

Izlaganje sa znanstvenog skupa
UDK 327(436)+342.2(436)

Federalizam u Austriji uz poseban osvrt na vanjskopolitičke aspekte

Renate Kicker

Sažetak

Austrijski federalizam rezultanta je borbe centrifugalnih i centripetalnih sila. Federalno načelo uneseno je u Savezni ustav 1920. godine i u proteklom razdoblju savezne kompetencije su interpretirane ekstenzivno, ograničavajući ulogu devet pokrajina. Zakonodavna, sudska i izvršna vlast u stvarnoj je nadležnosti saveznih organa, kao i prava prikupljanja poreznih prihoda. Sudjelovanje pokrajina u saveznoj vladi ustavno je osigurano u saveznoj izvršnoj vlasti predstavništvom pokrajinskog predsjednika, a u zakonodavnoj dvodomnim ustrojstvom parlamenta. Nadležnosti Saveznog vijeća ograničene su u praksi samo na pravo prigovora. Usprkos izrazitim centralističkim osobinama austrijske federalne strukture, pokrajine razvijaju nove oblike suradnje i tzv. »koooperativni federalizam«.

Austrijske pokrajine nastoje slobodni prostor za vanjskopolitičku djelatnost realizirati na temelju privatnopravnog subjektiviteta. Pogranična suradnja pokrajina i susjednih država, poput radne zajednice »Alpe-Jadran«, pravno se temelji na tzv. upravi privatne prirode i izvan je međunarodne aktivnosti austrijske savezne vlade.

Najprije nekoliko načelnih napomena o sistemu federalizma u Austriji. Treba poći od toga da nema općenito priznate definicije pojma »federalizam«, nego da se pri tome prije radi o društvenome načelu poretka i oblikovanja utemeljenome na podjeli zadataka i suradnji između relativno samostalnih i ravnopravnih jedinica.¹ Federalističko je načelo u Austriji od početka određivala borba centrifugalnih i centripetalnih snaga, pri čemu je težište političkoga djelovanja u toku duge povijesti Dunavske monarhije ipak bilo kod dinastije

1 U tom smislu v.: Héraud, *Die Prinzipien des Föderalismus und die europäische Föderation*, Veröffentlichungen der österreichischen Sektion des CIFE, sv. 7, 1979; Esterbauer/Thöni, *Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis*, izd. Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, 1981. i Samsinger, *Föderalismus, Eine zeitgemäße Antwort auf die Herausforderungen an Gesellschaft und Staat von heute*, Politische Bildung, 45/1984.

u Beču.² To je načelo bilo 1920. godine, unatoč unutarnjem uvjerenju socijaldemokrata, s velikim manjkavostima, uneseno u austrijski Savezni ustav. Pretežno centralistički stavovi vlada u Beču doveli su ustavnim promjenama na štetu kompetencija pokrajina, konačno, do daljnjih pogoršanja pokrajinskih pozicija, što je kritizirano kao »potajna ukupna promjena« Saveznog ustava.³ Posljednjih je godina diskusija o federalizmu, međutim, ponovno oživjela i promicana, među ostalima, u okviru različitih institucija, kao, npr., pri Koordinacijskom centru saveznih pokrajina, pri Uredu donjoaustrijske pokrajinske vlade, Austrijskoj komisiji za prostorno planiranje i pri Institutu za istraživanje federalizma, čiji su nosioci pokrajine Salzburg, Tirol i Vorarlberg, kojega je djelatnost potakla čak građanske inicijative za samosvojnija i jača prava pokrajina. Federacija je na to reagirala nekim malim ustavnopravnim novelama u korist pokrajinskih kompetencija.⁴

Federalističko se načelo realizira državnoopravno u koncepciji savezne države, jer se u saveznoj državi zadaci dijele između cjelokupne države (federacije) i istorednih država-članica (pokrajina). U Austriji je federalističko načelo ustrojstveno, odnosno temeljno načelo Saveznog ustava (čl. 2 st. 1 Saveznoga ustavnog zakona), s većom garancijom važnosti, jer se jedino referendumom može ukinuti ili izmijeniti. Na osnovi te ustavne odredbe zastupaju se razne teorije koje državama-članicama, austrijskim saveznim pokrajinama, dodjeljuju različitu državnu kvalitetu. Prema vladajućoj teoriji o saveznoj državi, treba poći od toga da se pokrajine, njih devet, priznaju kao (nesuverene) države koje su se dobrovoljnim sporazumom ujedinile u jednu (suverenu) državu.⁵

Federalističko se načelo u Austriji realizira, kao što je u početku već rečeno, samo ograničeno federalističkom koncepcijom Saveznog ustava. Raspodjela zakonodavnih i izvršnih kompetencija formalno je u korist pokrajina, ali materijalno pretežno u korist federacije. Prema jednoj generalnoj klauzuli (čl. 15 st. 1. Saveznog ustavnog zakona) sva pitanja koja u legislativi ili egzekutivi nisu izričito prenesena na federaciju ostaju u samostalnom djelokrugu pokrajina. Značenje je te klauzule, međutim, u praksi neznatno, jer su najvažniji državni zadaci u Saveznom ustavu izričito dodijeljeni federaciji i ona, povrh toga, kao ustavni zakonodavac i u području financijskih odnosa kao prosti zakonodavac ima kompetencijsku kompetenciju, tj. može tu sadašnju raspodjelu kompetencija isto tako u svako vrijeme izmijeniti u svoju korist. Tome treba dodati da je Savezni ustavni sud do sada u svojim presudama uvijek tumačio savezne kompetencije ekstenzivno, a pokrajinske, naprotiv, restriktivno.⁶ Tako cijelo područje vanjske politike, financijskog poslovanja, unutrašnje sigurnosti kao i vojne obrane zemlje spadaju isključivo u federalne kompetencije.

Sudstvo je u Austriji također isključivo stvar federacije (čl. 82 st. 1 Sav. ust. zakona), tj. ne postoji pokrajinsko sudstvo. Loš je položaj i pokrajinske

2 Usp.: Weber, *Kriterien des Bundesstaates, Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs*, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, sv. 18, 1980.

3 Vidi prilog Ermacore u: Hellbling/Mayer-Maly/Marcic, *Föderalismus in Österreich, Föderative Ordnung*, sv. II, 1970.

4 Vidi novele Saveznog ustavnog zakona iz 1974. (Bundesgesetzblatt 444), iz 1983. (BGBl 175) i 1984. (BGBl 490).

5 Adamovick/Funk, *Österreichisches Verfassungsrecht*, 1985³.

6 Usp.: 6. *Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1981)*, izd. Institut für Föderalismusforschung, 1982.

financijske suverenosti. Najunosnije poreze, kao porez na višak vrijednosti, porez na nadnice i dohodak, ubire federacija — pokrajine dobivaju od toga samo mrvicu u okviru redovito postignutoga financijskog poravnjanja. Dažbine, pak, koje pokrajine samostalno naplaćuju nisu baš izdašne i nipošto ne mogu pokriti njihove financijske potrebe. Tako već iz ove situacije nastaje stanoviti odnos ovisnosti pokrajina o federaciji i u pitanjima njihova vlastitog djelokruga.

Radi izvršavanja tih zadataka služe se pokrajine organizacijom koja se može usporediti sa savezним institucijama. Na osnovi pokrajinskih ustavnih zakona bira se predsjednik pokrajine koji postavlja pokrajinske ministre. Zajednički formiraju vladu čiji je zadatak da provodi pokrajinske zakone što ih donosi pokrajinski parlament. Posljednjih je godina porasla svijest pokrajina o mogućnostima oblikovanja u okviru njihove tzv. »ustavne autonomije« i počele su intenzivne rasprave o reformi pokrajinskih ustava, posebice u Štajerskoj. Svrha je tih reformi da se pokrajinski ustavi oslobode od do sada imitiranoga uzorka Saveznoga ustava i prakse savezne države i da se u njima ozbilje pravne i društveno-političke predodžbe pokrajina.⁷

U pogledu sudjelovanja pokrajina u legislativi i egzekutivi federacije, kao tipičnoga obilježja federalističke koncepcije, pokrajinski je predsjednik kao samostalan organ nosilac tzv. »posredne savezne uprave« i ima pri tome značajan utjecaj na saveznu egzekutivu (izvršni federalizam).⁸

U saveznom zakonodavstvu pokrajine sudjeluju u okviru Saveznog vijeća, pokrajinskoga zastupništva u Parlamentu. To je sudjelovanje u odlučivanju na saveznoj razini u svome praktičnom značenju krajnje ograničeno, jer Savezno vijeće, koje treba zajamčiti zaštitu pokrajinskih interesa, ima samo pravo prigovora na zakonske odluke Nacionalnoga vijeća, ali Nacionalno vijeće može to pravo svojim inzistiranjem na odluci u svako vrijeme obesnažiti. Novegom Saveznog ustavnog zakona iz 1984. godine neznatno su poboljšana prava sudjelovanja Saveznog vijeća,⁹ kod ustavnih promjena na štetu pokrajina, tj. kada ustavni zakoni ili ustavne odredbe u jednostavnim zakonima ograničavaju pokrajinske kompetencije, izmijenjeno je pravo veta Saveznoga vijeća u zahtjev za dvotrećinskom većinom. Značenje te odredbe u praksi ovisi, međutim, o tome hoće li tome vijeću uspjeti da se u budućnosti više nego do sada istakne kao političko interesno zastupništvo pokrajina i da napusti dosadašnju tendenciju političkoga frakcionaštva.¹⁰

Zbog općenito slabog položaja država-članica u saveznoj državi i jasnih centralističkih tendencija federacije, pokrajine su se neformalno povezale i u okviru Konferencije pokrajinskih predsjednika i direktora pokrajinskih ureda izrađen je »Program zahtjeva pokrajina« i od sredine sedamdesetih godina više puta podnesen federaciji (prvi put 1964. godine), svaki put u prerađenom obliku (posljednji put 1976. godine).¹¹ Program zahtjeva prije svega, više kom-

7 Vidi Rack (izd.), *Landesverfassungsreform, Studien zu Politik und Verwaltung*, sv. 3, 1982. i tamo citiranu literaturu.

8 Adamovich/Funk, *nav. dj.*

9 Novela Sav. ust. zakona 1984. (BGBl 490).

10 U tom smislu v. Pernthaler, u: »Präsent«, austrijski tjednik (Innsbruck), 49/1984.

11 Pernthaler, *Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer*, Schriftenreihe des Institute für Föderalismusforschung, sv. 19, 1980; kao i Esterbauer, *Kriterien föderativer und konföderativer Systeme. Unter besonderer Berücksich-*

petencija za pokrajine, između ostaloga i u vanjskoj politici, kao i novo reguliranje financijskoga ustrojstva i financijskoga poravnanja. Federacija je odgovorila s nekoliko više »kozmetičkih« a manje sadržajnih ustavnih novela i, naposljetku (1981), s »Programom protuzahitjeva«, prema kojemu je tražila respektiranje svojih interesa u područjima pokrajinskih kompetencija, kao što su zaštita okoline, prostorno planiranje i dr.¹²

Ako pokrajinama i nije pošlo za rukom da ustavnopravno uklone, odnosno ublaže centralističku opredijeljenost austrijske federalne strukture i s time povezanu slabost federalističkoga načela, ipak je u praksi nastala suradnja među pokrajinama, ali i među federacijom i pokrajinama, koja probija striktnu ustavnopravnu raspodjelu kompetencija. Ta se suradnja — s tim u vezi govori se o »kooperativnom federalizmu«, koji se time pojavio i u Austriji — odvija na osnovi tzv. »ugovora država-članica«, koji podliježu međunarodnom ugovornom pravu i izražavaju ograničenu autonomnu državnu kvalitetu pokrajina.¹³

Analogno toj unutardržavnoj kompetenciji da zaključuju državne ugovore međusobno i s federacijom, pokrajine zahtijevaju jednaku nadležnost za vanjsko područje radi pravnog fundiranja svojih odnosa s inozemstvom. Prema Programu pokrajinskih zahtjeva iz 1976. godine, pokrajinama bi trebalo zakonski omogućiti da u poslovima svoga samostalnoga djelokruga, uz pristanak Savezne vlade, zaključuju međudržavne ugovore sa susjednim zemljama (točka 5 Programa).¹⁴ U obrazloženju se napominje da svojstvu pokrajina kao pojedinačnih država odgovara da dobiju ovlast za sklapanje međudržavnih ugovora sa stranim zemljama i pojedinačnim državama u poslovima koji spadaju u njihovu kompetenciju. Također se upućuje na jednaku odredbu Ustava Osnovnog zakona SR Njemačke i slično reguliranje u švicarskom Ustavu.

Iz tih je zahtjeva već jasno da je cjelokupno područje vanjske politike u nadležnosti federacije. Savezni ustavni zakon govori o »vanjskim poslovima, uključujući i privredno zastupanje spram inozemstva, posebice zaključivanje svih državnih ugovora« (čl. 10/1/2 Sav. ust. zakona). U praksi pokrajine imaju samo u vezi s parlamentarnim postupkom odobravanja političkih kao i državnih ugovora sa zakonskim izmjenama i dopunama preko Saveznog vijeća ne baš značajno pravo suodlučivanja. Osim toga, federacija se novelom Saveznog ustavnog zakona iz 1974. godine obvezala da će pokrajinama prije sklapanja državnih ugovora koji se odnose na pokrajinske kompetencije davati priliku za zauzimanje stavova na koje se, dakako, ne mora vezati (čl. 10, st. 3 Sav. ust. zakona).

To ukupno kompetencijsko činjenično stanje, tj. »vanjski poslovi«, odnosno — kako se to u jednoj daljoj odredbi zove — »promet s inozemstvom ili inozemnim zastupničkim vlastima« odnosi se na područje suverene uprave i ne dotiče područje tzv. uprave privatne privrede, koje je kompetencijski neutralno

tigung Österreichs und der Europäischen Gemeinschaften, Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaft, sv. 1, 1976.

12 Potanje o tome v. u: 6. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich, nav. izd.

13 Ermacora, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, 1976. i Weber, Kriterien des Bundesstaates, nav. dj.

14 U tom smislu v. također zakonski zahtjev Saveznog vijeća od 7. srpnja 1977, 606 dodataka uz stenografske zapisnike Nacionalnoga vijeća XIV GP, koje je ovo, dakako, odbilo.

i na isti način raspoloživo federaciji i pokrajinama. Stoga se u literaturi zastupa shvaćanje da pokrajine mogu održavati kontakte s inozemstvom ako ovi nisu ni sami međunarodnopravne prirode niti se odnose na međunarodnopravne ili vanjskopolitičke predmete.¹⁵ U tome je smislu i Evropski okvirni sporazum o prekograničnoj suradnji među teritorijalnim organima koji je Austrija već ratificirala i preuzela u unutardržavni pravni poredak,¹⁶ federacija ograničila u njegovu djelovanju na to da pokrajine i općine ostaju i dalje iz ustavnih razloga ograničene na vanjske kontakte u okviru svoga privatnopravnoga subjektiviteta. U tome se sporazumu što ga je izradilo Evropsko vijeće pojam »regionalne prekogranične suradnje« prvi put definira kao pravni pojam. Član 2 toga sporazuma razumijeva pod time »svako usuglašavanje radi jačanja i daljnega razvijanja susjedskih odnosa među teritorijalnim organima kao i zaključivanje za to potrebnih sporazuma«. Istovremeno se, dakako, respektiraju suverenosti nacionalnih država i upućuje na prvenstvo unutardržavnoga prava, prema kojemu ostaju netaknutim nadležnosti teritorijalnih organa kako su utvrđene u unutardržavnome pravu. Zato austrijska savezna vlada ističe u tumačenjima uz ovaj ugovor da se sadašnje ustavnopravno stanje, prema kojemu pokrajine i općine nemaju nadležnosti da na razini međunarodnoga prava sklapaju sporazume, ovim sporazumom ne mijenja.¹⁷ Postavlja se, dakako, pitanje da li se takvim shvaćanjem ovaj međunarodni sporazum doista odgovarajuće realizira, jer se federacija daljnjim odredbama u ovome ugovoru (čl. 4 i 5) također obvezuje da će se brinuti oko otklanjanja svih pravnih, administrativnih i tehničkih teškoća koje ometaju razvoj i neometano odvijanje suradnje s inozemstvom i teritorijalnim organima pružiti jednake mogućnosti kao u slučaju unutardržavne suradnje. S time u vezi trebalo bi svakako uzeti u obzir ustavnopravnu odredbu prema kojoj pokrajine mogu sklapati međunarodne ugovore u poslovima svoga vlastitoga djelokruga u unutardržavnome području!

Kompetencija pokrajina za sklopanje međunarodnih ugovora time je za sada ustavnopravno ograničena na unutardržavno područje. Ali što znači osnivačka povelja Radne zajednice zemalja i regija istočnoalpskih oblasti (RZ »Alpe-Jadran«) konstituirane 1978. u Veneciji? Kako da se ocijeni »Zajednička izjava« austrijskih saveznih pokrajina, jugoslavenskih socijalističkih republika i talijanskih regija u kojoj ove utanačuju »informativnu, stručnu obradu i koordinaciju pitanja za koja su zainteresirane članice« i predviđaju formiranje komisija? Gentleman agreement bez pravne obvezatnosti — ocjenjuju to stručnjaci za ustavno pravo, nedržavna međunarodna organizacija (non-governmental international organization — NGO) — smatraju stručnjaci za međunarodno pravo. Takve organizacije postaju sve značajnije u području međunarodnih odnosa i utječu i formalno na međunarodnopravne događaje ako im međudržavne organizacije daju status promatrača ili savjetodavnu funkciju. Sada se u okviru Evropskoga vijeća raspravlja o prenošenju savjetodavne funkcije na

15 Perntaler, *Die Zuständigkeit der Länder zum Verkehr mit ausländischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten und deren Vertretungsbehörden in Österreich*, u: Köchler (izd.), *Transnationale Zusammenarbeit in der Alpenregion*, Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik an der Universität Innsbruck II, 1973.

16 BGBL 52/1983.

17 Pojašnjenja uz prijedlog vlade, 982 dodatka uz stenografske zapisnike Nacionalnoga vijeća XV GP.

Radnu zajednicu alpskih zemalja, koja postoji od 1972. (nazvanu i »EEZ kožnatih hlača«), na već spomenutu RZ »Alpe-Jadran«, kao i na RZ »Zapadne Alpe« osnovanu također 1972; time bi se svakako dalje formalizirala međudržavna funkcija tih radnih zajednica i utemeljio za njih relevantan status po međunarodnome pravu. Konzekventno bi se takav »parcijalni međunarodnopravni subjektivitet« morao odraziti i u unutardržavnome pravu. Sporno je, međutim, da li će juristifikacija aktivnosti pokrajina u obliku ustavnopravno zagarantirane kompetencije zaključivanja ugovora po međunarodnome pravu, kako je one zahtijevaju, imati u praksi samo pozitivne posljedice. Istaknuti znanstvenici, ali i pokrajinski političari, zastupaju djelomice mišljenje da se značenje i učinak prekograničnoga regionalizma temelje, između ostaloga, i na njegovoj neznatnoj institucionalizaciji i juristifikaciji, čime se mogu, uz uštedu troškova, izbjeći birokratizacija i silno normiranje.¹⁸

Kao ilustraciju prakse suradnje austrijskih pokrajina s inozemstvom — značajnoga pojavnog oblika federalizma — pobliže ću prikazati primjer vanjskih kontakata savezne pokrajine Štajerske na osnovi susjedstva, u prvom redu s jugoslavenskim republikama, i to posebno sa Slovenijom i Hrvatskom, užom domovinom naših gostiju i partnera u diskusiji. Kao što je već rečeno, osnivanjem RZ »Alpe-Jadran« počela je 1978. godine suradnja Štajerske sa Slovenijom i Hrvatskom, kao i s Furlanijom (Julijskom krajinom), Venecijom i Trentom (Alto Adige). Prema zajedničkoj izvaji članica, kao i dosadašnjim zapisnicima sa sjednica, u komisijama se raspravlja o zajedničkim pitanjima prostornoga planiranja i zaštite okoline, prometna pitanja, kulturna i znanstvena razmjena kao i privredna pitanja koja se odnose neposredno na regije, i jedinstveno rješavaju. Kao rezultati te suradnje mogu se, primjerice, navesti: uvođenje kulturnoga pasoša, sastavljanje zajedničkoga izvještaja o prostornom planiranju, zajedničke emisije na radiju pod znakom »Radio Alpe-Jadran«, međunarodni omladinski seminari i sportske priredbe. U tome su okviru zaključeni i kooperacijski ugovori između četiriju nacionalnih novinskih agencija i RZ »Alpe-Jadran« prema kojima novinski organi pod oznakom »ALPEN-ADRIA« zajednički preuzimaju, prikupljaju i plasiraju vijesti i informacije iz alpsko-jadranskih regija i na koje Radna zajednica prenosi sav novinski rad. Nadalje, inicirana je i pospješena autonomna suradnja sveučilišta i visokih škola ovoga područja u okviru tzv. rektorskih konferencija. Osnivanje Radne zajednice, ne zadire, međutim, u već postojeće bilateralne odnose između Štajerske i susjednih zemalja. Tako su od sredine šezdesetih godina održavani intenzivni kontakti između Štajerske i Slovenije, što je 1974. rezultiralo osnivanjem Štajersko-slovenske regionalne komisije u svrhu poboljšanja i jačanja suradnje u pitanjima planiranja i uređenja prostora, prometne infrastrukture, vatrogasne i spasilačke službe, energetike i turizma. Pitanje izgradnje auto-cesta Phyrn, tzv. pravca za strane radnike i odgovarajućih zahtjeva za sufinanciranje Evropskoj zajednici bilo je i ostaje također predmetom uske suradnje kako sa Slovenijom tako i s Hrvatskom.

Osim vidljivih rezultata neposredne regionalne suradnje, brojne inicijative pokrajine Štajerske odrazile su se i u službenim vanjskopolitičkim aktima federacije, odnosno u zaključivanju bilateralnih međunarodnopravnih ugovora. Ta-

18 U tom smislu v. Mantl, u povodu zasjedanja u okviru RZ »Alpe-Jadran« u Veneciji 22. listopada 1982. godine u svome referatu o temi: »Transnacionalni regionalizam«.

ko su predstavnici Štajerske u stalnoj mješovitoj komisiji za provođenje i razvijanje sporazuma svaki put odlučno sudjelovali u utanačenjima o prijevozu roba u malograničnom prometu između Austrije i Jugoslavije. Štajerska i Koruška su kao pogođene pokrajine požurivale službeni protest Ministarstva vanjskih poslova protiv uvođenja tzv. »poreza na putovanje« u obliku rigoroznih jugoslavenskih odredbi o depozitu i time sigurno pridonijele ukidanju toga deviznog poreza. Štajerska je značajno uključena i u teške pregovore o arhivskome sporazumu s Jugoslavijom.

Već je iz toga jasno koliko su važni regionalni kontakti — susjedska politika pokrajina i pograničnih regija — za vanjsku politiku cijele države. Neposredni interesi pučanstva motiviraju i aktiviraju lokalne i regionalne predstavnike političke vlasti da poduzimaju inicijative za rješavanje zajedničkih problema. Takva suradnja unapređuje miroljubivu koegzistenciju zemalja različitoga društvenog uređenja i stvara istovremeno i osnovu za suradnju na međunarodnom planu, koja, sa svoje strane, stimulira svjetski mir. Funkcionalna susjedska politika sigurno je pretpostavka za već postojeću suradnju između Austrije i Jugoslavije u evropskom procesu popuštanja napetosti, kao na primjer, zajedničko nastupanje u grupi neutralnih i nesvrstanih zemalja u okviru Konferencije za sigurnost i suradnju u Evropi (KESSE) na njezinim sastancima u Beogradu, Madridu i, u jesen ove godine, u Beču. Dobra susjedska politika, stoga, u širem smislu pospješuje i popuštanje napetosti.

Preveo s njemačkog:
Tomislav Martinović

Renate Kicker

FEDERALISM IN AUSTRIA WITH SPECIAL CONSIDERATION OF ITS FOREIGN ASPECTS

Summary

Austrian federalism is a result of a contest between centrifugal and centripetal forces. The federal principle was introduced into the constitution in 1920. Since then central competencies have been extensively interpreted, limiting the role of the nine provinces. The legislative, judicial, and executive power belong in fact to the central organs, and so does the right to collect the income resulting from taxation. The constitution guarantees the participation of the provinces in the central government through the presence of the representative of provincial chairmen in the central executive power, and by a two chamber structure of Parliament in the legislature. The competency of the central council is practically reduced to the right of objection. In spite of the strong centralizing features of the Austrian federal structure the provinces continue to find new forms of collaboration and are involved in »co-operative federalism«.

Austrian provinces tend to realize some independent activity in terms of foreign policy on the basis of private law. The cooperation between border provinces and neighbouring countries, such as the »Alpe-Adria« community is legally based on private administration and makes not part of the international activity of the Austrian government.