



Stefan Hammer / Peter Bußjäger (Hg.)

Außenbeziehungen im Bundesstaat



Institut für Föderalismus

Stefan Hammer / Peter Bußjäger (Hg.)

Außenbeziehungen im Bundesstaat

Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 105

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger

Außenbeziehungen im Bundesstaat

von
Stefan Hammer / Peter Bußjäger
(Herausgeber)



BRAUMÜLLER

Zitiervorschlag: *Hammer/Bußjäger, Außenbeziehungen im Bundestaat*
(2007) [Seite]

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2007 by Wilhelm Braumüller
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1090 Wien

ISBN: 978-3-7003-1668-8

Satz: Institut für Föderalismus
Druck: Fa. Novographic, Wien

Vorwort

Die im vorliegenden Band abgedruckten Beiträge gehen auf Impulsreferate und Diskussionsvoten im Rahmen eines eintägigen Round Table Gesprächs zurück, das ich im Auftrag des Forum of Federations (Ottawa) im Juni 2006 an der Universität Wien veranstaltet habe. Es war dies Teil eines globalen Strukturvergleichs der Außenbeziehungen in Bundesstaaten, dessen Ergebnisse zunächst in Band 5 der vom Forum of Federations und der International Association of Centers for Federal Studies (iacfs) unter dem Gesamttitel „Global Dialogue on Federalism“ herausgegebenen Booklet Series zusammengefasst wurden¹ und in ausführlicher Fassung in Band 5 der Book Series erscheinen werden². Ich danke dem Forum of Federations für die Erlaubnis zur deutschsprachigen Veröffentlichung der Beiträge des österreichischen Round Table und dem Direktor des Instituts für Föderalismus, Herrn Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, für seine spontane Bereitschaft, diese Publikation in die Schriftenreihe des Instituts aufzunehmen.

Ziel des im vorliegenden Band dokumentierten Meinungsaustausches zwischen Theorie und Praxis war eine Bestandsaufnahme der bundesstaatlichen Aspekte der österreichischen Außenbeziehungen, insbesondere der Rolle der Länder, und eine kritische Evaluierung der diesbezüglichen rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Beiträge des ersten Teils verdeutlichen wieder einmal anschaulich die Kluft, die zwischen der Realität grenzüberschreitender Länderaktivitäten und deren verfassungsrechtlicher Kategorisierung schon seit langer Zeit besteht. Seit vielen Jahrzehnten pflegen die Länder eine eigene Außenpolitik, während die herrschende Lesart der österreichischen Bundesverfassung, wie sie im Beitrag von *Bittner* zum Ausdruck kommt, nach wie vor im Ergebnis von einem Monopol des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten ausgeht. Das hat sich letztlich auch mit der B-VG-Novelle 1989 nicht geändert, die den Ländern die Kompetenz eingeräumt hat, mit den angrenzenden Nachbarn der Republik völkerrechtliche Verträge abzuschließen. Diese Staatsverträge werden verfassungsrechtlich nämlich vereinfacht gesagt so behandelt, als ob sie von der Republik selbst geschlossen würden. Die

1 Blindenbacher/Pasma (Hg), *Dialogues on Foreign Relations in Federal Countries, A Global Dialogue on Federalism Booklet Series Volume 5* (2007); zu Österreich siehe dort *Hammer*, 15 ff.

2 Michelmann/Kincaid (Hg), *Foreign Relations in Federal Countries, A Global Dialogue on Federalism Book Series Volume 5* (erscheint 2008); zu Österreich siehe dort den Bericht von *Kiefer*.

dementsprechend dichten Zustimmungs- und Kontrollrechte des Bundes haben die Länder davon abgehalten, „ihre“ Vertragskompetenz überhaupt jemals in Anspruch zu nehmen, obwohl eine vertragliche Verbindlichkeit regionaler grenzüberschreitender Abmachungen oft wünschenswert gewesen wäre, wie dies *Müller* anhand konkreter Beispiele verdeutlicht. Im herrschenden Verständnis sind die Länder damit aber auf die Kategorie der „Privatwirtschaftsverwaltung“ beschränkt, was dem vielfach hoheitlichen Regelungsgegenstand nicht entspricht und daher auch meist keine zwischen den Vertragspartnern übereinstimmende rechtliche Deutung der getroffenen Absprachen ermöglicht. Vollends außerhalb der tradierten verfassungsrechtlichen Begrifflichkeit bewegt sich die von *Wielinger* am Beispiel von Steiermark und Tirol geschilderte außenpolitische Rolle der Länder, die in Zeiten lange vor dem Zusammenbruch des Ostblocks zurückreicht und damals vielfach den Charakter „hoher“ Außenpolitik angenommen hat. Dass dies mit der Kategorie der „Privatwirtschaftsverwaltung“ nicht angemessen erfasst wird, gilt aber mE ebenso für die heutige, von *Halbwidl* am Beispiel Niederösterreich geschilderte regionale Wirtschaftsdiplomatie. Auch wenn sie primär wirtschaftspolitische Zielsetzungen verfolgt, wird dabei doch die ganze Autorität einer Regionalregierung in die Waagschale geworfen, um für heimische Unternehmen in globaler Dimension ausländische Märkte zu erschließen. All dies repräsentiert zeitbedingt unterschiedliche Erscheinungsformen von „governance“, für welche die legalistische, auf formale Rechtsakte fokussierte Engführung des österreichischen Verfassungsverständnisses umso breitere Spielräume offen lässt.

Dass aber auch die informelle Außenpolitik der Länder bisweilen einer Koordination mit der gesamtstaatlichen Außenpolitik des Bundes bedarf, wird von *Bußjäger* im ersten Beitrag des zweiten Teils aufgewiesen. Der Bund hat aber jene Kontrollmöglichkeiten, die er sich seinerzeit von der rechtlichen Formalisierung der grenzüberschreitenden Absprachen der Länder versprochen hatte, durch deren Verzicht auf die Ausübung ihrer Staatsvertragskompetenz nie ausüben können. Umgekehrt sind aber auch die Länder weitgehend von der Bereitschaft des Bundes abhängig, ihnen Gelegenheit zur Beteiligung an seiner gesamtstaatlichen Staatsvertragspolitik zu geben. Obwohl der selbständige Wirkungsbereich der Länder davon vielfach berührt wird, zeigen diese oftmals auch eher geringes Interesse, ihre Beteiligungsmöglichkeiten voll auszuschöpfen. Dieses Bild relativer Isoliertheit von Bund und Ländern hat sich, wie *Rosner* zeigt, im Bereich der EU-Politik des Bundes grundlegend zugunsten einer regen Inanspruchnahme der Beteiligungsrechte der Länder verschoben, die die

Position Österreichs auf europäischer Ebene dadurch auch schon wiederholt maßgeblich mitgestaltet haben. Das diesbezügliche Netzwerk innerstaatlicher Koordination der Länder untereinander wird ergänzt durch eine mannigfaltige transnationale Vernetzung mit den Regionen anderer europäischer Staaten. In seinem diesbezüglichen Beitrag macht *Kiefer* deutlich, wie diese multilateralen Zusammenschlüsse der europäischen Regionen auf eine Koordination ihrer Standpunkte nicht nur der auf europäischer Ebene, sondern auch gegenüber ihren jeweiligen Zentralregierungen gerichtet ist, welche ihrerseits wiederum die gesamteuropäische Politik gestalten.

Damit ist die Thematik des dritten Teils angeschnitten, der der internationalen und supranationalen Förderung transnationaler Kooperation substaatlicher Regionen in Europa gewidmet ist. In seiner Analyse der völkerrechtlichen Rahmenverträge zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit regionaler Gebietskörperschaften zeigt *Karl*, dass weder das im Rahmen des Europarats ausgehandelte multilateralen Vertragswerk noch die von Österreich abgeschlossenen bilateralen Abkommen eine ausreichende Basis für grenzüberschreitende rechtliche Bindungen der Länder (und Gemeinden) darstellen, weil sich die Vertragspartner zu nicht mehr verpflichten, als was ihre jeweilige Verfassung zulässt. Erst die von *Moll* geschilderte Entwicklung im Rahmen der EU-Programme zur Förderung des transnationalen Regionalismus ist prinzipiell geeignet, durch die Vorrangwirkung des EU-Rechts diesen nationalen Verfassungsvorbehalt zu überwinden. Insofern könnte man also von einem neuen „supranationalen Regionalismus“ sprechen: Unmittelbar auf gemeinschaftsrechtlicher Grundlage entsteht die Möglichkeit zur Errichtung transnationaler, mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteter Verwaltungsverbände. Die beiden letzten Beiträge schildern konkrete Implikationen dieser Entwicklungen am Beispiel des Burgenlandes: *Wedral* streicht insbesondere den organisationstechnischen Koordinationsbedarf heraus, der schon an Unterschieden der Rechts- und Verwaltungssprache deutlich wird, und *Hareter* gibt schließlich einen Einblick in die Rolle der regionalen Wirtschaftskammern in diesem nicht nur wirtschaftlichen, sondern auch administrativen transnationalen Verflechtungsprozess.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX

I. Auswärtige Beziehungen der Länder – rechtlicher Rahmen und Realität

Philip Bittner „Verfassungsrechtlicher Handlungsspielraum für eine eigene Außenpolitik der Länder“	3
Johannes Müller „Was dürfen die Länder ? Kritische Anmerkungen aus der Praxis“	9
Gerhart Wielinger „Die ‚regionale Außenpolitik‘ der Länder als Realität und als Problem der verfassungsrechtlichen Kategorisierung“	13
Herbert Halbwidl „Das Bundesland Niederösterreich im Spannungsfeld interregionaler Herausforderungen“	23

II. Beteiligung der Länder an zwischenstaatlichen Beziehungen und an der europäischen Integration

Peter Bußjäger „Die innerstaatliche Koordination zwischen Bund und Ländern in auswärtigen Angelegenheiten“	31
Andreas Rosner „Das österreichische Länderbeteiligungsverfahren: Rechtslage und Staatspraxis“	41
Andreas Kiefer „Aktivitäten der Länder in europäischen Institutionen, Verbänden und Netzwerken“	69

III. Internationaler und supranationaler europäischer Regionalismus

Wolfram Karl	
„Multilateraler und bilateraler völkerrechtlicher Rahmen“	89
Jutta Moll	
„Transnationaler europäischer Regionalismus im Rahmen der EU-Strukturpolitik“	97
Heinrich Wedral	
„Grenzüberschreitende Kooperation – Burgenland vom Rand ins Zentrum Europas.....	105
Christa Hareter	
„Grenzüberschreitendes Projekt der Wirtschaftskammer Burgenland“	111
Autorenverzeichnis	115

I.

**Auswärtige Beziehungen der Länder –
rechtlicher Rahmen und Realität**

Verfassungsrechtlicher Handlungsspielraum für eine eigene Außenpolitik der Länder

Die österreichische Verfassung sieht den Gesamtstaat, also den Bund, als Hauptakteur der Außenpolitik und äußert sich kaum zu den auswärtigen Beziehungen der Länder. Gleichzeitig haben aber die Länder gerade in der jüngeren Vergangenheit zunehmend begonnen, im eigenen Interesse Kontakte im und mit dem Ausland zu pflegen. Kontakte bestehen aber nicht nur mit unmittelbar angrenzenden Teilstaaten anderer Staaten, sondern auch mit Teilstaaten von weiter entfernten Staaten. Ebenso bestehen in manchen Fällen direkte Kontakte mit einem Staat und nicht nur mit einem Teilstaat.

Kompetenzrechtlich liegt die Zuständigkeit für die äußeren Angelegenheiten in Gesetzgebung und Vollziehung beim Bund (vgl Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG). Dies bedeutet jedoch nicht, dass den Ländern jede Möglichkeit genommen ist, im Rahmen der Verfassung außenpolitisch tätig zu werden. Im Folgenden werden zwei Aspekte der auswärtigen Beziehungen der Länder näher erörtert: erstens, der Abschluss von Verträgen; und zweitens, die politischen Kontakte mit dem Ausland.

1. Abschluss von Verträgen

Staatsvertrag

Gemäß Art 16 B-VG können die Länder – unbeschadet der Zuständigkeit des Bundes (vgl dazu auch der Verweis in Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG auf Art 16 B-VG) – in Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen, Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten abschließen. Gleichzeitig sieht Art 16 B-VG aber eine dominante Rolle des Bundes vor: Der Landeshauptmann hat die Bundesregierung vor der Aufnahme von Verhandlungen über einen solchen Staatsvertrag zu unterrichten; vor dessen Abschluss ist vom Landeshauptmann die Zustimmung der Bundesregierung einzuholen; die Bevollmächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und der Abschluss des Staatsvertrags obliegen dem Bundespräsidenten auf Vorschlag der Landesregierung und mit Gegen-

zeichnung des Landeshauptmannes (vgl Art 16 Abs 2 B-VG); auf Verlangen der Bundesregierung sind solche Staatsverträge zu kündigen (Art 16 Abs 3 B-VG). Kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht nach oder setzt ein Land nicht die für die Durchführung des Staatsvertrags erforderlichen Maßnahmen, geht die Zuständigkeit für die Kündigung bzw der Durchführungsmaßnahmen auf den Bund über (Art 16 Abs 3 und 4 B-VG). Des Weiteren besteht ein Überwachungsrecht des Bundes bei der Durchführung solcher Staatsverträge der Länder (Art 16 Abs 5 B-VG).

Anstatt im Folgenden näher auf die Literatur zu Art 16 B-VG einzugehen, wird das Augenmerk auf die praktischen Aspekte gerichtet. Denn zunächst fällt auf, dass es in der Praxis bisher zu keinem Abschluss eines Länderstaatsvertrags kam. Als Gründe dafür wurden verschiedentlich das bisher unerprobte und aufwändige Abschlussverfahren, die dominante Rolle des Bundes sowie die im Art 16 enthaltenen Beschränkungen genannt.

Das Abschlussverfahren mag zwar auf den ersten Blick aufwändig und unerprobt scheinen, es kann jedoch kein gültiges Argument gegen einen Länderstaatsvertrag sein. Denn auch der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags durch den Bund sieht eine Reihe von Verfahrensschritten vor, die mit der Einholung einer Verhandlungsvollmacht beginnt und in der Regel mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden endet. Das Verfahren für den Abschluss eines Länderstaatsvertrages ist lediglich eine Modifikation des bereits eingespielten Abschlussverfahrens des Bundes und könnte deshalb bei Bedarf ohne großen Aufwand in der Praxis durchgeführt werden.

Wesentlicher ist das Argument, dass das gewünschte Ergebnis oft auf einfacheren Wegen zu erreichen ist, zB durch ein abgestimmtes Verhalten auf beiden Seiten. Eine solche Lösung ist sicherlich einfacher als der Abschluss eines Länderstaatsvertrags, aber mit dem Nachteil verbunden, dass keine Rechtsverbindlichkeit und damit keine Rechtssicherheit besteht. Jede Seite kann von ihrem Verhalten ohne weitere Konsequenzen¹ wieder abgehen, wenn sie dies für notwendig erachtet.

¹ Eine Ausnahme bildet allerdings der Fall eines estoppels, wonach ein Rechtssubjekt wegen seines früheren Verhaltens die Unverbindlichkeit oder gar Rechtswidrigkeit dieser seiner Praxis nicht geltend machen darf, sofern ein anderes Rechtssubjekt gutgläubig darauf vertraut und durch eine Verhaltensänderung Schaden erleiden würde (*Sinna*, Das Völkergewohnheitsrecht, Österr Handbuch des Völkerrechts⁴ 1/2004, Rz 208).

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass gelegentlich der umgekehrte Fall eintritt und Österreich von Seiten anderer Staaten oder Teilstaaten mit dem Wunsch nach Gliedstaatenverträgen konfrontiert wird. Dies betrifft insbesondere Fälle, in denen der Regelungsgegenstand auf Seiten Österreichs in die Zuständigkeit des Bundes fällt, auf der Seite des Vertragspartners aber in die Zuständigkeit eines Teilstaats. So konnte beispielsweise ein Abkommen im Bereich der inneren Sicherheit nicht mit der (damals noch existierenden) Staatenunion Serbien und Montenegro abgeschlossen werden, da der Bereich der inneren Sicherheit in die Zuständigkeit der Teilstaaten fiel. Es wurde daher ein Staatsvertrag mit dem Teilstaat Serbien abgeschlossen (BGBl III Nr 20/2005), wobei die Vertragsparteien jeweils die Innenministerien waren. Das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten legt bei solchen Staatsverträgen großen Wert auf die Einbindung des Außenministeriums des Gesamtstaates, da auf diese Weise sicher gestellt werden kann, dass der Teilstaat auch die Kompetenz zum Abschluss des Vertrags besitzt und es zu keinen Verstimmungen auf politischer Ebene kommt. Politisch heikel werden solche Gliedstaatenverträge insbesondere dann, wenn sie vom Teilstaat zur Behauptung einer Eigenstaatlichkeit verwendet werden könnten.

Die erwähnte dominante Rolle des Bundes ist im Kontext der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit zu sehen. Auch wenn ein Land aufgrund seiner partiellen Völkerrechtssubjektivität in seinem eigenen Namen einen völkerrechtlichen Vertrag schließt, bleibt letztlich die Republik Österreich als Gesamtstaat für Völkerrechtsverletzungen dieses Landes verantwortlich.² Darüber hinaus besteht auch die Notwendigkeit einer (außen)politischen und völkerrechtlichen Prüfung von Gliedstaatenverträgen.

Ein gewisses Problem stellt die Beschränkung auf „an Österreich angrenzende Staaten oder deren Teilstaaten“ dar. Diese ergibt sich wohl aus dem Gedanken, dass es sich dabei um Staatsverträge mit regionalem Bezug handeln soll. Dem wird diese Regelung aber nicht ganz gerecht, da es beispielsweise für die Steiermark durchaus möglich wäre, einen Staatsvertrag mit dem geographisch weit entfernten Schleswig-Holstein abzuschließen, nicht aber mit einer der nördlichen Gespanschaften Kroatiens, die nur 40 bis 60 km von der Steiermark entfernt liegen. In diesem Bereich würde – im Fall einer sich entwickelnden Praxis – sicherlich Anpassungsbedarf bestehen.

2 Vgl Art 4 der ILC-Artikel zur Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen (VN-GV Res 56/83).

Privatwirtschaftliche Verträge

Ungeachtet der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern können die Länder jederzeit mit anderen Staaten oder deren Teilstaaten privatwirtschaftliche Verträge (vgl. Art 17 B-VG) schließen. Die geographische Beschränkung oder die Beschränkung auf den selbständigen Wirkungsbereich der Länder kommt in diesem Fall nicht zum Tragen.

Öffentlich-rechtliche Verträge

Das österreichische Verfassungsrecht kennt keine öffentlich-rechtlichen Verträge, sodass diese Möglichkeit für österreichische Gebietskörperschaften nicht besteht.³ In der Praxis kommt es aber gelegentlich zu Verträgen, die als öffentlich-rechtliche Verträge charakterisiert werden können (zB Ressortvereinbarungen zwischen Bundesministerien). Im Fall eines Konflikts würde sich dann aber die Frage nach der Zulässigkeit und der Bewertung dieser Verträge stellen.

2. Politische Kontakte mit dem Ausland

Das B-VG untersagt Landespolitikern nicht, politische Kontakte mit dem Ausland zu unterhalten. Diese Möglichkeit wird von Landespolitikern auch genutzt, insbesondere für den Aufbau wirtschaftlicher und kultureller Beziehungen. Dabei wird zunehmend auf die Unterstützung der österreichischen Vertretungsbehörden im Ausland zurückgegriffen. Die politischen Kontakte finden nicht nur mit den unmittelbaren Nachbarregionen und -staaten statt, sondern auch mit weiter entfernten Staaten, zB den USA und China bzw. deren Teilstaaten, aber auch mit dem Irak und Libyen.

Bei hochrangigen Treffen sehen sich die Länder oft mit dem Wunsch der anderen Seite nach der Unterzeichnung eines Dokuments konfrontiert. Dies kann verschiedene Gründe haben. Meist geschieht dies in der Absicht, ein politisch und medial markantes Zeichen zu setzen. Oft liegt der Grund aber auch einfach in dem Umstand, dass die Unterzeichnung eines Dokuments üblich ist und insbesondere für ein hochrangiges Treffen für angemessen gehalten wird. Da die Länder nun nicht auf den Länderstaatsvertrag zurückgreifen wollen oder

3 Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht⁹ (2000) Rz 589.

können, wird auf die rechtlich unverbindliche und nur politisch verbindliche Absichtserklärung zurückgegriffen. Diese bieten den Vorteil, dass keine Vertragsschlussverfahren eingehalten werden müssen, gleichzeitig aber trotzdem detaillierte Mechanismen der Zusammenarbeit vorgesehen werden können. Bei der Formulierung von Absichtserklärungen ist besonders darauf zu achten, dass keine Vertragsterminologie verwendet wird, sondern spezifische, für Absichtserklärungen typische unverbindliche Ausdrücke. Im Englischen sind deshalb insbesondere „treaty“ bzw. „agreement“, „shall“, „agree“, „parties“, „enter into force“ und „ratification“ zu vermeiden und stattdessen „memorandum of understanding“, „will“, „have reached the understanding“, „sides“ bzw. „participants“ und „take effect“ zu verwenden.⁴ Im Deutschen sind dementsprechend anstelle von „Vertrag“ bzw. „Abkommen“, „kommen überein“, „Vertragsparteien“, „in Kraft treten“ und „Ratifikation“ Ausdrücke wie „Absichtserklärung“ oder „memorandum of understanding“ (ohne deutsche Übersetzung), „wird“, „Seiten“ und „wirksam werden“ zu verwenden. Dies ist natürlich keine abschließende Liste und die in einer Absichtserklärung verwendeten Ausdrücke und Begriffe sind jeweils auch im Kontext auf ihre Verbindlichkeit zu beurteilen. Als grundsätzliche Regel gilt, dass die im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge⁵ verwendeten Ausdrücke und Begriffe als Vertragsterminologie zu vermeiden sind. Das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten überprüft regelmäßig Absichtserklärungen auf ihre Terminologie und berät andere Ressorts in diesen Fragen, deren Leiter im Ausland bei einem hochrangigen Treffen vor ähnlichen Problemen wie Landespolitiker stehen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass nicht ein Dokument unterzeichnet wird, das den Anschein eines völkerrechtlichen Vertrags erweckt.⁶

Insgesamt kann festgehalten werden, dass es im B-VG keine umfassende Regelung für eine Außenpolitik der Länder gibt. Das vorgesehene Instrument des Staatsvertrags im selbständigen Wirkungsbereich der Länder wird derzeit nicht in Anspruch genommen. Gleichzeitig weicht man auf privatwirtschaftliche Verträge und rechtlich unverbindliche Absichtserklärungen aus und bedient sich dieser Instrumente. Die fehlende Regelung im B-VG hindert die Länder nicht daran,

4 Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (2000) 26-31 und 404.

5 Vgl BGBl Nr 40/1980.

6 Abgesehen von der Terminologie muss ein Vertrag natürlich auch im Einklang mit dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zustande gekommen sein.

in zunehmendem Maße mit dem Ausland auf regionaler und über-regionaler Ebene politische Kontakte zu pflegen.

Was dürfen die Länder ? Kritische Anmerkungen aus der Praxis

Pflege von Beziehungen der Bundesländer mit ausländischen Stellen, vor allem mit Gliedstaaten und Regionen im Nahraum, sind allgemeine Praxis. Dabei kommt es auch zu gegenseitigen Absprachen, gemeinsamen Planungen und Projekten. Zum Beispiel haben Bayern und Vorarlberg über Planung und Bau einer Grenzbrücke einen Vertrag abgeschlossen. Der Vertrag wurde beiderseits eingehalten, allerdings besteht eine Unklarheit über die gemeinsame Rechtsgrundlage: Bayern kann nur verwaltungsrechtliche Verträge schließen, Vorarlberg nur zivilrechtliche. Ein anderes Beispiel bildet der Vertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und Vorarlberg über finanzielle Beiträge zum Betrieb einer technischen Schule in der Schweiz. Dieser Vertrag gibt Studenten aus Vorarlberg den gleichen Zugang wie Schweizern. Dieser Vertrag ist in Graubünden, St. Gallen, Liechtenstein als Staatsvertrag im Gesetzblatt kundgemacht. Aus Vorarlberger Sicht ist es ein privatrechtlicher Vertrag. Auch hier stellt sich die Frage nach der gemeinsamen Rechtsgrundlage. Diese Beispiele zeigen, dass der Rückgriff auf den Art 17 B-VG nicht alle Probleme verlässlich löst. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit würde durch die Möglichkeit Verträge nach dem Vorbild des Art 56 der Schweizerischen Bundesverfassung zu schließen erleichtern. Der Art 16 Abs 1 bis 3 B-VG ist dagegen viel zu kompliziert und bundeslastig und daher praktisch ungeeignet. Dies zeigt sich schon daran, dass er in den vergangenen Jahrzehnten nie in Anspruch genommen wurde.

Die österreichische Staatsrechtslehre steht nach wie vor auf dem rigiden Standpunkt, jede Aktivität staatlicher Organe über die Bundesgrenzen hinweg falle unter „Äußere Angelegenheiten mit Einschluss der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland“ im Sinne des Art 10 Abs 1 B-VG und sei somit dem Bund vorbehalten. Es ist demnach verfassungskonform, wenn Fachminister und ihnen nachgeordnete Bundesdienststellen Kontakt über die Bundesgrenzen hinweg pflegen und Absprachen treffen, auch solche mit denen das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten nicht befasst wird; den Ländern ist dies jedoch verwehrt.

Die idealtypische zentralistische Vorstellung, der Staat habe nur eine Türe, ist schon lange nicht mehr praxistauglich. Die staatlichen Regelungen berücksichtigen von vornherein eher andere Interessen als die Grenzregionen. Wenn benachbarte Grenzregionen als zusammenhängender Lebens- und Wirtschaftsraum gedacht werden, so sind sie jedenfalls dadurch gestört, dass an den Staatsgrenzen unabgestimmte Regelungswerke zusammentreffen und Friktionen erzeugen. In dieser Situation die Grenzregionen von Absprachen auszuschließen oder ihre Kontakte zu erschweren zwingt sie die gegebenen Nachteile tatenlos zu akzeptieren. Vorarlberg hatte das Glück, von der NS-Zeit abgesehen, immer offene Grenzen zu haben. Bereits wenige Monate nach Ende des 2. Weltkrieges wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wieder aufgenommen, zunächst (mit Zustimmung der französischen Militärregierung) in einem Wirtschaftsabkommen mit der Schweiz. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurde kontinuierlich ausgebaut. In den 70er Jahren entwickelten sich die Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer und die internationale Bodensee-Konferenz (IBK). In den 80er Jahren begannen die Außenpolitischen Berichte des BMEIA die grenzüberschreitende Zusammenarbeit positiv zu bewerten.

Für mich ist der Art 17 B-VG als Grundlage für die auswärtigen Tätigkeiten der Länder nicht überzeugend. Auch wenn die Länder durch den Art 10 Abs 1 B-VG vom Abschluss von Staatsverträgen und äußeren Angelegenheiten mit Einschluss der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland ausgeschlossen sind, könnte eine auf das Wesentliche bezogene Interpretation dieser Kompetenzregel Raum lassen für Außenbeziehungen der Länder, die, in ihrer Staatlichkeit gründend, nach Art 15 Abs 1 B-VG in ihrem selbständigen Wirkungsbereich verblieben sind – und die äußeren Angelegenheiten des Gesamtstaates nicht tangieren dürfen und im „soft law“ verbleiben müssen. Es wäre somit die Möglichkeit der Länder grenzüberschreitende Kontakte zu pflegen etwas vom B-VG nicht Geregeltes sondern Anerkanntes; sowie auch der bis 1975 in Geltung gestandene Art 107 B-VG das Recht der Länder untereinander Verträge zu schließen nicht geschaffen sondern vorausgesetzt hat.

Es ist zu begrüßen, dass die Europäische Union in einer Art und in einem Maße zur Verbesserung der rechtlichen Voraussetzungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit beiträgt, wie dies bisher den Nationalstaaten nicht möglich war.

Der Art 10 Abs 3 B-BG ist wirksam, wobei es praktisch wichtig ist, dass die Länder möglichst frühzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zu geplanten Staatsverträgen erhalten. Nach meiner Erfahrung ist besonders das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten fair in der Mitberücksichtigung der Länderanliegen und auch entgegenkommend bei der Aufnahme von Ländervertretern in Verhandlungsdelegationen.

Die „regionale Außenpolitik“ der Länder als Realität und als Problem der verfassungsrechtlichen Kategorisierung

I.

Als österreichischer Jurist hat man gelernt, dass es nach der Bundesverfassung die Staatsfunktionen Gesetzgebung und Vollziehung gibt, dass die Staatsfunktion Vollziehung in die Gerichtsbarkeit und die Verwaltung gegliedert ist und, dass die Verwaltung entweder Hoheitsverwaltung oder Privatwirtschaftsverwaltung sein soll. Man hat gelernt, dass die Hoheitsverwaltung jener Bereich der Verwaltung ist, in dem den Staatsorganen „Imperium“ verliehen ist, präziser gesagt, in dem sie befugt sind, formell einseitig Rechtsakte zu setzen und dass jegliche Verwaltungstätigkeit, die ohne diese Ermächtigung entfaltet wird, Privatwirtschaftsverwaltung sei. Dass sich diese Kategorisierung aus der Bundesverfassung ableiten lässt und, dass sie sinnvoll ist, soweit es darum geht, Verwaltungshandeln unter dem Blickwinkel des dem Einzelnen gegen Inhalte dieses Verwaltungshandelns eingeräumten Rechtsschutzes zu betrachten, sei nicht in Frage gestellt. Sehr wohl ist aber die Frage zu stellen, ob diese Kategorisierung geeignet ist, die Praxis des Handelns von Staatsorganen insgesamt adäquat zu erfassen. Dh, ob diese Kategorisierung geeignet ist, Handlungen von Staatsorganen, die sich in der politischen Praxis als sinnvoll und bewährt erwiesen haben so zu erfassen, dass nicht die Alternative besteht, dieses Handeln als rechtswidrig, weil im Rahmen der Hoheitsverwaltung ohne Rechtsgrundlage entfaltet, zu qualifizieren oder es in einer sachlich nicht gerechtfertigten Weise mit dem Begriff „Privatwirtschaftsverwaltung“ zu assoziieren, nur um nicht die Frage nach einer Rechtsgrundlage stellen zu müssen.

Es ist eine unbestreitbare Tatsache, dass die österreichischen Bundesländer durch ihre Verwaltungsorgane Aktivitäten entfalten, die Wesensmerkmale dessen aufweisen, was traditionell als „auswärtige Angelegenheiten“ bezeichnet wird. Dabei geht es um vier Tätigkeitsfelder:

- Die Aktivitäten mit Bezug auf die EU. Die verfassungsrechtliche Einordnung dieser Aktivitäten und das Finden einer Rechtsgrund-

lage für diese stellt kein Problem dar: Art 23d B-VG leistet dies ohne weiteres. Diese Bestimmung nimmt aber ausdrücklich Bezug auf die Kompetenzverteilung der Bundesverfassung, räumt also den Ländern Handlungsermächtigungen in Angelegenheiten ein, die eindeutig in ihren Zuständigkeitsbereich fallen.

- Aktivitäten der Länder mit dem Ziel, Wirtschaftstreibende bei ihren Bemühungen um erfolgreiche Tätigkeit im Ausland zu unterstützen. Dabei geht es um grenzüberschreitende Aktivitäten, die im näheren und fernerem Ausland entfaltet werden, die aber im Grund nichts spezifisch Politisches zum Inhalt haben, weil ja die Vorbereitung und Erleichterung von Wirtschaftskontakten auch etwas ist, was an sich ein privates Unternehmen leisten könnte. Soweit es um derartige grenzüberschreitende Aktivitäten der Bundesländer geht, kann von Tätigkeiten im Rahmen des tradierten Begriffes „Privatwirtschaftsverwaltung“ gesprochen werden.
- Grenzüberschreitende Aktivitäten der Länder können sich auch im Rahmen der vom Europarat geschaffenen Vorgaben bewegen. In diesem Fall können die einschlägigen Konventionen als Rechtsgrundlage dienen. (Freilich darf nicht übersehen werden, dass das österreichische Schema der Kategorisierung der Tätigkeiten der Verwaltung in Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung zur Erfassung dieser Art von grenzüberschreitenden Aktivitäten der Länder auch nicht viel hergibt.)
- Einzelne Länder haben aber schon bald nach der Wiederbe-gründung Österreichs damit begonnen, spezifische, die Interessen des betreffenden Landes berührende Initiativen zu entfalten, bei denen typischerweise der wirtschaftliche Aspekt keine oder nur eine sehr geringe Rolle gespielt hat und die ihrem Inhalt nach das gewesen sind was üblicherweise als „auswärtige Angelegenheiten“ bezeichnet wird.

Dass „auswärtige Angelegenheiten“ nach der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung eindeutig „in Gesetzgebung und Vollziehung“ Bundessache sind, bedarf keiner weiteren Darlegung. Nur auf die ausdrücklichen Regelungen der Bundesverfassung Bedacht nehmend, würde man die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Länder, wie sie zuletzt erwähnt worden sind, nur als verfassungswidrige Kompetenzüberschreitungen deuten können. Denn der Text der Bundesverfassung lässt auch keine Einordnung derartiger Akte in die mittelbare Bundesverwaltung zu.

Es sei der Frage nachgegangen, ob eine solche Qualifikation unausweichlich ist. Dazu sei zunächst dargestellt, worum es konkret bei den erwähnten grenzüberschreitenden Aktivitäten gegangen ist, ob diese in das tradierte Schema der Kategorisierung des Handelns österreichischer Verwaltungsorgane eingeordnet werden können und wie diese im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung der Bundesverfassung zu bewerten sind. Dazu sollen jene Beispiele von Länderaktivitäten herangezogen werden, die zweifelsfrei nur als solche auf dem Gebiete der Außenpolitik angesehen werden können, nämlich die Südtirol-Politik des Landes Tirol und die auf das ehemalige Jugoslawien aber auch auf Ungarn bezogene „Nachbarschaftspolitik“ der Steiermark.

II.

Das Besondere an den von Tirol und von der Steiermark entfalteten Aktivitäten war Folgendes: Das jeweilige Land trachtete danach, ein im Landesinteresse gelegenes Thema zum Gegenstand außenpolitischer Initiativen des Bundes zu machen und versuchte, auf den Inhalt einschlägiger außenpolitischer Aktivitäten des Bundes bestimmenden Einfluss zu gewinnen. Darüber hinaus haben die Länder aber auch aus eigenem grenzüberschreitende Aktivitäten zur Verfolgung des jeweiligen Themas entfaltet. Nach einer speziellen Rechtsgrundlage für eine derartige „regionale Außenpolitik“ wurde nicht gesucht. Die Länder handelten nicht im Auftrag oder als Instrumente des Bundes; es wurde aber im Allgemeinen darauf geachtet, die Aktivitäten des Landes in den Gesamtrahmen der Außenpolitik des Bundes einzuordnen. Dies schloss freilich Meinungsverschiedenheiten nicht aus. Solche gab es insbesondere im Zusammenhang mit der Südtirol-Politik.

Worum es im Fall Südtirol konkret ging, ist bekannt: Das Land Tirol war mit dem Gruber-De Gasperi-Abkommen unzufrieden und wendete sich insbesondere gegen die trotz dieses Abkommens betriebene Politik der Italianisierung unter Benachteiligung der deutschsprachigen Bevölkerung in dem durch den Vertrag von Saint Germain an Italien gefallenem südlichen Landesteil. Im Amt der Landesregierung wurde eine eigene Stelle zur Wahrnehmung der Interessen der Südtiroler eingerichtet und diese Interessenswahrnehmung richtete sich zeitweilig auch gegen die Bundesregierung. Tiroler Politiker drängten die Bundesregierung zu aktivem Auftreten gegenüber Italien und kritisierten bisweilen eine als zu weich qualifizierte Haltung heftig. Einvernehmen und weitestgehenden Gleichklang zwischen

dem Bund und Tirol gab es erst, als Bruno Kreisky und Eduard Wallnöfer die Akteure geworden waren. Für den Tiroler Landeshauptmann war Südtirol als seine engere Heimat in besonderem Maße Herzensangelegenheit und auch für Bruno Kreisky war der Schutz einer deutschsprachigen Volksgruppe, die durch den Ausgang des Ersten Weltkriegs unter die Hoheit eines fremden Staates geraten war, emotionell besetzt: Er betonte immer wieder, seine Familie stamme aus Deutschböhmen, er wisse daher aus sehr direkter Wahrnehmung, was den deutschen Minderheiten in den „Nachfolgestaaten“ des alten Österreich angetan worden ist. Für ihn sollte Südtirol auch zu einem Beispiel dafür werden, wie die Situation einer sprachlichen Minderheit zufrieden stellend gestaltet werden könnte.

So änderte sich durch das Zusammenwirken von Kreisky und Wallnöfer manches an den Positionen, die der Bund und das Land Tirol zueinander einnahmen, nichts aber an der Tatsache, dass ein Land Außenpolitik betrieb.

In der Steiermark wurden die Aktivitäten in Bezug auf Jugoslawien ebenfalls deshalb entfaltet, weil die in der Nachkriegszeit bestehende Situation als unbefriedigend empfunden wurde. Dabei ging es freilich um etwas ganz anderes als im Verhältnis des Landes Tirol zum Thema Südtirol: Es ging nicht darum, auf die Verhältnisse im Nachbarland im Sinne einer Verbesserung der Situation einer deutschsprachigen Volksgruppe Einfluss zu nehmen sondern darum, den historischen Beziehungsraum, dessen Teil die Steiermark seit Jahrhunderten gewesen war, wieder funktionsfähig werden zu lassen.

In diesem Zusammenhang darf Folgendes nicht übersehen werden: Nach dem Zweiten Weltkrieg hat Jugoslawien Gebietsansprüche nicht nur in Bezug auf Kärnten sondern auch in Bezug auf die Steiermark erhoben. Daher war es in dieser Zeit ein zentrales Thema der Landespolitik, alle Möglichkeiten zu nützen, um sowohl beim Bund als auch und insbesondere bei der britischen Besatzungsmacht dafür zu werben, dass den jugoslawischen Forderungen entgegengetreten werde. Gleichzeitig wurde auch das Grenzland nach Maßgabe der vorhandenen Mittel intensiv gefördert, um eine Abwanderung zu verhindern und das Selbstbewusstsein der Bevölkerung in den an Jugoslawien angrenzenden Bezirken zu stärken.

Sobald aber 1949 nach dem 1948 erfolgten Bruch Titos mit Stalin die Gebietsforderungen von den Siegermächten gemeinsam abgelehnt worden waren, wurde seitens des Landes nach Möglichkeiten gesucht, Kontakte ins südliche Nachbarland anzuknüpfen. Der Bund wurde

ermuntert, die Verbesserung der Beziehungen zu Jugoslawien zu betreiben, um einen Zustand guter Nachbarschaft zu erreichen.

Diese Politik wurde von allen im Landtag vertretenen Parteien gemeinsam betrieben – mit Ausnahme der Kommunisten, die im Juli 1949 gegen einen Antrag gestimmt hatten, der Bundesregierung den Dank für ihre Bemühungen bei der Abwehr jugoslawischer Gebietsansprüche auszudrücken. Man war sich über Parteigrenzen darüber einig, dass die Grenze zum südlichen Nachbarn fest und sicher sein müsse, dies aber keine Abschließung zur Folge haben dürfe, weil eine solche für beide Seiten nur Nachteile bringen konnte.

Ein erster sichtbarer Erfolg dieser Politik war die Errichtung eines jugoslawischen Generalkonsulats in Graz im Jahr 1953. Obwohl bekannt war, dass eine solche Maßnahme nicht populär sein würde – es gab in der steirischen Bevölkerung beträchtliche Ressentiments gegen das kommunistische Nachbarland –, hat das Land die Einrichtung des Konsulats gefördert, indem es zu sehr günstigen Konditionen landeseigene Gebäude für Konsulatszwecke zur Verfügung stellte.

Das Land bemühte sich um Kontakte zum südlichen Nachbarn auf allen Ebenen: Es wurden Gespräche mit Politikern der Teilrepubliken Slowenien und Kroatien, aber auch mit Zentralstellen in Belgrad geführt und es wurde danach gestrebt, unmittelbare Beziehungen zwischen Gemeinden diesseits und jenseits der Staatsgrenze zu ermöglichen. Ebenso wurde vom Land die 1967 erfolgte Aufnahme einer Zusammenarbeit zwischen den Universitäten Graz und Laibach ermuntert und gefördert. Ausdruck dieser Politik ist es auch gewesen, im Außenministerium die Aufnahme von Mitarbeitern des Amtes der Landesregierung in österreichische Delegationen zu zwischenstaatlichen Verhandlungen zu erwirken.

Die Steiermark ist in ihren grenzüberschreitenden Aktivitäten noch weiter gegangen: Ende der Siebzigerjahre hat dieses Land die Initiative zur Gründung der „Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria“ ergriffen. Es darf nicht übersehen werden, dass dies in der Zeit da es unternommen wurde etwas völlig anderes gewesen ist als die bereits anderswo erfolgte Gründung von „Arbeitsgemeinschaften“ zwischen Gebietskörperschaften aus unterschiedlichen Staaten: Die mit Gründung der „Arge Alpen-Adria“ erzielte Absprache über eine Zusammenarbeit von Regionen kam 1978 einem Brückenschlag zwischen politischen Welten gleich: Die teilnehmenden österreichischen Länder Kärnten, Oberösterreich und Steiermark waren Teile eines neutralen, demokratischen Staates, die jugoslawischen Teilrepubliken Kroatien und Slowenien gehörten einem „paktfreien“, kommunistischen Staat an und die

italienischen Regionen Friaul-Julisch-Venetien und Veneto waren Teile eines demokratischen NATO-Mitgliedslandes. Etwas später, nämlich gegen Ende der Achtzigerjahre, konnte diese Brückfunktion noch erweitert werden: Ungarische Komitate also Teile eines Mitgliedstaates des Warschauer Pakts wurden 1986 „aktive Beobachter“ und traten 1988 als Mitglieder bei. Zudem wurde die Arbeitsgemeinschaft durch Bayern, das Burgenland, die Emilia Romagna, die Lombardei, Trentino-Südtirol und den Schweizer Kanton Tessin vergrößert.

Die Mitwirkung ungarischer Komitate war das Ergebnis einer ebenfalls durch die Steiermark aber auch durch das Burgenland betriebenen grenzüberschreitenden Nachbarschaftspolitik. Der außenpolitische Stellenwert des im Beitritt zur Arbeitsgemeinschaft sichtbar gewordenen Erfolges der Kontaktpflege nach Ungarn war in den Achtzigerjahren sehr hoch. Ungarische Partner haben von einem Meilenstein in der Entwicklung der Ost-West-Beziehungen gesprochen und berichtet, die ungarische Regierung, deren Zustimmung die Komitate vor dem Beitritt als „aktive Beobachter“ einholen mussten, habe ihrerseits in Moskau die Genehmigung zu einem solchen Schritt einholen müssen.

Die „Arge Alpen-Adria“ hatte bis zum großen politischen Wandel Anfang der Neunzigerjahre eine Funktion, deren Bedeutung über die einer Gesprächsplattform zwischen Gebietskörperschaften aus Staaten unterschiedlicher politischer Orientierung hinausging: Zeitzeugen berichten aus „teilnehmender Beobachtung“, dass die „Arge Alpen-Adria“ das Entstehen informeller Informationswege ermöglicht hat, deren Wert während des Zerfalls des Staates Jugoslawien sichtbar geworden ist. Über diese Kanäle sollen nämlich jene Informationen übermittelt worden sein, die bewirkt haben, dass die Bundesrepublik Deutschland entschieden für die Anerkennung Kroatiens und Sloweniens eingetreten ist und sich bemüht hat, ihre Partner in der Europäischen Gemeinschaft auf eine gemeinsame Linie zu bringen.

Die angeführten Beispiele haben gezeigt, dass die „regionale Außenpolitik“ österreichischer Länder auch eine beträchtliche, nicht auf das Wirtschaftliche bezogene Dimension haben kann. Freilich darf nicht übersehen werden, dass in diesem Punkt die Änderung der politischen „Großwetterlage“ in Europa neue Rahmenbedingungen gezeitigt hat. Daher können Zusammenschlüsse wie die „Arge Alpen-Adria“ nicht mehr ihre ursprüngliche Funktion und Bedeutung haben. Grenzüberschreitende Kontakte von Regionen aus Mitgliedstaaten können sich im Rahmen einschlägiger EU-Programme entfalten; Kontakte zwischen Bundesländern und Regionen in Staaten, die nicht

der EU angehören, haben typischerweise einen wirtschaftlichen Interessenskern. Zudem bieten Europaratskonventionen über die Kooperation zwischen Gebietskörperschaften eine juristische Basis für regionale Kontakte. Aber dennoch können auch heute Beziehungen zwischen österreichischen Bundesländern und Gebietskörperschaften in anderen Staaten eine nicht zu vernachlässigende „politische“, d.h. nicht auf die Verfolgung wirtschaftlicher Interessen und nicht nur auf kulturelle Aspekte bezogene Dimension haben.

III.

Soweit der Befund. Es sei nun der eingangs gestellten Frage nachgegangen und geprüft, wie diese Aktivitäten von Ländern im Kontext der österreichischen Bundesverfassung qualifiziert werden können.

Bekanntlich wird in Österreich jegliche Staatstätigkeit einer der Staatsfunktionen, Gesetzgebung und Vollziehung, zugerechnet. Die Staatsfunktion Vollziehung wird wiederum in die Gerichtsbarkeit und in die Verwaltung untergliedert und die Verwaltung wird in Hoheitsverwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung eingeteilt. So gesehen, müsste eine grenzüberschreitende Aktivität eines Bundeslandes, da sicher nicht der Gesetzgebung oder der Gerichtsbarkeit zuzurechnen, entweder der Hoheitsverwaltung oder der Privatwirtschaftsverwaltung zuordenbar sein, um verfassungsrechtlich keinen Einwänden zu begegnen. Ist dies möglich?

Hoheitsverwaltung liegt bekanntlich nach dem auch in der Rechtsprechung zu findenden, in Österreich üblichen, Begriffsverständnis vor, wenn ein als Verwaltungsorgan zu qualifizierendes Organ der Vollziehung zu einseitigen Anordnungen ermächtigt ist. Besteht hingegen eine solche spezifische Ermächtigung nicht, sind Handlungen von Verwaltungsorganen der Privatwirtschaftsverwaltung zuzurechnen. Legt man diese Einteilungskriterien zu Grunde, wären grenzüberschreitende Aktivitäten eines Bundeslandes als Akte der Privatwirtschaftsverwaltung zu qualifizieren. Dafür spricht auch, dass für den Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung die Kompetenzverteilung des B-VG nicht gilt. Eine als Akt der Privatwirtschaftsverwaltung qualifizierte grenzüberschreitende Aktivität eines Bundeslandes könnte daher nicht als unvereinbar mit Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG, nach welchem „äußere Angelegenheiten mit Einschluss der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland“ Bundessache sind, angesehen werden.

Aber ist eine solche Betrachtungsweise sinnvoll, wenn die grenzüberschreitende Aktivität einen „politischen“ Inhalt hat, zB auf eine Verbesserung des Schutzes einer sprachlichen Minderheit abzielt?. Müsste dann nicht eine einschlägige Aktivität des Außenministeriums ebenfalls der Privatwirtschaftsverwaltung zugerechnet werden? Denn auch das Außenministeriums handelt in so einem Fall nicht auf Grund einer Ermächtigung zu einseitigen Anordnungen.

Stellt man dies in Rechnung, wird man nicht umhin können, die ausschließlich auf einen Inhalt einer Ermächtigung zur Setzung von Rechtsakten abstellende traditionelle Einteilung der Verwaltung zu hinterfragen. Die in Rede stehende Einteilung ist dann sinnvoll, wenn es um die Themen Eingriffsermächtigung bzw. Anordnungsermächtigung und Rechtsschutz geht. Aber sie wird, weil zu kurz greifend, unbrauchbar, wenn es um jene weiten Felder von Aktivitäten von Verwaltungsorganen geht, in denen die Setzung von Rechtsakten nicht oder nur ausnahmsweise vorkommt und in denen das Thema Rechtsschutz nicht aktuell ist. Und die Außenpolitik ist ein typisches Beispiel für diese Art von Aktivitäten. Daher ist es nicht sinnvoll, grenzüberschreitende Aktivitäten eines Bundeslandes mit „politischem“ Inhalt als Akte im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung zu qualifizieren.

Es bleibt noch die Frage nach der kompetenzrechtlichen Qualifikation der grenzüberschreitenden Länderaktivitäten zu beantworten.

Unzweifelhaft wäre eine „Konkurrenzaußenpolitik“ eines Landes unzulässig. Die beschriebenen Aktivitäten von Ländern hatten auch nie den Charakter einer solchen. Sie können aber als „Komplementäraußenpolitik“ bezeichnet werden. Die Bundesverfassung sieht aber auch eine solche nicht ausdrücklich vor. Folgt daraus aber, dass eine solche unzulässig ist? Die Antwort wird nicht durch einen Rückgriff auf jene Bundesstaatsideologie zu finden sein, die behauptet, die Republik Österreich sei durch ihre Länder gegründet worden, nachdem diese durch den durch das Ende der Monarchie bewirkten Wegfall der Pragmatischen Sanktion ihre originäre Souveränität wiedererlangt hatten. Nach dieser Ideologie wäre es möglich zu behaupten, die Übertragung der Ermächtigung zur Besorgung der äußeren Angelegenheiten sei eben nicht unbegrenzt erfolgt. Doch diese Ideologie trägt der historischen Realität nicht Rechnung.

Um zu einer Lösung zu gelangen, muss folgendes bedacht werden: Die Bundesverfassung weist zwar im Verhältnis zwischen Bund und Ländern alle Kompetenzen zur Erzeugung von Rechtsakten zu und enthält auch Ermächtigungen an Staatsorgane, die nicht die Setzung von Rechtsakten zum Gegenstand haben. Aber sie wird sinnvoller-

weise nicht als eine vollständige Zuweisung aller Ermächtigungen zu Handlungen jeglichen Inhalts an Organe des Bundes und der Länder zu verstehen sein. Sonst müsste nämlich ein beträchtlicher Bereich der politischen Aktivitäten der Länder (aber auch des Bundes) als verfassungswidrig qualifiziert werden. Die Bundesverfassung enthält ja zB keine ausdrückliche Ermächtigung der Länder zur Vertretung ihrer Interessen gegenüber dem Bund und zur Einrichtung jener faktisch sehr wirksamen Instrumente, welche die Länder zu diesem Zweck geschaffen haben. Sie wird aber in dem Sinn zu verstehen sein, dass sie auch den Organen der Länder einen relativ weiten Bereich als mögliches Feld politischen Handelns offen lässt. Versteht man sich aber zu einer solchen Sicht der Bundesverfassung, kann auch die regionale Außenpolitik der Länder, wie sie vorhin beschrieben worden ist, unschwer als Handeln in dem von dieser Verfassung vorgezeichneten Rahmen verstanden werden.

Das Bundesland Niederösterreich im Spannungsfeld interregionaler Herausforderungen

1. Warum internationale Kontakte

Eine 414 km lange Grenze zu den Nachbarstaaten Republik Tschechien und Slowakei und die Nähe zu Ungarn – hier „fehlen“ 10 km zu einer direkten Grenze – charakterisieren die besondere geopolitische Lage des Bundeslandes Niederösterreich. Schon am „Rand der freien Welt“ begann sehr früh die Kontaktsuche zu unseren Nachbarn. Die Öffnung der Grenzen 1989, und letztlich der Beitritt der Nachbarstaaten zur Europäischen Union 2004, brachten offene Voraussetzungen für verschiedenste Formen interregionaler Zusammenarbeit.

Zur bisherigen Westkompetenz galt es eine Ostkompetenz herauszubilden. Die Europäische Union stimulierte durch verschiedene Förderprogramme, wie zB INTERREG oder PHARE, grenzüberschreitende Kooperationen. Die Globalisierung verstärkte den Wettbewerbsdruck nicht nur auf Unternehmen, sondern führte auch bei den Regionen zu einer Wettbewerbssituation, der sich Niederösterreich stellen musste.

2. Zielsetzungen

Interregionale Zusammenarbeit hat auch immer einen politischen Fokus. Persönliche Kontakte können Spannungsfelder „entspannen“. Auf Basis politischer Abstimmungen werden operationale Programme entwickelt, die Details regionaler Kooperationen regeln. Mit den Nachbarregionen der Tschechischen Republik wurden beispielsweise bereits sieben Arbeitsprogramme abgeschlossen. In diesen werden zB Fragen grenzüberschreitender Infrastrukturvorhaben, der gegenseitigen Unterstützung bei Naturkatastrophen oder in Notsituationen geklärt, Lösungen von Sicherheitsproblemen erarbeitet, Projekte des Kulturaustausches, der wirtschaftlichen und touristischen Zusammenarbeit beschlossen, oder auch die Unterstützung beim Aufbau von modernen Verwaltungsstrukturen vereinbart.

Neben diesem „Top-down-Ansatz“ entstehen viele gemeinsame Aktivitäten auch durch eine „Bottom-up-Strategie“. Viele Initiativen von Einzelpersonen, Vereinen und Organisationen waren Impulsgeber für ein näheres Kennenlernen und die Entwicklung und Umsetzung gemeinsamer Projekte. Historische familiäre Beziehungen, sportliche Wettbewerbe oder Städtepartnerschaften sind nur einige Beispiele aus der breiten Palette der gelebten Praxis.

Grenzüberschreitende Beziehungen dienen aber nicht nur dem Interessensausgleich von Gebietskörperschaften. Sie werden auch als Beitrag im Marketingprozess von international tätigen Unternehmen gesehen. Offizielle Kontakte spielen in vielen Teilen der Welt eine wesentliche Rolle bei der Geschäftsanbahnung oder dem Projektabschluss. Das Bundesland Niederösterreich organisiert regelmäßig Delegationsreisen und Standortpräsentationen, beteiligt sich an Messen und Konferenzen. Potentielle Geschäftspartner lernen dadurch die führenden Politiker persönlich kennen, werden über politische Strategien und Rahmenbedingungen informiert, und lernen „soft facts“ – Kultur, Lebensqualität, Sicherheitsaspekte, Bildungsmöglichkeiten etc – kennen, die in wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen oftmals ausschlaggebend sind.

Durch den interregionalen Erfahrungsaustausch ist schließlich auch eine Analyse und Bestimmung der eigenen Position möglich: Stärken können ausgebaut, Nachjustierungen bei Schwachstellen vorgenommen werden.

3. Organisationsstruktur

Die politische Außenkompetenz hat der Landeshauptmann. Im Einzelfall beauftragt er mit seiner Vertretung andere Mitglieder der Landesregierung entsprechend der Aufgabenstellungen des jeweiligen Ressorts, oder auch einzelne Mitglieder des Landtages.

Die fachliche Zuständigkeit wird im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung von einer Stabsstelle für Internationale Beziehungen wahrgenommen. Sie ist eine Organisationseinheit der Amtsdirektion und dem Landeshauptmann politisch unterstellt.

Das Projektmanagement, etwa bei der Organisation von eigenen Delegationsreisen ins Ausland oder der Vorbereitung von Besuchen ausländischer Gäste in Niederösterreich, wird in Kooperation mit verschiedenen amtsinternen Dienststellen (Protokollabteilung, Landespressedienst, Sicherheitsdirektion, Verfassungsdienst, diverse Fachab-

teilungen) durchgeführt. Externe Partner, wie zB Ministerien, Botschaften, Außenhandelsstellen, werden bei Bedarf in die Projektarbeit einbezogen.

4. Finanzierung

Für die Durchführung der Auslandskontakte gibt es im Landesbudget keine eigene Budgetposition. Bei der Grobplanung des jeweiligen Vorhabens werden die anfallenden Kosten geschätzt. Die Projektfinanzierung erfolgt sodann anteilmäßig durch die am Projekt partizipierenden internen und externen Partner.

Themenspezifische Workshops oder Fachkonferenzen werden auch durch Finanzierungsbeiträge von Sponsoren unterstützt.

5. Struktur der Auslandsbeziehungen

Die Struktur der Landesaußenbeziehungen ist vielschichtig. Teilweise erfolgt der Beziehungsaufbau im institutionellen Rahmen, wie beispielsweise im Ausschuss der Regionen Europas, dem Vertreter von 263 regionalen oder kommunalen Gebietskörperschaften angehören, der ARGE Donauländer, bei der 39 Regionen zusammenarbeiten, oder der Versammlung der Regionen Europas, die 250 Mitglieder umfasst.

Manche Kontakte entwickeln sich als Folgeprojekte von Staatsbesuchen. In zeitlichem Abstand verstärken Bundesländer-Delegationen einerseits den „Erinnerungseffekt“, andererseits arbeiten sie an der Entwicklung und Umsetzung konkreter Kooperationsprojekte mit.

Für einen Beziehungsaufbau ist oftmals auch die geopolitische Lage ausschlaggebend. Viele Regionen, die ähnlich wie Niederösterreich um die jeweilige Bundeshauptstadt situiert sind – Brandenburg/Berlin, Moskau-Region/Moskau, Île-de-France/Paris, Zhejiang/Shanghai um nur einige Beispiele zu nennen – suchen den Erfahrungsaustausch, oder erkundigen sich, wie der Interessensausgleich oder Problemlösungen zwischen Ballungsraum und Umland erfolgen.

Der Forschungs- und Bildungssektor ist zu einem klassischen Vorbild für internationale Vernetzung geworden. Das Land unterstützt Forschungsk Kooperationen sowie den Austausch von Lehrenden und Studenten.

Niederösterreichs Wirtschaft weist eine starke Außenwirtschaftsverflechtung auf. Etwa ein Drittel aller Betriebe sind in den Mittel- und Osteuropäischen Staaten aktiv. Über 40% des Brutto-Regionalprodukts Niederösterreichs ist auf den Export zurückzuführen. Im Rahmen einer Internationalisierungsoffensive unterstützt das Land vor allem Klein- und Mittelbetriebe auf dem Weg in neue Märkte durch branchenspezifische Delegationsreisen, Standortpräsentationen oder Länder-tage. Die Politik übernimmt dabei eine Türöffnerfunktion. Mit der Gründung eigener Niederösterreich-Büros, wie zB in Prag, Bratislava, Budapest, Warschau und Temeswar, soll die Marktbearbeitung in den Erweiterungsländern offensiv unterstützt werden.

Wichtige Partner in unserem internationalen Netzwerk sind die Auslands-Niederöreicher. In einer eigenen Organisation werden derzeit etwa 3400 Personen weltweit betreut. Sie fungieren für unser Bundesland als Mittler, informelle Repräsentanten und gerne mit Rat und Tat in die Außenbeziehungen eingebundene Ansprechpartner.

6. Resümee

Die Niederösterreichischen Außenbeziehungen ruhen auf mehreren Säulen: Politisch, kulturell, wirtschaftlich, privat, persönlich. In den letzten Jahren hat sich weltweit ein verstärktes Interesse an regionaler Zusammenarbeit entwickelt. Wertschöpfungsketten internationalisieren sich. Globalisierungstrends kann sich deshalb auch die öffentliche Hand nicht verschließen.

Das Bundesland Niederösterreich arbeitet hart an einem neuen Profil: Die Entwicklung vom Agrarland zum Hightechstandort mit hoher Lebensqualität soll unsere Wettbewerbsposition im regionalen Wettstreit verbessern. Untersuchungen über globale Trends lassen weitere massive Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft erwarten. Mit den Ländern Mittel- und Osteuropas haben wir „Tigerstaaten“ vor der Tür. In Asien entwickeln sich mit China und Indien mit einem explosiven Wachstum gigantische Käufermärkte. Dem stellen wir uns mit dem Aufbau eines globalen Kooperationsnetzes, wobei der Schwerpunkt in Europa liegt, aber derzeit auch Partnerregionen in Amerika, Afrika und Asien betreut werden.

Die „Wiener Zeitung“ übertitelte am 24. November 2005 einen Artikel, der sich mit der EU-Erweiterung und der zunehmenden Internationalisierung beschäftigte, mit „Regionen zur Kooperation verdammt“. Niederösterreich sieht sich in dieser offenen, heraus-

fordernden Welt nicht in einer Zwangslage, handeln zu müssen. Unsere Strategie wird von den vielen Chancen bestimmt, die sich aus der Zusammenarbeit in vielen Lebensbereichen für alle Beteiligten ergeben, um noch besser, noch kreativer, noch dynamischer zu werden. Wir sind stolz darauf, international bekannt und anerkannt zu sein.

Weiterführende WEB-Sites

www.noel.gv.at :	Politik, Verwaltung, Regionales, Geschäftsfelder
www.ecoplus.at :	Wirtschaftsstandort Niederösterreich, Netzwerke, Internationalisierung
www.loweraustria.biz :	Wirtschaft, Forschung, Tourismus, Kultur & Freizeit
www.argedonau.at :	Netzwerk der Arbeitsgemeinschaft der Donauländer
www.centrope.info :	regionales Netzwerk Niederösterreich-Wien-Burgenland-Tschechische Republik-Slowakei-Ungarn
www.cor.europa.eu :	Ausschuss der Regionen Europas
www.a-e-r.org :	Versammlung der Regionen Europas

II.

**Beteiligung der Länder an
zwischenstaatlichen Beziehungen
und an der europäischen Integration**

Die innerstaatliche Koordination zwischen Bund und Ländern in auswärtigen Angelegenheiten

1. Einleitung

In einem Staat, in dem mehrere Politikebenen nicht nur an den auswärtigen Angelegenheiten teilhaben, sondern auch vermöge ihrer legislativen Kompetenzen an der Implementierung von völkerrechtlich geschaffenem Recht beteiligt sind, stellt sich die Frage nach der innerstaatlichen Koordination dieser Außenpolitik in besonderem Maße. Die in Art 50 Abs 1 und Abs 3 B-VG verankerte Möglichkeit des Bundesrates, die Zustimmung zu einem Staatsvertrag zu verweigern, der Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches von Bund und Ländern regelt bzw verfassungsändernde Bestimmungen enthält, die die Zuständigkeiten der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung beschränken, greift nämlich zu spät: Sie setzt erst zu einem Zeitpunkt ein, da der Vertrag unterzeichnet und de-facto nicht mehr abänderbar ist und ist zudem der Behandlung im Nationalrat, der seinerseits ebenfalls über eine auf Grund dieser Sachzwänge stark eingeschränkte Vetoposition verfügt, lediglich nachgeschaltet. Es verwundert daher nicht, wenn der Bundesrat seine Zustimmung noch kein einziges Mal verweigert hat.¹ Selbst dann, wenn unter dem Gesichtspunkt der Einschränkung von Länderkompetenzen erhebliche föderalistische Bedenken hätten geltend gemacht werden können, hätten es die Sachzwänge hätten es dem Bundesrat realpolitisch äußerst schwierig gemacht, sein verfassungsrechtlich garantiertes Vetorecht tatsächlich auszuüben.

Im Verhältnis der Länder gegenüber dem Bund ist die Situation eine andere: Der Bund verfügt im Falle von Länderstaatsverträgen über so viele Ingerenzmöglichkeiten, dass die Länder ohnehin nicht umhin könnten, einen derartigen Länderstaatsvertrag in engster Abstimmung mit den Bundesorganen, vornehmlich dem Außenministerium, abzu-

¹ Im Jahre 2005 hat der Bundesrat 63 Staatsverträgen ausdrücklich zugestimmt, wobei eine Zustimmung gemäß Art 50 Abs 1 B-VG in 21 Fällen erforderlich war. In drei Fällen erteilte der Bundesrat seine Zustimmung auf der Grundlage des Art 50 Abs 3 und Art 50 Abs 1 B-VG (vgl. *Institut für Föderalismus* (Hg), 30. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2005) (2006) 190.

schließen. Nicht zuletzt deshalb haben die Länder von diesem ihnen mit der B-VG-Novelle 1988² eröffneten Instrument bisher keinen Gebrauch gemacht. Die Länder werden vielmehr außenpolitisch weitestgehend im informalen Raum tätig. Dass aber gerade solches informales Handeln außenpolitisch relevant ist und Koordinationsbedarf nach sich ziehen kann, ist einsichtig, ohne dass dabei erst auf Fallbeispiele, wie die umstrittenen Reisen des Landeshauptmannes von Kärnten, Jörg Haider, in den Irak verwiesen werden muss.³ Ebenso kann selbstverständlich auch informales außenpolitisches Handeln des Bundes für die Länder von höchster Relevanz sein. Man denke dabei etwa an das Verhalten der österreichischen Bundesregierung gegenüber Tschechien im Fall des Atomkraftwerkes Temelin.

Der folgende Beitrag wird sich mit der Frage befassen, wie im Bundesstaat Österreich die Koordination der beiden Ebenen mit außenpolitischen Ansprüchen erfolgt und welche formalen und informellen Instrumente zur Verfügung stehen.

Dabei ist zunächst die Fallkonstellation der innerstaatlichen Koordination der Außenpolitik des Bundes mit den Ländern und anschließend jene der Außenpolitik der Länder mit jener des Bundes zu behandeln.

2. Koordination in auswärtigen Angelegenheiten des Bundes

a) Die Informationspflichten des Bundes

Der Abschluss von Staatsverträgen obliegt gemäß Art 65 B-VG grundsätzlich dem Bundespräsidenten, der diese Zuständigkeit gemäß Art 66 Abs 2 B-VG, sofern es sich nicht um Länderstaatsverträge oder solche handelt, die unter Art 50 Abs 1 B-VG fallen, an die Bundesregierung oder Mitglieder der Bundesregierung delegieren kann.

Die Ausverhandlung der Staatsverträge im Vorfeld des Abschlusses obliegt regelmäßig der Exekutive, also der Bundesregierung und den zuständigen Stäben in den Bundesministerien. Die Legislative ist in diesen Prozess praktisch nicht eingebunden. Sie erhält in vielen Fällen vom Staatsvertrag erstmals Kenntnis, wenn er als Regierungsvorlage dem Nationalrat zur Ratifikation gemäß Art 50 Abs 1 B-VG zugeleitet

2 BGBl 1988/685.

3 Siehe dazu *Institut für Föderalismus* (Hg), 27. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2002) (2003) 9 f.

wird, und auch dies nur, wenn der Staatsvertrag „politischen“ Inhalts ist, gesetzändernd oder Gesetzesergänzend ist.

Die Vollzugsapparate der Länder sind gegenüber der Legislative etwas besser gestellt: Immerhin haben sie ein verfassungsrechtlich verankertes Recht zur Stellungnahme gegenüber solchen Staatsverträgen (aber auch nur solchen!), die Durchführungsmaßnahmen im Sinne des Art 16 B-VG erforderlich machen oder die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder in anderer Weise berühren (Art 10 Abs 3 B-VG).

Zu welchem Zeitpunkt die verfassungsrechtlich gebotene Information erfolgt, bleibt wesentlich in das Ermessen der Bundesorgane gestellt: Art 10 Abs 3 stellt lediglich auf einen Zeitpunkt vor dem Abschluss ab. Damit ist der Beteiligung der Länder (oder deren Nicht-Beteiligung) ein weites Feld geöffnet, das von der Praxis auch tatsächlich ausgeschöpft wird: Diese reicht nämlich von einer weitgehenden Einbindung der Länder (auch via so genannter „gemeinsamer Ländervertreter“) bereits im Zuge erster Entwürfe bis zu einer Übermittlung des praktisch unterschriftsreifen Entwurfs.⁴ Noch schlechter ist es um die Mitwirkungsmöglichkeiten bei Staatsverträgen bestellt, die auf Seite der Länder keine Durchführungsmaßnahmen erfordern, aber deren allgemeine Interessen doch in maßgeblicher Weise berühren können (man denke in diesem Zusammenhang etwa an Abkommen im Zusammenhang mit Kernkraftanlagen).

Insgesamt ist die Praxis von einer schwachen Beteiligung der Länder in außenpolitischen Angelegenheiten geprägt, Residuum einer Auffassung, die Außenpolitik als Prärogative des Bundes sieht. Allerdings ist auch das Interesse der Länder ihrerseits an einer effektiven Beteiligung vergleichsweise gering, obgleich völkerrechtliche Restriktionen nationalen Gestaltungsspielraums im Bundesstaat regelmäßig auch solche auf gliedstaatlicher Ebene zur Folge haben.

In der Praxis kommt es daher in vergleichsweise seltenen Fällen zu Einwänden der Länder gegenüber dem Abschluss von Staatsverträgen oder in sonstigen Angelegenheiten, deutlich weniger als gegenüber Gesetzgebungs- oder Verordnungsakten des Bundes. Die relativ späte Einbindung der Länder in außenpolitische Fragen wird somit kaum moniert und zwar auch in Angelegenheiten, die sich in der innerstaatlichen Umsetzung für die Länder als äußerst brisant erweisen können,

⁴ Siehe dazu *Institut für Föderalismus* (Hg), 30. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2005) (2006) 247.

wie dies etwa bei der Aarhus-Konvention⁵ der Fall war. Dieses Übereinkommen wurde auf Grund der Beteiligung der EU über umzusetzendes EU-Recht innerstaatlich implementiert und erforderte die Anpassung zahlreicher Bundes- und Landesgesetze.⁶

Mitunter kann es auch vorkommen, dass die Anwendbarkeit des Art 10 Abs 3 B-VG übersehen wird: Im Jahr 2005 hat der Bund beispielsweise den Ländern bei zumindest vier Staatsverträgen keine Gelegenheit zur Stellungnahme gemäß Art 10 Abs 3 B-VG eingeräumt, weil er fälschlicherweise davon ausgegangen ist, dass der selbständige Wirkungsbereich der Länder nicht berührt werde.⁷

Ein wichtiges Instrument der Länderbeteiligung in außenpolitischen Angelegenheiten bildet allerdings neben der Stellungnahme nach Art 10 Abs 3 B-VG die Möglichkeit der Nominierung von gemeinsamen Ländervertretern und die Einbindung derselben in die österreichische Verhandlungsdelegation, ähnlich wie dies im Länderbeteiligungsverfahren auf der EU-Ebene der Fall ist.⁸ Diese Praxis beruht allerdings im Gegensatz zur Länderbeteiligung in EU-Angelegenheiten nicht auf verfassungsrechtlichen Grundlagen, sondern auf einer bloßen Verwaltungspraxis, deren Funktionieren von der Kooperationswilligkeit der beteiligten Akteure auf Seiten des Bundes abhängig ist und die zudem auf Grund des festgestellten deutlich reduzierten Engagements der Länder in außenpolitischen Angelegenheiten von relativ geringer Bedeutung ist.

5 BGBl III 88/2005.

6 Da die Aarhus-Konvention auch von der EU unterzeichnet worden ist, sind ihre Vorgaben innerstaatlich insbesondere über Änderungen oder Ergänzungen einschlägigen EU-Umweltrechts wirksam geworden, wie die RL 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, die RL 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der RL 85/337/EG und 91/61/EG sowie die RL 2001/42/EG über die Prüfung der Auswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

7 *Institut für Föderalismus* (Hg), 30. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2005) (2006) 247 f. In sämtlichen vier Fällen handelte es sich um Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit, die Bestimmungen über verkehrspolizeiliche Amtshilfe enthielten. Da die Straßenpolizei gemäß Art 11 Abs 1 Z 4 B-VG in die Vollzugszuständigkeit der Länder fällt, war auch der selbständige Wirkungsbereich der Länder berührt.

8 Siehe dazu etwa *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000) 137 ff und 188 ff.

b) Länderstellungnahmen und ihre Beachtung durch die Organe des Bundes

Das geringe Engagement der Länder in außenpolitischen Angelegenheiten kann auch auf die Tatsache zurückgeführt werden, dass die Chancen der Interessensdurchsetzung noch geringer als gegenüber legislativen und administrativen Rechtssetzungsakten des Bundes sind. Immerhin ist die Durchsetzung einer Position im Völkerrecht von der Zustimmung eines anderen, bei multilateralen Verträgen mitunter sogar einer großen Zahl von Partnern abhängig, von der Frage, ob der Bund überhaupt bereit ist, die Position der Länder zu seiner eigenen zu machen, ganz abgesehen.

Aus diesem Grund beschränken sich die Länder in ihrer Praxis darauf, lediglich allfällige massive Beeinträchtigungen ihrer Interessen durch einen Staatsvertrag, von dessen Ausarbeitung sie Kenntnis erlangt haben, zu monieren und verzichten auf ins Detail gehende Stellungnahmen.

Eine Evaluierung der Beachtung der Länderstellungnahmen durch die Bundesorgane (von ihrer Durchsetzung auf internationaler Ebene ganz zu schweigen) ist angesichts der Datenlage nicht möglich. Es bleibt daher nur die Vermutung, dass die Länderinteressen von Bundesorganen zwar „im großen und ganzen“ berücksichtigt werden⁹, sofern sie entsprechend deutlich artikuliert werden, jedoch unter dem Vorbehalt, dass die Länder vom guten Willen der Bundesorgane abhängig sind, tatsächlich frühzeitig informiert zu werden, um überhaupt noch einen Einfluss auf die Vertragsverhandlungen zu haben.

c) Andere Koordinationsfragen

Eine über das Stellungnahmeverfahren nach Art 10 Abs 3 B-VG hinaus gehende Koordination liegt vor, wenn Ländervertreter in die außenpolitischen Aktivitäten des Bundes einbezogen werden. Dies geschieht in der Praxis häufig im Rahmen von Tagungen von Kommissionen, die auf Grund von Staatsverträgen etabliert sind, weniger bereits im Vorfeld der Erarbeitung der Staatsverträge.¹⁰

Einen Ausnahmefall bildete die Erarbeitung der Protokolle der Alpenkonvention, in deren Zusammenhang nahezu alle Länder mit

9 Siehe *Institut für Föderalismus* (Hg), 29. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2004) (2005) 234.

10 Siehe *Institut für Föderalismus* (Hg), 30. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2005) (2006) 248.

einem eigenen Ländervertreter in die Verhandlungsdelegation eingebunden waren. In einem solchen Fall ist es aber auch möglich, dass die Positionen der Länder, bedingt durch unterschiedliche Interessen in den einzelnen Ländern durchaus divergieren, was dem Bund erlaubt, sich mit jenen Länderpositionen zu arrangieren, die seinen eigenen Interessen am nächsten kommen.

3. Koordinationsfragen in auswärtigen Angelegenheiten der Länder

a) Informalität

Aus der Tatsache, dass Art 16 B-VG bisher keine praktischen Anwendung gefunden hat, resultiert, dass sich die auswärtigen Angelegenheiten der Länder weitestgehend im informalen Bereich abspielen. Dies bedeutet aber keineswegs, dass bei Kontakten von Organen der Länder mit ausländischen Institutionen nicht ein innerstaatlicher Koordinierungsbedarf entstehen kann. Es ist durchaus denkbar, dass außenpolitische Interessen des Gesamtstaates, ja sogar der Europäischen Union Aktivitäten von Landesorganen zuwiderlaufen, wenn sie von Regimes, die westlichen demokratischen und rechtsstaatlichen Standards nicht genügen, zur Aufwertung ihrer außenpolitischen Reputation missbraucht werden können. Aber auch bei Aktivitäten, deren Wert außer Streit steht, erweist sich eine Koordination der Außenpolitik der Länder mit jener des Bundes als sinnvoll.

In der Praxis findet eine Koordination allerdings nur in geringem Ausmaß statt. Nach den umstrittenen Reisen des Landeshauptmannes von Kärnten Jörg Haider in den Irak hatten sich die Landeshauptleute in ihrer Konferenz vom 6. März 2002 auf Druck der Bundesregierung allerdings bereit erklärt, dem Außenministerium beabsichtigte Auslandsreisen bekannt zu geben.¹¹ Inwieweit dies in der Praxis gelebt wird, ist nicht ganz klar.

In Reisen mit umfangreicherem Programm, wie z.B. bei Exkursionen von Landtagen oder deren Ausschüssen in das Ausland, die einen entsprechenden Planungsaufwand erfordern, sind vor allem die österreichischen Vertretungen in den betreffenden Staaten regelmäßig bereits in die Vorbereitung eingebunden, wodurch auch dem Koordinationsbedürfnis Rechnung getragen wird.

¹¹ *Institut für Föderalismus* (Hg), 27. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2002) (2003) 10.

Einen anderen Fall bilden die institutionalisierten, grenzüberschreitenden Kontakte im Zuge von Organisationsformen wie der ARGE ALP, ARGE ALPE ADRIA, der Internationalen Bodenseekonferenz oder anderen, vergleichbaren Einrichtungen. Hier erfolgt in der Praxis eine Koordination mit Bundesorganen zwangsläufig dann, wenn bestimmte Akte in seine Kompetenz fallen, wie etwa im Gewässerschutz. Da diese Organisationen mittlerweile gut institutionalisiert sind und daher die außenpolitische Aktivität in diesen zum Routinefall geworden ist, ergeben sich in den meisten Fällen wenig Spannungen gegenüber außenpolitischen Interessen des Gesamtstaates.

Eine Besonderheit bildete das am 20. Oktober 1995 eröffnete gemeinsame EU-Verbindungsbüro des Landes Tirol mit den Provinzen Bozen und Trentino bzw. die Europaregion Tirol.¹² Die Institutionalisierung der Europaregion wurde immerhin vom seinerzeitigen italienischen Staatspräsidenten Scalfaro als gegenüber der italienischen Verfassung in Widerspruch stehend sowie als Gefahr für die Trentiner Identität bezeichnet.¹³ Auch seitens des Bundeskanzleramtes wurden massive verfassungsrechtliche Bedenken moniert, die sich auf Kompetenzüberschreitungen des Landes Tirol sowie auf die Übertragung von Hoheitsrechten bezogen.¹⁴ Die von den drei Landtagen nach langwierigen Verhandlungen 1998 genehmigte „Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen einer Europaregion“ beschränkte sich denn auch auf einen informalen Rahmen.¹⁵

b) Möglichkeiten des Bundes zur Intervention

In der Praxis sind in den vergangenen Jahren zumindest bei den außenpolitischen Kontakten der Länder mit ihren Nachbarn keine Konflikte mit dem Bund bekannt geworden.¹⁶ Man kann von einer reibungslosen Koexistenz von Bund und Ländern sprechen, wobei letztere die viel umfassendere Kompetenz des Bundes in außenpolitischen Angelegenheiten und damit auch seine faktische Dominanz

¹² Siehe *Institut für Föderalismus* (Hg), 20. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1995) (1996) 55 und 122 f.

¹³ *Institut für Föderalismus* (Hg), 20. Bericht über den Föderalismus in Österreich (1995) (1996) 123.

¹⁴ *Institut für Föderalismus* (Hg), 21. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1996) (1997) 145.

¹⁵ *Institut für Föderalismus* (Hg), 23. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1997) (1998) 324 ff.

¹⁶ Siehe dazu die seit 1976 erscheinenden Berichte des Instituts für Föderalismus über den Föderalismus in Österreich, die die vielfältigen außenpolitischen Aktivitäten der Länder veranschaulichen.

anerkennen. Auf der anderen Seite ist der Bund bei Interventionen sichtlich zurückhaltend. Die Möglichkeiten des Bundes, in bestimmte außenpolitische Aktivitäten der Länder rechtlich zu intervenieren, sind freilich auch beschränkt. Die Gliedstaaten sind in ihren grenzüberschreitenden Tätigkeiten dem Bund rechtlich nicht untergeordnet, es gibt keine Weisungsbeziehungen.

Zu beachten ist freilich, dass die Möglichkeiten der Länder, Interessen des Bundes zu unterlaufen, auf Grund ihrer schmalen legislativen Zuständigkeiten eher bescheiden sind. Angesichts der somit doch beschränkten Möglichkeiten der Länder in der Außenpolitik, die – abseits der Länderstaatsverträge – weitgehend auf informales Handeln beschränkt sind, scheinen besondere Aufsichtsinstrumente auch kaum notwendig zu sein.

4. Die Verfassungsdiskussion und ihre Relevanz für die auswärtigen Angelegenheiten

Die Außenpolitik war in verschiedener Hinsicht Gegenstand der Diskussionen im Österreich-Konvent: Als Kompetenzfrage wurde sie im Ausschuss 5 betreffend die Aufgabenverteilung im Bundesstaat behandelt. Dabei bestand im Wesentlichen Konsens, an der bestehenden Kompetenzverteilung nichts zu ändern, auch wenn gerade dadurch unklar blieb, wie weit die außenpolitischen Kompetenzen der Länder tatsächlich reichen.¹⁷

Hinsichtlich der Staatsvertragskompetenzen der Länder wurde dagegen Konsens erzielt, die überschießenden Aufsichtsbefugnisse des Bundes abzubauen: Das Erfordernis der Bevollmächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und der Vorbehalt des Abschlusses zugunsten des Bundespräsidenten, wie sie derzeit in Art 16 B-VG verankert sind, sollten demnach entfallen.¹⁸

Zu dem hier behandelten Gegenstand der innerstaatlichen Koordination wurde folgende weitere wichtige Festlegung getroffen: Die

17 Siehe dazu den Bericht des Ausschusses 5 des Österreich-Konvents vom 04.11.2004, 57 (www.konvent.gv.at), aus welchem die Uneinigkeit über ein eigenes Kompetenzfeld der Länder „auswärtige Angelegenheiten der Länder“ hervorgeht. Einige Ausschussmitglieder lehnten die Festschreibung einer derartigen Landeskompetenz ab, weil „die Generalkompetenz des Bundes in Bezug auf auswärtige Angelegenheiten nicht eingeschränkt werden dürfe“. Aber auch seitens der Befürworter bestand die Überzeugung, dass ein derartiges Kompetenzfeld die Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten nicht einschränken dürfe.

18 Bericht des Österreich-Konvents, Teil 3, Beratungsergebnisse, 134 (www.konvent.gv.at).

Stellung der Länder gegenüber dem Bund bei den Verhandlungen über Staatsverträge sollte an deren Beteiligung in EU-Angelegenheiten angeglichen werden, womit eine deutliche Aufwertung gegenüber ihrer derzeitigen Rechtsposition verbunden wäre. Die Bundesregierung würde demnach die Verpflichtung treffen, nicht nur die Länder unverzüglich über alle „Vorhaben“ zu informieren, sondern diesen auch die Möglichkeit der Erstattung einer einheitlichen, die Bundesregierung bindenden Stellungnahme einräumen.¹⁹

Dieser im Ausschuss 2 des Österreich-Konvents erarbeitete Vorschlag, der im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Neuregelung der bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen betreffend die Änderung von Bundes- und Landesgrenzen zu sehen ist²⁰, wurde in die Diskussionen der Expertengruppe, die die Grundlagen für die im Regierungsübereinkommen des Jahres 2007 zwischen SPÖ und ÖVP vorgesehene Staats- und Verwaltungsreform erarbeiten soll, eingebracht.²¹ Die Expertengruppe erzielte dabei auch Konsens, eine entsprechende verfassungsrechtliche Regelung vorzuschlagen. Inwieweit eine entsprechende Verfassungsänderung tatsächlich eingeleitet wird, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Juli 2007) noch offen.

Vor dem Hintergrund, dass sich mittlerweile auch jenseits der EU insbesondere mit der WTO eine weitere Entscheidungsebene des Nationalstaates abzeichnet, deren Vorgaben maßgeblich in die Gestaltungsfähigkeit der Nationalstaaten und ihrer Untergliederungen intervenieren, ist eine solche Regelung unter dem Gesichtspunkt des „Beteiligungsföderalismus“ eine absolute Notwendigkeit.

19 Bericht des Österreich-Konvents, Teil 3, Beratungsergebnisse, 49. Paradigmatisch für die Befindlichkeit des österreichischen Bundesstaates und die Zurückhaltung gegenüber einer Aufwertung der Länder auch nur in Beteiligungsrechten allerdings die dort enthaltene Bemerkung: „In der Diskussion wurde kritisiert (sic!), dass der vorgeschlagene Abs 4 einen sehr weiten Anwendungsbereich eröffnen und eine sehr kräftige „Föderalisierung“ bedeuten würde.“ Das Präsidium des Österreich-Konvents erzielte freilich Konsens in dieser Frage.

20 Nach geltendem Verfassungsrecht bedarf jede Änderung des Bundesgebietes, aber auch jede Änderung von Landesgrenzen innerhalb des Bundesgebietes übereinstimmender Verfassungsgesetze des Bundes und der betroffenen Länder. Im Interesse der Vereinfachung des Bestandes an formellem Verfassungsrecht schlug der Ausschuss 2 des Österreich-Konvents eine Neuregelung des Art 3 vor, wonach Grenzbereinigungen und Grenzänderungen fortan lediglich übereinstimmender Gesetze oder Verträge des Bundes und der betroffenen Länder bedürfen sollten (Bericht des Österreich-Konvents, Teil 3, Beratungsergebnisse, 43 f).

21 Siehe „Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode“, Pkt 2. „Staats- und Verwaltungsreform“, 23.

5. Schlussbemerkung

Formalisierte innerstaatliche Koordinationsmechanismen der österreichischen Außenpolitik sind nur spärlich vorhanden. Dies darf aber nicht über einen regen informalisierten Austausch von Informationen hinwegtäuschen, der in der Praxis stattfindet, jedoch zu weiten Teilen vom good-will der beteiligten Akteure abhängig ist.

Das außenpolitische Engagement der Länder bei Vorhaben, an denen der Bund beteiligt ist, ist – von EU-Angelegenheiten abgesehen – vergleichsweise bescheiden. Dies ist ein Anreiz für den Bund, Außenpolitik als seine Prärogative zu behandeln und führt in der Tendenz zu einer Ausblendung der Länder aus jenen Prozessen, in denen in der Verhandlung von Staatsverträgen die maßgeblichen Entscheidungen fallen. Dieser Entwicklung müssten die Länder aus eigenem Interesse, eben durch vermehrtes Engagement gerade in den außenpolitischen Aktivitäten des Bundes entgegen wirken. In der Verfassungsdiskussion derzeit erwogene Änderungen verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen könnten zu einer gewissen Stärkung der Rolle der Länder führen.

Auf der eigenen Ebene sind die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Länder rege, bleiben jedoch weitgehend auf informales Handeln beschränkt. Hier sind wiederum die Ingerenzmöglichkeiten des Bundes, gerade weil es um informales Handeln geht, vergleichsweise bescheiden. In der Praxis haben sich jedoch, soweit dies bekannt wurde, keine wesentlichen Friktionen ergeben.

Das österreichische Länderbeteiligungsverfahren: Rechtslage und Staatspraxis

Eine herausragende Stellung unter den auswärtigen Beziehungen nehmen die **Beziehungen des Bundesstaates Österreich zur Europäischen Union** ein. Insbesondere das Primärrecht und das Gemeinschaftsrecht – also das Sekundärrecht der so genannten ersten Säule¹ – wirken auf die österreichische Rechtsordnung in einem **Umfang** und einer **Intensität** wie keine andere internationale Rechtsbeziehung.

Die Mitgliedschaft des Bundesstaates Österreich in der Europäischen Union weist nun eine Besonderheit auf: sowohl der Bundes- als auch die Landesgesetzgeber erfahren **inhaltliche Bindungen**. Einerseits kann durch **Richtlinien** die Gestaltung eines Rechtsbereiches inhaltlich determiniert und eine entsprechende „**Umsetzung**“ durch nationale Rechtsetzer geboten sein²; andererseits kann durch **Verordnungen** ein Rechtsbereich **direkt geregelt** und somit den nationalen Rechtsetzern zumindest weitgehend entzogen werden³.

Nun kann aber der **Bund** seinen Teil dieses Kompetenzverlustes durch die **direkte Mitwirkungsmöglichkeit** auf europäischer Ebene – vor allem im Rat – **kompensieren**; den **Ländern** dagegen drohte die Gefahr einer „möglichen Aushöhlung der Bundesstaatlichkeit Österreichs durch zunehmende Inanspruchnahme und Ausweitung von Gemeinschaftskompetenzen“⁴. Als zumindest teilweiser Ausgleich dieser „Mediatisierung der Länder“⁵ wurde noch vor dem Beitritt eine

1 Zur Terminologie vgl zB Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht 3 ff.

2 Dazu speziell für den Länderbereich Müller, Umsetzungsprobleme; Bußjäger, Umsetzungsdruck; umfassend Ranacher, Funktion.

3 „Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.“ (Art 249 Abs 2 und 3 EGV; vgl Vcelouch, Art 249 EGV)

4 Wimmer/Mederer, EG-Recht 115; vgl auch Pernthaler, Auswirkungen 187.

5 Pernthaler, Auswirkungen 183.

„kompensatorische Partizipation“⁶ in Form einer Beteiligung der Länder an der gesamtstaatlichen Willensbildung geschaffen⁷.

Dieses **Länderbeteiligungsverfahren** ist seither ausführlich und umfassend kommentiert worden⁸. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, neben einer **rechtsdogmatischen Darstellung** vor allem einen aktuellen Blick auf die **bundesstaatliche Praxis** zu werfen.

6 Schäffer, Mitwirkung 1006.

7 Die Länder waren Mitinitiatoren des Vorhabens, die Vollmitgliedschaft Österreichs bei den Europäischen Gemeinschaften anzustreben. So ersuchte die Landeshauptleutekonferenz die Bundesregierung bereits im Jahre 1987, also zwei Jahre vor dem Beitrittsantrag, „die Teilnahme Österreichs am gemeinsamen Markt mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft Österreichs in der EG so rasch wie möglich anzustreben“. Die Länder nahmen sodann auch aktiv an den Beitrittsverhandlungen teil; nach deren Abschluss rief die Landeshauptleutekonferenz vor der Volksabstimmung über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union dazu auf, „am 12. Juni 1994 an der Volksabstimmung teilzunehmen und mit einem Ja zu stimmen“. Die Länder standen also der Integration Österreichs in Europa von Anfang an bejahend gegenüber. Entsprechend groß war auch von Beginn an das Interesse der Länder, mitgestaltend in die Prozesse auf europäischer Ebene und in die österreichinternen Vorbereitungen dazu eingebunden zu sein.

8 Vgl. außer den im Folgenden gesondert zitierten Arbeiten: Adamovich/Funk/Holzinger, Staatsrecht I Rz 17.069 ff; Brand, Mitwirkung; Burtscher, EG-Beitritt; Bußjäger, Föderalismus; Engel, Mehrebenen-Föderalismus; Grabenwarter, Änderungen; Holzinger, Auswirkungen; Khol, Demokratieabbau; Mayer S., Europapolitik, insb 170 f und 204 f; Morass, Entscheidungsprozeß; Morass, Interessen; Morass, Praxis; Nagel, Intervento; Neisser, Mitwirkungsbefugnisse; Neisser, Verfassungsreform; Öhlinger, Verfassungsrecht Rz 188 f; Pernthaler, Esperienza; Pernthaler, Länderbeteiligungsverfahren; Pernthaler, Stellung, insb 673 ff; Pressien, Strukturverschiebungen; Ranacher, Akteure; Rill, Integration; Rill, Vorhaben; Rosner, Mitgestaltungsinstrumente; Schambeck, Integration; Schreiner, Mitwirkung; Thun-Hohenstein/Cedel/Hafner, Europarecht; Weber, Föderalismus; Weber, Integration; Weiss, Bundesrat.

I. Rechtslage

Vorbild für das österreichische Länderbeteiligungsverfahren war die Rechtslage in Deutschland⁹. Die Mitwirkungsrechte der österreichischen Länder wurden zeitlich vor jenen des Nationalrates und des Bundesrates geschaffen. Die **B-VG-Novelle BGBl 1992/276** fügte dem Art 10 B-VG die Abs 4 bis 6 an und trat am 6. Juni 1992 in Kraft. Parallel dazu schlossen Bund und Länder gem Art 15a Abs 1 B-VG eine **Vereinbarung** über die **Mitwirkungsrechte** der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration (VE-MLG), die am 26. Dezember 1992 in Kraft trat (BGBl 1992/775).

Damit war es den Ländern im Gegensatz zu den Bundesparlamenten möglich, schon auf die **Beitrittsverhandlungen** der Jahre 1993 und 1994 Einfluss zu nehmen, wovon sie auch in der Praxis Gebrauch gemacht haben¹⁰. Die Mitwirkungsrechte des Nationalrates und des Bundesrates wurden erst durch die **B-VG-Novelle BGBl 1994/1013** (das so genannte EU-Begleit-BVG) geschaffen und traten am 1. Jänner 1995 in Kraft.

A. Stellungnahmeverfahren

Das **Stellungnahmeverfahren** ist ein **indirektes Instrument**, das sich **innerstaatlich** an den **Bund** und nicht direkt an die europäische Ebene richtet.

1. Informationspflicht des Bundes

Zentrale Verfassungsnorm des Länderbeteiligungsverfahrens ist seit der zuletzt genannten Verfassungsnovelle **Art 23d B-VG**. Darin wird in Abs 1 zunächst eine **Informationspflicht des Bundes** gegenüber den Ländern festgelegt. Sachlich ist diese Pflicht beschränkt auf „alle Vorhaben“¹¹ im Rahmen der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse

⁹ RV zur B-VG-Novelle 1992, 372 BlgNR 18. GP, 5.

¹⁰ Einheitliche Stellungnahmen der Länder aus dieser Zeit betreffen zB den Liegenschaftserwerb, die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie sowie die Kommunalwahlrechtsrichtlinie. Vgl das Verzeichnis der bislang abgegebenen einheitlichen Stellungnahmen der Länder bei Rosner, Rechtsfragen 98 ff.

¹¹ Zur Diskussion über den Inhalt des Vorhabensbegriffes des Art 23d Abs 1 B-VG vgl Lenzhofer, Türkei 90 ff mwN.

sein könnten“; in zeitlicher Hinsicht legt die Bundesverfassung fest, dass diese Unterrichtung „unverzüglich“ zu geschehen habe.

2. *Stellungnahmerecht der Länder*

Der Bund hat den Ländern **Gelegenheit zur Stellungnahme** zu diesen Vorhaben zu geben. Hinsichtlich der damit verbundenen Rechtsfolgen ist zu unterscheiden zwischen **allgemeinen** und **einheitlichen Länderstellungnahmen**.

a) *Allgemeine Länderstellungnahmen*

Allgemeine Stellungnahmen der Länder (vgl die Überschrift zu Art 5 VE-MLG) sind Stellungnahmen, die nicht von allen Ländern getragen werden (zB Einzelstellungnahmen eines Landes) oder sich auf Vorhaben beziehen, die Angelegenheiten betreffen, in denen die Gesetzgebung nicht Landessache ist.

Ein Unterfall der allgemeinen Länderstellungnahmen sind die **gemeinsamen Länderstellungnahmen**, die zwar von allen Ländern getragen werden, sich jedoch auf Vorhaben beziehen, die Angelegenheiten betreffen, in denen die Gesetzgebung nicht Landessache ist. Im Hinblick auf die **rechtliche Effektivität** unterscheiden sich die gemeinsamen nicht von den anderen allgemeinen Länderstellungnahmen; ihre **tatsächliche Effektivität**¹² ist wegen des geschlossenen Auftretens der Länder wohl höher zu bewerten.

Art 5 VE-MLG legt fest, dass der Bund allgemeine Länderstellungnahmen bei der Festlegung des Standpunktes der Republik Österreich bloß „entsprechend zu erwägen“ hat, dh den Bund **keine rechtliche Verpflichtung** trifft, den Länderstellungnahmen inhaltlich zu folgen.

b) *Einheitliche Länderstellungnahmen*

Anders ist dies bei Stellungnahmen zu Vorhaben, die Angelegenheiten betreffen, in denen die Gesetzgebung Landessache ist und an deren Zustandekommen alle Länder mitgewirkt haben. An diese **einheitlichen Länderstellungnahmen** ist der Bund gem Art 23d Abs 2 B-VG und Art 6 Abs 1 VE-MLG grundsätzlich **inhaltlich gebunden**. Er darf von ihnen nur aus „**zwingenden außen- und integrationspolitischen**“

¹² Zur Begrifflichkeit Rosner, Koordinationsinstrumente 6.

Gründen“ abweichen; dies ist nur dann zulässig, wenn es zu diesem Abweichen **keine vernünftige Handlungsalternative** gibt¹³.

Aus Obigem lässt sich folgende **Typologie** der Länderstellungnahmen ableiten:

	Gesetzgebung nicht Landessache	Gesetzgebung Landessache
nicht von allen Ländern getragen	allgemeine Länderstellungnahme	allgemeine Länderstellungnahme
von allen Ländern getragen	gemeinsame Länderstellungnahme	einheitliche Länderstellungnahme

aa) Integrationskonferenz der Länder

Zur Koordination der Beteiligung der Länder an der österreichinternen Willensbildung in Angelegenheiten der europäischen Integration wurde durch die am 4. April 1993 in Kraft getretene, auf Art 15a Abs 2 B-VG gestützte **Ländervereinbarung** über die **gemeinsame Willensbildung der Länder** in Angelegenheiten der europäischen Integration¹⁴ (**VE-IKL**) die **Integrationskonferenz der Länder** (IKL) eingerichtet.

Die IKL besteht aus den Landeshauptleuten und den Landtagspräsident/inn/en aller neun Länder. **Stimmberechtigt** sind jedoch **alleine** die **Landeshauptleute**. Einzelne Landesverfassungsgesetze ermöglichen dabei eine Bindung des Landeshauptmannes an Beschlüsse des Landtages¹⁵. Für einen Beschluss der IKL müssen mindestens fünf Länder zustimmen und es darf kein Land eine Gegenstimme erheben. Stimmenthaltungen sind zulässig. Stellungnahmen der IKL in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, gelten gem Art 4 VE-IKL als **einheitliche Stellungnahmen** der Länder.

¹³ Rosner, Rechtsfragen 58 ff.

¹⁴ In allen Ländern kundgemacht, zB Niederösterreich LGBl 0810-0.

¹⁵ Burgenland: Art 83 Abs 3 Landes-Verfassungsgesetz; Oberösterreich: Art 5 Abs 2 LVG über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der europäischen Integration; Salzburg: § 3 Abs 2 LVG über die Mitwirkung des Landes Salzburg im Rahmen der europäischen Integration; Steiermark: § 3 Abs 4 LVG über den Ausschuß für Europäische Integration; Tirol: § 4 Abs 3 LVG über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration; Vorarlberg: Art 55 Abs 3 Verfassung des Landes Vorarlberg. Vgl Edtstadler, Mitwirkung 88 und Schreiner, Landesparlamente 394.

bb) Erzeugung außerhalb der IKL

Einheitliche Stellungnahmen der Länder gem Art 23d Abs 2 Satz 1 B-VG können nicht nur von der IKL, sondern auch von den bestehenden **informellen Koordinationsinstrumenten der Länder** (Landeshauptleutekonferenz, Landesamtsdirektorenkonferenz, Länderumfrage im Wege der Landesamtsdirektoren) rechtsgültig und damit **bindend** für den Bund erzeugt werden.

Dies lässt sich insb auch auf die **verfestigte** und vom Bund akzeptierte **Praxis**¹⁶ stützen, einheitliche Länderstellungnahmen durch die bestehenden informellen Koordinationsinstrumente der Länder zu erzeugen. Dieser ständigen Praxis kommt gem Art 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, BGBl 1980/40, bei der Auslegung von Art 6 Abs 1 VE-MLG **rechtliche Relevanz** zu¹⁷.

cc) Rechtliche Effektivität

Die Länder können die im B-VG und in der VE-MLG getroffene Regelung, wonach der Bund an einheitliche Länderstellungnahmen inhaltlich gebunden ist und von ihnen nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen darf, auf zwei Arten rechtlich durchsetzen.

Erstens erkennt der Verfassungsgerichtshof gem Art 142 Abs 1 B-VG über **Anklagen**, mit denen die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit der obersten Bundes- und Landesorgane für die durch ihre Amtstätigkeit erfolgten schuldhaften Rechtsverletzungen geltend gemacht wird. Diese Anklage kann gem Art 142 Abs 2 lit c B-VG gegen einen österreichischen Vertreter im Rat wegen Gesetzesverletzung in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache wäre, durch **gleichlautende Beschlüsse aller Landtage** erhoben werden.

Diese Bestimmung ermöglicht es den Ländern somit, ein nicht Art 23d Abs 2 Satz 2 B-VG entsprechendes Abweichen eines Bundesorgans von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder beim Verfassungsgerichtshof anzuklagen, wenn auch die praktische **Hürde** der gleichlautenden Beschlüsse aller Landtage **beträchtlich** sein dürfte¹⁸.

Zweitens stellt der Verfassungsgerichtshof gem Art 138a Abs 1 B-VG auf Antrag einer beteiligten Regierung fest, ob eine **Vereinbarung** nach

16 S dazu unten II.A.2.b)bb).

17 Rosner, Rechtsfragen 47 ff.

18 Öhlinger, Mitwirkung 1996, 68.

Art 15a Abs 1 B-VG vorliegt und ob von einem Land oder dem Bund die aus einer solchen Vereinbarung folgenden **Verpflichtungen**, soweit es sich nicht um vermögensrechtliche Ansprüche handelt, erfüllt worden sind¹⁹.

Diese Bestimmung gestattet es somit **jeder einzelnen Landesregierung**, vom Verfassungsgerichtshof überprüfen zu lassen, ob der Bund trotz Abweichens von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder iSd Art 6 VE-MLG seine Verpflichtungen aus dieser Vereinbarung erfüllt hat. Gemessen an den an die Antragstellung geknüpften Voraussetzungen ist diese Bestimmung wohl **wesentlich praktikabler**.

B. Ländervertreter in europäischen Gremien

Im Gegensatz zum **Stellungnahmeverfahren** erlaubt die Entsendung von Ländervertretern in europäische Gremien eine **direkte Beteiligung** der Länder an der Willensbildung auf europäischer Ebene.

1. Entscheidende Ebene

Soweit ein Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union auch Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, kann die Bundesregierung einem von den Ländern namhaft gemachten Vertreter die Mitwirkung an der Willensbildung im Rat übertragen (Art 23d Abs 3 B-VG). Dieser Ländervertreter muss der „Ministerebene“ (Art 203 Abs 1 EGV) angehören, dh Mitglied einer Landesregierung sein²⁰. Aus Art 23d Abs 3 Satz 2 B-VG („Die Wahrnehmung dieser Befugnis erfolgt unter Beteiligung des zuständigen Mitgliedes der Bundesregierung und in Abstimmung mit diesem.“) ergibt sich eine Koordinierungspflicht des Ländervertreters mit dem Bund.

2. Vorbereitende Ebene

Eine Rechtsgrundlage für die „Einbindung von Ländervertretern in Verhandlungsdelegationen“, also insb auf **Ratsarbeitsgruppenebene** und in den **Kommissionsausschüssen**, bietet Art 8 VE-MLG: „Wenn die Länder darum ersuchen und dies integrationsrechtlich und tatsächlich

¹⁹ Schäffer, Beteiligung 1996, 34 f.

²⁰ Egger, Art 203 EGV Rz 14; Mayer, Bundes-Verfassungsrecht 167; Öhlinger, Art 23d B-VG Rz 21; Sieberer, Mitwirkung 215 f.

möglich ist, dann werden der österreichischen Delegation Vertreter der Länder auf deren Kosten beigezogen. [...] Die Vertreter der Länder [...] werden von den Landeshauptmännern im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer namhaft gemacht.“²¹

Als derartige Vertreter kommen insb **Gemeinsame Ländervertreter** in Frage. Diese werden von allen neun Ländern bestellt, um die gemeinsamen Länderinteressen in einem nationalen oder internationalen Gremium zu vertreten. Sie haben dabei den vorher zwischen allen Ländern akkordierten Standpunkt zu vertreten²². Auch sie trifft gemäß Art 8 Abs 3 Satz 2 VE-MLG („Für Wortmeldungen solcher Vertreter im Rahmen der jeweiligen Delegation ist das Einvernehmen mit dem Delegationsleiter erforderlich.“) eine Koordinierungspflicht mit dem Bund.

C. Klageführungspflicht des Bundes

Ein **weiteres indirektes Beteiligungsinstrument** schafft schließlich der als verfassungsändernd genehmigte Art 10 Abs 1 VE-MLG: „Wenn [...] ein rechtswidriges Handeln oder Unterlassen von Organen der Europäischen Gemeinschaften eine Angelegenheit betrifft, in welcher die Gesetzgebung Landessache ist, dann ergreift der Bund auf Ansuchen eines Landes die nach dem Gemeinschaftsrecht hiefür in Betracht kommenden Rechtsbehelfe vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, sofern kein anderes Land diesem Ansuchen widerspricht und nicht zwingende außen- und integrationspolitische Gründe dagegen sprechen.“²³

21 Die im Jahre 1951 gegründete Verbindungsstelle der Bundesländer ist der zentrale Hilfsapparat der Länderkoordination. Bei ihr sind die Hintergrundarbeit für die gleichmäßige und gleichzeitige Information aller Länder sowie die Sekretariats-tätigkeiten für die Länderkonferenzen konzentriert. Vgl *Rosner*, Koordinationsinstrumente 164 ff.

22 Die Erzeugung koordinierter Standpunkte der Länder stellt nur den ersten Schritt zur Durchsetzung dieser Standpunkte dar. Oft reicht es nicht aus, diese bloß schriftlich den Kommunikationspartnern der Länder zu übermitteln; vielmehr müssen diese Länderinteressen auch in Beratungen oder Verhandlungen vertreten werden. Zwar kann grundsätzlich jedes Land einen eigenen Vertreter entsenden; dort, wo dies jedoch unwirtschaftlich oder – wie etwa auf europäischer Ebene – faktisch unmöglich ist, bedarf es natürlicher Personen, die für alle Länder auftreten können. Es bestehen von der Landeshauptleutekonferenz erlassene „Richtlinien für Gemeinsame Ländervertreter“. Vgl *Rosner*, Koordinationsinstrumente 137 ff, A13 f.

23 Vgl dazu *Niedermühlbichler*, Rechtsschutzsystem 557.

II. Staatspraxis

A. Stellungnahmeverfahren

1. Informationen des Bundes

Beschwerden der Länder darüber, der Bund komme seiner Informationspflicht nicht nach, sind selten. Häufiger wird beklagt, dass Informationen spät mit dann entsprechend **knappen Stellungnahmefristen** übermittelt werden²⁴. Der Bund verweist in diesen Fällen häufig darauf, die Fristen würden von der europäischen Ebene vorgegeben.

Die **sachliche Einschränkung** der Informationspflicht des Bundes auf Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, dürfte in der Praxis einen **Vorteil für die Länder** darstellen, da dadurch die Informationsmenge verringert und eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den die Länder wirklich betreffenden Vorhaben erleichtert wird.

2. Stellungnahmen der Länder

a) Allgemeine Länderstellungnahmen

Allgemeine Stellungnahmen der Länder im Sinne von Art 5 VE-MLG sind **überaus häufig**, ohne dass Aufzeichnungen über ihre genaue Anzahl verfügbar wären.

b) Einheitliche Länderstellungnahmen

aa) Häufigkeit

Bislang (Stand 1. Juli 2007) haben die Länder **69 einheitliche Länderstellungnahmen** abgegeben²⁵. **Absolut** genommen weist diese Zahl zunächst darauf hin, dass das Recht zur Abgabe einheitlicher Länder-

²⁴ Vgl. als anschauliches Beispiel *Föderalismusbericht für 2001*, 74, wo von einer Stellungnahmefrist von 39 Stunden berichtet wird.

²⁵ Siehe *Rosner*, Rechtsfragen 98ff sowie die Analyse nach Vorhabentypus und Materie bei *Bußjäger*, Bilanz 8 f.

Stellungnahmen in der Praxis durchaus eine Rolle spielt, davon jedoch nicht exzessiv Gebrauch gemacht wird.

Relativ gesehen werden kann diese Stellungnahmehäufigkeit zu den vergleichbaren Produkten des Nationalrates²⁶ und des Bundesrates²⁷. Der Bundesrat hat allerdings bis heute, elf Jahre nach dem Inkrafttreten von Art 23e B-VG, keine bindende Stellungnahme abgegeben²⁸. Es dürfte auch **kaum einen Anwendungsfall** für eine **bindende Stellungnahme des Bundesrates** geben²⁹. Selbst wenn nämlich in seltenen Fällen die Umsetzung eines Rechtsaktes der Europäischen Union zwingend eine innerstaatliche Kompetenzverschiebung erforderte, müsste diese a priori nicht notwendigerweise zu Lasten der Länder ausfallen. Nach anderer Ansicht stellt jedoch das „**Absaugen**“ von **Landeskompetenzen** durch Regelungen auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts einen **genuinen Anwendungsfall** für bindende Stellungnahmen des Bundesrates dar³⁰. In der Praxis sind solche jedenfalls bislang nicht vorgekommen.

26 „Liegt dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung eine Stellungnahme des Nationalrates zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, das durch Bundesgesetz umzusetzen ist oder das auf die Erlassung eines unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes gerichtet ist, der Angelegenheiten betrifft, die bundesgesetzlich zu regeln wären, so ist es bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden.“ (Art 23e Abs 2 Satz 1 B-VG); Mayer, Bundes-Verfassungsrecht 169; Öhlinger, Art 23e B-VG Rz 7.

27 „Liegt dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung eine Stellungnahme des Bundesrates zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, das zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen ist, das nach Art 44 Abs 2 der Zustimmung des Bundesrates bedürfte, so ist es bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden.“ (Art 23e Abs 6 Satz 1 B-VG); Mayer, Bundes-Verfassungsrecht 170; Öhlinger, Art 23e B-VG Rz 8.

28 Labuda, Mitwirkung, 154 erwähnt eine einzige Stellungnahme des Bundesrates. In dieser Stellungnahme aus dem Jahr 1996 wurde der Innenminister ersucht, „in seinen Bemühungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Rahmen der EU auch auf die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für ein EU-weites Zeugenschutzprogramm hinzuwirken“. (http://www.parlament.gv.at/portal/page?_pageid=1011,833443&_dad=portal&_schema=PORTAL&P_INF2=4 [17.7.2007]). Es handelte sich also nicht um eine bindende Stellungnahme gem Art 23e Abs 6 B-VG.

29 Griller, Verfassungsfragen 103 FN 110; Öhlinger, Mitwirkung 1996, 65 f; Öhlinger, Mitwirkung 1997, 10f; Öhlinger, Art 23e B-VG Rz 8; Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht 41 f.

30 Schäffer, Beteiligung 1996, 47; zustimmend Bußjäger, Zustimmungsrechte 5 FN 20; Schäffer, Beteiligung 2002, 51.

Der Nationalrat hat bisher (Stand 1. Juli 2007) insgesamt 40 Stellungnahmen abgegeben³¹. Das zeigt zunächst, dass die Stellungnahmehäufigkeit des Nationalrates in **derselben Größenordnung** liegt wie die der Länder. **Große Unterschiede** zeigt allerdings die **Verteilung** innerhalb des Beobachtungszeitraumes: während die Länder von ihrem Recht mit großer Regelmäßigkeit Gebrauch machen³², hat die diesbezügliche Energie des Nationalrates rasch nach dem Beitritt zu erlahmen begonnen³³. Grund dafür könnte die in der Bundesverfassung (Art 74 Abs 1 B-VG) vorgezeichnete politische Parallelität von Nationalratsmehrheit und Bundesregierung sein³⁴.

bb) Erzeugung

Die IKL tritt **nur äußerst selten** zusammen; seit Bestehen dieser Einrichtung fanden bloß zwei Sitzungen statt. Im Jahre 1993 beschloss die IKL eine Deklaration „Österreich und die Europäische Gemeinschaft“ sowie im Jahre 1997 eine „Länderposition zur Agenda 2000“. Bei beiden Beschlüssen standen Gesetzgebungskompetenzen der Länder nicht im Vordergrund und sie wurden daher nicht als einheitliche Länderstellungnahmen bezeichnet.

Schon bald wurde daher zur IKL in der Lehre vertreten, „dass sich diese Einrichtung nicht durchgesetzt hat“³⁵. Dies könnte an der „Größe und Schwerfälligkeit“³⁶ liegen, mit der sie durch ihre Organisationsregelungen belastet sei. Sie sei daher ein „höchst unpraktikables“³⁷ und „gerade in aktuellen Fällen [...] kaum [...] taugliches“³⁸ Instrument.

31 Nicht alle dieser Stellungnahmen dürften allerdings bindende iSd Art 23e Abs 2 B-VG gewesen sein; vgl die ausführliche Diskussion bei *Lenzhofer*, Türkei 99 ff, die im hier gegebenen Zusammenhang nicht aufgenommen werden kann.

32 In den Jahren 1995 bis 2004, in denen die Länder insgesamt 54 einheitliche Länderstellungnahmen abgegeben haben, wurden jedes Jahr (mit Ausnahme von 1997, als bloß eine Stellungnahme erfolgte) zwischen vier und acht Stellungnahmen abgegeben.

33 Der Nationalrat gab im Zeitraum 1995 bis 2004 in der 19., 20., 21. und 22. GP jeweils 18, 13, 7 und 2 Stellungnahmen ab (Daten bei *Bußjäger*, Bilanz 11); seither (1.1.2005 bis 30.6.2007) überhaupt keine. Die bislang letzte Stellungnahme des Nationalrates stammt vom 30. September 2003 (http://www.parlament.gv.at/portal/page?_pageid=1011,833443&_dad=portal&_schema=PORTAL&P_INF2=2 [17.7.2007]).

34 Vgl *Bußjäger*, Bilanz 9 f.

35 *Unterlechner*, Mitwirkung 49 f.

36 *Schäffer*, Beteiligung (1996) 35.

37 *Öhlinger*, Mitwirkung (1996) 61.

38 *Schreiner*, Länderbeteiligungsverfahren 210.

Die **Praxis** teilt offenbar diese Sichtweise und bedient sich bei der Erzeugung einheitlicher Länderstellungnahmen **nicht** der **IKL**. Diese Stellungnahmen werden vielmehr durch Beschlüsse der **Landeshauptleutekonferenz** oder der **Landesamtsdirektorenkonferenz**³⁹ oder durch **Länderumfrage** erzeugt⁴⁰. In letzterem Fall wird ein Entwurf für die Länderstellungnahme, der entweder von einem Land vorgelegt oder von einer Länderexpertenkonferenz⁴¹ erarbeitet worden ist, allen Ländern von der Verbindungsstelle der Bundesländer **zur Zustimmung vorgelegt**. Dabei ist es von den Ländern erwünschte Praxis, die Zustimmung der Länder festzustellen, wenn innerhalb angemessener Frist ein Einwand bei der Verbindungsstelle nicht einlangt⁴².

Adressaten derartiger Länderumfragen sind die **Landesamtsdirektoren**. Art 106 B-VG enthält eine Bestandsgarantie des Organs Landesamtsdirektor und betraut ihn mit der „Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung“⁴³. Dabei ist er „Hilfsorgan des Landeshauptmannes“. Das B-VG Ämter der Landesregierungen⁴⁴ weist

39 Vgl zu diesen Einrichtungen ausführlich *Rosner*, Koordinationsinstrumente 15 ff, 104 ff; s auch *Weber*, Macht. Für die Kompetenz der Landeshauptleutekonferenz, einheitliche Länderstellungnahmen abgeben zu können, ließe sich auch Art 105 Abs 1 Satz 1 B-VG („Der Landeshauptmann vertritt das Land“) ins Treffen führen, dessen normativer Gehalt allerdings strittig ist. Vgl die Darstellung des Meinungsstandes bei *Rosner*, Koordinationsinstrumente 16; ausführlich *Bußjäger*, Art 105 B-VG Rz 2 ff.

40 Diese Koordinationsinstrumente zeichnen sich durch eine äußerst geringe rechtliche Verfestigung aus: es bestehen etwa für die Landeshauptleutekonferenz keine Rechtsvorschriften über Einberufung, Sitzungsort, Tagesordnung oder Sitzungsleitung. Festgelegt ist lediglich, dass die Verbindungsstelle der Bundesländer die Geschäftsstelle der Landeshauptmännerkonferenz ist und dass die Landeshauptleutekonferenz Beschlüsse nur einhellig fassen kann (§ 6 f Geschäftsordnung der Verbindungsstelle der Bundesländer, abgedruckt bei *Rosner*, Koordinationsinstrumente A1). Diese sparsame rechtliche Ausgestaltung bringt eine hohe Aktionsflexibilität mit sich, die von den Beteiligten offenbar als vorteilhaft empfunden wird. Die geringe rechtliche Verfestigung der Landeshauptleutekonferenz hat übrigens weder Bundesverfassungsgesetzgeber noch einfachen Bundesgesetzgeber gehindert, dieser Einrichtung Aufgaben zuzuweisen (Nachweise bei *Rosner*, Koordinationsinstrumente 15 ff).

41 Länderexpertenkonferenzen dienen dem Informationsaustausch unter den Ländern, der Vorbereitung gemeinsamer Länderstellungnahmen sowie dem sonstigen Koordinieren von Ländermaßnahmen. Sie bestehen aus beamteten Vertretern aller Länder und erarbeiten Empfehlungen für die Länderkonferenzen auf politischer Ebene oder die Landesamtsdirektoren. Vgl *Rosner*, Koordinationsinstrumente 128 ff.

42 Dieser „Grundsatz der Zustimmungsannahme nach einwandslosem Fristablauf“ (*Rosner*, Koordinationsinstrumente 132) ist ausdrücklich in Punkt 7. dritter Absatz der von der Landeshauptleutekonferenz erlassenen „Richtlinien für Länderexpertenkonferenzen“ (*Rosner*, Koordinationsinstrumente A11 f) enthalten.

43 Ausführlich *Pernthaler*, Landesamtsdirektor.

44 Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925 betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, BGBl 1925/289.

einerseits dem Landeshauptmann die Funktion des Vorstandes des Amtes der Landesregierung⁴⁵ und andererseits dem Landesamtsdirektor die Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung „unter der unmittelbaren Aufsicht des Landeshauptmannes“⁴⁶ zu. Der Landesamtsdirektor ist gem § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920 von der Landesregierung mit Zustimmung der Bundesregierung⁴⁷ zu bestellen.

Damit ist **für alle Ämter der Landesregierungen bundesverfassungsgesetzlich eine beamtete Spitze** eingesetzt. Der Landesamtsdirektor stellt dadurch das geeignete Instrument zur **landesinternen Koordination** auf beamteter Ebene dar⁴⁸. Er ist nämlich einerseits – soweit es die Leitung des inneren Dienstes betrifft – dem gesamten Beamtenapparat des Amtes der Landesregierung übergeordnet, andererseits aber diesbezüglich dem Landeshauptmann untergeordnet. Dadurch ist sichergestellt, dass ein **Ausgleich allenfalls divergierender Interessen** innerhalb des Amtes der Landesregierung hergestellt werden kann und auch die **politischen Vorgaben** entsprechend Berücksichtigung finden.

Sowohl die Landeshauptleutekonferenz als auch die Landesamtsdirektorenkonferenz können Beschlüsse nicht nur in Sitzungen, sondern auch außerhalb solcher im Umlaufweg fassen („**Umlaufbeschlüsse**“). Auch dabei ist es von den Ländern erwünschte Praxis, das Zustandekommen eines Umlaufbeschlusses festzustellen, wenn innerhalb angemessener Frist kein Einwand gegen die Beschlussempfehlung erhoben wird. Dies ist die analoge Vorgangsweise zur Feststellung der **Stimmeneinhelligkeit** bei den Sitzungen der Länderkonferenzen, die durch Feststellung des **Nichtvorliegens eines Widerspruches** zur zuletzt vom Vorsitz vorgeschlagenen Beschlussempfehlung erfolgt⁴⁹. Daher bestehen zwischen einem Umlaufbeschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz und dem Verfahren durch Länderumfrage im Effekt kaum Unterschiede.

45 § 1 Abs 1 BVG Ämter der LReg.

46 § 1 Abs 3 BVG Ämter der LReg; zum Verhältnis Landeshauptmann – Landesamtsdirektor *Pesendorfer*, Landeshauptmann 173.

47 Wegen seiner in Art 106 B-VG normierten Kompetenzen „auch in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung“.

48 Vgl auch *Holzinger*, Verfassungswirklichkeit 244.

49 *Rosner*, Koordinationsinstrumente 28.

Bisher wurden **sämtliche einheitliche Länderstellungnahmen** auf die dargestellte Weise erzeugt, also **nicht von der IKL**. Der **Bund anerkennt** diese Stellungnahmen als **bindend**⁵⁰.

cc) Abweichen des Bundes

Der Bund hat in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung und damit regelmäßig auch die Vollziehung Landessache ist, geringeres Interesse an einer inhaltlichen Bestimmung der österreichischen Position im Rat als in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung oder die Vollziehung Bundessache sind. In jenen (Landes-)Angelegenheiten verfügt der Bund auch in den meisten Fällen mangels Zuständigkeiten gar nicht über das erforderliche fachliche Wissen zur inhaltlichen Auseinandersetzung mit den Vorhaben, etwa hinsichtlich der Folgenabschätzung. Der Bund fordert daher in jenen Angelegenheiten die Länder oft geradezu auf, inhaltliche Vorgaben für die Beratungen auf Ratsebene zur Verfügung zu stellen; dementsprechend groß ist die Bereitschaft des Bundes, diesen Vorgaben dann auch tatsächlich zu folgen.

Größeres Konfliktpotenzial dürfte bestehen, falls es sich um ein Vorhaben handelt, das aus österreichischer Sicht eine so genannte Querschnittsmaterie⁵¹ betrifft.

Tatsächlich sind **Abweichensfälle selten**; soweit ersichtlich, sind bisher **drei** vorgekommen (Haltung von Wildtieren in Zoos, Verbrennung von Abfällen, Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen)⁵²; die beiden letzteren betrafen Querschnittsmaterien. Die **Länder** haben dabei von ihrer Möglichkeit, die Zulässigkeit des Abweichens vom Verfassungsgerichtshof überprüfen zu lassen⁵³, **nicht Gebrauch gemacht**.

50 Rosner, Rechtsfragen 47ff mwN. Schreiner, Länderbeteiligungsverfahren 211, erwähnt ein Schreiben des damaligen Bundesministers für Föderalismus und Verwaltungsreform Jürgen WEISS vom 2.5.1996, in dem dieser die Ansicht vertritt, die Länder seien bei der Erzeugung einheitlicher Länderstellungnahmen nicht auf den Weg über die IKL angewiesen. Maßstab für die Bindungswirkung solle vielmehr ausschließlich der Gesichtspunkt der Einheitlichkeit der Länderstellungnahme sein. Vgl auch Schreiner, Landesparlamente 393.

51 Das sind Aufgabenbereiche, die als zusammengehörig verstanden werden, aber auf verschiedene Zuständigkeiten des Bundes und der Länder verteilt sind (Adamovich/Funk/Holzinger, Staatsrecht I Rz 19.078; vgl auch Öhlinger, Verfassungsrecht Rz 273).

52 Rosner, Rechtsfragen 62 ff.

53 S dazu oben I.B.2.b)cc).

B. Ländervertreter in europäischen Gremien

1. *Entscheidende Ebene*

Die Übertragung der Willensbildung im Rat an einem von den Ländern namhaft gemachten Vertreter im Sinne der Übertragung tatsächlicher Entscheidungskompetenzen ist in der Praxis bislang **nicht vorgekommen**. In einigen Fällen nahmen Ländervertreter immerhin an Rats-tagungen teil⁵⁴.

2. *Vorbereitende Ebene*

Völlig konträr dazu ist die Situation auf vorbereitender Ebene, wo die Mitwirkung von Gemeinsamen Ländervertretern in den österreichischen Delegationen der Ratsarbeitsgruppen und Kommissionsausschüsse zur **Routine** geworden ist. Dieser Umstand lässt vermuten, dass sich der Bund durch diese Mitarbeit nicht nur nicht beschränkt fühlt, sondern im Gegenteil davon profitiert⁵⁵.

C. Klageführung des Bundes

Erst einmal hat ein Land den Bund um Klageführung gem Art 10 Abs 1 VE-MLG ersucht; der Bund ist diesem Ersuchen nach der Feststellung, dass dem kein anderes Land widerspricht, nachgekommen⁵⁶.

54 Vgl. *Bußjäger*, Bilanz 12 f und die Fragebeantwortung 1738/AB-BR/2002 des BK zur Anfrage 1885/J-BR/2001, nach der eine formelle Übertragung der Mitwirkung an der Willensbildung im Rat sich bislang in der Praxis als nicht erforderlich erwiesen habe, da die Mitwirkung der Länder im Rahmen der EU-Rechtsetzung durch verschiedene andere Mechanismen und Instrumente gewährleistet sei.

55 Vgl. *Bußjäger*, Bilanz 13.

56 EuG 5.10.2005, T-366/03 und T-235/04 Land Oberösterreich ua/Kommission (Gentechnik-Verbotsgesetz); s. Föderalismusbericht für 2003, 135 f. Das EuG hat im Verfahren dann übrigens auch die selbständige Klagslegitimation des Landes Oberösterreich bejaht; vgl. *Rosner*, Richtlinienumsetzung 91 FN 27.

III. Sonstige Koordinationseinrichtungen

A. Europäische Ebene

1. *Formelle Einrichtungen*

a) *Ausschuss der Regionen*

Sämtliche Länder sind – nunmehr wieder ausnahmslos durch die jeweiligen Landeshauptleute als Mitglieder – im **Ausschuss der Regionen** vertreten. Es handelt sich dabei um eine **direkte Beteiligung** der Länder am europäischen Rechtsetzungsprozess; allerdings mit **rein beratender Funktion**⁵⁷.

b) *Verbindungsstelle Brüssel*

Bereits im Jahre 1990 wurde eine Außenstelle der Verbindungsstelle der Bundesländer in Brüssel für die Informationsbeschaffung in Angelegenheiten der europäischen Integration eingerichtet⁵⁸. Der Mitarbeiter dieser Außenstelle ist zugleich auch als Sachbearbeiter der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union und insoweit unter der Weisung des Missionschefs tätig. Diese Doppelverwendung ist in der Praxis für die Länder vorteilhaft⁵⁹.

2. *Informelle Einrichtungen*

a) *Verbindungsbüros in Brüssel*

Die Länder haben mit Ausnahme von Vorarlberg seit dem Beitritt zur Europäischen Union Verbindungsbüros in Brüssel eingerichtet⁶⁰. Diese sind Einrichtungen des jeweiligen Landes. Sie vertreten dessen

57 Vgl ausführlich *Rosner*, Art 263-265 EGV.

58 Rechtsgrundlage ist nunmehr Art 9 VE-MLG, der unter der Überschrift „Ländervertreter bei der österreichischen Mission“ bestimmt: „Die Länder sind berechtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten auf ihre Kosten Vertreter und sonstiges Personal an die österreichische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften zu entsenden.“

59 *Hradil*, Erfahrungsbericht 127.

60 Vgl zB <http://www.noel.gv.at/service/lad/lad1/er/verbindungsbuero.htm> (17.7.2007).

Interessen und nicht notwendigerweise die gemeinsamen Interessen aller Länder.

B. Österreichische Ebene

Da das Gemeinschaftsrecht keine Rücksicht auf innerstaatliche Kompetenzverteilungen nimmt, sind von Vorhaben auf europäischer Ebene häufig sowohl die Bundes- als auch die Landesgesetzgebung betroffen. Schon aus diesem Umstand ergibt sich die Notwendigkeit einer ständigen und intensiven Kooperation zwischen Bund und Ländern.

1. Formelle Einrichtungen

a) Rat für Fragen der österreichischen Integrations- und Außenpolitik

Durch das Bundesgesetz BGBl 368/1989 idF BGBl I 125/2001 wurde der Rat für Fragen der österreichischen Integrations- und Außenpolitik beim Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten eingerichtet. Der Rat dient

- der Beratung der Bundesregierung in Fragen der österreichischen Integrations- und Außenpolitik,
- der Erörterung und Koordination integrationspolitischer Entscheidungen und
- der gegenseitigen Information auf diesem Gebiet.

In diesem Gremium sind Bundesregierung, Bundesparlamentsklubs, Länder, Gemeinden und Sozialpartner vertreten. Die Länderinteressen in diesem Gremium werden durch „zwei Vertreter der Landeshauptmännerkonferenz und zwei Vertreter der Landtage (Landtagspräsidenten)“ wahrgenommen⁶¹.

Der Rat tagte in den letzten Jahren zweimal jährlich.

b) Arbeitsgruppe für Integrationsfragen

Auf beamteter Ebene wurde als Pendant zu diesem Gremium durch VO des BK BGBl 574/1989 eine **Arbeitsgruppe für Integrationsfragen**

⁶¹ Zurzeit (2007) sind dies LH VAN STAA, Tirol, Frau LH-Stv BRAUNER, Wien, LTPräs PRIOR, Burgenland, und Frau LTPräs ORTHNER, Oberösterreich.

eingerrichtet, die allerdings seit zumindest zehn Jahren nicht mehr getagt hat⁶².

2. *Informelle Einrichtungen*

a) *Koordinationssitzungen auf Beamtenebene*

Neben diesen beiden formell eingerichteten Gremien ist die erforderliche Koordination in der Praxis – der Tradition des **kooperativen Bundesstaates** in Österreich entsprechend – durchgehend von **Informalität** gekennzeichnet.

So lädt der Bund ohne ausdrückliche Bezugnahme auf die Arbeitsgruppe für Integrationsfragen regelmäßig zu **Koordinationssitzungen auf Beamtenebene**, an denen Bund, Länder, Gemeinden und Interessenvertretungen teilnehmen können. Solche Sitzungen finden etwa zur Vorbereitung der wöchentlichen Tagungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter oder zur Vorbereitung der Ratstagungen statt. Die Länder nehmen an diesen Vorbereitungssitzungen bei inhaltlicher Betroffenheit teil, und zwar entweder durch gemeinsame Ländervertreter oder durch die Verbindungsstelle der Bundesländer.

Ein weiteres konkretes Beispiel: zur Unterstützung der rechtzeitigen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in Österreich lädt das Bundeskanzleramt die Umsetzungsbeauftragten der Bundesressorts und der Länder in regelmäßigen Abständen zur Beratung aktueller Probleme. Diese „**Umsetzungskommission**“ tagt seit ihrer ersten Sitzung am 19. September 2003 etwa zwei- bis dreimal jährlich.

Derartige Koordinationseinrichtungen des kooperativen Bundesstaates haben oft keine Rechtsgrundlage, sondern entstehen aufgrund des gleich gelagerten Bedürfnisses der Beteiligten nach gegenseitiger Information und Kooperation. Trotz Fehlens rechtlicher Grundlagen bilden sich Strukturen und Usancen, die de facto wie Rechtsvorschriften beachtet werden: es findet eine **informelle Institutionalisierung** statt⁶³.

62 Der Autor dankt für diese Information Herrn Dr Karl-Heinz TANNER, BKA.

63 Rosner, Richtlinienumsetzung 83.

IV. Ausblick

Der von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 29. Oktober 2004 unterzeichnete **Europäische Verfassungsvertrag**⁶⁴ (EUVV) sieht **grundlegende Neuerungen** im Bereich der **Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung** vor. Neben einer **Neuformulierung** des **Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips** in Art I-11 normiert der EUVV im „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“⁶⁵ und im „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“⁶⁶ eine Einbindung der **nationalen Parlamente** der Mitgliedstaaten in einen so genannten **Frühwarnmechanismus**. Obwohl unter nationalen Parlamenten im Sinne dieser Bestimmung für Österreich nur der Nationalrat und der Bundesrat zu verstehen sind, haben diese die **Landtage** einzubinden⁶⁷. Die Fristen für diese Mitwirkung der Parlamente sind allerdings reichlich kurz bemessen, was **gut funktionierende Koordinationsmechanismen** unverzichtbar macht.

Nun wird der EUVV zwar nicht wie vorgesehen in Kraft treten und eine Regierungskonferenz 2007 wird über die Revision des Primärrechts entscheiden. Da aber die Kommission schon jetzt Teile des im EUVV vorgesehenen Subsidiaritätsprüfungsprozesses freiwillig anwendet⁶⁸, kommen in diesem Bereich jedenfalls neue Koordinationsherausforderungen auf die Länder zu⁶⁹.

64 ABI 2004 C 310, 1.

65 ABI 2004 C 310, 204.

66 ABI 2004 C 310, 207.

67 „Die nationalen Parlamente oder die Kammern eines dieser Parlamente können binnen sechs Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Europäischen Gesetzgebungsakts in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Dabei obliegt es dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren.“ (Art 6 Abs 1 Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit); vgl ausführlich *Bußjäger*, Auswirkungen 42 ff.

68 „Die Kommission beabsichtigt, alle neuen Vorschläge und Konsultationspapiere direkt den nationalen Parlamenten zu übermitteln und sie zu einer Reaktion aufzufordern.“ (KOM[2006]211 endg 10).

69 Dazu ausführlich *Rosner*, Subsidiaritätsprüfung.

V. Zusammenfassung

1. Den Ländern stehen **zwei formelle Instrumente** zur Verfolgung ihrer Interessen im Gemeinschaftsrechtsetzungsprozess zur Verfügung: das **Länderbeteiligungsverfahren** als **indirektes** (Stellungnahme an den Bund mit der Möglichkeit, das Verhalten des Bundes durch eine einheitliche Stellungnahme bindend zu beeinflussen; Verpflichtung des Bundes zur Klagsführung auf Verlangen eines Landes) oder **direktes** Mittel (Teilnahme von Ländervertretern an Ratssitzungen auf entscheidender oder vorbereitender Ebene) sowie ihre Mitwirkung im **Ausschuss der Regionen** als **direktes** Mittel (allerdings mit rein beratender Funktion).
2. Die Länder sind derzeit der **einzige Akteur**, der das in Art 23d und 23e B-VG normierte **innerstaatliche Beteiligungsverfahren** in der **Praxis** nützt, da beide Bundesparlamente ihre Mitwirkungsrechte nicht ausüben – der Bundesrat hat dies auch nie getan, während der Nationalrat seine anfänglichen Bemühungen mittlerweile zur Gänze eingestellt hat.
3. **Regelmäßig** und **häufig** machen die Länder von **zwei Instrumenten** Gebrauch: dem **Stellungnahmeverfahren**, insb hinsichtlich der Abgabe einheitlicher Länderstellungnahmen, und der **Mitwirkung von Ländervertretern** auf **Ratsarbeitsgruppen- oder Kommissionsausschussebene**. Diese beiden Instrumente bilden gemeinsam mit der hochrangigen Mitwirkung der Länder im Ausschuss der Regionen das **Herzstück der europapolitischen Aktivitäten der österreichischen Länder**.
4. Die **anderen Mitwirkungsinstrumente** (Teilnahme von Ländervertretern an Ratssitzungen auf entscheidender Ebene; Verpflichtung des Bundes zur Klagsführung auf Verlangen eines Landes) werden dagegen **gar nicht** bis **kaum genutzt**.
5. Die **einheitlichen Länderstellungnahmen** verfügen neben ihrer **hohen rechtlichen Relevanz** in der Praxis auch über eine **hohe tatsächliche Effektivität**, was ihre Einhaltung durch den Bund betrifft. Freilich hängt die Durchsetzbarkeit gesamtösterreichischer Standpunkte auf europäischer Ebene stark davon ab, ob die Unterstützung anderer Partner dafür gewonnen werden kann.
6. Die **rechtlichen Grundlagen** für das Länderbeteiligungsverfahren sind nach den Erfahrungen der Praxis als **ausreichend** zu bezeichnen.

7. Die **Staatspraxis** des Länderbeteiligungsverfahrens ist vom Geist des **kooperativen Bundesstaates** geprägt. So haben bislang weder die Länder das Abweichen des Bundes von einer einheitlichen Länderstellungnahme vor dem Verfassungsgerichtshof releviert noch hat der Bund die Kompetenz der informellen Koordinationsinstrumente der Länder zur Abgabe einheitlicher Länderstellungnahmen angezweifelt.
8. Diesem Modell des kooperativen Bundesstaates entsprechen auch die **zahlreichen Koordinierungsgremien** mit oder ohne gesetzliche Grundlage, in denen Bund und Länder ihre Interessen abstimmen können.
9. Neue Herausforderungen für die Länder bieten die verstärkten Möglichkeiten der antizipierten **Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung**, die der **EU-Verfassungsvertrag** enthält („Frühwarnmechanismus“) und die zum Teil unabhängig von seinem Inkrafttreten angewendet werden sollen.

Literaturverzeichnis

- Adamovich Ludwig K/Funk Bernd-Christian/Holzinger Gerhart*, Österreichisches Staatsrecht I – Grundlagen (1997) [*Adamovich/Funk/Holzinger*, Staatsrecht I]
- Brand Peter*, Fragen der Mitwirkung an nationalen Entscheidungsprozessen, in: Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (Hg), Europäisierung der öffentlichen Verwaltung (2003) 60 [*Brand*, Mitwirkung]
- Burtscher Wolfgang*, EG-Beitritt und Föderalismus (1990) [*Burtscher*, EG-Beitritt]
- Bußjäger Peter*, Die Auswirkungen des Verfassungsvertrages auf die Länder – Protokoll zur Subsidiarität und Länderkompetenzen, in: *Floimair* (Hg), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (2005) 39 [*Bußjäger*, Auswirkungen]
- Bußjäger Peter*, Die österreichischen Länder und die EU – eine Bilanz, in: *Bußjäger/Rosner*, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder (2005) 1 [*Bußjäger*, Bilanz]
- Bußjäger Peter*, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates (2001) [*Bußjäger*, Zustimmungsrechte]
- Bußjäger Peter*, Föderalismus durch Macht im Schatten? – Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2003 (2003) 79 [*Bußjäger*, Föderalismus]
- Bußjäger Peter*, Kommentar zu Art 105 B-VG, in: Rill/Schäffer (Hg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (Loseblattausgabe, 2002) [*Bußjäger*, Art 105 B-VG]
- Bußjäger Peter*, Umsetzungszwang und Anpassungsdruck – Die Umsetzung von EG-Recht aus föderalistischer Sicht, in: *Bußjäger/Kleiser* (Hg), Legistik und Gemeinschaftsrecht (2001) 1 [*Bußjäger*, Umsetzungszwang]
- Edtstadler Karl*, Die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten – Österreich, in: *Bußjäger/Hrbek* (Hg), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich (2005) 85 [*Edtstadler*, Mitwirkung]

- Egger Alexander*, Kommentar zu Art 203 EGV, in: Mayer (Hg), Kommentar zu EU- und EG-Vertrag (Loseblattausgabe, 2003) [Egger, Art 203 EGV]
- Engel Christian*, „Kooperativer Mehrebenen-Föderalismus“ in Europa? Eine kritische Würdigung der Verfahren regionaler Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2001 (2001) 497 [Engel, Mehrebenen-Föderalismus]
- Grabenwarter Christoph*, Änderungen der österreichischen Bundesverfassung aus Anlaß des Beitritts zur Europäischen Union, ZaöRV 1995, 166 [Grabenwarter, Änderungen]
- Griller Stefan*, Verfassungsfragen der österreichischen EU-Mitgliedschaft, ZfRV 1995, 89 [Griller, Verfassungsfragen]
- Holzinger Gerhart*, Der Bundesstaat in der Verfassungswirklichkeit, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 235 [Holzinger, Verfassungswirklichkeit]
- Holzinger Gerhart*, Die Auswirkungen der österreichischen EU-Mitgliedschaft auf das österreichische Verfassungsrecht, JRP 1996, 160 [Holzinger, Auswirkungen]
- Hradil Stephan*, Erfahrungsbericht des Vertreters der Länder in der Österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften, in: Pernthaler (Hg), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen (1991), 125 [Hradil, Erfahrungsbericht]
- Institut für Föderalismus (Hg), 26. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich 2001 (2002) [Föderalismusbericht für 2001]
- Institut für Föderalismus (Hg), 28. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich 2003 (2004) [Föderalismusbericht für 2003]
- Khol Andreas*, Demokratieabbau durch Regierungsgesetzgebung?, FS 75 Jahre B-VG (1995) 271 [Khol, Demokratieabbau]
- Labuda Walter*, Die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Merten (Hg), Der Bundesrat in Deutschland und Österreich (2001) 151 [Labuda, Mitwirkung]
- Lenzhofer Stephan*, Hätten der Nationalrat, der Bundesrat oder die Länder die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei verhindern können?, ZÖR 61, 2006, 83 [Lenzhofer, Türkei]

- Mayer Heinz*, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht³ (2002) [Mayer, Bundes-Verfassungsrecht]
- Mayer Stefan*, Regionale Europapolitik (2002) [Mayer S., Europapolitik]
- Morass Michael*, Die Praxis in der Bund-Länderkoordination in der EU-Politik, in: Staudigl/Fischler (Hg), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß (1996) 85 [Morass, Praxis]
- Morass Michael*, Österreich im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union, in: Tálos/Falkner, EU-Mitglied Österreich (1996) 32 [Morass, Entscheidungsprozeß]
- Morass Michael*, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union (1994) [Morass, Interessen]
- Müller Johannes*, Allgemeine Umsetzungsprobleme des EU-Rechts auf Landesebene, in: Pernthaler (Hg), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder (1999), 27 [Müller, Umsetzungsprobleme]
- Nagel Klaus-Jürgen*, L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata, Le istituzioni del federalismo 1/2004, 43 [Nagel, Intervento]
- Neisser Heinrich*, Die Mitwirkungsbefugnisse des Nationalrates im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union, FS Koja (1998) 335 [Neisser, Mitwirkungsbefugnisse]
- Neisser Heinrich*, Verfassungsreform im Lichte des EU-Beitrittes, FS Rill (1995) 335 [Neisser, Verfassungsreform]
- Niedermühlbichler Hannes*, Die österreichischen Länder im Rechtsschutzsystem der Europäischen Gemeinschaften, JBl 1996, 549 [Niedermühlbichler, Rechtsschutzsystem]
- Öhlinger Theo*, Die Mitwirkung des Bundesparlamentes sowie der Länder in Österreich an der Entstehung von Europäischem Recht, ZG 1996, 57 [Öhlinger, Mitwirkung 1996]
- Öhlinger Theo*, Die Mitwirkung des Nationalrates, des Bundesrates und der Länder an der Entstehung von sekundärem Gemeinschaftsrecht, in: Griller/Rill (Hg), Verfassungsrechtliche Grundfragen der EU-Mitgliedschaft (1997) 1 [Öhlinger, Mitwirkung 1997]

- Öhlinger Theo, Kommentar zu Art 23d und 23e B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (Loseblattausgabe, 1999) [Öhlinger, Art 23d B-VG; Öhlinger, Art 23e B-VG]
- Öhlinger Theo, Verfassungsrecht⁵ (2003) [Öhlinger, Verfassungsrecht]
- Öhlinger Theo/Potacs Michael, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht³ (2006) [Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht]
- Pernthaler Peter, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration (1992) [Pernthaler, Länderbeteiligungsverfahren]
- Pernthaler Peter, Der Landesamtsdirektor als „Leiter des inneren Dienstes“ des Amtes der Landesregierung, JBl 1982, 337 [Pernthaler, Landesamtsdirektor]
- Pernthaler Peter, Die Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichischen Bundesländer, in: Hummer (Hg), Die Europäische Union und Österreich (1994) 179 [Pernthaler, Auswirkungen]
- Pernthaler Peter, Die Stellung der Länder in der Bundesverfassung, FS 75 Jahre Bundesverfassung (1995) 657 [Pernthaler, Stellung]
- Pernthaler Peter, Il ruolo delle Regioni nel processo decisionale comunitario: l'esperienza austriaca, in: Scarciglia (Hg), Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea (2003) 33 [Pernthaler, Esperienza]
- Pesendorfer Wolfgang, Der Landeshauptmann (1986) [Pesendorfer, Landeshauptmann]
- Pressien Werner, Föderalistische Strukturverschiebungen – zur stillen Aufwertung der Länder im Kontext des österreichischen EU-Beitritts (1996) [Pressien, Strukturverschiebungen]
- Ranacher Christian, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder (2002) [Ranacher, Funktion]
- Ranacher Christian, Die österreichischen Länder als Akteure im Prozess der europäischen Rechtsetzung – Erfahrungen und Perspektiven, in: Busek/Hummer (Hg), Die Konstitutionalisierung der Verbandsgewalt in der (neuen) Europäischen Union (2006) 217 [Ranacher, Akteure]

- Rill Heinz Peter*, Die Bundesländer und die europäische Integration (EWR und EWG), in: Schäffer/Stolzlechner (Hg), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem (1993) 51 [*Rill*, Integration]
- Rill Heinz Peter*, Was ist ein „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“?, FS Koja (1998) 391 [*Rill*, Vorhaben]
- Rosner Andreas*, Drei Rechtsfragen der Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, in: Bußjäger/Rosner, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder (2005) 41 [*Rosner*, Rechtsfragen]
- Rosner Andreas*, Kommentar zu Art 263-265 EGV, in: Mayer (Hg), Kommentar zu EU- und EG-Vertrag (Loseblattausgabe, 2003) [*Rosner*, Art 263-265 EGV]
- Rosner Andreas*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000) [*Rosner*, Koordinationsinstrumente]
- Rosner Andreas*, Mitgestaltungsinstrumente der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, in: Bußjäger/Kleiser (Hg), Legistik und Gemeinschaftsrecht (2001) 77 [*Rosner*, Mitgestaltungsinstrumente]
- Rosner Andreas*, Richtlinienumsetzung im Bundesstaat am Beispiel der strategischen Umweltprüfung, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hg), Bildungsprotokolle 12 – Klagenfurter Legistik-Gespräche 2005 (2006) 77 [*Rosner*, Richtlinienumsetzung]
- Rosner Andreas*, Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung als Herausforderung für die Selbstkoordination der österreichischen Länder, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hg), Bildungsprotokolle 13 – Klagenfurter Legistik-Gespräche 2006 (2007) 147 [*Rosner*, Subsidiaritätsprüfung]
- Schäffer Heinz*, Die Beteiligung der österreichischen Länder an der Willensbildung der EU, in: Bayerischer Landtag (Hg), Die Regionen in der EU im Hinblick auf die bevorstehende Osterweiterung (2002) 29 [*Schäffer*, Beteiligung 2002]
- Schäffer Heinz*, Die Länder-Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Integration, FS Schambeck (1994) 1003 [*Schäffer*, Mitwirkung]
- Schäffer Heinz*, Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtssetzung, ZÖR 50, 1996, 3 [*Schäffer*, Beteiligung 1996]

- Schambeck Herbert*, Europäische Integration und Föderalismus, ÖJZ 1996, 521 [*Schambeck*, Integration]
- Schreiner Helmut*, Das Länderbeteiligungsverfahren in Österreich, JRP 1996, 207 [*Schreiner*, Länderbeteiligungsverfahren]
- Schreiner Helmut*, Die europapolitische Rolle der Landesparlamente in Österreich, in: Schausberger (Hg), Engagement und Bürgersinn (2002) 387 (erstmalig erschienen in: *Straub/Hrbek* (Hg), Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU [1998] 19) [*Schreiner*, Landesparlamente]
- Schreiner Helmut*, Die Mitwirkung der Länder im Zuge der EG-Integration, ÖJBPÖ 1992, 183 [*Schreiner*, Mitwirkung]
- Sieberger Paul*, Rechtsfragen bei der Mitwirkung von Länderorganen auf EU-Ebene, JRP 2001, 209 [*Sieberger*, Mitwirkung]
- Thun-Hohenstein Christoph/Cede Franz/Hafner Gerhard*, Europarecht⁴ (2003) [*Thun-Hohenstein/Cede/Hafner*, Europarecht]
- Unterlechner Josef*, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß (1997) [*Unterlechner*, Mitwirkung]
- Vcelouch Peter*, Kommentar zu Art 249 EGV, in: Mayer (Hg), Kommentar zu EU- und EG-Vertrag (Loseblattausgabe, 2004) [*Vcelouch*, Art 249 EGV]
- Weber Karl*, Der Föderalismus, in: Tálos/Falkner, EU-Mitglied Österreich (1996) 50 [*Weber*, Föderalismus]
- Weber Karl*, Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen), ÖZP 1992, 405 [*Weber*, Macht]
- Weber Karl*, Österreichs kooperativer Föderalismus am Weg in die europäische Integration, FS Schambeck (1994) 1041 [*Weber*, Integration]
- Weiss Jürgen*, Der Bundesrat und die Bundesstaatsreform, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 497 [*Weiss*, Bundesrat]
- Wimmer Norbert/Mederer Wolfgang*, EG-Recht in Österreich (1990) [*Wimmer/Mederer*, EG-Recht]

Aktivitäten der Länder in europäischen Institutionen, Verbänden und Netzwerken

1. Neue Handlungsfelder der Landespolitik

1.1. Von der Nachbarschaftspolitik von Grenzregionen ...

Da die konkrete Praxis von Außenbeziehungen einzelner Länder in anderen Beiträgen behandelt wird, konzentriert sich dieser Artikel auf die Mitwirkung der Länder

- im Ausschuss der Regionen (AdR) der Europäischen Union (EU) und
- im Kongress der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften (KGRE) des Europarates

als seit 1994 eingerichtete institutionelle Vertretungsorgane sowie in ausgewählten europäischen Verbänden und Netzwerken der Regionen wie

- der Versammlung der Regionen Europas (VRE)
- der Konferenz der Präsidenten europäischer gesetzgebenden Regionalparlamente (CALRE),
- der Konferenz der Präsidenten von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (REGLEG),
- dem Netzwerk Gentechnik freier Regionen sowie

als Beispiel kommunaler grenzüberschreitender Nachbarschaftspolitik, die von den Ländern unterstützt wird

- die EuRegion Salzburg Berchtesgadener Land Traunstein.

Mit Ausnahme des Binnenlandes Wien grenzen alle Länder an einen bis drei der acht Nachbarstaaten Österreichs. Grenzüberschreitende Beziehungen waren daher bereits seit langem Bestandteil der Landespolitiken. Das Land Salzburg beispielsweise wurde erst im Jahr 1805 Teil Österreichs und war bis dahin ein unabhängiges geist-

liches Fürstentum, das auch eine Außenpolitik und eine diplomatische Tradition entwickelte.¹

Beziehungen mit benachbarten Regionen sowie bi- und multilaterale Kooperationsvereinbarungen spielen nach wie vor eine große Rolle. Seit den 1980er Jahren engagierten sich die Länder in Verbänden und Netzwerken der Regionen, die sich einerseits allgemeinen Themen wie Regionalismus, Subsidiarität, Anliegen der gesetzgebenden Regionen und/oder widmeten oder spezielle Interessen wie Regionalflughäfen, genetisch modifizierte Organismen, Weinbauthemen usw. behandelten. Diese Verbände dienen auch dazu, gemeinsame Positionen in Stellungnahmen und politischen Erklärungen des AdR oder des KGRE einzubringen und Beziehungen mit gleich gesinnten Regionen zu knüpfen und zu pflegen. Bei Abstimmungen im AdR und KGRE geht es schließlich um Mehrheiten. Hier kommt es darauf an, zum gegebenen Zeitpunkt Verbündete zu haben und nicht erst dann zu versuchen, Allianzen zu schmieden.

1.2. ... zur österreichischen und europäischen Innenpolitik

Die Europapolitik entwickelte sich von traditioneller Außenpolitik hin zu einer europäischen Innenpolitik. Die Länder nutzen die Möglichkeiten zu aktiver Mitarbeit in der Gestaltung der österreichischen Europapolitik.² Die mit dem EU-Beitritt Österreichs entwickelten innerstaatlichen Beteiligungs- und Koordinationsmechanismen³ und die inhaltliche Abstimmung der österreichischen Delegation im Ausschuss der Regionen vor allem Plenartagungen erweisen sich als Vorteil für eine aktive und kompetente Netzwerkarbeit auf interregionaler und

1 Kolmbauer, Von Konsuln und Gesandten. Die Geschichte der Diplomatie in Salzburg, Salzburg Sonderpublikationen Nr 116 der Schriftenreihe des Landespressebüros (1998).

2 Siehe ua die ausführliche Darstellung von Mayer, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. Institut für Föderalismus (Hg), Schriftenreihe Band 87 (2002) sowie die Dokumentation der jährlichen Aktivitäten und Entwicklungen in den Berichten über den Föderalismus in Österreich, herausgegeben vom Institut für Föderalismus.

3 Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik, BGBl Nr 368/1989, Verfassungsnovellen 1992 und 1994 mit der Verankerung des Länderbeteiligungsverfahrens in Art 23d B-VG, BGBl Nr 276/1992 bzw BGBl Nr 1013/1994, Bund-Länder-Vereinbarung vom 12. März 1992 über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, BGBl Nr 775/1992, sowie Vereinbarung zwischen den Ländern gemäß Art 15a B-VG vom 12. März 1992 über die gemeinsame Willensbildung in Fragen der europäischen Integration, veröffentlicht in allen Landesgesetzblättern, zB Wien LGBl Nr 29/1992, Salzburg LGBl Nr 51/1993 etc.

internationaler Ebene. Die Länder nominierten auf EU-Ebene 22 Politikerinnen und Politiker sowie 173 Beamtinnen und Beamte für 91 Gremien. Der Großteil der politischen Vertreter bezieht sich auf Rats-tagungen sowie auf den Ausschuss der Regionen. Der Großteil der Beamten ist in Kommissionsausschüssen tätig. In den Gremien des Europarates sind 19 politische und 20 beamtete gemeinsame Ländervertreter in insgesamt 23 Gremien tätig⁴. Über den Bereich der EU und des Europarates hinaus wurden Ländervertreter für die österreichischen Delegationen im Rahmen der UNESCO, der WHO, des UNDP usw für Gremien nominiert, die Angelegenheiten in Länderzuständigkeit behandeln.

Die Mitarbeit der Länder an der österreichischen Europapolitik ist nicht Gegenstand dieses Beitrags. Nicht unerwähnt soll an dieser Stelle aber bleiben, dass die Länder nach den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes 2005 einen Anteil von 20,79% des österreichischen EU-Beitrages von 2,39 Milliarden Euro im Jahr 2006 tragen⁵. Diese direkte Betroffenheit der Länder führt zu einer kritischen Bewertung von EU-Vorhaben mit Auswirkungen auf europäische, nationalen und Länderbudgets. Diese Nettozahlerinteressen vertreten die Länder in Debatten über Stellungnahmen des Ausschusses der Regionen sowie in den interregionalen Verbänden und Netzwerken und haben dort ua mit den deutschen Ländern starke Verbündete.

1.3. Arbeitsgemeinschaften und Netzwerke

Zu den bilateralen Kooperationen und Partnerschaften der Länder trat ab den 1970er Jahren die Mitarbeit in multilateralen Arbeitsgemeinschaften mit Nachbarregionen. Die Arge Alp (gegründet am 12. Oktober 1972), die Arge Alpen-Adria (gegründet am 20. November 1978) und die ARGE Donauländer (gegründet am 17. Mai 1990) entstanden auch auf Initiative der österreichischen Länder. Hauptmotiv war der Wille, entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip, Lösungen für gemeinsame Probleme im Grenzraum ohne Befassung der Bundes- bzw Zentralregierungen zu finden oder an diese Zentralstellen gemeinsame Vorschläge zu richten.

In den folgenden Jahren trat die Mitgliedschaft in der VRE, in der CALRE sowie in REGLEG dazu. Vertreter der Länder übernahmen dort

4 Liste der Gemeinsamen Ländervertreter, Stand 1.3.2007, VST-2912/362.

5 § 9 Abs 3 Finanzausgleichsgesetz 2005, BGBl I 156/2004. Österreichs EU-Beitrag 2006: € 2,39 Mrd; Bund: € 1,801 Mrd = 75,48%, Länder: € 496 Mio = 20,79%, Gemeinden: € 89 Mio = 3,73%.

auch Führungsfunktionen. Niederösterreichs Landeshauptmann-Stellvertreterin Liese Prokop war von 2001 bis 2004 Präsidentin der Versammlung der Regionen Europas, der Salzburger Landtagspräsident Helmut Schreiner leitete im Jahr 1998 die CALRE und Salzburgs Landeshauptmann Franz Schausberger führte im Jahr 2003 REGLEG. Wiens Landeshauptmann Michael Häupl wurde im Jahr 2004 für drei Jahre zum Präsidenten des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) gewählt.

Die Europapolitik der Länder und die Mitarbeit in den interregionalen Zusammenschlüssen wird – mit Ausnahme des parlamentarischen Netzwerkes CALRE – weitgehend von den Regierungen wahrgenommen. Daran vermag auch die Einrichtung von Europa- und Integrationsausschüssen der Landtage, die Vorlage von europapolitischen Tätigkeits- bzw. Vorhabensberichten sowie die vielfach landesverfassungsgesetzlich gewährleisteten Informationspflichten der Landesregierungen an die Landtage über europäische Vorhaben wenig zu ändern.

2. Institutionelle Mitarbeit in den Regionalgremien von EU und Europarat

2.1. *Der Ausschuss der Regionen (AdR) der EU*

Der AdR wurde mit dem Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 eingerichtet und nahm seine Arbeit im März 1994 auf. Da etwa drei Viertel des EU-Rechts auf lokaler oder regionaler Ebene umgesetzt oder angewendet werden, sollten lokale und regionale politische Vertreter in die Vorbereitung von EU-Recht und EU-Politiken frühzeitig eingebunden werden. In dem seit 1. Jänner 2007 auf 344 Mitglieder und Stellvertreter erweiterten AdR stellt Österreich jeweils 12: je neun Mitglieder und Stellvertreter auf Vorschlag der Länder und je drei Mitglieder und Stellvertreter auf gemeinsamen Vorschlag des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes. Auf Grund eines Beschlusses⁶ der Landeshauptleutekonferenz vom 1. Februar 1995 in Brüssel findet – unter Einbeziehung des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes – vor jeder der fünf jährlichen Plenartagungen eine Vorbesprechung auf Beamtenebene sowie am ersten der beiden Plenartage eine kurze politische Vorbesprechung der AdR-Delegation statt. Diese Kontakte dienen der

6 VST-1/752.

Abklärung von Änderungsanträgen und der Sammlung der dafür erforderlichen (Mit)Antragstellerinnen und Antragsteller sowie die Festlegung der Weiterverfolgung von Stellungnahmen nach deren Annahme gegenüber dem Bund und den österreichischen EU-Abgeordneten. Da es sich bei der politischen Runde meist um eine „kleine Landeshauptleutekonferenz“ handelt, wurde und wird das Treffen in Brüssel auch für die Koordination von Länderpositionen in wichtigen Fragen genutzt. Die Leiter der österreichischen Delegation waren die Landeshauptleute Martin Purtscher (Vorarlberg), Hans Katschtaler (Salzburg), Christof Zernatto (Kärnten), Herbert Sausgruber (Vorarlberg), Wendelin Weingartner und Herwig van Staa (beide Tirol).

Einflussnahme in den politischen Gruppen findet sowohl in den Fraktionssitzungen als auch in den Präsidien statt. Der/die jeweilige österreichische Delegationsleiter/in gehört ex offo dem Präsidium der entsprechenden politischen Gruppe an. Inhaltlich kommt den politischen Koordinatoren der einzelnen Fraktionen in den Fachkommissionen eine besonders starke Rolle zu. Sie nehmen an Vorbesprechungen mit dem bzw der Vorsitzenden der Fachkommissionen teil und bereiten die Entscheidungen über die Arbeit der Fachkommissionen vor. Aus der österreichischen Delegation übernahmen in der vierten Mandatsperiode ab Februar 2006 Franz Schausberger, Salzburg, für die EVP-Fraktion und Andreas Schieder, Wien, SPE, bis zu seinem Ausscheiden aus dem AdR nach der Nationalratswahl vom Oktober 2006, die Funktion des politischen Koordinators ihrer Fraktion in der Fachkommission RELEX, Außenbeziehungen und dezentralisierte Zusammenarbeit (Anm: gemeint ist Entwicklungszusammenarbeit), wahr. Vor den Sitzungen der politischen Koordinatoren finden jeweils Fraktionssitzungen der Mitglieder der einzelnen Fachkommissionen statt.

Die stärkste Rolle üben die politischen Gruppen bei der Vorbereitung von Wahlen und bei der Entscheidung über strategische Resolutionen und die Schwerpunkte des jährlichen Arbeitsprogramms aus. Sie unterstützen das Generalsekretariat des AdR bei der Abstimmung der Kandidaturen der Vertreterinnen und Vertreter der 27 nationalen Delegationen für Fachkommissionsvorsitze, um eine ausgewogene Verteilung sicherzustellen.

Österreichische Mitglieder unterstützten in den letzten Jahren die Bemühungen der nationalen Delegationen, ihre Rolle gegen über den politischen Gruppen zu behaupten. Diese Bemühungen waren nur teilweise von Erfolg gekrönt. Während die politischen Gruppen eine starke finanzielle und personelle Ausstattung ihrer Sekretariate erfuhren, bleiben die Koordinatoren der nationalen Delegationen, das

sind die Assistentinnen bzw Assistenten der Leiter der nationalen Delegationen, weiterhin im Dienststand ihrer jeweiligen regionalen bzw kommunalen Verwaltungen. Mit auf österreichische Initiative ist die Einrichtung einer regelmäßigen Aussprache des AdR-Präsidenten mit den Vorsitzenden der nationalen Delegationen zurück zu führen.

Inhaltliche Meinungsbildungen erfolgen in den Sitzungen der Fachkommissionen. Dort verfügen die Vorsitzenden der Fachkommissionen sowie die Berichterstatter für einzelne Stellungnahmen über die größten Einflussmöglichkeiten. Österreich stellte bisher mit Tirols Wendelin Weingartner im Verkehr sowie Salzburgs Franz Schausberger in der institutionellen Kommission zwei Fachkommissionsvorsitzende. Zwischen 1995 und Jänner 1998, in der ersten AdR-Mandatsperiode 1994 bis 1998, legten die österreichischen Berichterstatter 5 von 184 Stellungnahmen vor. Dies entspricht 2,7% (bzw 3,6%, bereinigt um das Jahr 1994, in dem Österreich noch nicht EU-Mitglied war) und liegt unter dem Durchschnitt der Delegationsgröße mit 5,4% (12 von 222 AdR-Mitgliedern). In der zweiten Mandatsperiode (Februar 1998 bis Jänner 2002) verfassten die österreichischen Berichterstatter 9 von 289 Stellungnahmen, das entspricht 3,1%⁷.

Mit dem Beitritt der zehn neuen Staaten Mittel-, Süd- und Osteuropas am 1. Mai 2004 und der Vergrößerung des AdR auf 317 Mitglieder wurde es zunehmend schwieriger, Berichterstattungen zu übernehmen. In der dritten Mandatsperiode wurden drei der 233 Stellungnahmen (1,29% bei 3,79% Delegationsgröße) von Österreichern verfasst.⁸ Es gelang, besonders wichtige Themen zu bearbeiten. Hans Niessl (Burgenland) legte in der Plenartagung vom 18. November 2004 eine Stellungnahme zum Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit EVTZ⁹ und Franz Schausberger (Salzburg) eine zum Vertrag über eine Verfassung für Europa¹⁰ vor. In der Plenartagung am 13. Oktober 2005 nahm das Plenum einstimmig die von Franz Schausberger vorgelegte Stellungnahme zur Phase des Nachdenkens: Struktur, Themen und Rahmen für eine Bewertung der Debatte über die Europäische Union¹¹ mit einem Aktionsplan an.

7 Arbeitsdokument „Ausschuss der Regionen – Zweite Mandatsperiode 1998 - 2002 – Analyse der Mitwirkung der österreichischen Delegation und Perspektiven für die dritte Mandatsperiode 2002 - 2006“, Vorlage der nationalen Koordinatoren Fritz Staudigl und Andreas Kiefer an die Mitglieder der österreichischen AdR-Delegation; Stand 4.2.2002.

8 Dokument des Ausschusses der Regionen, CdR 111/2002 rev 19.

9 CdR 62/2004 fin.

10 CdR 353/2003 fin.

11 CdR 250/2005 fin.

Im ersten der vier Jahre der vierten Mandatsperiode von Februar bis Dezember 2006 erarbeiteten die österreichischen Mitglieder vier von 38 Stellungnahmen¹², das sind bei einem Anteil von 3,49% der AdR-Mitglieder (12 von 344) 10,53% der AdR-Stellungnahmen: Bernd Vögerle (Österreichischer Gemeindebund) zum Grünbuch über Energieeffizienz¹³, Michael Häupl (Wien) zum Thema Kohäsionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte und Ballungsräume zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen¹⁴, Andreas Schieder (Wien) zur Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“¹⁵ und Franz Schausberger zum Erweiterungspaket 2005 und zur Mitteilung der Kommission: „Der westliche Balkan auf dem Weg in die EU: Konsolidierung der Stabilität und Steigerung des Wohlstands“¹⁶.

Nach der Geschäftsordnung des AdR können Mitglieder aus mindestens vier Staaten so genannte interregionale Gruppen bilden, um gemeinsame Anliegen über nationale und politische Grenzen hinweg zu vertreten. Mit österreichischer Initiative wurde im Jahr 2001 die interregionale Gruppe „Alpenbogen“ unter Vorsitz von Tirols Landeshauptmann Wendelin Weingartner sowie im Jahr 2006 die interregionale Gruppe „Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen“ unter Vorsitz des Salzburger AdR-Beauftragten Franz Schausberger eingerichtet. Diese Foren dienen der Abstimmung von wichtigen Änderungsanträgen, der Vorbereitung von inhaltlichen Schwerpunktsetzungen aber auch von Personalentscheidungen im AdR.

Schlüsselthema für kleinere Delegationen im AdR

Für Österreich wird sich künftig ein entscheidendes strukturelles Thema stellen. Nach dem Entwurf des Verfassungsvertrages muss die Kommission dem Rat in regelmäßigen Abständen auf der Grundlage der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung Vorschläge für die Zusammensetzung des AdR und des Wirtschafts- und Sozialausschusses unterbreiten. Derzeit ist davon auszugehen, dass eine ent-

12 CdR 120/2004 rev 4.

13 CdR 216/2005 fin.

14 CdR 38/2006 fin.

15 CdR 51/2006 fin.

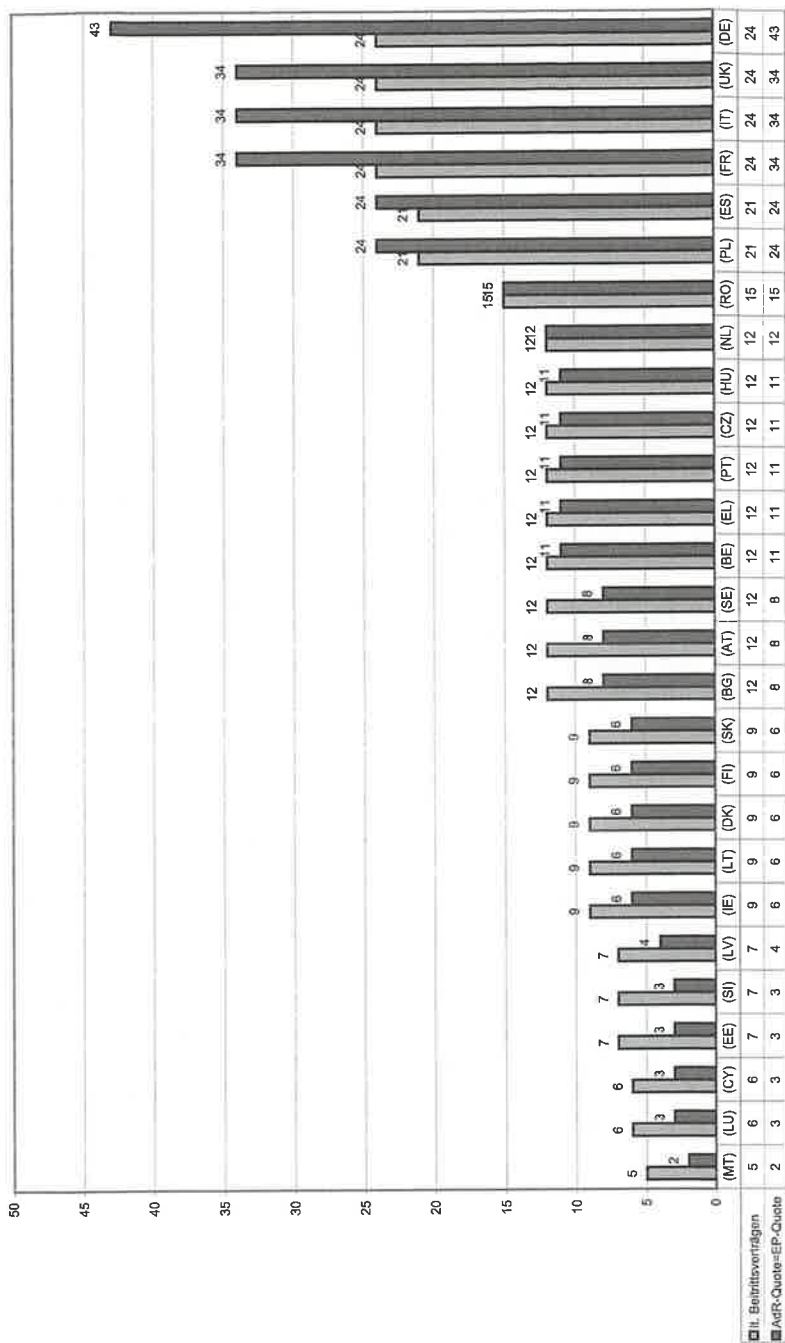
16 CdR 115/2006 fin.

sprechende Bestimmung auch in künftigen Fassungen von EU-Verträgen enthalten sein wird. Die österreichischen AdR-Mitglieder lehnen eine starke Berücksichtigung der Bevölkerungen bei der Zusammensetzungen der nationalen Delegationen nach dem Vorbild des Europäischen Parlaments (EP) ab. Das EP als Vertretungsorgan der Bürger ist mit dem AdR als Vertreter der Regionen und Kommunen diesbezüglich nicht zu vergleichen. Eine Vorgangsweise in diesem Sinne würde etwa für Deutschland eine Erhöhung der Mitgliederzahl im AdR von 24 auf 43 oder um ca 80% bedeuten (siehe helle Säulen in der nachstehenden Tabelle). Österreich würde ein Drittel seiner Mitglieder verlieren und von 12 auf 8 zurückfallen.

Die Tabelle*) (nächste Seite) zeigt die Veränderung der Mitgliedszahl der nationalen Delegationen im AdR bei Anwendung des Mandatsschlüssels wie im Europäischen Parlament, angelehnt an den Bevölkerungsschlüssel.

*) Die Abkürzungen der Mitgliedstaaten wurden der offiziellen Web-Seite <http://www.publications.europa.eu/code/pdf/370000en.htm> entnommen.

■ Il. Beirittsverträgen ■ AdR-Quote=EP-Quote



2.2. Der Kongress der Gemeinden und Regionen (KGRE) des Europarates

Anders als der AdR, der gemäß Artikel 7 und Artikel 263 EG-Vertrag eine beratende Einrichtung ist, ist der KGRE ein Organ des Europarates, das über eine Kammer der Regionen und eine Kammer der Gemeinden verfügt. In Ausschüssen wird die konkrete fachliche Arbeit vorbereitet, Berichte und Stellungnahmen ausgearbeitet und dann im Plenum verabschiedet. Darüber hinaus verfügt der KGRE seit 1998 über eine eigene Arbeitsgruppe „Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen“. Darin arbeiten je ein Mitglied und ein stellvertretendes Mitglied aus den 15 Staaten der 46 Europarats-Mitglieder, die über Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen verfügen¹⁷. Auch im KGRE gibt es nationale Delegationen und politische Gruppen, die sich zu Vorbereitungssitzungen vor den Plenartagungen treffen. Die österreichische Delegation besteht aus je drei Mitgliedern und drei Stellvertretern der Länder in der Kammer der Regionen beziehungsweise der Gemeinden in der Kommunkammer. Leiter der österreichischen Delegation ist, wie im AdR, Herwig van Staa, Tirol. Er bekleidete im KGRE bereits die Funktionen des Präsidenten der Kammer der Gemeinden (als Bürgermeister von Innsbruck) sowie als Präsident des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas.

Weitere Mitwirkungsmöglichkeiten im Europarat

Für die Mitwirkung der Länder in österreichischen Delegationen im Europarat besteht zwar keine Rechtsgrundlage nach dem Vorbild des EU-Länderbeteiligungsverfahrens im Art 23d B-VG beziehungsweise der Bund-Länder-Vereinbarung vom 12. März 1992, die auch die Teilnahmemöglichkeiten in österreichischen Delegationen und die Mitwirkung an der Willensbildung im Rat (Vertretung Österreichs im EU-Ministerrat) regelt. Für den Bereich des Europarats entwickelte sich eine Praxis der Einbeziehung der Länder durch den Bund auf politischer und auf Beamtenebene für Ministerkonferenzen, Expertenausschüsse und Vorbereitungsgremien.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist hier unter anderem das Steuerungskomitee für lokale und regionale Demokratie, das in seinen verschiedenen Unterausschüssen die zweijährlichen Regionalministerkonferenzen vorbereitet. Schlüsselthema – wenngleich sehr umstritten

17 Zusammensetzung der Arbeitsgruppe: http://www.coe.int/t/congress/2-Congress-yearbook/compo-legisla_en.asp ; Stand vom 25.5.2007.

– in den letzten Jahren war die Diskussion um die Einführung einer europäischen Charta der regionalen Selbstverwaltung bzw der regionalen Demokratie nach dem Vorbild der Charta der kommunalen Selbstverwaltung. In den Europaratsgremien, die überwiegend Länderthemen behandeln, vertreten häufig ausschließlich Ländervertreter die Republik. Dies ermöglicht es den Ländern, im Rahmen der nationalen Delegation Aktivitäten zu setzen, und zu agieren. Die Zusammenarbeit mit dem Bund in diesen Gremien ist weitgehend friktionsfrei.

3. Europäische Verbände und Netzwerke der Regionen

3.1. *Versammlung der Regionen Europas (VRE)*

Die VRE wurde im Jahr 1985 von 48 Regionen und neun sektoriellen Verbänden von Regionen gegründet, um ein allgemein-regionalismuspolitisches Sprachrohr zu haben.¹⁸ Nach Vorarlberg (1987) und Salzburg (1989) traten alle Länder der VRE bei. Das große Verdienst der VRE ist der Brückenschlag zwischen EU-Regionen und Regionen aus Drittstaaten. Auch für die österreichischen Länder war die VRE-Mitgliedschaft vor dem EU-Beitritt äußerst gewinnbringend für den Aufbau von Kontakten zu „erfahrenen“ EU-Regionen, zur Bildung von thematischen Allianzen für die spätere Mitarbeit im Ausschuss der Regionen sowie für die Verwirklichung von EU-geförderten Projekten. Besonders wertvoll war und ist eine von der VRE organisierte Serie von Praktikumsaufenthalten von Politikerinnen und Politikern sowie hohen Beamtinnen und Beamten in westeuropäischen Regionalverwaltungen (CENTURIO).

Die VRE unterstützte politisch die Bestrebungen einiger Staaten für die Gründung des KGRE und des AdR und brachte mit anderen großen europäischen Regionalverbänden Kernfragen der Regionen in die wichtigen Vorbereitungsphasen für die Regierungskonferenzen von Amsterdam und Nizza sowie vor allem in die Beratungen des Europäischen Verfassungs-Konvents ein. Dazu zählen ua das Subsidiaritätsprinzip sowie die Mitwirkung der Regionen im Rat, beides Themen, die auch die österreichischen Länder vertreten.

Durch aktive Mitarbeit in den institutionellen Gremien, etwa durch die Funktion als Sonderberichterstatter der VRE für die Regierungs-

18 Siehe *Weihe-Lindeborg*, Zum regionalen System. Stellenwert der Versammlung der Regionen Europas (2005).

konferenz von Amsterdam durch den Salzburger Landeshauptmann Franz Schausberger gelang es, Positionen der österreichischen Länder neben dem Weg über die österreichische Bundesregierung auch über die VRE in die europäische Diskussion einzubringen. So finden sich zahlreiche Positionen aus den Grundsatzpositionen der Länder als Beitrag zu den Beratungen des Konvents zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004¹⁹ in den Beschlüssen der VRE wieder.

Nach der VRE-Präsidentschaft durch Liese Prokop von 2001 bis 2004 steht die Kommission 3, Kultur und Bildung, seit 2006 unter Führung von Johanna Mikl-Leitner (Niederösterreich).

3.2. Die CALRE

Als parlamentarisches Element der europäischen Regionalinstitutionen wurde die Konferenz der Präsidenten europäischer gesetzgebender Regionalparlamente im Jahr 1997 gegründet.²⁰ Mitglieder sind die Präsidentinnen und Präsidenten der insgesamt 74 (mit Nordirland) Regionalparlamente aus den acht EU-Staaten: Belgien, Deutschland, Finnland, Italien, Österreich, Portugal, Spanien und Vereinigtes Königreich. Die Landtagspräsidentenkonferenz ist durch einen Vertreter in die laufende Arbeit sowie durch alle ihre Mitglieder bei den jährlichen Konferenzen eingebunden.

Hauptziel der CALRE ist die Anerkennung der Regionalparlamente als „nationale Parlamente“ im Sinne der europäischen Verträge. Dies würde nach dem bereits in Kraft befindlichen Subsidiaritätsmonitoring die direkte Einbeziehung der gesetzgebenden Regionalparlamente in die Subsidiaritätskontrolle bedeuten. Allerdings findet dies etwa in Deutschland nicht die Unterstützung der Landesregierungen, die ihre Vertretung, den Bundesrat, als ausreichende Einbeziehung der Länder in dieses System der nationalen Parlamente erachten.

In Österreich ist der Aufbau von Beziehungen zwischen dem Bundesrat und den Landtagen in Fragen der Subsidiaritätskontrolle und des Zugangs zu einschlägigen Datenbanken seit dem Jahr 2007 im Gange.

19 Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz vom 12. Juni 2002, veröffentlicht im 27. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2002 (2003) 276 - 282.

20 Über die Entwicklung, Struktur und politischen Forderungen und Ergebnisse der CALRE siehe Kiefer, Gesetzgebende Regionalparlamente und ihr europäischer Verband: die CALRE, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa (2006) 606 bis 629.

Weitere Ziele und Forderungen der CALRE sind ua ein Klagerecht für Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen beim Europäischen Gerichtshof bei Subsidiaritätsverletzungen und Kompetenzüberschreitungen europäischer Organe, die Schaffung regionaler Wahlkreise bei Wahlen zum Europäischen Parlament sowie die Entwicklung von e-democracy. Wichtigstes Anliegen der Parlamente bleibt die Forderung nach Einbeziehung in die interparlamentarische Zusammenarbeit im Rahmen der Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC) und der Ausbau der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament. Im EP verfügt die CALRE bereits über einen Beobachterstatus in einigen Ausschüssen.

CALRE und REGLEG arbeiteten während der Arbeit des Konvents eng zusammen. Mit dem Vorarlberger Landtagspräsidenten Manfred Dörler nahm die CALRE als erster europäischer Regionalverband an einer Anhörung des Konvents über die Rolle der regionalen Parlamente teil. REGLEG musste, wie andere Regionalverbände, erst Überzeugungsarbeit leisten. Das Präsidium des Konvents hatte die Verbände der Gebietskörperschaften gemeinsam mit Vertretern der Zivilgesellschaft zu einer Aussprache in Brüssel eingeladen. Dies wurde von den Verbänden kritisiert, da sie sich und ihre Mitglieder als Gebietskörperschaften, als Träger staatlicher Politik und Verwaltung sahen und nicht als Repräsentanten von Vereinen, Kammern und anderen zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüssen. Sie argumentierten als demokratisch legitimierte Gebietskörperschaften und der Konvent richtete schließlich eine eigene Kontaktgruppe für die Regionen und Kommunen ein. An den Aussprachen mit dem Konventspräsidium im Jahr 2003 nahmen Toskana für die CALRE und Salzburg als Vorsitz von REGLEG teil.

3.3. *REGLEG: Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen*

Drei Jahre nach der CALRE trafen Präsidentinnen und Präsidenten der Regierungen von gesetzgebenden Regionen im November 2000 in Barcelona zu ihrer ersten Konferenz zusammen.²¹ Entstanden in der Arbeitsgruppe „Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen“ des KGRE entwickelte sich die Regierungschefkonferenz zu einem wichtigen

21 Aktivitäten, Struktur und Perspektiven der Arbeit von REGLEG sind ausführlich dargestellt in: Kiefer, Der Beitrag der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen zum europäischen Verfassungsprozess, in: Institut der Regionen Europas (Hg), Occasional Papers 2/2007, 121-164.

politischen Akteur in institutionellen Fragen. Mit Unterstützung der belgischen Regionen wurde beim Europäischen Rat von Laeken²² am 15./16. Dezember 2001 das Mandat des Konvents so formuliert, dass zwei der sechs Beobachter des Ausschusses der Regionen im Konvent aus Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen stammen sollten.

Gemeinsam mit der CALRE wandte sich REGLEG mehrmals an das Präsidium des Konvents und brachte Forderungen für den konstitutionellen Prozess ein, von denen sich einige im Verfassungsvertrag wieder finden. Dazu gehören unter anderem die Beibehaltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung (Art I-9/2), die Erhaltung der Möglichkeit der Vertretung eines Mitgliedstaates im Ministerrat durch Vertreter von Regionen in Angelegenheiten ihrer Zuständigkeiten (Art I-22), die Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten und der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung durch die Union (Art I-5(1)), die Berücksichtigung der Gemeinden und Regionen im Subsidiaritätsprinzip (Art I-9(3)) sowie die finanzielle Folgenabschätzung durch die Kommission bei Vorlage von Rechtsvorschlüssen (Subsidiaritätsprotokoll Abs. 4), um nur einige zu nennen.

Gemeinsam mit der CALRE trägt REGLEG die interregionale Gruppe „Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen“ im AdR. Diese steht von Februar 2006 bis Februar 2008 unter dem Vorsitz des Salzburger AdR-Beauftragten Franz Schausberger.

REGLEG und CALRE konzentrieren sich bei ihrer politischen Arbeit im Wesentlichen auf institutionelle Fragen und weniger auf konkrete Politiken. Es geht also nicht um Regionalpolitik, sondern um eigenverantwortliche Politik der Regionen, um eigene Gestaltungsmöglichkeiten. Im AdR tragen die Mitgliedsregionen von CALRE und REGLEG ganz wesentlich das Netzwerk zur Subsidiaritätskontrolle.²³

In den vergangenen Jahren haben die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen zwei, durchaus widersprüchliche, Politikrichtungen verfolgt. Einerseits verlangten sie eine stärkere Einbeziehung in die europäische Politikgestaltung und haben diese in zahlreichen Mitgliedstaaten auch bekommen, andererseits wehrten sie sich gegen ein Vordringen von EU-Rechtssetzung innerhalb ihrer eigenen regionalen Zuständigkeitsbereiche.

22 „Die Zukunft der Europäischen Union – Erklärung von Laeken“, <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDL.pdf>, geladen am 25. Mai 2007.

23 Details dazu: Kiefer, Von der Philosophie zur praktischen Anwendung: Das Subsidiaritätskontroll-Netzwerk des Ausschusses der Regionen, in: Gamper/Bußjäger (Hg), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea (2006) 156-176.

3.4. *Das Netzwerke Gentechnikfreier Regionen*

Auf Initiative Oberösterreichs entstand ab dem Jahr 2003 ein informelles Netzwerk von Regionen, die eine Politik der Gentechnikfreiheit in ihrem Bereich verfolgten. Durch diese Initiative gelang es, das Anliegen von einem Randthema einzelner Aktivisten zu einem von den zuständigen Gebietskörperschaften getragenen Gegenstand von politischen Verhandlungen auf nationaler und europäischer Ebene zu machen. Insgesamt 42 Regionen aus sieben EU-Mitgliedstaaten sind in dem Netzwerk vertreten, darunter alle Länder.²⁴

Ein Urteil des Gerichts Erster Instanz (Vierte Kammer) vom 5. Oktober 2005, verbundene Fälle T 366/03 und T 235/04, Land Oberösterreich und Republik Österreich gegen die Kommission gestand den Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen ein Klagerecht zu, wenn eine direkte Betroffenheit ihrer Gesetzgebungszuständigkeiten vorlag.²⁵

4. Nachbarschaftspolitik mit Unterstützung der Länder

4.1. *EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein*

Ein Beispiel für Nachbarschaftspolitik auf bürgernächster Ebene ist die EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein. Gegründet am 22. Mai 1995, im Zuge des österreichischen EU-Beitritts, entwickelte sie sich zu einem grenzüberschreitenden Koordinationsorgan auf kommunaler Ebene. Die EuRegio ist ein freiwilliger kommunaler Zusammenschluss mit dem Ziel, die Chancen des Wegfalls der Grenzen für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen aber auch die Kommunen und die gesamte Region zu nutzen. Land Salzburg und Freistaat Bayern, die der EuRegio nicht als Mitglieder angehören, EU-Mittel sowie eigene Mitgliedsbeiträge finanzieren die Aktivitäten.

Aufbauend auf Erfahrungen von Euro-Regionen im deutsch-niederländisch-belgischen Grenzgebiet errichteten die Salzburger und Bayerischen Partner nur **eine** grenzüberschreitende Struktur und nicht, wie manche andere EuRegios, zwei in den beiden Mitgliedstaaten mehr oder weniger autonom arbeitende Regionalmanagements mit einer förmlichen grenzüberschreitenden Klammer. Die Mit-

24 Siehe www.gmofree-euregions.net, geladen am 25. Mai 2007.

25 Näheres siehe dazu 30. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2005 (2006) 111-113.

arbeit von Expertinnen und Experten des Landes Salzburg führten zu einer hohen Umsetzungsrate der verschiedenen entwickelten Projekte. Ein grenzüberschreitender Verkehrs- und Tarifverbund, ein grenzüberschreitendes Entwicklungskonzept, Zusammenarbeit der Gesundheitseinrichtungen, die Unterstützung der Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsstrecke „Magistrale für Europa“ zwischen Paris und Budapest – über Salzburg – sind nur einige Beispiele²⁶.

Die EuRegio umfasste Ende 2006 rund 795.000 Einwohner in 169 Städten und Gemeinden aus Salzburg, Oberösterreich und Bayern und für 2007 war die Mitgliedschaft der ersten Tiroler Gemeinde Waidring vorgesehen. In fünfzehn Facharbeitsgruppen werden konkrete Themen und Projekte vorbereitet und mit Unterstützung der Geschäftsstelle und der Regionalmanagements in Freilassing zur Umsetzung gebracht.

Große Hoffnung setzt die EuRegio in den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).²⁷ Dieses – bis Sommer 2007 von den Mitgliedstaaten umzusetzende – neue Instrument soll die Möglichkeit von grenzüberschreitenden Rechtspersönlichkeiten schaffen. Damit könnten die bisherigen drei Strukturen des deutschen und des österreichischen Trägervereins sowie der durch eine Verwaltungsvereinbarung der beiden Trägervereine geschaffenen EuRegio zu einer Organisation zusammengeführt werden. Die Länder unterstützen dies und arbeiten auf nationaler und europäischer Ebene mit, um praxisbezogene Lösungen zu finden. Der AdR richtete im Jahr 2007 ein Experten-Netzwerk für den EVTZ ein und unterstützt den Informationsaustausch der Akteure in den 27 EU-Mitgliedstaaten.

26 Details über die Arbeit der EuRegio Salzburg - Berchtesgadener Land - Traunstein siehe in den jährlichen Geschäftsberichten, dem EuRegio-Entwicklungskonzept sowie www.euregio-sbg.at.

27 Verordnung (EG) Nr 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), Amtsblatt L 210/19 vom 31.7.2006.

5. Schlussfolgerungen

Die Länder haben ihre Mitarbeit an der österreichischen Europapolitik ebenso entwickelt wie ihr Engagement im Ausschuss der Regionen der EU sowie im Kongress der Gemeinden und Regionen und anderen Gremien des Europarates. Die Kooperation in europäischen Verbänden und Arbeitsgemeinschaften ergänzt dieses Engagement und machte die Außenbeziehungen zu einem alltäglichen Bestandteil der Landespolitik sowie der Verwaltungen.

Verbunden damit ist eine erhebliche zeitliche Inanspruchnahme der Landespolitikerinnen und Landespolitiker. Allein die Mitarbeit im AdR umfasst die Teilnahme an fünf zweitägigen Plenartagungen, an fünf bis sieben eintägigen Sitzungen und Konferenzen der Fachkommissionen und zusätzliche Studientagungen der politischen Gruppen.

Durch ihr Engagement und die Übernahme von Verantwortung in europäischen Gremien genießen die Länder bei ihren Partnern ein hohes Ansehen und die Beiträge der österreichischen Vertreterinnen und Vertreter in AdR, KGRE, VRE, CALRE und REGLEG haben großes Gewicht.

Als kleiner Mitgliedstaat kommt es darauf an, in Netzwerke gut eingebunden zu sein und starke Partner zu haben. Die Länder verfügen mit ihren Netzwerken der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen über Partner, die etwa in Deutschland und Belgien die nationale Europapolitik maßgeblich mitbestimmen. Auch im AdR und im KGRE sind die österreichischen Mitglieder sehr gut eingeführt. All das ermöglicht es den Ländern, ihre innerstaatlich entwickelten Positionen nicht nur über die Bundesregierung sondern auch über ihre ausländischen Partner in europäische Institutionen und Verbände sowie andere Mitgliedstaaten in die europäische Diskussion einzubringen.

III.

Internationaler und supranationaler europäischer Regionalismus

Multilateraler und bilateraler völkerrechtlicher Rahmen

Zunächst darf ich mich für die Einladung bedanken, an dieser Gesprächsrunde teilzunehmen und über den völkerrechtlichen Rahmen des transnationalen europäischen Regionalismus zu sprechen. Ich habe mich mit dieser Fragestellung vor mehr als zehn Jahren eingehender befasst, als ich in einem Sammelbändchen über die regionale Außenpolitik des Landes Salzburg die Bedeutung der Region im größeren Europa von den Institutionen und den Rechtsinstrumenten her abhandelte.¹ Dabei konnte ich mich auf die Schriften des leider viel zu früh verstorbenen Kollegen Botschafter Wilfried Lang² wie auch jene von Professor Pernthaler³ stützen. 1996 hatte ich dann Gelegenheit, mich auf einer Symposium in Bozen zur Frage der Rechtsnatur des damals geplanten „Tirol-Abkommens“ zu äußern.⁴ Damals stellte ich fest, dass es ohne eine definierbare Rechts- oder Teilrechtsordnung, aus der das Abkommen seine Geltung ableiten müsste, keine Rechtsverbindlichkeit geben könne. Also versuchte ich eine rechtliche Einordnung des damals geplanten „Tirol-Abkommens“, wobei ich die theoretischen Möglichkeiten – Privatrecht, Staatsrecht, Europarecht, und Völkerrecht – durchging. Dabei kam ich zu dem Ergebnis, dass es sich bei dieser Rechtsverbindlichkeit heischenden Entwurf allenfalls um internationales „soft law“ handeln würde, womit aber Verschiedenes bezeichnet werden kann: Rechtsähnlichkeit, (bloße) Rechtserheblichkeit, rechtliche Unfertigkeit (*ius in statu*

-
- 1 Karl, Die Bedeutung der Region im größeren Europa (institutioneller Ansatz), in: Dachs ua, Die regionale Außenpolitik des Landes Salzburg (Landespressebüro Salzburg 1993) 78-100.
 - 2 Lang, Regionen und Grenzen: Auf dem Weg zum neuen Europa, in: Esterbauer/Pernthaler (Hg), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt – Bilanz und Ausblick (1991) 145-159; ders, Die in Europa bestehenden Formen der multilateralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, in: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Hg), Österreichische Außenpolitische Dokumentation, Sonderdruck: Die grenzüberschreitende Tätigkeit der österreichischen Bundesländer (Seminar in Baden 1991) 31-40; ders, Die normative Qualität grenzüberschreitender Regionen: Zum Begriff „soft institution“, in: Archiv des Völkerrechts 27 (1989) 253-285.
 - 3 Zum Beispiel: Pernthaler (Hg), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen (1991).
 - 4 Karl, Zur Rechtsnatur des Tirol-Abkommens zwischen „echtem“ Völkerrecht und „soft law“, in: Pernthaler/Ortino (Hg), Europaregion Tirol - rechtliche Voraussetzungen und Schranken der Institutionalisierung (Expertengespräch vom 22.11.1996, Europäische Akademie Bozen) 79-92.

nascendi) oder Entwicklungsfähigkeit einer Norm. Wesentlich für das „soft law“ ist in jedem Fall seine rechtliche Unverbindlichkeit, was jedoch nicht ausschließt, dass es als Verhaltensregulativ durchaus geeignet sein kann. Auch steht das „soft law“ dem eigentlichen Völkerrecht, dessen Durchsetzungsschwäche ja notorisch ist, in der Realität nur wenig nach. Was ja in der Praxis zählt, sind der politische Wille der Vertragsparteien, ihre Vereinbarungen zu honorieren, und das politische Prinzip der Reziprozität, also die Erwartung der Gegenseitigkeit. Diese Beweggründe sind für völkerrechtliche Verträge und „soft law“-Abmachungen gleichermaßen wirksam.⁵

Ich habe zur Vorbereitung auf das heutige Treffen versucht, die zehn Jahre zu überbrücken, die zwischen den damaligen Instrumenten und Ambitionen und dem Heute liegen. Rein rechtlich hat sich in dieser Zeit nicht allzu viel getan, außer dass das Madrider Rahmenübereinkommen zwei Zusatzprotokolle erhalten hat und man über ein drittes diskutiert. Was das Atmosphärische anlangt, glaube ich mich zu erinnern, dass damals der Ausdruck „Regionale Außenpolitik“ noch Besorgnisse bei den Zentralstellen auslöste und mit Skepsis betrachtet wurde; er war vielleicht auch unnötig provokant. Mittlerweile wurde erkannt, dass es bei der „Regionalen Außenpolitik“ nicht darum ging, die Region in Konkurrenz zum Staat zu setzen und gewissermaßen zu einem Staat hochzustilisieren, sondern einzig und allein darum, bestehenden grenzüberschreitenden Beziehungen, Interessen und Notwendigkeiten den geeigneten Rahmen zu geben, in dem sie sich möglichst ungestört durch nationale Grenzen entfalten würden. Dabei kommt es auch nicht darauf an, dass die Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf regionaler Ebene bestimmt wird, denn in Wirklichkeit vollzieht sich diese ja vielfach auf der subregionalen Ebene, also etwa zwischen Gemeinden dies- und jenseits einer Grenze.

Wenn ich noch einmal auf das „Tirol-Abkommen“ zurückkommen darf, das wir 1996 diskutiert haben, und aus dem schließlich nichts geworden ist: Dieses Dokument war politisch sehr explizit; es begann mit der Gründung der Europaregion Tirol als öffentlicher Körperschaft mit Rechtspersönlichkeit und enthielt sogar eine Streitbeilegungsklausel, wonach Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung und Anwendung des Abkommens einem Rat unterbreitet werden sollten. In weiterer Folge wäre sogar ein Schiedsgericht befasst worden, dessen Entscheidungen bindend und unanfechtbar sein sollten – all das in einem rechtlichen Graubereich! Die 1998 tatsächlich ab-

5 Ebd 89.

geschlossene „Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen der autonomen Provinz Bozen-Südtirol, der autonomen Provinz Trient und dem Land Tirol“ wirkt bescheidener und mehr zweckorientiert und dürfte im Großen und Ganzen auch gut funktionieren⁶. Recht klug, da auf politische Empfindlichkeit achtend, scheint mir auch die darin enthaltene Klausel, wonach sich die Laufzeit der Vereinbarung mit der Dauer des zwischen Österreich und Italien abgeschlossenen „Rahmenabkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften“ von 1993 decken würde. Ein Beweis für die Zweckorientiertheit der Vereinbarung ist die Auflistung der Bereiche von gemeinsamem Interesse, die vom Verkehrs- und Nachrichtenwesen bis zur technologischen Forschung reichen; desgleichen die Angabe des Ziels, die effiziente Teilnahme an EU-Programmen und -Initiativen (dh auch Förderungen) zu ermöglichen.

Auf die EU-Problematik wird später noch kurz zurückzukommen sein, hauptsächliches Thema sollen nun jedoch das **Madriider Rahmenübereinkommen** vom 21.5.1980⁷ sowie seine beiden Zusatzprotokolle vom 9.11.1995⁸ und vom 1.2.1998⁹ sein. Mit dem Europäischen Rahmenübereinkommen aus 1980 soll im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften verschiedener Staaten der Abschluss von *Vereinbarungen* zwischen diesen erleichtert werden. Inhaltlich kann es dabei um regionale Entwicklung, Umweltschutz, den Ausbau von Infrastrukturen und öffentlichen Diensten bis hin zur Gründung von grenzüberschreitenden Gemeinde- und Zweckverbänden gehen. Mit diesem Übereinkommen wurde der Schritt von der bloßen Duldung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften hin zur Verpflichtung der Staaten vollzogen, eine solche Zusammenarbeit zu fördern. Um dies zu erleichtern, werden im Anhang zum Übereinkommen Muster für Vereinbarungen zur Verfügung gestellt, denen gefolgt werden kann, aber nicht gefolgt werden muss. Es sind einerseits Muster für zwischenstaatliche Abkommen zwischen benachbarten Staaten, die ihrerseits wieder einen Rahmen für konkrete Abmachungen zwischen Gebietskörperschaften abgeben, und es sind andererseits auch selbst Grundrisse für Vereinbarungen, Satzungen und Kontrakte, die

6 Siehe www.europaregion.info/de/21.htm: Dort wird ausdrücklich auf das **Madriider Rahmenübereinkommen** abgestellt, auf das ich gleich näher zu sprechen kommen werde.

7 ETS Nr 106, BGBl Nr 52/1983.

8 ETS Nr 159, BGBl III Nr 105/2005.

9 ETS Nr 169, BGBl III Nr 178/2006.

zwischen örtlichen Behörden benachbarter Länder geschlossen werden können. Es handelt sich also um eine kaskadenartige Konkretisierung des Europäischen Rahmenübereinkommens, die aber insgesamt fest in der Hand der Zentralregierungen liegt. (Die Staaten sind und bleiben die Träger der Koordinationspolitik. Sie sind es auch, die gemischte Kommissionen und regionale Ausschüsse einsetzen.) Das Europäische Rahmenübereinkommen wurde bisher von 34 der 46 Mitglieder des Europarates ratifiziert. Außer Großbritannien und Griechenland gehören ihm alle wichtigen europäischen Staaten an.

Mit dem (1.) Zusatzprotokoll aus 1995 wurde das Europäische Rahmenübereinkommen weiter ausgestaltet und ergänzt. Dieses ermunterte zwar territoriale Initiativen, enthielt jedoch noch keine ausdrückliche Anerkennung des Rechts von Gebietskörperschaften und regionalen Behörden, Abmachungen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit abzuschließen. Außerdem war es in mancher Hinsicht zu unbestimmt und zu wenig detailliert. Dies betraf sowohl die Umsetzung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im öffentlich-rechtlichen Bereich als auch die Rechtsverbindlichkeit nach staatlichem Recht jener Maßnahmen, die im Rahmen dieser Zusammenarbeit beschlossen worden waren. Offen war auch der rechtliche Status (die Rechtspersönlichkeit) der zu gründenden Einrichtung nach öffentlichem Recht oder nach Privatrecht. Zwar waren solche Fragen bereits in zahlreichen bilateralen Staatsverträgen, die aufgrund der Europäischen Rahmenkonvention abgeschlossen wurden, berührt oder geregelt worden, doch schien es sinnvoll, im Interesse der Einheitlichkeit gewisse Grundsätze gemeinsam in einem Zusatzprotokoll festzulegen.

Mit dem 1. Zusatzprotokoll wird nun festgeschrieben, dass Gebietskörperschaften in gemeinsamen Zuständigkeitsbereichen unter gewissen Kautelen¹⁰ das Recht besitzen, Vereinbarungen abzuschließen (Art 1 Abs 1), ohne damit freilich eine Verantwortlichkeit übergeordneter Gebietskörperschaften oder ihres Staates begründen zu können (Abs 2). Weiters vereinbaren die Staaten, dass die gemeinsam gefassten Beschlüsse von den Gebietskörperschaften wie ihre eigenen innerstaatlichen Rechtsakte umgesetzt werden (Art 2). Mit der Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann auch eine *Einrichtung* geschaffen werden, die fortan die Verantwortung für die zu fassenden Beschlüsse trägt. Die Staaten sind dazu aufgerufen, den rechtlichen Status (nach öffentlichem Recht oder

¹⁰ In Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht und unter Beachtung der internationalen Verpflichtungen ihres Staates.

Privatrecht) dieser Einrichtungen festzulegen (Art 3). Die tragende Rechtsordnung für die Einrichtung ist die des Staates, in dem sie ihren Sitz hat, doch wird sie im anderen Staat als Rechtsperson anerkannt (Art 4). Klar ist dort auch gesagt, dass die Einrichtung nicht rechtsetzend tätig werden kann und keine Maßnahmen setzen darf, welche die Rechte und Freiheiten Einzelner berühren. Erhalten wird die Einrichtung von der Gebietskörperschaft, bei der sie angesiedelt ist; Abgaben steuerlicher Art einzuheben, dazu wäre sie nicht befugt. Alternativ zu diesem Artikel oder auch kumulativ könnte dieses gemeinsame Leitungsorgan als Einrichtung des öffentlichen Rechts eingesetzt werden; dann würden ihre Beschlüsse dieselbe Rechtswirksamkeit besitzen wie jene der beteiligten Gebietskörperschaften. Dies ist in Art 5 gesagt, der jedoch von Österreich nicht angenommen wurde.¹¹

Das 1. Zusatzprotokoll wurde bisher von 17 Staaten, darunter auch Österreich,¹² ratifiziert. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass Österreich ein Abkommen mit Italien (oben erwähnt) und ein weiteres mit der Slowakei abgeschlossen hat, die beide als Zusatzabkommen zum Europäischen Rahmenübereinkommen gesehen werden können. Keines davon bezieht sich jedoch auf das 1. Zusatzprotokoll. Dies erklärt sich zum einen daraus, dass das Abkommen mit Italien bereits 1993 abgeschlossen wurde,¹³ also lange vor dem Zustandekommen des 1. Zusatzprotokolls (das übrigens von Italien auch seither nicht ratifiziert wurde). Doch auch das Abkommen mit der Slowakei wurde bereits am 25.10.2003 abgeschlossen,¹⁴ also zu einer Zeit, als Österreich das 1. Zusatzprotokoll noch nicht ratifiziert hatte. Inhaltlich reichen die beiden Abkommen nicht an die Möglichkeiten nach dem 1. Zusatzprotokoll heran; sie sind ziemlich vage und wohl mehr als politische Signale gedacht gewesen.

Mit einem 2. Zusatzprotokoll vom 5.5.1998, das 2001 in Kraft trat, wurde eine Erweiterung der Regelungen sowohl des Europäischen Rahmenübereinkommens als auch des 1. Zusatzprotokolls vorgenommen, und zwar auf nicht aneinandergrenzende Gebietskörperschaften. Man spricht insofern nicht mehr von „grenzüberschrei-

11 Gemäß Art 8 erklären die Vertragsparteien, ob sie die Art 4 und 5 oder nur einen davon anwenden werden.

12 Österreich ratifizierte am 18.6.2004.

13 Rahmenabkommen zwischen der Republik Österreich und der Italienischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften vom 27.1.1993, BGBl Nr 421/1995.

14 Rahmenabkommen zwischen der Republik Österreich und der Slowakischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften vom 25.10.2003, BGBl III Nr 115/2004.

tender“, sondern allgemeiner von „interterritorialer“ Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften verschiedener Länder. Damit wird einem Bedürfnis entsprochen, das sich bereits in zahlreichen Partnerschaften zwischen solchen nichtbenachbarten Gebieten (aufgrund von „twinning agreements“) äußert. Bisher nehmen 16 Staaten an diesem Protokoll teil. Österreich ratifizierte es am 22.9.2006.¹⁵

Derzeit ist ein 3. Zusatzprotokoll bzw. eine neue Konvention im Gespräch, womit ein Einheitsrecht für grenzüberschreitende Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (Transfrontier Groupings of Territorial Co-operation – TGTC) geschaffen werden soll. Die Meinungen der Regierungen dazu sind geteilt, weil manche ein verbindliches Regelwerk anstreben, während andere einen Satz unverbindlicher Richtlinien vorziehen würden.¹⁶ Mittlerweile scheint diesen Bemühungen aber ohnehin viel von ihrer praktischen Bedeutung genommen worden zu sein. Am 5.7.2006 erging nämlich im Rahmen der Europäischen Union die Verordnung (EG) Nr 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).¹⁷ Dabei geht es vorwiegend um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft, ein Ziel, das sich mit jenem der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen des Europarats trifft. Ein ganz wesentlicher Unterschied liegt aber darin, dass diese Zusammenarbeit im Rahmen der EU mit massiver finanzieller Förderung rechnen kann.

Ein weiterer Vorzug des Gemeinschaftsrechts liegt darin, dass dieses über nationalem Recht steht und sich damit leichter über rechtliche Hindernisse hinwegsetzen kann. Dies zeigte sich schon sehr plastisch im Urteil Nr 258/2004 des italienischen Verfassungsgerichtshofs (Corte costituzionale). Dem Fall lag eine Vereinbarung vom 15.1.2002 der Provinzen Bozen, Friuli-Venezia Giulia und Veneto auf italienischer sowie der Bundesländer Tirol, Kärnten und Salzburg auf österreichischer Seite zugrunde. Dabei ging es um die Umsetzung des EU Interreg III Italien-Österreich- Programms. Die italienische Regierung fühlte sich jedoch übergangen, weil ihr aufgrund des Europäischen Rahmenübereinkommens ein Zustimmungsrecht zustand. Der italienische Verfassungsgerichtshof betonte jedoch, dass derartige Vereinbarungen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die auf die Umsetzung von EU-Verordnungen abzielten, weder dem Madrider

15 Siehe FN 9. Österreich trat also nach dem Round Table bei.

16 Vgl die Diskussion im Expertenausschuss über grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Europarat, LR-CT (2006) 12.

17 Amtsblatt der Europäischen Union L 210/19 vom 31.7.2006.

Übereinkommen, noch dessen Durchführungsmaßnahmen unterworfen wären. Stattdessen sei Gemeinschaftsrecht unmittelbar anwendbar.

Lassen Sie mich zusammenfassen, dass die Bemühungen um die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen des Europarats im Prinzip sehr sinnvoll sind, weil sie verlässliche rechtliche Grundlagen schaffen, auf die man im Konfliktfall zurückgreifen kann. Dadurch unterscheiden sie sich wesentlich von anderen Arrangements, die sich in einem rechtlichen Graubereich abspielen, was vielleicht deren Zustandekommen erleichtert, aber doch Risiken für deren Fortbestand und vielleicht auch die persönliche Haftung der politischen Proponenten solcher Arrangements birgt. Allerdings zeichnet sich für die Zukunft ab, dass im Bereich der EU zunehmend gemeinschaftsinterne Modelle an die Stelle jener des Europarats treten werden. Dessen Modelle werden damit automatisch auf die Beziehungen mit Gebietskörperschaften von Nicht-EU-Ländern reduziert werden. Allerdings ist auch diese Zukunftsperspektive nicht unbedingt erfreulich für den Europarat, weil bis zu einem gewissen Grad auch Nichtmitgliedsländer in die EU-Rechtsakte eingebunden werden können und dies wohl auch anstreben werden, weil sie damit in den Genuss von Fördermitteln kommen. Aus österreichischer Warte würde ich dem 2. Zusatzprotokoll noch eine gewisse Zukunft einräumen, da damit die Zusammenarbeit auch mit entfernteren Gegenden erleichtert würde, die außerhalb des direkten Einflussbereichs der EU stehen oder bleiben wollen.

Obwohl mir das Wesentliche damit gesagt scheint, darf ich doch noch einmal auf den Aspekt zurückkommen, dass sich ein erheblicher Teil der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in einem *rechtlichen Graubereich*, also außerhalb des Europäischen Rahmenübereinkommens und seiner Zusatzprotokolle, aber auch außerhalb der EU-Gesetzgebung abspielt. Nichts gegen die Zusammenarbeit, die sich dieser ungeklärten Form bzw dieser Formen bedient, aber diese sind wohl nur schönwettertauglich. Zu sagen, es funktioniert ohnehin alles bestens, weil sich die Landeshauptleute und Bürgermeister diesseits und jenseits der Grenze gut verstehen, reicht auf längere Sicht nicht aus, sondern es bedarf eines soliden rechtlichen Rahmens, der auch vorübergehende Belastungen verkraftet. Als Völkerrechtler kann ich mit „soft law“ zwar sehr gut umgehen, aber wenn es wirklich eine engere Gemeinschaft geben soll, dann, meine ich, braucht man doch ein verlässliches rechtliches Korsett.

Im Bedürfnis nach einem soliden rechtlichen Korsett sehe ich auch die große Chance des EU-Rechts, weil die „interterritoriale“ Zusammenarbeit hier durch eine die Staaten überdachende Rechtsordnung abgesichert ist. Auch wenn dort heute das Finanzielle, also die Projektförderung durch Brüssel, den Ausschlag gibt, wird damit doch auch die Grundlage für eine flächendeckende und dauerhafte politische Kooperation geschaffen. Für die „interterritoriale“ Zusammenarbeit über das EU-Gebiet hinaus sehe ich die beschriebenen Europaratsdokumente, namentlich das Europäische Rahmenübereinkommen und die Zusatzprotokolle, als nützlich an. Und schließlich bin ich auch der festen Meinung, dass man diese Rechtsformen noch konkreter ausgestalten und dabei klare und verständliche Regeln schaffen soll, die von den Mitgliedstaaten akzeptiert sind. Hundert Seiten mit Modellverträgen, wie wir sie im Anhang zum Europäischen Rahmenübereinkommen finden, bieten in meinen Augen zu wenig Orientierung, sondern provozieren in den Gemeinde- und sonstigen Amtsstuben wohl eher die Frage, ob man sich auf etwas so Kompliziertes überhaupt einlassen soll, wenn es doch scheinbar auch anders – also durch informelle Abmachungen – geht.

Transnationaler europäischer Regionalismus im Rahmen der EU-Strukturpolitik*

I. Rahmenbedingungen

Seit dem EU-Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995 hat eine Aufgaben in der Abteilung IV/4 „Koordination – Raumplanung und Regionalpolitik“ im Bundeskanzleramt zunehmend an Bedeutung gewonnen, nämlich die der Schnittstellenfunktion im Bereich Regionalpolitik zwischen der Europäischen Kommission/Union bzw den Vertretern anderer EU-Mitgliedstaaten auf der einen Seite und dem Mitgliedstaat Österreich auf der anderen Seite.

Ein paar Worte zur EU-Regionalpolitik (auch: EU-Kohäsionspolitik oder EU-Strukturfondsförderung)¹: Die Rechtsgrundlage für diesen Politikbereich ist Artikel 158 des EU-Vertrags. Dort wird von der Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts gesprochen und dem Ziel, den Unterschied im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern. Dieser Politikbereich ist, gemessen am dafür zur Verfügung stehenden Finanzvolumen von 308 Mrd € für 2007-2013, nach der Agrarpolitik der zweitgrößte Politikbereich der Europäischen Union.

Es sind also die Regionen, die hier im Zentrum dieses Politikbereichs sind. Die Entwicklung der Regionen wird hier als wesentlicher Faktor verstanden, um das Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion zu erreichen und jetzt auch im Lichte der neuesten Entwicklungen auf dieser Ebene als der wichtige Motor verstanden, um die Ziele von Lissabon und Göteborg, die übergeordneten Ziele der Union, umzusetzen und zu erreichen.

* Der folgende Beitrag basiert auf einem Referat zum og Thema beim Round Table „Auswärtige Beziehungen im Bundesstaat“.

1 für weitere Informationen siehe www.bka.gv.at/regionalpolitik und [www.oerok.gv.at/EU-Regionalpolitik in Österreich/EU-Strukturfonds 2007-2013](http://www.oerok.gv.at/EU-Regionalpolitik%20in%20%C3%96sterreich/EU-Strukturfonds%202007-2013).

Die neue Strukturfondsperiode 2007-2013 ist an den Zielen von Lissabon („Wissensbasierte Gesellschaft“) und Göteborg („Nachhaltigkeit“) ausgerichtet. Den Rahmen dazu bilden die so genannten EU-Strukturfondsverordnungen.² Konkret werden dann auf drei verschiedenen Ebenen die Zielsetzungen für die Regionalpolitik 2007-2013 festgelegt, wobei die festgelegten Prioritäten zunehmend detaillierter werden und jeweils den übergeordneten Plänen entsprechen müssen:

- zum einen auf Europäischer Ebene in den so genannten Strategischen Kohäsionsleitlinien, auf die sich die Staats- und Regierungschefs aller EU-Mitgliedstaaten geeinigt haben (Schwerpunkt Wissenschaft, Innovation, Klein- und Mittelbetriebe, Umwelt, Arbeitsplatzbeschaffung),³
- zum anderen auf Ebene jedes einzelnen Mitgliedstaates im so genannten Strategischen Rahmenplan, wo speziell vor dem Hintergrund des jeweiligen Mitgliedstaates Schwerpunkte gesetzt werden und schon auf konkreterer Ebene dargestellt wird, wie die EU-Prioritäten umgesetzt werden sollen⁴ und
- zum Dritten in den einzelnen „Strukturfondsprogrammen“ auf regionaler (= in Österreich Bundesländer-) Ebene. In diesen Programmen werden – basierend auf einer Stärken-/Schwächenanalyse der jeweiligen Region – die konkreten Entwicklungsziele für die Region definiert, klare Rahmenbedingungen für konkrete Projekte festgelegt (inkl. den entsprechend vorhandene Budgetmittel) sowie die organisatorischen Strukturen für ein effizientes Programmmanagement definiert. Das Kernstück der EU-Regionalpolitik sind dann die konkreten Projekte, die im Rahmen der Strukturfondsprogramme umgesetzt werden, mit Projektpartnern aus dem öffentlichen und privaten Bereich, von lokaler, regionaler und nationaler Ebene. Dh, es sind die Regionen selbst, die hier Ihre konkreten Entwicklungsziele definieren und auch für die Umsetzung dieser über einen Zeitraum von sieben Jahren die Verantwortung übernehmen.⁵

2 Siehe <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:210:SOM:DE:HTML>.

3 Siehe http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/050706osc_de.pdf

4 Siehe http://www.oerok.gv.at/EU_Regionalpolitik_in_Oesterreich/strukturfonds_2007_2013/strat_at/STRAT-AT_Kurzfassung_2007-04-04.pdf.

5 Siehe <http://www.oerok.gv.at/EU-Regionalpolitik> in Österreich/Strukturfonds 2007-2013.

II. Zum Mehrwert der transnationalen EU-Strukturfondsprogramme und zur Rolle der Bundesländer

Eine eigene Ausrichtung der EU-Regionalpolitik sind die so genannten Programme zur Europäischen Territorialen Zusammenarbeit („INTERREG“), die in drei Ausrichtungen umgesetzt werden⁶:

- grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Grenzregionen in benachbarten Mitgliedstaaten;
- transnationale Zusammenarbeit in transnationalen Kooperationsräumen, die jeweils mehrere EU-Mitgliedstaaten umfassen
- interregionale Zusammenarbeit zwischen Regionen verschiedener EU-Mitgliedstaaten und Netzwerkprogramme.

Zwar stehen in Summe für diese Programme nur 2,4% der EU-Mittel für Regionalpolitik insgesamt zur Verfügung, was diesen Programmen – im Vergleich zu den mainstream-EU-Regionalprogrammen – eher eine Außenseiterrolle zuteilt.

Gerade diese „INTERREG“-Programme sind es aber, bei denen alle EU-Mitgliedstaaten festgestellt haben, dass sie den größten europäischen Mehrwert darstellen, und zwar, in dem sie Möglichkeiten zur Zusammenarbeit eröffnen, die über den Handlungsspielraum eines einzelnen EU-Mitgliedstaats hinausgehen. Gleichzeitig muss aber – auch als Grund für die vergleichsweise geringen Budgetmittel – darauf hingewiesen werden, dass Europäische Territoriale Kooperation in der konkreten Umsetzung überaus komplex ist und gute Projekte lange Vorlaufzeiten haben und auch in der Umsetzung sehr aufwendig sind. Die hohen EU-Anforderungen an Projektmanagement und Finanzkontrolle sind in diesen Programmen/Projekten nicht leicht zu erbringen und bedingen ein hohes Maß an Erfahrung auf allen Seiten, um die vorhandenen Geldmittel auch ordnungsgemäß umzusetzen.

Auch hier basiert die Zusammenarbeit auf der Basis von Operationellen Programmen, die von den Partnern gemeinsam erarbeitet werden und basierend auf den Stärken und Schwächen der Region die Entwicklungsziele bzw Themen für die Zusammenarbeit festlegen. Die EU-Geldmittel dienen als Anreiz für interessierte Projektpartner, über die eigenen „Grenzen“ hinweg Kooperationsprojekte umzusetzen, wobei eine nationale Kofinanzierung von Seiten der Projektträger zwingend erforderlich ist.

6 Weitere Informationen siehe die Links in Fußnote 1.

Beispielhaft möchte ich drei Programme ganz kurz vorstellen, an denen sich Österreich im Zeitraum 2007-2013 beteiligt im Bereich der transnationalen Zusammenarbeit. Diese drei Programme umfassen jeweils unterschiedliche Kooperationsräume, nämlich

- den Alpenraum, dh alle Mitgliedstaaten mit Alpenanteil von Frankreich bis Slowenien, inkl der Schweiz („**Alpine Space**“ Programm“). Für dieses Programm stehen insgesamt 130 Mio € für den Zeitraum 2007-2013 zur Verfügung;
- den Raum Nord-Ost Europa, der die Mitgliedstaaten Tschechien, Österreich, Teile von Deutschland und Italien, Ungarn, Polen, Slowenien und Slowakei umfasst sowie die Ukraine als Beobachter („**CENTRAL**“ Programm). Für dieses Programm stehen insgesamt fast 300 Mio € für sieben Jahre zur Verfügung;
- den Raum Süd-Ost Europa, der sich von Griechenland über die nördlichen Regionen der Türkei, dem Balkan, Bulgarien und Rumänien, über den östlichen Teil Italiens, Österreich, Slowenien, Ungarn, Slowakei bis nach Moldawien und zur Ukraine erstreckt („**South-Eastern European Space**“ Programm). Das Programmvolumen beträgt 245 Mio € für 2007-2013.

Die inhaltliche Ausrichtung ist in diesen Programmen, wie für alle transnationalen EU-Programmen per Verordnung definiert, in vier Prioritäten festgelegt:

- 1) Innovation, dazu zählen Aktivitäten zur Schaffung und Ausbau von Wissenschafts- und Technologienetzwerken und Aufwertung von regionalen FTE- und Innovationskapazitäten.⁷
- 2) Umwelt, dazu zählen Aktivitäten in den Bereichen Wasserbewirtschaftung, Energieeffizienz, Maßnahmen im Bereich der Risikoverhütung und des Umweltschutzes.⁸

7 Konkret förderfähige Projektbereiche entspr Verordnung 1080/06 Artikel 6 (2) umfassen die Schaffung von Netzwerken im Bereich der tertiären Bildung, Forschungsinstituten und Klein- und Mittelbetriebe, Verbindungen zur Verbesserung des Zugangs zu wissenschaftlichen Kenntnissen sowie des Technologietransfers zwischen FTE-Einrichtungen und internationalen Spitzenzentren für FTE; Partnerschaften zwischen Einrichtungen für den Technologietransfer; und Entwicklung von gemeinsamen Finanzierungsinstrumenten zur Förderung von FTE in den KMU.

8 Hierzu können entspr Verordnung 1080/06 Artikel 6 (2) folgende Maßnahmen gehören: Schutz und der Bewirtschaftung von Flusseinzugsgebieten, Küstengebieten, Meeresressourcen, Wasserdienstleistungen und Feuchtgebieten; Schutz vor Bränden, Dürre und Überschwemmungen; Förderung maritimer Sicherheit und Schutz vor naturbedingten und technologischen Risiken; Schutz und Aufwertung des Naturerbes zur Unterstützung der sozio-ökonomischen Weiterentwicklung und der Entwicklung eines nachhaltigen Tourismus.

- 3) Zugänglichkeit, das sind konkret Aktivitäten zur Verbesserung des Zugangs zu Verkehrs- und Telekommunikationsdienstleistungen und der Qualität dieser Dienstleistungen.⁹
- 4) Nachhaltige Stadtentwicklung, konkret Aktivitäten zur Förderung der polyzentrischen Entwicklung auf transnationaler, nationaler und regionaler Ebene mit eindeutig transnationaler Wirkung.¹⁰

Was ist der Mehrwert dieser Programme und was ist die Rolle der Bundesländer in diesen Programmen? Wie bereits gesagt, sind sich alle Mitgliedstaaten darüber einig, dass grundsätzlich die Tatsache, dass mit diesen Programmen ein Rahmen für Aktivitäten geboten wird, der über den regionalpolitischen Handlungsspielraum eines jeden einzelnen Nationalstaates hinausgehen, ein Mehrwert ist. Selten ist es ja so, dass administrative Grenzen auch die logische Abgrenzung in anderen thematischen/sektoralen Politikbereichen sind, sodass hier neue Möglichkeiten aufbereitet werden, eben diese administrativen Grenzen zu überwinden. Konkret auf Projektebene liegt der Mehrwert va im Bereich der so genannten „soft-measures“. Das sind Dinge, von denen man eigentlich glauben würde, dass sie selbstverständlich sind, von denen man dann aber draufkommt, dass sie nicht selbstverständlich sind und wo auch wir in Österreich erkannt haben, dass sie selbst in Österreich nicht selbstverständlich sind. Das ist zB, dass man sich mit den Partnern aus anderen Staaten darauf einigen muss, in welcher Sprache spricht man, dass ist dann meistens nicht die Muttersprache von allen Akteuren sondern sehr oft Englisch. Dass man erkennt, wie wichtig in der Kooperation die Kommunikation nicht nur auf sprachlicher Ebene ist, sondern wie wichtig es ist, auch die unterschiedlichen Denkweisen, Verwaltungsstrukturen, kulturelle Hintergründe und persönlichen Eigenschaften der Akteure, etc mit einzubeziehen. Oft sind solche Kooperationsprogramme/-projekte vor diesem Hintergrund natürlich sehr komplex, und ich meine, dass es auch in Österreich wirklich einen Wert hat, dass diese Programme hier mit dem mone-

9 Hierzu können entspr Verordnung 1080/06 Artikel 6 (2) folgende Maßnahmen gehören: Investitionen in grenzüberschreitende Abschnitte der transeuropäischen Netze; Verbesserung der lokalen und regionalen Anbindung an die nationalen und transnationalen Netze; Verbesserung der Interoperabilität der nationalen und regionalen Systeme; Förderung von fortgeschrittenen Kommunikations- und Informationstechnologien.

10 Hierzu können entspr Verordnung 1080/06 Artikel 6 (2) folgende Maßnahmen gehören: Auf- und Ausbau von städtischen Netzen und von Verbindungen zwischen dem städtischen und dem ländlichen Raum; Strategien zur Lösung allgemeiner Probleme des städtischen/ländlichen Raums; Bewahrung und Aufwertung des kulturellen Erbes; strategische Integration von Entwicklungszonen auf transnationaler Ebene.

tären Anreiz von EU-Seite zu einer solchen Zusammenarbeit zwischen benachbarten Staaten einladen.

Wir haben zB hier in Österreich anhand des großen Hochwassers 2002 eine Österreich-interne Sitzung unter Einbindung der zuständigen Bundes- und Landesstellen gehabt, wo diskutiert wurde, wie konkrete Maßnahmen im Hochwasserschutzbereich bestmöglich koordinieren kann. Dabei wurde evident, dass selbst im „überschaubaren“ Österreich nicht alle zuständigen Akteure voneinander wissen bzw Synergien zwischen verschiedenen Aktionen und Programmen nicht (bestmöglich) genutzt werden. Also selbst in Österreich gibt es da viel Verbesserungspotential, noch viel mehr natürlich im Bereich der Zusammenarbeit mit unseren Nachbarstaaten.

Ein anderer Mehrwert-Aspekt ergibt sich aus der Struktur oder der Eigenart der Kohäsionspolitik an sich. Es müssen mittelfristige Zielvorgaben unter den Partnern vereinbart werden (sieben Jahre), die Zielerreichung muss laufend beobachtet und evaluiert werden und anhand möglichst aussagekräftiger Indikatoren bewertet werden. Zudem ist verpflichtend vorgesehen, dass die Zielfestlegungen in jedem Programm unter Einbindung aller relevanten Partner zu erfolgen hat, womit sektor- und Verwaltungs-Ebenen übergreifende Lösungsansätze forciert werden.

Auf der Projektebene gibt es dann natürlich den jeweils projekt-eigenen Mehrwert, der sich aus der konkreten thematischen Zusammenarbeit ergibt, zB – ein Beispiel aus dem Alpine Space Programm – zwischen Süddeutschland, Österreich und Norditalien zum Thema Abstimmung der Erfassung von Wetterdaten zur besseren Vorhersage von Unwettern ergibt.

Die Rolle der Bundesländer: Grundsätzlich ist Regionalpolitik in Österreich Ländersache. Auch im Bereich der EU-Regionalpolitik liegt zumeist die Zuständigkeit für die ordnungsgemäße Programmverwaltung bei den Ländern. Die österreichischen Bundesländer haben sich mittlerweile bereits wertvolle Programmmanagementkompetenzen angeeignet. Zwei der og transnationalen Programme werden in Österreich, und hier jeweils von einem Bundesland abgewickelt, nämlich Salzburg (Alpine Space) und Wien (CENTRAL). Natürlich sind die Bundesländer auch sehr stark auf Projektebene vertreten, es gibt also kaum Projekte, die nur von den Nationalstellen umgesetzt werden, sondern zumeist sind auch Partner von Länderebene dabei, seien es jetzt öffentliche Partner etwa von der Landesregierung oder natürlich auch private Vereine von der Länderebene, die hier Projekte

vorbereiten und diese gemeinsam mit ausländischen Partnern umsetzen.

Noch ein Wort zur Umsetzungsstruktur der „INTERREG“-Programme: von den Programmpartnern sind jeweils eine Verwaltungsbehörde (der – im Auftrag aller Partner – die Verwaltung des Programms obliegt), eine Bescheinigungsbehörde (der – im Auftrag aller Partner – die Überprüfung der Förderfähigkeit der Kosten obliegt) und eine Prüfbehörde (der – wiederum im Auftrag aller Partner – die stichprobenhafte Kontrolle der Verwaltungs- und Kontrollsysteme obliegt) einzurichten. Ein wesentliches Hindernis dabei war bislang die Tatsache, dass rechtlich gültige Kooperationsvereinbarungen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten nur im Wege von Staatsverträgen abgeschlossen werden konnten, was mehrere Jahre erfordert an Vorbereitung erfordert. Das hatte zur Folge, dass die Verantwortung der og Behörden begrenzt und diese mit hohem bürokratischen Aufwand unter den beteiligten Mitgliedstaaten aufgeteilt war.

Für die Programmperiode 2007-2013 gibt es auf EU-Ebene nun auch erstmalig eine Rechtsgrundlage zur Einrichtung eines so genannten „Europäischen Verbund territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ).

Mit dieser Verordnung, die bis Sommer 2007 in nationales Recht umgesetzt werden muss, gibt es nun erstmals eine Rechtsgrundlage für die Schaffung einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit, die in bestimmten Bereichen der EU-Regionalpolitik Regionen von mehreren Mitgliedstaaten vertreten kann, und die auch die Verantwortung und die Haftung für Aktivitäten übernimmt, vergleichbar mit einer österreichischen Gebietskörperschaft. Das erlaubt den Regionen zukünftig – nach Genehmigung durch eine in Österreich noch zu bestimmende Stelle auf nationaler Ebene – eigenständig Kooperationsvereinbarungen mit benachbarten Regionen umzusetzen. Dabei ist festzuhalten, dass eine Nicht-Genehmigung durch den Mitgliedstaat nur dann erfolgen kann, wenn die Teilnahme einer Region an einer EVTZ im Widerspruch zu der genannten EVTZ-Verordnung oder einer anderen innerstaatlichen Rechtsvorschrift ist oder im Widerspruch mit dem öffentlichen Interesse oder der öffentlichen Ordnung steht.

Von Seiten der österreichischen Bundesländer wurde durchwegs gefordert, den Geltungsbereich dieser Verordnung über jenen der territorialen Zusammenarbeit im Bereich EU-Regionalpolitik festzulegen, was aber zum jetzigen Zeitpunkt unter den EU-Mitgliedstaaten nicht konsensfähig ist. Erste Erfahrungen mit der Anwendung dieser Rechtsverordnung bleiben abzuwarten.

Zum Schluss noch einen Gedanken. Ein Begriff, der jetzt in den letzten Jahren aufgekommen ist und der auch in der EU-Verfassung verankert werden hätte sollen, ist der Begriff der territorialen Kohäsion. Das ist ein Begriff, der so im Raum steht, auch hier trifft es zu, nämlich dass im Gespräch mit Kollegen aus anderen Mitgliedstaaten evident wird, dass die Bedeutung dieses Begriffs sehr unterschiedlich verstanden wird. Im Rahmen der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft haben wir genau dazu ein Seminar abgehalten und haben die Vertreter aller beteiligten Staaten dazu eingeladen, diesen Begriff einmal zu hinterfragen und über dessen Bedeutung zu reden. Ein gemeinsames Ergebnis dieses Diskurs ist die Feststellung, dass jeder Politikbereich, jede Aktion, jede Aktivität immer auch räumliche Auswirkungen hat. Nachdem Raum sozusagen unsere Lebensgrundlage ist, dieser jedoch begrenzt ist, hat jede Frage in irgendeiner Weise Auswirkungen auf den Raum. Weiters, dass man unter diesem Begriff territoriale Kohäsion versteht, dass jede Region, jeder Raum eigene Bedürfnisse hat und diesen unterliegt und dass Politik nicht quer für Europa gemacht werden kann, sondern ganz speziell nach regional-spezifischen Bedürfnissen adaptiert werden muss, wobei, wenn man hier von Regionen spricht, dass dann nicht unbedingt die administrativen Regionen sind, sondern von Regionen, die je nach thematischer/sektoraler Fragestellung sehr unterschiedliche Begrenzungen haben.

Da gibt es natürlich verschiedene Thesen darüber, wie sich ein Raum bestmöglich definiert und wie sich ein Raum bestmöglich entwickeln lässt. Ein Ansatzpunkt ist hier jedenfalls die Förderung der Zusammenarbeit über nationalstaatliche Grenzen hinweg im Rahmen von „INTERREG“.

Grenzüberschreitende Kooperation – Burgenland vom Rand ins Zentrum Europas

Ab dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union hatte das Burgenland den Förderstatus Ziel 1-Gebiet und konnte dadurch den Entwicklungsprozess von der Randlage Europas in das Zentrum der Europäischen Union mit Hilfe von verstärkten Fördermöglichkeiten für die Wirtschaft und die Bevölkerung rasch einleiten.

In Österreich wurde die Strukturfondsförderung Europas im Rahmen der föderalen Institutionen umgesetzt, unter Einbindung jener Stellen, die zur Absicherung der föderalen Prozesse verantwortlich sind: auf der Seite des Bundes hatte das Bundeskanzleramt die Koordination aller Bundesdienststellen, seitens der Länder wurde über die Verbindungsstelle der Bundesländer die Abstimmung vorgenommen.

Eine wichtige Rolle mit steigender Bedeutung nahm dabei die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) ein, in der alle für die Umsetzung der Europäischen Kohäsionspolitik erforderlichen Partner Österreichs vertreten sind. Die Politische Konferenz, die Stellvertreterkommission und der Unterausschuss Regionalwirtschaft waren jene Organe der ÖROK, die eine einheitliche Implementierung der Strukturfondsförderung im Sinne des österreichischen Föderalismus garantierten.

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern wurde auf Basis einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über Regelungen zur partnerschaftlichen Durchführung der Regionalprogramme im Rahmen der EU-Strukturfonds umgesetzt (für die Förderperiode 2000 – 2006 im BGBl I Nr 147/2001 geregelt). Obwohl die Vereinbarung erst nach Beginn der Abwicklung beschlossen wurde und in Kraft getreten ist, war es durch eine partnerschaftliche Vorgangsweise möglich, bereits ein Jahr vorher die faktische Implementierung vorzunehmen.

Zwei Förderperioden lang hatte das Land Burgenland den Status als Ziel 1-Gebiet inne, von 1994 – 1999 und von 2000 – 2006. Ab dem Jahre 2007 wird dem Land Burgenland – auch beeinflusst durch die Erweiterung der Europäischen Union – noch ein erhöhter Förderstatus aller-

dings mit fallender Förderintensität zuerkannt. Nach der Anpassung der Kohäsionspolitik im Jahre 2006 und der Konzentration der Förderung auf die ärmsten Gebiete Europas heißt das bisherige Ziel 1 „Konvergenz“. Jene Gebiete, die durch die Erweiterung der Europäischen Union auf 25 Mitglieder statistisch gesehen aus dem Kreis der förderwürdigen Region herausfallen, erhalten eine Periode lang eine verstärkte Unterstützung, um den Übergangsprozess in das nunmehr „Wettbewerb und Beschäftigung“ genannte ehemalige Ziel 2 zu bewerkstelligen („Konvergenz – Phasing out“ genannt). Dh das Burgenland fällt von 2007 bis 2013 noch in das Ziel Konvergenz (dem Nachfolgeprogramm des früheren Ziel 1), aber eben als so genanntes „Phasing out – Gebiet“, weil das Burgenland im Vergleich zu EU 25 rund 82% des BIP erreicht und nicht unter 75% fällt, jene Grenze bis zu der ein Gebiet von 2007 – 2013 volle Unterstützung im Sinne des Zieles Konvergenz zuerkannt bekommt.

Für die Regionalentwicklung des Landes Burgenland ist diese Unterstützung wichtig, weil dadurch noch die Möglichkeit besteht, investive Maßnahmen verstärkt zu fördern, in den Programmen des Zieles „Wettbewerb und Beschäftigung“ ist dies nicht mehr so leicht möglich.

Behörde ist nicht gleich Behörde

In der Abwicklung der Strukturfondsförderung der Europäischen Union wird der Begriff Behörde nicht als hoheitliche Behörde verstanden, sodass es immer wieder zu Fehlinterpretationen des Begriffes kommt. Die hoheitliche Form einer Behörde, die auf Basis gesetzlicher Bestimmungen eingerichtet ist, ist nicht erforderlich, um als Verwaltungsbehörde im Sinne der Strukturfondsverordnungen auftreten zu können.

Von 1995 bis 1999 hatte die Stabsstelle Europabüro und Statistik die Funktion einer Programm koordinierenden Stelle für die grenzüberschreitende Kooperation im Programm INTERREG IIIA Österreich-Ungarn inne und zwar gemeinsam mit dem Bundeskanzleramt (abwechselnder Vorsitz im Begleitausschuss). Diese Funktion wurde in dieser Förderperiode noch nicht als Verwaltungsbehörde bezeichnet.

In Österreich wurde damit eine Lösung gefunden, in der Bundes- und Landesdienststellen gemeinsam diese Behördenfunktion ausfüllen konnten. Damit wurde eine starke Identifikation der Länder mit den Aufgaben der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erreicht,

sowohl auf politischer Ebene als auch in der Verwaltung und in der Bevölkerung, weil die Aktivitäten in den Regionen sichtbarer wurden.

Die Übermittlung und Verwaltung der Strukturfondsmittel der Europäischen Union wurde allerdings zentral vom Finanzministerium in seiner Funktion als Zahlstelle gesteuert, weil letztendlich der Zentralstaat für den korrekten Einsatz der Strukturfondsmittel der EU gegenüber die Verantwortung trägt.

Der Begriff „Behörde“ kann in unserem Rechtsverständnis durchaus etwas ganz anderes heißen als auf europäischer Ebene. Der Begriff Verwaltungsbehörde im Sinne der Strukturfondsverordnungen entspricht nach österreichischer Diktion eher einer autorisierten Programmabwicklungsstelle und ist nicht zu verwechseln mit einer hoheitlichen Behörde. Die Verwaltungsbehörde hatte zwar die Gesamtverantwortung für ein Programm, setzt aber keine hoheitlichen Akte um, sondern wickelt in unserem Rechtsverständnis privatrechtliche Förderverträge ab.

Seit der Programmperiode 2000 – 2006 ist in den Strukturfondsverordnungen der Begriff Verwaltungsbehörde verankert und diese Funktion mit mehr Kompetenz versehen worden. In der Förderperiode 2000 – 2006 wurde diese Funktion vom Bundeskanzleramt wahrgenommen. Das Burgenland wird in der Periode 2007 – 2013, darauf haben sich die Bundesländer mit dem Bund geeinigt, für das Programm Territoriale Zusammenarbeit Österreich-Ungarn die Verwaltungsbehördenfunktion übernehmen, Niederösterreich wird für Österreich – Tschechische Republik und Wien für Österreich – Slowakei als Verwaltungsbehörde agieren.

Aus meiner Sicht spiegelt sich in dieser veränderten Situation der Übernahme der Verantwortung für Programme mit einem grenzüberschreitenden Gebiet auch die Veränderung des Regionenbegriffs auf europäischer Ebene. Regionen sind nicht automatisch Regionen, die eine einheitliche Verwaltungseinheit bilden. Ich denke hier an die Euregios oder an neue transnationale Regionen wie Centrope – eine Region, die Regionen und Städte von vier Nationalstaaten umfasst. Diese Regionen haben zwar keine eigene Rechtspersönlichkeit, aber ich bin mir ziemlich sicher, dass in einigen Jahren das neue europäische Rechtsinstrument Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) für die Abwicklung von Förderprogrammen bzw. von grenzüberschreitenden Projekten der Strukturfonds für solche neu gestaltete „Regionen“ herangezogen wird (Verordnung (EG) Nr 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.

Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit).

Die zitierte Verordnung regelt im Wesentlichen die Rahmenbedingungen für die Errichtung und Tätigkeit eines EVTZ. Die Verordnung sieht Aufgaben der Mitgliedstaaten vor, hinsichtlich derer der Mitgliedstaat zB festzulegen hat, welches Organ für die Registrierung der Gründung und Auflösung von EVTZ sowie für die Finanzkontrolle zuständig ist. Der EVTZ ist eine juristische Person, die ihre Rechtsgrundlage im Gemeinschaftsrecht hat.

Die Problematik liegt darin, dass wir in diese neuen grenzüberschreitenden Regionen Behörden und Institutionen mit unterschiedlichster verfassungsrechtlicher Kompetenz als Partner haben. Wenn ich an Ungarn und die Slowakei denke, sind in der Mehrzahl der Fälle Zentralstellen für die Verwaltung der Strukturfondsprogramme verantwortlich bzw von diesen beauftragte Institutionen, und in Österreich sind – in Abstimmung mit dem Bund – die Bundesländer verantwortlich. Gleichzeitig sind für bestimmte Projekte sowie für Projektabwicklungen staatliche Kompetenzen betroffen bzw und nationale und nicht regionale Dienststellen für die Umsetzung der Projekte erforderlich sein.

Zum Beispiel werden für wasserbauliche Projekte koordinierende Gremien aktiviert, die zentralstaatliche und regionale sowie kommunale Behörden umfassen. Ein zweites Beispiel ist die Verkehrsinfrastruktur. Nicht jede Region hat für Verkehrsinfrastrukturprojekte dieselbe Kompetenz und oft ist die Finanzierung nur durch einen Mix von nationalen und regionalen Finanzierungsquellen möglich.

Auf der Ebene der Implementierung von Projekten ist daher ein sehr hoher Abstimmungsbedarf erforderlich. Zwischen Österreich und Ungarn wurde zB auf Anregung des Landes Burgenland unter Einbindung der Botschaften ein Gremium geschaffen, das genau diesen Fragenkomplex umfasst. Ein- bis zweimal pro Jahr finden für die Abstimmung von grenzüberschreitenden Projekten und der Erarbeitung gemeinsamer Lösungsvorschläge im Falle von Problemen Sitzungen statt, an denen die national, regional und im Einzelfall auch kommunal Verantwortlichen zusammenkommen, um die offenen Fragen zu diesen grenzüberschreitenden Projekten bzw Problemen zu diskutieren und dieser einer Lösung zuzuführen. Dabei wird auch geklärt, welche rechtlich und fachlich zuständigen Dienststellen einzubinden sind.

Im Falle von transnationaler Kooperation ergeben sich durch diese Möglichkeit der Zusammenarbeit für kleine Regionen oft große Chancen, eigene Ideen durch Zusammenarbeit mit anderen, oft weit auseinander liegenden Regionen in Europa zu realisieren. Das Burgenland konzentriert seine Aktivitäten auf jene Bereiche, die strategisch wichtig für das Land sind und nur durch Lobbying mit anderen Regionen und Staaten im Netzwerk auf europäischer Ebene umzusetzen sind oder der Erfahrungsaustausch für regionale Themenstellungen einen deutlichen Anstoß geben kann. Gleichzeitig wird dadurch für die Region ein Marketingeffekt erreicht, unabhängig davon, ob man jetzt Behördenkompetenz hat, ja oder nein.

Der EVTZ, das unterschätzt man heute vielleicht noch, erleichtert es zumindest theoretisch, über die unterschiedlichen Finanzkontrollmechanismen der jeweils teilhabenden Regionen und Staaten hinwegzukommen. Die Praktikabilität dieses Rechtsinstrumentes wird sich allerdings erst in einigen Jahren beurteilen lassen.

Grenzüberschreitendes Projekt der Wirtschaftskammer Burgenland

„Wirtschaft ohne Grenzen“

Das Burgenland lag bis 1989 an einer so genannten toten Grenze, begründet durch den Eisernen Vorhang. Dies war ein großer wirtschaftlicher Nachteil.

Mit dem Beitritt Österreichs zur EU im Jahre 1995 wurde das Burgenland: Ziel 1-Gebiet, was wiederum wesentliche Investitionen zur Folge hatte und wichtige Impulse für alle Bereiche der burgenländischen Wirtschaft lieferte. So wurden zum Beispiel einige Thermen errichtet.

Der Beitritt der angrenzenden Länder (Ungarn, die Slowakei und Slowenien) zur Europäischen Union im Mai 2004 schaffte veränderte Marktverhältnisse:

Ein Vergleich der Bevölkerungsstruktur des Burgenlandes mit den angrenzenden Regionen zeigt erhebliche Differenzen:

Burgenland: 270.000 Einwohner

Zentren in den Grenzgebieten der Nachbarländer:

Bratislava:	450.000 Einwohner
Sopron:	54.000 Einwohner
Szombathely	85.617 Einwohner
Murska Sobota	13.857 Einwohner

Die Wirtschaftskammer Burgenland zählt derzeit rund 12.000 Mitgliedsbetriebe.

Diese sind jedoch **extrem kleinst- und mittelbetrieblich strukturiert.**

- *) über 45 % - keine Beschäftigten
- *) rund 5.600 Dienstgeber ->
 - davon 70% unter 5 Beschäftigte
 - davon 14 Betriebe zwischen 251 und 500 Arbeitnehmer
 - davon lediglich 1 Betrieb über 500 Beschäftigte.

Im Gegenzug zur eher kleinbetrieblichen Struktur im Burgenland wird die Wirtschaft im Raum Bratislava hauptsächlich durch Großbetriebe und Niederlassungen internationaler Konzerne dominiert. So finden wir in dieser Region zB einen Produktionsbetrieb der Firma VW.

Auch die Region um Győr im Komitat Győr-Moson-Sopron hat sich zu einem industriellen Zentrum entwickelt. Zahlreiche Großfirmen, wie zum Beispiel die Firma Audi sind in dieser Region präsent.

Weiters sei hier zu nennen, dass es auch im Bereich der Arbeitsentlohnung große Disparitäten zwischen Österreich und den neuen EU-Nachbarn gibt. Arbeitnehmer in den neuen Mitgliedsländern verdienen ca 70% weniger als ihre österreichischen Kollegen, obwohl die Preise für Energie, Miete und Lebenserhaltungskosten in etwa den österreichischen gleichzusetzen sind, wenn diese nicht sogar teilweise etwas darüber liegen.

Da sich mit dem Beitritt der Nachbarstaaten das wirtschaftliche Umfeld und der wirtschaftliche Wirkensradius stark änderte, gründete die Wirtschaftskammer Burgenland bereits im Jahre 2002 eine eigene Abteilung – das EU-Kompetenzzentrum, um die burgenländische Wirtschaft zu unterstützen.

Sämtliche Tätigkeiten dieser Abteilung wurden durch ein INTERREG IIIA – Projekt Österreich – Ungarn finanziell unterstützt.

Im Zuge der Beantragung der Projekte war es anfangs eher schwierig, adäquate Partner in den benachbarten Grenzregionen zu finden. Da in Ungarn keine Pflichtmitgliedschaft besteht, verfügen die lokalen Handels- und Industriekammern teilweise nicht über die erforderlichen Ressourcen – wie zum Beispiel geringere Anzahl an Mitgliedsbetrieben und Mitarbeiter, Einfluss der Kammern auf Politik und Wirtschaft eher mäßig usw – um eine optimale Abwicklung der Projekte zu gewährleisten.

Die Mitarbeiter der Kammern in den angrenzenden Komitaten verfügen zwar häufig über sehr gute Deutschkenntnisse. Vorsicht ist jedoch geboten, da es trotzdem häufig Fehlinterpretationen gibt und die ungarischen Kollegen in den wenigsten Fällen nachfragen, sollte es Unklarheiten geben.

Das EU-Kompetenzzentrum der Wirtschaftskammer Burgenland verfügt deshalb auch über eine Native-Speakerin.

In den Grenzregionen Ungarns ist der Anteil der Bevölkerung, welcher deutsch spricht, sehr groß. Im Burgenland gibt es lediglich eine kleine ungarische Minderheit im südlichen Teil des Bundeslandes. Die Sprachbarriere stellt eine große Hürde im Zusammenhang mit der Entwicklung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes dar.

Diesem Tatbestand wird im Burgenland durch zahlreiche Angebote an Ungarischkursen bereits im Kindergarten und in den Volksschulen Rechnung getragen. Ungarisch wird auch als Fremdsprache an zahlreichen Gymnasien, Handelsakademien bzw Hochschulen etabliert.

Die Aufgabe des EU-Kompetenzzentrums der Wirtschaftskammer liegt darin, burgenländische Unternehmer, welche Interesse am ungarischen Markt haben, in sämtlichen Agenden zu beraten und zu unterstützen. Dies kann einerseits eine Firmengründung in Ungarn sein oder andererseits eine innergemeinschaftliche Lieferung oder Dienstleistungserbringung! Auch Fragen zu den Themen Beschäftigung ungarischer Mitarbeiter oder Entsendung österreichischer Arbeitnehmer nach Ungarn werden im EU-Kompetenzzentrum beantwortet.

Weiters werden Informationsveranstaltungen angeboten, welche zum Schritt in die neuen Mitgliedsländer anregen sollen. Es wird jedoch auch auf die vorhandenen Hürden und Unterschiede hingewiesen.

Ein zusätzliches Angebot der Wirtschaftskammer Burgenland sind so genannte Kooperationsmeetings. Im Zuge dieser grenzüberschreitenden Treffen können Unternehmer einer ausgewählten Branche aus Westungarn und dem Burgenland Kontakte knüpfen und Erstgespräche für eine mögliche Zusammenarbeit führen.

Weiters ist es wichtig, die wirtschaftliche Entwicklung Ungarns zu demonstrieren. Folglich werden auch Fahrten nach Ungarn organisiert, im Zuge welcher Firmen besichtigt werden können. Fachinformation vor Ort ist ebenfalls für eine Marktbearbeitung sehr hilfreich!

Das EU-Kompetenzzentrum der Wirtschaftskammer Burgenland bietet hiermit ein weites Spektrum an Dienstleistungen für die Mitgliedsbetriebe an und trägt zu einem Zusammenwachsen der Regionen Burgenland und Westungarn teil.

Autorenverzeichnis

Philip Bittner
Bundesministerium für europäische
und internationale Angelegenheiten
Ballhausplatz 2
1014 Wien
e-mail: philip.bittner@bmeia.gv.at

Univ.Doz. Dr. Peter Bußjäger
Landtagsdirektor von Vorarlberg
Direktor des Instituts für Föderalismus
Römerstraße 15
6900 Bregenz
e-mail: peter.bussjaeger@vorarlberg.at

Mag. Herbert Halbwidl
Landesregierung Niederösterreich
Leiter Stabsstelle Internationale Beziehungen
Landhausplatz 1
3109 St.Pölten
e-mail: herbert.halbwidl@noel.gv.at

Mag. (FH) Christa Hareter
Wirtschaftskammer Burgenland
EU-Kompetenzzentrum
Robert-Graf-Platz 1
7000 Burgenland
e-mail: christa.hareter@wkbgl.d.at

Univ.-Prof. Dr. Wolfram Karl
Universität Salzburg
Fachbereich Öffentliches Recht/Völkerrecht
Churfürststraße 1
5020 Salzburg
e-mail: wolfram.karl@sbg.ac.at

Dr. Andreas Kiefer
Leiter der Fachabteilung „Landes-Europabüro“
Amt der Salzburger Landesregierung
Waagplatz 1a / Postfach 527
5010 Salzburg
e-mail: andreas.kiefer@salzburg.gv.at

DI Jutta Moll
Bundeskanzleramt
Abteilung IV/4 Koordination -
Raumordnung und Regionalpolitik
Ballhausplatz 2
1014 Wien
e-mail: jutta.moll@bka.gv.at

Dr. Johannes Müller
Landesamtsdirektor von Vorarlberg
Römerstraße 15
6900 Bregenz
e-mail: johannes.mueller@vorarlberg.at

Dr. Andreas Rosner
Leiter der Verbindungsstelle
der Bundesländer
Schenkenstraße 4
1010 Wien
e-mail: andreas.rosner@vst.gv.at

Dr. Heinrich Wedral
Landesamtsdirektion – Stabsstelle Europabüro und Statistik
Amt der Burgenländischen Landesregierung
Landhaus
7000 Eisenstadt
e-mail: heinrich.wedral@burgenland.gv.at

Univ.Prof.Dr.Gerhart Wielinger
Landesamtsdirektor aD der Steiermark
Vertragsprofessor der Universität Graz
Department für Staats- und Verwaltungsrecht
Universitätsstraße 15/D3
8010 Graz
e-mail: gerhart.wielinger@uni-graz.at

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94 vergriffen)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (€ 28,71 vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (€ 11,99)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (€ 4,21 vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer - Guy Heraud - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (€ 18,17)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (€ 10,17 vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (€ 10,03)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (€ 10,03 vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)

- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980.
ISBN 3-7003-0247-9 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980.
ISBN 3-7003-0250-9 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980.
ISBN 3-7003-0251-7 (€ 34,88 vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (€ 13,66)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (€ 10,76 vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982.
ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik - Bund - Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler - Irmgard Kathrein - Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42 vergriffen)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des **Bundesrates** der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell - Karl Fink - Werner Plunger - Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983.
ISBN 3-7003-0524-9 (€ 34,88)

- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96 vergriffen)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (€ 19,62)
- Bd. 35 **Christian Smekal - Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (€ 52,32 vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 - 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (€ 37,79)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (€ 14,17)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (€ 13,08)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)

- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (€ 21,08 vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk - Joseph Marko - Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (€ 16,71)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (€ 18,89)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer - Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung - eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)

- Bd. 62 **Karl Weber - Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 - 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler - Georg Lukasser - Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe - Landwirtschaft - Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompentzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl - Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber - Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen - Praxis - Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (€ 33,14 vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)

- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)
- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (€ 23,90)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (€ 18,90)

- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (€ 18,90 vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5, 978-3-7003-1563-6 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5, 978-3-7003-1580-3 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9, 978-3-7003-1589-6 (€ 20,90)
- Bd. 100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3, 978-3-7003-1595-7 (€ 32,90)
- Bd. 101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9, 978-3-7003-1608-4 (€ 29,90)
- Bd. 102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd. 103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Landesparlamentarismus. Zur Rolle der Landtage im Bundesstaat und in der EU. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd. 104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd. 105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (€ 26,16)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler - Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (€ 21,08)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)

SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus - Bundesstaat - Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (€ 7,90)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3, 978-3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1, 978-3-7003-1582-7 (€ 12,90)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

Maria-Theresien-Str. 38 b
A-6020 Innsbruck

Tel. +43/512/574594 Fax +43/512/574594-4
www.foederalismus.at e-mail: institut@foederalismus.at

Direktor: Univ.-Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Werner SEIF, Niederösterreich
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Wolfgang NEBES, Niederösterreich
Hofrat Dr. Ludwig STAUDIGL, Niederösterreich
Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Eduard PESENDORFER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Jörg MAYER, Oberösterreich
Landtagsdirektor Dr. Helmut HÖRTENHUBER, Oberösterreich
Hofrat LL.M. Dr. Gerhard HÖRMANSEDER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol
Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol
Mag. Christine SALCHER, Tirol
Landesamtsdirektor Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg
Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg
Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg
Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg, Niederösterreich und Oberösterreich. 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 den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

