

Schriften zur Verwaltungswissenschaft

Band 1

# Südtirols Verwaltung 1975

Verwaltungs-, rechts- und politikwissenschaftliche  
Bemerkungen zu einem komplexen Gegenstand

Von

Univ.-Prof. Dr. Siegbert Morscher



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

*Siegbert Morscher* / Südtirols Verwaltung 1975

**Schriften zur Verwaltungswissenschaft**

**Band 1**

# Südtirols Verwaltung 1975

Verwaltungs-, rechts- und politikwissenschaftliche  
Bemerkungen zu einem komplexen Gegenstand

Von

Univ.-Prof. Dr. Siegbert Morscher



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1975 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 03426 0

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit geht auf eine vor längerem von Herrn Prof. *Roman Schnur*, Tübingen, gegebene Anregung zurück und war ursprünglich als Beitrag für die Zeitschrift „Die Verwaltung“ vorgesehen; da jedoch der geplante Umfang erheblich überschritten wurde, mußte davon Abstand genommen und eine andere Art der Veröffentlichung gesucht werden. Ich freue mich sehr, daß die Untersuchung in der neu geschaffenen Reihe des Hauses Duncker & Humblot „Schriften zur Verwaltungswissenschaft“ erscheinen kann und danke Herrn Prof. *Schnur* für seine Unterstützung und Herrn Ministerialrat a. D. Senator *Dr. J. Broermann* für die Aufnahme in das Verlagsprogramm sehr herzlich. Danken möchte ich aber auch seinen Mitarbeitern von Duncker & Humblot, insbesondere *Frl. Gertraude Michitsch* für die konstruktive Zusammenarbeit bei der Drucklegung.

Bei den Vorarbeiten zum folgenden Versuch ist dem Verfasser von so vielen Seiten wertvolle Unterstützung zuteil geworden, daß der Dank dafür nicht im einzelnen, sondern nur global ausgesprochen werden kann; ganz besonders möchte ich aber *Bruno Laner* und *Rudi Rainer* danken. Ihnen und den vielen anderen Südtiroler Freunden sage ich zu, die vielen mir gegebenen Informationen zu Fragen besonderer Verwaltungsgebiete, die hier nicht verarbeitet werden konnten, möglichst bald anderweitig zu verwerten.

Innsbruck, Frühjahr 1975

*Siegbert Morscher*



## Inhaltsverzeichnis

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| <b>1.</b> | <b>Einführung</b> .....  | 9  |
| 1.1.      | Gesamtsituation Südtirols .....                                  | 9  |
| 1.2.      | Methode .....  | 10 |
| 1.3.      | Gegenstand .....   | 10 |
| <br>      |  |    |
| <b>2.</b> | <b>Determinanten der Verwaltung</b> .....                        | 11 |
| 2.1.      | Zentralismus — Autonomie — Positivismus .....                    | 11 |
| 2.2.      | Zeitgeschichte — Südtirol-Paket — Operationskalender .....       | 13 |
| <br>      |  |    |
| <b>3.</b> | <b>Rechtsgrundlagen der Südtiroler Autonomie</b> .....           | 21 |
| 3.1.      | Die Provinzialorgane und ihre Aufgaben .....                     | 21 |
| 3.1.1.    | Der Südtiroler Landtag .....                                     | 22 |
| 3.1.2.    | Der Landesausschuß und dessen Präsident .....                    | 27 |
| 3.1.2.1.  | Der Landesausschuß (Landesregierung) .....                       | 27 |
| 3.1.2.2.  | Der Landeshauptmann (Präsident des Landesausschusses) .....      | 28 |
| 3.1.2.3.  | Struktur des Landesausschusses .....                             | 29 |
| 3.2.      | Die Zuständigkeiten der Provinz Bozen .....                      | 33 |
| 3.2.1.    | Gesetzgebung .....   | 34 |
| 3.2.1.1.  | Primäre Gesetzgebung .....                                       | 34 |
| 3.2.1.2.  | Sekundäre Gesetzgebung .....                                     | 37 |
| 3.2.1.3.  | Weitere Gesetzgebungszuständigkeiten der Provinz .....           | 38 |
| 3.2.2.    | Verwaltung .....   | 39 |
| 3.2.2.1.  | Die eigene Verwaltung .....                                      | 40 |
| 3.2.2.2.  | Die übertragene Verwaltung .....                                 | 41 |
| 3.2.2.3.  | Die von der Provinz besorgte mittelbare Regionalverwaltung ..... | 41 |
| 3.2.2.4.  | Besondere Typen von Verwaltungszuständigkeiten .....             | 42 |
| 3.2.2.5.  | Relevanz der Durchführungsbestimmungen .....                     | 47 |
| 3.2.2.6.  | Nichthoheitliche Verwaltung .....                                | 47 |
| 3.2.3.    | Besondere Befugnisse der Provinz Bozen .....                     | 47 |
| 3.2.3.1.  | Anfechtungsbefugnisse .....                                      | 48 |
| 3.2.3.2.  | Ernennung von Verwaltungsrichtern .....                          | 49 |
| 3.2.4.    | Finanzwesen .....  | 49 |

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| <b>4.</b> | <b>Zur Verwaltungsstruktur Südtirols</b> .....                      | 56 |
| 4.1.      | Bevölkerungsstruktur .....  | 56 |
| 4.2.      | Verwaltungsaufbau und Verwaltungspersonal .....                     | 58 |
| 4.2.1.    | Ethnischer Proporz bei Stellenbesetzungen .....                     | 60 |
| 4.2.2.    | Ethnischer Proporz bei staatlichen und halbstaatlichen Stellen .... | 62 |
| 4.2.3.    | Zum Sprachenproblem in Südtirol .....                               | 64 |
| 4.2.3.1.  | Deutsch als „Amtssprache“ .....                                     | 65 |
| 4.2.3.2.  | Kenntnisse der deutschen Sprache .....                              | 65 |
| 4.2.3.3.  | Deutsche Sprache und Schulwesen .....                               | 66 |
| 4.2.4.    | Merkmale des öffentlichen Dienstes .....                            | 67 |
| 4.2.4.1.  | Wettbewerbssystem und Ausnahmen .....                               | 67 |
| 4.2.4.2.  | Bezüge .....  | 68 |
| 4.2.4.3.  | Sondersekretäre .....   | 68 |
| 4.2.4.4.  | Personal-Verwaltungsrat .....                                       | 69 |
| 4.2.4.5.  | Beamtenfortbildung .....  | 69 |
| 4.2.4.6.  | Beamtenrekrutierung .....   | 69 |
| 4.2.4.7.  | Personalausgaben .....  | 70 |
| 4.2.4.8.  | Das Verwaltungspersonal in Zahlen .....                             | 71 |
| 4.2.4.9.  | Die Stellung des Beamten .....                                      | 73 |
| 4.2.5.    | Die Organisation der Landesverwaltung .....                         | 74 |
| 4.3.      | Kontrolle und Aufsicht .....  | 78 |
| 4.3.1.    | Politische Kontrolle .....  | 78 |
| 4.3.2.    | Soziale Kontrolle .....   | 78 |
| 4.3.3.    | „Bilanzgarantie“ .....  | 79 |
| 4.3.4.    | Übertragene Aufgaben .....  | 79 |
| 4.3.5.    | Staatsaufsicht .....  | 79 |
| 4.3.6.    | Verwaltungsgerichtsbarkeit .....                                    | 79 |
| 4.4.      | Materielle Verwaltungstätigkeit .....                               | 80 |
| <b>5.</b> | <b>Transnationale Zusammenarbeit</b> .....                          | 81 |
|           | <b>Literaturverzeichnis</b> .....                                   | 82 |
|           | <b>Sachregister</b> .....   | 89 |

# I. Einführung<sup>1</sup>

## 1.1. Gesamtsituation Südtirols

Vor wenigen Jahren noch internationaler Streitpunkt zwischen Italien und Österreich und das gegenseitige Verhältnis beider Länder bis zur Zerreißprobe belastend (wofür die Befassung der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit dem Streitgegenstand zu Beginn der sechziger Jahre sichtbarer Beweis ist) ist das Problem Südtirol<sup>2</sup> inzwischen weitgehend bereinigt und zu einem der wenigen unbestrittenen Plus europäischer Gemeinsamkeit geworden. Dies allein würde eine Befassung mit dem Gegenstand rechtfertigen. Es sprechen jedoch weitere, ohne weiteres einsichtige Gründe für dieses Vorhaben, die mit folgenden Stichworten umschrieben seien: Der Größenordnung wegen handelt es sich bei der Südtiroler Verwaltung um einen relativ überschaubaren Komplex, an welchem Verwaltungsprobleme besonders deutlich sichtbar gemacht (und auch gelöst) werden könnten; eine Vielzahl neu übertragener Aufgaben erfordern und erleichtern neue Impulse und Methoden, die — soferne sie erwiesen werden könnten — auch für andere Verwaltungen fruchtbar gemacht werden können<sup>3</sup>; die Südtiroler Verwaltung erfaßt und wird erfaßt von drei<sup>4</sup> Sprach-

<sup>1</sup> Die Arbeit wurde zunächst mit 1. 9. 1974 abgeschlossen, dann im wesentlichen auf den Stand März 1975 gebracht. Einige als solche gekennzeichnete Ergänzungen erfolgten bei der Korrektur.

<sup>2</sup> Aus der kaum mehr übersehbaren Fülle an Literatur zum Problem Südtirol bis etwa zur Paket-Einigung s. aus jüngerer Zeit — dort jeweils, z. T. sehr umfangreiche weitere Literaturhinweise — *Ermacora*, Die Autonomie Südtirols im Lichte der italienischen Rechtsordnung, Der Donauraum 3 (1958), 74 ff.; *Pfaundler* (Hrsg.), Südtirol, Versprechen und Wirklichkeit, Wien 1958; *Veiter*, Die Südtiroler Autonomie im Lichte des Völkerrechts der Gegenwart, in: FS Hugelmann (Hrsg. von Wegeler), Aalen 1959, 675 ff., insbes. Bibliographie 753 ff.; *Huter* (Hrsg.), Südtirol, eine Frage des europäischen Gewissens, Wien 1965; *Ritschel*, Diplomatie um Südtirol, Stuttgart 1966; *Cajoli*, Alto Adige addio, Milano 1967; *Pizzorusso*, Le minoranze nel diritto pubblico interno, 2 Bde., Milano 1967 [dazu etwa der ehemalige Generalkonsul Österreichs und nunmehrige Salzburger Ordinarius *Matscher* in seiner Besprechung ÖZÖR NF 24 (1973), 185 ff. (193), der Pizzorusso's Arbeit „beachtenswert objektiv“ hält]; *Toscano*, Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige, Bari 1967; *Fenet*, La Question du Tyrol du Sud, Paris 1968; *Wolf*, Südtirol in Österreich. Die Südtirolfrage in der österreichischen Diskussion von 1945 - 1969, Würzburg 1972.

<sup>3</sup> Daß diese Annahme tatsächlich verfrüht war, ergab erst die nähere Befassung mit dem Gegenstand; s. dazu weiter u.

<sup>4</sup> Neben dem italienischen und deutschen der *ladinische*; auf das Ladinier-Problem einzugehen ist aber im Rahmen dieser Überlegungen *nicht* möglich.

und Kulturkreisen, die an eine Verwaltung spezifische Konflikte herantragen — auch in dieser Richtung scheint der behandelte Gegenstand von allgemeiner Relevanz; ferner ist neben der üblichen die spezifische Verantwortung der „Wissenschaft“ außerhalb Italiens für die „Praxis“ wegen der politischen Konstellation einsichtig, der ein ausschließliches Angewiesensein der Verwaltung auf die Ergebnisse der „italienischen Wissenschaft“ nicht gerecht und naturgemäß die Möglichkeit der Verwirklichung eines relativ eigenständigen Weges gerade nicht ermöglichen würde.

### 1.2. Methode

Die Arbeit versteht sich als ein erster Überblick. Dementsprechend kann auf methodische Präzision wenig Wert gelegt werden; dies zumal auch unter dem Gesichtspunkt, daß in wesentlichen Fragestellungen keinerlei verwertbares Material vorliegt<sup>5</sup>. Das bedingte, daß in einzelnen Punkten Interview-Ergebnisse verwertet werden mußten, ohne daß eine wünschenswerte präzisere Erfassung möglich war, die nur Einzeluntersuchungen vorbehalten bleiben kann. Insbesondere ist schon an dieser Stelle hervorzuheben, daß sich die Verwaltung Südtirols in einem spezifischen Übergangsverhältnis befindet; den transitorischen Charakter des Gegenstandes kann der folgende Versuch naturgemäß nur mit diesem teilen.

### 1.3. Gegenstand

Im folgenden soll die Verwaltung der Provinz (des Landes) Bozen behandelt werden. Nicht erfaßt wird also der Verwaltungsbereich des (Zentral-)Staates und der Region Trentino-Südtirol wie auch untergeordnete Verwaltungseinheiten wie insbesondere die Gemeinden; nur dort, wo es des Verständnisses wegen unbedingt erforderlich ist, wird über diesen engeren Gegenstand hinausgegangen. Andererseits wird neben der Verwaltung i. e. S. auch der davon abhebbare Bereich der „Regierung“ behandelt.

---

<sup>5</sup> Zum Stand der erst im Aufbau begriffenen italienischen Verwaltungswissenschaft s. allgemein *Benvenuti*, Länderbericht Italien, in: Verwaltungswissenschaft in europäischen Ländern. Stand und Tendenzen, Schriftenreihe der Hochschule Speyer 42, Berlin 1969, 113 ff.; *Cassese*, Cultura e politica del diritto amministrativo, Bologna 1971; *Giannini*, Tendances dans le développement des sciences administratives en Italie, Revue internationale des sciences administratives 37 (1971), 1 ff.

## 2. Determinanten der Verwaltung

### 2.1. Zentralismus — Autonomie — Positivismus

Wie der gesamte „staatliche und gesellschaftliche“ Komplex Südtirol ist auch das Teilsystem Verwaltung nur unter Berücksichtigung von 3 Grundtatbeständen zu erfassen<sup>6</sup>:

Da ist einmal an den bekannten *Zentralismus* zu erinnern, der mehr als 100 Jahre der italienischen Geschichte den Stempel aufgedrückt hat, an welchem auch die Nachkriegsverfassung lange nichts zu ändern vermochte<sup>7</sup>. Und da ist ferner die mehr als 20-jährige Auseinandersetzung Südtirols um die innerstaatliche Verwirklichung der durch das Gruber-De Gasperi-Abkommen völkerrechtlich zugesicherten Autono-

---

<sup>6</sup> Eine nähere Darlegung der verfassungsrechtlichen und politischen Grundstruktur Italiens ist im gegebenen Zusammenhang nicht möglich. Vgl. jedoch allgemein z. B. *Biscaretti di Ruffia*, Die Entwicklung des neuen italienischen öffentlichen Rechts vom Juli 1943 bis 31. März 1951, DVwBl. 1951, 529 ff.; *derselbe*, Diritto Costituzionale<sup>6</sup>, Napoli 1972; *Sciascia*, Die Verfassung der italienischen Republik vom 27. Dezember 1947 und ihre Entwicklung bis 1958, JBÖffR NF 8 (1959), 139 ff.; *derselbe*, Die Entwicklung der Italienischen Verfassung (1959 - 1966), JBÖffR NF 16 (1967), 207 ff.; *Pallieri*, Diritto costituzionale<sup>6</sup>, Milano 1959; *Mortati*, Istituzioni di diritto pubblico<sup>8</sup>, 2 Bde., Padova 1969; Appendice 1972; *Crisafulli*, Lezioni di diritto costituzionale, Padova 1970; *Virga*, Diritto costituzionale<sup>7</sup>, 1971; *Cereti*, Diritto costituzionale italiano, Torino 1971; *Barile*, Istituzioni di diritto pubblico, Padova 1972; *Lavagna*, Istituzioni di diritto pubblico, Torino 1973. Einen globalen Überblick vermittelt etwa auch die Broschüre Die Verfassungsordnung des italienischen Staates, Das Leben in Italien 1971/2, Supplement. Zum politischen System Italiens *Beyme*, Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1970, 332 ff.; *derselbe*, Das politische System Italiens, Stuttgart usw. 1970.

<sup>7</sup> s. vor allem die in FN 6 und im historischen Abriss (FN 11) angeführten Arbeiten. Ferner etwa *Pirandrei*, Prinzipien der Verfassungsinterpretation in Italien, JBÖffR NF 12 (1963), 201 ff. Als Spezifikum, das die Verfassungs- und politische Struktur in dieser Richtung besonders nachhaltig beeinflusst hat, ist insbesondere die zentralistische Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofes hervorzuheben. s. dazu etwa wieder neben den in FN 6 zitierten Abhandlungen *Sciascia*, Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes der italienischen Republik, JBÖffR NF 6 (1957), 1 ff.; *Ermacora*, Autonomie (FN 2); *derselbe*, Die Bemühungen um die Rechtsfrage Südtirol, Der Donauraum 7 (1962), 1 ff.; *Azzariti*, Die Stellung des Verfassungsgerichtshofs in der italienischen Staatsordnung, JBÖffR NF 8 (1959), 13 ff.; *Sandulli*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart (Hrsg. Mosler), Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 36, Köln - Berlin 1962, 292 ff.; insbesondere aber *Hosp*, Die Rolle des italienischen Verfassungsgerichtshofes in der Erfüllung des Pariser Südtirol-Abkommens, staatsw. Diss. Wien 1967. U. a. bildete zumal Art. 4 in Verbindung mit Art. 11