öffentlicher oder „halböffentlicher“ Interessen des Naturschutzes, Fremdenverkehrs, der Konsumenten u.ä.

c) *Öffentliche Leistungspflichten*

Die Bürger können in die Erfüllung von Staatsaufgaben (im weiteren Sinn) auch in der Weise eingeschaltet werden, daß sie unmittelbar zur Erfüllung öffentlicher Leistungen zugunsten bestimmter Rechtsträger verpflichtet werden.

- aa) Das bekannteste Beispiel für diesen Sektor sind die *allgemeinen Leistungspflichten der Gemeindebürger* im Rahmen der Katastrophenabwehr und - wo diese noch bestehen - die sogenannten Hand- und Spanndienste, welche heute vor allem im Bereich des Wegebauwes, der Feuerpolizei, der Aufforstung u.ä. Bedeutung haben.
- bb) Man müßte zu diesem Bereich aber auch das gesamte *Milizsystem* und weite Bereiche der *zivilen Landesverteidigung* rechnen (z.B. Mitwirkung der freiwilligen Rettungsgesellschaften, Verpflichtung zur Bevorratung u.ä.) und selbstverständlich auch die verschiedenen Verwendungen im Rahmen des Zivildienstes.
- cc) Praktisch sehr bedeutsam, theoretisch aber kaum bis jetzt richtig gewürdigt, sind auch die zahlreichen Pflichten der Mitwirkung an der *Finanzverwaltung* (z.B. die Lohnsteuereinshebung) in diesem Zusammenhang zu stellen.

Es läßt sich absehen, daß der Bereich der öffentlichen Leistungspflichten mit der zunehmenden Finanzkrise der Gebietskörperschaften immer größere Bedeutung gewinnen wird.

IV. Verfassungsrechtlicher und staatsrechtlicher Bezugsrahmen

Es versteht sich von selbst, daß die vielfältigen Formen der Dezentralisation und Selbstorganisation verfassungsrechtlich und staatsrechtlich nicht einfach einzuordnen sind, sondern auch unter diesen Gesichtspunkten ein buntes Bild an institutionellen und rechtsformalen Erscheinungsformen bieten, denen jeweils eigene Problemstellungen zuzuordnen sind. Wiederum kann im folgenden nur ein typologischer Überblick gegeben werden.

1. *Dezentralisation der Staatsverwaltung*

a) *Demokratie und Zentralismus*

Lange Zeit hindurch wurde die österreichische Bundesverfassung geradezu als ein Musterbeispiel einer streng zentralistisch aufgebauten Demokratie nach dem Modell der französischen Revolutionsverfassungen aufgefaßt. Als Grundmuster dieses Demokratiemodell wurde die strenge Abhängigkeit und Weisungsgebundenheit der Verwaltung und die nur durch das (zentrale) Gesetz beschränkte Leitungsbefugnis der obersten Organe und ihre Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament aufgefaßt (*Kelsen-Merkel'sches Demokratiemodell*). Seit einiger Zeit sind jedoch Zweifel daran laut geworden, ob die Bundesverfassung tatsächlich von einem solchen zentralistischen Demokratiemodell als einzig zulässige demokratische Organisationsform ausgeht. Jedenfalls ist heute unbestritten, daß eine echte verfassungsrechtliche Variante die *Selbstverwaltung* darstellt. Möglicherweise kann Art 20 Abs 1 B-VG aber auch durch bloße Ausgliederung aus der Staatsverwaltung überwunden werden, wie das Beispiel des Universitäts-Organisationsgesetzes nach der Auffassung des Verfassungsgerichtshofes beweist. Gleichfalls zeigt sich immer mehr, daß die sog. Privatwirtschaftsverwaltung auch organisatorisch beliebig ausgliederungsfähig ist und dadurch der Leitungs- und Verantwortungszusammenhang mit den obersten Organen der Verwaltung unterbrochen wird.

b) *Dezentralisation durch Organisationsgewalt*

Lange Zeit hindurch hat man die selbständige Organisationsgewalt der Verwaltung nur unter dem Blickwinkel der damit verbundenen *Legalitätsprobleme* gesehen. Heute zeigt sich indessen immer mehr, daß die Organisationsgewalt zur Gesetzmäßigkeit der Verwaltung hinzutreten muß, um eine zweckmäßige und effiziente Organisation zu gewährleisten und daß in dieser Hinsicht sehr große Variationsmöglichkeiten innerhalb gesetzlich vorgegebener Schranken bestehen. Der Ansatzpunkt ist dabei die Unterscheidung zwischen „*äußerer Zuständigkeit*“ (gegenüber dem Bürger) und „*innerer Organisation*“, welche nur durch die Erfordernisse der Sachlichkeit und Verwaltungsökonomie begrenzt sei. In einem neueren Erkenntnis hat der Verfassungsgerichtshof etwa die Bildung eines Vereins zum koordinier-

ten Einsatz von EDV-Anlagen ausdrücklich als ein Beispiel für die Organisationsgewalt der Verwaltung aufgefaßt (VfGH Erk. B 122/79 v. 18.6.1980). Es fragt sich, ob auf dieser Grundlage nicht bedeutende Vereinfachungen und Dezentralisationen von Verwaltungsaufgaben - verbunden mit entsprechenden Aufsichts- und Kontrolleinrichtungen - durchführbar sind und so in der Wirtschaft längst übliche Methoden der Dezentralisation durch verschiedene Formen des *Managements* in der öffentlichen Verwaltung eingeführt werden könnten.

c) *Allgemeine staatliche Verwaltung oder Fachverwaltung*

Die österreichische Verwaltungsorganisation hat seit der großen Verfassungs- und Verwaltungsreform der Jahre 1920/25 einen international einmalig dastehenden Grad an Vereinfachung und Vereinheitlichung erreicht, die sog. „*allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern*“. Jede Form der Dezentralisation der Staatsverwaltung muß daher auch daraufhin überprüft werden, ob sie nicht einen Rückschritt gegenüber dieser verwaltungsorganisatorisch besonders wertvollen Errungenschaft bedeutet. Andeutungsweise hat der Verfassungsgerichtshof sogar davon gesprochen, daß in dieser Organisationsform eine *Verfassungsschranke* aller Dezentralisationsformen der öffentlichen Verwaltung liege. Dies ist nicht nur bei der Errichtung von Sonderbehörden und Fachverwaltungen im Landesbereich zu beachten, sondern auch bei allen Übertragungen von Staatsaufgaben an außenstehende Verbände oder Personen: Die *Bezirksverwaltung* sollte jedenfalls als Kernbereich staatlicher Dezentralisation erhalten bleiben.

2. *Dezentralisation durch Selbstverwaltung*

a) *Nicht-territoriale Selbstverwaltung*

Nach längeren Auseinandersetzungen in der Lehre hat die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes heute zu einer durchaus eigenständigen Linie der verfassungsrechtlichen Einordnung der nicht-territorialen Selbstverwaltung gefunden. Die Grundzüge dieser Einordnung sind dabei:

- aa) Selbstverwaltung ist eine verfassungsrechtlich vorausgesetzte Institution der Verwaltungsorganisation, die *neben* der an Art 20 Abs 1 B-VG gebundenen Staatsverwaltung bestehen soll.
- bb) Die Schranken dieser Institution ergeben sich aus dem Modell der *kommunalen* Selbstverwaltung (z.B. die Gruppenbezogenheit des eigenen Wirkungsbereiches und die Staatsaufsicht) und dem Sachlichkeitsgebot des Art 7 B-VG für den Wirkungsbereich und die innere Organisation des Selbstverwaltungskörpers.
- cc) Für die Selbstverwaltung ist schließlich die *demokratische Binnenorganisation* eine wesentliche Verfassungsvoraussetzung: Die Mitglieder

müssen unmittelbar oder in Form der Repräsentation auf die Selbstverwaltung einen bestimmten Einfluß ausüben können.

Die wesentliche Konsequenz dieser neueren Verfassungsrechtsprechung ist die freie Verfügbarkeit der Selbstverwaltung für den einfachen Bundes- und Landesgesetzgeber.

b) *Die Gemeindegelbstverwaltung*

Zwar ist die Einrichtung und der Wirkungsbereich der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesverfassung ausdrücklich geregelt, dennoch wird die Lage von den Gemeinden selbst als durchaus reformbedürftig bezeichnet. Der tiefere Grund dafür liegt wohl in der Tatsache, daß die Gemeindeverfassungsnovelle 1962 die „Neuordnung“ der Gemeinde in einer rein rückblickenden, stark am historischen Modell ausgerichteten Weise durchgeführt hat. Die stürmische Entwicklung der Pflichtaufgaben der Gemeinden, insbesondere im Bereich der sog. Leistungsverwaltung, haben die verfassungsrechtlichen Formen völlig überrollt. Daraus und aus der drückenden finanziellen Situation der Gemeinden ergibt sich die innere Begründung des von den Gemeinden vorgelegten „Forderungskataloges“ nach einer Neuordnung der Gemeindeverfassung. In diesem Zusammenhang soll insbesondere das Verhältnis zu Bund und Ländern, die Kooperationsformen, der Aufgabenbereich und die finanzielle Ausstattung der Gemeinde neu geregelt werden. Ein Sonderproblem stellt die ständig steigende Überbürdung der Gemeinde mit Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches dar, welche den eigentlichen Selbstverwaltungsbereich zu lähmen und zu überwuchern drohen.

c) *Einbindung in die staatliche Verwaltung*

Die Selbstverwaltung ist in Österreich organisatorisch und formalrechtlich sehr stark in die Staatsverwaltung des Bundes und der Länder eingebunden. Damit werden nicht nur die umfassenden Aufsichtsbefugnisse angesprochen, sondern auch die Tatsache, daß die Rechtsformen und Strukturprinzipien der Staatsverwaltung beinahe nahtlos auf die Einrichtung und Tätigkeit der Selbstverwaltung übertragen werden. Es gibt hier wie dort Bescheid, Verordnung, Rechtsmittel, finanzielle Kontrolle und vor allem dieselbe Struktur des Dienstrechtes und des Verwaltungspersonals. Dies führt zu einer nicht zu übersehenden Tendenz zur Bürokratisierung der Selbstverwaltung, vor allem wenn sie eine bestimmte äußere Größe erreicht. Dies ist dem Wesen und der inneren Zielsetzung der Selbstverwaltung keinesfalls angemessen.

3. *Dezentralisation durch mittelbare Staatsverwaltung*

Die Staatsverwaltung durch ausgegliederte Rechtsträger nimmt praktisch einen

ständig steigenden Umfang ein, ohne daß die damit verknüpften negativen Konsequenzen gegenüber den Vorteilen einer organisatorischen Verselbständigung ausreichend bedacht werden.

a) *Delegierte Privatwirtschaftsverwaltung*

Der eigentliche Problembereich dieser Form der Dezentralisation liegt in der Ausgliederung durch eigene privatrechtlich organisierte Rechtsträger. Da sich mit den in diesem Zusammenhang auftauchenden Problemen eine eigene Tagung ausführlich beschäftigt hat, seien hier nur die hauptsächlichsten Problemkreise schlagworthaft angeführt:

- aa) Problematisch ist zunächst der *organisatorische Zusammenhang* mit den demokratisch und staatsrechtlich verantwortlichen obersten Organen der Verwaltung (Weisungsgebundenheit, Verantwortung, Zielsetzung usw.).
- bb) Ungelöst ist auch die Frage der *ausreichenden gesetzlichen Determinierung*: Inwieweit sollen oder müssen Unternehmensziele, die Organisation, Ansprüche der Bürger (Tarife, Leistungsverpflichtung usw.) gesetzlich geregelt werden.
- cc) Die *Finanzierung* der ausgegliederten Rechtsträger soll einerseits günstiger möglich sein (Beiträge nur durch die tatsächlichen Nutznießer); andererseits führt diese Organisationform aber zur „Flucht aus dem Budget“, zum ständig drohenden Zuschußbedarf, zu Wettbewerbsverzerrungen durch Steuerbegünstigungen, zu den Problemen ausgegliederter Finanz-(Wirtschafts-)politik u.a.
- dd) Unmittelbar damit im Zusammenhang steht die Frage nach der ausreichenden *Kontrolle* und praktischen Kontrollmöglichkeiten derartiger Ausgliederungen der Staatsverwaltung: Sehr rasch verdünnt sich - mit dem zunehmenden Abstand von der Staatsverwaltung und ihren *unmittelbaren* Ausgliederungen - die Staatsaufsicht, Rechnungskontrolle, demokratische Legitimation und Überwachung durch die Parlamente. Die Gerichte werden dann zu den einzigen wirksamen Kontrollorganen.
- ee) Verschärft wird die Lage für den Bürger schließlich auch noch dadurch, daß nicht nur die formale *Grundrechtsgeltung* und der Rechtsschutz durch die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit fehlen, sondern vielfach auch die ordentliche Gerichtsbarkeit wegen der zu geringen gesetzlichen Determinierung und der Vertragsfreiheit dieser Trabanten des Staates keinen ausreichenden *Rechtsschutz* bieten kann.

b) *Mittelbare Bundesverwaltung und übertragener Wirkungsbereich der Gemeinden*

Beide Bereiche stellten ursprünglich Formen der Dezentralisation der Staatsverwaltung dar, die bedeutende Verwaltungsvereinfachung und Bürgernähe der Verwaltung mit sich brachten. Im Laufe der Entwicklung haben sich jedoch immer mehr die Probleme dieser Art von (zwangsweiser) Überbürdung von Staatsaufgaben an „fremde“ Gebietskörperschaften herausgestellt. Es sind das insgesamt Probleme des sog. „Vollzugsföderalismus“: Die beauftragte Gebietskörperschaft wird zur unselbständigen Erfüllung von Aufgaben herangezogen, die sie selbst finanzieren muß, aber kaum selbst nach ihren Vorstellungen gestalten kann. Eine weitere Ausweitung der mittelbaren Bundesverwaltung und des übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinden kann daher heute wohl nicht mehr verantwortet werden. Richtigerweise sollte statt dessen die Dezentralisation durch selbstverantwortliche Vollzugstätigkeit (Landesvollziehung bzw. eigener Wirkungsbereich) verstärkt werden.

c) *Sozialversicherung*

Die wegen ihrer Größe und Bedeutung besonders wichtige Dezentralisation durch die Träger der Sozialversicherung kann man wohl heute schon als Beispiel für eine negative Entwicklung der Dezentralisation studieren: Die Dezentralisation hat hier eine sachlich und organisatorisch gleich verfehlte Multiplikation von Verwaltungsapparaten mit sich gebracht, die nach einem systemlosen Gemisch von Zentralisation und bedeutungsloser Dezentralisation innerlich weiter aufgegliedert sind. Die ursprünglich nach dem Muster der Selbstverwaltung organisierten Trägerkörperschaften haben heute rein bürokratischen Charakter angenommen, denen kaum mehr Versicherungscharakter und schon gar nicht Mitwirkungsrechte der Versicherten zukommen. Die Verwaltung der insgesamt riesigen Mittel sind aus Finanzausgleich, Bundesbudget und Steuer ausgeklammert, obwohl sie funktionell heute als ständig steigende Sonderabgaben im Zusammenhang mit besonderen Verwaltungsdiensten anzusprechen sind, wobei der Zusammenhang zwischen Aufwand und Leistung - zumindest für den Bürger - immer undurchsichtiger wird. Die einzelnen Sozialversicherungsträger haben auch in ihrem „autonomen“ Wirkungsbereich kaum mehr Gestaltungsmöglichkeiten, sodaß dem unbefangenen Betrachter der Zweck der Dezentralisation hier wirklich nur mehr in der Vervielfältigung der Bürokratie, ihres Personales und Verwaltungsaufwandes zu liegen scheint. Keinesfalls hat sich hier in irgendeiner Weise durch die Dezentralisation die Abhängigkeit des Bürgers verringert oder die Überschaubarkeit des Systems erhöht, worin doch die eigentlichen Aufgaben der Dezentralisation gelegen wären.

4. Selbstorganisation

a) Grundrechtsgebrauch

Grundsätzlich sollte der gesamte Bereich der Selbstorganisation im Rahmen der Grundrechte und der Privatautonomie des Bürgers zu verwirklichen sein. Allerdings ist die theoretisch so eindeutige Zuordnung zur Gesellschaft praktisch sehr oft gar nicht mehr durchführbar. Der Grund dafür liegt in der Tatsache, daß zwischen staatlicher Aufgabenerfüllung und gesellschaftlicher Aufgabenerfüllung kein Wesensunterschied liegt und daher Austausch der Organisationsformen und Übergänge zwischen beiden Bereichen ohne weiteres möglich sind (z.B. Schule, Sozialdienste, Gesundheitsvorsorge u.a.).

Es besteht daher sowohl eine Tendenz zur Ausgliederung öffentlicher Aufgaben an die Gesellschaft, als auch ein ständiger Strom der Annäherung gesellschaftlicher Aufgabenerfüllung an den Staat. Diese Bewegung wird durch Subventionen, gesetzliche Zweckbindungen und Ermächtigungen, Aufsicht u.a. Rechtstechniken vom Staat her systematisch gefördert. Dies ist deshalb nicht ganz unproblematisch, weil auf diese Weise die Grenze zwischen freiem Grundrechtsgebrauch und staatlicher Indienstnahme bzw. Dezentralisation verwischt werden kann. Unter diesem Vorbehalt muß man allerdings daran festhalten, daß ohne die gesellschaftliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben das liberale Staatswesen auch heute noch nicht erfolgreich weiterbestehen könnte.

b) Staatliche Einrichtungsnormen und Rahmenbedingungen

„Unterhalb“ der Grundrechtsebene - zum Teil aber auch mit ihr durch institutionelle Garantien verbunden - steuert der Staat die gesellschaftliche Selbstorganisation durch rechtliche *Einrichtungsnormen*, wie Vereinsrecht, Gesellschafts- und Genossenschaftsrecht, die Stiftungsgesetze u.v.a. Er kann in dieser Funktion aber auch allgemeine oder besondere Einrichtungen der *Staatsaufsicht* schaffen, welche die Einhaltung gesetzlicher Wirkungsbereiche gewähren, Mißbräuche verhindern und die freie Konkurrenz (den Pluralismus) gesellschaftlicher Betätigung sichern sollen. Dem gleichen Zweck dienen grundrechtlich kontrollierbare Verbote, Interventionsrechte und Aufhebungsbefugnisse staatlicher Behörden.

c) Soziale Grundrechte

Es stellt sich immer mehr heraus, daß wirtschaftliche, kulturelle, ökologische und soziale Ansprüche an den Staat im Verfassungsrang nur dann realisiert werden können, wenn sie mit entsprechenden Institutionen der Selbstorganisation verknüpft werden. D.h. derartige Ansprüche müssen einerseits auf eigenen Leistungen und Solidarität der Grundrechtsträger aufbauen und andererseits echte Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte der

Grundrechtsträger in Gemeinschaftseinrichtungen des Grundrechtsgebrauches ermöglichen. Derartige Ansprüche sind also im allgemeinen nur in Form von institutionellen Garantien bereits bewährter Organisationsformen der öffentlichen oder bürgerlichen Selbstverwaltung in Form öffentlicher Genossenschaften auf regionaler (landschaftsbezogener) oder interessenmäßiger (gruppenbezogener) Grundlage möglich.

5. *Privatisierung und Re-Privatisierung*

Der Verfassungsrahmen für die völlige Ausgliederung staatlicher Aufgaben bzw. die Auflösung staatlicher Einrichtungen ist denkbar weit gespannt: Es gibt kaum verfassungsrechtliche Definitionen der Staatsaufgaben, „institutionelle Garantien“ bestimmter staatlicher (kommunaler) Leistungs- und Versorgungssysteme. Auch die Kompetenzbestimmungen des Bundes können nicht als solche aufgefaßt werden, weil sie ja auch Ermächtigungen für die Ordnung gesellschaftlicher Selbsttätigkeit sein können. Wohl aber sind die einfachgesetzlichen Einrichtungen und Versorgungsansprüche der Bürger *politisch* kaum rückgängig zu machen. Dies nicht nur im Hinblick auf die periodischen Wahlen, sondern auch auf die Existenzbedingungen der Politiker selbst, welche in vielfältiger Weise mit Funktionen und Einkommen aus diesen Einrichtungen verknüpft sind. Dazu kommt noch als weiteres praktisches Argument, daß im allgemeinen ein gesellschaftliches Problem nicht durch die Entstaatlichung an sich gelöst werden kann, sondern daß zusätzlich Ordnungsmaßnahmen oder zumindestens Anstöße oder Unterstützungen notwendig sind.

Es stellt sich daher unter praktischen Gesichtspunkten immer mehr heraus, daß zwischen staatlicher Eigentätigkeit und völliger Entstaatlichung einer öffentlichen Aufgabe eine Fülle von Möglichkeiten *abgestufter* Staatsnähe liegen, die fast ein Kontinuum zwischen beiden Extremen bilden. So kann die *organisatorische Verselbständigung* lediglich darin bestehen, daß ein eigener Wirtschaftsbetrieb errichtet wird; es können aber auch öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Unternehmensformen der Gemeinwirtschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen werden; es kann schließlich völlige Organisationsfreiheit in privatrechtlichen Formen mit einer höchst unterschiedlichen Bindung der Geschäfts- und Tarifpolitik verbunden werden. Noch schwächere Formen des Staatseinflusses sind etwa die Lenkung durch Subventionen, die Wirtschaftsaufsicht oder die Konkurrenz durch staatliche Unternehmungen. Nur wenn man dieses breite Spektrum an rechtlichen und funktionellen Möglichkeiten der Privatisierung öffentlicher Aufgaben sieht, kann man diese Frage aus der vordergründigen tagespolitischen Auseinandersetzung in den Bereich grundsätzlicher Erwägungen heben.

Unter diesen Aspekten wird sich sehr rasch erweisen, daß häufig die Alternative nicht Verstaatlichung oder Privatisierung lautet, sondern zweckmäßige Organisation und Abbau *überflüssiger* bürokratischer Zentralisierungen in einem der

beiden Bereiche. Das Haupthindernis für eine solche Betrachtungsweise dieser Probleme liegt nicht in der Verfassung oder in der Organisationswissenschaft, sondern in der beinahe lückenlosen Funktionärsherrschaft in Parlamenten und politischen Parteien einerseits und in der sich immer mehr ausbreitenden Versorgungsmentalität und dem damit verbundenen Wohlfahrtsstaat andererseits. Dessen gewaltige *Umverteilungskosten* schlagen sich überdies in einem Steuersystem und in einer Wirtschaftspolitik nieder, die jede *Substanz* einer gesellschaftlichen Leistungsfähigkeit oder auch nur Eigenversorgung für die meisten Bürger immer mehr aufzehrt oder schon aufgezehrt hat.

6. *Schranken der Dezentralisation aus grundlegenden Verfassungsprinzipien und dem Wesen des modernen Staates*

Schon aus den bisherigen Ausführungen wurde klar, daß die Dezentralisation keinesfalls ein Allheilmittel für alle modernen staatlichen Probleme darstellt, sondern ihrerseits wiederum bestimmten Schranken rechtlicher und theoretischer Art unterliegt, auf die im folgenden - wenigstens grundsätzlich - eingegangen sei.

a) *Gesetzmäßigkeit und Rechtsschutz*

Die Dezentralisation der Staatsverwaltung muß, sofern sie öffentliche Hoheitsgewalt ausübt, voll an Art 18 B-VG gebunden bleiben und - soweit man diese Verfassungsbestimmung für die Privatwirtschaftsverwaltung für nicht anwendbar hält - hier jedenfalls gleichartige Einrichtungen des Rechtsschutzes und der Rechtskontrolle entwickeln. Das Problem bleibt dabei, daß der Ermessensgebrauch und die Untätigkeit bzw. zweckwidrige Aufgabenerfüllung dezentralisierter Verwaltungseinheiten nur schwer durch Maßnahmen der Rechtskontrolle beseitigt werden können. Jedenfalls muß sichergestellt werden, daß der Bürger klare gesetzliche Ansprüche gegenüber ausgegliederten Verwaltungseinheiten hat und nicht „politischen Rücksichten“ oder sonstigen Naheverhältnissen in organisatorischen Kleinordnungen ohne ausreichenden Rechtsschutz überantwortet wird.

b) *Demokratie*

Dezentralisierte Aufgabenerfüllung birgt immer die Gefahr der Überbetonung lokaler oder interessenmäßiger Sonderstellungen zu Lasten des Gemeinwohles („Sankt-Florians-Prinzip“). Es muß also sichergestellt werden, daß die dem Gesamtvolk zuzuordnenden staatlichen Gemeinwohlinteressen gegenüber partikularen Ansprüchen und Fachegoismen durchsetzbar bleiben. Dies ist die Aufgabe einer wirkungsvollen staatlichen Aufsicht und gesetzlichen Bindung. Aus diesem Grunde sind nicht alle Bereiche der Staatsverwaltung in gleicher Weise dezentralisierbar.

c) *Föderalismus*

Dezentralisation der Staatstätigkeit darf schließlich auch nicht auf Kosten des Bundesstaates gehen, der ein wesentlich anderes Organisations- und Strukturprinzip darstellt. Dies spielt etwa eine Rolle in der Frage der mittelbaren Bundesverwaltung, aber auch sonst bei Selbstverwaltungs- und Dezentralisationsformen in Konkurrenz zur Bund-Länder-Gliederung. Schließlich ist zu erwägen, daß die ständig steigenden Notwendigkeiten der Koordination und Kooperation, welche eine weitgehende Dezentralisierung mit sich bringt, zu einer dichten „Politikverflechtung“ und wechselseitigen Integration föderalistischer Organe führt, die im letzten zu Lasten der Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Gebietskörperschaften wirkt.

d) *Wahrung der staatlichen Souveränität*

Der moderne Staat ist die Antwort auf viele Mißbräuche und Versagen der historischen Kleinordnungen, wie z.B. Stände, Zünfte, Gutsherrschaften, Kirchen, Arbeitswelt u.a. Die staatliche Souveränität bedeutete in diesem Zusammenhang nicht nur eine Machtsteigerung des Staates, sondern - vor allem wenn sie rechtlich und demokratisch gebunden war - eine Befreiung des Menschen von persönlichen Abhängigkeiten aller Art, welche die erwähnten Kleinordnungen mit sich brachten. Daraus muß man folgern: Die Errungenschaften des modernen Staates, insbesondere der lückenlose Rechtsschutz und die Rationalisierung der Macht dürften in der Dezentralisation nicht wieder preisgegeben werden. Die Gefahr einer Re-Feudalisierung des modernen Staates muß beachtet werden. Der Ausweg liegt meines Erachtens in folgender Erwägung: Der liberale Staat kann seine Funktionen nur dann erfüllen, wenn er ein souveräner, aber begrenzter Staat ist, der sich um seine Hauptaufgaben der Sicherheit und des Rechtsschutzes mit aller Kraft bemüht, im übrigen aber sich darauf beschränkt, *wirkliche* soziale Mißstände und Notlagen zu beherrschen, indem er hauptsächlich rechtliche Maßstäbe setzt und Aufsicht und Kontrolle wirkungsvoll gestaltet.

V. Schlußerwägungen

Die Bundesverfassung scheint ein perfektes *organisatorisches* Schema der Staatsgewalt (nicht des Gemeinwesens) zu sein, das Fragen der Zentralisation und Dezentralisation in eine Fülle technischer Details auflöst oder aber völlig offenläßt. Dies ist jedoch nur eine Seite der Verfassungsordnung.

Man darf nicht übersehen, daß die Verfassung ein historischer Kompromiß vielfältiger wissenschaftlicher und politischer Vorstellungen und Traditionen ist; ein Kompromiß, der jede systematische oder ideologische Ausrichtung an *einem* Systemgrundsatz (etwa der Reinen Rechtslehre oder dem zentralen Demokratiemodell)

übersteigt. Meines Erachtens gibt es gerade zur Frage der Dezentralisation in der Bundesverfassung sehr deutlich zwei verschiedene Schichten:

- a) Die juristisch-organisationstechnische Ebene und
- b) die historisch-politische („existentielle“) Ebene.

Zu a:

Auf der ersten Ebene erscheint Zentralisation/Dezentralisation etwa als Problem der „Geltungsbereiche“ (ERMACORA), der Zuständigkeiten, der Weisungsgebundenheit oder Autonomie, oder von ausreichenden gesetzlichen, funktionellen und finanziellen Determinierungen. Höhepunkte dieser Linie sind für mich die theoretischen Untersuchungen zu Organisationsfragen, die an der Reinen Rechtslehre inspiriert sind (z.B. jüngst MATZKA, Organisationskreation in der österreichischen Verwaltungsrechtsordnung, JBl 1980, 505 ff). Andererseits gehören in diesem Zusammenhang etwa auch die praktischen Probleme und Verwirrspiele, die sich an die ausgegliederte Privatwirtschaftsverwaltung oder etwa die Anwendung des Datenschutzgesetzes im sog. öffentlichen Bereich knüpfen. So wenig ich diese Ebene der Verfassung gering schätze - ich habe ja die meiste Zeit mich auf ihr aufgehalten - muß doch klargestellt werden, daß die Verfassung sich nicht darin erschöpft.

Zu b:

Es wäre verhängnisvoll, würde man nicht erkennen, daß hinter diesen formalen und technischen Regelungen die Bundesverfassung sehr wohl auch die existentiellen Probleme der erwähnten zweiten Ebene von Dezentralisationsbetrachtungen einfangen wollte. *Diese* Ebene sieht „Dezentralisation“ als Instrument der räumlichen und personellen *Verbundenheit von Menschen* in einer bestimmten Kleinordnung, die sie überschauen und die ihre „Heimat“ im weiteren Sinne des Wortes ist. Dazu gehört die Gemeinde, das Land, in manchen Ländern auch die Talschaft und Kleinregion; dazu gehören aber auch persönliche Verbundenheit in der Arbeits- und Berufswelt (soziale Autonomie), im Interessenverband, in der Schule, Kirche, künstlerischen Gemeinschaften, wissenschaftlicher Betätigung (Universität) usw.

Die österreichische Verfassung hat zur Wahrung dieser zweiten Ebene der Dezentralisation und Selbstordnung keine großen systematischen Untersuchungen angestellt, sondern *Lebensformen* teils übernommen, teils ausdrücklich geschützt und teils stillschweigend vorausgesetzt und daran, gegen alle abweichenden theoretisch-perfektionistischen Modellvorstellungen, festgehalten. Ohne dieses zähe Festhalten und zugleich Urvertrauen in die Kraft und Bedeutung kleinerer Gemeinschaften könnte kein liberales und schon gar kein föderales Staatswesen errichtet und geordnet werden.

Heute aber bedarf es einer neuen Besinnung auf diese zutiefst *österreichische* Substanz der Verfassungsordnung, die mit den Schlagworten: politische und territoriale Vielfalt, Konkordanz und Kooperation, statt geschlossenem Staatsperfektionismus und bürokratischer Zentralisierung ausgedrückt werden können.

Diese neue Besinnung liegt in folgender Erwägung: Dezentralisation/Selbstorganisation muß heute - über technisch organisatorische Fragen hinaus - als Ansatz und Garantie der *Konkurrenz* von sozialen Ordnungsvorstellungen und Ordnungsmodellen gesehen werden. Es soll damit eine *Offenheit für Alternativen* aller Art geschaffen werden, welche die zentralistische Staatsverwaltung und die mit ihr untrennbar verbundene technisierte Großwirtschaft nicht bieten können. Es müssen in der Dezentralisation/Selbstorganisation *neue Erfahrungen* erprobt werden, Utopien zu verwirklichen und Selbstentfaltung ohne zentrale Versorgung bzw. Steuerung versucht werden. Dies hat in jüngster Zeit die gerade staatsrechtlich und politisch ganz realistisch und sehr pragmatisch denkende Schweizer Lehre und Staatspraxis in folgende Erkenntnis gemünzt: Dezentralisation in den historischen und modernen Organisationsformen soll vor allem ein Gleichgewicht zwischen verschiedenen Lebensformen und ihren Ordnungsvorstellungen im Gemeinwesen verbürgen. Es soll kräftigen Gruppen im Staat ermöglicht werden, etwa statt der industriellen eine nicht-industrielle Lebensweise zu wählen, der „harten“ Technologie „weiche“ Alternativen gegenüber zu stellen und dem Konsum als allgemein gültiges Grundprinzip des gesellschaftlichen Lebens andere Vorstellungen entgegenzusetzen. Erst auf Grund eines solchen wirkungsvollen Gleichgewichtes zwischen zentraler Staatsverwaltung und autonomer gesellschaftlicher Selbstbetätigung könne ein modernes menschengerechtes Gemeinwesen entstehen, das folgende Ziele verwirklicht: Weniger Technikabhängigkeit, mehr Umweltschutz, Reaktivierung der natürlichen Landschaften und aktive (gebende) Solidarität der Menschen im überschaubaren Kreis mitmenschlicher Beziehungen. In der Verwirklichung dieser, zum Teil im kollektiven Unterbewußtsein verankerten Wertvorstellungen entstünde heute erst die Möglichkeit der persönlichen Freiheit des Menschen und der gesellschaftlichen Unterstützung dieses Vorganges der Individuation. Damit schließt sich aber der Kreis zu den eingangs dargestellten Grenzen des Wachstums des Staates: In der erwähnten Vorstellung einer Balance zwischen Staatlichkeit und autonomer gesellschaftlicher bzw. individueller Erfüllung öffentlicher Aufgaben scheint die einzige Richtung zu liegen, in der der moderne Staat als solcher noch eine Zukunft hat.

Politökonomische Aspekte der Dezentralisation/Selbstorganisation

Gegenstand dieser Tagung ist eine Diskussion der theoretischen und der praktischen Aspekte der Selbstorganisation und der Dezentralisation. Dabei haben die Veranstalter mit Absicht im Titel das Verhältnis der beiden Schwerpunkte zueinander nicht näher umrissen. Deshalb erscheint es mir wichtig, am Anfang einige Überlegungen darüber anzustellen, wie Selbstorganisation und Dezentralisation miteinander zusammenhängen.

Als Ökonom verstehe ich unter Selbstorganisation eine bestimmte institutionelle Form der Produktion von Gütern und Dienstleistungen, die sich in der Praxis meist durch Vereine, Verbände, Bürgerinitiativen, informelle Netzwerke wie Nachbarschaft, Familienverband oder Selbsthilfegruppen konkretisiert. Eine theoretische Analyse der Selbstorganisation muß daher vor allem auf die Besonderheiten der Leistungserstellung in diesen Organisationen eingehen und die Frage stellen, welche Bedürfnisse durch die wirtschaftliche Tätigkeit von Selbstorganisationen befriedigt werden.

Schon bei einer kurzen empirischen Analyse der Selbstorganisation zeigt sich, daß ein sehr breites Spektrum an Gütern und Leistungen von Selbstorganisationen bereitgestellt wird.¹⁾ Anwendungsbeispiele finden sich im Bereich der persönlichen sozialen Dienste (z.B. Alten-, Behinderten-, Randgruppenintegration; Kinder- und Jugendarbeit), im Umweltwesen (z.B. Park- und Grünflächengestaltung, Ortsbildpflege), im Verkehrswesen (z.B. Mitfahrsysteme, selbstorganisierte Bussysteme), im Hausbau, im Beratungs- und Bildungswesen.

Selbstorganisation ist somit eine Form, dezentralisiert Leistungen zur Güterversorgung einer Volkswirtschaft zu erbringen. Ich möchte daher den Dezentralisationsbegriff hier bewußt weiter ziehen, als dies eine eher technisch orientierte Diskussion über die Frage der Dezentralisierung öffentlicher Verwaltung tun würde. Dies hätte nämlich den Nachteil, die Dezentralisationsdiskussion von vornherein auf den öffentlichen Sektor zu beschränken, was mir im Hinblick auf die politischen Implikationen genauso wenig gerechtfertigt erscheint wie aus der Perspektive der anzureißenden theoretischen Problematik.

Nichtsdestoweniger kann auch die traditionelle Föderalismustheorie einen wichtigen Beitrag zur Beschreibung und Erklärung der Selbstorganisation liefern. Denn dort wur-

1) Für einen Überblick über Beispiele in Österreich und im internationalen Vergleich siehe CH. BADELT, Sozioökonomie der Selbstorganisation, Beispiele zur Bürgerselbsthilfe und ihre wirtschaftliche Bedeutung, Frankfurt, New York 1980, besonders S. 48 ff.

de gezeigt, daß Dezentralisierung im Prinzip nicht nur durch regionale, sondern auch durch funktionelle Kollektive Platz greifen kann²⁾, ein Ansatz, der vor allem durch die ökonomische Theorie der Klubs weiterentwickelt wurde³⁾, und der direkt auf die Selbstorganisation hinweist.

Aus meiner Sicht haben Dezentralisation und Selbstorganisation damit zumindest einen theoretischen und einen politischen Berührungspunkt. In theoretischer Hinsicht lassen sich zahlreiche Argumente, die für eine Dezentralisation öffentlicher Aufgaben sprechen, auch auf die Selbstorganisation anwenden (was nicht ausschließt, daß es auch noch andere Argumente für die Selbstorganisation gibt). In politischer Hinsicht treffen Dezentralisation und Selbstorganisation ein ähnliches gesellschaftspolitisches Anliegen. Die Förderung des einen hat auch positive Nebenwirkungen auf das andere, wodurch fruchtbare Wechselwirkungen zu erwarten sind.

Vor diesem Hintergrund möchte ich in meinem Beitrag vier Aspekte streifen, die mir für eine theoretische Analyse wichtig erscheinen. Ich werde versuchen,

- die Entstehung von Selbstorganisation als Reaktion auf Versorgungsdefizite anderer Institutionen zu erklären,
- die Vor- und Nachteile der Selbstorganisation im Vergleich zu anderen wirtschaftlichen Institutionen zu diskutieren,
- ökonomische Folgewirkungen verstärkter Selbstorganisation anzudeuten, und
- politische Schlußfolgerungen im Hinblick auf Dezentralisation/Selbstorganisation aufzuzeigen.

1. *Versorgungsdefizite traditioneller ökonomischer Institutionen*

Wenn ich meine Überlegungen zur Leistungserstellung in Selbstorganisationen mit einer Kritik an der Leistungsfähigkeit traditioneller ökonomischer Institutionen, wie insbesondere staatliche Institutionen oder private gewinngerichtete Unternehmen, beginne, dann wird damit implizit eine wichtige Grundannahme gesetzt: wirtschaftliche Leistungserstellung findet nicht nur im öffentlichen und privaten (Markt-)Sektor statt, sondern daneben auch noch in einem „Dritten Sektor“.

Die Existenz dieses „Dritten Sektors“ beginnt sich erst langsam in das Bewußtsein der Wirtschaftswissenschaftler, aber auch der Wirtschaftspolitiker, einzuprägen. Deshalb ist es auch kein Wunder, wenn die Detailabgrenzungen und die Benennungen dieses Sektors variieren. So ist manchmal vom „Freiwilligensektor“⁴⁾, vom

2) Vgl. z.B. den Sammelband von G. KIRSCH und W. WITTMANN, Nationale Ziele und soziale Indikatoren, Stuttgart 1975

3) Für einen jüngeren Überblick siehe z.B. T. SANDLER, J.T. TSCHIRHART, The Economic Theory of Clubs, An Evaluative Survey, in: Journal of Economic Literature, Vol. XVIII, December 1980, S. 1481 - 1521.

4) Z.B. B.A. WEISBROD, The Voluntary Nonprofit Sector, An Economic Analysis, Lexington, Toronto 1977.

„autonomen Sektor“⁵⁾ und vom „parastaatlichen Bereich“⁶⁾ die Rede. Stets aber ist das Anliegen ähnlich, die institutionelle Vielfalt einer realen Wirtschaft aufzuzeigen und damit die Enge jener Betrachtungsweise zu verlassen, die immer nur die Alternativen „Markt“ und „Staat“ sieht.

Es ist eine sehr grundlegende theoretische Frage zu untersuchen, welche institutionelle Form der Leistungserbringung unter welchen gesellschaftlichen und ökonomischen Randbedingungen die - gemessen an einer angestrebten Bedürfnisbefriedigung - besten Resultate zeitigt. Die ökonomische Literatur hat sich dieser Problematik in jüngerer Zeit unter dem Titel des „Institutional Choice“ gewidmet.⁷⁾ Davon abgesehen gibt es aber aus empirischer wie auch aus theoretischer Sicht eine Reihe von konkreteren Argumenten, die zu belegen versuchen, daß sich Institutionen des „Freiwilligensektors“ als Resultat von Mängeln anderer Sektoren entwickeln können.

Diese Sicht des Freiwilligensektors konzentriert sich zunächst auf eine Analyse des Staatsversagens. Im Zentrum stand dabei die These, daß der öffentliche Sektor nicht ausreiche (quantitativ oder qualitativ), die Bedürfnisse der Bevölkerung nach bestimmten Gütern und Leistungen zu erfüllen.⁸⁾ Als Reaktion auf die daraus resultierende Unterversorgung würden sich Freiwilligengruppen bilden, um die gewünschten Leistungen in Selbsthilfe bereitzustellen.

Die Gründe für die staatliche Unterversorgung scheinen vor allem in den bekannten finanziellen Engpässen öffentlicher Haushalte zu liegen. Das chronische „Diktat der leeren Kassen“ ist es ja, warum Fragen des Freiwilligensektors gegenwärtig einen hohen Aktualitätsgrad besitzen.

Ohne diesen Problemdruck leugnen zu wollen - der es unter anderem mit sich bringt, daß die Frage der Selbstorganisation in vielen politischen Lagern hoffähig ist - scheint es mir allerdings noch wichtiger zu sein, die grundlegenden strukturellen Probleme der Unterversorgung durch den Staat zu beleuchten. Einige Erkenntnisse der Public Choice Theoretiker lassen sich in diesem Zusammenhang sinnvoll zur Erklärung der politischen Realität heranziehen.

5) Z.B. E. MATZNER, Zur Entwicklung des autonomen Sektors, Berlin (Discussion Paper IIM/dp 79-89 des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung) 1979.

6) Z.B. H. WERDER, Der parastaatliche Bereich in der schweizerischen Demokratie, in: DISP Nr. 57, S. 9 - 13.

7) Vgl. z.B. B.A. WEISBROD, The Economics of Institutional Choice, Paper presented at the Conference on Institutional Choice and the Private Nonprofit Sector, Madison, Wisconsin 1979; CH. BADEL, Some Public Choice Aspects of the Voluntary Nonprofit Sector, Paper presented at the Meeting of the Public Choice Society-European Section, Oxford 1981.

8) Vgl. dazu insbesondere die einleitenden Übersichtsartikel in B.A. WEISBROD, J.F. HANDLER, N.K. KOMESAR, Public Interest Law, Berkeley et al. 1978.

Wirtschaftspolitische Entscheidungen sind in demokratischen Systemen stets stark an potentiellen Wahlergebnissen bzw. am erwarteten Popularitätseffekt orientiert. Ohne hier auf Details politökonomischer Demokratiemodelle eingehen zu wollen, liegt es nahe, daß die Bevölkerungsschichten, deren Versorgung nicht populär ist, von der erwähnten Unterversorgung besonders bedroht sind. Gute Beispiele für diese These sind im Bereich der persönlichen sozialen Dienste leicht zu finden. Erinnert werden soll nur an die chronische Unterversorgung geistig Behinderter, Drogenabhängiger oder anderer Randgruppen. Die jüngere Armutsforschung hat die diesbezüglichen theoretischen Thesen auch empirisch belegt.⁹⁾

Ein weiterer wichtiger Grund für die Unterversorgung durch den öffentlichen Sektor liegt im Zusammenhang zwischen Zentralität der Leistungserbringung und Heterogenität der Konsumentenpräferenzen. Auch dann, wenn der öffentliche Sektor seine Entscheidungen in den dezentralsten Einheiten - d.h. in der Praxis auf kommunaler Ebene - trifft, sind die Wünsche und Bedürfnisse der von einer Entscheidung betroffenen Bevölkerung in der Regel noch sehr verschiedenartig. Dieser Effekt führt daher weniger zu einer quantitativen, als noch öfter zu einer qualitativen Unterversorgung der Konsumenten öffentlicher Leistungen.

An diesem Punkt setzt nun die Public Choice-Schule mit ihrer Klubtheorie¹⁰⁾ an, wenn sie zu zeigen versucht, daß durch die Zusammenfassung von Personen mit relativ gleichen Bedürfnissen funktionelle Kollektive gebildet werden können, die einer strikt regionalen Gliederung, wie sie für den öffentlichen Sektor typisch ist, überlegen sind. Damit ist unter anderem auch ein Argument für Selbstorganisationsgruppen geliefert.

Wenngleich die Entstehung von Freiwilligengruppen als Reaktion auf „Staatsversagen“ ein zentrales Anliegen jüngerer Forschung auf dem Gebiet des Freiwilligen-sektors ist, sollte man nicht in den Fehler verfallen, die Mängel zu übersehen, welche mit der Versorgung durch ein Marktsystem bzw. durch gewinnorientierte Privatunternehmen verbunden sind.

Ich brauche hier wohl nur kurz auf jene traditionelle „Theorie des Marktversagens“ zu verweisen, die unter anderem klargelegt hat, warum kollektive Bedürfnisse nicht oder nicht ausreichend auf privaten Märkten bereitgestellt werden. Freiwilligengruppen sind zweifellos eine jener Formen ökonomischer Institutionen, wo die in der Kollektivgütertheorie¹¹⁾ genannten Bedingungen erfüllt sein können, die zu einer Bereitstellung öffentlicher Güter führen. So gibt es im „Dritten Sektor“ viele Kleingruppen oder aber soziale Anerkennung, politischer Einfluß und ähnliches

9) Vgl. z.B. den Überblick bei H.A. HENKEL, Das wohlfahrtsstaatliche Paradoxon, Göttingen 1981.

10) Vgl. dazu besonders J.M. BUCHANAN, An Economic Theory of Clubs, in: *Economica*, Vol. 32 (1965), S. 1 - 14; C.M. TIEBOUT, A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 64 (1956), S. 416 - 424.

11) Siehe besonders M. OLSON, Die Logik des Kollektiven Handelns, Tübingen 1968.

vermitteln jene „selektiven Anreize“, die - gleichsam als Nebenwirkung - die Bereitstellung von Kollektivgütern durch Gruppen ermöglichen.

Davon abgesehen soll aber noch auf eine andere Art von „Marktversagen“ hingewiesen werden, die ebenfalls eine nicht ausreichende Versorgung durch diesen „Sektor“ der Wirtschaft nach sich zieht. Die Kombination von (kostenabhängigen) Marktpreisen und Einkommen potentieller Nachfrager schließt oft Interessenten von der Versorgung über Märkte aus. Mit anderen Worten: Personen, die sich eine Versorgung über Märkte nicht leisten können, finden oft im Freiwilligensektor Institutionen, die zu anderen Bedingungen (z.B. unter Inanspruchnahme von Arbeitsleistungen der Konsumenten) Leistungen erstellen und dadurch zur Bedürfnisbefriedigung beitragen. Man könnte es auch so formulieren: Im „Dritten Sektor“ werden oft institutionelle Arrangements getroffen, die einen Realtausch anstelle von traditionellen Käufen zulassen. (Eine besondere Form davon ist auch der Arbeitseinsatz vom Konsumenten.) Bester Beleg für diese These ist die Bedeutung des Freiwilligensektors im Hausbau, wo vielfach erst die Eigenarbeit der Konsumenten oder die gegenseitige Hilfe von Nachbarn eine Versorgung ermöglicht.¹²⁾

2. *Vergleich der Leistungsfähigkeit alternativer Institutionen*

Einige theoretische Ansätze des Freiwilligensektors haben die Existenz der Selbstorganisationsgruppen lediglich aus den Mängeln der anderen Institutionen zu erklären versucht.¹³⁾ Meines Erachtens ist dieses Bild zwar in vielen Fällen richtig - tatsächlich entstehen Selbstorganisationen sehr oft aus akuten Mangelsituationen - aber dennoch nicht ausreichend. Erstens ist der Schluß von den Mängeln einer Institution auf die Entstehung einer anderen nicht zwingend - so richtig er auch im Einzelfall sein mag. Zweitens gibt es auch viele Fälle, wo Selbstorganisation *vor* - staatlichen oder privaten - erwerbswirtschaftlichen Institutionen existiert hat. Man denke in diesem Zusammenhang nur an die Geschichte der Sozialpolitik.

Eine umfassende theoretische Erklärung des Phänomens der Selbstorganisation setzt daher eine grundlegende Lösung des angedeuteten „Institutional Choice“-Problems voraus. Dies kann im Rahmen eines solchen Vortrags sicher nicht geleistet werden, ganz abgesehen davon, daß wir hier auch in der theoretischen Entwicklung am Anfang stehen.

Um aber wenigstens ein Beispiel für vergleichende institutionelle Überlegungen zu geben, seien in der Folge ein paar Gedanken skizziert, die die relative Leistungsfähigkeit von Selbstorganisationen illustrieren können. Sie sollten daher nicht nur in der Theorie, sondern auch in der praktischen Anwendung von Bedeutung sein.

12) Dieser Effekt muß m.E. strikt vom „Pfusch“, also der erwerbsmäßigen Schwarzarbeit, getrennt werden, die den Charakter marktwirtschaftlicher Beziehungen unter Umgehung staatlich-institutioneller Vorschriften (= Besteuerung, Gewerbeordnung etc.) hat.

13) Vgl. z.B. B.A. WEISBROD, *The Voluntary ...* a.a.O.

Ein erster komparativer Vorteil der Selbstorganisation ist deren Fähigkeit, die Vielfalt von Konsumentenwünschen besser zu befriedigen als irgendeine andere Institution. Durch die Kleinheit vieler Gruppen, aber auch durch das hohe Maß an Partizipation der Konsumenten bei der Leistungserstellung, funktioniert der Informationsfluß zwischen den Konsumenten und Produzenten viel besser. (Wenn nicht beide Personenkreise überhaupt ident sind, wie das bei Selbsthilfegruppen der Fall ist.) Meistens haben Gruppenmitglieder ähnliche Vorstellungen über ihre Arbeit, um dererwillen sie sich erst in einer Gruppe zusammenfinden. Was hier in der Sprache der Klubtheorie mit „Homogenität der Konsumentenpräferenzen“ umschrieben wird, kann in der Praxis etwa bei selbstorganisierten Kindergärten beobachtet werden - mit allen Vor- und Nachteilen: die Arbeit im Kindergarten geht sehr stark auf die Wünsche der mitwirkenden Eltern ein, die Kosten in Form von Zeitaufwand und Verhandlungsmühen, welche zur Erreichung dieses Zieles getragen werden müssen, sind jedoch auch nicht zu unterschätzen.

Ein weiteres Plus der Selbstorganisation ist darin zu sehen, daß es kaum eine andere institutionelle Form der Leistungserstellung gibt, die neben dem eigentlichen Produktionsziel noch eine Reihe von anderen - meist immateriellen - Bedürfnissen befriedigen kann. Lassen Sie mich dies an einem Beispiel zeigen: Ein von einer Nachbarschaftshilfeorganisation aufgezogenes System „Essen auf Rädern“ bietet nicht nur Nahrungsmittel an. Es trägt die Fähigkeit in sich, dem Empfänger der Leistung daneben noch ein Gefühl der Geborgenheit, der sozialen Integration zu vermitteln, während der „Produzent“ der Leistung (z.B. ein rüstiger Pensionist) noch Freude daran hat, „etwas Sinnvolles“ zu tun. Die Qualität des Essens mag bei einer Organisation durch die Gemeinde und bezahlte hauptberufliche Verteiler die gleiche sein. Die scheinbaren Nebenprodukte auf seiten der Produzenten und der Konsumenten sind es jedoch, die die besondere Leistungsfähigkeit des Freiwilligensektors ausmachen. Daß diese Probleme gerade in der heutigen Zeit keine Nebensächlichkeiten sind, brauche ich wohl nicht eigens zu betonen.

Schließlich muß noch auf ein theoretisch wie politisch brisantes Problem eingegangen werden, das der „Effizienz“ von Selbstorganisationsgruppen. Ökonomen definieren Effizienz üblicherweise als das optimale Verhältnis zwischen Output und Input.¹⁴⁾ Eng damit verbunden ist die Frage der Kostengünstigkeit der Leistungserstellung im Freiwilligensektor.

Auf den ersten Blick existieren hier eindeutige Vorteile der Selbstorganisation gegenüber anderen institutionellen Regelungen. Diese resultieren insbesondere daraus, daß sich Selbstorganisationen oft einer „sozio-kulturellen Infrastruktur“ bedienen, die anderen Institutionen schwer zugänglich ist.¹⁵⁾ Darunter ist z.B. die Existenz und Tragkraft von Primärgruppen als Leistungssysteme (z.B. das Netz von

14) Im strikt theoretischen Sinn spreche ich somit zunächst von technischer Effizienz, noch nicht aber von allokativer (Pareto) Effizienz.

15) B. BADURA, P. GROSS; Sozialpolitische Perspektiven, München 1976, S. 88 ff.

Familienverbänden, Nachbarschaft etc.) oder das Potential an Einstellungen wie Solidarität oder lokales Problembewußtsein gemeint. Diese sozio-kulturelle Infrastruktur stellt Produktionsfaktoren zur Verfügung, die oft als unentgeltlich betrachtet werden. Wenn nun eine Selbsthilfegruppe die Arbeitszeit der Mitglieder ohne Entgelt zur Verfügung hat, dann ist es kein Wunder, wenn solche Gruppen „billiger“ produzieren können als institutionelle Konkurrenten.

In der politischen Alltagspraxis wird gerade dieses Argument vielfach als Begründung herangezogen, warum Freiwilligenorganisationen billiger arbeiten und daher wirksam zur Staatsentlastung herangezogen werden können. Ich möchte dieses Argument keineswegs herunterspielen. Es wird in der politischen Praxis oft als Begründung verwendet, daß z.B. eine Gemeinde einen Verein subventioniert, damit dieser die Sachkosten einer Leistung (etwa die Spielgeräte für einen Kinderspielplatz) nicht selbst aufbringen muß, während die Arbeit unentgeltlich geleistet wird. Offensichtlich spart die Gemeinde dabei im Verhältnis zu ihrer budgetären Belastung, die eintreten würde, wenn sie den Spielplatz selbst baut.

Dennoch ist diese Betrachtungsweise aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht ganz richtig, weil der Ökonom grundsätzlich von einem Opportunitätskostenkonzept ausgeht. Nach diesen Vorstellungen ist auch die unentgeltlich zur Verfügung gestellte Arbeitszeit nicht kostenlos, sondern wird z.B. mit jenem Geldbetrag bewertet, den die Mitarbeiter einer Gruppe in der Zeit verdienen könnten, die sie für den Freiwilligenverband verwenden (entgangenes Einkommen). Unter diesem Gesichtspunkt ist es durchaus vorstellbar, daß das entgangene Einkommen eines Mitarbeiters höher ist als die Kosten, die ein professioneller Mitarbeiter dem Verband verursachen würde. (Beispiel: Ein Spitzenverkäufer arbeitet in seinem Quartierverein beim Bau eines Sportplatzes. Würde er die Zeit in seinem Beruf arbeiten, wäre sein Einkommen höher als die Summe, die der Verein einem professionellen Bauarbeiter bezahlen müßte).

Besteht also die Gefahr, daß Freiwilligenverbände in diesem Sinn ineffizient arbeiten?¹⁶⁾ Diese Frage kann nicht unabhängig von einer Analyse der Präferenzstruktur der Individuen beantwortet werden. Von Ineffizienz kann nur dann gesprochen werden, wenn eine Reallokation der Ressourcen auch möglich ist. Um in unserem Beispiel zu bleiben: Wenn tatsächlich die Möglichkeit einer Mehrarbeit des Verkäufers in seinem Beruf besteht, etc. Interpretiert man das Spektrum dieser Möglichkeit als nur von „technischen“ Grenzen abgesteckt, dann ist die Gefahr der Ineffizienz gegeben. Zieht man aber auch soziale Grenzen und solche, die sich aus den individuellen Präferenzen ergeben, in Betracht, dann ist die Frage der Ineffizienz zu verneinen. In einfachen Worten gesagt: Der im Beispiel erwähnte Verkäufer könnte nicht bereit sein, z.B. auch am Wochenende in seinem Beruf zu arbeiten, er könnte

16) Die Behauptung der Ineffizienz zielt hier auf alloкатive Aspekte hin. Alloкатive Ineffizienz kann aber gleichzeitig mit technischer Ineffizienz auftreten. Dies wird im nächsten Absatz gezeigt.

es vorziehen, sich am Sportplatzbau zu beteiligen. Die Frage nach einer möglichen Reallokation seiner Arbeitskraft wird zu einem akademischen Sandkastenspiel.

Ähnliches gilt auch für die Frage des optimalen Verhältnisses zwischen Arbeitsleistung und Produktionsergebnis. Zieht man als Output lediglich das Produktionsergebnis im engeren Sinn heran (z.B. die Zahl der Mahlzeiten in einem System „Essen auf Rädern“), dann wird der Effizienzvergleich zwischen Freiwilligeninstitutionen und anderen Leistungsträgern sicherlich schlechter ausfallen, als wenn die erwähnten „Nebenprodukte“ (z.B. soziale Integrationen) ebenfalls in Betracht gezogen werden. Bei Effizienzvergleichen ist daher stets darauf zu achten, vergleichbare Output-Dimensionen einander gegenüberzustellen.

3. *Ökonomische Folgewirkungen verstärkter Selbstorganisation*

Die Effizienzdiskussion hat uns eigentlich schon direkt zur Frage nach potentiellen Auswirkungen verstärkter Selbstorganisation gebracht. Zwei große Problemzonen sind es, die im Vordergrund stehen müssen: Folgewirkungen verstärkter Selbstorganisation auf die Situation der öffentlichen Haushalte und die Langzeitwirkungen auf die Beschäftigungssituation.¹⁷⁾

In der politischen Diskussion wird über Selbstorganisation vor allem deshalb gesprochen, weil daran große Erwartungen im Hinblick auf Einsparungen geknüpft werden. Dennoch ist es eine Illusion anzunehmen, daß man durch die Einführung verstärkter Selbstorganisation „von oben“ zu einer einmaligen und fühlbaren Staatsentlastung kommen könnte. Nicht nur, daß die Einführung per Dekret dem Wesen der Selbstorganisation widersprechen würde, eine derartige Berechnung wäre auch auf Grund grundlegender ökonomischer wie statistischer Schwierigkeiten nicht möglich.

Diese Vorsicht berechtigt aber auch nicht dazu, die Hoffnung auf Einspareffekte als reine Spekulation abzutun. Lassen Sie mich zum Beleg für diese optimistische Sicht ein paar Zahlen nennen: Schon heute leisten z.B. Selbstorganisationen und Freiwilligenverbände einen wesentlichen Anteil an unserer Versorgung. Dokumentiert sind diese Leistungen leider nur für die großen Wohlfahrtsverbände. Es ist aber immerhin schon interessant genug, daran erinnert zu werden, daß etwa die sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in der BRD im Jahr 1980 rund 2 Mio. ehrenamtliche Mitarbeiter „beschäftigten“, die im Schnitt 12 bis 18 Stunden pro Monat arbeiten. Auf der Basis eines Durchschnittswertes von 15 Stunden und eines Arbeitsgeberaufwandes von DM 14,- pro Stunde käme man auf Wertgrößenordnungen von rund 5 Milliarden DM, die gleichsam die Obergrenze für eine „realisierte“ Staatsentlastung markieren.¹⁸⁾

17) Vgl. zu diesem Abschnitt auch: CH. BADEL, Selbstorganisation kommunaler Aufgaben, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Bd. 20 (1980).

18) Die Berechnungen fußen auf Angaben von G. BÄCKER, Entprofessionalisierung und Laisierung sozialer Dienste - richtungsweisende Perspektiven oder konservativer Rückzug?, in: WSI-Mitteilungen, Heft 10/1979, S 534 ff

Niemand wird diesen Zahlen einen hohen Genauigkeitsgrad beimessen wollen. Dazu sind mit dieser Art der Berechnung zu viele statistische Unsicherheiten und theoretische Probleme verknüpft. Ich glaube aber dennoch, diesen Berechnungen illustrativen Charakter zusprechen zu können, weil sie zumindest zu zeigen vermögen, daß im „Dritten Sektor“ tatsächlich quantitativ relevante Leistungen erbracht werden.

Ebenfalls eine gewisse Aussagekraft haben vor allem Beispiele, aus denen erschen werden kann, wie bei einem konkreten Selbsthilfemodell Leistungen entstanden sind, die sich relativ leicht beziffern lassen. Auch sie vermitteln wenigstens Ahnungen über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Selbstorganisation. Wenn etwa Eltern in einem niederösterreichischen Verein 3000 Arbeitsstunden und 500.000 Schilling für die Umgestaltung einer alten Volksschule in eine Behindertenwerkstätte aufbringen¹⁹⁾, so sind die hier angesprochenen Größenordnungen für sich allein gesehen zweifellos für das Landesbudget oder gar für das Bruttoinlandsprodukt vernachlässigbar. Sie gestatten mir aber den Verdacht zu äußern, daß durch die Addition vieler - meist der Öffentlichkeit unbekannter - Beispiele eine volkswirtschaftlich relevante Zahl resultieren könnte.

Im Vergleich zur Diskussion von Einspareffekten wird über die Beschäftigungswirkungen der Freiwilligenarbeit in Österreich relativ wenig gesprochen. Dies liegt meines Erachtens daran, daß die Bedeutung der Selbstorganisation in Österreich noch wesentlich weniger erkannt worden ist, als etwa in den angelsächsischen Ländern, wo die Gewerkschafts- und Unternehmervertreter eine gemeinsame Ablehnungsfront gegen die Förderung der Selbstorganisation bilden. Die einen bezeichnen Freiwillige blumenreich als „Arbeitsplatzdiebe“, die anderen fürchten die Konkurrenz von Freiwilligenverbänden.

In der Einschätzung dieser Entwicklung scheint es mir wesentlich, einerseits zwischen kurz- und langfristigen Effekten, andererseits zwischen den Auswirkungen im öffentlichen und im privaten Sektor zu unterscheiden. Im öffentlichen Sektor würden sich Einsparungen sicherlich primär im Personalbereich auswirken. Diesen Effekt als bedrohlich zu empfinden, ist nur vor dem Hintergrund realer Machtverhältnisse erklärbar, was jedoch nichts am schizophrenen Charakter dieser Haltung ändert.

Im privaten Sektor hingegen sind kurzfristige Beschäftigungswirkungen sehr unwahrscheinlich. Einerseits sei daran erinnert, daß viele Selbstorganisationen als Reaktion auf die oben beschriebene „Unterversorgung“ durch den Markt entstehen, also Konsumentengruppen betreffen, die keine effektive Nachfrage nach Produkten des Marktsektors ausüben könnten. Wo dies aber nicht der Fall ist und Selbstorganisationen Ausdruck von Präferenzänderungen der Konsumenten sind, könnte ein allfälliger Rückgang in der Nachfrage nach Arbeitskräften durch Umstrukturierungsprozesse innerhalb des Marktsektors weitgehend aufgefangen werden. Bestes

19) Zum genaueren Beleg vgl. CH. BADEL, Sozioökonomie ... a.a.O., S. 265f.

Beispiel für die von mir hier skizzierte Entwicklung ist die Entstehung neuer Produkte zur Unterstützung des Do-it-yourself-Gedankens im Bauwesen, in der Möbelproduktion, usw.

Davon abgesehen lassen sich aber mir interessant erscheinende Spekulationen über die längerfristigen Auswirkungen einer Aufwertung des Freiwilligensektors anstellen. Setzt man nämlich die Idee der Freiwilligen- bzw. Eigenarbeit fort, so birgt diese einen Abbau der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsteilung und eine Renaissance tauschwirtschaftlicher Elemente in hochentwickelten Wirtschaftssystemen mit. Daß damit längerfristig auch Strukturveränderungen in der Verteilung bezahlter Arbeit verbunden wären, sei hier nur kurz erwähnt.

4. *Politische Implikationen für Dezentralisation und Selbstorganisation*

Unter der Annahme, daß Ihnen die bisher vorgebrachten Argumente plausibel genug erscheinen, um die Förderung der Selbsthilfe als wünschenswert zu bezeichnen, liegt abschließend die Frage nach möglichen politischen Strategien nahe. Wie bereits in der Einleitung angedeutet, schließt sich hier der Kreis zur Dezentralisation. Die Dezentralisation der öffentlichen Verwaltung ist nämlich ein wichtiges Mittel zur Förderung der Selbstorganisation, was sich wie folgt begründen läßt:

Dezentral organisierte Verwaltungsstellen fördern die subjektive Bereitschaft zur Selbstorganisation, weil sie meist mit verbesserten Kommunikationskanälen zwischen Bürgern und Administration verbunden sind und die Einschätzung der Erfolgchancen bei potentiellen Gruppenaktivisten erhöht.

Dezentrale Verwaltung verbessert aber auch die objektiven Rahmenbedingungen der Selbstorganisation, weil sie die Kooperationsmöglichkeiten zwischen Freiwilligenverbänden und der Verwaltung verbessert. Als Beispiel sei etwa auf die Versuche mit „neighbourhood-councils“ in den USA oder in Großbritannien verwiesen. In diesen „Beiräten“ sind sowohl lokale Bürgergruppen als auch Verwaltungsbeamte vertreten, die nach der Entstehung kommunaler Probleme zunächst gemeinsam eine Lösung unter bewußter Einbeziehung der Selbstorganisationen und ihres Leistungspotentials suchen. Dies ist aber unter anderem nur deshalb möglich, weil auf seiten der Verwaltung entscheidungsbefugte Beamte tätig sind, was eine entsprechend dezentral organisierte Verwaltung voraussetzt.

Diese kurze Andeutung von Kooperationsmöglichkeiten zwischen dem öffentlichen und dem „Dritten Sektor“ erscheint mir in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Sie zeigt, daß wir noch viel mehr über institutionelle Formen nachdenken sollen, in denen Leistungen erbracht werden können. Dabei halte ich Kooperationsmodelle des autonomen und des öffentlichen Sektors für eine ganz besonders interessante Alternative. Ich freue mich daher sehr auf den Nachmittag, wo einige solcher Modelle, wie etwa die Sozialsprengel, noch näher präsentiert werden.

Modelle der Zusammenarbeit bergen darüber hinaus die Chance, auch die Nachteile der Selbstorganisation, die heute vielleicht ein wenig zu kurz gekommen sind, auszugleichen. Man denke nur an die Fragen des Gruppendrucks, der „Garantie“

der Leistungserstellung ohne (?) Rechtsanspruch und ähnliche Probleme. Auf der konkreten Ebene der lokalen Verwaltung lassen sich diese Fragen oft besser lösen als durch große Globalkonzepte, weil der Erfolg der Zusammenarbeit in der Praxis oft vom guten Willen der beteiligten Partner abhängt.

Eines aber sollten diese Überlegungen zumindest gezeigt haben. Die Versorgung einer Wirtschaft mit Gütern und Dienstleistungen ist eine Aufgabe, die nur durch eine institutionelle Vielfalt bewältigt werden kann. Unter den gegebenen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen muß sich diese Vielfalt auch auf den „Dritten Sektor“ beziehen und darf nicht in den starren Mustern des öffentlichen und privaten Sektors verbleiben.

Vielen Dank!

II. KURZREFERATE

Selbstorganisation im sozialen und medizinischen Bereich in Vorarlberg

- I. In Vorarlberg haben wir immer schon großen Wert auf die Verlagerung von Aufgaben in die freie Wohlfahrtspflege gelegt. Wir waren und sind der Meinung, daß die sozialen Probleme von Staat und seinen Organen allein nicht gelöst werden können; hier muß die Bevölkerung mithelfen. Wir haben festgestellt, daß die sozialen Probleme letztlich nur über die kleinen, überschaubaren Gemeinschaften bewältigt werden können, und daß es menschlicher und billiger ist, den Staatsbürger dort zu versorgen, wo er lebt, wo er seine Arbeit verrichtet, wo seine Freunde und Verwandten wohnen.

Solche Vorstellungen lassen sich aber nur über Selbstorganisationen verwirklichen. Deshalb war es unser Bestreben, ein möglichst gutes Klima zur Bildung von Selbstorganisationen zu schaffen und jede Initiative, die sich zeigte, zu fördern. Nur Menschen mit ihren Ideen und ihren Initiativen können letztlich helfen. So haben wir auch versucht, die gesetzlichen Bindungen auf ein Mindestmaß zu beschränken, damit sich der Unternehmungsgeist des Bürgers möglichst unbehindert entfalten kann.

Ein solches Gesetz, das diesen Gesichtspunkten Rechnung trägt, ist das VlbG. Behindertengesetz, LGBl Nr 25/1964, Abschnitt 2. Hier wird in lediglich 3 §§ die Zielsetzung der Rehabilitation und der Personenkreis, der Hilfe empfangen kann, geregelt. Der Weg, wie dieses Ziel erreicht werden kann, wird offengelassen. Hier kann sich die Initiative der Helfenden frei entfalten. Wichtig ist nur, daß die Hilfen auf ihre Effizienz geprüft werden, etwas was bislang zuwenig beachtet wurde.

Ein weiteres Gesetz, das diesen Gedanken zur Grundlage hat, ist das Gemeindesamitätsgesetz, LGBl Nr 38/1971. Mit diesem Gesetz wurden die bestehenden, starren Gemeindesprengel aufgelöst und die Gemeindeärzte entpragmatisiert, um möglichst flexibel die Gesundheitsversorgung auf Gemeindeebene organisieren zu können.

Heute haben wir eine beachtliche Anzahl von Selbstorganisationen im Lande. Solche Einrichtungen sind beispielsweise die Lebenshilfe mit ihren geschützten Werkstätten, das heilpädagogische Zentrum in Feldkirch, das Institut für Sozialdienste, der Arbeitskreis für Vorsorge- und Sozialmedizin, zwei Kinderdörfer, fünf Sozialsprengel und eine größere Zahl von Krankenpflegevereinen.

Es handelt sich hierbei um Einrichtungen zur stationären und zur ambulanten Versorgung, um Einrichtungen, die teils überregional, teils auf lokaler Ebene tätig sind. Es stellte sich für uns sehr bald die Frage, wie die Aufgaben unter den Selbstorganisationen aufgeteilt werden sollen, welche Aufgabe auf welcher gesellschaftli-

chen Ebene am besten gelöst werden kann. Wenn wir diese Fragen richtig durchdenken, stellen wir fest, daß bestimmte gesellschaftliche Ebenen für bestimmte Aufgaben geradezu als optimal angesehen werden können, andere sind wieder weniger geeignet. So ist es beispielsweise besser, wenn in der Gemeinde zur Betreuung alter Menschen Wohnungen eingerichtet werden, statt durch Land oder Bund an zentraler Stelle große Versorgungsanstalten. Es ist auch besser und billiger, den Menschen zu Hause ambulant zu betreuen, als ihn in einer Anstalt unterzubringen.

Nach dieser Aufgabenteilung zu fragen ist vielfach unterblieben, und heute werden wir mit den Fehlentwicklungen kaum fertig. Dies hat zwangsläufig zu einer Zentralisierung bei staatlichen Organen geführt und in der Folge zur Distanz zur Basis, zu mangelndem Verständnis der Probleme im Nahraum. Die menschlichen Bedürfnisse werden nicht mehr im gesamten gesehen, der Mensch wird nur in Teilfunktionen erfaßt. Was aber noch schlimmer ist: Der Mensch im Nahraum wurde bis zur Funktionslosigkeit eingeschränkt. Die Familie beispielsweise, der nach dem bürgerlichen Recht die Pflege und Erziehung der Kinder zukommt, hat ihre Kompetenz weitgehend eingebüßt. Wenn wir dem einzelnen Kompetenz und damit Verantwortung nehmen, der einzelne also die Verantwortung „los“ ist, dürfen wir uns nicht wundern, wenn er verantwortungslos handelt.

Wenn wir uns die Frage nach dem Stufenbau stellen, müssen wir grob gesehen drei Ebenen unterscheiden:

Der Staat, die überregionalen Selbstorganisationen und die Selbstorganisationen des Nahraumes.

Ich möchte nun im folgenden eine Selbsthilfeorganisation, die auf überregionaler Ebene arbeitet, behandeln und eine solche, die im Nahraum tätig ist. So möchte ich Ihnen den Arbeitskreis für Vorsorge- und Sozialmedizin vorstellen und dann kurz noch den Sozialsprengel in Vorarlberg behandeln.

- II. Der Arbeitskreis für Vorsorge- und Sozialmedizin ist ein Zusammenschluß von Ärzten auf Vereinsbasis. Ziel dieses Vereines ist die Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit der Bevölkerung. Der Arbeitskreis hat seine Tätigkeit im Jahre 1965 aufgenommen. Als erstes wurde mit den Schüleruntersuchungen begonnen, inzwischen laufen über 20 Programme in 8 Sektionen:

Sektion I: umfaßt die Vorsorgeprogramme für Kinder.

Das bedeutendste ist das Schwangeren- und Säuglingsprogramm. Dieses wurde in der Folge vom Bund mit dem „Mutter-Kind-Paß“ für ganz Österreich übernommen.

Sektion II: Die Vorsorgeprogramme für Erwachsene.

Hier sind die wichtigsten Programme: das Gesundenuntersuchungsprogramm und das Programm zur Früherkennung des weiblichen Genitalkarzinoms.

Sektion III: Arbeitsmedizin.

Das Interessante an diesem Programm ist, daß eine Organisationsform gefunden werden konnte, die eine Kooperation zwischen Dienstnehmer, Dienstgeber und Ärzten ermöglichen soll.

Sektion IV: Österreichische Krebsliga - Sektion VIbg.

Sektion V: Sozialpsychiatrische Dienste.

Sektion VI: Behandlungsstellen für behinderte Kinder.

Sektion VII: Drogenbekämpfung.

Sektion VIII: Funknotdienst.

Im Arbeitskreis arbeiten ca. 180 freischaffende Ärzte mit; praktisch alle Ärzte, die von ihrer Tätigkeit her für die Durchführung dieser Programme in Frage kommen. Als seinerzeit der Arbeitskreis gegründet wurde, war die Überlegung maßgebend, daß Vorsorgemedizin nicht eine Angelegenheit einiger weniger Amtsärzte sein kann, sondern eine Angelegenheit aller Ärzte und vor allem der Ärzte, die in der kurativen Medizin und damit im Nahraum der Bevölkerung tätig sind. Heute vertreten wir den Standpunkt, daß Vorsorgemedizin eine Angelegenheit der ganzen Bevölkerung ist, also der Ärzte und der Bürger. Die Programme werden auch in dieser Richtung weiterentwickelt. So arbeiten beispielsweise in der Sozialpsychiatrie Patienten in sogenannten Patientenclubs mit den Ärzten zusammen.

Wie arbeitet nun der Arbeitskreis?

Der Arbeitskreis ist in zwei Bereiche gegliedert. In den ärztlichen Bereich, dem ein Arzt vorsteht, und in einen organisatorischen, den ein Verwaltungsfachmann leitet. Der ärztliche Bereich ist der Teil, in dem vor allem die Meinungs- und Willensbildung der Ärzte zum Tragen kommt, in dem die Programme dem Inhalte nach erarbeitet werden. Hier hat sich die Vereinskonstruktion als sehr zweckmäßig erwiesen, wenn auch noch andere Organisationsformen denkbar wären.

In kleinen Fachausschüssen von 4 bis 12 Mitgliedern werden die Programme erarbeitet. In den Fachausschüssen arbeiten sowohl Fachärzte wie praktische Ärzte zusammen, Ärzte, die in den Städten aber auch auf dem Lande tätig sind. Der Arzt in der Praxis kennt die Schwierigkeiten, er weiß, wo der Schuh drückt. Er kann am besten beurteilen, was notwendig und damit notwendig ist. Die Programme sind daher den Bedürfnissen der Praxis angepaßt. Es ist ein Unterschied, ob die Programme „oben“ konstruiert und dann angeordnet werden oder ob sie von „unten“ an der Basis erarbeitet und in der Überzeugung, daß sie notwendig und richtig sind, durchgeführt werden. In diesen Fachausschüssen werden die Programme auch weiterentwickelt. Die Fachausschüsse sind so gesehen das Kernstück des Arbeitskreises.

Für mich war es interessant festzustellen, daß die Programme, die auf diese Weise zustande gekommen sind, auch richtig dosiert sind. Sie sind nicht zu klein und

nicht zu groß, nicht zu billig aber auch nicht zu kostenaufwendig. Es wurde ein vernünftiger Ausgleich in Inhalt und Umfang erzielt (Abstrich - Fachärzte, Erwachsenenprogramm, Schwangerenprogramm/Umfang).

In der Durchführung dieser Programme, die gemeinsam erarbeitet wurden, ist nun der Arzt frei. Er kann die Untersuchungen vornehmen, wann und wo er will. Entscheidend ist lediglich, daß er das Ziel erreicht, das mit diesen Programmen verbunden ist. Um feststellen zu können, ob und inwieweit er dieses Ziel erreicht, werden ihm auch Auswertungen der Untersuchungen zur Verfügung gestellt. So entwickeln Ärzte mitunter eine beachtliche Initiative bei der Durchführung dieser Programme. Die Beteiligungsziffern in manchen Gemeinden zeigen dies sehr deutlich (Suitner, Nußbaumer).

Die Organisationsprobleme werden in einer Geschäftsstelle aufgearbeitet. So wird der Ablauf dieser Programme in einem Know-How-Paket zusammengefaßt. Ein Merkblatt A gibt über die Organisation Aufschluß, ein Merkblatt B über das medizinische Programm. Weiters werden Vordrucke und Dokumentationsunterlagen erarbeitet und zusammen mit den medizinischen Hilfsmitteln dem Arzt zur Verfügung gestellt. Der Arzt wird damit von allen unnötigen Verwaltungsaufgaben entlastet.

Die Dokumentation stellt einen wichtigen Teil der Organisation dar. Auf einer Dokumentationskarte wird der Untersuchungsgang festgehalten. Die Untersuchung ist also leicht durchzuführen, der Ablauf ist vorgegeben, der Arzt muß sich keine besonderen Gedanken machen, welche Untersuchungsmethoden und welche Untersuchungsgänge er jeweils vornehmen muß. Die Verwaltungsarbeit ist auf ein Mindestmaß beschränkt, praktisch nur noch auf das Einsetzen einer Zahl oder eines Striches auf der Dokumentationskarte. Diese Dokumentationskarte bildet die Grundlage für die Liquidation des Arzthonorars und für die Auswertung. Die Auswertungen geben dem einzelnen Arzt einen Überblick über den Gesundheitszustand der Patienten, die ihm anvertraut sind, er sieht, wie er gearbeitet hat, wo die Dinge richtig oder falsch liegen. Diese Auswertungen geben aber auch den Gesundheitsbehörden Aufschluß über den Gesundheitszustand der Bevölkerung. Sie zeigen, wo die Probleme liegen, wo die nächsten gesundheitspolitischen Schritte anzusetzen sind. Diese Unterlagen bilden auch die Grundlage für Nutzen-Kosten-Analysen.

Welche Ergebnisse hat nun der Arbeitskreis in den vergangenen Jahren erzielt? 84.000 Frauen ab dem 20. Lebensjahr, das sind 77 %, waren mindestens einmal bei der Untersuchung zur Früherkennung des weiblichen Genital- und Brustkarzinoms. Etwa jede 2. Frau im gefährdeten Alter unterzieht sich sogar jährlich einer solchen Krebsfrüherkennungsuntersuchung. Bei der Vorsorgeuntersuchung zur Früherkennung und Frühbehandlung von Stoffwechsel- und Kreislauferkrankungen nehmen jährlich etwa 25 % der Frauen und Männer im gefährdeten Alter teil. An die 100 % beteiligen sich an den Schwangeren- und Kleinkinderuntersuchungen. Ca. 90 % der Kleinkinder erhalten eine Grundimmunisierung gegen Diphtherie-Tetanus-Pertussis und Kinderlähmung. Interessant ist auch die Beteiligung nach einzelnen

Gemeinden. So haben wir Gemeinden, die bei den Gesundenuntersuchungen einen jährlichen Erfassungsgrad von 50 % haben, im Gegensatz zu anderen, wo die Beteiligungsziffer lediglich bei 5 % liegt. Hier sieht man deutlich, welche Bedeutung dem Hausarzt zukommt.

Diese Untersuchungen haben auch nachweisbar zu einer Verbesserung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung geführt. Dies sehen wir insbesondere an den Ergebnissen der Schuluntersuchungen und der Gesundenuntersuchungen. Bestimmte Krankheitsbilder sind fast völlig verschwunden. Die Erkrankungen der Nasen-Rachen-Mandeln, die gerade bei den Einschulenden so große Schwierigkeiten gemacht haben, sind weitgehend zurückgegangen. Die Todesfälle, die auf Stoffwechselstörungen zurückzuführen sind, liegen 1/3 unter dem österreichischen Durchschnitt. Auffallend ist das Ergebnis beim Programm zur Früherkennung des Genitalkarzinoms bei Frauen. Bei den Frauen, die an den Untersuchungen regelmäßig teilgenommen haben, konnte der Gebärmutterhalskrebs im fortgeschrittenen Stadium praktisch ausgerottet werden. In den letzten 10 Jahren wurden ca. 800 Frühkarzinome entdeckt. Von diesen 800 Frauen wären ca. 50 % gestorben, wenn sie nicht zur Vorsorgeuntersuchung gekommen wären. Es leben also in Vorarlberg 400 Frauen, die ohne die Vorsorgemedizin heute nicht mehr leben würden.

Interessant sind auch die finanziellen Auswirkungen. Durch diese Untersuchungen konnte Erhebliches an Kosten eingespart werden. Wie ein Kostenvergleich mit einem anderen Bundesland ergeben hat, ersparen wir uns durch die Arbeit im Arbeitskreis jährlich ca. 200 Millionen Schilling an Anstaltskosten. Eine andere Kostenrechnung ergab, daß das Früherkennungsprogramm der Frauen uns bisher ca. 60 Millionen Schilling an Therapie und Pflegekosten erspart hat.

Dies war möglich durch die Dezentralisation, durch die Verlagerung von Aufgaben in eine Selbstorganisation der Ärzte in den Arbeitskreis. Dies war möglich, weil der Arzt in der freien Praxis Verantwortung für die Gesundheit seiner Patienten übernehmen konnte und übernommen hat.

III. Der Sozialsprengel.

Was ist ein Sozialsprengel? Eine Selbstorganisation in einem örtlichen Bereich von 10.000 bis 15.000 Einwohnern, in dem durch Verbesserung der sozialen Strukturen, durch koordinierten Einsatz der sozialen und medizinischen Dienste und durch Aktivierung der Nächstenhilfe soziale Notstände verhindert und behoben werden sollen.

Die Größenordnung von 10.000 bis 15.000 Einwohnern ist lediglich eine Richtzahl, die in der konkreten Situation über- oder unterschritten werden kann. Hier muß an die gewachsenen Strukturen angesetzt werden. Bei dieser Größenordnung können die sozialen und medizinischen Dienste sinnvoll ausgelastet werden. Der Sozial-

sprengel ist aber auch klein genug, um die persönliche Nähe zum Bürger zum Tragen zu bringen. Im Nahraum von 10.000 Einwohnern sollte es auch möglich sein, die Bewohner mitverantwortlich in das soziale Geschehen einzuschalten.

Um Notstände von vornherein zu verhindern, müssen die sozialen Strukturen verbessert werden. Es sollte dem Menschen die Möglichkeit gegeben sein, in einer funktionierenden Kleingruppe, in einer Familie oder Ersatzfamilie zu leben. Es gilt vor allem, den Familien Hilfen zu geben, damit sie ihre Aufgaben bewältigen können. Es ist aber falsch, ihnen Aufgaben abzunehmen, wie dies vielfach in den letzten Jahren geschehen ist. Wir werden auch neue Formen des Zusammenlebens als Ersatz für die frühere Großfamilie entwickeln müssen. Wir müssen Bauformen finden, die ein Zusammenleben in „Großfamilien“ ermöglichen. Die alten Leute sollten beispielsweise in der Nähe der Jungen wohnen können, wobei dies nicht unbedingt die Verwandten sein müssen. Es wäre schon ein großer Vorteil, wenn für unsere Eigentumswohnhäuser zuerst der Personenkreis gesucht und dann erst geplant und gebaut würde.

Der Sozialsprengel ist die unterste Ebene, wo soziale und medizinische Dienste organisiert und eingerichtet werden. Welche Dienste angeboten werden, hängt von den örtlichen Bedürfnissen ab, die die Bewohner des Sprengels selbst zu bestimmen und möglichst auch zu finanzieren haben: die Gemeinden, die in diesem Gebiet tätigen Ärzte, Krankenschwestern, Sozialarbeiter und vor allem die Betroffenen selbst.

Neben diesen Diensten sollte der Laie, der Bürger aktiviert werden. Die Nachbarschaftshilfe oder Nächstenhilfe soll vor allem dort tätig werden, wo es keiner besonderen Ausbildung bedarf, wo die Kenntnisse der lokalen Verhältnisse genügen, wo ein Nahverhältnis gegeben ist. Nähe zum Klienten stellt eine besondere Qualifikation zum Handeln dar. Wer am Ort lebt, kennt die persönlichen Verhältnisse und kann daher in vielen Fällen besser beurteilen, was not tut, was hilft. Andererseits verpflichtet Nähe zum Handeln. Nähe aktiviert zum Helfen. Hier hat die Nächstenliebe weiten Spielraum.

In Vorarlberg haben wir nunmehr fünf Sozialsprengel im Entstehen. Es sollen in den nächsten Jahren noch größere Anstrengungen zur Bildung weiterer Sprengel gemacht werden. Dabei ist auch daran gedacht, den Sprengeln finanzielle Kompetenzen einzuräumen. Wir überlegen uns derzeit auch, wie die Gesundheitsversorgung auf dieser Ebene noch weiter entwickelt und verbessert werden könnte und wir vor allem Kosten eingespart werden können. Wie nun im Sozialsprengel konkret gearbeitet wird, kann ich mir ersparen, da Bürgermeister TUREK über den Sozialsprengel Zirl berichten wird.

IV. Erlauben Sie mir zum Schluß noch einige persönliche Bemerkungen. Damit die Selbstorganisationen zum Tragen kommen können, müssen wir ihnen Aufgaben

geben. Der Bund muß Aufgaben an die Länder und die Länder Aufgaben nach unten in die kleinen Gemeinschaften legen. Vor allem gilt es, der Familie, den Nachbarschaften, den Sozialsprengeln Kompetenzen zu übertragen. Warum übergeben wir den Eltern nicht Entscheidungsbefugnisse in Kindergärten und Schulen, damit sie ihre Aufgaben, ihre Pflicht zur Erziehung und Pflege ihrer Kinder wahrnehmen können. Warum geben wir der Familie nicht Rechtspersönlichkeit? Damit würde ihre wirtschaftliche Stellung gestärkt und sie könnte ihre Aufgaben besser wahrnehmen.

Wir sollten uns auch an den Gedanken gewöhnen, daß nicht alle Aufgaben organisiert und in fixen Institutionen integriert werden müssen. Wir können viel mehr als wir glauben dem Bürger zur Improvisation überlassen, in etwa nach dem Leitsatz: „Sieh zu, wie du mit den Dingen fertig wirst, notfalls helfen wir“. Wir könnten uns dadurch eine Menge Probleme ersparen. Der Staatsbürger kann im Nahraum aus der Kenntnis der Dinge sehr viele Probleme aus der Hand lösen. Es sind da nicht umständliche Verwaltungsverfahren notwendig, die dann vielfach nicht zielführend sind. Damit könnte auch brachliegende, geistige Kapazität geweckt werden. So mancher, der heute in seiner Arbeit keinen Sinn sieht, würde wieder seine Aufgabe erkennen können. Damit würde unsere Gesellschaft menschlicher und wir wären damit auch in der Lage, unsere finanziellen Probleme zu bewältigen.

Selbstorganisation als praktische Erfahrung der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald

„Wir werden die Welt nicht ändern, nicht einmal, wenn wir einen Verein gründen.“
(Kurt TUCHOLSKY)

1. Die gewählte Form der Selbstorganisation

1.1. Gründung der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald

Am 10. Jänner 1969 fand in der Gemeinde Egg im Bregenzerwald eine Besprechung über die Möglichkeiten eines raumplanungsbezogenen Zusammenschlusses statt, an der beinahe alle Bürgermeister mit den Mitgliedern der Gemeindevorstände sowie die Mandatäre des Verkehrsvereines Bregenzerwald teilgenommen haben. Es wurde beschlossen, einen *Arbeitsausschuß* zur weiteren Behandlung der Raumplanungsprobleme des Bregenzerwaldes zu bilden. Dem Ausschuß gehörten an:

- die Abgeordneten des Bregenzerwaldes zum Nationalrat und zum Landtag,
- je zwei Vertreter des vorderen, des mittleren und des hinteren Bregenzerwaldes.

Der Ausschuß, auch als regionaler „Raumplanungsbeirat“ bezeichnet¹⁾, erhielt vor Inangriffnahme weiterer Überlegungen über eine künftige Institutionalisierung bereits einige wichtige Sachaufgaben übertragen, nämlich²⁾:

- „1. die Ausarbeitung eines Verkehrskonzeptes für den Bregenzerwald,
2. die Prüfung der Auswirkungen des Landesentwicklungsprogrammes für den Bregenzerwald,
3. die Ausarbeitung von Richtlinien für einen Bregenzerwälder Baustil,
4. Untersuchung über die Entwicklungsmöglichkeiten des Bregenzerwälder Fremdenverkehrs.“

1) Bei: KÜHNE J. (1971): Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald, in: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, 15. Jg. 1971, H. 2, S. 36 - 38, hier: S. 36

2) (Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald, 1971:) Verkehrskonzept für den Bregenzerwald, (vervielf. 14 S.), S. 1

Der rechtliche und administrative Rahmen für raumplanerische Bemühungen in Vorarlberg war zu jenem Zeitpunkt wie folgt gegeben³⁾:

Für die Rechtssetzung auf dem relativ neuen Gebiete der Raumplanung gab es keine umfassende Kodifikation (im Sinne eines Raumplanungsgesetzes). Hingegen gab es verschiedene Gesetze, die unter Heranziehung verschiedener Bestimmungen raumordnendes Planen ermöglichen sollten, so u.a. das Wohnsiedlungsgesetz (Vbg. LGBI.Nr. 47/1962), die Landesbauordnung (LBO., Neukundmachung vom 27. Nov. 1962, LGBI.Nr. 49/62), das Grundverkehrsgesetz (LGBI.Nr. 15/1964, GVG. in der Fassung des LGBI.Nr. 48/1962), sowie Bestimmungen zahlreicher weiterer Landes- und Bundesgesetze.

Bei der Gruppe VI „Wirtschaft und Verkehr“ beim Amt der Vorarlberger Landesregierung bestand im Sinne einer Koordinationsstelle bereits die Raumplanungsstelle, weiters war ein Beirat zur Raumordnungsstelle konstituiert.

Die ersten praktischen Bemühungen des Bregenzerwälder Arbeitsausschusses betrafen insbesondere:

- einerseits die Ausarbeitung konzeptioneller Vorstellungen über den weiteren Ausbau der Bundes- und Landesstraßen im Bregenzerwald, dies in engem Zusammenhang zu sehen mit den wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten des Fremdenverkehrs,
- andererseits die Meinungsbildung über eine vom Land in Auftrag gegebene, 1971 publizierte „Raumordnung Vorarlberg“⁴⁾, die damals in Entwurfsform und diversen Meinungsäußerungen vorlag.

Als Ergebnis erster praktischer Bemühungen ist auch der Entschluß zu sehen, die Arbeit in eine institutionalisierte Organisation einzubetten. Die Studien hiezu ergaben nach KUEHNE⁵⁾ folgende Möglichkeiten:

- „a) loser, unverbindlicher Informations- und Gesprächskreis wie bisher,
- b) Einsatz einer bestehenden Organisation für regionalplanerische Arbeiten,
- c) Gründung einer eigenen Körperschaft, entweder:
 - in Form eines Vereines, (oder)
 - in Form eines Gemeindeverbandes im Sinne des Gemeindegesetzes.“

3) Ausführlich in: REITH W.J. (1966): Agglomeration Vorarlberger Rheintal, erweitertes Manuskript eines Seminarvortrages im Sommersemester 1966, ETHZ, unveröffentl., Kap. 2.1. Das politische System und seine Gesetze

4) WURZER R. (1971): Raumordnung Vorarlberg, 2 Bde., Amt der Vorarlberger Landesregierung; früher publiziert: Institut für Städtebau, Raumplanung und Raumordnung an der Techn. Hochschule Wien (o.D.): Zielsetzungen für die Gesamtentwicklung Vorarlbergs - Entwurf des Regionalplanes Rheintal

5) KÜHNE J. (1971): a.a.O., S. 36

Aus verschiedenen Gründen entschied man sich für den Verein als einfachste Form des verstärkten institutionellen Zusammenschlusses. Auch bei der Ausgestaltung der Vereinsform wurde der Weg möglichst zweckmäßiger Mindestbestimmungen gewählt:

Bei der Entscheidung, ob nur die Gemeinden der Region oder auch andere Körperschaften oder private Mitglieder den Verein bilden sollten, beschränkte man sich auf die Mitgliedschaft der Gemeinden. KUEHNE⁶⁾ schreibt: „Mit dieser Organisationsform kann die Aufgabe der gegenseitigen Information, Koordination und Kooperation versucht werden. Auch wenn diesem Verein keinerlei Sachkompetenzen zukommen, kann durch Einhelligkeit in Methoden- und Sachfragen sowohl im inneren Verhältnis der Gemeinden als auch in Stellungnahmen und Programmen nach außen wertvolle Arbeit geleistet werden.“ Die Vereinsform bot die Voraussetzung für die finanzielle Sicherung der Vereinstätigkeit durch die Mitgliedsgemeinden, bedingte allerdings den Verzicht auf verbindliche Beschlüsse, allenfalls Mehrheitsbeschlüsse, und auch den Verzicht auf eine allfällige weitergehende wirtschaftliche Tätigkeit⁷⁾.

6) A.a.O.

7) Vgl. allgemein die Ausführungen über die „interkommunale Integration“ (öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Formen der Gemeindeverbindungen) bei: PERNTHALER P. (1975): Raumordnung und Verfassung, 1. Band: Raumordnung als Funktion und Schranke der Gebietshoheit, Schriftenreihe der Österr. Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Bd. 18, Wien - New York, S. 291 ff.

Die Gründung der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald erfolgte am 12. Dezember 1971 in Bezaú⁸⁾. Die Aufgabenstellung zum Zeitpunkt der Gründung wird im Zweckartikel der Statuten wie folgt formuliert⁹⁾:

Die Gemeinschaft verfolgt den Zweck, die regionalpolitische Entwicklung des Bregenzerwaldes zu fördern. Zu diesem Zweck will die Gemeinschaft:

- die übergemeindliche Zusammenarbeit und die zwischengemeindliche Interessenabstimmung in allen raumplanerischen Belangen fördern,
- die wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Gegebenheiten des Bregenzerwaldes erforschen und darstellen, die daraus resultierenden Erfordernisse in einem Regionalprogramm für den Bregenzerwald bzw. in entsprechenden Teilprogrammen konkretisieren und im besonderen wissenschaftliche Arbeiten anregen und fördern,
- Stellungnahmen zu Planungen anderer Institutionen in allen in Betracht kommenden Fragen gemeinsam beraten und koordinieren,
- Behörden und Körperschaften in Fragen, die die Entwicklung im Bregenzerwald berühren, beraten,
- über Notwendigkeit und Möglichkeiten wirtschaftlicher Entwicklung und Planung informieren.

Die Gemeinschaft ist überparteilich, ihre Tätigkeit ist nicht auf Gewinn gerichtet.

1.2. *Organisation und Finanzierung*

Die Organe der Gemeinschaft umfassen:

- eine Vollversammlung, in die jede Mitgliedsgemeinde drei Delegierte entsendet,
- einen Ausschuß mit einer angemessenen Vertretung der Teilregionen,
- einen Vorstand, dem auch die Obmänner der Studienkomitees derzeit angehören,
- eine Reihe von Studienkomitees zu Sachfragen (für Verkehrsfragen, wirtschaftliche Angelegenheiten, Agrarfragen, Fremdenverkehr, Landschaftsgestaltung und Baufragen, Bildungsfragen, Jugendfragen, und aus aktuellem Anlaß ein Studienkomitee Bregenzerwaldbahn).

Mit der nur unter schwerwiegenden Gründen durchbrochenen moralischen Pflicht der Anwesenheit aller Bürgermeister der Region in den Vollversammlungen wird der Wille zur Einmütigkeit nachhaltig unterstrichen.

8) HUBER bezeichnet im Rahmen freiwilliger regionaler Zusammenarbeit die Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald als ältesten derartigen Verband in Österreich für Planungsfragen, in: HUBER W. (1980): Mitwirkung der Gemeinden an der überörtlichen Raumplanung, in: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, 24. Jg. 1980, S. 3 - 10, hier S. 6

9) STATUTEN der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald (Beschluß der Gründungsversammlung vom 12. Dez. 1970), § 2

Für die Bearbeitung von Sachfragen haben sich Vorstand und Studienkomitees der Gemeinschaft jeweils der Mitarbeit von unabhängigen Beratern und Vertretern der folgenden Behörden und Stellen versichert:

Amt der Vorarlberger Landesregierung, Agrarbezirksbehörde, Landeswasserbauamt, Bezirkshauptmannschaft, Braunviehzuchtverband, Ärztekammer, Handelskammer, Landwirtschaftskammer, Landesarbeitsamt, Gemeindeverband, Landesverband für Fremdenverkehr, Post- und Telegraphenverwaltung, Österreichische Bundesbahnen, Vorarlberger Kraftwerke, Vorarlberger Illwerke und Milchwirtschaftsfonds.

Die Gemeinschaft erhält ihre Einnahmen im wesentlichen von den Gemeinden, derzeit werden 2 S pro Kopf der Wohnbevölkerung jährlich eingehoben. Das jährliche Budget beträgt derzeit um öS 50.000, davon werden Aufwendungen für einen bescheidenen Bürobetrieb, Entschädigungen für den Sekretär und bescheidenste Sitzungsgelder, Vortrags- und Beratungshonorare, Unkosten für Versammlungen und weitere Nebenkosten bestritten. Bei einigen aufwendigeren Arbeitsschritten hat das Land bescheidene Subventionen an Beraterhonoraren gewährt.

Die vielfältigen Leistungen der Gemeinschaft sind möglich, weil sich die Gemeinschaft auf ein in ländlichen Gebieten nicht selbstverständliches Potential an engagierten freiwilligen Mitarbeitern stützen kann. Dieses Potential an freiwilliger Arbeitskraft wird allerdings immer dann gefährdet, wenn sich ein Mitarbeiter in der angesehenen Gesellschaft profilieren konnte, damit die Aufmerksamkeit der planenden Politik auf sich zog und für andere Aufgaben in den Gemeinden, im Land und im Bundesstaat berufen wird.

Da das Budget der Gemeinschaft die Vergabe eigentlicher Studienaufträge naturgemäß nicht erlaubt und das Land bisher von der Vergabe regionsbezogener Aufträge im Rahmen der raumplanerischen Grundlagenforschung abgesehen hat, verpflichtete die Gemeinschaft für besondere Sachfragen Fachberater zu eher symbolischen Honoraren zur grundsätzlichen Strukturierung des Problems, um dann die Inhalte in „Heimarbeit“ durch Mitarbeit der Studienkomitees einzufüllen.

1.3. *Exkurs: Regionalplanung und Raumplanungsgesetz 1973*¹⁰⁾

Mit dem Exkurs soll kurz die Frage abgehandelt werden, ob sich durch das zwei Jahre nach Gründung der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald beschlossene Vorarlberger Raumplanungsgesetz veränderte Voraussetzungen für die Form regionaler Gemeindeverbindungen ergeben haben:

10) (Vorarlberger) Raumplanungsgesetz, Gesetz über die Raumplanung - RPG, LGBl.Nr. 15/1973

Das Land hat gemäß § 7 RPG durch Verordnung Landesraumpläne zu erlassen. Landesraumpläne können sich auch auf einzelne Landesteile erstrecken. Die Funktion der Raumplanungsgemeinschaften wird in § 7 Abs. 5 RPG verdeutlicht:

„Der Entwurf eines Landesraumplanes ist jenen Gemeinden und sonstigen öffentlichen Stellen sowie allenfalls für einzelne Landesteile bestehenden Raumplanungsgemeinschaften, deren Interessen durch die Planung wesentlich berührt werden, unter Einräumung einer angemessenen Frist zur Stellungnahme zu übermitteln...“

Damit ist keine Delegation hoheitlicher Funktionen von „oben“ vorgesehen, eine Delegation von „unten“ an Raumplanungsgemeinschaften wird im Beschluß der Vorarlberger Landesregierung 1976 über die „Raumplanung durch das Land - Grundsätze und Vorgangsweise“¹¹⁾ ebenfalls ausgeschlossen:

„In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, daß Angelegenheiten der örtlichen Raumplanung, derer sich Regionalplanungsgemeinschaften oder sonstige Zusammenschlüsse von Gemeinden annehmen, weil sie mehrere Gemeinden in gleicher oder ähnlicher Weise berühren, deswegen nicht zu solchen der überörtlichen Raumplanung werden...“

Mit der klaren Trennung zwischen der Raumplanung durch das Land und der Raumplanung durch die Gemeinden ergaben sich keine neuen Gesichtspunkte, die eine Änderung der Vereinsform empfohlen hätten.

1:4. *Exkurs: Weitere Planungsgemeinschaften in Vorarlberg und Beziehungen*

Mit den Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes und dem erwähnten Beschluß 1976 der Landesregierung wurden die zuletzt 1971 noch vom Amt der Vorarlberger Landesregierung publizierten, von WURZER¹²⁾ ausgearbeiteten Vorschläge zur Gliederung Vorarlbergs in Planungsregionen zu den Akten gelegt.

Trotzdem haben sich in der Folge und auch orientiert am Beispiel der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald weitere Raumplanungsgemeinschaften in Vorarlberg gebildet. Während allerdings die Region Bregenzerwald in ihrer Abgrenzung wesentlichen fachlichen Kriterien u.a. der Überschaubarkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Komplexität der Struktur- und Verflechtungsmerkmale - allgemein der Zusammengehörigkeit - genügt, waren andere regionale Gemeindeverbindungen meist viel enger an einer Artikulation gemeinsamer Interessen in Talschaften und Bezirken orientiert.

11) AMT DER VORARLBERGER LANDESREGIERUNG (1976): Raumplanung durch das Land - Grundsätze und Vorgangsweise. Beschluß der Vorarlberger Landesregierung vom 29.6.1976. S. 5/6

12) WURZER R. (1971), a.a.O., Bd. 2: Entwurf des Landesentwicklungsprogrammes. S. (80) ff.

In einem Land mit 96 Gemeinden stellt die Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald mit 24 Mitgliedsgemeinden als größte Gemeinschaft einen Sonderfall dar. Der Einbezug von 24 Mitgliedsgemeinden bedeutete im Sinne eines möglichst umfassenden Zusammenschlusses des Bregenzerwaldes auch die Aufnahme von sogenannten Sattellagen¹³⁾. Nachdem eine eindeutige Abgrenzung der Regionen zueinander im Planungssystem Vorarlbergs¹⁴⁾ sich nicht als notwendig erwies, ist es den Gemeinden in Sattellagen des Bregenzerwaldes freigestellt, sich der benachbarten regionalen Gemeinschaft ebenfalls anzuschließen. Im Falle einer Doppelmitgliedschaft wird der erwähnte jährliche Beitragssatz halbiert.

1.5. *Beziehungen zu weiteren regionalen Gruppierungen im Bregenzerwald*

Ältester umfassender Zusammenschluß Bregenzerwälder Gemeinden ist mit wirtschaftlichem Hintergrund der 1904 gegründete Verkehrsverband Bregenzerwald zur Wahrnehmung der Fremdenverkehrsbelange mit 22 Gemeinden. Zwei Mitgliedsgemeinden der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald sind damit anderen Fremdenverkehrsregionen zugeordnet.

In einem ersten Arbeitsprogramm nach Gründung¹⁵⁾ wurde der Regionalplanungsgemeinschaft eine umfassende Aufgabe verordnet: „Aufgabe der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald ist die Förderung der Talschaft in allen Belangen.“

In einer zwar sinnvoll abgrenzbaren Region mit zweckmäßiger Größe sind im Bregenzerwald bedeutsame räumliche und wirtschaftliche Unterschiede in den Teilregionen zu beachten. Vor diesem Hintergrund hat sich die Gemeinschaft als Dachverband verstanden, der nicht möglichst viele Geschäfte selbst wahrnehmen wollte, vielmehr die Förderung innerregionaler Zusammenschlüsse zu einer ihrer Aufgaben gemacht hat. Daraus ergibt sich heute ein komplexes Bild von den ganzen Bregenzerwald umfassenden, an Sachaufgaben orientierten Vereinigungen und innerregionalen Zusammenschlüssen von Gemeinden für bestimmte Zwecke: der erwähnte Verkehrsverband Bregenzerwald, die Musikschule Bregenzerwald, der Stand Bregenzerwald, verschiedene Abwasser- und Wasserversorgungsverbände, Gemeindeverbände für Schulen, Sozialsprengel, die Bregenzerwälder Kulturtage, die Bregenzerwälder Feuerversicherungsanstalt und den Schiclub Bregenzerwald.

13) Als „Sattellagen“ bezeichnen wir Gemeinden, denen eine eindeutige Zuordnung zur einen oder anderen Region fehlt.

14) Vgl.: REITH W. J. (1981): Die Regionalplanungsgemeinschaft als Instrument freiwilliger interkommunaler Zusammenarbeit - Zum zehnjährigen Bestehen der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald, in: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, 25. Jg. 1981, H. 2., S. 3 - 14, hier S. 6

15) (Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald:) Arbeitsprogramm Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald, vervielf. 6 S., hier S. 1

Im Sinne einer Vorarbeit für ein noch zu erarbeitendes Fremdenverkehrskonzept für den Bregenzerwald wurde vom Verfasser in enger Zusammenarbeit mit der Regionalplanungsgemeinschaft und dem Verkehrsverband eine Studie über eine Gliederung des Bregenzerwaldes in regionale Gebietseinheiten für die Fremdenverkehrsentwicklung¹⁶⁾ erarbeitet. Diese Studie bildet die Grundlage für Gespräche mit den Gemeinden mit dem Ziel des Zusammenschlusses kleinregionaler Gemeindegruppen („Fremdenverkehrskleinregionen“) für eine gemeinsame Angebots- und Infrastrukturplanung.

Die hier sichtbar werdende Zielsetzung einer dezentralisierten Entwicklung von Gemeinden und Gemeindegruppen in unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit hatte bereits 1973 eine Stellungnahme zum Landesentwicklungsprogramm 1971¹⁷⁾ bestimmt: Der Bregenzerwald wendete sich ausdrücklich gegen die dort enthaltene modellartige Vorstellung einer zentralörtlichen Gliederung.

2. Arbeitsinhalte: 10 Jahre regionalplanerisches Bemühen

2.1. Regionalplanung: „üblich“ oder „unüblich“

An regionalisierten Planungsbemühungen des Landes sind derzeit u.a. zu nennen: die beachtenswerte Sicherung einer Grünzone im Rheintal und im Walgau in Form eines Landesraumplanes¹⁸⁾ und das durch die Landesregierung beschlossene Konzept für den Ausbau der touristischen Aufstiegshilfen im Montafon¹⁹⁾. Selbstverständlich stehen neben diesen eindeutigen regionalen Planungsdokumenten zahlreiche regionalplanerische Bemühungen der Landesregierung und ihrer Dienststellen, die sich in einzelnen Sachentscheiden niedergeschlagen haben. „Regionalplanung nach üblicher Art wird“ - so schreibt allerdings der zuständige Leiter der Raumplanungsstelle - „derzeit in Vorarlberg nicht betrieben“²⁰⁾.

Offenbar handelt es sich somit bei den regionalplanerischen Bemühungen im Bregenzerwald und in anderen Teilräumen Vorarlbergs um eine „unübliche“ Art, die es kurz zu skizzieren gilt:

-
- 16) REITH W. J. (1978): Regionale Gebietseinheiten als Grundlage einer raumbezogenen Fremdenverkehrsplanung (Zwischenbericht einer Untersuchung am Beispiel des Bregenzerwaldes), Sonderdruck aus: Festschrift zur Vollendung des 70. Lebensjahres von o. Prof. Dkfm. Dr. Paul Bernecker, Beiträge zur Fremdenverkehrsforschung, hrsg. v. Walter A. Ender, Wien 1978, S. 91 - 106
 - 17) Vgl.: WURZER R. (1971), a.a.O., Bd. 2, S. (107) ff.
 - 18) Landesraumpläne mit Beschluß v. 22. April 1977 und Wirkung v. 29. April 1977 betreffend die Festlegung überörtlicher Freiflächen in den Talsohlen von Rheintal und Walgau
 - 19) AMT DER VORARLBERGER LANDESREGIERUNG (1980): Konzept für den Ausbau der touristischen Aufstiegshilfen im Montafon, Bregenz Mai 1980
 - 20) FEURSTEIN H. (1978): Kurzbericht Vorarlberg, in: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, 22 Jg. 1978, H. 4 (Regionalplanung), S. 29

Im erwähnten Beschluß der Landesregierung aus dem Jahre 1976 wird der Bereich der Raumplanung wie folgt eingegrenzt²¹⁾: „Die Raumplanung umfaßt nicht die ganze Wirtschafts-, Gesellschafts- oder gar Staatspolitik, sondern nur die die räumlichen Verhältnisse gestaltende Planungstätigkeit.“

Die Gründungsväter der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald haben dieser wie erwähnt ein wesentlich breiteres Arbeitsfeld verordnet²²⁾: „Die Gemeinschaft verfolgt den Zweck, die regionalpolitische Entwicklung zu fördern.“

Nachdem die regionalen Gemeinschaften kompetenzrechtlich durch das Raumplanungsgesetz 1973 nicht verstärkt in das Planungssystem Vorarlbergs eingebunden wurden, ergab sich für die Gemeinschaft kein Grund, eine Eingrenzung des breiten Gründungsauftrages vorzunehmen. Rückblickend auf die über 10-jährige Tätigkeit der Gemeinschaft glauben wir feststellen zu dürfen, daß der anfänglich vielleicht empfundene Mangel an Kompetenzen aufgewogen wurde durch die damit entstandene Möglichkeit zu einer umfassenden Wahrnehmung des ursprünglichen Auftrages.

Der Wunsch nach Durchsetzbarkeit der regionalpolitischen Vorstellungen impliziert den moralischen Zwang zur Einstimmigkeit. Dieser Zwang zur Einstimmigkeit setzt wiederum gegenseitigen Respekt, Zähigkeit im Verhandeln und ein ausgeprägtes Gefühl für Subsidiarität voraus. Was am Ort lösbar ist, soll am Ort gelöst werden. Wenn durch das Land gelöst wird, erhält die Region durch Einstimmigkeit an Gewicht. Dazwischen steht die auf Freiwilligkeit beruhende Gemeindeverbindung oft als Motor für die verpflichtenden öffentlich-rechtlichen Gemeindeverbindungen in Teilräumen.

2.2. *Arbeitsweise und -instrumente der Gemeinschaft*

Aus dem Zweckartikel der Statuten wurde bereits ersichtlich, daß ursprünglich die Erstellung eines „Regionalprogrammes“ in Aussicht genommen wurde, das durch Teilprogramme zu konkretisieren sei. Die beschränkten personellen, institutionellen und finanziellen Mittel erforderten vorerst eine Konzentration auf Teilprobleme, die - von den Studienkomitees vorbereitet - als „Konzepte“ vom Ausschuß und in der Folge auch von den Vollversammlungen jeweils einstimmig beschlossen wurden. Der Vollversammlung ist auch die Beschlußfassung über wesentliche Stellungnahmen vorbehalten. Neben der Erarbeitung von Konzepten und der Formulierung einheitlicher Stellungnahmen gegenüber anderen und übergeordneten Planungsträgern trat die Arbeit in der Region, in der im Sinne einer beratenden Tätigkeit der Vor-

21) AMT DER VORARLBERGER LANDESREGIERUNG (1976), a.a.O., S. 4

22) STATUTEN, a.a.O.

stand und die Studienkomitees auch direkt wirksam wurden. 1975 übernahm der Vorstand in Zusammenarbeit mit dem Verfasser die Aufgabe, das bisher Geleistete zu sichten und in einen umfassenden Arbeitsrahmen zu stellen. Das 1976 ebenfalls von der Vollversammlung beschlossene „Rahmenprogramm für die Erarbeitung eines Regionalkonzeptes Bregenzerwald“²³⁾ umfaßt einen umfangreichen Problemkatalog mit Zielsetzungen, eine Gliederung der bereits bearbeiteten und weiter zu bearbeitenden Konzeptbereiche und schließlich Vorschläge zur organisatorischen Bewältigung und die Formulierung dringlicher Arbeiten in den Konzeptbereichen. Die mit der Erstellung des Rahmenprogramms verbundene Hoffnung, daß in einzelnen Konzeptbereichen eine grundsätzliche Stützung der Arbeiten durch die raumplanerische Grundlagenforschung des Landes erfolgen würde, hat sich bisher nicht erfüllt. Es ist hier allerdings zu erwähnen, daß die raumplanerischen Bemühungen des Landes sich vorerst auf Hilfestellungen für die Bearbeitung der Flächenwidmungs- und später der Bebauungspläne durch die Gemeinden konzentrierten, während sich die regionalbezogene raumplanerische Grundlagenforschung dann auf vorerst problematische Interessenskonflikte wie erwähnt im Rheintal und Walgau sowie im Montafon beziehen mußte.

2.3. *Arbeitsinhalte*

Die Arbeitsinhalte der Gemeinschaft können, grob vereinfacht, zwei größeren Zeitabschnitten zugeordnet werden:

- in einem ersten Zeitabschnitt bis ca. 1975 erfolgte die rasche Lösung dringlicher Teilaufgaben im Bereich der infrastrukturellen Ausstattung,
- in einem zweiten Zeitabschnitt von ca. 1976 bis 1981 erfolgte eine Verbreiterung und Konsolidierung im Sinne des umfassenden Gründungsauftrages.

Die Gründung der Gemeinschaft und die ersten Arbeitsschritte waren beflügelt vom Erfolg des schon 1971 beschlossenen Verkehrskonzeptes. Dieses Konzept - im wesentlichen ein regional abgestimmtes langfristiges Ausbauprogramm für die Bundes- und Landesstraßen - hat die Gemeinschaft schon am Anfang vor dem Image eines reinen Forderungs-Verbandes bewahrt und zu einem ernsthaften Planungspartner werden lassen. In rascher Folge entstanden weitere Konzepte für den infrastrukturellen Ausbau, so das Bildungskonzept, das Konzept für die Güterwege mit überörtlicher Bedeutung, das Konzept für das Sonderschulwesen, das Konzept für das Nachrichtenwesen, das Konzept für die Wintererschließung und die Ausarbeitung eines Funkplanes. Ein Konzept für den komplexen Bereich der Landwirtschaft - das Agrarkonzept - erwies sich als weniger griffig und zeigte vielleicht auch erst-

23) REGIONALPLANUNGSGEMEINSCHAFT BREGENZERWALD (1976): Rahmenprogramm für die Erarbeitung eines Regionalkonzeptes Bregenzerwald, fachl. Beratung: Dipl.-Ing. W.J. Reith, Au 1976

mals die Grenzen des eigenen Arbeitseinsatzes. Weiters wurden Stellungnahmen abgegeben, bei Standortentscheiden mitgewirkt und die Gemeinden zur Erstellung der Flächenwidmungspläne angeregt.

1975 wiesen im wesentlichen drei Aktivitäten auf den Übergang in die erwähnte zweite Phase der Verbreiterung und Konsolidierung hin:

- erste Gespräche über die Betreuung alter und kranker Menschen,
- eine Veranstaltungsreihe über die Probleme der Jugend,
- die Bearbeitung des erwähnten Rahmenprogramms für ein Regionalkonzept.

1976 folgte ein Verkehrsträgerkonzept, 1977 begannen die Beratungen für ein Konzept der Güterzusammenlegungen im Mittel- und Hinterwald. Markant war aber der verstärkte Einbezug sozialer und wirtschaftlicher Fragestellungen. Es erfolgte die Gründung eines Studienkomitees für wirtschaftliche Angelegenheiten, die Probleme der Fremdenverkehrsentwicklung wurden im Zusammenhang mit dem erwähnten Vorschlag einer Gliederung in Fremdenverkehrskleinregionen diskutiert. Die Diskussionen über soziale Fragen waren u. a. auch an einer raschen Durchsetzbarkeit der Vorschläge, beispielsweise an der Errichtung von Sozialsprengeln, orientiert. Daneben wurden Veranstaltungen über Fragen der Siedlungs- und Landschaftsgestaltung durchgeführt und die Beratung der Gemeinden intensiviert.

2.4. *Ausblick*

Obwohl es die Mittel der Gemeinschaft nicht erlaubten, neben Berichten in der lokalen Presse mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit an eine breite Bevölkerung heranzutreten, sind die Leistungen der Gemeinschaft in der regionalen Öffentlichkeit durchaus bewußt. Dies ist auch der Verdienst der Gemeinden, die hier als Mittler zu fungieren hatten.

Im vergangenen Jahr hat sich die Gemeinschaft entschlossen, in einer publikumswirksamen Jubiläumsschrift verstärkt nach außen aufzutreten. Die wichtigsten nach Meinung des Vorstandes in der nächsten Zukunft zu bearbeitenden Bereiche wurden wie folgt formuliert (Zusammenfassung)²⁴⁾:

- die Weiterbearbeitung der bisherigen Aufgaben, auch und vor allem der noch zu vertiefenden Bereiche Landwirtschaft, Fremdenverkehr, öffentliche Verkehrsmittel und Baugestaltung,
- die Stabilisierung des Erreichten, z.B. die Sicherung der sozialen Versorgung, der Arbeitsplätze und der Ausbildungsmöglichkeiten,
- neue Aufgaben, z.B. eine verstärkte Jugendarbeit und die Ausarbeitung eines Energiekonzeptes.

24) 10 JAHRE REGIONALPLANUNGSGEMEINSCHAFT BREGENZERWALD, Festschrift zum 10-jährigen Bestehen, 8 S., Au 1980, S. 8

3. *Erfahrungen und Empfehlungen*

3.1. *Organisationsform*

Der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald ist es gelungen, sich als ernsthaften Gesprächspartner gegenüber allen Planungsträgern zu etablieren. Nach „außen“ konnte die Meinung einer großen, zwar zweckmäßig abgrenzbaren, aber in sich doch heterogenen Talschaft geschlossen artikuliert werden, nach „innen“ konnte die Gemeinschaft vielfach zur Überwindung einer „Kirchturmpolitik“ beitragen.

Die Wahl der Vereinsform hat sich im gegebenen Planungssystem bewährt, ebenso die Auffassung, für spezielle Aufgaben der regionalen Entwicklung besondere Formen von Gemeindeverbindungen der Region und in der Region zu schaffen.

Die Beschränkung der Mitgliedschaft auf die Gemeinden war ebenso einfach wie zweckmäßig, die Organisationsstruktur mit rund 100 ständigen Mitarbeitern hat sich bewährt. Wir haben jedoch bereits 1975/76 vorgeschlagen²⁵⁾, eine Erweiterung der Organisationsstruktur im Sinne einer Vertretung des Landes dann vorzunehmen, wenn dieses im Sinne einer Delegation von Teilen der raumplanerischen Grundlagenforschung Beitragsleistungen für eine fachbezogene raumplanerische Tätigkeit im Rahmen der Region erbringen würde.

3.2. *Übertragbarkeit des „Modells“*

Obwohl das Modell der Selbstorganisation in Vereinsform auch bei anderen raumplanerischen Gemeindeverbindungen des Landes Anwendung gefunden hat, ist die Intensität und Breite der Tätigkeit der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald doch atypisch. Die Kontinuität der Arbeit der Gemeinschaft war möglich dank der Größenordnung und der zweckmäßigen Abgrenzbarkeit einer Region, in der ein starkes Zusammengehörigkeitsgefühl besteht und auch das notwendige Potential an Mitarbeitern aktiviert werden konnte.

Für das Land stellt sich m.E. erneut die Frage, ob nicht im Sinne früher Überlegungen neuerlich eine gewisse durchgehende Regionalisierung des Landes, etwa durch freiwillige Zusammenschlüsse von heute in Planungsgemeinschaften organisierten Teilregionen, anzustreben sei.

25) Vgl.: REGIONALPLANUNGSGEMEINSCHAFT BREGENZERWALD (1976), a.a.O., S. 18

3.3. *Direkte Empfehlungen an die RPG Bregenzerwald*

M.E. ist - ähnlich der Arbeitsphase 1975/76 mit dem erwähnten Rahmenprogramm - neuerlich der Zeitpunkt für eine Standortbestimmung gekommen. Dies sollte die Diskussion programmatischer Arbeitsschwerpunkte und erweiterte Möglichkeiten einer fachlichen Arbeit gemeinsam mit dem Land umfassen. Wichtige Zukunftsaufgaben, etwa die Probleme der Fremdenverkehrsentwicklung und des Naherholungsverkehrs oder die Energieproblematik, sind mit den vorhandenen Mitteln kaum zu bewältigen. Zu empfehlen ist auch eine bescheidene Revision der Statuten (terminologische Anpassungen).

Ein besonderes Problem scheint mir im Zusammenhang mit einer offenen Jugendarbeit die Verjüngung eines aktiven Mitarbeiterbestandes nach über 10 Jahren Tätigkeit zu sein.

Selbstorganisation als praktische Erfahrung der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald

- I. Unserer Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald werden sehenswerte Erfolge nachgesagt. Dazu haben meines Erachtens naturräumliche, geschichtliche, organisatorische, methodische und arbeitsprogrammatische Gründe beigetragen.

1. *Naturräumliche Gründe:*

Der Bregenzerwald ist geographisch und verkehrswegemäßig ein in sich naturräumlich geschlossener Gebietsteil Vorarlbergs.

2. *Geschichtliche Gründe:*

- Mehr als 400 Jahre lang waren wesentliche Teile des heutigen Bregenzerwaldes in Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung weitestgehend eigenständig. Die Führung hatten demokratisch gewählte Organe inne.
- Während dieser Zeit stand das talschaftsweite öffentliche Schaffen und Wirken gegenüber dem Geschehen in den Gemeinden sehr stark im Vordergrund.
- Das talschaftsweite Denken und Handeln fand nach dem Ende der sogenannten „Bregenzerwälder Bauernrepublik“ zur napoleonischen Zeit bis in unsere Tage seine Fortsetzung in talschaftsweiten Verbänden und Vereinen, wie dem Stand Bregenzerwald, der Bregenzerwälder Feuerversicherung, dem Verkehrsverband Bregenzerwald, den Bregenzerwälder Kulturtagen, der Musikschule Bregenzerwald und insbesondere der Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald.

3. *Organisatorische Gründe:*

- Das organisatorische Gefüge auf vereinsrechtlicher Grundlage ist einfach und leicht überschaubar:
24 Mitgliedsgemeinden mit der Vollversammlung, dem Ausschuß und dem Vorstand als Entscheidungsträger sowie sechs Studienkomitees als den vorbereitenden und antragsstellenden Gremien.
- Da sämtliche Bürgermeister, Abgeordnete und Regierungsmitglieder der Talschaft im Ausschuß vertreten sind, verfügt die Gemeinschaft über das nötige politische Gewicht. Dazu kommen namhafte Persönlichkeiten aus Gesellschaft und Wirtschaft, welche in den Gremien mitarbeiten.

- Die Bevölkerung selbst ist in die Entscheidungsabläufe nicht unmittelbar eingebunden. Sie kann sich aber über die Gemeinden, die Funktionäre und Mitglieder der Studienkomitees äußern und artikulieren.

4. *Methodische Gründe:*

- Die Konzepte, Untersuchungen, Stellungnahmen und dergleichen werden im Wesentlichen von eigenen Leuten erarbeitet, sind also sozusagen „hausgemacht“ und damit auch wirklichkeitsnah. Bei schwierigen Materien werden allerdings wissenschaftliche Berater beigezogen, welche die Arbeit erleichtern, vertiefen und bereichern.
- Mit den jeweils berührten Dienststellen des Landes und Bundes wird eng kooperiert. Desgleichen bestehen Querverbindungen zu anderen Verbänden des Tales.
- Es wird versucht, soweit als möglich einmütige Entscheidungen herbeizuführen.

5. *Arbeitsprogrammatische Gründe:*

- Da die Tätigkeit überwiegend von Bürgermeistern und Leuten aus der Praxis getragen wird, kommt es zu wirklichkeitsnahen Arbeitsprogrammen und Arbeitsvorgängen.
- Die bisherige Arbeit kann in zwei Phasen eingeteilt werden:

1. *Phase (1970 - 1975)*

In dieser Phase kam es zur Erstellung und einmütigen Beschlußfassung von Konzepten für den Ausbau und die Verbesserung der Infrastruktur, so die Konzepte für die Bundes- und Landesstraßen, die Güterwege überörtlicher Bedeutung, die Verkehrsträger, das Nachrichtenwesen und die Aufstiegshilfen oder die Konzepte für die Standorte und die Errichtung von Sonderschulen, Hauptschulen, mittleren und höheren Schulen und nicht zuletzt auch das Konzept für die Lösung des Abfallproblems.

Wenn diese Konzepte bis heute weitgehend verwirklicht werden konnten, so ist dies maßgeblich den einmütigen Beschlußfassungen mitzuverdanken.

2. *Phase (1975 - 1980):*

Während sich das Arbeitsprogramm der 1. Phase aus infrastrukturellen Notwendigkeiten heraus nahezu von selbst ergab, wurde für die 2. Phase ein Rahmenprogramm beschlossen, das eine gezielte Weiterarbeit gewährleisten soll. Es wurden in dieser Phase insbesondere Aufgaben der Jugendbetreuung und Erwachsenenbildung, der sozialen Vorsorge für Alte und Kranke, des Gesundheitswesens oder auch Aufgaben im Bereiche der Wirtschaft, der Siedlungs- und Landschaftsgestaltung und der Althausanierung wahrgenommen.

II. Aus unseren 10-jährigen Erfahrungen lassen sich folgende 7 Feststellungen für eine Selbstorganisation mit allgemeiner Aufgabenstellung auf Talschaftsebene treffen:

1. Selbstorganisation auf Talschaftsebene ist sehr erstrebenswert und erfolgversprechend, sofern naturräumliche und geschichtliche Gegebenheiten berücksichtigt werden. Die Einbeziehung von Gebieten mit anderen naturräumlichen Voraussetzungen und anderen geschichtlichen Verläufen wäre problematisch. Insbesondere muß aber die Selbstorganisation dem eigenen Willen der Talschaft entspringen, darf also nicht von talschaftsfremder Seite unnötig beeinflusst oder gar angeordnet werden.
2. Für den Bestand und die Arbeit der talschaftlichen Selbstorganisation genügt die vereinsrechtliche Grundlage; speziellgesetzliche Grundlagen haben sich also nicht als notwendig erwiesen. Vielmehr gewährleistet das vereinsrechtliche Gefüge ein umfassendes Aufgabengebiet, außerordentliche Beweglichkeit, wenig Bürokratie und ganz besonders auch die so wertvolle ehrenamtliche und freiwillige Mitarbeit.
3. Die Organe müssen im wesentlichen von Vertretern der Gemeinden getragen sein, um der Arbeit Wirklichkeitsnähe und auch das erforderliche Gewicht zu bringen.
4. Die vielschichtigen Zusammenhänge erfordern fallweise die Mitarbeit von Fachleuten und Wissenschaftlern als Berater, die Verantwortung muß aber bei den Funktionären bleiben.
5. Eine entscheidende Voraussetzung für erfolgreiches Wirken ist die enge Zusammenarbeit mit Landes- und Bundesdienststellen sowie möglichste Einmütigkeit in den Beschlußfassungen.
6. Die Tätigkeit der Regionalplanungsgemeinschaft erleichtert den Dienststellen des Landes und des Bundes ihre Arbeit, soweit sich diese auf talschaftsbezogene Angelegenheiten bezieht.
7. Die Regionalplanungsgemeinschaft stärkt das Talschaftsbewußtsein wie überhaupt den Gedanken der Eigenständigkeit und Eigenverantwortung.

III. Abschließend möchte ich eine praktische Erfahrung grundsätzlicher Natur in den Vordergrund stellen:

Die Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald war und ist dem naturgesetzlich bestimmten Wesen von Mensch und Gesellschaft förderlich. Sie nimmt damit auch eine sehr bedeutsame gesellschaftspolitische Aufgabe wahr.

Dezentralisation/Selbstorganisation als praktische Erfahrung im sozialen und medizinischen Bereich von Gesundheitsdiensten.

Da wir mit der Zeit bereits etwas in Verzug sind, werde ich mich bemühen, in kürzerer Zeit mein volles Referat zu halten. Zu Beginn darf ich Ihnen allen ein herzliches „Grüß Gott“ der Gemeinde Zirl sagen. Das Institut für Föderalismusforschung in Innsbruck, Herr Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER und sein Mitarbeiter - mein Freund - Oberarzt Dr. Bernd STAMPFER, haben mich ersucht, über das Beispiel des Zirlers Gesundheits- und Sozialsprengels heute vor Ihnen ein Kurzreferat zu halten. Ich komme dieser Einladung gerne nach und danke beiden Herren für diese Gelegenheit, Zirl mit seinem Sozialsprengelmodell vorzustellen.

Bevor ich ins Detail eingehe, darf ich mich noch kurz persönlich vorstellen. Ich bin seit 20 Jahren im Krankenhauswesen tätig, davon über 14 Jahre als Verwaltungsdirektor von Tiroler Krankenanstalten - seit 12 Jahren Verwaltungsdirektor des a.ö. Landeskrankenhauses (Univ.-Kliniken) Innsbruck. Nebenberuflich - sozusagen als Hobby - bekleide ich seit 8 Jahren die Funktion als Bürgermeister der Gemeinde Zirl, ansonsten bin ich unbescholten, was heutzutage im Krankenhauswesen etwas heißen will. Aber nun zum Ernst der Sache.

1. *Beginn des Gesundheits- und Sozialsprengels Zirl:*

- a) Zwei Gründe waren maßgeblich, warum es vor drei Jahren zur Bildung dieses Gesundheits- und Sozialsprengels gekommen ist, und zwar zwei Gründe deshalb, weil ein Grund aus Zirl kam und ein Grund aus dem Landhaus in Innsbruck.

Wir in Zirl wollten etwas in sozialer Richtung für unsere Bürger tun - wir, das sind die politische Gemeinde, der Gemeinderat und meine persönlichen Freunde. Im Landhaus zu Innsbruck wollte der damalige Sozialreferent der Tiroler Landesregierung - der heutige Bundesminister für Finanzen, Dr. Herbert SALCHER - auch etwas tun in dieser Richtung, und zwar sozialpolitisch gesehen und vor allen Dingen auch finanzpolitisch gesehen auf das Krankenhauswesen bezogen. Diese Intensionen wurden und werden - Gott sei Dank - auch heute vom derzeitigen Sozialreferenten, Landesrat Dr. Fritz GREIDERER, fortgesetzt. Der Beginn erfolgte im Jahre 1978, und zwar in Vorgesprächen zwischen dem damaligen Sozialreferenten und dem Gemeindevorstand der Gemeinde Zirl.

- b) Anschließend wurde nach Festlegung bestimmter Richtlinien ein provisorischer Ausschuß für diesen Gesundheits- und Sozialsprengel im Schoß des Gemeinderates gebildet. Dieser Ausschuß erarbeitete einen umfangreichen Fragebogen und verschickte diesen an alle Haushalte in Zirl mit der Bitte, die vorgeschlagene

nen Dienste nach bestem Wissen und Gewissen nach Dringlichkeit und Notwendigkeit zu reihen. Diese von uns offerierten Gesundheits- und Sozialleistungen gab es damals schon im einzelnen oder in Gruppen in vielen Gemeinden des In- und Auslandes - wir haben das also nicht alles selbst erfunden, da es bereits Beispiele in Vorarlberg, Bayern und anderswo gab.

Ich darf Ihnen nun kurz unsere damalige Umfrage und den damit verbundenen Informations- und Fragebogen erläutern (Beilage 1 - wird wortgetreu vorgelesen).

Das war der Beginn unserer damaligen Idee. Das Um und Auf überhaupt, daß dieses Kind gedeihen konnte, war die Mitarbeit der Ärzteschaft, der Sozialversicherungsträger und insbesondere die des Sozialreferenten. Ganz besonders wäre dieses Kind ohne die Mitarbeit der Ärzteschaft eine Totgeburt gewesen und hätte nicht anderweitig beseitigt zu werden brauchen. Diese Umfrage brachte somit tatsächlich ein großes Interesse im Dorf zutage und ließ den Bedarf in einzelnen Sparten vollumfänglich erkennen. Dieser Versuch, genannt ein Modell für Tirol - dieses Wort stammt nicht von mir, es wurde von einem Journalisten geprägt, es ist vielleicht auch um eine Schuhnummer zu groß für Zirl, weil wir nicht unbedingt ein Vorbild für Tirol sein können und wollen - war damit aus der Wiege gehoben, und unsere Mühe hat sich gelohnt.

2. *Gliederung der Organisation:*

- a) Nach Abschluß dieser Umfrage erfolgte mit Gemeinderatsbeschuß die Bestellung eines Sprengelvorstandes; ich habe diesen Vorstand bereits erwähnt. Dieser Sprengelvorstand, der personell sehr klein gehalten ist, aber alle Fraktionen des Gemeinderates vertritt und dem vor allen Dingen ein ärztlicher Berater und ein Geschäftsführer angehören, ist wie gesagt klein, aber dafür glaube ich, eher schlagkräftig.
- b) Die Folge waren nun weitere Aussendungen zur Information der Zirler Bevölkerung. Insbesondere waren wir bemüht, freiwillige Helfer für alle Sparten zu finden, und zwar insbesondere für die HAUSKRANKENPFLEGE, für die Tätigkeiten der HAUSHALTS- und HEIMHILFE, für den Transport bei der Aktion „ESSEN AUF RÄDERN“ und für alle anderen Dienste, die ich eben aufgezeigt habe.
- c) Unser Grundsatz war in allen Punkten die sogenannte „Politik der kleinen Schritte“, die sich, wie eigentlich immer in diesen Fällen bewährt hat und Dank der Mithilfe der Zirler Ärzteschaft sowie der vollen ideellen und materiellen Unterstützung seitens des Landes Tirol im besonderen der beiden Sozialreferenten - auch bei unserem Beispiel erfolgreich war.

Ein besonderer Punkt, auf den ich hinweisen möchte, ist unser Stützpunkt, nämlich das gemeindeeigene Altersheim mit einer Pflegestation im Ausmaß

von insgesamt 30 Betten, davon 5 Pflegebetten. Dies ist die eigentliche Zentrale unseres Gesundheits- und Sozialsprengels, von dem alle Dienste ausgehen. Der Verwalter des Altersheimes, Vizebürgermeister Franz GSPAN, ist zugleich auch der Geschäftsführer des Sprengels. Von hier aus wird auch die Aktion „Essen auf Rädern“ durchgeführt. Die Angelegenheit mit der Familienhelferin ist an sich etwas problematisch, weil Zirl als Gemeinde für eine hauptamtliche Familienhelferin zu klein ist und Gespräche mit anderen Gemeinden trotz Mithilfe des Herrn Bezirkshauptmannes, Hofrat Dr. Günther STERZINGER, erfolglos blieben. Ein hervorstechender Punkt, der in Zirl voll zum Tragen gekommen ist, war die GESUNDEN- und VORSORGEUNTERSUCHUNG nach dem Vorarlberger Modell. Daher darf ich vor dem heutigen auserlesenen Gremium von Fachleuten Herrn Hofrat Dr. GIRARDI recht herzlich danke sagen, denn er hat uns in dieser Angelegenheit sehr geholfen. Die Ergebnisse eines Jahres können Sie meinen aufgelegten Aufzeichnungen entnehmen. Die Beteiligung an diesen Gesundenuntersuchungen liegt in Zirl weit über dem Österreichdurchschnitt, nämlich bei rund 25 % der Bevölkerung.

3. Kosten:

- a) Nun eine kurze Schilderung der Kosten und ihrer Abdeckung:
Hiezu ist festzustellen, daß im Jahre 1980 die Arbeit des Gesamtsprengels (Personal- und Sachaufwand) rund S 800.000,- betragen haben.
- b) Dies klingt vielleicht zum Teil etwas hoch, ist aber von der anderen Seite, wenn man den Erfolg und die Frequenzen sieht, nicht übermäßig viel. Dieser Aufwand wird vom Land Tirol mit einem Zuschuß von je rund S 300.000,- in den beiden Vorjahren subventioniert, und ich hoffe, daß Dank der Mithilfe des Landessozialreferenten, Dr. Fritz GREIDERER, dies auch zum Teil in den nächsten Jahren der Fall sein wird.
- c) Ein gewisser Teil wird durch Eigenleistung der jeweils betreuten Personen abgedeckt, denn es ist ja bekannt und der Ausspruch ist auch richtig: „Was nichts kostet, ist nichts wert“.
- d) Für gewisse Leistungen, zum Beispiel Hauskrankenpflege u.ä., werden 50 % der Gebühren durch den jeweiligen Sozialversicherungsträger getragen.
- e) Der gesamte ungedeckte Rest des Gesamtaufwandes wird aus dem Budget der Gemeinde Zirl abgedeckt. Zum Beispiel bei der Aktion „Essen auf Rädern“ verlangen wir einen annähernd materialkostendeckenden Preis - *keinen* Personalaufwand - weil dies im Altersheim sowieso mitproduziert wird. Bezüglich der Pflegegebühren in der Pflegestation des Altersheimes erscheint bei den 5 bereits angeführten Pflegefällen die eingehobene Gebühr nicht kostendeckend. Der Rest geht auch hier in die Ausfallhaftung der politischen Gemeinde.

4. *Erfahrungsberichte und gewisse Gefahren im Hinblick auf eine Überinanspruchnahme mit kostenmäßiger Überbeanspruchung:*

- a) Nun noch eine kurze Bemerkung zu den Erfahrungsberichten der letzten Zeit. Unsere dezentralisierten angebotenen Gesundheitsdienste sollen ja Kosten sparen. Vor allen Dingen sollten kostenaufwendige Krankenhausbetten eingespart werden, denn laut Aussage des Rechnungshofes weiß man, daß es in Österreich bereits ein erhebliches Überangebot an Krankenhausbetten gibt. Dies ist für die Belastung der öffentlichen Budgets eine große Gefahr.
- b) Aber auch selbst bei der Hauskrankenpflege u.ä. lauert durch Überinanspruchnahme diese Kostenexplosion. Man hat festgestellt, daß manche Leute sich diese Sache sehr gerne, sehr bequem machen wollen und ihre Eltern und Großeltern gerne in die Pflege anderer Leute abschieben. Auch läßt man sich sehr gerne das Essen zuschieben und erspart sich damit manche Arbeit. Hier sind insbesondere unsere praktizierenden Ärzte erfolgreich tätig. Sie selektieren sehr genau, wer pflegebedürftig ist und wer „Essen auf Rädern“ wirklich braucht. Wie bereits mehrfach erwähnt, kann so ein Gesundheits- und Sozialsprengel in kostensparender Form nur dann erfolgreich arbeiten, wenn die zuständige Ärzteschaft voll mitmacht. In allen anderen Fällen würde man in Bürokratismus, übermäßigem Fahrzeugeinsatz und andere Arten der Hypertrophie versinken. Es gibt bereits internationale Beispiele, wie so etwas passieren kann. Zum Beispiel in FRANKREICH und in HOLLAND, wo die Hauskrankenpflege voll von der Sozialversicherung abgedeckt wird, bringt dies riesige und auf die Dauer nicht mehr finanzierbare Aufwendungen - aber genau das wollen wir in Zirl nicht. Wir wollen die Selbsthilfe in der kleinen Gemeinschaft, wir wollen einen entsprechenden Selbstbehalt, und wir wollen die entsprechende Eigenverantwortung in der kleinen Gemeinde.
- c) Wir wollen vor allen Dingen keine Personalentwicklung, wie sie anlässlich der „Alpbacher Wirtschaftsgespräche“ - ich glaube, es war eher eine Anekdote - aufgezeigt wurde, wo einer der Sprecher feststellte, daß die Personalzunahme in der Bundesrepublik Deutschland im öffentlichen Dienst so groß sein wird, daß im Jahre 2043 jeder deutsche Bundesbürger im öffentlichen Dienst stehen wird. Aber eben dieser Sprecher beruhigt uns wieder, es sei - Gott sei Dank - nicht ganz so schlimm, denn man hat auch festgestellt, daß bereits im Jahre 2020 jeder deutsche Bundesbürger im Gesundheitsdienst tätig sein wird.
- d) Außerdem kann man sich manches Mal des Eindrucks nicht erwehren, daß bei Planungen und Bauten im Gesundheitswesen nicht immer der tatsächliche Bedarf von Bedeutung ist und auch nicht immer wirtschaftlich überlegt wird, sondern daß die verantwortlichen Fachleute: Architekten und Mediziner sowie auch die zuständigen Ressortpolitiker oft den Wunsch in sich tragen, sich ein kommunal- und regionalpolitisches Denkmal zu errichten. Diese Dinge sind heute nicht nur in Österreich, sondern auch im benachbarten Ausland in aller

Munde. Damit komme ich zum Abschluß meines Referates und darf noch etwas zur wissenschaftlichen Auswertung, die durch Oberrat Dr. Peter RHOMBERG von der Univ.-Klinik für Innere Medizin erarbeitet wird, sagen:

„Dr. Rhomberg wird in seinem Erfahrungsbericht über Krankenhaushäufigkeit, Aufenthaltsdauer und damit eventuell verbundener Kosteneinsparnis berichten“.

5. *Ideale Größe des Gesundheits- und Sozialsprengels:*

Wir waren auch der Auffassung - genau wie die Vorarlberger -, so ein Sprengel sollte zwischen 10.000 und 12.000 Einwohner umfassen. Die Gemeinde Zirl ist mit 4.600 Einwohnern an sich etwas zu klein und daher an die Nachbargemeinden bezüglich einer Beteiligung herangetreten. Der Erfolg war leider nicht überragend. Die Nachbargemeinden hatten wohl Angst, sie würden zu sehr zur Kassa gebeten werden, was sicherlich nicht der Fall gewesen wäre.

In der anschließenden Diskussion darf ich noch eventuelle Fragen beantworten. Außerdem stehen hierfür meine beiden anwesenden Kollegen und Freunde, eben der Geschäftsführer des Sprengels, Vizebürgermeister Franz GSPAN, und der ärztliche Berater, Gemeindevorstand Prim. Dr. Anton MEDERLE, zur Verfügung. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Beilage 1

Gemeindeamt Zirl

Zirl, 20. April 1978

DRUCKSACHE

Postgebühr bar bezahlt

Bildung eines Gesundheits-
und Sozialsprengels

An jeden Haushalt in der Gemeinde Zirl

Liebe Mitbürger !

Der Gemeinderat der Gemeinde Zirl hat in seiner letzten Sitzung beschlossen, in Zusammenarbeit mit dem Land Tirol für das Gemeindegebiet von Zirl einen sogenannten Gesundheits- und Sozialsprengel zu errichten. Diese Einrichtung soll sich mit dem Aufbau der nachstehend angeführten Problemkreise befassen und versuchen, diese ange-

fürten Hilfen für unsere Mitbürger in der nächsten Zeit zu verwirklichen. Gedacht ist dabei an folgende Einrichtungen:

- Hauskrankenpflege
- Familienhelferin
- Haushalts- bzw. Heimhilfe
- Essen auf Rädern
- Ambulantes Essen im Altersheim
- Aufnahme in das Altersheim
- Umfassende Altenbetreuung
- Nachbarschaftshilfe
- Eltern- bzw. Erziehungs- und Familienberatung
- Einstellung einer Gemeindeschwester
- Zahnmedizinische Versorgung
- Allgemeine Gesundheitsberatung u. Gesundheitserziehung

Jene Mitbürger, die bei den verschiedenen Diensten helfend einspringen wollen, sollen auch eine kleine finanzielle Entschädigung erhalten. Es wurde auch bereits mit der Ärzteschaft in Zirl Kontakt aufgenommen und unsere Ärzte haben ihre Mitarbeit und Unterstützung zugesagt.

Außerdem wurde vom Gemeinderat nachstehender Vorstand mit der Bearbeitung der Angelegenheiten dieses Gesundheits- und Sozialsprengels betraut:

- Bürgermeister Walter TUREK als Vorsitzender
- Gemeinderat Franz GSPAN als Geschäftsführer
- Vizebürgermeister Rudolf ÖFNER als Vorstandsmitglied
- Gemeinderat Georg LOTTER als Vorstandsmitglied
- Gemeinderat Prim. Dr. Anton MEDERLE als Vorstandsmitglied und ärztlicher Berater.

Um einen Überblick über Bedarf und Notwendigkeit der oben angeführten Einrichtungen zu erhalten und im Hinblick auf eine Mithilfe durch die Zirler Bevölkerung bitten wir alle Haushalte, beigeschlossenen Fragebogen ausgefüllt und wenn möglich, innerhalb einer Woche im Gemeindeamt abzugeben.

Die Gemeinde hofft, mit der Installierung einer derartigen Einrichtung den Bürgern von Zirl helfen zu können und eine Lücke in der sozialen Betreuung hilfesuchender Bürger zu schließen.

Mit freundlichen Grüßen !

Der Bürgermeister:

(Walter TUREK)

Informations- und Fragebogen

1. Halten Sie diese Aktion der Gemeinde für notwendig und ist Ihnen persönlich ein diesbezüglicher Bedarf bekannt? JA Nein *)

2. Wenn ja, welche Einrichtung halten Sie für die vordringlichste? Bitte in der gewünschten Reihenfolge mit folgenden Nummern (von 1 - 12) versehen!

Hauskrankenpflege

Familienhelferin

Haushalts- bzw. Heimhilfe

Essen auf Rädern

Ambulantes Essen im Altersheim

Aufnahme in das Altersheim

Umfassende Altenbetreuung

Nachbarschaftshilfe

Eltern- bzw. Erziehungs- und Familienberatung

Einstellung einer Gemeindeschwester

Zahnmedizinische Versorgung von Zirl

Allgemeine Gesundheitsberatung u. Gesundheitserziehung

3. Die Gemeinde sucht für diese Dienste freiwillige Mitarbeiter (gegen Entgelt bzw. auch unentgeltlich). Wir bitten Sie daher, sich bei Interesse mittels dieses Formblattes zu melden, bzw. sich persönlich mit dem Geschäftsführer, Herrn GR. Franz GSPAN, im Gemeindeamt in Verbindung zu setzen.

*) Nicht Zutreffendes streichen.

.....
Name:

Adresse:

ev. Tel.Nr.:

Beilage 2

Gemeindeamt Zirl

Zirl, 09.10.1981

Derzeitiger Stand der Arbeit des ZIRLER GESUNDHEITS- und SOZIALSPRENGELS

Mit Beschluß des Gemeinderates vom 04.04.1978 wurde der Zirler Gesundheits- und Sozialsprengel genehmigt. Die bereits vorher getätigten Vorbereitungen sowie die Arbeit der vergangenen drei Jahre brachten bis heute nachstehendes Ergebnis:

1. Haushaltspflege
2. Haushalt- und Heimhilfe
3. Essen auf Rädern
4. Pflegestation im Altersheim
5. Familienhelferin (regional geplant)
6. Erziehungsberatung
 - a) Konzentrationsstörungen
 - b) Aggressives Verhalten (z.B. Wut- und Trotzanfälle)
 - c) Schlafstörungen
 - d) Probleme der Sauberkeitserziehung (z.B. Bettnässen)
 - e) Ängstlichkeit
 - f) Störungen des Sozialverhaltens
 - g) Leistungsstörungen im schulischen Bereich (z.B. Prüfungsangst, Rechtschreibschwäche)
7. Ernährungs- und Diätberatung
 - a) Übergewichtige und zur Fettsucht neigende Personen
 - b) Zuckerkrank
 - c) Personen mit zu hohen Blutfetten
 - d) Personen mit Gicht
 - e) Personen mit Erkrankungen des Magen- und Darmtraktes (z.B. Geschwüre des Magens und des Zwölffingerdarmes, Colitis u.ä.)
 - f) älteren Personen, die mit der Verdauung Probleme haben.
8. Beratung und Therapie bei psychischen Erkrankungen
 - a) Psychischen Erkrankungen aller Art
 - b) Psychischen Erkrankungen im Alter
 - c) Psychosomatischen Störungen
 - d) Alkohol- und Suchtkrankheiten
 - e) Störungen im Sozialverhalten
 - f) Seelischen-psychologischen Problemen
9. Gesunden- und Vorsorgeuntersuchung (Vorarlberger Modell, erfaßt alle Bürger ab dem 19. Lebensjahr)

10. Mütterberatung und Ernährungsberatung bei Säuglingen

11. Neue Zahnarztpraxen

12. Umfassende Altenbetreuung

- a) von seiten der ÖVP
- b) von seiten der SPÖ
- c) Altenstube der Pfarrgemeinde

Ein Jahr VORSORGEUNTERSUCHUNGEN in ZIRL -
Beteiligung

Zirl, 9.10.1981

Seit Juni 1979 werden im Rahmen des Zirler Sozialsprengelprojektes auf breiter Basis Vorsorgeuntersuchungen bei Frauen und Männern zur Früherkennung und Frühbehandlung von Krebs-, Stoffwechsel und Kreislauferkrankungen durchgeführt. Diese Vorsorgeuntersuchungen haben sich gut angelassen. Das Interesse der Bevölkerung an der Teilnahme zur „vorbeugenden“ Untersuchung ist beachtenswert groß, ebenso muß die gute Mitarbeit der Ärzte herausgestrichen werden.

Über die Beteiligung liegen im einzelnen folgende Zahlen vor:

Alle Frauen und Männer ab dem 20. Lebensjahr haben im Laufe des *ersten* Jahres eine Einladung übermittelt bekommen, den Arzt zur prophylaktischen Untersuchung aufzusuchen. Von 2.746 eingeladenen Personen haben sich 581 auf ihren Gesundheitszustand überprüfen lassen, das entspricht etwa dem Zehnfachen der österreichischen Durchschnittsbeteiligung. Lediglich Vorarlberg, das bei den Bundesländern mit Abstand voranliegt, zeigt mit 15 bis 20 % jährlicher Beteiligung ein annähernd ähnlich gutes Ergebnis wie Zirl auf.

Wie nicht anders zu erwarten, zeigten sich die Zirler Frauen untersuchungswilliger als die Männer. Mit einer Beteiligung von 23 % gegenüber 19 % der Männer liegen sie klar in Führung. Interessante Ergebnisse zeigt die altersspezifische Beteiligung auf.

Dazu nachstehende Tabelle:

	FRAUEN	MÄNNER
bis zum 35. Lebensjahr	19,2 %	14,2 %
36. bis 45. Lebensjahr	31,3 %	25,6 %
46. bis 55. Lebensjahr	34,5 %	25,5 %
56. bis 65. Lebensjahr	23,9 %	18,3 %
über dem 65. Lebensjahr	ca. 10,3 %	ca. 13,5 %

Beachtenswert die hohe Beteiligung in den entscheidenden Altersstufen (35. bis 55. Lebensjahr) zur Früherkennung von Krebs-, Stoffwechsel- und Kreislauferkrankungen.

Zirl, 9.10.1981

Gesundenuntersuchung nach dem Vorarlberger Vorsorgeprogramm im Gesundheits- und Sozialsprengel Zirl

Mit der Errichtung des Gesundheits- und Sozialsprengels Zirl wurden versuchsweise auch die Gesundenuntersuchungen analog dem diesbezüglichen Vorsorgeprogramm in Vorarlberg für die Bevölkerung dieses Sprengelbereiches eingeführt. Der Direktor der Tiroler Gebietskrankenkasse, Reg.-Rat Obenfeldner, war damals selbst im Nachbarbundesland, um sich an Ort und Stelle über die vorsorgemedizinischen Aktionen, insbesondere die Gesundenuntersuchungen, zu informieren. Die Tiroler Gebietskrankenkasse war aufgrund eines ausgesprochen positiven Eindruckes der in Vorarlberg schon seit geraumer Zeit bestehenden Einrichtung und der dort gemachten Erfahrungen dann auch bereit, der Durchführung von Gesundenuntersuchungen mit einem erweiterten Untersuchungsprogramm zuzustimmen. Nach Ablauf eines Zeitraumes von nunmehr eineinhalb Jahren ist es für den zuständigen Krankenversicherungsträger sicher erfreulich, festzustellen, daß ungefähr ein Viertel der in Frage kommenden Gemeindebewohner die Vorsorgeuntersuchung in Anspruch genommen hat.

Die Tiroler Gebietskrankenkasse hat sich an den Kosten dieser Untersuchung neben der Bezahlung des bundesweiten Untersuchungshonorars auch noch mit einem Betrag von derzeit S 358,50, das sind die Mehrkosten für eine Untersuchung nach dem erweiterten Untersuchungsprogramm (KSK-Programm), beteiligt. Beim Genital-Mamma-Programm (spezifische Frauenuntersuchung) beträgt der zusätzliche Aufwand zu den bundesweiten Untersuchungskosten derzeit S 28,50.

Mit dieser Kostenbeteiligung, die ohne Präjudiz für eine künftige Ausweitung dieses Versuchsprogrammes auf andere Gebiete Tirols erfolgte, sowie der entsprechenden Unterstützung des Arbeitskreises für Vorsorge- und Sozialmedizin bei der Administration dieser Gesundenuntersuchungen hat die Tiroler Gebietskrankenkasse erneut bewiesen, daß sie der Gesundenuntersuchung, die in Tirol den freipraktizierenden Ärzten zur Durchführung übertragen wurde, die notwendige Bedeutung in der sozialen Krankenversicherung beimißt.

Insbesondere möchte hier der Zirlter Gesundheits- und Sozialsprengel Herrn Direktor Josef Pallhuber von der Tiroler Gebietskrankenkasse für die gesamte, klaglos funktionierende administrative Abwicklung danken.

Ergebnisse	GESUNDHEITS-	und	SOZIALSPRENGEL	ZIRL	—	Zusammenfassung
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
Pflegestation Altersheim	vom 1.5.1978 bis 31.12.1978			1 102		Verpfl.-Tage
	vom 1.1.1979 bis 31.12.1979			2 044		"
	vom 1.1.1980 bis 31.12.1980			2 605		"
	vom 1.1.1981 bis 30.09.1981			2 571		"
	Gesamt:			8 322		
Hauskrankenpflege						
		1 9 7 8		206		Stunden
		1 9 7 9		211	1/2	"
		1 9 8 0		569	"	"
	bis 30. September	1 9 8 1		244	"	"
	Gesamt:			1 230	1/2	Stunden
Heimhilfe						
		1 9 7 8		76		Stunden
		1 9 7 9		112	"	"
		1 9 8 0		246	"	"
	bis 30. September	1 9 8 1		163	"	"
	Gesamt:			597		Stunden
Essen auf Rädern						
		1 9 7 8		253		Essen
		1 9 7 9		1 926	"	"
		1 9 8 0		3 196	"	"
	bis 30. September	1 9 8 1		3 848	"	"
	Gesamt:			9 123		Essen

Erwachsenenbildung in Salzburg

Ein offener Verbund autonomer Eb-Organisationen in Partnerschaft und Wettbewerb

1. *Vielfalt von Trägern und Organisationen*

Wie in vielen demokratischen Staaten der freien Welt entwickelte sich auch in Österreich die Erwachsenenbildung „Freier Trägerschaft“: Der größte Teil der Erwachsenenbildung wurde und wird von gesellschaftlichen Gruppen wahrgenommen. Unserer demokratisch-freiheitlichen Ordnung entspricht diese Vielfalt von Trägern mit gemeinsamen, aber auch unterschiedlichen Zielsetzungen, Inhalten, Organisationsformen und Arbeitsweisen. Diese zum Teil bis in die Gemeinden hinein organisierten Institutionen der Erwachsenenbildung wie Volkshochschulen, Bildungswerke, Bildungsheime, Europahäuser und öffentliche Büchereien, Volkswirtschaftliche Gesellschaften, Wirtschaftsförderungsinstitute, Berufsförderungsinstitute und Ländliche Fortbildungsinstitute beanspruchen mit Recht Lehr- und Lernfreiheit, Freiheit in der Programmgestaltung und Wahl der Mitarbeiter sowie die sogenannte „Niederlassungsfreiheit“. Initiativen im Bereich der Erwachsenenbildung von Seiten der öffentlichen Hand können daher nur im Einvernehmen mit den freien Trägern realisiert werden.

Die entscheidende Konsequenz aus dem Bekenntnis zur Pluralität, zu einer Vielfalt gleichwertiger autonomer Einrichtungen und ihrer Wertordnungen ist der Grundsatz der Toleranz, die Offenheit für fairen Wettstreit und die Bereitschaft zur Kooperation.

2. *Eb-Einrichtungen in Salzburg: Übersicht*

- (1) Salzburger Volkshochschule
- (2) Salzburger Bildungswerk
- (3) Katholisches Bildungswerk Salzburg
- (4) Evangelisches Bildungswerk Salzburg
- (5) Bildungshaus Salzburg St. Virgil
- (6) Europahaus Salzburg
- (7) Salzburger Volkswirtschaftliche Gesellschaft
- (8) Wirtschaftsförderungsinstitut Salzburg
- (9) Berufsförderungsinstitut Salzburg
- (10) Ländliches Fortbildungsinstitut Salzburg
- (11) Öffentliche Büchereien (Förderungsstelle des Bundes für Erwachsenenbildung für Salzburg: Büchereistelle)

- (12) Arbeitsgemeinschaft Salzburger Erwachsenenbildung (Kontaktkomitee)
- (13) Arbeitsgemeinschaft Salzburger Büchereien

3. *Beschreibung der Organisationsformen*

Der Vielfalt der Erwachsenenbildungseinrichtungen entspricht auch die Verschiedenartigkeit der Organisationsformen, die zum Großteil dazu noch entwicklungsbedingt sind. Entscheidend für den gesamten Organisationsaufbau scheint die Trägerschaft im weitesten Sinn zu sein. Werden die allgemeinen Bildungswerke (Volkshochschulen) primär vom Land unterstützt, so erhalten die Volkshochschulen maßgebliche Förderung durch die Kommune. Die konfessionellen Bildungswerke werden durch die Kirchen und die berufsbildenden Einrichtungen durch die jeweiligen Kammern getragen. Das Bildungshaus in Salzburg wurde von der Diözese eingerichtet.

Die Mehrzahl der Institutionen ist vereinsmäßig konstituiert. Die Volkshochschulen, das Salzburger Bildungswerk, die Katholischen Bildungswerke und das Evangelische Bildungswerk Salzburg haben als Verein ihren Sitz in der jeweiligen Landeshauptstadt.

Berufsförderungsinstitut und Ländliches Fortbildungsinstitut sind gesamtösterreichische Vereine mit dem Sitz in Wien. Im Bundesland Salzburg befindet sich die Landesstelle (Landeskomitee) ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Weil die Vereine zum größeren Teil von öffentlichen Instanzen subventioniert werden, wurden Kuratorien als Vereinsorgane eingerichtet, die für das Aufkommen der notwendigen Mittel verantwortlich zeichnen, die widmungsgemäße Verwendung überwachen sowie die Jahresvoranschläge und -abrechnungen entgegenzunehmen. Die Entscheidung über die Arbeitsprogramme und über die Verwendung der Mittel zur Verwirklichung der Zielsetzung obliegt dem Vorstand (Exekutivkomitee), dem Beiräte oder Fachausschüsse zur Entwicklung und Vorbereitung von Bildungsprogrammen und Projekten beratend zur Seite stehen. Die Direktoren als pädagogisch-organisatorische Leiter der Einrichtung werden vom Vorstand im Einvernehmen mit dem Kuratorium bestellt. Die Gesamtkontrolle und die Wahl der Vorstandsmitglieder bzw. Fachbeiräte wird jeweils von der Haupt-(General-)versammlung wahrgenommen, die in der Regel alle zwei Jahre einberufen wird.

Aufgaben und Wirkungsbereich des WIFI sind im *Handelskammergesetz* sowie in der *Geschäftsordnung der Bundeskammer* der gewerblichen Wirtschaft bzw. in der Rahmengeschäftsordnung der Landeskammern geregelt. Demnach wurde in der Landeskammer ein Wirtschaftsförderungsinstitut eingerichtet. Es wird von einem Kuratorium verwaltet, dessen Mitglieder von der Vollversammlung der Landeskammer gewählt werden, wobei alle Fachgruppen angemessene Berücksichtigung finden. Wenn auch bei den Hauptversammlungen des Berufsförderungsinstitutes und Ländlichen Fortbildungsinstitutes in *Wien* die Tätigkeitsberichte entgegengenommen und allgemeine Richtlinien festgelegt werden, wird Intention und Ausmaß der

Arbeit der jeweiligen Landesstelle maßgeblich von den Haupt(Voll)-versammlungen der Kammer des Landes bestimmt.

Bei allen beruflichen Einrichtungen der Erwachsenenbildung wird im Rahmen des Voranschlages der Kammer für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel gesorgt. Die Rechnungslegung erfolgt im Rahmen des Rechnungsabschlusses der Kammer.

Das Bildungshaus Salzburg St. Virgil wurde als eigene Rechtspersönlichkeit errichtet. Kuratorium und Leitung nehmen ihre Aufgabe in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Ämtern wahr. Der Leitung obliegt die bildungsmäßige, administrative und finanzielle Führung des Hauses.

Die Institutionen verstehen sich auf Grund ihrer gesamten Zielsetzung als *Bildungseinrichtung*. Deshalb wurde vom Träger die Organisation in ihrem Aufbau und Ablauf so strukturiert, daß optimale Voraussetzungen für die Realisierung der Ziele bestehen. Die Organisation der pädagogischen Arbeit entstand aus den mit den Zielsetzungen verbundenen Arbeitsformen, sodaß bedeutende Unterschiede im Aufbau und Ablauf der pädagogischen Organisation bei den einzelnen Einrichtungen festzustellen sind.

- (1) Die Bildungseinrichtung versteht sich als *Bildungszentrum bzw. Bildungsheim* mit vornehmlich längerfristigen Bildungsprogrammen. Die pädagogisch-administrative Leitung von beruflichen Bildungseinrichtungen mit ihren Bildungszentren in ihren Landeshauptstädten und Subzentren in den Bezirkshauptorten wird von einer Direktion und einzelnen Fachreferaten wahrgenommen. Die Direktion ist zuständig für Planung und Realisierung des Bildungsprogrammes, die Führung des Unternehmens im ganzen und der dazu notwendigen Maßnahmen.

Bezirkseinrichtungen der Kammern wie auch mitunter zugeordnete Zweigstellen, werden zentral von der Landesdirektion geleitet. Mit der organisatorischen Arbeit wird ein Mitarbeiter in der Bezirksstelle betraut.

- (2) Im Organisationsaufbau ungleich schwieriger, doch für die Erwachsenenbildung in ländlichen Gebieten sowie für die Entwicklung von Räumen und Gemeinwesen von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind die *Bildungseinrichtungen mit Landeszentralen und zugeordneten Zweigstellen (Filialen)*. Die Landeszentralen (Direktionen) der Volkshochschulen fördern die Bildungsarbeit in den Zweigstellen und deren Nebenstellen durch Vermittlung der Lehrer, durch Werbe- und Finanzierungshilfe. Die Zweigstellenleiter zeichnen für das Programm verantwortlich. Die Zentralen der Bildungswerke entwickeln in Zusammenarbeit mit Beiräten, fachlichen Gremien, mit Landesarbeitskreisen und Projektgruppen erforderliche Texte, Arbeitsmittel und Anschauungsbehalte für die örtliche Bildungsarbeit. Der Bildungswerkleiter in der Gemeinde erstellt autonom mit der Planungsgruppe und den Schlüsselpersonen nach gemeinsamer Situationsanalyse ein Bildungsangebot, das ebenfalls von der Landeszentrale mitfinanziert wird.

4. Geographische Streuung der Standorte

Die beruflichen Einrichtungen der Erwachsenenbildung wenden sich in ihrem Angebot primär an die Erwachsenen im städtischen Raum bzw. Umland und in Bezirkshauptorten. Eine Sonderstellung nehmen die Bildungsheime und das Ländliche Fortbildungsinstitut (Heffterhof) ein:

Sie richten ihr Bildungsangebot an die gesamte Region, bei bestimmten Angeboten sogar über die Landesgrenze hinaus (Bildungshaus Salzburg St. Virgil). Volkshochschulen arbeiten zum Großteil bis in die Hauptschulorte. Die Bildungswerke und Volksbüchereien sind fast durchwegs bis in die *entfernteste Kleingemeinde* hin organisiert. Der Standort der Einrichtungen wird bei regional-organisatorischen und regional-strukturellen Überlegungen zu einer zentralen Frage. Die Effizienz inhaltlicher und methodischer Entscheidung hängt auch eng mit *dem geographischen Standort zusammen*. Der Sitz der Einrichtungen mit den Entscheidungsgremien und der zentralen Verwaltung befindet sich in den Landeshauptstädten.

Den Zielsetzungen und Aufgaben entsprechend wurden auch im ländlichen Raum Standorte als *Subzentren verschiedener Größe* errichtet. Bei den berufsbildenden Einrichtungen der Erwachsenenbildung spielt dabei der *Bezirkshauptort* eine wichtige Rolle: In Verbindung mit den Bezirkseinrichtungen der Kammern arbeiten im Bezirkshauptort und für den Bezirk - mitunter disloziert in einzelnen Gemeinden als Ortsstelle - sogenannte Bezirksstellen, deren pädagogische Planung und Organisation des Landesentrums wahrnimmt. Die allgemeinbildenden Einrichtungen der Erwachsenenbildung - mit Ausnahme der Bildungsheime - sehen die *Gemeinde* bzw. Pfarre als *Zentrum ihrer Bildungsarbeit*. Die Standorte dieser Einrichtungen werden als *Zweigstellen* bezeichnet, besitzen aber Programmautonomie, d.h. Inhalte und Methoden orientieren sich an den örtlichen Gegebenheiten und Notwendigkeiten unter Beachtung der Grundsatzziele und Aufgabenstellung der Landesorganisation. Der gemeinwesenorientierten Strategie entsprechend verteilen sich die Standorte der Bildungswerke bis in die entferntesten Gebiete des ländlichen Raumes.

Die Aktivität derartiger Zweigstellen hängt eng mit dem Bildungsbewußtsein der Schlüsselpersonen, mit der Gewinnung von Mitarbeitern, den Räumlichkeiten der Kooperationsbereitschaft und den finanziellen Mitteln zusammen.

Die derzeitige Situation läßt schließen, daß folgende Standorte einrichtungsspezifisch sind: *Berufliche Einrichtungen* - Bezirkssorte, *Volkshochschulen* - Hauptschulorte, *Bildungswerke* - Kleingemeinden, Gemeinden mittlerer Größe und überschaubare Gemeindeteile.

Zentral situierte Einrichtungen besitzen einen hohen Standard in der räumlichen, technischen und personalen Ausstattung. Mit steigender geographischer Entfernung des Teilnehmers wird von ihm jedoch eine mitunter unzumutbare physische und psychische Belastung abverlangt. Ein *ausgebautes Zweigstellennetz* bis in die kleinsten Gemeinden kommt wiederum dem Adressaten weitgehend entgegen, läßt jedoch nur eine Ausstattung mit den notwendigsten Mitteln zu, wie auch demge-

genüber die Lehrer an diesen Einrichtungen beträchtliche Entfernungen zu überwinden haben.

Ergebnisse

- a) Die Pluralität der Einrichtungen und ihre Autonomie garantieren ein vielfältiges Bildungsangebot.
- b) Die Durchführung der Bildungsprogramme wird durch erhebliche Eigenleistungen ermöglicht (Personal-(Sach)aufwand).
- c) Die Fortbildung der Mitarbeiter erfolgt allgemein auf Bundesebene. Einrichtungsspezifische Fortbildungsveranstaltungen werden auf Landesebene abgehalten.
- d) Die Landesorganisationen sind auf Grund ihrer Größe noch überschaubar, flexibel und aktuell im Angebot.
- e) Durch mangelnde Kooperation entsteht mitunter unnötige Konkurrenz. Neben inhaltlichen Verdoppelungen im Bildungsangebot sind auch Lücken feststellbar. Bestimmte Bevölkerungsgruppen sind bei den Bildungsveranstaltungen nicht vertreten.
- f) Das Land Salzburg stellt erhebliche Mittel zur Verfügung (1981: 8,2 Millionen). Die Förderung durch den Staat ist unzureichend (seit 1973 stagnierend). Im Rahmen der „Entwicklungsplanung für ein kooperatives System der Erwachsenenbildung in Österreich“ wird eine Erhöhung der Mittel in Aussicht gestellt (Projektförderung).

III. ERFAHRUNGSBERICHTE

Bereich BURGENLAND

(Amt der Landesregierung)

Arbeitsgemeinschaft Gesamtkonzept Neusiedlersee (AGN)

I. *Struktur:*

Die Arbeitsgemeinschaft Gesamtkonzept Neusiedlersee hat die Rechtsform eines Vereines. Ziel desselben ist es, alle an der wissenschaftlichen Erforschung des Neusiedlersees Beteiligten und an dessen Erhaltung Interessierten zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammenzuschließen und selbständig und im Zusammenwirken mit behördlichen, wissenschaftlichen und privaten Einrichtungen des In- und Auslandes

- a) die wissenschaftliche Erkenntnis über den Raum Neusiedlersee zu fördern und für ein Gesamtkonzept nutzbar zu machen;
- b) mittel- bis langfristig die bestmöglichen Nutzungen des Raumes Neusiedlersee zu erforschen, aufeinander abzustimmen und zu organisieren und schließlich
- c) ein Gesamtkonzept zu entwickeln und in Anpassung an die neuesten Erkenntnisse der Forschung fortzuschreiben.

Das erarbeitete Gesamtkonzept soll sodann den öffentlichen Dienststellen des Bundes, Landes und der Gemeinden als Entwicklungsgrundlage bei ihren behördlichen Vollzugsaufgaben, insbesondere im Bereich der Landesplanung, des Natur- und Umweltschutzes sowie der Fremdenverkehrspolitik, dienen.

Maßgebliche Vereinsorgane sind:

1. *Das Kuratorium:*

Es hat die Aufgabe, die Arbeit sämtlicher Vereinsorgane zu überwachen und auf ihre Übereinstimmung mit den obigen Zielsetzungen des Vereines zu überprüfen; es besteht aus

- 1.1. dem Naturschutzreferenten der Landesregierung
- 1.2. dem für wissenschaftliche Forschung zuständigen Mitglied der Landesregierung
- 1.3. einem Vertreter des BMfWF
- 1.4. einem Vertreter des BMfGU
- 1.5. einem Vertreter des BMfLF

2. Der Vorstand:

Ihm obliegt die laufende Geschäftsführung des Vereines; er besteht aus je einem Bediensteten des Amtes der Bgld. Landesregierung der Abteilungen

- 2.1. Raumplanung
- 2.2. Wasserbau-Gewässeraufsicht
- 2.3. Landesmuseum-Grundlagenforschung

II. Aufgabenstellung:

Der Raum Neusiedlersee und sein Umland stehen seit Jahrzehnten im Schnittpunkt vielfältiger Interessen. In keinem anderen Gebiet des Burgenlandes gibt es einen permanenteren Konflikt zwischen Naturschutz einerseits und Interessen der Landwirtschaft, des Siedlungsbaues, des Fremdenverkehrs, des Wasser- und Straßenbaues, der Jagd, der Fischerei u.a.m.

Das ökologische Gleichgewicht dieses Gebietes scheint nach Ansicht vieler Fachleute gefährdet. Die bisherigen gesetzlichen Initiativen und die darauf basierende behördliche Verwaltung haben bisher eine planvolle und ausgewogene Abstimmung zwischen den Interessen des Umweltschutzes und den diversen anderen Interessen, insbesondere jenen im Bereich der Landwirtschaft, des Fremdenverkehrs und des Siedlungsbaues nicht zustande gebracht. Was fehlt ist ein umfassendes, nach wissenschaftlichen Kriterien erstelltes, Konzept über die Nutzung dieses Raumes unter Bedachtnahme auf seine spezifische Ökologie. Zum einen fehlen über weite Bereiche wissenschaftliche Daten, zum anderen mangelt es an einer zentralen Stelle, welche eine koordinierte Vorgangsweise für ein Gesamtforschungskonzept garantiert.

Durch die Gründung des Vereines wird bezweckt:

1. Eine verbesserte Koordinierung: in der öffentlichen Verwaltung sind die Zuständigkeiten im Bereich der Wissenschaft und Forschung und des Umweltschutzes weit aufgefächert einerseits zwischen Bundes- und Landesstellen, andererseits auch innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaften. Reibungsverluste ergeben sich nicht nur durch diese Aufsplitterung, sondern insbesondere auch durch unterschiedliche Auffassungen der politischen Entscheidungsträger. Wissenschaftliche Grundlagenforschung und das darauf aufbauende Planungskonzept in einem sensiblen Raum soll damit vom politischen Tagesstreit herausgehalten werden.
2. Eine verbesserte Planungsmöglichkeit: alle mit finanziellen Aufwendungen verbundenen Initiativen der öffentlichen Stellen sind in der Regel abhängig von einem Jahresbudget. Längerfristige Planungen sind daher nur bedingt möglich. Die Festlegung des Forschungsprogrammes, die Vergabe und administrative Betreuung von Forschungsprojekten und darauf aufbauend die Erteilung eines Nutzungskonzeptes erfordert langfristige Überlegungen.

3. Einbindung amtsfremder Stellen in die Verantwortung: die behördlichen Institutionen, insbesondere die Landesregierung standen in der Vergangenheit laufend unter härtester Kritik von Vertretern der Wissenschaft, des Umweltschutzes, diverser Medien etc. Nunmehr besteht die Möglichkeit der Einbindung auch dieser Stellen in die Verantwortung.
4. Verbesserte Möglichkeiten durch Eigeninitiativen der leitenden Organe, größere Bewegungsfreiheit in der laufenden Geschäftsführung, da die strengen Formalerfordernisse der behördlichen Verwaltung wegfallen.

III. *Finanzierung:*

Die zur Durchführung der Tätigkeit der AGN erforderlichen Mittel werden aufgebracht durch:

- a) Mitgliedsbeiträge und Beitrittsgebühren,
- b) Subventionen der Gebietskörperschaften,
- c) Erträge aus Veranstaltungen und dem Vertrieb von Publikationen,
- d) behördlich genehmigte öffentliche Sammlungen, Lotterien und Gewinnspiele,
- e) Spenden und
- f) Einnahmen aus sonstigen Aktivitäten und Aktionen.

Die neue Organisation erlaubt nicht nur eine konzentrierte Einsetzung der schon bisher zur Verfügung gestandenen öffentlichen Mittel, sie läßt auch eine bedeutende Erhöhung derselben durch private Initiativen aus anderen Quellen erwarten.

IV. *Verhältnis zu staatlichen Organisationen:*

Durch eine weitgehende Personalunion der maßgebenden Vereinsorgane mit öffentlichen Funktionsträgern wird die Wahrung öffentlicher Interessen bei der Aufgabenerfüllung gewährleistet. Damit scheint auch die seinerzeitige Umsetzung der Arbeitsergebnisse gesichert.

Bisherige Erfahrungen:

Die Einrichtung der AGN erfolgte mit 1.1.1981. Konkrete Aussagen über Erfolg oder Mißerfolg dieses Experimentes können noch nicht gemacht werden. Die statutengemäße Tätigkeit des Vereines wurde aufgenommen und das geplante Jahresprogramm 1981 wird mit großer Sicherheit abgewickelt werden können.

Bereich NIEDERÖSTERREICH

(DDr. KARL LENGHEIMER)

Dezentralisation und Selbstorganisation anhand einiger Maßnahmen und Pläne in Niederösterreich

Der Weg zu einer dezentralen Verwaltung wird immer mehr zu einem wesentlichen Anliegen vieler Bestrebungen zur Verwaltungsreform. Auch in grundsätzlichen Äußerungen der niederösterreichischen Landespolitik nimmt diese Tendenz einen besonderen Stellenwert ein. Als wesentliche Momente, die auf diesen Weg führen, seien insbesondere die Bürgernähe der Verwaltung, ihre Sachgerechtigkeit sowie die Verwaltungsökonomie genannt. Die Bedeutung dezentraler Verwaltungsstellen als Service für den betroffenen Bürger bedarf in einer Verwaltungseinheit von der Größe des Bundeslandes Niederösterreich mit exponierten Gebieten an der Grenze zu den osteuropäischen Ländern und dementsprechend unterdurchschnittlich ausgestatteten Verkehrsverbindungen keines Beweises. Die unterschiedlichen Bedingungen, die zwischen einem Bewohner des nördlichen Waldviertels und dem des Wiener Umlandes beim Kontakt mit den Zentralstellen der Landesverwaltung bestehen, schaffen eine wenngleich nicht verfassungsrechtlich, so doch praktisch relevante Ungleichheit, die es durch Maßnahmen der Verwaltungsorganisation auszugleichen gilt.

Daß die Sachgerechtigkeit einer Verwaltungsentscheidung ursächlich in vielen Fällen vom Ausmaß der Dezentralisierung abhängt, ist jedenfalls dort evident, wo entweder kraft gesetzlicher Regelung oder zumindest Verwaltungsbrauches ein Ortsaugenschein, eine mündliche Verhandlung mit den Beteiligten oder sonst die Berücksichtigung lokaler Verhältnisse erforderlich ist.

Eine wesentliche Rolle muß bei allen Fragen der Verwaltungsorganisation nicht zuletzt die Frage der Verwaltungsökonomie spielen. Es ist von vorneherein nicht möglich, eine dezentralisierte Verwaltung bzw. eine straffe Zentralverwaltung als eher aufwendig oder eher sparsam zu bezeichnen. Wo etwa auf der einen Seite durch zentral organisierte, einheitliche Entscheidungen Arbeitsabläufe eingespart werden können, verursachen auf der anderen Seite nötige Rückfragen, unzulänglich erledigte Rechtshilfeersuchen, Dienstreisen, Kommunikationsmängel mit den Parteien einen erhöhten Verwaltungsaufwand. Die Frage der Verwaltungsökonomie zentraler oder dezentraler Verwaltungsformen kann wohl nur im Zusammenwirken mit anderen Kriterien wie insbesondere der Bürgerfreundlichkeit und der Sachgerechtigkeit einer Verwaltung gesehen werden.

In der niederösterreichischen Landesverwaltung sind bereits eine Reihe von Ansätzen einer zweckentsprechenden Verwaltungsdezentralisation gegeben. Hier sei beispielsweise auf die vier Gebietsbauämter in den einzelnen Landesteilen verwiesen. Die bei diesen Gebietsbauämtern eingesetzten Beamten fungieren als Amtssachverständige z.B. für

Gewerbetechnik, Wassertechnik, Naturschutz, Ortsbildpflege und anderes mehr bei den entsprechenden Verhandlungen. Derzeit findet bei den niederösterreichischen Bezirksverwaltungsbehörden einmal monatlich ein Sprechtag für technische Belange statt, der von diesen Beamten abgehalten wird. Eine weitere Dezentralisationsform stellen die acht Straßenbauabteilungen dar, denen die Bauaufsicht bei Bundes-, Landeshaupt- und Landesstraßen obliegt sowie die acht Außenstellen des landwirtschaftlichen Wege- und Anlagenbaues. In diesem Zusammenhang hat es sich als wünschenswert erwiesen, auch andere Amtssachverständige, etwa für Verkehrstechnik, für Maschinenbau oder Landwirtschaft in diesen Verwaltungsstellen einzusetzen.

Die genannten Maßnahmen stellen freilich nur den Anfang entsprechender Überlegungen zur Dezentralisierung der Verwaltung dar. Weitere Überlegungen werden derzeit in entsprechenden Arbeitsausschüssen erörtert. Im hoheitlichen Gesetzesvollzug sind dabei gesetzliche bzw. verfassungsrechtliche Schranken zu beachten. Zwar ist den Ländern durch die Bundesverfassungsgesetznovelle 1974 hinsichtlich der Organisation der Verwaltung in den Ländern eine Gestaltungsfreiheit eingeräumt, tiefgreifende Reorganisationsmaßnahmen in Richtung einer dezentralisierten Verwaltung sind ohne entsprechende Eingriffe des Gesetzgebers, wie auch des Verfassungsgesetzgebers kaum denkbar. Es schiene mir persönlich daher verfehlt zu sein, aus Gesetzesrücksichten als richtig anerkannte Dezentralisierungsmaßnahmen zu unterlassen. In diesem Zusammenhang wäre es sinnvoll, bei den Erläuterungen zu Gesetzesvorschlägen nicht nur die Frage der Verwaltungskosten, die durch das geplante Gesetz entstehen, zu erörtern, sondern auch die Überlegungen darzulegen, die bei der Kompetenzzuteilung einer Verwaltungsmaterie (z.B. Landesebene, Bezirksebene, Gemeindeebene) ausschlaggebend waren.

Ein weiterer wichtiger Bereich, der bei Dezentralisierungsbestrebungen in der Verwaltung nicht vernachlässigt werden darf, ist der der mehr und mehr ausufernden sogenannten Privatwirtschaftsverwaltung. Gerade hier, wo es an eindeutigen gesetzlichen Determinanten mangelt und die Entscheidungskriterien den Bürger oft nur sehr schwer oder überhaupt nicht zugänglich sind, müßte die Beratung und Betreuung des Bürgers auf möglichst „bürgerlicher“ Ebene einsetzen.

Schließlich muß auch der Kontakt mit dem höchsten Repräsentanten einer Verwaltung für den Bürger entgegenkommend gestaltet sein. Einen Weg in dieser Richtung zeigen beispielsweise die in Niederösterreich eingeführten amtlichen Sprechtag des Landeshauptmannes in den einzelnen Bezirkshauptmannschaften auf.

Dezentralisierung sollte nicht nur in die Verwaltung selbst, sondern bereits bei der Schaffung von Verwaltungsnormen Platz greifen. Beim derzeit allgemein üblichen Begutachtungsverfahren von Gesetzentwürfen werden alle möglichen Interessensvertretungen privater und öffentlicher Art, die von dem Entwurf betroffen sein könnten, eingeladen. Inwieweit diese Interessensvertretungen die von ihnen repräsentierten Gesetzesadressaten in ein solches Begutachtungsverfahren einbeziehen, bleibt dabei meist offen. Die Problematik liegt auf der Hand. Wenn das gesetzliche Begutachtungsverfahren

ren zentralisiert bleibt, werden in erster Linie Personen mit dem zu begutachtenden Entwurf konfrontiert, die auf Grund ihrer Ausbildung und laufenden Tätigkeit - meist sind es selbst hervorragend qualifizierte Juristen, die selbst bereits Gesetzesvorschläge ausgearbeitet haben - mit dem jeweiligen Schöpfer des Gesetzentwurfes auf einer gleichen Kommunikationsebene stehen. Für den von dem zu entwerfenden Gesetz betroffenen Bürger ist dann das, was amtlichen Gesetzbegutachtenden plausibel und verständlich erscheinen mag, oft unklar, widersprüchlich oder unpraktisch. In Niederösterreich hat man sich daher entschlossen, in Hinkunft bei der Begutachtung von Gesetzen, die für eine breite Allgemeinheit von Bedeutung sind, alle Landesbürger in das Begutachtungsverfahren einzubeziehen. Man erwartet sich dadurch nicht nur neue Impulse für eine verständlichere und einfachere Gesetzessprache, sondern auch für eine praxisnähere Vollziehung.

Die Selbstorganisation der Menschen im Bereich der öffentlichen Verwaltung kann gewiß nicht durch öffentliche Maßnahmen erzwungen oder gesteuert werden. In dieser Hinsicht unterscheidet sich der Begriff „Selbstorganisation“ als freiwilliger Zusammenschluß von Bürgern zur Besorgung öffentlicher Aufgaben in Konkurrenz zu oder außerhalb öffentlicher Einrichtungen auch wesentlich von dem verfassungsrechtlichen Begriff der Selbstverwaltung. Die Aufgabe staatlicher Einrichtungen scheint mir in diesem Zusammenhang zu sein, Selbstorganisation nicht nur nicht zu verhindern, sondern zu ermöglichen bzw. „wertfrei“ (d.h. ohne sich mit deren Wertvorstellungen identifizieren zu müssen) zu fördern. Dazu zwei Beispiele:

Die niederösterreichische Landesverfassung aus dem Jahre 1979 schuf die in dieser Hinsicht neue Vollziehungsinitiative der Landesbürger und der Gemeinden. Dieses Institut ermöglicht es Landesbürgern oder Gemeinden, die Beratung und Beschlußfassung der Landesregierung in einer bestimmten landesweiten oder auch nur regionalen Angelegenheit zu erzwingen. Art. 46 Abs. 2 der NÖ Landesverfassung 1979 sieht vor, daß eine solche Initiative von der Landesregierung der Beratung und Beschlußfassung unterzogen werden muß, wenn sie von der Mehrheit der örtlich und sachlich betroffenen Gemeinden oder von der Mehrheit der zum Landtag wahlberechtigten Landesbürger, die in diesen Gemeinden ihren ordentlichen Wohnsitz haben, ausgeht. Ein gleiches Initiativrecht existiert nunmehr nach dem Gemeindeorganisationsgesetz auch im Bereich der Gemeinden. Mit solchen Institutionen schafft der Gesetzgeber einen Anreiz zur Selbstorganisation in dem er den sich organisierenden Bürgern eine Reaktion auf ihre Tätigkeit im staatlichen Bereich, hier die Beratung und Beschlußfassung über ihre Initiative, bindend zusagt.

Ein anderer Ansatzpunkt findet sich in einer Resolution des niederösterreichischen Landtages, in der die Landesregierung aufgefordert wird, Freizeiteinrichtungen für Jugendliche zu fördern. Es ist dabei daran gedacht, Gruppen von Jugendlichen, die Jungendtreffs durch eigene Initiative und mit eigener Arbeit errichten wollen, seitens des Landes Hilfestellungen zu gewähren. Diese Hilfestellung kann etwa darin bestehen, den Jugendlichen, die ein nicht mehr benütztes Gebäude oder eine entsprechende

Wohnung für einen Jugendklub umbauen und einrichten wollen, bautechnische Amtssachverständige als Berater für den Umbau beizugeben, Einrichtungsgegenstände aus dem amtlichen Fundus zu leihen u.ä.m. Durch solche Förderungsmaßnahmen könnte die Eigeninitiative in Bereichen, die von der öffentlichen Hand aus finanziellen Gründen nicht mehr abgedeckt werden können bzw. im Interesse der Reduzierung des staatlichen Einflusses auch nicht abgedeckt werden sollen, gefördert werden. Für solche Maßnahmen bietet sich neben der Förderung von Jugendinitiativen noch ein sehr weites Feld im Bereich der Sozial- und Behindertenhilfe an, wo die staatliche Vorsorge keineswegs nur aus finanziellen Gründen, sondern vielmehr der Natur der Sache nach die Eigeninitiative der Mitbürger nicht zu ersetzen vermag.

Bereich OBERÖSTERREICH

(Bezirkshauptmann Dr. JOSEF DEMMELBAUER)

Die Sozialhilfeverbände

A) Vorbemerkung

1. In der Fortentwicklung des öffentlichen Fürsorgerechts haben die Landesgesetzgeber sogenannte Sozialhilfegesetze erlassen.¹⁾ Dadurch wurden die 1945 in die österreichische Rechtsordnung übergeleiteten deutschen Fürsorgevorschriften ersetzt; Träger der öffentlichen Fürsorge nach diesem „alten“ Recht waren überwiegend Bezirksfürsorgeverbände. Die Bundesländer haben hinsichtlich der Bestimmung der Träger der Sozialhilfe einen unterschiedlichen Weg eingeschlagen. Die einen haben sich für das Land als alleinigen Träger der Sozialhilfe entschieden. Die Länder Kärnten, Oberösterreich und Steiermark haben als Träger der Sozialhilfe neben dem Land und den Städten mit eigenem Statut Sozialhilfeverbände eingerichtet, wobei allerdings Kärnten eine mittlere Linie zwischen diesen beiden Wegen einschlägt.
2. Allen Bundesländerregelungen ist gemeinsam, daß in der Regel die Bezirksverwaltungsbehörde in erster Instanz die *behördlichen* Aufgaben der Sozialhilfe besorgt. Die Erfüllung der *nichtbehördlichen* Aufgaben der Sozialhilfe, also die Privatwirtschaftsverwaltung, erfolgt in Kärnten - hier nur in beschränktem Umfang -, Oberösterreich und der Steiermark ua. durch die Sozialhilfeverbände.

B) Organisation

1. Der Sozialhilfeverband als Gemeindeverband

Nach § 23 Abs 2 des Oö. Sozialhilfegesetzes (= Oö SHG) bleiben die seinerzeit eingerichteten Bezirksfürsorgeverbände, die seit dem Wirksamwerden der Gemeindeverfassungsnovelle 1962 Gemeindeverbände iS des Art 116 Abs 4 B-VG sind, weiterhin bestehen und erhalten die Bezeichnung Sozialhilfeverband. Im selben Sinne § 19 Abs 2 des Steiermärkischen Sozialhilfegesetzes (= Stmk SHG), der die Sozialhilfeverbände ausdrücklich als „Gemeindeverbände gemäß Art 116 Abs 4 B-VG“ bezeichnet. Die nach diesem Gesetz den Sozialhilfeverbänden als Sozialhilfeträger zukommenden Aufgaben sind Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde.

1) Burgenland: LGBl.Nr. 7/1975, Kärnten: LGBl.Nr. 40/1975, idF LGBl.Nr. 20/1976, LGBl.Nr. 23/1978 sowie LGBl.Nr. 62/1980; Niederösterreich: LGBl. 9200-3; Oberösterreich: LGBl.Nr. 66/1973; Salzburg: LGBl.Nr. 105/1973; Vorarlberg: LGBl.Nr. 26/1971.

2. Die Organe des Sozialhilfverbandes²⁾ sind:

In Oberösterreich und Steiermark:	In Kärnten:
a) die Verbandsversammlung;	der Verbandsrat;
b) der Verbandsausschuß;	der Vorstand;
c) der Obmann des Verbandsaus- schusses, d.i. ex lege (§ 26 Abs 2 Oö SHG bzw § 22 Abs 2 Stmk SHG) der Bezirkshauptmann.	der vom Vorstand aus seiner Mitte ge- wählte Vorsitzende (§ 55 Abs 1 Krnt SHG); der Vorstand hat zur Ge- schäftsführung den Bezirkshaupt- mann zu bestellen (§ 56 Abs 1 Krnt SHG).

Aus Kostenersparnisgründen ist die Geschäftsstelle des Sozialhilfverbandes die Bezirkshauptmannschaft.

Die Verbandsversammlung besteht aus dem Bezirkshauptmann und Vertretern der verbandsangehörigen Gemeinden, die vom jeweiligen Gemeinderat aus seiner Mitte gewählt werden. Die Verbandsversammlung wählt je nach Größe des Gemeindeverbandes fünf (OÖ) bzw. sieben (Stmk), sieben (OÖ) bzw. neun (Stmk) oder neun (OÖ) bzw. elf (Stmk) Mitglieder in den Verbandsausschuß, dem ex lege der Bezirkshauptmann angehört. In OÖ kommt dem Bezirkshauptmann weder in der Verbandsversammlung noch im Verbandsausschuß ein Stimmrecht zu, in der Stmk hat er Stimmrecht im Verbandsausschuß, nicht jedoch in der Verbandsversammlung.

In Kärnten besteht der Verbandsrat aus den Bürgermeistern der verbandsangehörigen Gemeinden, die den aus sieben Mitgliedern bestehenden Vorstand wählen, der seinerseits aus seiner Mitte den Vorsitzenden wählt und den Bezirkshauptmann zum Geschäftsführer zu bestellen hat.

Zwischen den im wesentlichen übereinstimmenden Organisationsbestimmungen des OÖ und des Stmk SHG besteht aber ein Unterschied:

Während nach § 27 Abs 2 OÖ SHG dem Verbandsausschuß nicht nur „die Beschlußfassung in allen das Personal des Verbandes betreffenden Angelegenheiten“ (Z. 3), sondern auch - wie in Kärnten dem Vorstand - die subsidiäre Generalkompetenz zukommt, fehlt in der Aufzählung der Kompetenzen des Verbandsausschusses in § 23 Abs 2 Stmk SHG jeglicher Bezug auf die Personalhoheit; im Gegensatz zum OÖ SHG obliegt - gemäß § 23 Abs 2 Stmk SHG - dem Obmann, also dem Bezirkshauptmann, die Besorgung *aller* dem Sozialhilfverband zukommenden Aufgaben, soweit hiefür nicht die Verbandsversammlung oder der Verbandsausschuß zuständig ist. Der oö. Landesgesetzgeber hat sohin ein höheres Maß an Demokratisierung an die Organisation seiner Sozialhilfverbände angelegt.

2) Kritisch zur Organisation: PONHOLD, Zur Organisation der Sozialhilfverbände als Gemeindeverbände, ÖGZ 1977, 542, sowie HUNDEGGER unter demselben Titel in ÖGZ 1978, 214.

17

Im wesentlichen liegen aber alle wichtigen Kompetenzen bei den demokratisch gewählten Organen, während der Bezirkshauptmann (in Oberösterreich und in der Steiermark nach Maßgabe der vorstehenden Differenzierung) bzw. der - gleichfalls gewählte - Vorsitzende (und mit ihm der Bezirkshauptmann als Geschäftsführer) in Kärnten lediglich auf Geschäftsführungsbefugnisse beschränkt sind.

C) Aufgaben

Die Sozialhilfeverbände haben die Aufgabe, die durch Bescheide der Bezirkshauptmannschaft gewährte Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes zu leisten, vorzusorgen, daß soziale Dienste eingerichtet werden, daß Hilfe auch in Anstalten oder Heimen der Sozialhilfe gewährt werden kann, sowie Altenheime, Pflegestationen und Pflegeheime zu errichten und zu betreiben. Auf die Einrichtung sozialer Dienste und die Errichtung von Heimen besteht (wohl im Hinblick auf die hohen Kosten hierfür) kein Rechtsanspruch. Neben den Bezirksalten- und/oder Pflegeheimen (-stationen) kommt den „sozialen Diensten“ wachsende Bedeutung zu. Dazu zählen beispielsweise Hauskrankenpflege, Familienhilfe, „Essen auf Rädern“, Beförderungs- und Besuchsdienste udgl. Detailliert die Aufzählung „Besondere Hilfen für betagte Menschen“ im § 18 Stmk SHG. In Kärnten sind hingegen die Sozialhilfeverbände lediglich Träger der Vorsorge für die Errichtung und den Betrieb von Wohnheimen für alte Menschen (§ 49 Abs 3 Krnt SHG idF LGBl Nr 62/1980). Bis zu der eben zitierten 3. Sozialhilfegesetz-Novelle war den Sozialhilfeverbänden auch die Vorsorge für die Hauskrankenpflege und die Hilfe zur Weiterführung des Haushaltes oblegen. Diese gehören nun in den Aufgabenbereich des Landes, das auch die Kosten für die sonstigen Sozialhilfeauslagen trägt, wobei die Gemeinden zu weitgehender Kostenerstattung verpflichtet sind.

D) Finanzierung

1. Kostentragung

Die betreffenden Bestimmungen in OÖ und Stmk decken sich im wesentlichen. Demnach gilt hinsichtlich der nicht gedeckten Kosten:

- a) Kosten für Maßnahmen zur Sicherung des Lebensbedarfes tragen die Sozialhilfeverbände (und die Städte mit eigenem Statut);
- b) die Kosten der Unterbringung von Hilfeempfängern in Anstalten oder Heimen für Geisteskranke und Geistesschwache ... Süchtige oder Trinker hingegen trägt das Land; die Sozialhilfeverbände (und die Städte mit eigenem Statut) haben hiezu aber einen Beitrag von 50 % zu leisten;
- c) die Kosten der sozialen Dienste, die Aufgabe der Sozialhilfeverbände sind, tragen diese; hier handelt es sich allerdings um Kannleistungen.

Dazu kommt noch die 50 %-ige Kostenbeteiligung der Sozialhilfeverbände an den Leistungen des Landes in der Behindertenhilfe und Kosten für Maßnahmen der Jugendfürsorge.

Dagegen trägt in Kärnten der Sozialhilfeverband nur die Kosten für die Errichtung und den Betrieb von Wohnheimen für alte Menschen, während das Land so wie in den Bundesländern, die keine Sozialhilfeverbände eingerichtet haben, die Hauptlast der Sozialhilfesaufgaben trägt.

2. Mittelaufbringung

Auch hier gibt es keine wesentlichen Unterschiede zwischen OÖ und der Stmk. In OÖ haben die verbandsangehörigen Gemeinden dem Sozialhilfeverband nach Maßgabe des Bezirksumlagegesetzes, LGBl Nr. 26/1960, die jährlich von der Verbandsversammlung festzusetzende Bezirksumlage zu entrichten, während in der Steiermark der Finanzbedarf der Sozialhilfeverbände durch die auf der Grundlage des § 28 Stmk SHG festzusetzende Sozialhilfeumlage gedeckt wird.

In Kärnten müssen die verbandsangehörigen Gemeinden nach ihrer Einwohnerzahl den Finanzbedarf des Sozialhilfeverbandes tragen, dem Land aber müssen sie den von ihm getragenen Kostenaufwand in annähernd derselben Art und Höhe ersetzen wie in den Ländern, in denen es keine Sozialhilfeverbände gibt.

E) *Verhältnis zur staatlichen Organisation*

Nach allen Sozialhilfegesetzen ist der behördliche Bereich der Sozialhilfe staatlichen Behörden, fast durchwegs der Bezirksverwaltungsbehörde, übertragen. Die Bezirkshauptmannschaften entscheiden somit über die Gewährung von Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes, auf die dem Hilfesuchenden nach der Berufung an die Landesregierung ein letztlich beim Verwaltungsgerichtshof bzw. Verfassungsgerichtshof durchsetzbarer Rechtsanspruch eingeräumt ist. Zur Gewährung von Hilfe für Behinderte ist regelmäßig die Landesregierung zuständig; ebenso für die Unterbringung hilfs- und anstaltspflegebedürftiger Geisteskranker, Geistesschwacher udgl. in Anstalten und Heimen (vgl § 46 Abs 2 Stmk SHG oder § 48 Abs 1 Krnt SHG), während in Oberösterreich auch im letztgenannten Fall die Bezirkshauptmannschaften kompetent sind.

Ihnen kommt in der Regel die Entscheidung zu über

- den Ersatzanspruch gegen Ersatzpflichtige (§ 55 Abs 2 OÖ SHG);
- Ersatzanspruch Dritter, insbes. einer Krankenanstalt oder zB des Roten Kreuzes (§ 56 Abs 5 OÖ SHG);
- die Pflicht zur Rückerstattung zu Unrecht empfangener Hilfe (§ 59 Abs 2 OÖ SHG).

Bei Heimen der Sozialhilfeverbände bestehen Anzeigepflichten an die Landesregierung, die Aufsichtsrechte besitzt. Über Streitigkeiten zwischen Sozialhilfeträgern oder Streitigkeiten aus dem Verbandsverhältnis entscheidet die Landesregierung. Schließlich ist die Landesregierung Aufsichtsbehörde über die Sozialhilfeverbände (Art 119 a Abs 10 B-VG).

F) *Praktische Erfahrungen*

Diese können nur für Oberösterreich mitgeteilt werden. Hier wurden in den letzten Jahren von den Sozialhilfeverbänden mehrere Bezirksalten- und Pflegeheime bzw. -stationen mit finanzieller Unterstützung des Landes errichtet und erfreuen sich eines regen Zuspruches. Bemerkenswert ist die von den einzelnen Sozialhilfeverbänden hiebei entwickelte Initiative, die auch die Einrichtung der Hauskrankenpflege in Zusammenarbeit mit dem Roten Kreuz und der Familienhilfe in Zusammenarbeit mit der Caritas betrifft. In OÖ „funktionieren“ demnach die Sozialhilfeverbände sehr gut.

G) *Ergebnis*

So wie die Verwaltungsorganisation etwas „spezifisch Sonderstaatliches“ ist³⁾, sind die Voraussetzungen für die Beibehaltung der früheren Bezirksfürsorgeverbände als Sozialhilfeverbände oder deren Auflassung von Land zu Land unterschiedlicher Natur⁴⁾. In OÖ wurde die Übernahme der „bewährten Einrichtung der Bezirksfürsorgeverbände“ unter gleichzeitiger Anpassung ihrer inneren Organisation an die Gemeindeverfassung 1962 wie folgt begründet: „Die Bezirksfürsorgeverbände besitzen zum Teil erhebliche Vermögenswerte, welche in einzelnen Fällen gewinnbringend angelegt sind; die Überführung der Vermögenswerte in das Eigentum des Landes wäre daher äußerst schwierig. Eine Zentralisierung nach Auflösung der Bezirksfürsorgeverbände würde die starke Eigentinitiative dieser Verbände vor allem hinsichtlich der Altenheime lähmen. Eine Zentralisierung würde im übrigen auch trotz des Umstandes, daß eine Verrechnung von Kosten zwischen den Sozialhilfeträgern im Lande wegfallen würde, mit etwa gleichbleibendem Verwaltungsaufwand verbunden sein.“⁵⁾ Die Regelung dieser Materie in den einzelnen Bundesländern zeigt einmal mehr die Notwendigkeit einer föderativen Ordnung.

3) Vgl. MERKL, Demokratie und Verwaltung (1923), 61, und jüngst DEMMELBAUER - W. PESENDORFER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung (1980), 89 ff, insbes. hinsichtlich des Vergleiches der Bezirkshauptmannschaften mit den Landkreisen in der BRD.

4) Hinweise auf einige Gründe hierfür bei DEMMELBAUER - W. PESENDORFER, Demokratisierung, 69.

5) Beilage 392/1973 zum kurzschriftlichen Bericht des o.ö. Landtages, XX. GP (Ausschußbericht).

(Dr. WOLFGANG PESENDORFER)

Dezentralisation und Selbstorganisation auf Bezirksebene

1. Es wäre tatsächlich ein „Etikettenschwindel, .. das alte föderalistische Konzept in eine bereits jahrzehntelange Vorwegnahme neuer regionalistischer Bedürfnisse umzu-stilisieren“ (E. KREISKY, Thesen zur politischen und sozialen Funktion des Föderalismus in Österreich, ÖZPW 1981, 263) und damit Reformanliegen dieser Art abzu-blocken. Wenngleich auch dieses „alte“ föderalistische Konzept und seine Verwirk-lichung im Bundesstaat Österreich den Werten verpflichtet ist, die mit den Begrif-fen Dezentralisation und Selbstorganisation dingfest gemacht werden (vgl. dazu z.B. BADEL, Sozioökonomie der Selbstorganisation, 1980, 207 f), muß es stetes Reformanliegen bleiben, Schwachstellen des bestehenden Systems aufzuspüren und je nach Erfordernis in diese Richtung Ausdifferenzierungen vorzunehmen. Verstärkt wird hiebei als Maßstab einer Weiterentwicklung der einzelne Bürger und seine In-teressenslage in den Vordergrund gerückt (vgl. z.B. JOSEF DEMMELBAUER - WOLFGANG PESENDORFER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung 1980, 36, 50f; E. NOWOTNY, Föderalismus der Bürokraten?, Zukunft 1980, H.2, der einem „Föderalismus der Menschen“ das Wort redet).

Ein Reformanliegen dieser Art, das bei der Selbsthilfe und Selbstordnungskraft der Landes- und Gemeindebürger (s. PERNTHALER, Direkte Demokratie und Föderalismus, in: Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden, 1980, 12) ansetzt, aber natürlich auch den Bundesbürger miteinzubeziehen hat, gerät aber gleichermaßen in Gefahr, im luftleeren Raum der Ideologien entfaltet zu werden, wie ein unbegründetes Festhalten am status quo in der Regel (nur eben anders legitimiert) Machtansprüche von Eliten verdecken soll. Bei allem ist eine Realanalyse geboten.

2. Versucht man eine Detailanalyse für die Ebene der Bezirke, die zwischen Gemein-den und den Ländern angesiedelt sind, ergibt sich in mehrfacher Hinsicht ein über-raschendes Ergebnis (zum folgenden vgl. J. DEMMELBAUER - W. PESENDORFER, Demokratisierung, passim):
 - a) Der bestehende Aufgabenbereich der Bezirksverwaltung, der ausschließlich aus der sogenannten „klassischen Hoheitsverwaltung“ besteht, erweist sich unter den demokratie-theoretischen Ansätzen der Dezentralisation und Selbstorganisa-tion (sofern sie als Instrumente verstanden werden, ein Höchstmaß an demokrati-scher Mitbestimmung und an Rechtsstaatlichkeit organisatorisch sicherzustellen) dem Grundsatz nach als kaum mehr verbesserungsfähig: Das Gesetz und die ge-richtliche Kontrolle der Tätigkeit der Bezirksverwaltungsorgane (ds. die Bezirks-hauptmannschaften, in Wien die magistratischen Bezirksämter, die Bundespoli-zeibehörden und die Magistrate in den Städten mit eigenem Statut), die von den einzelnen Staatsbürgern als Parteien eines behördlichen Verfahrens initiiert wer-den kann, sichern ein hohes Maß an Selbständigkeit und Freiheit des Einzelnen,

das durch die Realisierung verschiedener Modelle der Selbstorganisation, in Sonderheit der Errichtung von Selbstverwaltungskörpern (Gebietsgemeinden) anstelle der bürokratischen Organisationsformen, einen Rückschlag erleiden würde.

Die Art der Organisation, nämlich eine autokratische Verwaltungsstruktur mit einem ernannten Berufsbeamten an der Spitze, ist daher sachadäquat; das gebotene Maß an Dezentralisation und Bürgernähe (nämlich insgesamt 84 Bezirkshauptmannschaften in Österreich ohne Wien und ohne die Städte mit eigenem Statut, mit einer Größe, die entsprechend den geographischen Gegebenheiten zwischen 19.600 Einwohner im Bezirk Jennersdorf, Burgenland, über 57.482 Einwohner im Bezirk Grieskirchen, OÖ, bis 120.280 Einwohner im Bezirk Innsbruck-Land, Tirol, schwankt) scheint hier dem Grundsatz nach ebenfalls ausreichend gegeben zu sein. Dieses Ergebnis wird auch von demoskopischen Untersuchungen bestätigt (vgl. E. KREISKY, Thesen 272, die eine diesbezügliche Untersuchung zitiert, wonach nicht einmal 10 % der Befragten die Forderung nach Demokratisierung der Bezirksverwaltung als vorrangig bezeichnet).

- b) Entgegen verschiedentlich vertretener Auffassung (vgl. etwa E. KREISKY, Thesen, 276), herrscht in den Bundesländern schon heute - wie eine Realanalyse ergibt - keineswegs ein ausgeprägter, soll sagen unsachlicher Zentralismus: es ist mehr als erstaunlich, was hier an Konkordanzmechanismen und ineinander verwobenen Verbandseinflüssen (s. PERNTHALER, Direkte Demokratie, 12) auf der Ebene der Bezirke dezentralisiert und mit deutlich bis ausschließlich selbstorganisatorischem Charakter wirksam ist.

Beispielhaft seien erwähnt:

aa) Schulangelegenheiten

Zur Wahrnehmung von Aufgaben der Schulverwaltung sind unterhalb der Landesschulräte in den Bezirken Bezirksschulräte als Kollegialorgane eingerichtet, denen neben Parteienvertreter, Elternvertreter und Lehrervertreter angehören.

bb) Grundverkehr

In den Bundesländern sind zur Wahrnehmung von Aufgaben zur Erhaltung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe und zum Schutz von Grund und Boden gegen Überfremdung (Ausländergrundverkehr) Grundverkehrsbehörden eingerichtet, deren organisatorischer Aufbau ohne parteipolitische Ausrichtung eine verbreiterte Mitwirkung des Volkes an der Verwaltung garantiert: Die Mitwirkung von Fachleuten aus der Land- und Forstwirtschaft, von örtlichen Gemeindevertretern und Vertretern der Landwirtschaftskammern, teils sogar Vertreter der Handelskammern und der Arbeiterkammer gewährt ein hohes Maß an Demokratie, aber auch Ortsnähe und Sachverbundenheit der Entscheidung.

cc) Sozialhilfe (s. Bericht von J. DEMMELBAUER).

dd) Abfallbeseitigung

Weithin wird zur Bewältigung dieser Angelegenheiten der Gemeindeverband eingesetzt, eine Organisationsform, die von den Gemeinden einer Region beherrscht wird, sohin deutlich selbstorganisatorische Züge besitzt.

ee) Wasserversorgung

Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt in einer der Abfallbeseitigung vergleichbaren Form (Wassergenossenschaften - Wasser(Gemeinde)-verbände).

ff) Krankenanstaltenwesen

Als Rechtsträger von Krankenanstalten sind in Niederösterreich und Vorarlberg Gemeindeverbände, in Tirol „Verwaltungsgemeinschaften“, die ebenfalls als Gemeindeverbände anzusehen sind, eingerichtet.

gg) Regionale Raumplanung

In den Bundesländern sind oder werden, wie etwa derzeit in Oberösterreich, zur Beratung der Landesregierung für die Erstellung und Änderung regionaler Raumordnungsprogramme und von Raumordnungsprogrammen für Sachbereiche sowie zur Information der Gemeinden über Raumordnungsvorhaben der Länder regionale Planungsbeiräte errichtet. Regelmäßig sind darin alle in Betracht kommenden Interessensträger vertreten: Gemeindevertreter, u.a. Arbeiter- und Handelskammervertreter, Vertreter der Kirchen, des Militärkommandos, des Landesarbeitsamtes, der für die Energieversorgung zuständigen Unternehmen usw.

Weiters wird die regionale Raumplanung teils von Vereinen i.S. des Vereinsgesetzes, Planungsgemeinschaften, Verwaltungsgemeinschaften und Gemeindeverbände wahrgenommen, die allesamt von den Gemeinden getragen werden:

Auch hier sind wiederum deutlich dezentralisierte und selbstorganisatorische Ansätze einer Aufgabenwahrnehmung erkennbar.

hh) Fremdenverkehrsverbände

Angelegenheiten des Fremdenverkehrs werden von sog. Fremdenverkehrsverbänden, denen alle Fremdenverkehrsinteressenten des Fremdenverkehrsgebietes angehören, wahrgenommen.

3. Die hier in aller Kürze und lediglich kursorisch vorgetragenen Beispiele der dezentralisiert organisierten Aufgabenwahrnehmung mit regelmäßig stark selbstorganisatorischem Einschlag auf der Ebene zwischen den Gemeinden und den Ländern, die nur - wie PERNTHALER, Direkte Demokratie, 12, meint - ans Licht der Verfassungsordnung gehoben werden müßten, um die Landesverfassungen zu modernsten und zugleich pragmatischsten Instrumenten eines bürgerverbundenen Leistungs- und Umweltgestaltungsstaates zu machen, ergeben mit der gebotenen Deutlichkeit, daß es dem durchaus berechtigten Reformanliegen nach weiterer Dezentralisation und verstärkter Selbstorganisation keinesfalls dienlich sein kann, sich in pauschalen Verdächtigungen zu ergehen (z.B. „ausgeprägter Zentralismus in den Bundeslän-

dern, „eine These, die u.a. aus dem Veto der Bundesländer gegen eine Demokratisierung der Bezirksverwaltungsbehörden abgeleitet wird; „Der Föderalismus österreichischer Prägung sichert die gesellschaftliche Befehls-, Gehorsams- und Abhängigkeitshierarchie“ u.ä. bei E. KREISKY, Thesen, 276). Vielmehr ist es erforderlich, die Sachzusammenhänge im einzelnen offenzulegen, um erkennen zu können, wo sich tatsächlich reformatorische Ansätze im Einzelfall anbieten: Gerade die Bezirkshauptmannschaften mit ihrem gegebenen Aufgabenkreis bieten dafür m.E. im Sinne der Themenstellung kaum Anlaß zur Reform (in diesem Sinn auch ÖHLINGER, Die Furche v. 15.10.1980). Aber auch sonst ist auf dieser regionalen Ebene deutlich erkennbar, daß zur Bewältigung unterschiedlicher Aufgaben bereits eine Vielfalt von Organisationsstrukturen besteht, die die Pluralität der Meinungen in dezentraler und weithin selbstorganisatorischer Form sicherstellt. Es scheint nun äußerst fraglich, ob ein Mehr an Dezentralisation und Selbstorganisation hergestellt wird, wenn diese Vielfalt der bestehenden Organisationsformen auf Bezirksebene beseitigt und an deren Stelle ein einheitlich politisch ausgerichteter Selbstverwaltungskörper, etwa die Gebietsgemeinde, geschaffen wird (so aber HOFMANN, in: Zukunft Februar 1981, 26). Aus sachlichen Gründen bietet es sich demgegenüber eher an, die bestehende Organisationsform der Bezirksverwaltung dem Grundsatz nach zu belassen und die ansonsten gegebenen Ansätze dezentraler und selbstorganisatorischer Aufgabenwahrnehmung entsprechend ihrer Struktur weiterzuentwickeln (vgl. dazu insgesamt J. DEMMELBAUER - W. PESENDORFER, Demokratisierung, passim, und 103 bis 108).

Bereich SALZBURG

(KRISTAN HERMANN, Salzburger Jägerschaft)

Jägerschaft (Jagdgesetz)

Gemäß § 87 des Salzburger Jagdgesetzes ist zur Wahrung der Interessen der im Land Salzburg die Jagd ausübenden Personen und zur Förderung der Jagd und Jagdwirtschaft die Salzburger Jägerschaft eingerichtet worden.

Die Salzburger Jägerschaft ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes, besitzt Rechtspersönlichkeit und hat ihren Sitz in Salzburg.

Der Salzburger Jägerschaft kommt das Recht zur Selbstverwaltung der ihr nach diesem Gesetz übertragenen Aufgaben zu.

Die *Struktur* der Salzburger Jägerschaft ist im § 92 des SJG geregelt und setzt sich wie folgt zusammen:

(1) Organe der Salzburger Jägerschaft sind

1. mit dem Wirkungsbereich für das Land Salzburg (Landesorgane der Salzburger Jägerschaft)
 - a) der Landesjägertag,
 - b) der Landesjagdrat,
 - c) der Vorstand,
 - d) der Landesjägermeister,
 - e) das Ehrengericht,
 - f) die Jagdprüfungskommission (§ 44 Absatz 1);
2. mit dem Wirkungsbereich für einen politischen Bezirk (Bezirksorgane der Salzburger Jägerschaft)
 - a) der Bezirksjägertag,
 - b) der Bezirksjagdrat,
 - c) der Bezirksjägermeister,
 - d) die Bewertungskommission;
3. mit dem Wirkungsbereich für einen Hegering
 - a) der Hegeausschuß,
 - b) der Hegeringleiter

(2) Hilfsorgan der Salzburger Jägerschaft ist die Geschäftsstelle unter der Leitung eines Sekretärs.

(3) Die Aufteilung der Aufgaben der Salzburger Jägerschaft zur Besorgung durch die einzelnen Organe erfolgt, soweit in diesem Gesetz nichts anderen bestimmt ist, durch die Satzung der Salzburger Jägerschaft (§ 107 des SJG). Dabei ist davon auszugehen, daß den Bezirksorganen die Besorgung nur jener Aufgaben obliegt, die sich lediglich auf ihren örtlichen Wirkungsbereich beziehen.

Die *Aufgaben* der Salzburger Jägerschaft sind im Salzburger Jagdgesetz § 89 geregelt:

Neben der Erfüllung der in diesem Gesetz angeführten Aufgaben obliegen der Salzburger Jägerschaft zur Verwirklichung der im § 87 Absatz 1 genannten Ziele insbesondere:

1. die Stellungnahme zu allen die Jagd und die Jagdwirtschaft betreffenden Gesetzes- und Verordnungsentwürfen sowie die Beratung der Behörden und aller sonst an der Jagdwirtschaft beteiligten Stellen und Personen durch Erstattung von Gutachten und Bestellung von Sachverständigen;
2. die Pflege der Jagd und Jagdwirtschaft zur Erhaltung und Entwicklung eines angemessenen, artenreichen und gesunden Wildstandes und die Förderung insbesondere von Einrichtungen, die der Jagdwissenschaft, dem jagdlichen Schießwesen und Jagdhundewesen dienen;
3. die Abhaltung von Schulungskursen und der Jagdprüfungen sowie die Unterrichtung ihrer Mitglieder über den jeweiligen Stand der Jagdwissenschaft;
4. der Abschluß einer Jagdhaftpflicht- und einer Jagdunfallversicherung gegen Personen- und Sachschäden bei einem österreichischen Versicherungsunternehmen (§ 90);
5. die Schaffung und Erhaltung eines Wohlfahrtsfonds für Berufsjäger;
6. die Pflege und Förderung der weidmännischen Sitten und des jagdlichen Brauchtums;
7. die Ehrung von Personen, die sich um die Jagd im Land Salzburg besondere Verdienste erworben haben;
8. die Durchführung von Ehrengerichtsverfahren gegen ihre Mitglieder;
9. die Mitwirkung bei der Durchführung behördlicher Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Tierseuchen;
10. die Führung von Zusammenstellungen und Nachweisen, die der jagdlichen Verwaltung dienen.

Finanzierung der Salzburger Jägerschaft gemäß § 22 der Satzung der Salzburger Jägerschaft:

(1) die Geldmittel der Salzburger Jägerschaft setzen sich aus den Jahresbeiträgen der ordentlichen Mitglieder (§ 91 SJG), der Beiträge durch Besitzer von Jagdgastkarten (§ 90 SJG), den Erträgen ihrer Einrichtungen und Veranstaltungen, sowie aus Zuwendungen und Subventionen aller Art, zusammen.

(2) Der Jahresbeitrag für die ordentlichen Mitglieder wird jährlich beim Landesjägertag für das nächstfolgende Jahr festgesetzt und ist dieser bis spätestens 31. März jeden Jahres zu bezahlen. Rückständige Jahresbeiträge können nach den Bestimmungen des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes 1950 eingetrieben werden.
Scheidet ein Mitglied während des Jahres, für das der Jahresbeitrag bezahlt wurde, aus, besteht kein Anspruch auf Rückerstattung.

(3) Zur Abdeckung der Aufwände des Bezirksjagdrates werden ihm aus den von den Bezirken eingehenden Mitgliedsbeiträgen 25 % refundiert.

(4) Die Kassengebarung und der Rechnungsabschluß sind jährlich von zwei Rechnungsprüfern auf ihre ziffernmäßige Richtigkeit, Übereinstimmung mit den geltenden Beschlüssen sowie Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen.

Das Prüfungsergebnis der Landesgebarung ist anlässlich des Landesjägertages und jenes der Bezirksgebarung anlässlich des Bezirksjägertages vorzutragen.

Der Rechnungsabschluß und der Prüfungsbericht der Salzburger Jägerschaft ist der Aufsichtsbehörde und jener des Bezirkes dem Vorstand - jeweils bis 30.4. - vorzulegen.

Verhältnis zur staatlichen Organisation:

Das Verhältnis zu den staatlichen Organisationen und vor allem zur Landesregierung als Aufsichtsbehörde kann als bestens bezeichnet werden.

Das gute Verhältnis wird dadurch auch gewährleistet, daß der mit dem jagdlichen Sachverständigendienst ständig betraute Beamte des Amtes der Salzburger Landesregierung bzw. der mit seiner Vertretung beauftragte Beamte dem Vorstand bei sämtlichen Sitzungen mit beratender Stimme zur Seite steht.

Sämtliche Probleme werden vor Fassung von Beschlüssen mit der zuständigen Fachabteilung abgesprochen.

Auf Grund der gesetzlich verankerten Struktur und Aufgabenstellung der Salzburger Jägerschaft kann festgestellt werden, daß die Selbstverwaltung durch das harmonische Zusammenarbeiten mit der Aufsichtsbehörde eine klaglose Abwicklung der Jagdverwaltung im Bundesland Salzburg gewährleistet.

(Dipl.-Ing. Rupert KOBLER, Amt der Landesregierung)

Lawinenwarndienst

Struktur und Organisation

Der Lawinenwarndienst im Lande Salzburg ist zweistufig aufgebaut.

Aus organisatorischen und personellen Gründen ist die Lawinenwarndienstzentrale, die dem Referat 6/02 des Amtes der Salzburger Landesregierung angegliedert ist, bei der Wetterdienststelle Salzburg der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik eingerichtet. Die 15 Meldestellen übermitteln täglich etwa um 07.00 Uhr früh die zur Beurteilung der generellen Situation notwendigen Daten des Wetterdienstes.

Entsprechend einer EntschlieÙung des Landtages vom 21. April 1965 wurden *alle* Fremdenverkehrsgemeinden des Landes aufgerufen, zum Schutze der Bewohner und der Gä-

ste des Landes Lawinenwarnkommissionen einzurichten. Bis zu diesem Zeitpunkt bestanden solche nur in wenigen Gemeinden.

Entsprechend den Richtlinien für den Katastropheneinsatz und den Lawinenwarndienst sollen sie sich mindestens aus

- dem Gendarmeriepostenkommandanten
- dem Straßenmeister oder Straßenwärter
- dem Schischulleiter
- dem Bergführer
- dem Bergrettungsobmann und
- dem Fremdenverkehrsobmann

zusammensetzen. Angestrebt wird, auch die Vertreter der sonstigen zur Sicherung verpflichteten Einrichtungen (Aufstiegshilfen, Schiabfahrten und sonstigen) einzubinden, ohne die Entscheidungen der als kollegiales Sachverständigenorgan geltenden Kommission durch Interessenvertreter zu majorisieren.

Den Lawinenwarnkommissionen wurde die Führung eines einheitlichen Protokollbuches und die Erstellung einer den örtlichen Gegebenheiten angepaßten Geschäftsordnung empfohlen.

Aufgabenstellung

In Ergänzung der forstrechtlichen Bestimmungen betreffend die Führung einer Lawinenstatistik (seit 1912), die Vorkehrungen zur unschädlichen Ableitung von Gebirgswässern (Gesetz vom 13. Juni 1884), den Lawinenkataster und die Gefahrenzonenpläne, sowie der Raumordnungsmaßnahmen (Verbot der Errichtung von Anlagen in Gefahrenbereichen) und anderer gesetzlich vorgeschriebener Maßnahmen obliegt dem Lawinenwarndienst die Feststellung,

- ob für ein bestimmtes Gebiet oder für bestimmte Abfahrten Lawinalarm zu geben ist. Eine Lawinengefahr für öffentliche Verkehrswege ist ebenfalls aufzuzeigen.

Die Lawinenwarnkommission meldet ihre sachverständige Feststellung

- an den Gendarmerieposten, welcher diese Meldung an
 - die Bezirkshauptmannschaft
 - die Straßenmeisterei und
 - die Lawinenwarndienstzentrale

weiterzuleiten hat, sowie an

- den Bürgermeister als Verantwortlichen für die örtliche Sicherheitspolizei und
- sonstige Sicherungspflichtige (z.B. Betreiber von Aufstiegshilfen und Abfahrten).

Darüber hinaus sind allgemeine Warnungen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (zumindest Anschlag in den Gemeinden bzw. bei den Aufstiegshilfen). Die notwendigen Veranlassungen (Sperrungen, Evakuierungen usw.) sind auf Grund dieser sachverständigen Beurteilung der Lage durch die zuständigen Behörden oder durch die Sicherungspflichtigen zu treffen.

Finanzierung

Diese erfolgt grundsätzlich durch jene Einrichtungen, welche die Lawinenwarnkommissionen als sachverständiges Organ in Anspruch nehmen. Das Land Salzburg trägt jedoch die Kosten des zentralen Dienstes, den Sachaufwand für die Ausbildung und die Kosten für die Unfallversicherung (Vertragssumme S 500.000,- bzw. S 250.000,- in Ergänzung des besonderen Versicherungsschutzes nach § 176 des ASVG) und die Haftpflichtversicherung (Vertragssumme S 60 Millionen) für die Mitglieder der Lawinenwarnkommissionen.

Soweit die Lawinenwarnkommissionen als sachverständige Organe des Amtes der Salzburger Landesregierung (einschließlich der Bezirksverwaltungsbehörden) tätig werden, steht jedem Mitglied ein Taggeld von S 100,- zu. Den Gemeinden und Sicherungspflichtigen wurde eine ähnliche Vorgangsweise empfohlen. Mit Rücksicht auf die steigende Inanspruchnahme durch eine Verdichtung der Datenerhebung z.B. durch Schneeprofile haben die Lawinenwarnkommissionen jedoch vorgeschlagen zu prüfen, ob nicht die volle Abgeltung des Verdienstentganges möglich ist.

Verhältnis zur staatlichen Organisation

Die Lawinenwarndienstzentrale kann von den Lawinenwarnkommissionen jederzeit in Anspruch genommen werden, um fernmündlich eine bestimmte Situation abzuklären oder in Grenzfällen z.B. mit dem Wunsch einen speziellen Sachverständigen einzuschalten. Die Zentrale hat auch die Möglichkeiten für eine fundierte Ausbildung, an der auch der forsttechnische Dienst der Wildbach- und Lawinenverbauung und Rechtskundige mitwirken, anzubieten. Die Arbeit der Zentrale orientiert sich u.a. am Ergebnis der Landeshauptleutekonferenz vom 22. Mai 1975.

Die Abgrenzung der Aufgaben einer örtlichen Lawinenwarnkommission zum Sachverständigendienst der Wildbach- und Lawinenverbauung, auch für den Bereich der Raumplanung, sowie zu anderen Rechtsträgern (Eisenbahn, Bundesstraßenverwaltung) ergibt sich aus den für diese Bereiche vorliegenden gesetzlichen Regelungen. Die Mitwirkung von Gendarmeriebeamten in den Lawinenwarnkommissionen (außerdienstlich) und die Abgrenzung zu deren dienstlichem Bereich ergibt sich aus einem Grundsatzerlaß des Bundesministeriums für Inneres.

Die Pflicht, sich eine entsprechende Ausbildung zu verschaffen, ergibt sich u.a. aus den §§ 1295 bis 1300 des ABGB.

Eine sachverständige Mitwirkung im Rahmen der Kompetenz der Gemeinden wird vor allem bei der örtlichen Sicherheitspolizei und der örtlichen Straßenpolizei in Betracht kommen.

Entsprechend den gültigen Richtlinien (Amt der Salzburger Landesregierung Zl. 663/8-LAD/1968 vom 10. Juli 1968) und den ergänzenden Erlässen ist der Bezirkshauptmann dafür verantwortlich, daß in jenen Gemeinden, in denen Lawinenwarnkommissionen zu bilden sind, diese auch funktionsfähig bleiben.

Praktische Erfahrungen

Bestehen örtliche Lawinenwarnkommissionen nicht, muß sich die Behörde bzw. der zur Sicherung Verpflichtete die Grundlage seiner Entscheidung die notwendigen Kenntnisse zur aktuellen Situation in anderer Weise verschaffen.

Nach einer Unglücksserie war es deshalb trotz der Schwierigkeiten, die sich aus der Überbürdung von Verantwortung auf eine bestimmte Personengruppe ergaben, nahelegend, eine in Ansätzen vorhandene dezentrale und sich weitgehend selbstorganisierende Einrichtung im gesamten Bedrohungsgebiet auszubauen und diese durch gezielte zentrale Maßnahmen zu unterstützen. Der nach dem Subsidiaritätsprinzip arbeitende Lawinenwarndienst hat einerseits zu einer weitgehenden Verkürzung von Sperrzeiten und damit zu einer wirtschaftlicheren Ausnützung von Fremdenverkehrseinrichtungen in den Wintersportorten, andererseits zu einer Verbesserung des Sicherheitssystems gegen Naturgewalten geführt.

Natürlich fühlen sich einzelne Mitarbeiter dieses Dienstes, insbesondere wenn sie vom Ausbildungsangebot nur teilweise Gebrauch machen, dann überfordert, wenn sie auf Grund der rechtlichen Beurteilung einzelner Unglücksfälle, sehr oft Gott sei Dank außerhalb des Bundeslandes Salzburg, zur Meinung kommen, daß das eingegangene Risiko zu hoch war. Ein solches Gefühl könnte eigentlich gar nicht entstehen, wenn

- vom Ausbildungsangebot Gebrauch gemacht wird
- die einer durchschnittlichen Lawinenwarnkommission zumutbare Sorgfalt eingehalten wird
- in Grenzfällen das Unterstützungsangebot der Zentrale in Anspruch genommen wird.

Trotzdem fordern Gemeinden, Fremdenverkehrseinrichtungen und die Lawinenwarnkommissionen selbst mit Recht die Erarbeitung einheitlicher Richtlinien für die Beurteilung der Situation und den Abschluß einer Rechtsschutzversicherung.

Selbstverständlich zeigen Unglücksfälle, wenngleich zum größten Teil ohne Personen- oder Sachschäden, manchmal Lücken im System auf. Sehr oft bedarf es langwieriger Bemühungen, um die nach dem Prinzip der Selbstregelung in Betracht kommenden Personen zur Schließung dieser Lücken zu veranlassen. Sehr oft wird deshalb auch der Wunsch laut, den Lawinenwarndienst gesetzlich zu regeln oder zumindest durch legis-

lative Schritte besser abzusichern. Auch die Festlegung der Organisation und der Mindestausstattung wird immer wieder verlangt.

Eine Kommission zur Prüfung der Möglichkeiten, die Sperrzeiten an Verkehrswegen u.a. durch ordnende Maßnahmen abzukürzen, hat vorgeschlagen, jene Bereiche entlang der Hauptverkehrswege, die sich bei extremen Witterungsverhältnissen als lawinengefährlich erweisen, zu erheben. Dann soll geprüft werden, ob durch permanente oder temporäre technische Maßnahmen, oder durch die Aufstellung von Sicherungsposten, welche die Anbruchgebiete einsehen, eine Verbesserung der Situation noch möglich wäre.

Als flankierende Maßnahme wird ein Konzept zum weiteren Ausbau des zentralen Systems erarbeitet. Ein von der Zentrale konzipiertes Frage- und Antwortspiel soll den örtlichen Lawinenwarnkommissionen die Regelung ihrer Arbeit und die langfristige Beschaffung von Entscheidungsgrundlagen erleichtern.

(Hofrat Dr. Hermann OPPITZ, Landesverkehrsdirektor)

Fremdenverkehr (Salzburg)
Fremdenverkehrspolitik (Österreich)

Die Organisation des Fremdenverkehrs im Salzburger Land - ein Kooperationsmodell

Fremdenverkehr - das bedeutet keine Einzelleistung, sondern ein Leistungsbündel, ein Zusammenspiel auf verschiedenen Ebenen, der betrieblichen, der kommunalen, der regionalen und der Ebene des Landes mit dem Ziel, optimale Voraussetzungen auf der Angebots- und auf der Nachfrageseite zu schaffen. Nimmt der Fremdenverkehr in einem Land eine so bedeutende Stellung ein wie in Salzburg, wo etwa 1/3 der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung auf das Konto des Fremdenverkehrs geht, wo 5,4 % der Einwohner Österreichs 20% des gesamtösterreichischen Fremdenverkehrs bewältigen, dann ist der Frage der Organisation dieses Wirtschaftszweiges besonderes Augenmerk zu widmen. Es gibt die verschiedensten Spielarten touristischer Organisationsmodelle. Das Land Salzburg hat seinen Fremdenverkehr auf der Grundlage der freiwilligen Zusammenarbeit auf der Basis des Vereinsrechtes organisiert, wobei dazu aus der praktischen Erfahrung festgestellt werden kann, daß bei allen positiven Aspekten dieses Modells, die vor allem in den Bereichen der Elastizität und raschen Anpassungsfähigkeit an aktuelle Notwendigkeiten, einem hohen persönlichen Engagement und großer Spontaneität der Beteiligten, wie auch in einem leichten Finden eines vereinsinternen Interessenausgleiches liegen, die Schwachstellen ohne Zweifel im Bereich der Finanzierung der Fremdenverkehrsaufgaben zu sehen sind. Hier ist auch der Ansatzpunkt für die im

Salzburger Land eingeleiteten Bemühungen um eine Verbesserung dieser Situation zu sehen.

Seiner Organisationsstruktur nach wird der Fremdenverkehr des Salzburger Landes auf drei Ebenen aufgebaut:

Der kommunalen, der regionalen und der Landesebene.

Auf der kommunalen Ebene zeichnen rund 120 Verkehrsvereine bzw. Kurkommissionen, dort wo dies durch landesgesetzliche Regelung vorgesehen ist, für die Konzipierung und Realisierung der Fremdenverkehrsarbeit verantwortlich. Die Formierung der örtlichen Fremdenverkehrspolitik, die Aufbereitung des Angebotes und seine Bewerbung auf den touristischen Märkten ist der wesentliche Aufgabenbereich dieser Vereine, die als Beispiel kommunaler Selbstorganisation zur Erreichung bestimmter im allgemeinen Interesse gelegenen Zielvorstellungen angesehen werden können. Alle gehen auf eine jahrzehntelange Tradition zurück, viele wurzeln im vergangenen Jahrhundert. Sie haben bis heute ihre Aufgaben in hervorragender Weise erfüllt: Sammelbecken zu sein für die Zusammenfassung der fremdenverkehrsmäßigen Initiativen der Gemeinde und Sprachrohr für das fremdenverkehrspolitische Gewissen ihrer Bürger.

Der erkennbaren Strukturänderung des Fremdenverkehrs entsprechend wird seit geraumer Zeit der Regionalorganisation des Fremdenverkehrs in diesem Lande besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Man ist zur Ansicht gelangt, daß die geänderten Bedingungen am touristischen Markt es notwendig erscheinen lassen, das Angebot zu straffen, die Werbemethoden zu rationalisieren, dem Kosten-Nutzen-Denken mehr als bisher zum Durchbruch zu verhelfen. Es genügt nicht mehr allein mit einer wunderschönen Landschaft zu werben, hinzuweisen auf die lebenswürdige Gastfreundschaft seiner Bevölkerung. Es ist vielmehr in zunehmendem Maße notwendig geworden, großräumige organisatorische Angebotseinheiten zu schaffen, um die Konkurrenzfähigkeit unseres Angebotes zu erhalten. Unter diesem Aspekt sind die Bemühungen um eine Zusammenfassung des touristischen Angebotes auf regionaler Ebene zu sehen, die in Salzburg einen zusätzlichen Impuls noch dadurch erhalten, daß die Namensgleichheit von Land und Stadt in der Form zu berücksichtigen ist, daß der Begriff „Salzburger Land“ mit touristischem Inhalt gefüllt werden muß.

Das Problem der Schaffung leistungsfähiger, aktiver Regionalorganisationen ist zweifellos darin zu sehen, die kommunalen Organisationen von der Notwendigkeit zu überzeugen, einen Teil ihrer Kompetenzen und Aktivitäten an die gemeinsame Regionalorganisation abzugeben. Eine funktionierende Regionalorganisation setzt daher einen hohen Organisationsgrad auf kommunaler Ebene voraus.

Grundsätzlich wird man bei der Konzeption einer regionalen Fremdenverkehrsstruktur davon auszugehen haben, ein Optimum an touristischen Attraktivitäten in einem überschaubaren und auch organisatorisch erfaßbaren Raum zusammenzufassen. Diese erhöht die Konkurrenzfähigkeit des gesamten Raumes. Ein Angebot, um auf das Salzburger Beispiel zu kommen, in dem etwa die Krimmler Wasserfälle, das Kitzsteinhorn, Zell am See, die Glocknerstraße, Saalbach, die „Rauriser Literaturtage“ und einige Klammern enthalten sind, ist eben interessanter als eines, das nur einen Teil davon bein-

haltet. Die Abgrenzung dieses touristisch erfaßbaren Raumes wird man allerdings nicht Zufälligkeiten überlassen, sondern objektiv erkennbaren Kriterien zugrunde legen, die einer solchen Region eine gewisse Gewähr der Dauer und der erfolgreichen Kooperation geben wie etwa

- a) eine gewachsene Struktur,
- b) eine bereits vorhandene Verwaltungs- und Organisationseinheit,
- c) eine persönliche Beziehung der Bewohner zu ihrer Region, mit der sie sich identifizieren, damit verbunden
- d) eine gewisse Loyalität zu diesem Gebiet, gegebenenfalls
- e) eine gewisse volkstümliche Eigenständigkeit,
- f) eine gewisse geografische Einheit,
- g) eine gemeinsame Verkehrserschließung,
- h) ein ins Ohr gehender Name als Unterscheidungsmerkmal und Werbebegriff.

Wenn man diese Kriterien einer Wertung unterzieht, wird man bei ihrer Wichtigkeit als Voraussetzung für einen touristischen Regionalverband den Argumenten der gewachsenen Organisationsstruktur, der Identifizierung der Bürger mit ihrer Region, der volkstümlichen Eigenständigkeit, verbunden mit einer gewissen Loyalität den Vorrang geben, da es sich ja bei dieser Organisationseinheit um eine Arbeitsgemeinschaft mit - wie bereits ausgeführt - Betonung des Servicegedankens handelt, bei welchem der Tenor auf der Erreichung einer allgemein angestrebten Zielsetzung - optimaler touristischer Erfolg - liegt. Was die Aufgabenstellung der Regionalverbände anbetrifft, so soll das Schwergewicht ihrer Arbeit nicht nur die Imagewerbung, sondern vor allem die einheitlich organisierte Verkaufswerbung für das Angebot des Fremdenverkehrsgebietes sein, mit dem Hauptaufgabengebiet der Produktgestaltung und Absatzförderung, wobei auch hier der Servicegedanke im Vordergrund stehen soll. Die Regionalverbände sollen daher nicht nur Prospektproduktionsverbände sein, sondern sie sollen darüber hinaus auch eine fremdenverkehrspolitische Aufgabe übernehmen, indem sie die gemeinsamen Interessen der Fremdenverkehrswirtschaft ihrer Region konzipieren und vertreten. Dabei kann es sich um die vielfältigsten Angelegenheiten handeln wie etwa Fragen des Naturschutzes, der Brauchtumpflege, der Fahrplangestaltung der Verkehrsträger, des Verkehrswesens im allgemeinen, der Straßenführung, der wintersporttechnischen Erschließung, der Raumplanung etc.

Im Land Salzburg sind diese Überlegungen mit der Schaffung der regionalen Fremdenverkehrsverbände, die freiwillige Zusammenschlüsse der Gemeinden und Verkehrsvereine auf der Grundlage des Vereinsrechtes, auf dem Gebiet der historisch gewachsenen Gaue, die zugleich Verwaltungsbezirke sind, weitgehend realisiert.

Die Zusammenfassung der fremdenverkehrspolitischen Zielsetzungen des Salzburger Landes liegt in den Händen der Landesregierung, die sich zur Durchführung dieser Aufgabe des Landesverkehrsamtes bedient. Dem weitgesteckten Aufgabenbereich des Landesverkehrsamtes entsprechend ist dieses in drei Teilbereiche gegliedert, in das

Referat I - für allgemeine Fremdenverkehrsangelegenheiten, Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten des Fremdenverkehrs, das

Referat II - Werbung und Public Relations, das

Referat III - Organisation, Information und Verkaufsförderung.

Die Tätigkeit des Landesverkehrsamtes ist dabei vom Servicegedanken beherrscht, in dem Sinn, daß alles, was hier getan wird, letztlich dem Ziel dient, im Zusammenwirken mit den kommunalen und regionalen Organisationen des Fremdenverkehrs in diesem Land optimale Voraussetzungen für einen reibungslosen Ablauf des Fremdenverkehrs im Salzburger Land zu schaffen und den 200.000 Betten des touristischen Angebotes beste Konkurrenzbedingungen auf den touristischen Märkten zu gewährleisten.

Es ist daher auch im Sinne der auf der Basis der freiwilligen Zusammenarbeit aufgebauten Fremdenverkehrsorganisation des Salzburger Landes Aufgabe des Landesverkehrsamtes, die Möglichkeiten und Chancen des Fremdenverkehrs in diesem Land zu erkennen und die vielfältigen Aktivitäten und Initiativen des Salzburger Fremdenverkehrs und der dort Tätigen zu erfassen, zu fördern und zu realisieren. Die Stärke des Fremdenverkehrs im Salzburger Land ist seine Vielfalt, seine auf den verschiedensten Ebenen sich immer wieder regenden Initiativen, diese gilt es zu pflegen und zu erhalten und in das Gesamtangebot einzubauen. Auch so ist der Servicegedanke des Landesverkehrsamtes zu sehen.

Der Fremdenverkehr ist in Salzburg der Bestand des Lebens der Bürger dieses Landes. Es ist daher in hohem Maße auch in ihrer eigenen Verantwortung gelegen, wie sich dieser Wirtschaftszweig weiter entwickeln soll. Aufgabe des Landes ist es, bei der Realisierung dieser Zielsetzung Hilfestellung zu leisten.

Fremdenverkehrspolitik in Österreich - ein föderalistisches Modell

Fremdenverkehrspolitik ist die Summe aller Maßnahmen, die bewußt zur Beeinflussung des Fremdenverkehrs vorgenommen werden. So lautet eine Definition, die in einem Satz alles zusammenfaßt, was auf den verschiedensten Ebenen, unter den unterschiedlichsten Voraussetzungen und geleitet von mannigfaltigsten Zielsetzungen unternommen wird, um jenem Wirtschaftszweig zu dienen, von dessen Entwicklung so viel für den Wohlstand der Bürger dieses Landes abhängt.

Fremdenverkehr ist ein Begriff, mit dem man gelegentlich leichtfertig umgeht, ohne sich Gedanken darüber zu machen, was eigentlich damit gemeint ist, welche Konsequenzen dieses Phänomen für uns hat - und es sind nicht nur positive! Prof. Hunziker, der Schweizer Nestor der Fremdenverkehrswissenschaft, hat das so formuliert: „Fremdenverkehr ist der Inbegriff der Beziehungen und Erscheinungen, die sich aus dem Aufenthalt Ortsfremder ergeben, sofern durch den Aufenthalt keine Niederlassung zur Ausübung einer dauernden oder zeitweiligen hauptsächlichen Erwerbstätigkeit begründet wird.“

Diese Darstellungen dessen, was Fremdenverkehr ist, läßt das weite Feld fremdenverkehrspolitischer Maßnahmen erkennen. Sie läßt erkennen, daß es kaum eine Maßnahme gibt, die nicht in irgendeiner Form Auswirkungen auf den Fremdenverkehr hat, zumal in einem Land wie Österreich, wo dieser einen so hohen Rang volkswirtschaftlicher Bedeutung hat.

Die organisatorische Bewältigung des Fremdenverkehrs läßt verschiedene Modelle möglich oder zweckmäßig erscheinen. Auf dezentralisierte, föderalistische Maxime aufgebaut, die dort sinnvoll sind, wo die Entwicklung des Fremdenverkehrs eine lange, in der Bevölkerung verwurzelte Tradition aufweist und zentralistische, die sich dort bewähren, wo diese seit Generationen gewachsene Struktur fehlt, was vor allem in den jungen Fremdenverkehrsländern, zumal in jenen der dritten Welt, der Fall ist.

Das in der österreichischen Bundesverfassung niedergelegte föderalistische Prinzip des Fremdenverkehrs trägt den regionalen Unterschieden in diesem Land in hervorragender Weise Rechnung, da es den Weg öffnet zur Betonung der Besonderheit der einzelnen Bundesländer, was erst die Vielfalt der gesamtstaatlichen Präsentation attraktiv erscheinen läßt, zumal die von gesunder Konkurrenz getragenen Anstrengungen der Länder das Gesamtbild bunt und gehaltvoll erscheinen lassen.

Das föderalistische Prinzip des Fremdenverkehrs in Österreich geht auf eine lange Tradition zurück. Die zunehmende Bedeutung dieses Wirtschaftszweiges, vor allem in den alpinen Bereichen dieses Landes, hatte die Entwicklung von kommunalen Organisationsstrukturen zur Folge, die 1884 so weit gediehen waren, daß eine erste Delegiertentagung aller österreichischen Verkehrsvereine in Graz eingeladen werden konnte. Bei der zweiten Delegiertentagung 1885 in Klagenfurt setzte sich dann die Erkenntnis durch, daß den Fremdenverkehrsinteressen der einzelnen Kronländer trotz ihrer Gemeinsamkeit doch eine Zentralorganisation nicht gerecht werden würde und man faßte daher den Beschluß, die einzelnen Vereine und Körperschaften, die sich mit der Pflege des Fremdenverkehrs befaßten, zu Landesorganisationen zusammenzufassen. In dem Ergebnis dieser zweiten Delegiertentagung der österreichischen Verkehrsvereine kann die historische Wurzel des föderalistischen Prinzips, das der Organisation des Fremdenverkehrs in Österreich innewohnt, gesehen werden, das formalrechtlich aus der Generalklausel des Artikel 15 der österreichischen Bundesverfassung 1920 abgeleitet wird.

Diese Landeskompetenz in den Angelegenheiten des Fremdenverkehrs ist die Voraussetzung dafür, daß sich in den österreichischen Bundesländern den regional unterschiedlichen Voraussetzungen, Bedürfnissen und Anforderungen entsprechend die unterschiedlichsten Organisationsformen des Fremdenverkehrs entwickelt haben, mit einem weiten Spannungsfeld zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Organisationsformen, wobei man davon ausgehen kann, daß die Bundesländer Salzburg, Steiermark und Vorarlberg vorwiegend privatrechtliche Organisationsformen aufweisen, während in den übrigen Bundesländern öffentlich-rechtliche Organisationsmodelle vorherrschen.

Auf kommunaler Ebene kann man im wesentlichen vier Organisationsformen des Fremdenverkehrs in Österreich unterscheiden:

- a) den vereinsrechtlichen Verkehrsverein,
- b) den öffentlich-rechtlichen Fremdenverkehrsverband,
- c) die Fremdenverkehrsgemeinde,
- d) die Kurkommission mit der Kurverwaltung in jenen Gemeinden, die durch landesgesetzliche Regelung mit diesem Status ausgestattet sind.

Noch umfangreicher ist die Palette im regionalen Bereich, wo man zwischen

- a) regionalen Fremdenverkehrsverbänden,
- b) Gebietsverbänden,
- c) Arbeitsgemeinschaften,
- d) Verbandsgemeinschaften,
- e) Interessengemeinschaften,
- f) Talschaften

wählen kann.

Ebenso facettenreich ist das Bild auf Landesebene, das sich von rein vereinsrechtlichen Landesorganisationen über öffentlich-rechtliche Körperschaften bis zu der direkten Wahrnehmung der Fremdenverkehrsaufgaben durch die Landesverwaltungen erstreckt, wobei auch hier die Kompetenzbereiche unterschiedlich sind.

Die dem föderalistischen Prinzip innewohnende Kraft, die darin gelegen ist, die regionalen Möglichkeiten und Chancen optimal zu erfassen und auszuschöpfen, kommen dann voll zum tragen, wenn es gelingt für Bereiche gemeinsamer Interessen ein geeignetes Instrumentarium zu schaffen. Dies ist im österreichischen Fremdenverkehr in hervorragender Weise gelungen.

Unter diesem Aspekt ist zunächst das Wirken des von Bund, Ländern und Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft gemeinsam getragenen Vereins „Österreichische Fremdenverkehrswerbung“ zu sehen, der die Vielfalt des touristischen Angebotes Österreichs in engem Zusammenwirken mit den Ländern optimal vertritt. Die Aktivitäten und Maßnahmen des Vereins werden von den Mitgliedern gemeinsam erarbeitet und getragen, wobei der in regelmäßigen Intervallen tagenden Landesverkehrsdirektorenkonferenz eine tragende Rolle in dem Bemühen zukommt, die Interessen der einzelnen Länder in die Strategie und die Werbekonzeption der österreichischen Fremdenverkehrswerbung einfließen zu lassen.

Ein wirkungsvolles Instrument föderalistischer Fremdenverkehrspolitik ist das Kuratorium des Österreichischen Fremdenverkehrs, das folgende Zusammensetzung aufweist:

- a) der Bund, vertreten durch das Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie, durch das Bundesministerium für Finanzen und das Bundesministerium für Verkehr,
- b) die Bundesländer,
- c) die Gemeinden, vertreten durch Gemeindebund und Städtebund,
- d) die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft,
- e) der österreichische Arbeiterkammertag,
- f) die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs,
- g) der österreichische Gewerkschaftsbund.

Zur Beratung spezifischer Fragen werden den Sitzungen jeweils Experten aus den einzelnen Fachgebieten beigezogen.

Das Kuratorium bildet die Basis für einen Interessenausgleich der verschiedenen, am Fremdenverkehr teilhabenden Gebietskörperschaften, Interessensvertretungen und Verbände, wobei auch die sich aus der Sozialpartnerschaft ergebenden Auffassungsun-

terschiede zum Tragen kommen.

Zahlreiche Empfehlungen des Kuratoriums des österreichischen Fremdenverkehrs haben in die praktische Fremdenverkehrspolitik Eingang gefunden. Abgerundet wird dieses Instrumentarium gegenseitiger Abstimmung und Koordination durch den üblicherweise in vierjährigen Intervallen zusammentretenden „Österreichischen Fremdenverkehrstag“, dessen auf breiter Basis erarbeitete Empfehlungen und Resolutionen in der österreichischen Fremdenverkehrspolitik ein nicht zu übersehendes Gewicht zukommt.

Wenn auch die Bundesverfassung die Angelegenheiten des Fremdenverkehrs den Bundesländern anvertraut hat, so bedeutet das nicht, daß nicht auch der Bund und seine Organe, zumal im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, bedeutende Einflußnahme auf die Entwicklung des Fremdenverkehrs in Österreich nehmen kann. Dies dann, wenn es sich handelt, um

- a) Förderungsmaßnahmen mit Mitteln, die im Bundesbudget hierfür vorgesehen sind, wie Zinsstützungen etc.,
- b) organisatorische Maßnahmen beratender Natur, wie dies etwa beim „Österreichischen Fremdenverkehrstag“ zum Ausdruck kommt,
- c) die Durchführung von Maßnahmen und die Wahrnehmung von Kompetenzen der Einfachgesetzgebung, wenn diese Gesetze in irgendeiner Form Angelegenheiten des Fremdenverkehrs berühren und in ihrer Durchführung einer Dienststelle des Bundes zufallen. Es wird sich in diesem Zusammenhang vor allem um die einschlägigen gewerberechtlichen eisenbahnrechtlichen Maßnahmen handeln, sowie auch um Fragen des Paß- und Meldewesens, der Grenzübertrittskontrolle, der Ausländerpolizei usw.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß im österreichischen Fremdenverkehr das Zusammenspiel der Kräfte in der praktischen Fremdenverkehrsarbeit und in der Fremdenverkehrspolitik dieses Landes funktioniert, womit in diesem Bereich den Erwartungen, die an den föderativen Bundesstaat gestellt werden, in hervorragender Weise Rechnung getragen wird.

(HANS LERCHNER, Obmann des Landes-Fischereiverbandes Salzburg)

Fischereigesetz

Landes-Fischereiverband Salzburg

Der Landesfischereiverband ist die Pflichtvereinigung der Fischereiberechtigten an einem im Lande Salzburg gelegenen Fischwasser und der Inhaber von Jahreskarten.

Der Landesfischereiverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Sitz in Salzburg und ist befugt, „das Salzburger Landeswappen“ zu führen. Er ist örtlich in 6 Bezirke gegliedert, die mit den politischen Bezirken ident sind.

Festgehalten werden darf, daß der Salzburger Landesfischereiverband der einzige Verband in Österreich ist, in dem Berufsfischer und Sportfischer einträchtig vereint für die Fischerei wirken.

Die Wahl der Delegierten zum Landesfischertag erfolgt beim Bezirksfischertag, wobei je die Hälfte dieser Delegierten aus dem Kreis der selbstbewirtschaftenden Fischereiberechtigten und der sonstigen Besitzer von Jahresfischerkarten entnommen wird. Diese Besetzung (50 % Fischereirechtsbesitzer und 50 % Sportfischer) wirkte sich gut aus. Es gibt praktisch keine Differenzen mehr zwischen den Fischereirechtsbesitzern und Sportfischern, da alle anfallenden Angelegenheiten gemeinsam einer einvernehmlichen Lösung zugeführt werden.

Der Landesfischereiverband Salzburg ist berufen, außer der Erfüllung der ihm nach dem Salzburger Fischereigesetz 1969 in der heute geltenden Fassung übertragenen Aufgaben das allgemeine Interesse an einer sachgerechten Fischereiwirtschaft im Lande sowie unter Bedachtnahme auf die Interessen der in diesem Wirtschaftszweig tätigen Rechtsträger wahrzunehmen.

Insbesondere obliegt ihm:

- a) die Förderung der Fischerei einschließlich der Ausbildung der Fischer;
- b) die Beratung der Behörden und aller sonst an der Fischerei und Wasserwirtschaft beteiligten Stellen und Personen durch Gutachten und Sachverständige;
- c) die Überwachung und statistische Auswertung des Besatzes und der Fangverzeichnisse;
- d) die Mitwirkung bei der Reinhaltung der Gewässer.

Organe des Landesfischereiverbandes sind:

- 1) Mit dem Wirkungsbereich für das Land Salzburg (Landesorgane des Landesfischereiverbandes)
 - a) der Landesfischertag
 - b) der Landesfischereirat
 - c) der Obmann (Obmann-Stellvertreter)
 - d) das Ehrengericht
- 2) Mit dem Wirkungsbereich für jeden politischen Bezirk (Bezirksorgane des Landesfischereiverbandes)
 - a) der Bezirksfischertag
 - b) der Bezirksfischereirat
 - c) Bezirksobmann (Bezirksobmann-Stellvertreter)
- 3) Hilfsorgan des Landesfischereiverbandes ist das Sekretariat unter der Leitung eines Geschäftsführers.

Die Geldmittel des Landesfischereiverbandes fließen aus der Fischereiumlage sowie aus den Zuwendungen und Einnahmen anderer Art.

Die Fischereiumlage wird jährlich auf dem Landesfischertag für das nächstfolgende Jahr festgesetzt.

Die Einhebung der Fischereiumlage der Bewirtschafter erfolgt durch Vorschreibung durch den Landesfischereiverband und ist mit 30. Juni jeden Jahres fällig.

Für alle anderen Besitzer von Jahresfischerkarten (Sportfischer) werden derzeit S 100,- pro Kalenderjahr eingenommen. Durch diese Einnahmen werden die Ausgaben des Landesfischereiverbandes ausreichend gedeckt.

Der Stellenwert unseres Gesetzes wird dadurch besonders hervorgehoben, daß die „Kärntner Fischer“ bei der Novellierung ihres Fischereigesetzes sich stark an das Salzburger Fischereigesetz binden.

Das Verhältnis zu den Behörden und zu den einzelnen Interessensvertretungen darf als vorzüglich bezeichnet werden. Der Landesfischereiverband untersteht der Aufsicht der Landesregierung. In Ausübung des Aufsichtsrechtes ist die Landesregierung berechtigt, zu allen Sitzungen und Veranstaltungen der Organe des Landesfischereiverbandes Vertreter zu entsenden.

Das Salzburger Fischereigesetz 1969 wurde mit den Stimmen der drei im Landtag vertretenen Parteien einstimmig verabschiedet.

Wesentlicher Anteil am Gelingen dieses Gesetzes hatte die Kammer für Land- und Forstwirtschaft und die Kammer für Arbeiter und Angestellte in Salzburg.

Hervorgehoben muß noch werden die Unterstützung durch das Amt der Salzburger Landesregierung, Abteilung IV, Agrarbehörde I. Instanz und des Legislativen Referates.

Wir sind der Ansicht, daß wir ein vorbildliches Landesfischereigesetz haben zum Wohle der Fischerei in diesem Lande.

(Österreichisches Rotes Kreuz, Landesverband Salzburg)

Das Salzburger Rote Kreuz - Ein Musterbeispiel der Selbstorganisation

Das Österreichische Rote Kreuz, Landesverband Salzburg, ist auf der Basis eines Vereines im gesamten Bundesland tätig.

Entscheidendstes Kriterium für die Durchführung der reich gefächerten Aufgaben ist die Freiwilligkeit.

Mit nur 22 Mitarbeitern in der Verwaltung wird ein Netz von 25 Dienststellen im Bundesland Salzburg geführt, die zugleich als Meldestellen

- für den Rettungsdienst
- für den Krankentransportdienst

- für den Katastropheneinsatz
- für diverse soziale Dienste
- für den Ärztenotdienst an den Wochenenden

dienen, aber auch in vielen Fällen als Alarmzentralen der Feuerwehr zu funktionieren haben.

Das Präsidium unter Präsident Hofrat Prim. Dr. Hohenwallner sowie drei weiteren Vizepräsidenten wird gemäß Statuten alle fünf Jahre gewählt. Die Organisation steht unter der Führung eines hauptamtlichen Direktors, der zugleich die Funktion des Landesrettungskommandanten zu erfüllen hat.

Das Dienststellennetz, das im Laufe der letzten zehn Jahre eine wesentliche Verdichtung erfahren hat, wurde im Hinblick auf die jeweilige Nähe zum nächsten Versorgungskrankenhaus errichtet, sodaß die Anfahrtszeiten wesentlich gesenkt werden konnten.

Insgesamt verfügt der Landesverband incl. Verwaltung und Hauskrankenpflege über 165 hauptberufliche Mitarbeiter sowie 379 Diplomschwestern, die im Rahmen des Roten Kreuzes an den diversen Krankenanstalten des Landes arbeiten.

Die überwiegende Mitarbeiteranzahl rekrutiert sich aber aus 1611 freiwilligen Männern und Frauen, die regelmäßig in der Nacht sowie an Sonn- und Feiertagen ohne jede Bezahlung den Dienst in den Schwerpunktdienststellen versehen.

36 Ärzte des Roten Kreuzes sind ebenfalls ehrenamtlich für die Ausbildung aller Mitarbeiter tätig.

Insgesamt sind in der Organisation daher
1.990 Personen

tätig.

107 Fahrzeuge des Landesverbandes sind täglich im Einsatz. Alle Fahrzeuge sind mit Funk ausgestattet. Ein landesweites Richtfunknetz koordiniert bei Katastrophen den konzentrierten Einsatz der gesamten Organisation.

Die Aufgaben gliedern sich wie folgt:

1. *Rettungsdienst und Krankentransport*

Alle Dienststellen sind Tag und Nacht besetzt.

68.382 Einsätze wurden 1980 abgewickelt. Davon 29.473 Einsätze bei Unfällen.

Bei allen Kultur- und Sportveranstaltungen sowie bei Feuerwehreinsätzen und Einsätzen der Exekutive werden automatisch Einsatzkräfte und Krankenwagen zur Verfügung gestellt. Dies geschah im Jahr 1980 in 1123 Fällen.

In der Stadt Salzburg steht außerdem ein amerikanischer Spezialkrankswagen mit einer kompletten medizinisch-technischen Ausrüstung für schwere Unfälle zur Verfügung, der ausschließlich mit Arzt und Notfallsanitäter zum Einsatz beordert wird.

2. Katastrophendienst

Für diese Sondereinsätze steht im Landesverbandsbereich mit dezentralisierter Struktur an 15 Dienststellen zusätzlich eine Sondereinheit mit 120 Mann, 10 Suchhundeführern und 10 Lawinen- und Suchhunden zur Verfügung, die vollständig mit Geländefahrzeugen und Anhängern, einem Feldlazarett für 100 Verletzte, zwei fahrbaren Feldküchen zur Verpflegung von max. 2.000 Personen ausgestattet ist. Die persönliche Ausrüstung dieser Mitarbeiter, die mit einem Funkalarmsystem zusammengerufen werden können, ermöglicht einen mehrtägigen Einsatz auch bei schlechten Wetterbedingungen.

3. Sozialdienste

Auf Grund der Statuten werden aber auch eine Reihe von sozialen Diensten geboten.

- 3.1. Besonders erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die seit fünf Jahren mit großem Erfolg tätige Hauskrankenpflege.

Auf diesem Sektor sind 60 diplomierte Krankenschwestern und Stationsgehilfinnen tätig, die mit Dienstfahrzeugen, zum größten Teil jedoch mit Privat-PKW's die häusliche Betreuung der Patienten bis in das entfernteste Bergbauernanwesen gewährleistet.

Die Pflege der häuslichen Patienten erfolgt in enger Zusammenarbeit und unter Aufsicht des jeweiligen Hausarztes.

Allein im Jahr 1980 wurden 2.789 Patienten an 57.626 Pflgetagen betreut.

Es handelte sich dabei überwiegend um ältere Patienten, denen durch diese Tätigkeit ein Aufenthalt in den Krankenanstalten erspart werden konnte.

- 3.2. In der unentgeltlichen *Nachbarschaftshilfe* sowie in der Betreuung der Altersheime (Beschäftigungstherapie) arbeiten zusätzlich 174 freiwillige Helferinnen, die ebenfalls unbezahlt, bei den Ambulanzdiensten hauptsächlich bei Kulturveranstaltungen und bei der Aktion Essen auf Rädern in der Stadt Salzburg zum Einsatz kommen.

Außerdem wird von diesen Helferinnen die Dienststelle am Bahnhof täglich besetzt.

- 3.3. In Zusammenarbeit mit dem Dachverband der Behinderten führt das Rote Kreuz mit eigenem Personal in der Stadt Salzburg und in der Bezirkshauptmannschaft Salzburg und Umgebung einen *Behindertentransport* durch, der jedem Schwerbehinderten gegen einen Anerkennungsbeitrag von S 10,- pro Transport zur Verfügung steht.

Diese Aktivität läuft seit Jänner 1981. Bis zum 30.6. wurden 2.030 derartige Transporte durchgeführt.

Jeder Behinderte kann diese Dienste für Fahrten zum Arzt, zu kulturellen Veranstaltungen, aber auch zur Erledigung von Behördenwegen in Anspruch nehmen.

4 . *Blutspendedienst*

An weiteren Aufgaben führt das Rote Kreuz in Salzburg den Blutspendedienst durch, der die Aufgabe hat, alle Spitäler des Bundeslandes mit Frischblutkonserven zu versorgen. In Zusammenarbeit mit der Blutbank am Landeskrankenhaus werden von den Mitarbeitern des Roten Kreuzes die Blutspendeaktionen in den einzelnen Orten werbemäßig organisiert und auch durchgeführt.

Es darf darauf hingewiesen werden, daß es durch die Tätigkeit dieses Ressorts im Bundesland Salzburg noch nie zu Versorgungsschwierigkeiten mit Frischblutkonserven gekommen ist, die für die Akutversorgung bei Operationen und schweren Unfällen unbedingt benötigt werden.

5 . *Diplomatschwesterschaft*

Die Diplomatschwesterschaft des Landesverbandes, die, wie bereits erwähnt, 379 Diplomatschwestern umfaßt, ist überwiegend am Landeskrankenhaus eingesetzt, aber auch die übrigen Spitäler des Bundeslandes rekrutieren zum Teil ihr Pflegepersonal aus der Schwesternschaft des Roten Kreuzes. Arbeitgeber aller Mitarbeiterinnen ist der RK-Landesverband Salzburg. Die Schwesternschaft selbst stellt unter der Rechtspersönlichkeit des Salzburger Roten Kreuzes ein eigenes Ressort dar. Die Personalkosten werden vom Land bzw. von den einzelnen Gemeinden dem Roten Kreuz refundiert.

6 . *Ausbildungswesen*

In allen Orten des Bundeslandes führt das Rote Kreuz allgemein zugängliche Kurse für

- a) Erste Hilfe
 - b) Sofortmaßnahmen am Unfallsort
 - c) Krankenpflege im Hause
- durch.

Die 16-Doppelstunden umfassenden Erste Hilfe-Kurse wurden 1980 von 2.347 Personen besucht.

Die Kurse „Sofortmaßnahmen am Unfallsort“, die lediglich eine vier Stunden Instruktion im Sinne des einschlägigen Bundesgesetzes für Führerscheinwerber darstellen, wurden incl. der Kurse „Pflege des Kranken im Hause“ 1980 von

9.012 Einwohnern des Bundeslandes

besucht.

7. *Zivildienst*

In einem Rythmus von acht Monaten stehen dem Roten Kreuz 38 Planstellen für Zivildienst zur Verfügung. Die Zivildienstleistenden werden nach einer internatsmäßigen Ausbildung von drei Wochen und entsprechender Praxisausbildung fast ausschließlich als Ergänzung des freiwilligen Personals an den Wochentagen zusammen mit den hauptberuflichen Mitarbeitern im Rettungsdienst eingesetzt.

8. *Funkdienst*

Wie bereits eingangs erwähnt, fungieren die Einsatzzentralen des Roten Kreuzes aber auch als Funkleitstellen

8.1 für den Ärztenotdienst in der Stadt Salzburg, der mit zwei rotkreuzeigenen Fahrzeugen in Zusammenarbeit mit der Ärztekammer an den Wochenenden durchgeführt wird,

8.2 als Meldestellen für den Ärztenotdienst an den Wochenenden im ländlichen Bereich.

Diese Einsatzzentralen nehmen die Ärzteanforderungen von Seiten der Bevölkerung entgegen und übermitteln die Aufträge dem diensthabenden Arzt.

Damit ist eine wesentliche Entlastung der Ärzteschaft, aber auch eine Entlastung der Familien der Ärzte an den Wochenenden erreicht worden.

Das in Kombination mit den Funkgeräten eingerichtete Sprechfunk-Piepsersystem bietet aber auch gleichzeitig die Möglichkeit, auch an Wochentagen die Ärzte in den verschiedenen Orten des Landes bei schweren Unfällen zu verständigen, wodurch eine wesentliche Verbesserung der Versorgung von Schwerverletzten gewährleistet ist.

Erfahrungen

Wenn im abgelaufenen Arbeitsjahr insgesamt

91.677 Einwohner

des Bundeslandes Salzburg die Hilfe des Roten Kreuzes in irgendeiner Form in Anspruch genommen haben, bedarf der Erfolg der Organisation keiner Erörterung.

Die Zusammenarbeit mit den einzelnen Abteilungen der Salzburger Landesregierung, mit den Bürgermeistern der Gemeinden, aber auch mit der Polizei, der Gendarmerie und den Feuerwehren, zu denen eine eigene Funkverbindung besteht, läßt keinen Wunsch offen.

Aber auch zum Österreichischen Bundesheer bestehen im Sinne der umfassenden Landesverteidigung engste Beziehungen.

Das Österreichische Rote Kreuz ist im Sozialhilfebeirat des Landes, in der Arbeitsgemeinschaft der Ärztekammer für den ärztlichen Funknotdienst, im Dachverband der Behinderten, in der Gesellschaft zur Förderung der Landesverteidigung sowie beim Landeskatastrophenausschuß durch seinen Direktor vertreten.

Finanzierung

Den Ziffern der Gewinn- und Verlustrechnung der öffentlich dargelegten Bilanz des Roten Kreuzes, Landesverband Salzburg, ist zu entnehmen, daß die Summe der Aufwendungen für die oben angeführten Ausgaben 1979

S 52,959.000,--

betragen haben.

86 % dieses Betrages, das sind 46,452.000,--, wurden von der Organisation aus eigenen Aktivitäten wie Verrechnung mit den Sozialversicherungsträgern, Sammlungen, Mitgliedsbeiträgen und Legaten aufgebracht.

Die Belastungen der öffentlichen Hand beträgt jährlich, abgesehen von einer einmaligen Sondersubvention zum Ausbau des landesweiten Funknetzes in Höhe von 1,5 Millionen Schilling und der Renovierung der Landeszentrale in Höhe von S 963.000,-- insgesamt

9,4 %

wovon

- a) das Land 2,4 Millionen
 - b) die Stadt 1,08 Millionen
 - c) die Gemeinden des Landes 1,6 Millionen Schilling
- geleistet haben.

Die Führung des Betriebes „Rotes Kreuz“ erfolgt nach *privatwirtschaftlichen* Grundsätzen und arbeitet daher nach dem ökonomischen Grundsatz: „Mit möglichst geringem Aufwand, größtmöglichen Erfolg zu erzielen“.

Dieser Erfolg der Selbstverwaltung, der auch in finanzieller Hinsicht seinen Niederschlag findet, ist aber ausschließlich darauf zurückzuführen, daß die freiwilligen Mitarbeiter, die im abgelaufenen Jahr 473.091 Dienststunden ehrenamtlich und ohne Bezahlung geleistet haben.

Aus den Bilanzziffern ist aber auch eindeutig zu entnehmen, daß das Österreichische Rote Kreuz durch die Übernahme gesetzlicher Verpflichtungen der Gemeinden (Rettungswesen) und wesentlichen Einsparungen von Pflegetagen in den Landes- bzw. Bezirkskrankenhäusern die zur Verfügung gestellte Subvention in vielfacher Höhe indirekt wieder der öffentlichen Hand zurückfließen läßt.

Bereich TIROL

(Amt der Landesregierung)

Beispiele von Dezentralisation und Selbstorganisation im Bereich der Tiroler Landesverwaltung

Die Beispiele von Erscheinungsformen der Dezentralisation und von Einrichtungen der Selbstorganisation, die im folgenden angeführt werden, sind nicht vollständig. Ihre kurze Schilderung ergibt daher kein vollständiges Bild dessen, was auf diesen Gebieten im Bereich der Vollziehung des Landes in Tirol vorhanden ist. Die Darstellung soll nur die Vielfalt und Verschiedenartigkeit der Einrichtungen illustrieren, die, außerhalb der Organisation der Landesverwaltung stehend, mit Aufgaben der Hoheitsverwaltung des Landes sowie mit Aufgaben befaßt sind, die vom Land Tirol als Träger von Privatrechten wahrgenommen werden müßte, wären nicht Einrichtungen der Selbstorganisation in diesem Bereich tätig geworden.

1. Fremdenverkehrsverbände

Struktur:

Die Organisation der Fremdenverkehrsverbände ist im Tiroler Fremdenverkehrsgesetz 1979, LGBl.Nr. 39, geregelt. Fremdenverkehrsverbände sind Körperschaften öffentlichen Rechts.

Pflichtmitglieder eines Fremdenverkehrsverbandes sind die Unternehmer im Gebiet des Verbandes, die auf Grund ihrer Tätigkeit wirtschaftlich unmittelbar oder mittelbar am Fremdenverkehr interessiert sind. Daneben gibt es noch freiwillige Mitglieder und Ehrenmitglieder.

Organe des Fremdenverkehrsverbandes sind die Vollversammlung, der Ausschuß, der Vorstand und der Obmann.

Das Stimmrecht in der Vollversammlung richtet sich grundsätzlich nach der Beitragshöhe des Mitgliedes. Zur leichteren Handhabung des Stimmrechtes werden die Mitglieder in drei Stimmgruppen zusammengefaßt. Das Stimmgewicht der Mitglieder wird durch das Amt der Landesregierung in einer Stimmgruppenliste festgelegt.

Im Ausschuß zählt jede Stimme gleich.

Aufgabenstellung:

Die Fremdenverkehrsverbände haben die örtlichen Belange des Fremdenverkehrs zu wahren, zu vertreten und zu fördern. Das heißt in der Praxis, daß die Fremdenverkehrsverbände die örtlichen Interessen des Fremdenverkehrs koordinieren, den Gästen dienende Einrichtungen, wie Spazierwege, Bänke und dgl., schaffen, sich an

infrastrukturellen Einrichtungen für den Fremdenverkehr, wie Lifte, Schwimmbäder, Tennishallen und dgl., beteiligen und Werbemaßnahmen finanzieren.

Finanzierung:

Die Finanzierung der Fremdenverkehrsverbände erfolgt im wesentlichen durch die Pflichtbeiträge der Mitglieder und die Zuweisungen des Landes aus den im Gebiet des Fremdenverkehrsverbandes entrichteten Aufenthaltsabgaben.

Verhältnis zur staatlichen Organisation:

Die Fremdenverkehrsverbände unterstehen der Aufsicht der Landesregierung. Die Landesregierung hat gesetzwidrige Beschlüsse der Fremdenverkehrsverbände aufzuheben, wichtige Beschlüsse der Vollversammlung zu genehmigen und bei Nichterfüllung der Aufgaben durch die Fremdenverkehrsverbände die notwendige Abhilfe zu verfügen.

Praktische Erfahrungen:

In Tirol bestehen derzeit 252 Fremdenverkehrsverbände mit ca. 60.000 Pflichtmitgliedern.

Bereits mit Gesetz vom 13. Mai 1932, LGBI.Nr. 21, über die Regelung des Fremdenverkehrswesens in Tirol wurden Verkehrsvereine als Körperschaften öffentlichen Rechts mit einer den heutigen Fremdenverkehrsverbänden ähnlichen Struktur und Aufgabenstellung eingerichtet.

Seitdem sind die Fremdenverkehrsverbände an der Entwicklung des Fremdenverkehrs in Tirol maßgebend beteiligt gewesen und sind heute aus diesem Wirtschaftszweig nicht mehr wegzudenken.

Die Fremdenverkehrsverbände in Tirol verwalten zusammen im Jahr ca. 400 Millionen Schilling. Hievon entfallen auf die Pflichtbeiträge 160 Millionen, auf die Zuweisungen aus den Aufenthaltsabgaben ca. 160 Millionen und auf außerordentliche Einnahmen, wie Darlehen und dgl., ca. 80 Millionen Schilling.

2. Tiroler Berg- und Schiführerverband

Struktur:

Die Organisation des Tiroler Berg- und Schiführerverbandes ist in der Tiroler Berg- und Schiführerordnung, LGBI.Nr. 44/1977, geregelt. Der Tiroler Berg- und Schiführerverband ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts. Mitglieder des Verbandes sind die behördlich anerkannten Berg- und Schiführer als Zwangsmitglieder sowie die vom Verband aufgenommenen freiwilligen Mitglieder und die Ehrenmitglieder.

Organe des Tiroler Berg- und Schiführerverbandes sind die Landesversammlung, der Landesausschuß, der Obmann, die Rechnungsprüfer, die Prüfungskommission und der Disziplinarausschuß. Die Organe werden aus der Mitte der Verbandsangehörigen bestellt. In den Organen hat jedes Mitglied eine Stimme.

Aufgabenstellung:

Dem Tiroler Berg- und Schiführerverband obliegen im übertragenen Wirkungsbereich die Durchführung der Ausbildung und Fortbildung seiner Mitglieder und im eigenen Wirkungsbereich neben der inneren Organisation die Förderung des Berg- und Schiführerwesens, die Mitarbeit bei Maßnahmen zur Verhinderung alpiner Unfälle und bei Rettungsmaßnahmen nach alpinen Unfällen, die Zusammenarbeit mit alpinen Vereinen, die Anhaltung der Mitglieder zur Pflichterfüllung u.a.m.

Finanzierung:

Die Finanzierung des Tiroler Berg- und Schiführerverbandes erfolgt im wesentlichen durch die Beiträge der Mitglieder und durch Subventionen des Landes.

Verhältnis zur staatlichen Organisation:

Der Tiroler Berg- und Schiführerverband besorgt seine Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich weisungsfrei nach der eigenen Willensbildung seiner Organe. Das Land übt im eigenen Wirkungsbereich lediglich die Aufsicht über den Tiroler Berg- und Schiführerverband dahingehend aus, daß er bei der Besorgung der Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches die Gesetze und Verordnungen nicht verletzt, seinen Wirkungsbereich nicht überschreitet und die ihm gesetzlich obliegenden Aufgaben erfüllt.

Bei der Besorgung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches sind die damit betrauten Organe (Obmann und Prüfungskommission) an die Weisungen der Landesregierung gebunden.

Praktische Erfahrungen:

Der Tiroler Berg- und Schiführerverband besteht derzeit aus ca. 360 Mitgliedern. Er erfüllt die ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Leibeserziehung in Innsbruck. Die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde erstreckt sich im wesentlichen auf die Beratung des Verbandes bei verschiedenen Aufgaben.

3. Tiroler Schilehrerverband

Struktur:

Die Organisation des Tiroler Schilehrerverbandes ist im Tiroler Schischulgesetz, LGBl.Nr. 3/1981, geregelt. Der Tiroler Schilehrerverband ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts.

Mitglieder sind die an den Tiroler Schischulen tätigen Diplomschilehrer, Landesschilehrer und Langlaufschilehrer als Zwangsmitglieder sowie die vom Verband aufgenommenen freiwilligen Mitglieder und die Ehrenmitglieder.

Organe des Tiroler Schilehrerverbandes sind die Vollversammlung, der Ausschuß, der Obmann, die Rechnungsprüfer, die Prüfungskommission und der Disziplinar-ausschuß.

Aufgabenstellung:

Dem Tiroler Schilehrerverband obliegen im übertragenen Wirkungsbereich die Durchführung der Ausbildung seiner Mitglieder und im eigenen Wirkungsbereich neben der inneren Organisation die Förderung des Schisportes im allgemeinen, die Hebung der Sicherheit beim Schilauf, die Mitarbeit bei Maßnahmen zur Verhütung alpiner Unfälle und bei Rettungsmaßnahmen nach alpinen Unfällen, die Fortbildung seiner Mitglieder, die Anerkennung von Regeln der Schitechnik in Inhalt und Methode für die Durchführung des Unterrichtes in den Schischulen u.a.m.

Finanzierung:

Die Finanzierung des Tiroler Schilehrerverbandes erfolgt im wesentlichen durch die Beiträge der Mitglieder.

Verhältnis zur staatlichen Organisation:

Die Landesregierung übt die Aufsicht über den Tiroler Schilehrerverband dahingehend aus, daß er bei der Besorgung der Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches Gesetze und Verordnungen nicht verletzt, seinen Wirkungsbereich nicht überschreitet und die ihm gesetzlich und satzungsgemäß obliegenden Aufgaben erfüllt.

Praktische Erfahrungen:

In den derzeit 132 Tiroler Schischulen sind ca. 800 Diplomschilehrer und 700 Landesschilehrer beschäftigt. Die Ausbildung und Fortbildung der Mitglieder durch den Verband in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Leibeserziehung in Innsbruck ist vorbildlich und hat ein international anerkanntes Niveau erreicht.

4. Verband der Privatzimmervermieter

Struktur:

Der Verband der Privatzimmervermieter ist ein nach dem Vereinsgesetz eingerichteter Verein. Die Aufnahme in den Verein erfolgt auf Grund einer vom Vereinsvorstand bestätigten Beitrittserklärung. Organe des Vereines sind die Landesdelegierten-Versammlung und der Vereinsvorstand.

Die Landesdelegierten-Versammlung setzt sich aus den Mitgliedern des Vereinsvorstandes, den Gebietsstellenleitern und deren Stellvertretern und den von jeder Ortsstelle für jeweils 50 Mitglieder entsandten Delegierten zusammen.

Aufgabenstellung:

Zweck des Vereins ist die organisatorische Erfassung aller Privatzimmervermieter in Tirol zur gemeinsamen Vertretung ihrer Interessen.

Finanzierung:

Die Finanzierung erfolgt im wesentlichen durch die Beiträge der Mitglieder und durch Subventionen des Landes.

Praktische Erfahrungen:

Der Verband besteht aus ca. 2.800 Mitgliedern. Der Verband richtet derzeit sein Hauptaugenmerk auf die Schulung seiner Mitglieder und die Hebung des Standards der Privatzimmer.

Die Landesregierung berät in diesen Fragen den Privatzimmervermieterverband und leistet bei der Schulung der Mitglieder des Verbandes Hilfe.

5. Agrargemeinschaften

Struktur:

Die Ordnung der rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Agrargemeinschaften gehört zum Flurverfassungsrecht, welches wiederum verfassungsrechtlich unter den Kompetenztatbestand „Bodenreform“ fällt (Art. 12 Abs. 1 Z. 3 B-VG; Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951, BGBl.Nr. 103, in der Fassung der Gesetze BGBl.Nr. 78/1967 und 301/1976; Tiroler Flurverfassungslandesgesetz 1978, LGBl.Nr. 54).

Unter Agrargemeinschaften versteht man die Gesamtheit der Eigentümer von Liegenschaften, an deren Eigentum ein Anteilsrecht an agrargemeinschaftlichen Grundstücken gebunden ist (Stammsitzliegenschaften). Agrargemeinschaftliche

Grundstücke sind solche, die laut altem Herkommen der gemeinsamen land- und forstwirtschaftlichen Nutzung (Heimweide, Almen, Waldflächen) gewidmet sind. Die Agrargemeinschaften sind somit ein Erbe der mittelalterlichen Flurverfassung, die eine genossenschaftliche Regelung der sogenannten Allmende (in Tirol zumeist „gmoa“ genannt) kannte: die Gesamtanzahl der Tiere, die aufgetrieben wurden, mußte geregelt sein; die Verpflichtung, diese Tiere zu hüten; der Beginn und das Ende der Weidezeit; die Art der Tiergattungen, die Höhe der Holzbezugsrechte und die Art der Holzbringung. Je nach den örtlichen Gegebenheiten bildeten sich derartige Gemeinschaften getrennt von der Gemeinde (Nachbarschaften, Alpinteressenschaften) oder waren mit der alten, ursprünglichen, sogenannten Real-Gemeinde (Summe aller landwirtschaftlichen Betriebe) ident. Im letzteren Fall war und ist es erforderlich, durch sogenannte Regulierungsverfahren diese alten Rechte und Nutzungen von der sogenannten modernen politischen Gemeinde mit ihren vielfältigeren Aufgaben als Gebietskörperschaft abzutrennen und allenfalls eine neue Agrargemeinschaft zu bilden. Die Agrargemeinschaften treten somit ein rechtsgeschichtliches Erbe an und haben eine alte Tradition, die sich oft in geschriebenem oder ungeschriebenem Herkommen manifestiert.

Heute ist es nach dem Tiroler Flurverfassungslandesgesetz 1978 Aufgabe der Agrarbehörde, die Einrichtung die Tätigkeit dieser Agrargemeinschaften - ein Oberbegriff für alle wie immer bezeichneten Interessenschaften und Nachbarschaften - durch Verleihung von Satzungen zu regeln. In diesen Satzungen sind die Aufgaben der Mitglieder, die Einrichtung der Organe wie Vollversammlung, Ausschuß, Obmann, Rechnungsprüfer, die Art der Abstimmungen und die Rechtsmittel dagegen, sowie die Abwicklung der finanziellen Gebarung geregelt.

Aufgabenstellung:

Die Agrargemeinschaften haben kraft ihres geschichtlichen Herkommens die Aufgabe, für die Weidenutzungen und Holznutzungen der berechtigten landwirtschaftlichen Betriebe und für die geordnete Verwaltung der agrargemeinschaftlichen Grundstücke zu sorgen. Der Grundsatz der Nachhaltigkeit spielt wie überall in der Land- und Forstwirtschaft hier eine bedeutsame Rolle (z.B. Entscheidung über Aufforstungen, Investitionen für neue Almgebäude).

Die Mitgliedschaft ist mit einer Liegenschaft (= bürgerliche Einlagezahl) verbunden. Bei diesen Mitgliedschaftsrechten handelt es sich um öffentliche Rechte (= Anteilsrechte). Daher sind Verfügungen darüber nicht der freien Disposition der jeweiligen Eigentümer der berechtigten Liegenschaft anheimgestellt, sondern unterliegen einer strengen Kontrolle durch die Agrarbehörde. Auch müssen die Agrargemeinschaften der Aufnahme neuer Mitglieder (= neue bürgerliche Einlagezahl) zustimmen.

Finanzierung:

Da die Agrargemeinschaften Eigentümer land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke sind, richtet sich die Finanzierung nach den jeweiligen örtlichen Verhältnissen. Grundsätzlich werden Rechte und Lasten, Vorteile und Nachteile, Erträge und Verpflichtungen auf die Mitglieder nach ihren Anteilsrechten umgelegt. Bei Eigentum an Waldflächen kann jedoch eine Holzschlägerung eine Gemeinschaftseinnahme bedeuten, bei praktisch allen Agrargemeinschaften spielt der Erlös aus den Einnahmen der Jagdverpachtung eine große Rolle.

Verhältnis zur staatlichen Organisation:

Die Agrargemeinschaften unterliegen der Aufsicht durch die Agrarbehörden. Entsprechende Genehmigungsvorbehalte für bestimmte Beschlüsse (z.B. Verkauf von Grundstücken, Aufnahme von Darlehen) sind sowohl im Tiroler Flurverfassungsgesetz 1978 wie in den jeweiligen Satzungen vorgesehen.

Rechts- und satzungswidrige Beschlüsse sowie offenkundig unwirtschaftliche Beschlüsse der Organe der Agrargemeinschaften werden im Aufsichtswege (kassatorisch) von der Agrarbehörde aufgehoben. Bedingt durch eine entsprechende Bestimmung im Tiroler Flurverfassungsgesetz 1978 hat die Agrarbehörde bei Einsprüchen gegen Beschlüsse der Organe der Agrargemeinschaften eine Entscheidungspflicht, sodaß der volle Instanzenzug (einschließlich des Weges zu den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts) offensteht.

Als örtliche Gemeinschaften mit bisweilen sehr großem Grundbesitz spielen die Agrargemeinschaften in einer Gemeinde eine wichtige Rolle und können sich daher dem örtlichen Gemeinschaftsleben und den kommunalpolitischen Streitfragen nicht entziehen.

Praktische Erfahrungen:

In Tirol gibt es über 2000 Agrargemeinschaften. Die Erfahrungen mit der Nutzung der gemeinschaftlichen Grundstücke und deren Verwaltung sind daher reich und durchwegs erfreulich.

Probleme ergeben sich aus der heute die Landwirtschaft überhaupt betreffenden Umstrukturierung mit der zunehmenden Verminderung der die Landwirtschaft noch tatsächlich ausübenden Betriebe. Damit werden in die ursprünglich rein land- und forstwirtschaftlich dominierten Körperschaften auch andere Interessen hineingetragen, wie Fragen der Beteiligung an Einrichtungen des Fremdenverkehrs, des Verkaufs von Grundstücken für Bauzwecke. Andererseits erfährt die traditionelle Bindung der Anteilsrechte an ursprünglich landwirtschaftliche, heute aber der Landwirtschaft nicht mehr dienende Liegenschaften zunehmende Kritik, was natürlich auch auf neue Regulierungsverfahren zutrifft. Die Frage, ob die überkommenen Nutzungsrechte eine Differenzierung bei der Nutzung und Verwaltung agrargemeinschaftlicher Grundstücke unter Ausschluß der Gemeindebürger, die nicht

Eigentümer einer sogenannten Stammsitzliegenschaft sind, unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitsgrundsatzes rechtfertigen, muß daher gestellt werden. Zwischen der geschichtlichen Entwicklung als rechtliche Voraussetzung und den tatsächlichen Gegebenheiten treten daher grundsätzliche Spannungsverhältnisse auf, die aber nur durch eine übergreifende agrarrechtspolitische Konzeption bewältigt werden können.

6. Verein „Jugend und Gesellschaft“

Struktur:

Mit Beschluß der Landesregierung vom 18. Mai 1976 wurde der Gründung dieses Vereines zugestimmt und eine Vereinbarung des Landes mit dem Verein getroffen.

Dem Vereinsvorstand gehören neben dem Landesjugendreferenten wegen des Sachzusammenhangs der Probleme und Zielsetzungen auch die Vorstände der mit den Angelegenheiten des Jugendwohlfahrtswesens und der Sozialhilfe betrauten Abteilungen des Amtes der Landesregierung an. Der Verein hat seinen Sitz beim Landesjugendreferat, einer Abteilung des Amtes der Landesregierung.

Die Beweglichkeit in der personellen Verpflichtung von Jugendberatern wird durch die Möglichkeiten, die dem Verein im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung gegeben sind, erleichtert.

Aufgabenstellung:

Ziel des Vereines ist es, die im § 2 des Tiroler Jugendschutzgesetzes 1974, LGBl.Nr. 16/1975, festgelegte Verpflichtung des Landes, im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung Jugendberatungsstellen zumindest in allen Bezirken zu errichten, zu übernehmen.

Finanzierung:

Die Finanzierung des Vereines „Jugend und Gesellschaft“ erfolgt durch Subventionen, Spenden, Erträge von Veranstaltungen u.a.m.

Verhältnis zur staatlichen Organisation:

Durch die vom Verein angestrebte Zusammenarbeit mit dem Land Tirol (Amt der Tiroler Landesregierung, Bezirksverwaltungsbehörden), den Gemeinden, den Kammern und Interessenvertretungen, dem Landesschulrat und den Vereinen, die Jugendarbeit leisten, sowie den Bildungseinrichtungen wird eine Koordination mit den im Fürsorge- und Beratungsbereich tätigen Institutionen und Stellen ermöglicht.

Praktische Erfahrungen:

Derzeit bestehen Jugendberatungsstellen in Innsbruck - Südbahnstraße (mit Kinder- und Jugendtelefon), in Innsbruck - Pradl, im Rahmen des Jugendwarteraumes am Hauptbahnhof, in Hall i.T., in Schwaz, in Wörgl, in Kufstein, in Lienz und in Imst (Jugendberater im Z-6, im Kennedyhaus, im Kolpinghaus und der Koordinator der AG Jugendzentren, Jugendclubs und Initiativgruppen).

Das „Kinder- und Jugendtelefon“, eine spezielle Einrichtung der Jugendberatung - vorläufig nur in Innsbruck -, verdient besonders hervorgehoben zu werden. Es hilft in geeigneter Weise, die Schwellenangst bei Erstkontakten zu überwinden und wird in stark steigendem Ausmaß in Anspruch genommen.

Alle Mitarbeiter, die Beratungsdienst leisten, werden vom Verein „Jugend und Gesellschaft“ entschädigt (Dienstvertrag nach ABGB bzw. Aufwandsentschädigung).

Was die Erfahrungen mit den beschriebenen Einrichtungen anbelangt, sind die Hauptprobleme in zwei Richtungen festzustellen:

- a) Geeignete, d.h. befähigte und willige Mitarbeiter zu finden, ist schwierig, weil die Arbeit kein volles Beschäftigungsausmaß erreicht, also nicht hauptberuflich ausgeübt wird. Dies ist aus pädagogischen und organisatorischen Gründen nicht anders durchführbar. Erschwerend kommt bei der Suche nach geeigneten „Jugendberatern“ noch hinzu, daß zumindest die nach dem Angestelltengesetz vertraglich Verpflichteten eine zweite Lohnsteuerkarte haben müssen, und daß die Arbeit in der Jugendberatung derzeit noch nicht als voll anrechenbare Dienstzeit in einem späteren Arbeitsverhältnis angerechnet werden kann.
- b) Jugendberatung muß notwendigerweise dort geschehen, wo Jugendarbeit im weitesten Sinne geschieht. Aus diesem Grunde sind neben Jugendberatern, die der Verein in den Jugendzentren als lebende Subvention beschäftigt, sogenannte „Offene Jugendtreffs“ als Ort der Jugendberatung eingerichtet. Dort treffen sich - und dies entspricht der Natur der Sache - neben Rat- und Hilfesuchenden eben auch Jugendliche, die auf Grund ihres Werdegangs nicht so sehr Rat und Hilfe suchen als vielmehr einen repressionsfreien Ort, was zu schwierigen und oft kaum lösbaren Situationen der Aggression und Gewalt führt und gedeihliche Arbeit sehr erschwert.

Österreichisches Rotes Kreuz Tirol

Struktur:

Die Angelegenheiten des Rettungswesens sind gemäß Art. 118 Abs. 3 Z. 7 B-VG den Gemeinden zur Besorgung im eigenen Wirkungsbereich übertragen. Gemäß § 48 des Gesetzes über die Regelung des Gemeindegewaltswesens, des Leichen- und Bestattungswesens und des Rettungswesens, LGBl.Nr. 33/1952, haben die Gemeinden Vorkehrungen für die Erste Hilfe in dringenden Fällen aller Art, vornehm-

lich in Unglücks- und Katastrophenfällen, sowie die Möglichkeit einer Krankenbeförderung - soweit diese mit ihren eigenen Kräften durchgeführt werden können - zu schaffen. Diese Aufgaben kann die Gemeinde unter ihrer Aufsicht und Förderung auch anderen Organisationen übertragen.

Die Aufgaben des Rettungswesens werden in Tirol vor allem vom Österreichischen Roten Kreuz, Landesverband Tirol, wahrgenommen, ohne daß es zu einem förmlichen Übertragungsakt von Seiten der Gemeinden gekommen wäre. Das Rote Kreuz Tirol wird hiebei von den Gemeinden durch finanzielle Zuwendungen unterstützt.

Das Rote Kreuz in Tirol umfaßt zehn Bezirksstellen mit eigener Rechtspersönlichkeit; sie sind im Landesverband Tirol als Dachorganisation zusammengefaßt. Das Rote Kreuz ist als Verein konstituiert und daher völlig selbständig und unabhängig. Insgesamt bestehen 35 ständig besetzte und mit Rettungsautos ausgerüstete Dienststellen des Roten Kreuzes in Tirol. Jährlich werden ca. 100.000 Rettungsfahrten durchgeführt. Dem Roten Kreuz stehen über 2.300 freiwillige Helfer, darunter auch Ärzte zur Verfügung. Im ständigen Einsatz sind 130 Rettungsautos. Der Rettungsdienst erfolgt rund um die Uhr.

Aufgabenstellung:

Satzungsgemäß werden neben dem Rettungsdienst noch folgende Aufgaben wahrgenommen: Erste-Hilfe-Leistung bei Notstand und Katastrophen, Ausbildung der Bevölkerung in Erster Hilfe, der freiwillige Blutspendedienst, das Jugendrotkreuz und verschiedene caritative und soziale Dienste.

Pro Jahr werden dabei rund eine halbe Million ehrenamtliche Stunden geleistet.

Finanzierung

Etwa 39 % der Aufwendungen werden durch Kostenvergütungen der Sozialversicherungsträger gedeckt. Landes- und Gemeindesubventionen tragen mit 10 % und öffentliche Sammlungen mit 11 % zur Deckung der Aufwendungen bei. 40 % der Aufwendungen werden durch Eigenleistungen (freiwillige Dienste) erbracht.

Die Finanzierung wird zusehends schwieriger, vor allem die Einnahmen bei den öffentlichen Sammlungen stagnieren.

Verhältnis zur staatlichen Organisation:

Das Rote Kreuz arbeitet bei der Erfüllung seiner Aufgaben eng mit allen staatlichen Behörden, insbesondere den Einrichtungen des Gemeindesanitätsdienstes (Spengelärzte, Spengelhebammen) und Einsatzorganisationen (freiwillige Feuerwehren, freiwillige Wasserwehren, Österreichischer Bergrettungsdienst, Rettungsflugwacht usw.) zusammen. Die Zusammenarbeit ist ausnahmslos als gut zu bezeichnen. Zur Durchführung des Rettungs- und Krankentransportes werden dem Roten Kreuz von

den Gemeinden jährlich Subventionsbeiträge geleistet. Diese Subventionsbeiträge sind allerdings nicht kostendeckend. Die Gemeinden sollten nach der Einwohnerzahl zu einer dynamisierten Beitragsleistung verpflichtet werden. Falls hinsichtlich des Rettungs- und Krankentransportes nicht in absehbarer Zeit eine entsprechende finanzielle Regelung erfolgt, müßten diese Dienste wie auch der Zivilschutz zum Nachteil der Bevölkerung unterbleiben.

Praktische Erfahrungen:

Grundsätzlich ist zu sagen, daß die Durchführung einer für die Gesundheit der Bevölkerung so wichtigen Aufgabe nur von besonders qualifizierten und ausgebildeten Personen erfolgen soll. Durch ständige Schulung, durch die Verwendung modernster Geräte und eine den Erfordernissen der Zeit und der Aufgabenstellung angepaßte Struktur wird dies durch das Rote Kreuz Tirol sichergestellt. Dabei wirken sich von privaten Unternehmen (Grünes Kreuz) und sonstigen Taxiunternehmen durchgeführte Krankentransporte negativ aus, da ein gesamtversorgendes Rettungssystem nur durch ein raumdeckendes Stützpunkt- und Meldesystem gewährleistet ist. Vereinzelt auftretende Krankentransportunternehmer können ein solches Netz landesweit weder aufbauen noch betreiben. Eine umfassende Versorgung durch solche Einrichtungen bzw. Unternehmen ist daher nicht gegeben.

Bei gegebenem Bedarf ist das Rote Kreuz Tirol jederzeit in der Lage, seine Organisation entsprechend auszuweiten oder auf Grund der bestehenden bezirksweisen Organisation den Verhältnissen und Notwendigkeiten anzupassen.

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, daß die Dienste des Roten Kreuzes Tirol in den Saisonzeiten um ein vielfaches vermehrt in Anspruch genommen werden. Die Aufrechterhaltung des Personalstandes und der technischen Hilfsmittel in den Zwischensaisonen stellt eine große Belastung dar.

8. Staatsbürgerschaftsverbände (Staatsbürgerschaftsgemeinden)

Struktur:

Das Staatsbürgerschaftsgesetz 1965, BGBl.Nr. 250, bestimmt in seinem § 47, daß die Gemeinden, die zur Besorgung von Personenstandsangelegenheiten zusammengeschlossen sind, kraft Gesetzes zur Durchführung der den Gemeinden nach dem Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 obliegenden Aufgaben einen Gemeindeverband bilden, der die Bezeichnung „Staatsbürgerschaftsverband“ führt. Die Zusammenfassung von Gemeinden zu Standesamtsbezirken ist im § 52 Abs. 2 des Personenstandsgesetzes, GBlÖ.Nr. 287/1938, vorgesehen. Auf Grund dieser Bestimmung waren schon bisher eine Reihe von Gemeinden zu Standesamtsbezirken vereint. Die Übertragung wichtiger neuer Aufgaben auf die Gemeinden war Anlaß, in weitergehendem Umfang als bisher Gemeinden zu Standesamtsbezirken und damit im Sinne des § 47 des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1965 zu „Staatsbürgerschaftsverbän-

den“ zusammenzuschließen. Nach § 52 Abs. 1 des Personenstandsgesetzes bildet grundsätzlich jede Gemeinde einen Standesamtsbezirk, doch kann nach § 52 Abs. 2 dieses Gesetzes der Landeshauptmann für mehrere Gemeinden den Auftrag einer von ihnen erteilen oder eine Gemeinde in mehrere Standesamtsbezirke aufteilen. Dieser Sachlage trägt die Verordnung des Landeshauptmannes über die Bildung von Standesamtsbezirken, Bote für Tirol Nr. 164/1966 in der Fassung der Verordnung Bote für Tirol Nr. 319/1967, Rechnung. Heute bestehen in Tirol 75 Staatsbürgerschaftsverbände bzw. Staatsbürgerschaftsgemeinden. Als Organe des Staatsbürgerschaftsverbandes sind der Leiter des Staatsbürgerschaftsverbandes und der Verbandsausschuß (Vollversammlung der Bürgermeister der verbandsangehörigen Gemeinden) vorgesehen. Leiter des Gemeindeverbandes ist der Bürgermeister jener verbandsangehörigen Gemeinde, der auch die Besorgung der Personenstandsangelegenheiten übertragen ist. Dadurch soll erreicht werden, daß auf Verbandsebene die Besorgung der Staatsbürgerschaftsangelegenheiten und der Personenstandsangelegenheiten in der Praxis so weit wie möglich in einer Hand vereint werden. Dem Verbandsausschuß obliegt lediglich die Entscheidung über die Kostenaufteilung nach § 47 Abs. 3 des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1965 und damit auch die Feststellung der dem Verband aus der Besorgung seiner Aufgaben erwachsenen Kosten.

Aufgabenstellung:

Nach § 2 Abs. 2 der Staatsbürgerschaftsverordnung, BGBl.Nr. 28/1946, oblag die Ausstellung der Staatsbürgerschaftsnachweise im Inland den Bezirksverwaltungsbehörden und im Ausland den diplomatischen Vertretungsbehörden.

Die Ausstellung anderer staatsbürgerschaftsrechtlicher Bescheinigungen (z.B. über den Nichtbesitz der österreichischen Staatsbürgerschaft) wurde in analoger Verwendung des § 13 Abs. 1 des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1949 von den Landesregierungen vorgenommen. Diese Regelung stieß in der Praxis oft auf Schwierigkeiten und auch auf Unverständnis. Denn es war nicht einzusehen, warum die zur Ausstellung der wichtigsten staatsbürgerschaftsrechtlichen Bescheinigung, nämlich des Staatsbürgerschaftsnachweises, berechnigte Behörde nicht auch andere staatsbürgerschaftsrechtliche Bescheinigungen ausstellen sollte, zumal diese gegebenenfalls jederzeit durch einen Gegenbeweis oder durch einen Feststellungsbescheid der zuständigen Landesregierung entkräftet werden können.

Das Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 übertrug daher den Gemeinden eine Reihe neuer Aufgaben. Teils handelt es sich um Angelegenheiten, die früher von den Bezirksverwaltungsbehörden besorgt wurden - wie etwa die Ausstellung von Bescheinigungen in Angelegenheiten der Staatsbürgerschaft -, teils sind es Aufgaben, die das Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 erstmalig vorsieht, vor allem die Führung der Staatsbürgerschaftsevidenz.

Bekanntlich wurde vor dem 13.3.1938 in jeder Gemeinde Österreichs die Heimatrolle (ein Verzeichnis aller österreichischen Landes- und Bundesbürger, die in der Gemeinde heimatberechtigt waren) geführt. Die Institution des Heimatrechtes und

der Heimatrollen wurde durch die NS-Gesetzgebung abgeschafft und 1945 nicht wieder eingeführt. Die Staatsbürgerschaftsevidenz wurde nun seit dem Inkrafttreten des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1965 zum Verzeichnis aller österreichischen Staatsbürger, insbesondere der großen Zahl der seit 1945 eingebürgerten Personen. Mit dieser Neuerung, die das Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 mit sich gebracht hatte (Aufzeichnung der Staatsbürger), wurde an das Heimatrecht vor dem 13.3.1938 angeknüpft.

Evidenzgemeinde ist für Personen, die vor dem 1.7.1966 in Österreich geboren wurden, die Geburtsgemeinde (Gemeindeverband), für Personen, die nach dem 1.7.1966 im Gebiet der Republik Österreich geboren wurden, die Wohnsitzgemeinde der Mutter zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes und schließlich für Personen, die im Ausland geboren sind, die Gemeinde Wien. Die Gemeinden (Staatsbürgerschaftsverbände) führen die Staatsbürgerschaftsevidenz in Form einer Kartei im Sinne der Staatsbürgerschaftsverordnung 1966.

Zur Ausstellung von Bescheinigungen in Angelegenheiten der Staatsbürgerschaft ist nach dem Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 die Gemeinde zuständig, in deren Bereich der Antragsteller seinen ordentlichen Wohnsitz hat. Bei Wohnsitz im Ausland ist die Vertretungsbehörde und subsidiär die Gemeinde, die Evidenzstelle ist, zuständig. Den Gemeinden obliegt die Ausstellung aller Bescheinigungen in staatsbürgerschaftsrechtlichen Angelegenheiten.

Finanzierung:

Die Regelung der Kostenfrage wurde dem § 12 des Wählerevidenzgesetzes, BGBl.Nr. 243/1960, nachgebildet. Da es sich jedoch bei der Ausstellung der Staatsbürgerschaftsbescheinigungen und der Führung der Staatsbürgerschaftsevidenz um einen vom Land übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinde handelt, wurde das Land zum teilweisen Kostenersatz verpflichtet.

Im Sinne der Kostenregelung sind nach dem Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 drei Gruppen von Gemeindeaufgaben zu unterscheiden:

1. die Ausstellung von Staatsbürgerschaftsnachweisen und sonstigen staatsbürgerschaftsrechtlichen Bescheinigungen nach den §§ 43 und 44;
2. die Bekanntgabe von Mitteilungen und Erteilung von Auskünften nach den §§ 53, 55 und 56;
3. die Führung der Staatsbürgerschaftsevidenz nach den §§ 49 bis 52.

Für die Ausstellung der Staatsbürgerschaftsnachweise und sonstiger staatsbürgerschaftsrechtlicher Bescheinigungen werden Verwaltungsabgaben eingehoben. Diese fließen nach § 78 Abs. 4 AVG 1950 den Gemeinden zu.

Die den Gemeinden (Gemeindeverbänden) obliegenden Mitteilungs- und Auskunftspflichten halten sich im wesentlichen im Rahmen der im Art. 22 B-VG normierten Verpflichtung zur wechselseitigen Hilfeleistung.

Eine bedeutende finanzielle Mehrbelastung der Gemeinden bringt hingegen die Einrichtung und Fortführung der Staatsbürgerschaftsevidenz. Die den Gemeinden aus der Besorgung ihrer Aufgaben erwachsenen Kosten sind, soweit sie nicht nach § 48 des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1965 vom Land ersetzt werden, durch Beschluß der Vollversammlung auf die verbandsangehörigen Gemeinden nach Maßgabe der Einwohnerzahl aufzuteilen. Die Gemeinden (Gemeindeverbände) haben somit die Kosten, die ihnen aus der Durchführung der ihnen nach dem Staatsbürgerschaftsgesetz obliegenden Aufgaben erwachsen, selbst zu tragen. Das Land hat jedoch den Gemeinden (Gemeindeverbänden) diejenigen Kosten zu ersetzen, die ihnen aus der Führung der Staatsbürgerschaftsevidenz erwachsen. § 48 Abs. 2 des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1965 sieht in diesem Zusammenhang vor, daß der Kostenersatz den Gemeinden jährlich in Bauschbeträgen zu leisten ist.

Verhältnis zur staatlichen Organisation:

Da es sich bei den in Rede stehenden Aufgaben der Staatsbürgerschaftsverbände um Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches des Landes handelt, sind der Leiter des Verbandes und der Verbandsausschuß an die Weisungen der zuständigen Organe des Landes, also der Bezirksverwaltungsbehörde und der Landesregierung, gebunden. In diesem Zusammenhang ist eine wesentliche Aufgabe der Landesregierung, die Staatsbürgerschaftsverbände (Gemeindeverbände) bei der Behandlung der umfangreichen neuen Aufgaben zu unterstützen.

Praktische Erfahrungen:

Den Gemeinden (Gemeindeverbänden) wurden mit der Ausstellung der Staatsbürgerschaftsbescheinigungen und der Evidenzführung sehr wichtige neue Aufgaben übertragen, wobei an die Heimatrollen vor dem 13.3.1938 angeknüpft wurde. Die Aufgaben nach dem Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 lassen sich jedoch mit der Führung der Heimatrollen und der Ausstellung der Heimatscheine in der Zeit vor dem 13.3.1938 nicht ganz vergleichen. Die Stagnation der Bevölkerung im Lande hatte seinerzeit die Beurteilung der Staatsbürgerschafts- und Heimatrechtsangelegenheiten verhältnismäßig einfach gestaltet. Heute sind zahlreiche Fälle verbunden mit Staatsbürgerschaftsveränderungen (Eheschließungen mit Ausländern, eheliche und uneheliche Geburten) aus der Nachkriegszeit und der Gegenwart zu beurteilen, die immer wieder mit ausländischem Ehe- und Kindschaftsrecht in Zusammenhang stehen. Bei den Beratungen des Entwurfes zum Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 wurde daher von den Ländern der Wunsch zum Ausdruck gebracht, daß im Gegensatz zu den Bestimmungen des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1949, welches die Ausstellung der Staatsbürgerschaftsbescheinigungen durch die Bezirksverwaltungsbehörde vorsah, die Landesbeamten auch mit der Evidenzführung und Ausstellung der Staatsbürgerschaftsbescheinigungen beauftragt werden sollen. Durch die Schaffung leistungsfähiger Staatsbürgerschaftsverbände wurde erreicht, daß sich geschultes und hauptamtlich bestelltes Personal ausschließlich der Bearbeitung von Staatsbürger-

schaftsangelegenheiten (und Personenstandsangelegenheiten) widmen kann und infolge des umfangreicheren Geschäftsanfalles über eine ausreichende Erfahrung verfügt. Der Zusammenschluß mehrerer Gemeinden zu einem leistungsfähigen Staatsbürgerschaftsverband stellte somit eine Verwaltungsvereinfachung und Entlastung der Bezirksverwaltungsbehörde dar.

Es ist deshalb gerechtfertigt, die Vollziehung des neuen Staatsbürgerschaftsgesetzes auf Gemeindeebene Staatsbürgerschaftsverbänden zu überantworten. Zweifellos ist damit ein Schritt zu der im Interesse der Bevölkerung angestrebten Verwaltungsvereinfachung und Dezentralisation getan. Eine Vermehrung der Staatsbürgerschaftsverbände bzw. eine Teilung bestehender Staatsbürgerschaftsverbände und eine weitergehende Dezentralisation wäre jedoch nicht zweckmäßig, da ansonst nicht mehr von einer wirksamen Selbstorganisation gesprochen werden könnte. Eine solche Maßnahme würde den Grundsätzen der Kostensenkung und Verwaltungsvereinfachung sowie dem Leistungsprinzip widersprechen und sich für die Bevölkerung nur nachteilig auswirken. Die jetzige Organisation der Staatsbürgerschaftsverbände ist somit ein Werk reiflicher Überlegung und hat sich im vollen Umfang bewährt. Andere Länder sind mit dieser Maßnahme gerade im Hinblick auf die positiven Erfolge in Tirol nachgefolgt.

Bergwacht; Naturschutzbeauftragte und Ortsvertrauensleute (NaturschutzG)

I. Tiroler Bergwacht

Organisation:

Der Tiroler Landtag hat am 14. November 1977 das Tiroler Bergwachtgesetz 1977, LGB.Nr. 6/1978, beschlossen. Mit diesem Gesetz wurde die Tiroler Bergwacht als eine Körperschaft öffentlichen Rechts geschaffen. Die Tiroler Bergwacht wird aus der Gesamtheit der Bergwächter und der Anwärter gebildet. Sie hat ihren Sitz in Innsbruck.

Nach dem Gesetzesauftrag hat die Tiroler Bergwacht ihre Aufgaben in Bergwachtbezirken und Bergwachtsprengeln zu erfüllen. Ein Bergwachtbezirk umfaßt jeweils das Gebiet eines politischen Bezirkes. Die Bergwachtsprengel wurden von der Landesregierung mit Verordnung vom 28. Feber 1978, LGBl.Nr. 17, festgesetzt, wobei ein Bergwachtsprengel in der Regel das Gebiet einer Gemeinde umfaßt. Nur wo es zur besseren Erfüllung der den Bergwächtern oder der Tiroler Bergwacht obliegenden Aufgaben zweckmäßig war, wurde das Gebiet mehrerer Gemeinden zu einem Bergwachtsprengel zusammengefaßt bzw. wurden Teile des Gebietes einer Gemeinde einem anderen Bergwachtsprengel eingegliedert.

Die Organe der Tiroler Bergwacht sind

- auf Landesebene: der erweiterte Landesausschuß, der Landesausschuß, der Landesleiter und die Rechnungsprüfer;
- auf Bezirksebene: je Bezirk ein Bezirksausschuß und ein Bezirksleiter;
- auf Gemeindeebene bzw. Bergwachtsprengelbene:
je Bergwachtsprengel eine Einsatzstelle und der Einsatzstellenleiter.

Derzeit bestehen in Tirol 115 Einsatzstellen mit rund 2.500 angelobten Bergwächtern.

Aufgabenstellung:

Dem Wesen eines Selbstverwaltungskörpers entsprechend teilt sich der Aufgabenbereich der Tiroler Bergwacht in einen eigenen und in einen übertragenen Wirkungsbereich.

Im übertragenen Wirkungsbereich erschöpft sich jedoch die Tätigkeit der Bergwacht in der Erteilung von Dienstaufträgen an die Bergwächter sowie in der Mitwirkung an vom Land durchgeführten Aufklärungsaktionen zum Schutz der Umwelt.

Wesentlich umfangreicher ist hingegen der eigene Wirkungsbereich, dessen Umfang jedoch durch die taxative Aufzählung im § 12 Abs. 2 leg. cit. abschließend geregelt ist.

Zum eigenen Wirkungsbereich gehören neben der für einen Selbstverwaltungskörper typischen Zuständigkeit zur Regelung der inneren Angelegenheiten vor allem Aufgaben im Bereich der Ausbildung und Fortbildung der Bergwächter sowie im Bereich des Einsatzes bei Katastrophen und bei anderen Unglücksfällen, wobei der Einsatz bei Rettungsmaßnahmen nach alpinen Unfällen der Tiroler Bergwacht außer in den Fällen, in denen sie direkt um Hilfe ersucht wurde, nur dann obliegt, wenn andere Rettungsorganisationen nicht zur Stelle sind.

Finanzierung:

Die zur Erfüllung der Aufgaben der Tiroler Bergwacht erforderlichen Mittel werden aufgebracht durch:

- a) Zuweisungen des Landes
- b) Zuwendungen anderer Gebietskörperschaften
- c) Spenden
- d) Einnahmen aus Veranstaltungen der Tiroler Bergwacht

Verhältnis zur staatlichen Organisation:

Im eigenen Wirkungsbereich ist die Tiroler Bergwacht zur Besorgung ihr durch das Gesetz übertragener Aufgaben relativ selbständig, daher frei von Weisungen, je-

doch unter der Aufsicht des Landes, berufen. Das Land übt die Aufsicht über die Tiroler Bergwacht dahin aus, daß sie bei der Besorgung der Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches Gesetze und Verordnungen nicht verletzt, ihren Wirkungsbereich nicht überschreitet und die ihr gesetzlich und satzungsgemäß obliegenden Aufgaben erfüllt.

Die Aufsicht wird, von wenigen Fällen abgesehen, in denen die Bezirksverwaltungsbehörde zuständig ist, von der Landesregierung ausgeübt.

Als Mittel der Aufsicht sieht der Gesetzgeber vor allem die Genehmigungspflicht für bestimmte Beschlüsse, eine ziemlich weitreichende Auskunftspflicht, die Möglichkeit der Aufhebung von Beschlüssen, die Ersatzvornahme sowie die Amtsenthebung bestimmter Organe vor.

Im übertragenen Wirkungsbereich hat die Tiroler Bergwacht die ihr zur Besorgung übertragenen Aufgaben nach den Weisungen der zuständigen Landesbehörden vorzunehmen. Hier kommt in erster Linie die Weiterleitung von Dienstaufträgen, die von der Bezirksverwaltungsbehörde erteilt wurden, an die einzelnen Bergwächter in Frage sowie die von Fall zu Fall erst festzulegende Art und Weise der Mitwirkung an vom Land durchgeführten Aufklärungsaktionen zum Schutz der Umwelt.

Praktische Erfahrungen über Erfolge bzw. Mißerfolge:

Nach dem Willen des Gesetzgebers liegt der Schwerpunkt bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben nicht in erster Linie bei der Tiroler Bergwacht als einer Körperschaft öffentlichen Rechts. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers besorgt nämlich der einzelne Bergwächter als Hilfsorgan der jeweils zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde wesentliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Vollziehung einer Reihe von für den Umweltschutz relevanter Gesetze, die jedoch auf Grund der geltenden Verfassungsrechtslage nur dem Kompetenzbereich des Landes zuzuordnen sind. Als Hilfsorgan der jeweils zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde wird der Bergwächter im wesentlichen bei der Vollziehung der Strafbestimmungen der in Frage kommenden Rechtsvorschriften als Behördenorgan tätig werden. Er darf dabei beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Personen anhalten, zum Nachweis der Identität auffordern und der Bezirksverwaltungsbehörde anzeigen. Darüber hinaus steht ihnen in bestimmten Fällen das Recht der Festnahme, der Einhebung einer Sicherheitsleistung, der Einhebung eines Organmandates sowie das Recht der Abmahnung zu.

Die vorerwähnten Pflichten und Befugnisse des Bergwächters stehen mit der Tiroler Bergwacht als Körperschaft öffentlichen Rechts nur insofern in Beziehung, als die jeweiligen Dienstaufträge von Organen der genannten Körperschaft im übertragenen Wirkungsbereich erteilt werden - abgesehen von jenen Ausnahmefällen, in denen die Erteilung von Dienstaufträgen durch die jeweilige Bezirkshauptmannschaft als vom Gesetzgeber möglich und zulässig erklärt wurde.

Der Einsatz der Bergwächter in Tirol als Hilfsorgan im Zusammenhang mit der Besorgung staatlicher Aufgaben kann auf eine über 50-jährige Geschichte zurück-

blicken. Im Verlaufe dieser Jahre hat sich gezeigt, daß dieser Einsatz zweckmäßig ist und sich gelohnt hat. Der Einsatz der Bergwächter ist auch deshalb nicht mehr wegzudenken, weil der Bund in den vergangenen Jahren in verstärktem Ausmaß bei der Vollziehung von Landesgesetzen die Mitwirkung von Bundesorganen abgelehnt hat. Es konnte daher nur auf den Einsatz der Bergwächter zurückgegriffen werden.

Ein weiterer Vorteil des Einsatzes von Bergwächtern ist darin gelegen, daß sie im Bereiche ihres Wohnsitzes eingesetzt werden und deshalb mit den örtlichen Gegebenheiten besser vertraut sind als fremde Organe.

Fehlleistungen ergeben sich jedoch fallweise aus dem Umstand, daß es sich lediglich um ehrenamtliche, bloß fallweise eingesetzte Hilfsorgane handelt, deren Ausbildung naturgemäß nicht so intensiv sein kann, wie die eines vollzeitbeschäftigten Mitarbeiters in der staatlichen Verwaltung. Fallweise gibt auch das örtliche Naheverhältnis Anlaß zu Mißerfolgen beim Einschreiten.

II. Naturschutzbeauftragte

Organisation:

Nach den Bestimmungen des Tiroler Naturschutzgesetzes, LGBI.Nr. 15/1975, hat die Landesregierung für jeden politischen Bezirk eine Person, die über besondere Sachkenntnisse auf dem Gebiet der Naturkunde und des Naturschutzes verfügt, jeweils für die Amtsdauer von 5 Jahren zum Naturschutzbeauftragten zu bestellen. Für jeden Naturschutzbeauftragten ist in gleicher Weise ein Stellvertreter zu bestellen, der die gleichen Voraussetzungen erfüllen muß wie der Naturschutzbeauftragte. Diese Bestellungen sind erfolgt, wobei in zwei Bezirken (Innsbruck-Land und Imst) wegen der Fülle des Arbeitsanfalles jeweils zwei Naturschutzbeauftragte bestellt wurden.

Aufgabenstellung:

Dem Naturschutzbeauftragten obliegt in seinem örtlichen Wirkungsbereich die Wahrnehmung der Interessen des Naturschutzes. Die Bezirksverwaltungsbehörde hat den Naturschutzbeauftragten vor der Erlassung von Bescheiden - ausgenommen Straferkenntnisse - nach dem Tiroler Naturschutzgesetz oder nach einer in seiner Durchführung erlassenen Verordnung zu hören. Dem Naturschutzbeauftragten sind mit Ausnahme von Straferkenntnissen alle Bescheide zuzustellen, mit denen von der Bezirksverwaltungsbehörde eine Bewilligung nach dem Tiroler Naturschutzgesetz oder nach einer in seiner Durchführung erlassenen Verordnung erteilt wird. Er kann gegen solche Bescheide die Berufung einbringen.

Finanzierung:

Der Naturschutzbeauftragte hat Anspruch auf Ersatz der notwendigen Barauslagen und Reisekosten sowie des entgangenen Verdienstes. Darüber hinaus gebührt ihm ein Anspruch auf Vergütung für seine Mühewaltung. Die Kosten sind vom Land zu tragen.

Verhältnis zur staatlichen Organisation:

Der Naturschutzbeauftragte untersteht unmittelbar der Landesregierung. Seine Kanzleiarbeiten sind von der Bezirksverwaltungsbehörde zu besorgen.

Praktische Erfahrungen über Erfolge bzw. Mißerfolge:

Die Einrichtung des Naturschutzbeauftragten wurde als schon vor dem Inkrafttreten des Tiroler Naturschutzgesetzes, LGBl.Nr. 15/1975, bewährte Einrichtung auch in die neue Rechtsvorschrift übernommen. Aufgrund der gestiegenen Anforderungen an den Natur- und Umweltschutz ist diese Einrichtung aus der staatlichen Verwaltung kaum mehr wegzudenken. Der Vorteil dieser Einrichtung liegt darin, daß in einer Person die vielfältigen Interessen des Naturschutzes innerhalb eines Bezirkes gegenüber der zur Entscheidung befugten Behörde vertreten werden können. Ein Mehrparteienverfahren - insbesondere auch die sonst unumgängliche Auseinandersetzung mit diversen Bürgerinitiativen - erübrigt sich daher.

Als nachteilig hat sich bisher lediglich die durch anderweitige berufliche Verpflichtungen der jeweiligen Naturschutzbeauftragten bedingte Nichtverfügbarkeit für Termine, die keinen Aufschub dulden, herausgestellt.

III. Ortsvertrauensleute

Nach den Bestimmungen des Tiroler Naturschutzgesetzes kann die Bezirksverwaltungsbehörde nach Anhören des Naturschutzbeauftragten und der betreffenden Gemeinde geeignete Personen als Ortsvertrauensleute bestellen.

Aufgabe dieser Ortsvertrauensleute ist es, der Bezirksverwaltungsbehörde Vorschläge für Maßnahmen nach dem Tiroler Naturschutzgesetz zu erstatten und Mißstände anzuzeigen, die Anlaß für Maßnahmen der Bezirksverwaltungsbehörde oder der Landesregierung sein können. Die Ortsvertrauensleute üben ihre Tätigkeit ehrenamtlich aus. Die Bestellung kann nach Anhören des Naturschutzbeauftragten und der betreffenden Gemeinde jederzeit widerrufen werden.

Die Einrichtung der Ortsvertrauensleute besteht erst seit dem Jahre 1975, bisher wurden in Tirol insgesamt 280 Ortsvertrauensleute bestellt.

Nach den bisherigen Erfahrungen kann gesagt werden, daß die Einrichtung der Ortsvertrauensleute vor allem dann erfolgreich ist, wenn diese gleichzeitig auch in den jeweiligen Gemeinderäten sitzen. In dieser Funktion besteht nämlich die Möglichkeit, wesentlich mehr im Interesse des Natur- und Umweltschutzes zu erreichen als durch bloße Anzeige von Mißständen. Allerdings macht sich in letzter Zeit in verstärktem Ausmaß das Wirken der Ortsvertrauensleute auch in der Richtung bemerkbar, daß von den Gemeinden selbst Natur- und Umweltschutzprobleme an die jeweils zuständige Behörde herangetragen werden, was dann Anlaß für die Unterschutzstellung bestimmter Gebiete oder für Mithilfe der öffentlichen Hand bei der Sanierung von Umweltschäden sein kann.

Als erschwerend hat sich herausgestellt, daß naturgemäß der an und für sich notwendige Kontakt zwischen Ortsvertrauensleuten und der zuständigen Behörde auf Grund der Vielzahl der Ortsvertrauensleute und der mangelnden Zeit der jeweiligen Sachbearbeiter nur sehr schwer hergestellt werden kann.

(Dr. med. HARTMANN HINTERHUBER,
FRIEDERIKE HAFNER, Sozialarbeiterin,
Dr. med. RUDOLF CORNIDES)

Gemeindenahe Psychiatrie in Tirol

Das Modell der regionalisierten psychiatrischen Betreuung der Gesellschaft für Psychische Hygiene Tirol

Zielsetzung der Gesellschaft für Psychische Hygiene

Das wichtigste Ziel der Gesellschaft für Psychische Hygiene ist die Schaffung eines Netzes von ambulanten Diensten zur psychiatrischen Versorgung der Bevölkerung: durch gemeindenahe psychiatrische Betreuungseinrichtungen gelingt es, Krankenhauseinweisungen zu vermeiden, die Dauer der stationären Aufnahmen zu senken und somit einem Verlust der sozialen Kontaktfähigkeit, der spontanen Entscheidungskraft und der Arbeitsfähigkeit entgegenzuwirken.

Die Übernahme von modernen Behandlungs- und Versorgungsstrategien - wie sie die Gesellschaft für Psychische Hygiene, Landesgruppe Tirol, seit ihrer Gründung im Jahre 1975 vertritt - wäre in der Lage, die Zahl der stationär Behandelten um ca. 50 % zu reduzieren.

In Anbetracht der geographischen Situation des Landes Tirol und der Unterversorgung mit praktizierenden Nervenärzten war die Errichtung von peripheren Beratungszentren ein unabdingbares Gebot, das zum Großteil bereits verwirklicht werden konnte.

Derzeit sind für

- den Bereich Außerfern in REUTTE,
 - den Bereich Osttirol in LIENZ,
 - den Bereich Oberinntal in LANDECK,
 - Schwaz/Zillertal in SCHWAZ
- psychohygienische Beratungsstellen in Tätigkeit.

Neben der Beratungs- und Behandlungstätigkeit in den Bezirken hat die Gesellschaft für Psychische Hygiene 1980 zusätzlich für den Bereich Innsbruck-Stadt und Innsbruck-Land an der Universitätsklinik für Psychiatrie in INNSBRUCK eine psychohygienische Beratungs- und Behandlungstätigkeit im Sinne einer Krisenintervention aufgenommen.

Seit März 1980 wurde im Sanitätssprengel ZIRL eine Beratungsstelle für psychisch Kranke installiert, um einerseits der Bevölkerung einen patientennahen Dienst anzubieten und andererseits modellhaft die Bedeutung einer kleinräumigen, gemeindenahen psychiatrischen Versorgung darstellen zu können.

Das von der Gesellschaft für Psychohygiene Tirol entwickelte Modell der multiprofessionellen Zusammenarbeit von Nervenfacharzt, Sozialarbeiter und Psychologen einerseits und der Universitätsklinik für Psychiatrie andererseits, das als beispielhaft für Österreich bezeichnet werden muß, konnte in besonderer Weise eine gemeindenahе, regionalisierte Versorgung der psychisch Kranken in den einzelnen Bezirken sicherstellen.

Die psychohygienischen Beratungs- und Betreuungsstellen arbeiten mit allen Personen, Dienststellen und Institutionen zusammen, die im Bereich der Rehabilitation und Resozialisierung tätig sind, um für psychisch Kranke die Partizipationschancen zu verbessern.

Tätigkeitsbericht 1981

1. Im Zeitraum vom 1.11.1980 bis zum 31.10.1981 wurden an den Psychohygiene-Beratungs- und Betreuungsstellen 4.502 Beratungen und Behandlungen durchgeführt.

Dem Arbeitskonzept der Psychohygiene entsprechend erfolgt die Betreuung multiprofessionell, wobei jeweils der Psychiater, der Sozialarbeiter und (seit 1980) der Psychologe entweder gemeinsam oder in Einzeltherapien sich der Lebensproblematik der Patienten widmen.

Derzeit stehen 784 Personen in nervenärztlicher Therapie; dadurch konnte für einen Großteil dieser Patientengruppe eine Krankenhauseinweisung vermieden werden.

Der im Landesnervenkrankenhaus Hall zu verzeichnende Trend, eine Verminderung der stationären Aufnahmen, konnte z.T. auf die Tätigkeit der gemeindenahen Versorgung zurückgeführt werden.

Die im Team tätigen Sozialarbeiter betreuen 668 Patienten. Im Sinne einer patientengerechten Versorgung wurden von Sozialarbeitern 632 Hausbesuche durchgeführt. Im Sinne einer Krisenintervention, die eine maximale Bemühung um den Patienten beinhaltet, führen auch die in der Gesellschaft tätigen Nervenfachärzte Hausbesuche durch, allein im Bezirk Landeck z.B. waren es 30 im laufenden Jahr.

Durch gezielten Einsatz der Sozialarbeiter konnten bereits Langzeitpatienten des Landesnervenkrankenhauses Hall in häusliche Betreuung und Pflege überstellt werden.

2. Seit Jänner 1980 übernahm die Gesellschaft für Psychohygiene, Landesgruppe Tirol, die Aufgabe der Abteilung Va des Amtes der Tiroler Landesregierung im Bereich der Behandlung und Beratung von Suchtkranken in den Bezirken Lienz, Reutte und Landeck.
3. Mitarbeiter der Gesellschaft stellen die ärztliche Betreuung des K.I.T. in STELNACH sicher; dadurch kann die Caritas-Suchtberatung in INNSBRUCK ihrer Zielgruppe eine psychotherapeutische Betreuung anbieten. Seit März 1980 wurde im Sanitätssprengel ZIRL eine Beratungsstelle für psychisch Kranke installiert, wobei der alters-psychiatrischen Versorgung im Altersheim Zirl besonderes Augenmerk gewidmet wird.

Neben den genannten Beratungs- und Behandlungstätigkeiten in den Bezirken hat die Gesellschaft mit Jahresbeginn für die Bereiche INNSBRUCK-STADT und INNSBRUCK-LAND an der Universitätsklinik für Psychiatrie eine psychohygienische Beratungsstelle im Sinne einer Krisenintervention aufgebaut.

4. Um eine Verbesserung der psychiatrischen Altersversorgung im Land Tirol zu erreichen, führte die Gesellschaft im Auftrag von Landesrat Dr. Greiderer in den Monaten Mai/Juni 1980 bei allen Alters- und Pflegeheimen Tirols eine Befragung über die Zahl von psychiatrischen Alterserkrankungen und chronisch-psychiatrischen Störungen durch. Von den 58 sich in Tirol befindlichen Alters- und Pflegeheimen konnten 41 Einrichtungen mit einer Gesamtzahl von 2.384 Pfléglingen ausgewertet werden: 733 Pfléglinge boten eine schwere psychiatrische Symptomatik: allein aus diesem erstellten statistischen Zahlenmaterial ergibt sich die dringende Notwendigkeit des Aufbaues einer entsprechenden alterspsychiatrischen Versorgung.
5. Im Sinne einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit wurden von Mitgliedern der Gesellschaft im Arbeitsjahr über 20 Rundfunksendungen gestaltet, 8 Seminare durchgeführt und 31 Referate gehalten. In Fachzeitschriften und den Massenmedien erschienen 24 Artikel bzw. Informationen.

Derzeit laufen Fortbildungskurse für Mitarbeiter der Gesellschaft und interessierte Laien. Weitere Informationszyklen und Seminare sind in Vorbereitung.

6. Mitglieder der Gesellschaft übernehmen psychohygienisch bedeutende Lehrveranstaltungen im Bereich der Fort- und Ausbildung des Krankenpflegepersonals (insgesamt 22 Vorlesungen).
7. Mitglieder der Gesellschaft arbeiten mit der Telefonseelsorge als psychiatrische und psychologische Berater mit und garantieren somit eine Krisenintervention.
8. Die Psychohygiene-Arbeitskreise widmen sich rechtlichen Fragestellungen, dem Fragenkomplex der psychischen Störungen im Kindes- und Jugendalter, den Familienproblemen und der gemeindenahen Psychiatrie.
9. Die Geschäftsführung der Gesellschaft erarbeitet zur Zeit ein Konzept zur Realisierung eines für unsere Region dringend benötigten Übergangswohnheimes für psychisch Kranke in Innsbruck: die Vorarbeiten sind bereits abgeschlossen.

Ausblick

Das Arbeitsprogramm der Psychohygienischen Gesellschaft Tirol sieht für die nächsten 2 Jahre den schrittweisen Ausbau der regionalisierten, gemeindenahen psychiatrischen Betreuung der Bevölkerung in den einzelnen Bezirken vor. Diese in den Statuten festgelegte Tätigkeit steht in Einklang mit der Proklamation der Bundesregierung zum internationalen Jahr der Behinderten: „das Angebot von ambulanten Rehabilitationsdiensten, wie von heilpädagogischen, logopädischen, neurologischen und psychotherapeutischen Diensten im Nahraum ist zu vergrößern.

Durch ein Netz von Rehabilitationskrankenhäusern und von Rehabilitationsabteilungen in Schwerpunktkrankenhäusern soll für eine ausreichende stationäre Behandlung und Betreuung Vorsorge getroffen werden. Besonders vordringlich ist der Aus- und Aufbau von Einrichtungen zu Eingliederung psychisch Kranker und Abhängigkeitskranker.“

Diese Empfehlungen stehen in Einklang zur WHO-Richtlinie, in der die Errichtung von psychiatrischen Grundversorgungseinheiten gefordert wird, die eine Region mit ca. 80.000 Einwohnern zu versorgen haben. Jeder dieser Bezirke soll über 50 Betten im Allgemeinen Krankenhaus sowie über eine Tagesklinik, ein psychiatrisches Wohnheim, poliklinische und arbeitstherapeutische Einrichtungen verfügen. Die zentralen Fachkrankenhäuser für Psychiatrie sollen nach dem WHO-Bericht eine Größe von 300 stationären Behandlungsplätzen nicht überschreiten.

Die psychohygienische Gesellschaft identifiziert sich mit diesen Zielvorstellungen, die Verwirklichung all dessen im Zeitraum von wenigen Jahren überschreitet jedoch bei weitem die Möglichkeiten der öffentlichen Administration. Gerade aus diesen Gründen

konnte das innovatorische Moment der italienischen Psychiatriereform bis auf wenige Ausnahmen in Italien nicht realisiert werden.

Gerade der unbürokratische, pragmatische Ansatz des Modells der Gesellschaft für Psychische Hygiene Tirol ermöglicht jedoch eine schrittweise Verbesserung der Betreuungseinrichtungen für psychisch Kranke in den einzelnen Bezirken. Ziel der Gesellschaft für Psychische Hygiene Tirol ist eine dezentralisierte, regionalisierte, gemeindenähe psychiatrische und psychosoziale Versorgung der Bevölkerung. Allein durch gemeindenähe psychiatrische Behandlungseinrichtungen kann eine effiziente und humanitäre Behandlung psychischer Kranker erfolgen. Die Schaffung eines Netzes von ambulanten Diensten zu psychiatrischer Versorgung garantiert nicht nur bessere präventive Erfolge, sondern auch eine bessere Nachsorge. Durch diese gemeindenahen psychiatrischen Dienste gelingt es, Krankenhauseinweisungen zu vermeiden, die Dauer der evtl. stationären Aufnahme zu senken und somit einem Verlust der sozialen Kontaktfähigkeit, der spontanen Entscheidungskraft und der Arbeitsbereitschaft des psychisch Kranken entgegenzuwirken.

Als Nahziel der Gesellschaft für psychische Hygiene ist der Ausbau der psychohygienischen Beratungs- und Betreuungsstellen zu effizienten Zentren für seelische Gesundheit in allen Bezirken Tirols anzustreben. Nervenfacharzt, Sozialarbeiter und Psychologe sollen in Zukunft in den einzelnen Bezirken stets verfügbar sein. Um dieses Ziel zu verwirklichen, fördert die Gesellschaft für psychische Hygiene die Niederlassung von Nervenfachärzten in den unterversorgten Gebieten. Besondere Schwerpunkte der Arbeit der nächsten Jahre sind einerseits die Errichtung von Übergangswohnheimen für psychisch Kranke, andererseits der Ausbau der Psychiatrischen Krisenintervention zur Verminderung von Zwangsmaßnahmen bei psychisch Kranken.

Nach den Richtlinien der Weltgesundheitsbehörde benötigt eine Regierung von 100.000 Einwohnern 50 Plätze in psychiatrischen Übergangseinrichtungen: für eine Großzahl der Patienten von Landesnervenkrankenhäusern würde dies die Entlassung aus der stationären Betreuung bedeuten. Kosten-Nutzenanalysen haben die Wirtschaftlichkeit solcher Wohngemeinschaften erwiesen. Im Netz der psychosozialen Versorgung nimmt das psychiatrische Übergangswohnheim eine unersetzliche Aufgabe ein. Übergangswohnheime sind sozialpsychiatrische Rehabilitationseinrichtungen, in welchen arbeitsfähige oder teilarbeitsfähige psychisch Kranke, die keiner kontinuierlichen stationären Behandlung bedürfen, eine Wohnstätte finden. Das Übergangswohnheim hat die Funktion einer Rehabilitationsstufe für Patienten, bei denen eine volle Verselbständigung oder eine Rückkehr in den Familienverband noch nicht zumutbar oder noch nicht möglich ist, und die einer gesicherten medizinischen Betreuung sowie einer intensiven begleitenden psycho- und soziotherapeutischen Behandlungsmaßnahme bedürfen. Wie alle psychiatrischen Dienste und Rehabilitationseinrichtungen sind auch die Wohnheime nicht zentralisiert, sondern in den einzelnen Bezirken zu installieren. Nur eine lückenlose Kette von flankierenden Institutionen der extramuralen Dienste, also Übergangswohnheime, Wohngemeinschaften, Langzeiteinrichtungen für chronisch psychisch Kranke, Trainingswerkstätten, geschützte Arbeitsplätze sowie Beratungsstellen.

len und Selbsthilfegruppen, ermöglicht für eine große Anzahl von psychisch Kranken die Wiedereingliederung in den Bereich des Soziallebens.

Ein weiterer Schwerpunkt des Arbeitsprogrammes 1981/82 ist der Ausbau der psychiatrischen Krisenintervention zur Verminderung von Zwangsmaßnahmen bei psychisch Kranken: für das Jahr 1982 ist die Erweiterung der bereits stark frequentierten Krisenintervention im Bereich Innsbruck/Stadt und Innsbruck/Land geplant. Durch einen ständigen Einsatzdienst der Ausbildungsärzte der Gesellschaft für Psychische Hygiene kann eine Verminderung von Zwangseinweisungen psychisch Kranker erzielt werden. Die Ärzte der Gesellschaft für Psychische Hygiene und die Sozialarbeiter werden über Anforderung des praktischen Arztes oder des Polizeiarztes Hausbesuche durchführen, um dem Amtsarzt schwierige Entscheidungsprozesse zu erleichtern und Alternativvorschläge zur Klinikeinweisung zu finden. Das Ziel dieser Bemühungen ist, Zwangsmaßnahmen bei psychischen Krisensituationen möglichst zu vermeiden.

Die epidemiologischen Erhebungen der Gesellschaft für psychische Hygiene erbrachten einen hohen Prozentsatz von psychiatrischen Patienten in den Altersheimen. Zur Verbesserung der Lebensqualität im Alter ist eine straff organisierte psychiatrische und psychosoziale Betreuung durch einen Konsiliarfacharzt für Psychiatrie und Neurologie sowie durch Sozialarbeiter und Psychologen dringend notwendig. Ein Gebot der Stunde ist auch die Errichtung von gerontopsychiatrischen Pflegeabteilungen in den einzelnen Altersheimen.

Modellcharakter hat diesbezüglich die von Dr. Weber und Dr. Moser in Landeck und Zirl initiierte Einrichtung. Der Ausbauplan der Gesellschaft für Psychische Hygiene beinhaltet in 2. Ausbaustufe die Umwandlung dieser gerontopsychiatrischen Einrichtungen in allgemein-psychiatrische Abteilungen.

Die Arbeit der Gesellschaft für Psychische Hygiene artikuliert sich ferner in verschiedenen Arbeitskreisen, die sich besonders juristischen und sozialmedizinischen Fragenkomplexen widmen, um die Grundlage für eine Verbesserung der psychiatrischen Versorgung der Bevölkerung zu schaffen.

Die Verwirklichung dieser Zielvorstellungen der Psychohygienischen Gesellschaft Tirol ist im wahrsten Sinn des Wortes eine Gemeinschaftsaufgabe, sie erfordert die Unterstützung durch weite Bevölkerungsteile, vor allem aber die moralische und materielle Förderung durch die Allgemeinheit. Der Wert einer Gesellschaft bemißt sich danach, mit welchen Rechten jene bedacht werden, die selbst nicht in der Lage sind, ihre Rechte zu beanspruchen.

Bereich VORARLBERG

(Dr. REINHOLD BERNHARD)

Erwachsenenbildung

1. *Allgemeine Voraussetzungen:*

Ziel und Anliegen der Erwachsenenbildung sollte es sein, in allen Regionen (also sowohl im urbanen als auch im ländlichen Bereich) ein ausgewogenes, dichtes Netz von Bildungsangeboten aufzubauen. In weiterer Folge sollten möglichst viele Menschen verschiedenen Bildungsgrades für in zeitlichen Abständen sich regelmäßig wiederholende „Bildungsintervalle“ interessiert werden. Wie weit der Weg zur Verwirklichung dieser anspruchsvollen Vorhaben noch ist, wird spätestens dann klar, wenn man offenlegt, daß die Erwachsenenbildung - so wie sie sich heute darstellt - nur 10 bis 15 % der Erwachsenen permanent erreicht. Diese Tatsache soll die bisher erzielten Erfolge der Erwachsenenbildung in keiner Weise schmälern, muß aber doch die Verpflichtung der Verantwortlichen aufzeigen, daß sie nach immer neuen Wegen suchen, um an die Menschen heranzukommen. Je dezentraler dabei gedacht wird, je weniger Bildung von oben her verordnet wird, desto eher werden die vorhandenen Bildungsbedürfnisse erkannt und die nicht vorhandenen geweckt werden.

Ein freies und pluralistisches Wirken der Erwachsenenbildung ist mit dem Grundgedanken gekoppelt, daß die Bildungsverantwortlichen mit ihren Programmen und Bildungsangeboten zum Menschen kommen müssen und nicht abwarten können, bis und ob er überhaupt zu ihnen kommt.

2. *Struktur:*

Die Vorarlberger Erwachsenenbildung stützt sich auf die Arbeit der Bildungshäuser (Bildungshaus Batschuns, Jugend- und Bildungshaus St. Arbogast, Landesbildungszentrum Schloß Hofen in Lochau), der Volkshochschulen, der Bildungswerke (Katholisches Bildungswerk, Evangelisches Bildungswerk), der berufsbildenden Organisationen und Institutionen (WIFI, BFI, LFI) sowie der volkulturellen Verbände. Die genannten Einrichtungen und ihre Träger (Diözese, Kammer für gewerbliche Wirtschaft etc.) legen größten Wert auf Freiheit und Pluralismus der Erwachsenenbildung. Sie stehen auch in keinem Abhängigkeitsverhältnis zur öffentlichen Hand, auch nicht durch die Ausstattung mit Subventionen, denn dabei wird bewußt auf Auflagen und andere Einflußnahmen verzichtet. Seit einem Jahrzehnt arbeiten die Einrichtungen der Vorarlberger Erwachsenenbildung in einer „Arbeitsgemeinschaft Vorarlberger Erwachsenenbildung“ auf freiwilliger Basis zusammen. Diese Kooperation führt zu gemeinsamen Veranstaltungen und zum intensiven Erfahrungsaustausch über Bildungsinhalte und Methoden. Einige der genannten Ein-

richtungen arbeiten stark dezentral; als Beispiel sei das Katholische Bildungswerk mit mehr als 80 örtlichen Bildungswerken angeführt. Während feststehende Bildungsinstitutionen wie Bildungshäuser über ihr Programm versuchen müssen, möglichst weite Kreise anzusprechen, versuchen die dezentral tätigen Organisationen vor allem auch im Bereich des ländlichen Raumes erfolgreich tätig zu sein. Es wurden in den vergangenen Jahren mehrere Versuche unternommen, neue Kooperationsformen zu finden und lokale und regionale Arbeitsgemeinschaften für Erwachsenenbildung ins Leben zu rufen. Zwei Modellen davon war der erwünschte Erfolg beschieden. Die örtlichen Bildungsinstitutionen versuchen auch immer wieder, mit kulturellen und volkskulturellen Vereinigungen gemeinsam auf Gemeindeebene tätig zu werden. Einer Intensivierung dieser Bildungsbestrebungen dient auch die „Empfehlung zur Förderung der Erwachsenenbildung in den Gemeinden“, die von der Volksbildungskommission (Angehörige sind Experten der Vorarlberger Erwachsenenbildung) ausformuliert worden ist.

3. *Aufgabenstellung:*

Die Aufgabenstellung der Erwachsenenbildung ist es einerseits, bisher durch Bildungsangebote zu schwach versorgte Gebiete einer strukturellen Verbesserung zuzuführen und bildungsferne Schichten zu erreichen. Als Kern des angestrebten Zieles sollte aber stets das Hinführen des Menschen zur Selbständigkeit und Mündigkeit gelten.

4. Die Erwachsenenbildungsorganisation sowie ihre lokale und regionale Tätigkeit werden aus Einnahmen für Seminar- und Kursgebühren, finanziellen Aufwendungen der Träger sowie Förderungsmitteln der verschiedenen Gebietskörperschaften dotiert.

5. *Verhältnis zur staatlichen Organisation:*

Seit 1975 existiert im Amt der Landesregierung ein Referat für Erwachsenenbildung, das auch die Geschäfte der Verwaltung des Bundesvermögens besorgt (Art. 104 Abs. 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes). Dazu kam 1976 eine Landesbücherei-stelle. Beide Einrichtungen verstehen sich als Servicestellen, deren Aufgabe es ist, den Erwachsenenbildungsorganisationen und den Bildungsinteressenten Hilfestellung zu gewähren. Die genannten Amtsstellen können durchaus planen und Initiativen setzen, dies aber nur als gleichberechtigte Partner der freien Institutionen. Im übrigen sind Referat für Erwachsenenbildung und Landesbücherei-stelle selbst immer bestrebt, die regionale und lokale Akzentuierung in den Vordergrund zu rücken. In der bereits erwähnten Volksbildungskommission, die aufgrund des Kulturförderungsgesetzes aus dem Jahre 1974 eingerichtet wurde, sitzen außerdem Vertreter der Vorarlberger Erwachsenenbildungsorganisationen und „freie“ Experten, die die Vorarlberger Landesregierung in allen Belangen der Erwachsenenbildung beraten.

6. *Praktische Erfahrungen über Erfolge bzw. Mißerfolge:*

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben bewiesen, daß das dezentrale Arbeiten der Erwachsenenbildung mit Verstärkung lokaler und regionaler Projektierungen den Bedürfnissen der Bevölkerung eher gerecht werden kann. Es erfolgt keine wesensfremde Bildungsplanung, die an den täglichen Gegebenheiten vorbeispekuliert. Der Aufbau dieser regionalen Arbeitsgemeinschaften ist allerdings mit einem beträchtlichen organisatorischen Aufwand verbunden. Sobald jedoch die Anfangsphase überwunden ist, bekommen die neuen Kooperationsformen, die lokalen Arbeitsgemeinschaften und Projektierungen sehr rasch ein gewisses, dynamisches Eigenleben. Ebenfalls erscheint es auch im Bereich der Erwachsenenbildung sinnvoller zu sein, von der kleinen Gemeinschaft her zu denken und zu planen als sozusagen „von oben herab“ (in doppelter Bedeutung des Wortes) „Bildungsspritzen“ zu verschreiben.

(Dr. ALOIS REUTTERER, Leiter der Arbeitsgemeinschaft für Biologie und Umweltkunde)

Arbeitsgemeinschaft der AHS-Professoren für Biologie und Umweltkunde

Für alle an den Allgemeinbildenden Höheren Schulen unterrichteten Fächer existieren bundesweit, für jedes Bundesland gesondert, sogenannte Arbeitsgemeinschaften. Die Teilnahme an den Veranstaltungen dieser Arbeitsgemeinschaften beruht auf freiwilliger Basis. Den Teilnehmern wird lediglich ein Unkostenbeitrag für die Fahrtkosten gewährt, bei ganztägigen Veranstaltungen ein Taggeld zusätzlich. In Vorarlberg werden jährlich 2 - meist nur halbtägige - Veranstaltungen abgehalten. Der Besuch war meist recht zufriedenstellend, obwohl von den meisten Kollegen ein freier Nachmittag geopfert werden muß.

Seit einigen Jahren heißt das hier in Rede stehende Fach nicht mehr „Naturgeschichte“, sondern „Biologie und Umweltkunde“. Dies bedeutet, daß im Unterricht vor allem ökologischen Fragen große Bedeutung eingeräumt wird, und zwar schon vom Gesetzgeber her. Besonders bei älteren Kollegen bestand ein großer Nachholbedarf in Fragen der Ökologie, sodaß der unterfertigte Leiter der Arbeitsgemeinschaft sich veranlaßt sah, im Rahmen der Fortbildungsveranstaltungen der Arbeitsgemeinschaft vermehrt ökologische Probleme zu behandeln.

Im letzten Schuljahr konnte auch ein zweitägiges Ökologie-Seminar mit Dr. Peter Weish vom Institut für Umweltwissenschaften und Naturschutz der Österreichischen Akademie der Wissenschaften veranstaltet werden, zu dessen Eröffnung auch Vertreter des Landes Vorarlberg erschienen waren und das einen großen Erfolg zeitigte. Die Teilnehmer verfaßten auch eine Resolution an das Land Vorarlberg mit Forderungen die

Ökologie und Umweltschutz betreffend, besonders in Anbetracht der damals in Vorbereitung befindlichen Landschaftsschutzgesetznovelle. Diese Resolution wurde auch in der Tages- und Wochenpresse veröffentlicht und hat so sicher auch eine gewisse Breitenwirkung erzielt. Auch im Rundfunk wurde Dr. Weish interviewt. In weiterer Folge konnte eine Delegation der Arbeitsgemeinschaft mit den zuständigen Beamten des Landes ein informatives Gespräch zum neuen Landschaftsschutzgesetz führen. Von der Arbeitsgemeinschaft wurde dann eine Forderung des Schutzes der Feuchtgebiete vorgelegt, der in diesem Gesetzeswerk auch Rechnung getragen werden konnte.

Schon vorher hatte sich die Arbeitsgemeinschaft gegen die Errichtung eines Golfplatzes auf einem Hochplateau nahe Bludenz (Tschengla) ausgesprochen, nachdem nach einer Begehung große Bedenken gegen ein solches Vorhaben aufgetreten waren. Sicher hat die Publikation der Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft mit dazu beigetragen, daß dieses Projekt - jedenfalls vorläufig - ad acta gelegt wurde.

Es scheint legitim, ja sogar notwendig, daß die Biologielehrer sich nicht nur weiterbilden, um ihr Wissen - und hier vor allem ihr ökologisches Wissen - an die Jugend weiterzugeben und so langfristig zu einem umweltbewußten Umdenken in der Bevölkerung mit beitragen, sondern daß sie sich als „Wissende“ auch direkt an die Öffentlichkeit wenden und sich in gewisse umweltrelevante Entscheidungsprozesse einschalten.

Dies geschieht auch in Form von Veröffentlichungen und Leserbriefen. Der Unterfertigte hält darüber hinaus Lichtbildervorträge im Rahmen des Kath. Bildungswerkes zum Thema „Machen wir unsere Welt kaputt?“. Unter dem gleichen Titel erschien auch ein Aufsatz im Jahresbericht des Bundesgymnasiums und Bundesrealgymnasiums Bludenz 1979/80, der auch in der Presse gewürdigt wurde.

(Dipl.-Ing. Dr. WOLFGANG PFEFFERKORN)

Agrargemeinschaften als praktisches Beispiel der Selbstorganisation

Bei den Agrargemeinschaften handelt es sich um altüberkommene Organisationsformen, die in der Bewirtschaftung von Grund und Boden ihren Ursprung haben. Diese Agrargemeinschaften, die im gesamten Alpenraum und darüber hinaus bestanden haben und auch heute noch bestehen, sind ein gutes praktisches Beispiel zur Demonstration von Selbstorganisation.

Wirtschaftliche Bedeutung:

Die wirtschaftliche Bedeutung der Agrargemeinschaften auch in der heutigen Zeit ergibt sich aus folgenden Zahlen:

In Österreich gibt es nach der letzten, allerdings noch nicht offiziell ausgewerteten, Erhebung des Österreichischen Statistischen Zentralamtes insgesamt 5.668 Agrargemeinschaften, die zusammen eine Fläche von 1,065.051 ha bewirtschaften (12,5 % des österreichischen Staatsgebietes).

Den höchsten Anteil von agrargemeinschaftlich bewirtschafteter Fläche weist Vorarlberg mit 48 % der Landesfläche auf, gefolgt von Tirol mit 43,8 %. Mit weitem Abstand folgen als nächstes Kärnten mit 14,5 % und Salzburg mit 12,5 %.

Begriff der Agrargemeinschaft:

Das Wesen einer Agrargemeinschaft besteht darin, daß eine Mehrheit von Personen bestimmte land- und forstwirtschaftliche Grundstücke, die im Eigentum der Gemeinschaft stehen (agrargemeinschaftliche Grundstücke), gemeinsam oder wechselweise nutzen. Solche agrargemeinschaftlichen Nutzungen gibt es im wesentlichen in der Form von Alpagrargemeinschaften (Alpgenossenschaften, Alpinteressenschaften) und in der Form der Gemeindegutsagrargemeinschaften. Bei den Gemeindegutsagrargemeinschaften handelt es sich um die Überreste der ehemaligen Allmende; die Mitgliedschaft wird durch Abstammung oder Verleihung erworben, sodaß der Personenkreis variabel ist (Agrargemeinschaften mit offener Mitgliederzahl). Die Alpagrargemeinschaften waren seit je her eigene wirtschaftliche Zusammenschlüsse; die Mitgliederzahl ist begrenzt durch die Anzahl der verfügbaren Weidrechte (Agrargemeinschaften mit geschlossener Mitgliederzahl).

Organisationsform:

In den Agrargemeinschaften bestehen in der Regel folgende Organe:

- Vollversammlung
- Ausschuß
(Vorstand)
- Obmann
- Aufsichtsrat
- Kassier
- Schriftführer
- Rechnungsprüfer

Die Vollversammlung ist das oberste Organ, ihre Zuständigkeiten sind taxativ aufgezählt. Dem Ausschuß obliegen in der Regel sämtliche Aufgaben, die nicht ausdrücklich anderen Organen zugewiesen sind (Generalklausel). Der Obmann vertritt die Agrargemeinschaft nach außen; Schriftstücke, durch die Verpflichtungen für die Agrargemeinschaft entstehen, zeichnet der Obmann in der Regel mit einem zweiten Ausschußmitglied.

Verhältnis zur staatlichen Organisation:

Die agrarischen Gemeinschaften bestanden schon lange vor einer gesetzlichen Regelung. Ihre innere Ordnung beruhte auf autonomen Satzungen, die sich durch mündliche Überlieferung oder in Form von alten Alpbriefen, Alp- und Weideordnungen, Holzstatuten usw. bis in die heutige Zeit erhalten haben. Diese Ordnungen trafen Regelungen in materieller und organisatorischer Richtung. In materieller Hinsicht wurde etwa bestimmt, in welchem Umfang der Berechtigte die gemeinschaftliche Nutzung in Anspruch nehmen kann (z.B. bei der Alpnutzung nach der Anzahl der ihm gehörigen Weiderechte, bei der Holznutzung etwa nach dem Umfang der zu erhaltenden Gebäulichkeiten, oder für das Brennholz nach der Größe des Haushaltes). In organisatorischer Richtung bestanden Regelungen über die Vertretung der Gemeinschaft nach außen, über die Wahl der Organe, über das Stimmrecht bei Abstimmungen in der Gemeinschaft (z.B. Abstimmung nach Köpfen in gewöhnlichen Angelegenheiten, Abstimmung nach Anteilen bei wichtigen Agenden).

Die wirtschaftlichen und sozialen Wandlungen im Agrarbereich erforderten auch eine Erneuerung dieser alten, überkommenen Ordnungen. Dies erfolgte durch die sog. Bodenreformgesetzgebung (Art. 12 Abs. 1, Ziff. 3 B-VG.), die sich u.a. auch mit der rechtlichen und wirtschaftlichen Ordnung dieser agrarischen Gemeinschaften befaßt und die über verschiedene Stufen, angefangen mit dem Servitutenpatent von 1853 über die Teilungs- und Regulierungsgesetze zum Flurverfassungsgrundsatzgesetz 1951 (mit mehrfachen Novellierungen) und den dazu erlassenen Ausführungsgesetzen der Länder geführt hat.

Das Gesetz regelt heute die Teilung und Auflösung solcher agrarischer Gemeinschaften; bestimmt, daß Agrargemeinschaften mit mehr als 5 Mitgliedern von der Behörde aufgestellte oder genehmigte Satzungen haben müssen und stellt Rahmenbestimmungen für den zwingenden Inhalt von Satzungen auf.

Auf die materiellen Regelungen innerhalb dieser Gemeinschaften nimmt das Gesetz wenig Einfluß. Die Agrarbehörden als gesetzlich bestimmte Aufsichtsbehörden haben lediglich darüber zu wachen, daß die von einer Agrargemeinschaft gesetzten Handlungen mit den Bestimmungen des Gesetzes und der Satzung in Einklang stehen. Bei Veräußerung oder Belastung agrargemeinschaftlicher Liegenschaften ist zu prüfen, ob der Wirtschaftsbetrieb der Agrargemeinschaft nicht gefährdet wird. Schließlich kommt den Agrarbehörden noch die Entscheidungsbefugnis bei Streitigkeiten in gewissen Fällen zu.

Aufgaben:

Die Agrargemeinschaften haben heute die Aufgabe der Verwaltung und Bewirtschaftung der gemeinschaftlichen Wald- und Weideflächen. Diese Verwaltung geschieht selbstverständlich in erster Linie im Interesse der Mitglieder der Gemeinschaft, damit verbunden ist aber auch ein nicht zu unterschätzender Dienst an der Allgemeinheit, welcher die Wohlfahrtswirkungen der von den Agrargemeinschaften bewirtschafteten Wälder und Alpen zugute kommen. Aus dem bereits eingangs dargestellten Ausmaß

der gemeinschaftlich bewirtschafteten Flächen in Österreich im allgemeinen und in den westlichen Bundesländern im besonderen, geht die Bedeutung dieses Gesichtspunktes eindrucklich hervor.

Während bei den Alpagrargemeinschaften die ursprüngliche Aufgabe im wesentlichen über alle Zeitläufe hindurch dieselbe geblieben ist, nur in der neueren Zeit der Aspekt der Pflege und Erhaltung der Erholungslandschaft mehr und mehr ins Blickfeld rückt, wandelte sich bei den Gemeindegutsagrargemeinschaften der Aufgabenbereich insofern, als früher wahrgenommene öffentliche Aufgaben (Armenversorgung, Erhaltung bestimmter Gebäude usw.) mehr und mehr auf die öffentliche Hand übergegangen sind. Der Schwerpunkt bei den Gemeindegutsagrargemeinschaften liegt heute in einer intensiven Pflege und Betreuung der Waldungen; aber auch die Aufrechterhaltung der Alpbewirtschaftung in verschiedenen Regionen ist heute ihr Verdienst, da sie die Investitions- und Erhaltungskosten für Alpbäude und Alpwege übernehmen und dadurch den Alpbetrieb von diesen Lasten befreien. Die Agrargemeinschaften als Grundeigentümer sind heute vielfach Partner in allen möglichen Belangen. Es gibt wohl kaum einen Schilift oder eine Seilbahn, die nicht über agrargemeinschaftlichen Grund führt. Auch bei Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben sowie bei der Anlage von Straßen, Autobahnen und Eisenbahnen werden häufig agrargemeinschaftliche Grundstücke berührt. Für die Führung der Agrargemeinschaft ist es nicht immer leicht, die Mitte zwischen dem berechtigten Interesse der Mitglieder an einem hohen Grundpreis und dem Bemühen der Vertreter der öffentlichen Institutionen um einen möglichst preisgünstigen Grunderwerb zu finden.

Finanzierung:

Die Agrargemeinschaften finanzieren ihre Aufgaben grundsätzlich durch Einnahmen aus dem Alp- und Forstbetrieb. Größere Investitionen (Wegebau, Stall- und Hüttenbau usw.) können jedoch nur durch zusätzliche Mittel aus Nebennutzungen (Jagdeinnahmen, Einnahmen aus Dienstbarkeitsverträgen, Kiesverkauf, usw.) bewältigt werden. Wo keine solchen Nebennutzungen vorhanden sind, besteht die Gepflogenheit, die Kosten auf die Mitglieder im Verhältnis ihrer Anteile zu verumlagen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die alte Übung des sog. Frondienstes, das ist die Verpflichtung der Mitglieder, eine bestimmte Anzahl von Arbeitsstunden für gemeinschaftliche Aufgaben zu erbringen. Neben all diesen Formen der eigenen Mittelaufbringung erhalten die Agrargemeinschaften für bestimmte Vorhaben auch Förderungsmittel von Bund und Land.

Erfahrungen, Folgerungen:

Die agrarischen Gemeinschaften verwalten und bewirtschaften Grund und Boden in bedeutendem Umfang. Diese gemeinschaftliche Bodennutzung hat sich durch Jahrhunderte bewährt und hat die vielfältigen wirtschaftlichen und sozialen Wandlungen überdauert. Sie ist die Mitte zwischen dem individualistischen Privateigentum und dem

staatlich-kollektivistischen Bodeneigentum und vermag in dieser Form auch den Gemeinschaftsanforderungen an Grund und Boden zu entsprechen.

In den Agrargemeinschaften hat sich unmittelbare Demokratie von alters her erhalten. Sie sind eine ausgezeichnete Schule für demokratisches Denken und Handeln, weil sich in ihnen die ganzen demokratischen Prozesse im Kleinen abspielen: Wahlen, Abstimmungen, Übernahme von Verantwortung, Kontrolle der Organe usw. Die Agrargemeinschaften, die sich trotz Vorgabe eines gesetzlichen Rahmens ungemein vielfältig darstellen, sind ein wertvolles Element der Selbstordnungskraft im ländlichen Raum und ein sprechendes Beispiel für den Wert kleiner eigenverantwortlicher Gemeinschaften. Sie sind eine echte Bereicherung unserer Gesellschaft und ein wertvolles Gegengewicht gegen die weithin mit Unbehagen festzustellende Uniformität und Vermassung.

(Dr. Werner KÖNIG)

Dezentralisation/Selbstorganisation als theoretisches Problem und praktische Erfahrung am Beispiel des Landesfremdenverkehrsverbandes Vorarlberg

1. Struktur:

- a) In Vorarlberg werden die Angelegenheiten des Fremdenverkehrs im Amt der Landesregierung nicht von einer eigenen Fremdenverkehrsabteilung, sondern von der Abteilung „Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten“ besorgt. Diese beschränkt sich allerdings auf jene Aufgabenbereiche, die nicht vom „Landesfremdenverkehrsverband Vorarlberg“ wahrgenommen werden.

b) Geschichtlicher Überblick

Vor beinahe 90 Jahren, nämlich im Jahre 1893, wurde der Landesverband für Fremdenverkehr gegründet. Es wurde ein Arbeitsausschuß gebildet, der sich der Werbung für das Land annahm. Der Verband bestand im ersten Vereinsjahr aus 21 Mitgliedern (Landesausschuß, Handels- und Gewerbekammer, Österreichische Staatsbahnen, Gemeinden), 9 Verschönerungsvereinen und 56 Einzelmitgliedern sowie 115 Förderern. Im Jahre 1897 erfolgte bereits die erste Änderung der Satzungen bezüglich des Stimmrechtes und der Mitgliedschaften. An der Jahrhundertwende erfolgte die Einbeziehung Liechtensteins in den „Verband für Fremdenverkehr in Vorarlberg und Liechtenstein“. 4 Jahre später erfolgte eine weitere Statutenänderung: die Vertreter der Staats- und Landesbehörden von Vorarlberg und Liechtenstein erhielten Sitz und Stimme im Ausschuß. 1921 trat Liechtenstein wieder aus dem Verband aus. Durch den Anschluß an Hitler-Deutschland verlor auch der Landesverband seine Selbständigkeit, er wurde

zum Gebietsausschuß Vorarlberg im Landesfremdenverkehrsverein Tirol-Vorarlberg. Nach 1945 erfolgte dann die Neugründung des Vereines.

c) Heutige Struktur:

Der „Landesfremdenverkehrsverband Vorarlberg“ ist als Verein strukturiert (zuletzt mit Bescheid der Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg vom 29.6.1978 nicht untersagt), dessen ständige Mitglieder das Land Vorarlberg, der Gemeindeverband, die Fachgruppen Gast- und Schankgewerbe und Beherbergungsbetriebe sowie andere juristische Personen sind, die einen Mitgliedsbeitrag von mindestens S 10.000,-- entrichten. Andere Mitglieder sind die Gemeinden und Einzelmitglieder aus dem Bereich der Fremdenverkehrswirtschaft. Die Mitglieder haben Sitz und Stimme auf der Hauptversammlung. Die Organe des Vereines sind die Hauptversammlung, der Ausschuß, der Vorstand, der Präsident und die Rechnungsprüfer. In der Hauptversammlung sind auch die Verkehrsvereine und Gebietsverbände, die nicht Mitglieder sind, mit beratender Stimme zugelassen. In den Ausschuß entsenden das Land Vorarlberg 3 Mitglieder (über Vorschlag der im Landtag vertretenen politischen Parteien), die Kammer der gewerblichen Wirtschaft 2 Mitglieder und die übrigen ständigen Vereinsmitglieder je 1 Mitglied. Die regionalen Fremdenverkehrsverbände entsenden weitere Mitglieder je nach der Zahl der Nächtigungen in ihrem Gebiet. Weiters entsenden die 4 Bezirksstädte je ein Mitglied, unter Anrechnung auf die dem Regionalverband zustehenden Mitglieder. Der Vorstand besteht aus dem Präsidenten und seinen Stellvertretern, die vom Ausschuß gewählt werden, sowie je einem Vertreter des Landes, der Kammer der gewerblichen Wirtschaft, der Fachgruppen Gast- und Schankgewerbe oder Beherbergungsbetriebe und des Gemeindeverbandes. Er kann durch höchstens 3 weitere vom Ausschuß zu entsendende Mitglieder ergänzt werden.

Die Geschäftsstelle des Verbandes mit der Bezeichnung „Landesverkehrsamt“ gliedert sich in 3 Abteilungen, an seiner Spitze steht der Landesfremdenverkehrsdirektor. Als vom Landesverband unabhängige Basisorganisation fungieren 9 Regionalverbände sowie die Verkehrsämter oder Verkehrsvereine auf Gemeindeebene.

2. *Aufgabenstellung:*

Dem Verband obliegt die Förderung des Fremdenverkehrs in Vorarlberg. Die Grundlage für seine Tätigkeit bildet ein von ihm erstelltes touristisches Marketing- und Werbekonzept, das jeweils in einem Zyklus von 3 Jahren neu erstellt wird. Die wesentlichen Punkte des derzeit laufenden Konzeptes sind:

Die Erhöhung der Ertragssituation der Fremdenverkehrswirtschaft, verschiedene Werbeaktionen, Marktforschung, die Herausgabe von Empfehlungen und Beratungen zur Angebots- und Preisgestaltung, Verkaufsförderung sowie der Verkauf (Incoming-Abteilung). Eine selbständige Tochterfirma, die Vorarlberger Reisebüro Ges.m.b.H. betreibt die Geschäfte eines Reisebüros.

3. *Finanzierung:*

Nach den Satzungen erhält der Verband seine Mittel aus Beiträgen der ordentlichen Mitglieder, Subventionen und sonstigen Einnahmen. Der Haushaltsplan 1981 sieht Einnahmen von insgesamt 14,2 Millionen Schilling vor. Davon werden rund 94 % durch die Beiträge des Landes (11,3 Millionen), der Vorarlberger Handelskammer (1,13 Millionen) und der Gemeinden (0,87 Millionen) aufgebracht.

4. *Verhältnis zur staatlichen Organisation:*

Die Koordination zwischen dem Landesfremdenverkehrsverband und dem Land Vorarlberg ist gegeben durch die Entsendung von 3 Mitgliedern in den Ausschuss sowie des für den Fremdenverkehr zuständigen Regierungsmitgliedes in den Vorstand. In umgekehrter Richtung ist der Verband im Fremdenverkehrsbeirat der Landesregierung sowie im Raumplanungsbeirat vertreten. Das Verhältnis des Landes zum Fremdenverkehrsverband ist somit geprägt durch die Tatsache, daß das Land der Hauptsubventionsgeber ist (80 % der Gesamteinnahmen), und durch die Entsendung von politischen Mandataren des Landes in die Organe des Verbandes. Dem Wunsche des Landesfremdenverkehrsverbandes, im Fremdenverkehrsgesetz die Verkehrsvereine, Regionalverbände sowie den Landesverband selbst zu verankern, wurde vom Gesetzgeber nicht entsprochen mit der Begründung, daß von einer gesetzlichen Festlegung einer komplizierten Fremdenverkehrsorganisation abgesehen wurde, da die Förderungsaufgaben vom Landesverband, den Gemeinden sowie den örtlichen und regionalen Verkehrsvereinen bisher zufriedenstellend wahrgenommen wurden, der damalige Präsident des Landesverbandes Dr. Karl Tizian bemerkte im Jahresbericht 1964/65 dazu, „es entspreche gesunder Vorarlberger Auffassung, nicht alles gesetzlich zu regeln und auf bürokratische Art und Weise zu betreiben und zu erledigen. Er glaube, daß die einschlägigen Agenden ohne weiteres auch künftig auf vereinsmäßiger Basis besorgt werden können.“

Aus Gründen der Geschäftssicherheit und weil alle vergleichbaren Geschäftsstellen der österreichischen Bundesländer die Bezeichnung „Amt“ führen, bezeichnet der Landesverband seine Geschäftsstelle als Landesfremdenverkehrsamt. Weiters ist er berechtigt, im Rahmen des Geschäftsverkehrs das Landeswappen zu führen, insbesondere auch auf den vom Verband herausgegebenen Prospekten.

5. *Praktische Erfahrungen:*

Zur Zeit der Gründung des Verbandes „besichtigten die Reisenden das schöne Vorarlberg nur durch die Fenster des Zugabteils, wenn sie an ihre Ferienorte (in der Schweiz und Tirol) weiterfahren“. Im Fremdenverkehrsjahr 1979/80 wurden in Vorarlberg 8,16 Millionen Nächtigungen verzeichnet. Vorarlberg rangiert damit hinter Tirol und Salzburg an dritter Stelle unter den österreichischen Bundesländern. Der Erfolg gibt dem Landesverband somit Recht.

Interessante Ergebnisse brachte eine Diplomarbeit eines Studenten an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Innsbruck, in deren Rahmen auch die Frage untersucht wurde, wie die Vertreter der örtlichen Fremdenverkehrsorganisation in den 6 Bundesländern mit dem bedeutendsten Fremdenverkehrsaufkommen das Funktionieren der Koordination zwischen den örtlichen Organisationen und dem Landesverband beurteilen. Als Gesamtsieger der Befragung ging Vorarlberg mit der Durchschnittsnote 1,73 (von 5 möglichen Noten) vor der Steiermark und Oberösterreich hervor, die alle in Form von Verbänden organisiert sind. Mit deutlichem Abstand folgen Salzburg, Kärnten und Tirol, die mehr oder weniger als Ämter strukturiert sind.

Zusammenfassend kann somit gesagt werden, daß der Landesfremdenverkehrsverband Vorarlberg ein Paradebeispiel für eine, auf dem Subsidiaritätsprinzip beruhende gut funktionierende Selbstorganisation ist.

(ROLAND MARENT)

Offene Jugendarbeit

Struktur (Organisation):

Die sogenannte „offene Jugendarbeit“, im Gegensatz zur „geschlossenen Jugendarbeit“, ist innerhalb des weiten Feldes der außerschulischen Jugendarbeit eine recht junge Erscheinung.

In den verschiedenen kleineren Initiativen einiger Jugendorganisationen, zeitweise auch offene Jugendarbeit anzubieten, wird in Vorarlberg unter offener Jugendarbeit in der Hauptsache die Führung und der Betrieb von Jugendzentren verstanden.

Die Jugendzentren im Lande werden von ausschließlich zu diesen Zwecken gegründeten Rechtsträgern betrieben, in denen laut Vorarlberger Jugendgesetz möglichst auch die organisierte (z.B. Jugendorganisation) und nicht organisierte Jugend vertreten sein sollte. Die Anstellung von hauptamtlichen Jugendhausleitern bzw. Mitarbeitern obliegt dem jeweiligen Trägerverein, der auch für eine ordnungsgemäße Führung des Jugendhauses verantwortlich ist.

Aufgabenstellung:

Der Aufgabenbereich eines Jugendhauses richtet sich vor allem nach der Größe des Hauses und der personellen Besetzung. Ein Jugendzentrum stellt eine Alternative zu den bestehenden Jugendorganisationen sowie zum herkömmlichen Freizeit- und Konsumangebot dar.

Die Formulierung eines Jugendhausmitarbeiters bezüglich der Aufgabenstellung lautet: „Das Jugendhaus stellt einen Ort dar, den man räumlich in Anspruch nehmen kann, wo man mehr Raum hat, sich zu bewegen, sich auszudrücken, etwas zu gestalten, was man in der Schule, im Beruf, zu Hause oder auch im Gasthaus oder in traditionellen Jugendgruppen nicht oder zu wenig machen kann.“

Das Vorarlberger Jugendförderungsgesetz beschreibt die Aufgabenstellung der Jugendzentren wie folgt:

„Jugendzentren sind Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, der Jugend Gelegenheit und Anleitung für eine sinnvolle, den verschiedenen Neigungen entsprechende Freizeitgestaltung zu bieten. Sie müssen der Jugend allgemein zugänglich sein“

Finanzierung:

Die Finanzierung der Jugendzentren erfolgt durch Subventionen des Landes, der Gemeinden und zum Teil durch die Diözese. Jugendzentren werden vom Land nur gefördert, wenn zumutbare Eigenleistungen erbracht werden.

Verhältnis zur staatlichen Organisation:

Durch die Selbstorganisation der einzelnen Jugendhäuser übt der Subventionsgeber lediglich eine kontrollierende Funktion aus. Das Subsidiaritätsprinzip kommt zwischen Jugendhaus und Staat (Land) voll zur Geltung. Das Land bietet vor allem seine Hilfe und Unterstützung in der Aus- und Weiterbildung für die Mitarbeiter in den Jugendzentren an.

Praktische Erfahrungen über Erfolge bzw. Mißerfolge

Die Freizeit wird in unserer Gesellschaft anwachsen. Generell ist die junge Generation auf ihre eigentlichen Lebensaufgaben ungenügend und einseitig vorbereitet. Junge Leute brauchen auf ihrem Weg in die Zukunft vermehrt Hilfe. Sie müssen heute, viel mehr noch als früher, unter sich sein können, für sie ist die gleichaltrige Gruppe und damit das Erlebnis der Selbstbestätigung und der sozialen Geborgenheit heute von enormer Bedeutung. An solchen Jugendtreffpunkten und Orten der offenen Jugendarbeit können - wenn die Erwachsenen genügend Vertrauen in die Jugendlichen haben - innovative Kräfte für die Gesellschaft von morgen wachsen.

Die offene Jugendarbeit und damit die Jugendhäuser sind, wie bereits erwähnt, noch eine relativ neue Form in der außerschulischen Jugendarbeit. Ein ständiger „Lernprozeß“ aufgrund meist negativer Erfahrungen ist bei den meisten Jugendzentren feststellbar. Dabei werden verschiedene Modelle der Selbstverwaltung erprobt, die immer wieder auch aufzeigen, daß die demokratischen Spielregeln von den Jugendhausbesuchern erst gelernt oder wieder erlernt werden müssen.

Wenn auch abschließend erwähnt werden muß, daß die bisherigen Erfahrungen mit dieser Form der offenen Jugendarbeit überwiegend negativer Art sind, darf der Aus-

spruch eines bekannten Schweizer Jugendsoziologen, „Jugendhäuser brauchen Kredit auf Vorschuß“ nicht außer acht gelassen werden.

Bereich WIEN

(Senatsrat Ing. Dr. Friedrich BRUNNER, Magistratsdirektion Wien)

Dezentalisierungsversuch der Verwaltung der Stadt Wien

1. *Struktur (Organisation):*

Wie im Erfahrungsbericht über die Entwicklung der Dezentralisierung in Wien dargestellt wurde, begann gegen Ende des Jahres 1979 ein „Versuch zur weitergehenden Dezentralisierung der Verwaltung der Stadt Wien“, der vorerst auf den 21. und 22. Wiener Gemeindebezirk beschränkt wurde. Im Rahmen dieses Dezentralisierungsversuches sollten weitere Möglichkeiten der Dezentralisierung erprobt werden. Zur Durchführung des Versuches wurde gemäß § 11a der Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien ein Bereichsleiter bestellt, dem ein Weisungsrecht gegenüber den Leitern der Dienststellen des Magistrats in Angelegenheit der Durchführung des Dezentralisierungsversuches zukommt.

2. *Aufgabenstellung:*

Als Ziel des Dezentralisierungsversuches wurde die Erprobung von Möglichkeiten einer weitergehenden Dezentralisierung der Verwaltung der Stadt Wien definiert. Damit war vorneweg festgelegt, daß der Versuch nur die Verwaltung selbst betreffen sollte. Unter Beachtung der vorhandenen Einrichtungen einer dezentralen Verwaltung (Bezirksvertretungen, Bezirksvorsteher) sollte diesen Einrichtungen der repräsentativen Demokratie ein zunehmender Einfluß auf das Geschehen innerhalb der Verwaltung gesichert werden. Die Einsetzung eines Bereichsleiters war deshalb notwendig, weil Bezirksvertretung und Bezirksvorsteher nicht Teile des Magistrats sind und daher eine unmittelbare Weisungsbefugnis oder Anordnungsberechtigung dieser Organe gegenüber dem Magistrat, der für die Verwaltung der Stadt Wien zuständig ist, nicht gegeben war. Dem Bereichsleiter, der ein solches Weisungsrecht auf Grund der Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien besitzt, wurde die Aufgabe übertragen, nicht nur die organisatorische und praktische Ausweitung der Dezentralisierung in die Wege zu leiten, sondern auch für eine Umsetzung der von den Bezirken gewünschten und als zweckmäßig erkannten Änderungen in das Verwaltungsgeschehen zu realisieren.

3. *Finanzierung:*

Im Rahmen des Dezentralisierungsversuches wurde bewußt die Meinung vertreten, daß die hier - auf den Bereich der Verwaltung beschränkten - initiierten Maßnahmen in keiner Form in besonderer Weise finanziert werden sollten. Gerade der Versuch sollte zeigen, ob mit den jedem Bezirk zur Verfügung stehenden Mitteln das Auslangen gefunden werden kann. Jede außergewöhnliche Bevorzugung der beiden

„Versuchsbezirke“ hätte zwangsläufig dazu führen müssen, daß die Ergebnisse des Dezentalisierungsversuches nicht auch auf alle anderen Bezirke unmittelbar anzuwenden wären. In einem solchen Fall hätte nämlich der Dezentalisierungsversuch leichter positive Ergebnisse erbringen können, bei einer Ausweitung auf alle (23) Stadtbezirke wäre es aber zwangsläufig zu erheblichen finanziellen Engpässen gekommen.

Im Zuge des Dezentalisierungsversuches wurde auch - und mit besonderer Betonung - die Möglichkeit „erprobt“, den Bezirken bei der Erstellung und Realisierung des Budgets mehr Mitwirkungsrechte einzuräumen. Hier haben sich - aus meiner persönlichen Sicht - die Grenzen einer weitgehenden Dezentalisierung gezeigt, weil bei einer Aufteilung der meist ohnehin knappen Mittel auf die vorwiegend von regionalen Aspekten bestimmten Stadtbezirke ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz nicht mehr voll gesichert erscheint. Zudem kommt noch, daß die VRV eine für die Aufteilung der Mittel auf die Bezirke nicht besonders geeignete Untergliederung des Budgets vorgibt.

4. *Verhältnis zur staatlichen Organisation:*

Hinsichtlich der Organisation und des Verhältnisses Land-Gemeinde-Stadtbezirke wird auf den Erfahrungsbericht über die Entwicklung der Dezentalisierung verwiesen.

5. *Praktische Erfahrungen, Erfolge und Mißerfolge:*

Die praktischen Erfahrungen einschließlich einer Analyse der Erfolge bzw. Mißerfolge können nur schlagwortartig wiedergegeben werden.

5.1. Vermehrte Dekonzentration von Verwaltungsstellen:

Im Rahmen des Dezentalisierungsversuches wurden Maßnahmen zu einer verstärkten Dekonzentration von Verwaltungsstellen der Zentralverwaltung auf Bezirksebene vorgenommen. Ziel dieser Maßnahme war der Abbau von örtlichen, zeitlichen und sozialen Barrieren. Zu diesen Maßnahmen der Dekonzentration zählen etwa die Schaffung von Außenstellen der Wohnbeihilfe, eine Umorganisation im Bereich der städtischen Wohnhäuserverwaltung und - als Vorstufe der Dekonzentration - die vermehrte Gliederung von Zentralstellen nach regionalen Aspekten.

5.2. Parteienverkehr in den Abendstunden:

Durch die Einführung eines „Parteienverkehrs in den Abendstunden“ an einem Tag in der Woche wurde der Versuch, zeitliche und örtliche Barrieren abzubauen, noch verstärkt. Leider wurde das durchaus positive Bemühen der Verwaltung von der Bevölkerung nicht in jenem Maß angenommen, das ur-

sprünglich erhofft war. Es ist zu vermuten, daß es der Verwaltung nicht gelungen ist, ihre Serviceleistung in einer geeigneten Form der Bevölkerung mitzuteilen; die Massenmedien haben diese neue Einrichtung der Wiener Stadtverwaltung (im Rahmen des Dezentalisierungsversuches) allerdings auch nicht in jenem Maße publiziert, das für einen positiven Erfolg erforderlich gewesen wäre.

5.3. Mitwirkung der Bezirke am Voranschlag:

Hier hat sich erwiesen, daß die Entwicklung nur sehr zäh vor sich geht. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, daß die Bezirksgröße in Wien für eine solche Maßnahme nicht optimal ist. Bei einer Einwohnerzahl von 1,53 Mio. ist die Aufteilung auf 23 Bezirke - unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Bundesrepublik Deutschland - nicht ganz entsprechend. Dennoch werden hier - in langsamen Schritten - weitergehende Entwicklungen zu erwarten sein. Für 1981 wurde für die beiden Versuchsbezirke erstmals ein „Bezirksvoranschlag“ erstellt, der für das Budgetjahr 1982 im Spätherbst des heurigen Jahres in noch umfangreicherer und aussagekräftigerer Form erstellt werden soll. Es ist allerdings sehr schwierig, den Bezirken größere Mitwirkungsrechte einzuräumen.

5.4. Vermehrte Steuerungsmöglichkeiten für die Bezirksvorsteher:

Als eine der erfolgreichsten Aktivitäten im Rahmen des Dezentalisierungsversuches hat sich erwiesen, daß im Rahmen von ständig abgehaltenen „Koordinationsgesprächen“ dem Bezirksvorsteher regelmäßig Vertreter aller Magistratsabteilungen und sonstigen Dienststellen des Magistrats zur Verfügung stehen, die für den jeweiligen Stadtbezirk verantwortlich sind. Für den Dezentalisierungsversuch wurden 3 Arten von Koordinationsgesprächen eingeführt, und zwar für die Bereiche Hochbau - Amts- und Wohnhäuserverwaltung, Tiefbau einschließlich Verkehrsorganisation und Flächenwidmung und Grundstücksverwaltung.

5.5. Verbesserte Information der Bezirksbevölkerung:

In diesem Bereich wurden erste Verbesserungen dadurch erreicht, daß die Auflage hinsichtlich der Abänderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes nicht nur - wie für die meisten anderen Stadtbezirke - im Rathaus erfolgt, sondern jeweils einmal in der Woche in den Abendstunden auch im Bezirk die Möglichkeit besteht, in diese Abänderungspläne Einsicht zu nehmen.

6. *Ausblicke auf die Zukunft:*

Obwohl im Programm für die Erfahrungsberichte ein solcher Punkt nicht vorgesehen war, scheint es mir doch zweckmäßig, einen kurzen Ausblick auf zukünftige Entwicklungen im Rahmen des Dezentalisierungsversuches durchzuführen:

Es soll, nach Möglichkeit noch im heurigen Jahr, geprüft werden, ob den Bezirken insoweit eine verstärkte Budgetmitwirkung ermöglicht wird, als größere Beträge aus dem Budget ausgegliedert und den Bezirken zur direkten Disposition zugewiesen werden. Bei dieser Möglichkeit ergeben sich erhebliche rechtliche, organisatorische und praktische Probleme, die in ihrer ganzen Tragweite noch nicht voll erfaßt sind. Weiters sollen in weiteren Dienststellen Maßnahmen der Dekonzentration gesetzt werden. In diesem Zusammenhang muß aber betont werden, daß es nicht zu erwarten ist, durch Maßnahmen der Dezentralisierung Personal einzusparen. Es muß weiters als ein Ziel der Dezentralisierung gelten, Möglichkeiten zu prüfen, die bereits jetzt eingerichteten bezirksorientierten Verwaltungseinrichtungen (magistratische Bezirksämter, siehe Erfahrungsbericht über die Entwicklung der Dezentralisierung) mit weiteren Aufgaben auszustatten. Es wäre auch zu erwägen, diesen magistratischen Bezirksämtern jene dekonzentrierten Verwaltungseinheiten von zentralen Dienststellen organisatorisch zuzuordnen, die bereits jetzt in den Bezirken untergebracht sind und damit eine einheitlichere Bezirksverwaltung zu erreichen. Gegen dieses Vorhaben spricht allerdings eine ganze Reihe von Gründen: nur beispielsweise aufgezählt sollen etwa unterschiedliche örtliche Zuständigkeiten, damit verbundene Probleme bei der Unterbringung von Außenstellen, derzeit noch unübersichtliche Verwaltungsstrukturen u.dgl. genannt werden.

Entwicklung der Dezentralisierung in Wien

1. *Struktur (Organisation):*

1.1. Politische Organisation:

Die Bundeshauptstadt Wien ist eine Gebietskörperschaft mit dem Recht auf Selbstverwaltung. Sie ist eine Stadt mit eigenem Statut und hat neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung auch jene der Bezirksverwaltung zu besorgen. Sie ist zugleich auch Bundesland der Bundesrepublik Österreich.

Das Gebiet der Gemeinde Wien ist zu Zwecken der Verwaltung in insgesamt 23 Stadtbezirke untergliedert; den Bezirken kommt eine eigene Rechtspersönlichkeit nicht zu. Unter den Organen der Gemeinde werden auch Bezirksvertretungen und Bezirksvorsteher genannt. Die Mitglieder der Bezirksvertretung werden von den wahlberechtigten Gemeindemitgliedern (nach der Wiener Gemeindewahlordnung) gewählt. Für das Wahlverfahren gelten die Grundsätze, wie sie für die Gemeinderatswahl Gültigkeit haben. Der Bezirksvorsteher steht an der Spitze der Bezirksvertretung und wird auf Vorschlag der stärksten wahlwerbenden Partei der Bezirksvertretung von der Bezirksvertretung gewählt.

1.2. Verwaltungsorganisation:

Die Geschäfte der Verwaltung der Stadt Wien werden vom Magistrat besorgt. Der Magistrat besteht aus dem Bürgermeister, den amtsführenden Stadträten, dem Magistratsdirektor und der erforderlichen Anzahl von Bediensteten. Die Magistratsorganisation sieht eine Gliederung in (derzeit 10) Geschäftsgruppen vor, an deren Spitze jeweils ein amtsführender Stadtrat steht. In den Geschäftsgruppen sind die Fachdienststellen des Magistrats zur Besorgung der Fachaufgaben zusammengefaßt. Daneben bestehen für die 23 Stadtbezirke insgesamt 19 magistratische Bezirksämter, die für die Besorgung der „Querschnittsaufgaben“, vor allem im behördlichen Bereich, zuständig sind. Da in Wien eine Bundespolizeibehörde eingerichtet ist, fallen die Angelegenheiten der allgemeinen Sicherheitspolizei nicht in die Zuständigkeit des Magistrats. Es bestehen in den Stadtbezirken Bundespolizeikommissariate, die die Angelegenheiten, die nach der Bundesverfassung bzw. den einschlägigen Gesetzen den Bundespolizeibehörden übertragen sind, besorgen.

1.3. Historische Entwicklung:

Bereits mit der Erlassung der Verfassung der Bundeshauptstadt Wien durch Gesetz vom 10. November 1920 wurde festgelegt, daß die Stadt in Stadtbezirke einzuteilen ist. Diese Einteilung in Stadtbezirke hat in der Folge mehrfache Veränderungen erfahren, insbesondere durch die Schaffung von „Groß-Wien“ im Jahre 1938 und die durch Verfassungsgesetz vom 29. Juni 1946 erfolgte Reduzierung der Bezirke auf die derzeit gegebene Zahl von 23 Bezirken. Die Wiener Stadtbezirke sind überwiegend historisch entstanden. Der historische Stadtkern umfaßte im wesentlichen das Gebiet des heutigen 1. Gemeindebezirkes. Die um diesen zentralen Bezirk gelegenen, sogenannten inneren Bezirke wurden in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eingemeindet. Sie liegen innerhalb der der Stadt umfassenden Gürtelstraße bzw. des Donautroms. Die Eingemeindung der selbständigen, am Rand der Stadt bestehenden sogenannten äußeren Bezirke erfolgte dann etwa zum Beginn des 20. Jahrhunderts.

Bereits frühzeitig wurden auch in den Bezirken eigene Organe eingerichtet, nämlich die Bezirksvertretungen und die Bezirksvorsteher, und diesen verschiedene Aufgaben zugeordnet. Eine eigene Rechtspersönlichkeit bestand für die Bezirke aber niemals. Auch die Verwaltungsorganisation sah bereits frühzeitig die Einrichtung von magistratischen Bezirksämtern vor. Die magistratischen Bezirksämter vollzogen - und vollziehen - einen Teil jener Aufgaben, die auch den Bezirkshauptmannschaften zukommen. Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörden, die zweckmäßiger durch zentrale Fachstellen besorgt werden, fallen allerdings in den Wirkungsbereich dieser zentralen Fachämter. Ebenso besorgen die magistratischen Bezirksämter nicht jene Aufgaben, die den Bundespolizeibehörden vorbehalten sind. Solche Aufgaben besorgen allerdings auch die Magistrate der Städte mit eigenem Statut nicht.

2. Aufgabenstellung:

2.1. Politische Organisation:

Den Bezirksvertretungen bzw. den Bezirksvorstehern waren auch in der Vergangenheit einige Aufgaben übertragen. Durch die Novelle zur Wiener Stadtverfassung vom 17. März 1978 wurden die Rechte der Bezirksvertretungen und der Bezirksvorsteher ausgeweitet und Einrichtungen der unmittelbaren Demokratie nicht nur im Landesbereich, sondern auch im Gemeindebereich geschaffen. So wurden etwa auch auf Gemeindeebene die Möglichkeiten der Volksbefragung und der Volksabstimmung eingerichtet. Daneben wurden in der Verfassungsnovelle auch Mitwirkungsrechte der Bevölkerung der Gemeindebezirke festgelegt und die Organe der dezentralen Bezirksverwaltung aufgewertet. Die Aufgabenstellung der Bezirksvertretungen und der Bezirksvorsteher wurden durch 5 Verordnungen des Wiener Gemeinderates bzw. des Bürgermeisters vom 27. und 28. Juni 1978 wesentlich ausgeweitet. Diese insgesamt 5 Verordnungen enthalten eine Reihe von wichtigen Aufgaben, die den Bezirksvertretungen bzw. den Bezirksvorstehern zur Besorgung übertragen sind, ferner Aufgaben hinsichtlich derer die Bezirksvertretungen und die Bezirksvorsteher anzuhören sind und schließlich Angelegenheiten, hinsichtlich derer die Bezirksvorsteher zu informieren sind. In weiterer Folge wurden durch Erlässe des Bürgermeisters bzw. des Magistratsdirektors Festlegungen getroffen, mit denen den Bezirken auch Rechte zur Mitwirkung an der Vollziehung des Voranschlages eingeräumt wurden.

2.2. Verwaltungsorganisation:

Die Aufgaben der magistratischen Bezirksämter sind bereits im Punkt 1.2. dem Wesen nach beschrieben worden.

3. Finanzierung:

Besondere Maßnahmen zur Finanzierung der dezentralen Einrichtungen sind nicht erforderlich. Die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien sieht die Bezirksvertretungen und die Bezirksvorsteher als Organe der Gemeinde vor und für die ihnen übertragenen Aufgaben sind in der Regel keine besonderen Finanzmittel erforderlich. Den Bezirken wurde ein für ihre Bedürfnisse entsprechendes Dispositionsbudget geringeren Ausmaßes zur Verfügung gestellt, um in kleineren Fällen ohne Einschaltung der Magistratsverwaltung direkt disponieren zu können. Von wesentlicher Bedeutung sind diese Finanzmittel allerdings nicht.

Durch die vorerwähnten Erlässe zur Mitwirkung der Bezirke an der Festlegung bzw. Vollziehung des Voranschlages wurde den Bezirken eine neue Möglichkeit einer Disposition auch im finanziellen Bereich eröffnet. Die Mitwirkung der Bezirksvertretungen bei der Festlegung und Vollziehung des Voranschlages hat sich als ein

sehr schwieriges Problem erwiesen, sodaß Anpassungen der Erlässe vorgenommen werden mußten. Derzeit läuft das Verfahren der Mitwirkung der Bezirke beim Voranschlag in folgender Form ab:

Jeweils im Februar oder März jeden Jahres kommen die Vertreter der (hiefür in Frage kommenden) einzelnen (zentralen) Fachabteilungen des Magistrats zu allen 23 Bezirksvorstehern, um einerseits die Wünsche der Bezirke für den Voranschlag des folgenden Jahres in Erfahrung zu bringen und andererseits auch den Bezirken bekanntzugeben, welche Vorhaben von den Fachabteilungen selbst für das folgende Budgetjahr geplant sind. Dabei kommt es zu einer ersten Abstimmung der Wünsche der Bezirke einerseits und der Vorhaben der Fachabteilungen andererseits. Die Wünsche der Bezirke werden zwar durch den Bezirksvorsteher formuliert, aber in der Regel auf politischem Wege (durch die Fraktionen der Bezirksvertretungen unter Berücksichtigung der an diese herangetragenen Wünsche der Bezirksbevölkerung) ermittelt. Nach Vorliegen der Grundsätze für die Erstellung des Voranschlags für das folgende Budgetjahr haben die Abteilungen dann den Bezirken Projektlisten vorzulegen. Die Vorlage dieser Projektlisten ist nicht sehr einfach, da in vielen Fällen die im folgenden Jahr zu realisierenden Projekte noch nicht in der ausreichenden Genauigkeit feststehen. Nach dem Abschluß der Vorberatungen über den Voranschlag werden daher den Bezirken die Projektlisten mit den endgültigen Projekten durch die zuständigen Fachabteilungen vorzulegen sein. In vielen Fällen ist auch zu diesem Zeitpunkt eine Vorlage von Projektlisten nur sehr eingeschränkt möglich, weil manche Arbeiten erst im Laufe des Budgetjahrs selbst festgelegt werden können (z.B. Behebung von Frostschäden auf Straßen u.dgl.).

4. *Verhältnis zur staatlichen Organisation:*

Wie bereits erwähnt, sind auf Grund der Wiener Stadtverfassung für die Bezirke eigene Organe der Gemeinde eingerichtet. Den Bezirken kommt allerdings keine eigene Rechtspersönlichkeit zu und die Bezirks-Organen (Bezirksvertretungen, Bezirksvorsteher) sind nicht Teil des Magistrats.

5. *Praktische Erfahrungen, Erfolge und Mißerfolge:*

5.1. Politische Organisation:

Im politischen Bereich (Bezirksvertretungen, Bezirksvorsteher) ist eine kontinuierliche Entwicklung zu mehr Mitbeteiligung der Organe der repräsentativen Demokratie auf Bezirksebene gegeben. Die Entwicklung ist - auch so sollte es auch sein - nicht zu stürmisch, weil auch die Organe der repräsentativen Demokratie, aber auch die Bezirksbevölkerung es erst lernen müssen, mit dem

neuen Instrumentarium „umzugehen“. Ein solcher Lernprozeß hat aber eingesetzt und es kommt zu einer zunehmenden Beteiligung der Bezirke an der Verwaltung. Diese Beteiligung wird durch die zusätzliche Übertragung von Aufgaben an die Bezirke immer stärker. Um die vermehrten Aufgaben verkraften zu können, wurde die Zahl der Mitglieder der Bezirksvertretungen erhöht; es wird in Zukunft allerdings erforderlich sein, durch rechtliche und organisatorische Maßnahmen die Bezirksorgane zu vermehrten Aktivitäten anzuregen (etwa häufigere Sitzungen der Bezirksvertretungen, Einrichtung von Kommissionen der Bezirksvertretung u.dgl.).

5.2. Verwaltungsorganisation:

Im Bereich der Verwaltungsorganisation liegt das Schwergewicht der Dezentralisierung vorerst auf dem Bereich der Dekonzentration, da im Bereich der „echten“ Dezentralisierung (auf eigene Verwaltungsorgane in den Bezirken) bei der Stadt Wien schon seit langem die erforderlichen Einrichtungen bestehen (magistratische Bezirksämter). Bei der Dekonzentration wird der Hauptvorteil darin gesehen, daß durch die Ausgliederung von Außenstellen zentraler

Fachabteilungen einerseits die fachliche Leitung und Kontrolle gesichert bleibt, andererseits für die Bevölkerung aber auch zunehmend die Dienstleistungen dort angeboten werden, wo sie leicht in Anspruch genommen werden können. Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß mit einer zunehmenden Dekonzentration die Verwaltung unübersichtlicher und schwieriger wird und keinesfalls Personal eingespart werden kann. Es wäre auch denkbar, den Querschnittsämtern (= das sind die magistratischen Bezirksämter) die Außenstellen zentraler Fachdienststellen direkt zuzuordnen, doch ergeben sich hier erhebliche organisatorische und rechtliche Probleme.

5.3. Dezentralisierungsversuch:

Um weitere Möglichkeiten der Dezentralisierung zu erproben, wurde gegen Ende des Jahres 1979 für zwei Wiener Stadtbezirke ein Versuch zur weitergehenden Dezentralisierung der Verwaltung der Stadt Wien begonnen. Über diesen Versuch wurde ein eigener Erfahrungsbericht erstellt, der unter einem vorgelegt wurde.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. (S 98,—)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. (S 68,—)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. (S 395,—)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. (S 165,—)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. (S 58,—)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Heraud, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. (S 160,—)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. (S 250,—)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. (S 240,—)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. (S 140,—)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. (S 140,—)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. (S 138,—)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. (S 110,—)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. (S 168,—)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. (S 298,—)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. (S 198,—)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. (S 280,—)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. (S 280,—)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. (S 480,—)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. (S 390,—)

- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. (S 280,—)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981.
(S 188,—)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981.
(S 148,—)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982.

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Ernst ADAMER, Vorarlberg
Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR, Vorarlberg
Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg
Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg
Hofrat DDr. Wilhelm KUNDRATITZ, Tirol
Hofrat Dr. Heinrich KIENBERGER, Tirol
Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol
Hofrat Dr. Wendelin WEINGARTNER, Tirol
Hofrat Dr. Herfrid HUEBER, Salzburg
Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg
Univ.-Prof. Dr. Heinz SCHÄFFER, Salzburg
Hofrat Dr. Franz BAUER, Salzburg

Das Institut für Föderalismusforschung ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. Es befaßt sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

